

Doris Gstach

F r e i r ä u m e a u f Z e i t
Zwischennutzung von urbanen Brachen als
Gegenstand der kommunalen Freiraumentwicklung

Dissertation am Fachbereich 06 – Architektur Stadtplanung Landschaftsplanung der Universität Kassel

Disputation: 12. Juli 2006

Danksagung

Viele Menschen haben zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Ganz besonders bedanken möchte ich mich:

bei Maria Spitthöver und Kaus Selle für ihre engagierte Betreuung dieser Doktorarbeit, ihre Bereitschaft zur Diskussion, wann immer sie vonnöten war und ihre konstruktive Kritik;

bei Uli Baier, Heiner Baumgarten, Gerald Boekhoff, Hannes Brandner, Andreas Drees, Bernhard Faber, Carola Friedrich, Florian Gass, Sabine Gehmayr, Karl Glotter, Mark Göhring, Uwe Hornauer, Brigitte Jedelsky, Maya Karácsony, Daniel Keller, Britta Kellermann, Hanne Lahde-Fiedler, Rolf Lorek, Frank Haas, Thomas Hauck, Astrid Heck, Stefan Heinig, Jutta Kleedorfer, Ines Kleim, Astrid Malkus-Wittenberg, Antonella Martegani, Gilbert Mayr, Beate Profé, Karin van Schwarzenberg, Cordula Weber, Peter Weimer, Mark Würth und Anke Zuber für die aufschlussreichen und spannenden Gespräche und das Bereitstellen von Informationsmaterial;

bei Andrea Breiffuss, Christiane Droste, Ute Greimel Rom, Dieter Gstach, Miriam Gwisdalla, Ulf Kahmann, Anke Kaschlik, Andrea Katzmann, Stefanie Rohbeck und Margit Schild für anregende Diskussionen und kritische Fragen, sachdienliche Hinweise, IT-Support, das Korrekturlesen des Manuskripts und vielfältige „moralische“ Unterstützung.

Inhalt

Kurzfassung	5
1 Einleitung	9
1.1 Heranführung und zentrale Fragestellungen.....	9
1.2 Vorgehen und Aufbau der Arbeit	13
1.3 Begriffsverständnis	15
1.3.1 Freiraumentwicklung als kommunale Aufgabe	15
1.3.2 Zwischennutzung.....	16
2 Wandel von gesellschaftlichen, stadträumlichen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen	18
2.1 Gesellschaftliche Veränderungen	18
2.2 Stadträumliche Entwicklungen.....	24
2.3 Politisch-administrative Veränderungen.....	26
2.4 Zusammenfassung der angesprochenen Rahmenbedingungen.....	33
3 Wandel in der kommunalen Freiraumentwicklung	34
3.1 Aktuelle Freiraumbedeutungen als Antwort auf veränderte gesellschaftliche Ansprüche und räumliche Problemlagen	35
3.2 Aufgaben der kommunalen Freiraumentwicklung vor dem Hintergrund aktueller Rahmenbedingungen und Freiraumbedeutungen.....	42
3.3 Kooperative Handlungsansätze in der kommunalen Freiraumentwicklung	54
3.4 Zusammenfassung der angesprochenen Veränderungen in der kommunalen Freiraumentwicklung	59
4 Zwischennutzung – ein neuer Aspekt in der kommunalen Freiraumentwicklung? .	62
4.1 Zwischennutzungen in aktuellen Planungsinstrumenten.....	62
4.2 Zwischennutzung als neue Kategorie im Freiraumsystem	68
4.3 Die vorgestellten Ansätze und ihr Bezug zu Rahmenbedingungen und Aufgaben der kommunalen Freiraumentwicklung	69
4.4 Potentiale von Zwischennutzungen für aktuelle Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung	71

5 Bedeutung von Zwischennutzungen in der Praxis der kommunalen Freiraumentwicklung	76
5.1 Vorgehen zur Untersuchung der Zwischennutzungspraxis	79
5.2 Vier Fallbeispiele – Steckbriefe.....	82
5.3 Zwischennutzung in den vier Beispielstädten	94
5.3.1 Hamburg.....	94
5.3.2 Leipzig	101
5.3.3 Wien	109
5.3.4 Zürich.....	117
5.4 Drei weitere Fallbeispiele und acht Studien	122
5.4.2 Acht Studien	125
5.5 Zusammenfassende Darstellung der Bedeutung von Zwischennutzungen	135
5.5.1 Aufgaben und Funktionen von Zwischennutzungen in Bezug auf die kommunale Freiraumentwicklung.....	135
5.5.2 Rollen und Kooperationen von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Entstehungs- und Nutzungsprozess.....	137
5.5.3 Handlungsansätze und Instrumente im Zusammenhang mit Zwischennutzungen	140
5.5.4 Integration von Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln zur Freiraumentwicklung.....	145
5.5.5 Probleme im Zusammenhang mit Zwischennutzungen aus Sicht der kommunalen Freiraumentwicklung.....	149
6 Ergebnisse – Zwischennutzung als Gegenstand der kommunalen Freiraumentwicklung.....	152
6.1 Erweiterung des Funktions- und Nutzungsspektrums	153
6.2 Einüben von neuen Rollen und Kooperationskonstellationen	155
6.3 Empowerment im Rahmen von Zwischennutzungen	158
6.4 Integration von Zwischennutzungen in die Praxis der kommunalen Freiraumentwicklung	159
7 Schlussbemerkungen	166
8 Literatur.....	168
9 Anhang.....	176
Anhang 1 – Befragte Einrichtungen und Personen	176
Anhang 2 – Zwischennutzungsbeispiele in den verwendeten Studien	177

Kurzfassung

Zwischennutzungen sind ein Alltagsphänomen. „Abenteuerspielplätze“, Autoabstellplätze und Lagerflächen auf brachliegenden Grundstücken lassen sich vermutlich in jeder Stadt finden. In der kommunalen Freiraumentwicklung fanden Zwischennutzungen in der Vergangenheit nur sporadisch Beachtung, etwa zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als in verschiedenen Städten, einem neu aufkommenden Nutzungsanspruch Rechnung tragend, provisorische Spielplätze auf noch unbebauten Grundstücken eingerichtet wurden. Es ist daher bemerkenswert festzustellen, dass dieses im Kontext der Stadt- und Freiraumentwicklung bisher kaum wahrgenommene Phänomen seit Ende der 1990er Jahre zunehmend zum Thema fachlicher Auseinandersetzungen in Form von Forschungsprojekten, Fachartikeln, Tagungen und Wettbewerben wird.

Die vorliegende Arbeit widmet sich dem Thema aus der Perspektive der kommunalen Freiraumentwicklung. Im Zentrum des Interesses steht die Frage, welche aktuelle Relevanz Zwischennutzungen – verstanden als die vorübergehende Freiraumnutzung brachliegender Baugrundstücke – für freiraumbezogene Aufgaben und Handlungsansätze haben bzw. welche Potentiale sie dafür bieten. Da Aufgabenstellungen und Herangehensweisen der kommunalen Freiraumentwicklung keine feststehenden Größen sind sondern sich im Zuge veränderter gesellschaftlicher, räumlicher und politisch-administrativer Rahmenbedingungen immer wieder wandeln, ist davon auszugehen, dass die Aktualität von Zwischennutzungen auf bestimmte diesbezügliche Veränderungen zurückzuführen ist.

Die derzeitigen gesellschaftlichen Entwicklungen sind geprägt durch eine steigende Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Gruppen und Individualisierungsprozesse. Es wird von entstandardisierten Lebensverläufen und der Bedeutungszunahme der Mobilität gesprochen, die wechselhafte Zusammenhänge und Situationen im Alltag konstruieren und existierende Orte transformieren. Die sozialen Disparitäten wachsen. Gleichzeitig sind Möglichkeiten zu selbstbestimmtem Handeln neben der Verfügbarkeit über materielle Güter zu einem entscheidenden Faktor der Lebensqualität geworden. Grundsätzliche Aspekte der Freiraumnutzung wie Bewegung im Freien, Kommunikation oder Naturerlebnis sind auch unter diesen Voraussetzungen weiterhin von Bedeutung. Diese klassischen Erholungsfunktionen werden aber vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen zunehmend von Forderungen nach anderen Bedeutungen wie Möglichkeiten zur Selbstinszenierung, zur „Integration auf Zeit“ aber auch zum Empowerment überlagert. Chancen zur aktiven, selbstbestimmten Aneignung öffentlicher Freiräume spielen dabei eine wichtige Rolle.

Auch die unterschiedlichen räumlichen Entwicklungen mit Flächennutzungsdruck in prosperierenden und wachsenden Brachenzahlen in schrumpfenden Städten bzw. Stadtgebieten verlangen nach neuen Ansätzen in der Freiraumversorgung. Schrumpfende Städte stellen sowohl bisherige städtebauliche Leitbilder als auch bisherige, auf Wachstum ausgerichtete Instrumente in Frage. An ihre Stelle tritt Ungewissheit über die weitere

räumliche Entwicklung. Die steigende Zahl an städtischen Brachen erfordert Überlegungen, wie in der kommunalen Freiraumentwicklung mit dieser bisher ungewohnten Situation des „Freiraumüberschusses“ umzugehen ist und welche Rolle diese „neuen“ Freiräume im Freiraumsystem übernehmen bzw. übernehmen können. Parallel zu schrumpfenden Städten gibt es weiterhin dichte Stadtstrukturen mit „traditionellen“ Flächennutzungskonflikten, die die Gewährleistung einer ausreichenden Freiraumversorgung erschweren. Verschärft wird die Situation durch die derzeitige, schlechte kommunale Finanzsituation. Die Verwaltung ist unter diesen Voraussetzungen gefordert, neue Wege zu gehen.

Angesichts der heterogenen gesellschaftlichen und räumlichen Entwicklungen wächst auf politisch-administrativer Seite die Erkenntnis um eine begrenzte Prognostizierbarkeit zukünftiger Raumansprüche und um eine beschränkte hoheitliche Steuerbarkeit der weiteren stadträumlichen Entwicklung. Es kommt zu einer Bedeutungszunahme kooperativer, konsensorientierter Vorgehensweisen im Sinne eines „aktivierenden Staates“. Die schlechte Finanzlage zwingt die Kommunen außerdem zu einer verstärkten Prioritätensetzung bei der Erfüllung ihrer Versorgungsleistungen. Auch unter diesem Aspekt werden verstärkt Kooperationen mit nicht-öffentlichen Akteuren eingegangen. Angesichts ungleicher Fähigkeiten, sich in kooperative Prozesse einzubringen, wird die Notwendigkeit gesehen, manche Gruppen durch Empowerment-Ansätze dabei zu unterstützen.

Die kommunale Freiraumentwicklung ist vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen gefordert, sich bezüglich ihrer Kernaufgaben aber auch bezüglich ihrer Rolle in der Erfüllung dieser Aufgaben neu zu positionieren. Vermehrt werden Forderungen nach Ansätzen laut, die nicht mehr so sehr „allgemeingültigen“ Versorgungsstandards und traditionellen „Produktionsprozessen“ folgen, sondern, den heterogenen Anspruchslagen, den unbestimmbaren Entwicklungsrichtungen und den knappen öffentlichen Geldern Rechnung tragend, kooperative Vorgehensweisen und flexible Lösungen ermöglichen. Konventionelle öffentliche Freiräume und auch bisherige Ansätze zur Flexibilisierung von Nutzungen in bestehenden Freiräumen können solchen Erfordernissen nur teilweise gerecht werden. Es scheinen daneben auch „unfertige“ Orte gefragt, die improvisierte, „flüchtige“ bzw. reversible Möglichkeiten der Freiraumnutzung zulassen und Gestaltungsspielräume für eigeninitiatives Handeln bieten, Orte, die auch das Erproben neuer Nutzungen und Handlungsansätze zulassen und die – nicht zuletzt – mit einem geringen Einsatz öffentlicher Mittel umsetzbar sind.

Die in den letzten Jahren in der Fachdiskussion so aktuell gewordenen Zwischennutzungen sind aufgrund ihrer funktionalen, räumlichen und zeitlichen Flexibilität als Möglichkeit zu sehen, auf aktuelle Rahmenbedingungen und Anforderungen zu reagieren. Tatsächlich zeigt sich, dass derartige temporäre Flächennutzungen inzwischen Berücksichtigung in verschiedenen formalen und strategischen Instrumenten zur Stadt- und Freiraumentwicklung finden. Das Phänomen, das bisher weitgehend außerhalb des Planungshandelns lag, tritt damit zunehmend ins Blickfeld.

Für die geschilderten Herausforderungen der kommunalen Freiraumentwicklung bieten Zwischennutzungen interessante Potentiale. Es ist denkbar, dass ihre funktionale Offenheit die Erweiterung des Nutzungsspektrums ermöglicht, indem sie Platz und Spielraum für nachfrageorientierte und wechselhafte Nutzungen gewähren, die auch experimentellen Charakter haben können und deren Integration in bestehende Freiräume Probleme verursachen würde. Ihre „Unbesetztheit“ könnte außerdem Raum für Aneignungsprozesse bereitstellen, was nicht nur der Forderung nach selbstbestimmten Nutzungsmöglichkeiten entsprechen, sondern darüber hinaus auch Empowerment-Prozesse befördern könnte. Die gezielte Integration von Zwischennutzungen in das Freiraumsystem würde dementsprechend die Möglichkeit bieten, die Palette städtischer Freiräume um eine flexible Freiraumkategorie zu erweitern. Diese könnte mit ihren wechselnden Funktionen, Nutzungen und räumlichen Verteilungsmustern neben klassischen, z.B. aus kulturhistorischen, ökologischen oder stadtgestalterischen Gründen langfristig zu sichernden Freiräumen eine Art „Jokerfunktion“ in der kommunalen Freiraumversorgung übernehmen. Es ist davon auszugehen, dass der Umgang mit derart flexiblen Freiräumen sowohl von öffentlicher Seite als auch von den NutzerInnen Handlungsweisen abseits eingespielter Wege verlangt. Aufgrund des vorübergehenden Charakters der Nutzungen und der damit einhergehenden Fehlerfreundlichkeit könnten Zwischennutzungen damit als „Experimentierfeld“ zur Weiterentwicklung von kooperativen Handlungsansätzen im Sinne eines „aktivierenden Staates“ genutzt werden.

Der Blick in die Verwaltungspraxis der kommunalen Freiraumentwicklung und ihren Umgang mit Zwischennutzungen macht deutlich, welche Rolle temporäre Freiräume dort tatsächlich spielen und inwieweit diese verschiedenen angedachten Potentiale zum Tragen kommen. Es zeigt sich, dass Zwischennutzungen in der Praxis vielfach aufgegriffen werden, um auf akute und vorübergehende Nutzungswünsche einzugehen und damit stärker nachfrageorientiert agieren und aktuellen Ansprüchen nach selbstbestimmten Nutzungsmöglichkeiten nachkommen zu können. Insbesondere in schrumpfenden Städten treten außerdem raumstrukturierende, aber auch ökologische Freiraumfunktionen jenseits konkreter Nutzungsaspekte in den Vordergrund. Nutzungen bzw. Funktionen abseits der bisherigen Versorgungsleistungen spielen kaum eine Rolle. Diese „ungewohnten Fälle“ liefern allerdings wichtige Impulse für Diskussionsprozesse über Freiraumansprüche, Nutzungen und Funktionen und können damit Anpassungsprozesse in der Freiraumversorgung befördern.

In der Zwischennutzungspraxis lassen sich diverse Kooperationsformen zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, aber auch innerhalb der Stadtverwaltungen beobachten. Die kommunale Freiraumentwicklung übernimmt darin unterschiedliche Rollen. Nur in manchen Fällen ist sie federführend beteiligt. Es zeigt sich, dass es durch die unterschiedlichen Konstellationen tatsächlich zur „Erprobung“ neuer Kooperationen kommt. Es wird aber gleichzeitig deutlich, dass das Abgehen von eingespielten Positionen und Abläufen mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden ist. Manche Zwischennutzungen kommen daher auch im Rahmen klassischer hoheitlicher „Produktionsprozesse“ zustande. Wenig zum Tragen kommt der Ansatz, durch Zwischennutzungen Empowerment-Prozesse zu befördern. Nutzungsoffenheit und Aneignungsspielräume alleine reichen nicht aus, um benachteiligten Gruppen ein befähigendes

Handlungsfeld zu eröffnen. Gerade die zeitliche Beschränkung verlangt teilweise nach einem raschen Agieren, dem insbesondere besser organisierte und artikulationsfähige Gruppen nachkommen können. Eine gezielte Unterstützung weniger durchsetzungskräftiger Akteure kann von freiraumbezogenen Ressorts kaum geleistet werden bzw. bedarf der Kooperation mit anderen Einrichtungen. Bürgernahen, vor Ort agierenden Akteuren kommt dabei eine zentrale Funktion zu.

Die Einbindung von Zwischennutzungen in das bestehende Verwaltungshandeln zur Freiraumentwicklung macht deutlich, dass diesem Phänomen in verschiedenen Städten ein sehr unterschiedlicher Stellenwert beigemessen wird, der vom Ausnahmefall bis zum bewährten Ansatz reicht. Das Potential, Spielraum für flexible und veränderliche Nutzungsansprüche zu bieten, wird teilweise gezielt eingesetzt. Die Möglichkeiten, im Zuge von Zwischennutzungen kooperative Handlungsansätze zu erproben, werden hingegen nicht aktiv aufgegriffen sondern erscheinen höchstens als begrüßenswerter Nebeneffekt. Nur vereinzelt werden Zwischennutzungen außerdem über einzelfallbezogene Betrachtungsweisen hinaus gezielt in größere Freiraumkonzepte integriert. Ansätze, ihre Potentiale bewusst aufzugreifen und sie als grundsätzlich anzustrebenden Bestandteil des Freiraumsystems zu verstehen, sind bisher nicht festzustellen.

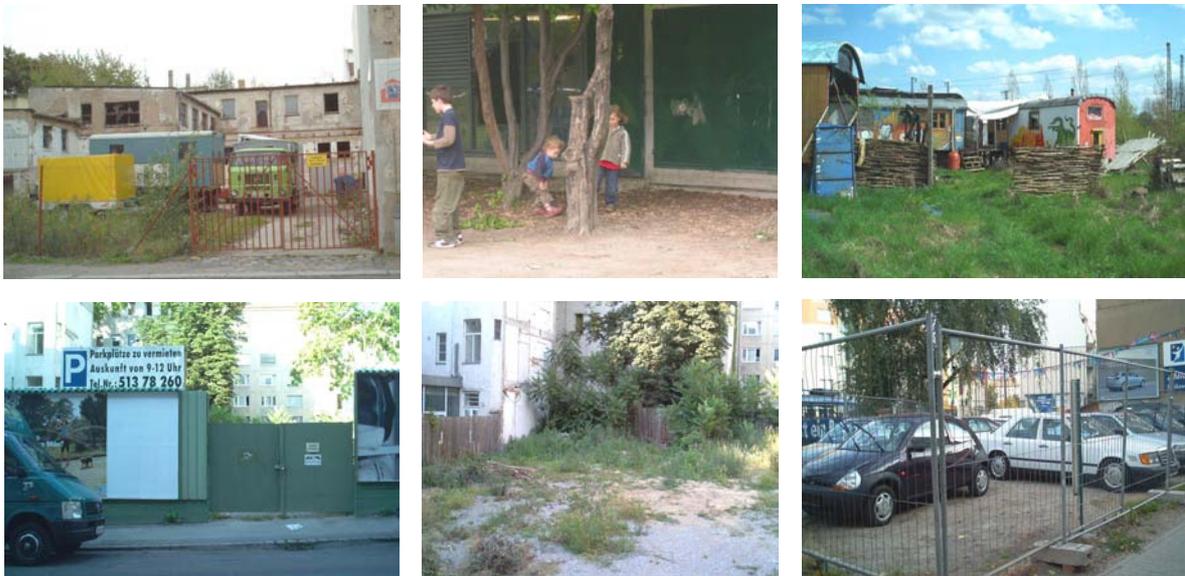
Für die Integration von Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln, darauf deutende erste Institutionalisierungsschritte in verschiedenen Städten hin, sind vielfältige Anpassungsprozesse notwendig. Denn die Verbindung unterschiedlicher Zeithorizonte im Planungsgeschehen, aber auch die Verknüpfung von traditionellen Aufgabenverständnissen und Handlungsansätzen mit neuen Aspekten und Herangehensweisen wirft verschiedene Probleme auf. Gleichzeitig zeigt sich, dass diesbezügliche Auseinandersetzungen unerlässlich sind, da sie auch jenseits des untersuchten Phänomens der Zwischennutzung zunehmend zum Thema in der Stadt- und Freiraumentwicklung werden. Eine daraus resultierende Veränderung der lokalstaatlichen Steuerung stadträumlicher Entwicklungen lässt sich allerdings nur in langfristigen Prozessen und vielen Schritten bewältigen. Es zeichnet sich ab, dass Zwischennutzungen über ihre temporären Funktionen hinaus einen Beitrag zu derartigen Anpassungsprozessen in der kommunalen Freiraumentwicklung leisten können.

1 Einleitung

1.1 Heranführung und zentrale Fragestellungen

Zwischennutzungen sind kein neues Phänomen. Die vorübergehende Inanspruchnahme von brachliegenden Flächen lässt sich vermutlich in jeder Stadt beobachten. Klassisch sind kommerzielle Nutzungen von Baulücken als PKW-Stellplätze oder Ausstellungsflächen für Autohändler. Auch informelle Formen wie die illegale bzw. tolerierte Aneignung von verwilderten Brachen als Abenteuerspielplatz durch Kinder und Jugendliche oder als Hundenauslaufplatz sind häufig zu finden.

Abb. 1: Zwischennutzung als Alltagsphänomen: Lager, Spielplatz, Bauwagensiedlung, Mietparkplatz, Sukzessionsfläche, Gebrauchtwagenhandel



Es handelt sich um Alltagsphänomene, die bis vor wenigen Jahren weitgehend abseits der kommunalen Stadt- und Freiraumentwicklung „einfach“ stattfanden. Aufmerksamkeit wurde ihnen von dieser Seite bisher nur sehr sporadisch und problembezogen zuteil. So wird davon berichtet, dass zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Hannover, Kassel und Leipzig von der öffentlichen Hand auf noch unbebauten Grundstücken provisorische Spielplätze eingerichtet wurden. Damit wurde einem neu aufkommenden Nutzungsanspruch Rechnung getragen, der in den bestehenden öffentlichen Freiräumen noch nicht ausreichend Berücksichtigung fand (vgl. Stürmer 1991: 47). Ein weiterer Hinweis auf öffentliche Zwischennutzungen findet sich in den 1970er Jahren in Hannover, wo in einem Sanierungsgebiet auf Abrissgrundstücken vor deren Wiederbebauung mit einfachen Mitteln Kinderspielplätze und Grünanlagen errichtet wurden, verstanden als wertvolle Übergangslösung bis zum Ausbau der geplanten Spielflächen (vgl. Jockusch 1978: 318f).

Zwischennutzungen wurden in der Vergangenheit also nur in Einzelfällen von öffentlicher Seite thematisiert, jeweils um bestimmte Freiraumansprüche zu erfüllen, die zu diesem Zeitpunkt durch die bestehenden öffentlichen Freiräume nicht abgedeckt waren. Es ist

bemerkenswert festzustellen, dass dieses seit Jahrzehnten auftretende, aber bisher weitgehend unbeachtete Phänomen seit Ende der 1990er Jahre nicht nur praktisch in Erscheinung tritt, sondern auch in der Stadt- und Freiraumentwicklung zunehmend zum Thema fachlicher Auseinandersetzungen in Form von Forschungsprojekten, Fachartikeln, Tagungen und Wettbewerben wird. Die Beispiele aus der Vergangenheit zeigen, dass Zwischennutzungen immer in bestimmten problembezogenen Kontexten Aufmerksamkeit zuteil wurde. Da Aufgabenstellungen und Herangehensweisen der kommunalen Freiraumentwicklung keine feststehenden Größen sind, sondern sich im Zuge veränderter Rahmenbedingungen immer wieder wandeln, stellt sich die Frage, welche Aspekte zur derzeitigen Aktualität von Zwischennutzungen geführt haben. Sind es wiederum bestimmte „Mangel“-Situationen, die überbrückt werden sollen, oder hat das momentane Interesse an temporären Nutzungen mit allgemeinen Veränderungen im Planungsverständnis zu tun?

Im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht die Frage, welche Bedeutung Zwischennutzungen im kommunalen Handeln zur Freiraumentwicklung haben bzw. welche Potentiale sie dafür bieten. Es ist daher nicht nur zu untersuchen, warum Zwischennutzungen aktuell sind, sondern auch, ob es hier um einen rein wissenschaftlichen Diskurs geht oder welche praktische Relevanz dieses Thema für die kommunale Freiraumentwicklung hat. Darüber hinaus ist zu fragen, welcher Stellenwert dem Phänomen dabei zukommt, ob es sich um fachlich interessante Einzelfälle bzw. eine „Modeerscheinung“ handelt oder ob sich Hinweise darauf finden, dass Zwischennutzungen über einzelne spezielle Situationen hinaus als neuer Typ im Freiraumsystem einer Stadt relevant werden. Ergibt sich über solche Nutzungen möglicherweise ein Innovationspotential für die kommunale Freiraumentwicklung oder zeichnet sich darin aufgrund ihres temporären Charakters die Preisgabe mühsam erkämpfter Positionen bei der Bereitstellung sozialer Infrastruktur ab? Um also die derzeitige Bedeutung bzw. die Potentiale von Zwischennutzungen für die kommunale Freiraumentwicklung beurteilen zu können, gilt es zunächst, planungsrelevante Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung zu untersuchen. Dabei sind sowohl gesellschaftliche als auch räumliche und politisch-administrative Veränderungen zu berücksichtigen.

In Bezug auf gesellschaftliche Entwicklungen wird derzeit besonders auf Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung durch den demografischen Wandel verwiesen. Parallel dazu wird von einer zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft und von wachsenden sozialen Disparitäten gesprochen. Es werden Zweifel darüber laut, inwiefern vor diesem Hintergrund Freiraumansprüche noch verallgemeinerbar sind. Es stellt sich also die Frage, welche Veränderungen hier durch den gesellschaftlichen Wandel zu beobachten bzw. zu erwarten sind, ob diese durch bisherige Beiträge der kommunalen Freiraumentwicklung noch gedeckt werden können oder in welcher Hinsicht hier Anpassungen nötig sind.

Auch die räumliche Situation in den Städten scheint nach einem Überdenken bisheriger Aufgaben zu verlangen. Schrumpfende Städte stellen sowohl bisherige städtebauliche Leitbilder als auch bisherige, auf Wachstum ausgerichtete Instrumente in Frage. An ihre

Stelle tritt Ungewissheit über die weitere räumliche Entwicklung. Die im Zuge von Schrumpfungsprozessen wachsende Zahl an städtischen Brachen erfordert Überlegungen, wie in der kommunalen Freiraumentwicklung mit dieser bisher ungewohnten Situation des „Freiraumüberschusses“ umzugehen ist und welche Rolle diese „neuen“ Freiräume im Freiraumsystem übernehmen bzw. übernehmen können. Parallel zu schrumpfenden Städten gibt es weiterhin dichte Stadtstrukturen, die aufgrund „traditioneller“ Flächennutzungskonflikte häufig einen geringen Freiraumanteil aufweisen und die Bereitstellung von öffentlichen Freiräumen im angestrebten Ausmaß weiterhin schwierig machen. Besonders erschwert wird diese Aufgabe derzeit durch die aktuelle schlechte kommunale Finanzsituation. Die Verwaltung ist in dieser Situation gefordert, neue Wege zur Erfüllung der Aufgabe der Bereitstellung von Freiräumen zu gehen.

Die politisch-administrative Lage in den Kommunen ist einerseits geprägt von diesen finanziellen Engpässen. Andererseits werden zunehmend die Grenzen der Steuerbarkeit der Siedlungsentwicklung deutlich. Diese beiden Faktoren führen zu einem Nachdenken darüber, inwieweit die bisherigen kommunalen Versorgungsleistungen, zu denen auch öffentliche Freiräume zählen, noch tragbar und sinnvoll sind. Es kommt zu Deregulierungsprozessen, im Zuge derer bisher öffentliche Leistungen privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren überantwortet bzw. in Kooperation mit diesen bewältigt werden. Das bislang hoheitlich-regulierend geprägte Steuerungsverhalten wird also zunehmend von Handlungsansätzen im Sinne eines „aktivierenden Staates“ überlagert. Auch in Bezug auf die Bereitstellung öffentlicher Freiräume, einer bisher klassisch „hoheitlichen“ Aufgabe, stellt sich die Frage, welche Rolle die öffentliche Hand im Zuge veränderter Verantwortlichkeiten zukünftig übernehmen wird bzw. (noch) übernehmen muss und welche Bedeutung zivilgesellschaftlichem Handeln zukommt.

Sowohl bisherige Versorgungsleistungen als auch Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung müssen also überdacht und an aktuelle Erfordernisse angepasst werden. Angesichts schwer prognostizierbarer (Frei-)Raumansprüche und begrenzter Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Entwicklung werden in der räumlichen Planung vermehrt flexible und prozessoffene Ansätze gefordert. Es gilt zu untersuchen, was das für die Freiraumentwicklung heißt, ob eine Art von Flexibilisierung auch in einem kommunalen Aufgabenfeld denkbar oder sogar nötig erscheint, das traditionellerweise vom Anspruch einer langfristigen Sicherung von Freiräumen gegenüber anderen Nutzungsinteressen bestimmt ist. Damit verbunden ist die Frage, wie eine solche Flexibilisierung gegebenenfalls erreicht werden kann. Die in den letzten Jahren in der Fachdiskussion so aktuell gewordenen Zwischennutzungen bieten aufgrund ihres temporären Charakters in ihrem Vorhandensein, in ihrer räumlichen Platzierung im Stadtraum und auch in ihren Funktionen ein hohes Maß an Flexibilität. Welchen Beitrag sie aufgrund dieser Eigenschaften zur Anpassung der kommunalen Versorgungsleistungen und Handlungsansätze an aktuelle gesellschaftliche, räumliche und politisch-administrative Gegebenheiten und zur Anpassung an aktuelle Freiraumansprüche beitragen können, ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Dazu werden die folgenden beiden untersuchungsleitenden Hypothesen formuliert.

Untersuchungsleitende Hypothesen

- Aktuelle gesellschaftliche, räumliche und politisch-administrative Veränderungen erfordern Freiräume, die flexibel für verschiedene Funktionen und Nutzungen verwendet werden können. Die kommunale Freiraumentwicklung kann dem durch einen gezielten Einsatz von Zwischennutzungen als zeitlich, räumlich und funktional flexiblen Freiräumen entsprechen und so einen Beitrag zur Anpassung ihrer Versorgungsleistungen an die aktuellen Rahmenbedingungen leisten.
- Aktuelle Rahmenbedingungen verlangen vermehrt nach einem aktivierenden bzw. kooperativen Steuerungsverhalten in der kommunalen Freiraumentwicklung. Bei Zwischennutzungen spielen kooperative Handlungsansätze eine wichtige Rolle. Sie können daher als Experimentierfeld für eine veränderte lokal-staatliche Steuerung im Sinne eines „aktivierenden Staates“ verwendet werden und somit die Weiterentwicklung von Handlungsansätzen in der kommunalen Freiraumentwicklung befördern.

Aus diesen Hypothesen leiten sich verschiedene Fragestellungen ab. Zunächst ist den darin anklingenden Annahmen von veränderten Rahmenbedingungen, flexibilisierten Versorgungsleistungen und kooperativen Handlungsansätzen nachzugehen. Dazu werden die folgenden drei Fragen gestellt:

- Welche zentralen und für die Freiraumentwicklung relevanten gesellschaftlichen, räumlichen und politisch-administrativen Entwicklungen sind derzeit zu beobachten?
- Welche Ansätze zur Flexibilisierung der Freiraumversorgung lassen sich in der kommunalen Freiraumentwicklung erkennen?
- Welche Bedeutung wird aktivierenden bzw. kooperativen Handlungsansätzen in der kommunalen Freiraumentwicklung beigemessen?

Daraus gewonnene Informationen über aktuelle Rahmenbedingungen, Aufgabenstellungen und Handlungsansätze bilden den Hintergrund für die Auseinandersetzung mit dem eigentlichen Untersuchungsgegenstand Zwischennutzung. Es soll herausgearbeitet werden, welche Rolle Zwischennutzungen in der Praxis der kommunalen Freiraumentwicklung tatsächlich spielen und ob bzw. inwiefern dabei Potentiale für die Anpassung der Freiraumversorgung an die herausgearbeiteten Rahmenbedingungen erkennbar werden. Dazu sind die folgenden fünf Fragen zu untersuchen:

- Welche Aufgaben/ Funktionen haben Zwischennutzungen in Bezug auf die kommunale Freiraumentwicklung?
- Welche Rolle spielen kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure im Entstehungs- und Nutzungsprozess, welche Kooperationen gehen kommunale Akteure ein?
- Welche Handlungsansätze bzw. Instrumente setzt die kommunale Freiraumentwicklung im Zusammenhang mit Zwischennutzungen ein?
- Wie sind Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln zur Freiraumentwicklung integriert?
- Welche Probleme treten im Zusammenhang mit Zwischennutzungen aus Sicht der kommunalen Freiraumentwicklung auf?

1.2 Vorgehen und Aufbau der Arbeit

Die Überprüfung der beiden untersuchungsleitenden Hypothesen und der daraus abgeleiteten zentralen Fragestellungen folgt methodisch zwei Ansätzen. Den drei Fragen zu aktuellen Rahmenbedingungen, zu Flexibilisierungstendenzen von Versorgungsleistungen und zur Rolle kooperativer Handlungsansätze in der kommunalen Freiraumentwicklung wird in den Kapiteln 2 bis 5 anhand literaturgestützter Datengrundlagen nachgegangen. Die Untersuchung der fünf Fragen zu Zwischennutzungen in Kapitel 6 basiert neben sekundäranalytischem Material vor allem auf empirisch erhobenen konkreten Beispielen aus der Praxis.

Die Untersuchung gliedert sich dabei in die folgenden Schritte:

Zunächst ist entlang der drei eingangs formulierten Fragen zu klären, inwieweit aktuelle gesellschaftliche, räumliche und politisch-administrative Veränderungen eine Flexibilisierung der bisherigen Versorgungsleistungen erfordern und inwieweit Ansätze des aktivierenden Staates in der kommunalen Freiraumentwicklung von Bedeutung sind.

Dazu gilt es in **Kapitel 2** zunächst, anhand von Analysen aktueller Fachliteratur aus dem sozial- und planungswissenschaftlichen Bereich zentrale Aspekte derzeitiger gesellschaftlicher, räumlicher und politisch-administrativer Entwicklungstendenzen kurz zu beleuchten, die einen Bezug zur kommunalen Freiraumentwicklung erwarten lassen. Es geht einerseits um die Darstellung aktueller demografischer Entwicklungen, um aktuelle Lebensstile und Lebensverläufe, andererseits um unterschiedliche Herausforderungen in schrumpfenden und prosperierenden Städten. Schließlich sind aktuelle Veränderungen im lokalstaatlichen Steuerungsverhalten und die Bedeutung kooperativer Handlungsansätze kurz darzustellen.

Im nächsten Schritt geht es in **Kapitel 3** darum zu untersuchen, was dies für die kommunale Freiraumentwicklung heißt. Unter Bezugnahme auf die angesprochenen Aspekte der gesellschaftlichen und räumlichen Entwicklungen wird zunächst diskutiert, welche Veränderungen von Freiraum-Funktionen und -bedeutungen durch diese rahmengebenden Faktoren zu erwarten sind. Bei der anschließenden Auseinandersetzung mit aktuellen Aufgaben steht die Frage im Vordergrund, inwieweit sich die Notwendigkeit nach einer Flexibilisierung der Versorgungsleistungen erkennen lässt und ob dabei temporäre Aspekte eine Rolle spielen. Außerdem ist zu untersuchen, welche Bedeutung und Potentiale kooperative Handlungsansätze als zentrale Herangehensweise eines „aktivierenden Staates“ für die kommunale Freiraumentwicklung haben.

Des Weiteren ist in **Kapitel 4** der Frage nachzugehen, in welchen thematischen Zusammenhängen Zwischennutzungen bereits explizit Eingang in formale und strategische Planungsinstrumente zur Stadt- und Freiraumentwicklung gefunden haben. Von besonderem Interesse sind außerdem Ansätze, in denen Zwischennutzungen als eigene Freiraumkategorie im Freiraumsystem verstanden werden. Dabei gilt es auch darzustellen, in welchem Bezug diese verschiedenen Planungsansätze zu den angesprochenen Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen der kommunalen Freiraumentwicklung stehen. Abgeleitet aus diesen Aussagen sowie beziehend auf die

angesprochenen Rahmenbedingungen, Aufgaben und Handlungsansätze wird herausgearbeitet, welche Potentiale Zwischennutzungen aufgrund ihrer räumlichen, funktionalen und zeitlichen Flexibilität für die aktuellen Aufgaben und Handlungsansätze in der kommunalen Freiraumentwicklung erwarten lassen.

Der darauf folgende Teil der Arbeit – **Kapitel 5** – widmet sich der Praxis von Zwischennutzungen. Anhand eigener empirischer Untersuchungen sowie weiterer sekundär-analytisch betrachteter Zwischennutzungsbeispiele wird der Frage nachgegangen, welche Relevanz dem Thema in der kommunalen Verwaltungspraxis zur Freiraumentwicklung zukommt. Entlang der fünf eingangs vorgestellten Fragen soll in diesem Teil untersucht werden, inwieweit sich durch die Funktionen und Nutzungen von Zwischennutzungen Möglichkeiten bieten, die Aufgabe der Freiraumversorgung an aktuelle Erfordernisse anzupassen, inwieweit dabei kooperative Handlungsansätze zum Tragen kommen und ob sich darin Impulse für die Weiterentwicklung von Herangehensweisen in der kommunalen Freiraumentwicklung im Sinne eines „aktivierenden Staates“ erkennen lassen. Dazu gilt es, die Rolle der kommunalen Freiraumentwicklung im Entstehungsprozess von Zwischennutzungen zu untersuchen und die Position dieser Nutzungen im alltäglichen Verwaltungshandeln zu ermitteln. Darüber hinaus sollen aber auch Probleme aufgezeigt werden, die sich im Zusammenhang mit temporären Freiräumen aus Sicht der Verwaltung ergeben.

Zur Auseinandersetzung mit diesen Aspekten werden leitfadengestützte ExpertInnen-Befragungen in sieben Beispielstädten durchgeführt, von denen vier Städte genauer analysiert werden. Das empirisch erhobene Material wird dabei durch Informationen aus stadt-eigenen Informationsmaterialien zur Stadt- und Freiraumentwicklung ergänzt. Außerdem werden Aussagen aus acht aktuellen Studien einbezogen, die sich mit der Praxis von Zwischennutzungen auseinandersetzen. Nach der Einzelbetrachtung der untersuchten Städte bzw. Studien werden die Informationen aus diesen verschiedenen Quellen zusammenfassend entlang der fünf Fragestellungen an die Zwischennutzungspraxis erörtert.

Die gewonnenen Erkenntnisse aus den im Verlauf der vorliegenden Arbeit erörterten aktuellen Rahmenbedingungen, Aufgaben und Handlungsansätzen der kommunalen Freiraumentwicklung und aus der untersuchten Zwischennutzungspraxis werden in **Kapitel 6** zusammengeführt. Bezugnehmend auf die eingangs aufgestellten Hypothesen wird dargestellt, welche Beiträge Zwischennutzungen zur Anpassung von Aufgaben und Handlungsansätzen an aktuelle Erfordernisse und Ansprüche liefern und inwieweit diese Eingang in die kommunale Verwaltungspraxis gefunden haben. Es wird aber auch dargestellt, welche Grenzen und Hürden in Bezug auf Wirkung und Umsetzbarkeit zu erkennen sind.

Kapitel 7 beschließt die Arbeit mit einem Kommentar zu den Untersuchungsergebnissen und möglichen längerfristigen Auswirkungen von Zwischennutzungen auf die kommunale Freiraumentwicklung.

1.3 Begriffsverständnis

Im Folgenden sollen die zwei zentralen „Begriffe“ der vorliegenden Arbeit, „kommunale Freiraumentwicklung“ und „Zwischennutzung“, kurz dargestellt werden, um zu verdeutlichen, welches Verständnis ihrer Verwendung hier zugrunde liegt.

1.3.1 Freiraumentwicklung als kommunale Aufgabe

„Kommunale Freiraumentwicklung“ ist als Teil der lokal-staatlichen Steuerungsebene zur stadträumlichen Entwicklung zu verstehen. Zu ihren grundsätzlichen Aufgaben gehört die Bereitstellung von Freiräumen als „schlichte räumlich-physische Voraussetzung für jedes weitere Nachdenken über Freiräume“ (Selle 1996: 190) und deren Ausgestaltung unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Aspekte. Die Aufgabe der Bereitstellung von Freiräumen wird in dieser Arbeit auch mit der Bezeichnung „Freiraumversorgung“ umschrieben.

Der Begriff „Freiraumentwicklung“ wird der bisher gebräuchlichen Aufgabenbezeichnung „Freiraumplanung“ – zumindest in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung – zunehmend vorgezogen. Damit wird die Prozesshaftigkeit der Aufgabe betont, die sich nicht auf das Erstellen eines „Planes“ beschränkt, sondern über verschiedene Mittel und Wege zur Zielfindung und -umsetzung bis hin zu Pflegemaßnahmen im Freiraum reicht (vgl. dazu auch Selle 2000a: A70, Sinning 2003: 12ff). In dieser begrifflichen „Umorientierung“ kommt darüber hinaus ein sich veränderndes „Planungs“-Verständnis zum Ausdruck. Dieses geht nicht mehr ausschließlich von einem aus Daten und Fakten analytisch abgeleiteten hoheitlich bestimmten Handeln mit klaren Zielsetzungen aus; vielmehr wird das Planungshandeln aufgrund des zunehmenden Bewusstseins um die Begrenztheit hoheitlicher Steuerungsmöglichkeiten als ergebnisoffener Prozess gesehen, in dem neben klassischen Methoden der Dialog mit nicht-öffentlichen Akteuren eine bedeutende Rolle erhält.

Diesem Verständnis folgend wird auch in der vorliegenden Arbeit dem Begriff „Freiraumentwicklung“ der Vorzug gegeben. Der Begriff der „kommunalen Freiraumentwicklung“ meint dabei die Aufgabe selbst, wird aber gleichzeitig als übergeordnete Bezeichnung für jene öffentlichen Stellen verwendet, die für diese Aufgabe zuständig sind. Die konkrete verwaltungsinterne Organisation der unterschiedlichen Arbeitsbereiche ist je nach Stadt unterschiedlich strukturiert und unterliegt im Zusammenhang mit behördeninternen Reorganisationsmaßnahmen immer wieder Veränderungen.

Grundsätzlich lässt sich die Aufgabe der kommunalen Freiraumentwicklung in eine operative und eine konzeptionelle Ebene gliedern. Es wird festgestellt, dass operative Aufgaben, also klassischerweise Objektplanung, Bau, Pflege und Unterhaltung von – grün-dominierten oder Spiel- und Sportzwecken dienenden – Freiräumen, in der Regel als originäre Aufgabe von Grünflächenämtern angesehen werden¹ (vgl. Kellner 2001: 475f). Die konzeptionelle Ebene, die sich, abgelöst vom Einzelobjekt, mit der Weiterentwicklung

¹ Wobei festzustellen ist, dass insbesondere Pflegearbeiten in den letzten Jahren zunehmend marktwirtschaftlich organisiert werden (outsourcing oder privatwirtschaftlich arbeitende Eigenbetriebe).

des Freiraumsystems in größeren räumlichen Zusammenhängen (z.B. auf Quartiers- oder Stadtebene) oder mit thematischen Schwerpunkten (z.B. Kinderspiel in der Stadt) auseinandersetzt, wird hingegen häufig Fachverwaltungen im Bereich der Stadtplanung bzw. Stadtentwicklungsplanung zugeordnet.

Wird in dieser Arbeit ohne nähere Ausführungen auf kommunale Verwaltungsstellen Bezug genommen, die sich mit der Freiraumentwicklung der Stadt befassen, so sind damit in der Regel beide Ebenen gemeint. Ist von Grünflächenämtern die Rede, bezieht sich dies auf die jeweilige Einrichtung einer Stadt, wobei es zu beachten gilt, dass diese tatsächlich verschiedene Bezeichnungen tragen, etwa „Gartenamt“, „Fachstelle für Stadtgrün“ o.Ä., und dass sie, wie angesprochen, stadtspezifisch unterschiedliche Aufgabebereiche innerhalb der kommunalen Freiraumentwicklung wahrnehmen.

1.3.2 Zwischennutzung

Der Begriff „Zwischennutzung“ scheint in aktuellen Diskussionen zur Stadt- und Freiraumentwicklung immer wieder auf. Dahinter steht allerdings eine Vielfalt an unterschiedlichen temporären Phänomenen, die etwa in ihrer Flächenausdehnung, der Art der Nutzung, Rechtsform, Zugänglichkeit, aber auch in ihrer Nutzungsdauer stark variieren und keine verallgemeinerbare Definition zulassen. Gemeinsames Charakteristikum ist allein, nicht dauerhaft gedacht zu sein. Eine präzise zeitliche Grenze zwischen dauerhafter und temporärer Nutzung lässt sich aber auch aus dem Kriterium der Dauer des Bestehens nicht ableiten, denn es gibt keine Einigkeit über die Zeitspanne, bis zu der „noch“ von „Zwischennutzung“ und ab der von einer „dauerhaften“ Nutzung gesprochen wird. Sehr generalisierend lässt sich sagen, dass dies umso eher der Fall ist, je kürzer der Zeitraum ist. Existiert eine Nutzung hingegen über Jahrzehnte, erscheint sie für die meisten Betrachter „dauerhaft“. Die Wahrnehmung ist außerdem vom Blickwinkel und der Intention der Betrachtenden abhängig. So wird ein Kind, das eine Brache als Spielort für sich entdeckt, keine Überlegungen über den vorübergehenden Zustand dieser Fläche anstellen und diesen als dauerhaft wahrnehmen, während aus Sicht des Grundeigentümers, der diese Art der Nutzung vielleicht durchaus toleriert, klar ist, dass es sich „nur“ um eine temporäre Sache handelt, die zu Ende geht, wenn die Fläche einer – in der Regel langfristig bzw. „dauerhaft“ gedachten – Nachnutzung zugeführt wird. Dies macht deutlich, dass ein und dieselbe Flächennutzung von zwei unterschiedlichen Personen diesbezüglich unterschiedlich beurteilt werden kann. Es lässt sich also ganz allgemein festhalten, dass sich eine Zwischennutzung für die Betrachtenden dadurch als solche auszeichnet, dass sie in deren Verständnis als nicht dauerhaft gedacht ist.

In der vorliegenden Arbeit soll das Phänomen der Zwischennutzung im Kontext der kommunalen Freiraumentwicklung diskutiert werden. Das Interesse konzentriert sich auf temporäre Freiräume, die von öffentlicher Seite als vorübergehend tolerierter, erwünschter oder auch angestrebter Zustand verstanden werden. Es handelt sich dabei um Nutzungen, die nicht der in formalen Planungsinstrumenten ausgewiesenen, rechtsverbindlichen Flächennutzung entsprechen (in Deutschland dem Bebauungsplan – B-Plan). Ähnlich umfasst Mellauner (1998: 17) den Begriff: „Zwischennutzung [...] bedeutet eine

zwischenzeitliche Nutzung bis zur Umsetzung einer widmungskonformen Nutzung der Parzelle. Die Zwischennutzung selbst entspricht oft nicht der Widmung.“

Für die nachfolgende Diskussion von Zwischennutzungen soll der Begriff in Bezug auf die Art der Freiraumnutzung noch weiter eingeschränkt werden. Der Ansatz, diese auf Nutzungen bzw. Funktionen zu konzentrieren, die klassischerweise als Kennzeichen öffentlicher Freiräume gelten und daher dem Aufgabenfeld der kommunalen Freiraumentwicklung zugeordnet werden, erscheint angesichts der verschiedenen Erscheinungsformen von Zwischennutzungen aber als zu eng. Dies betrifft vor allem zwei Aspekte: die öffentliche Zugänglichkeit und die nicht-kommerzielle Nutzung. Diese Merkmale können für die vorliegende Untersuchung nicht grundsätzlich als Ausschlusskriterium herangezogen werden. Damit würden Phänomene ausgegrenzt, die gerade im Zuge der Diskussion um aktuelle Anpassungsnotwendigkeiten im Aufgabenverständnis der kommunalen Freiraumentwicklung an Bedeutung zu gewinnen scheinen und daher für die vorliegende Fragestellung von besonderem Interesse sind. Die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes bleibt in diesem Punkt daher etwas unpräzise, indem festgelegt wird, dass es in der vorliegenden Arbeit zwar schwerpunktmäßig um Nutzungen geht, die öffentlich zugänglich sind, dass aber auch Flächen, die hauptsächlich von einem bestimmten Personenkreis genutzt werden, nicht gänzlich ausgeblendet werden. Zum anderen konzentriert sich die Untersuchung zwar auf Nutzungen, bei denen kommerzielle Verwertungsinteressen nicht im Vordergrund stehen, bei denen aber Ansätze informeller Ökonomie eine Rolle spielen können.

Damit lassen sich die folgenden Merkmale für die Begriffsverwendung im vorliegenden Arbeitskontext anführen:

- Die Nutzung als Freiraum entspricht nicht der planungsrechtlich vorgesehenen Nutzung, sie erfolgt also in der Regel zeitlich zwischen zwei baulichen Nutzungen.
- Die Nutzung entsteht im Bewusstsein einer zeitlich beschränkten, vorübergehenden Verfügbarkeit der Fläche, wobei die Dauer genau feststehen kann oder auch offen ist.
- Es handelt sich in der Regel um eine öffentlich zugängliche Freiraumnutzung.
- Kommerzielle Verwertungsinteressen stehen bei der Nutzung nicht im Vordergrund.

2 Wandel von gesellschaftlichen, stadträumlichen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen

Gesellschaftliche, räumliche und politisch-administrative Rahmenbedingungen bilden die Grundlage für die Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung. Die vorliegende Arbeit geht von der Hypothese aus, dass Zwischennutzungen einen Beitrag zur Anpassung der kommunalen Freiraumentwicklung an aktuelle Rahmenbedingungen leisten können. Als Basis für die nähere Untersuchung dieser Annahme sollen daher im folgenden Kapitel zunächst aktuelle gesellschaftliche, räumliche und politisch-administrative Entwicklungstendenzen beleuchtet werden, die einen Einfluss auf Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung erwarten lassen. Dabei stehen jene rahmengebenden Faktoren im Mittelpunkt des Interesses, die einerseits auf die Notwendigkeit zu einer Flexibilisierung von Versorgungsleistungen hindeuten und die andererseits Bezug auf neue Steuerungsansätze im Sinne eines aktivierenden Staates nehmen. Die Ausführungen erheben dabei nicht den Anspruch einer vertiefenden Darstellung von Rahmenbedingungen, sondern wollen zentrale Entwicklungstendenzen aufzeigen.

2.1 Gesellschaftliche Veränderungen

Die Arbeit der kommunalen Freiraumentwicklung erfordert Kenntnisse über die aktuellen Freiraumansprüche verschiedener Bevölkerungsgruppen und muss dementsprechend gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen. „Den Freiraumanspruch des Menschen in der Stadt gibt es nicht. Vielmehr werden je nach Alter, Geschlecht, Lebenslage und Kultur – um einige wichtige Unterscheidungskriterien zu nennen – ganz verschiedene Anforderungen an die Freiräume gestellt“ (Bochnig/ Selle 1992: 54). Benachteiligte Bevölkerungsgruppen etwa stellen andere Anforderungen an den Freiraum als Wohnumfeld als junge Singles oder „mobile Alte“. Die jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnisse und daraus abgeleitete Freiraumansprüche bilden daher eine wichtige Grundlage für das Formulieren von Kriterien einer zeitgemäßen Freiraumversorgung. Im Kontext der vorliegenden Arbeit soll herausgearbeitet werden, ob aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen Hinweise darauf geben, dass sich die Freiraumansprüche verändern, und insbesondere, ob eine Flexibilisierung des kommunalen Freiraumangebotes notwendig erscheint.

▪ Demografischer Wandel

Deutschland ist demografischen Veränderungen unterworfen, die als typisch für post-industrielle Gesellschaften gesehen werden und in ähnlicher Form in vielen anderen entwickelten Ländern zu beobachten sind. Die Veränderungen sind geprägt durch Geburtenrückgang, Verlängerung der Lebenserwartung, Alterung der Bevölkerung, Verkleinerung

der Familien- und Pluralisierung der Lebensformen und die zunehmende Bedeutung von Migration (vgl. Höhn 1997: 72).

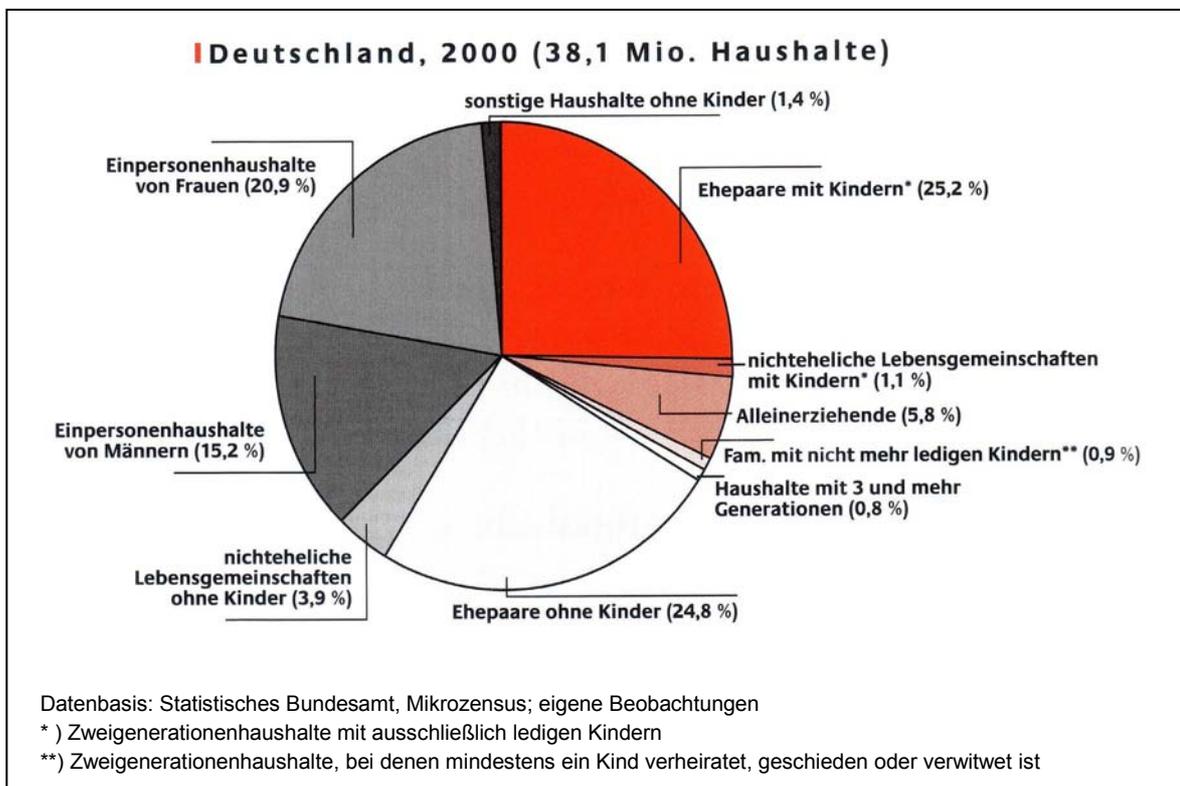
Ein Rückgang der Kinderzahlen hat bereits in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts durch die Einführung einer kollektiven Alters-, Unfall- und Krankenversicherung im Rahmen der Bismarckschen Reformen eingesetzt (vgl. BiB 2004: 25). Heute werden in Deutschland pro Frau durchschnittlich 1,37 Kinder geboren (vgl. Birg 2004: 9f). Die niedrigen Geburtenraten haben dazu geführt, dass die Bevölkerungszahlen in Deutschland sinken. Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung nach aktuellen Vorausberechnungen von derzeit ca. 82 Mio. auf 59 Mio. im Jahr 2050 schrumpfen (vgl. BiB 2004: 63).

Ein weiteres zentrales Merkmal der demografischen Veränderungen ist die Alterung der Gesellschaft. Der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung betrug im Jahr 2000 16,7%, für das Jahr 2050 wird ihr Anteil auf ca. 30% geschätzt (vgl. BiB 2004: 62).

Auch die Haushalts- und Familienstrukturen haben sich in den letzten Jahrzehnten massiv verändert: Sie sind durch eine Zunahme an Einpersonenhaushalten, Klein- bis Kleinstfamilien, durch mehr nichteheliche Lebensgemeinschaften, mehr Alleinerziehende, weniger Ehepaare mit Kindern und weniger Drei- und Mehrgenerationenhaushalte charakterisiert, einhergehend mit einer wachsenden Diversifizierung und Individualisierung von Familien- und Lebenszyklen (vgl. Höhn 1997: 72, Höpfinger 1997: 98f).

Abb. 2: Differenzierung von Haushaltstypen in Deutschland im Jahr 2000

[Quelle: Engstler/ Menning 2003: 34]



Zwar ist die Ehe mit oder ohne Kinder mit 50% immer noch bei weitem die häufigste Lebensform. Doch bereits 36,1% aller Menschen in Deutschland führen einen Singlehaushalt (siehe Grafik). In urbanen Gebieten sind es häufig 50%. Dabei ist auch eine wachsende Zahl an allein lebenden Betagten festzustellen, die aber nicht nur auf die demografische Entwicklung zurückzuführen ist, sondern auch auf veränderte Lebensweisen älterer Menschen. Der zunehmende Wunsch nach Autonomie und Selbständigkeit, ausgedrückt in selbständigem Wohnen auch im Alter, wird durch den Ausbau ambulanter Pflege und neuer altengerechter Wohnformen ermöglicht bzw. erleichtert (vgl. Höpfinger 1997: 101).

Die migrantische Bevölkerung umfasste 2002 7,3 Millionen Personen, das sind ca. 9% der Gesamtbevölkerung. Bei dieser Zahl ist zu beachten, dass 21% der „so genannten“ Migranten – jener BewohnerInnen ohne deutschen Pass – in Deutschland geboren sind, also bereits mindestens der zweiten Generation angehören. Die regionale Verteilung der migrantischen Bevölkerung weist ein starkes West-Ost- sowie Stadt-Land-Gefälle auf. Hohe Bevölkerungsanteile finden sich vor allem in industriellen Agglomerationen (vgl. BiB 2004, 47ff). In vielen Großstädten liegt der Anteil der migrantischen Bevölkerung bei 20–30% (vgl. Birg 2004: 48). Prognosen gehen davon aus, dass ihr Anteil in Zukunft steigen wird.

▪ **Individualisierung der Lebensstile**

Der Übergang zur postindustriellen Gesellschaft wird seit Ende der 1960er Jahre begleitet von einem Wertewandel², im Zuge dessen neben dem materiellen Wohlstand immaterielle Werte und subjektive Befindlichkeiten für die Lebensqualität der Einzelnen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Wohlstand, Bildungsexpansion, Liberalisierung haben den meisten Menschen wachsende individuelle Möglichkeiten eröffnet, die in einer Bedeutungszunahme von Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung zum Ausdruck kommen. „Auf einen kurzen und einfachen Nenner gebracht: Wohlstand war das Fortschrittsziel der frühen und sich entwickelnden Industriegesellschaft, und Lebensqualität ist die Zielformel der postindustriellen Überflusgesellschaft, die an die Grenzen des Wachstums geraten ist und ihre ökologische Existenzgrundlage bedroht sieht“ (Noll 1997: 435f). Dabei kommt es aber nicht zu einem gänzlich neuen Wertekonsens, sondern zu einer Ausdifferenzierung vielfältiger, teils widersprüchlich erscheinender Kombinationen von Werten, Normen und Zielsetzungen. Es entsteht eine vielfältige Szenerie von sozialen Milieus, die sich im Hinblick auf Lebensziele und Alltagsethiken, Methoden der Lebensführung, Interpretationen von Arbeits- und Lebensbedingungen sowie Stile des Umgangs mit Mitmenschen sehr unterscheiden (vgl. Hradil 1997: 504f).

Bereits Mitte der 1980er Jahre sprach Ulrich Beck im Zusammenhang mit dieser Ausdifferenzierung von Lebensstilgruppen vom Prozess der Individualisierung. „In allen reichen Industrieländern – besonders deutlich in der Bundesrepublik Deutschland – hat sich in der wohlfahrtsstaatlichen Modernisierung nach dem Zweiten Weltkrieg ein gesellschaftlicher

² Als „Werte“ sind kollektiv geteilte Maßstäbe des gesellschaftlich Wünschenswerten zu verstehen, an denen individuelle Verhaltensweisen und Einstellungen ausgerichtet werden können (vgl. Immerfall 1997: 141).

Individualisierungsschub von bisher unerkannter Reichweite und Dynamik vollzogen“ (Beck 1986: 115f). Beck unterscheidet dabei drei zentrale Aspekte: „Herauslösung aus historisch vorgegebenen Sozialformen und -bindungen im Sinne traditioneller Herrschafts- und Versorgungszusammenhänge (‘Freisetzungsdimension’), Verlust von traditionellen Sicherheiten im Hinblick auf Handlungswissen, Glauben und leitende Normen (‘Entzauberungsdimension’) und – womit die Bedeutung des Begriffes gleichsam in ihr Gegenteil verkehrt wird – ein neue Art der sozialen Einbindung (‘Kontroll- bzw. Reintegrationsdimension’)“ (ebd. 206). Durch den Individualisierungsprozess sieht er Erwartungen auf „ein Stück eigenes Leben“ geweckt (materiell, räumlich, zeitlich und entlang der Gestaltung sozialer Beziehungen gedacht), die jedoch auf gesellschaftliche und politische Widerstände stoßen. „Auf diese Weise entstehen immer neue Suchbewegungen, die zum Teil experimentelle Umgangsweisen mit sozialen Beziehungen, dem eigenen Leben und Körper in den verschiedenen Varianten der Alternativ- und Jugendsubkultur erproben“ (ebd. 119f). Im Zuge zunehmender Unterbeschäftigung könne sich außerdem, so Beck, der Lebensschwerpunkt vom Arbeitsplatz zur Gestaltung und Erprobung neuer Lebensformen und Lebensstile verlagern.

Die Verschiebung des Lebensschwerpunktes weg vom Erwerbsleben ist auch 20 Jahre nach Beck’s Aussagen hochaktuell und dürfte sich künftig durch weitere Rationalisierungsmaßnahmen in der Arbeitswelt und die Auslagerung von Produktionsprozessen in Billiglohnländer noch weiter verschärfen. Becks Thesen zur Auflösung der bestehenden Sozialstrukturen werden in aktuellen sozialwissenschaftlichen Diskussionen kritisch gesehen. Es wird zwar eine Lockerung der Bindung an die Leitbilder und Wertsysteme der großen Institutionen konstatiert, diese führe aber nicht zur Auflösung, sondern zur Auf-fächerung sozialstruktureller Gruppen (vgl. Vester 2001: 136), oder, wie Geißler (2001: 132) meint, zu einem dynamischeren, pluralen Schicht- und Klassengefüge mit typischen Unterschieden in den Lebenschancen, dessen Konturen unübersichtlicher und weniger augenfällig sind. Einigkeit herrscht in den Sozialwissenschaften hingegen darüber, dass steigender Lebensstandard, der schon bei Beck angeklungene Individualisierungsschub und zunehmende Mobilität wichtige Entwicklungstendenzen in der modernen Sozialstruktur darstellen (vgl. Hradil 2002: 31f).

Interessant sind in diesem Zusammenhang auch Ergebnisse aktueller empirischer Untersuchungen, die Hinweise darauf geben, dass es seit den 1990er Jahren zur einem „Wandel des Wertewandels“ gekommen ist. Wurde in Westdeutschland bis Ende der 1980er Jahre noch eine wachsende Zahl an so genannten „Postmaterialisten“ verzeichnet, so ist die Zahl seit den 1990er Jahren rückläufig und materialistische Werthaltungen gewinnen wieder an Bedeutung. Diese werden zunehmend verbunden mit Selbstentfaltungsansprüchen. Der „Wandel des Wertewandels“ in den 1990er Jahren wird außerdem charakterisiert durch eine (wieder) steigende Bedeutung von Gemeinschaftswerten, v.a. Partnerschaft und Familie, Sicherheit und Geborgenheit. Als Grund für diesen Wandel wird einerseits die wirtschaftliche Stagnation und der damit verbundene drohende Arbeitsplatzverlust gewertet. Andererseits wird darin aber auch eine soziokulturelle Korrekturbewegung gesehen, um die Nachteile von Selbstverwirklichung und Individualisierung, nämlich Orientierungsprobleme, Belastung durch ständiges Aushandeln oder das Risiko des Scheiterns zu vermeiden (vgl. Hradil 2002: 45). Diese „Wiederentdeckung“ von

Gemeinschaftswerten lässt sich als Spielart von Becks „Kontroll- bzw. Reintegrationsdimension“ deuten, die er als eine der drei zentralen Aspekte im Prozess der Individualisierung sieht.

Der in seiner Komplexheit schwer fassbare Prozess der Individualisierung und des Wertewandels geht einher mit anschaulicheren und in ihrer Planungsrelevanz offensichtlicheren Faktoren wie dominierenden Lebensformen, entstandardisierten Lebensverläufen und einer Bedeutungszunahme von Mobilität.

Anzeichen einer Pluralisierung von Lebensformen³ sind etwa gestiegene Anteile Kinderloser und Ledigbleibender (vgl. BiB 2004: 70). Da derzeit aber immerhin noch zirka 50% der Bevölkerung in Ehegemeinschaften leben (vgl. Abb. 2 oben), stellt das BiB in Bezug auf die Institution „Familie und Ehe“ einschränkend fest, dass man eher von einer Umverteilung von Lebensformen zugunsten der Alleinlebenden sprechen sollte. Nach Höpfinger (1997: 129) ergibt sich insgesamt weniger eine Pluralisierung von Familienformen – dafür sei die Dominanz der Kleinfamilie zu eindeutig – als vielmehr eine verstärkte Dynamik und Individualisierung von Lebens- und Familienzyklen. Bereits heute folgen Lebensverläufe häufig nicht mehr den klassischen Phasen von Kindheit und Jugend, wo Bildung auf das Erwerbsleben vorbereiten soll, gefolgt von einem durchgehenden Arbeitsleben, meist verknüpft mit Familiengründung, und einem Altersabschnitt, der die Erholung vom Arbeitsleben darstellt. Stattdessen werden sie zunehmend charakterisiert durch Stichworte wie Weiterbildung, zweiter Bildungsweg, Umschulung, Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit.

Bei jüngeren Menschen wird die Koexistenz von traditionellen und innovativen Lebensformen beobachtet, wobei vor allem bei sozial besser gestellten jungen Erwachsenen in urbanen Räumen häufig eine „verlängerte“ Jugend ohne familiäre Verpflichtungen festzustellen ist, teilweise begleitet vom mehrmaligen Wechsel der Wohn- und Lebensform (vgl. Höpfinger 1997: 104). Einiges dürfte sich in Zukunft auch bei den Lebensstilen alter Menschen ändern. Nicht nur wird ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung stetig steigen, die zukünftigen Alten werden sich nach Höhn (1997: 90f) auch stark von den heutigen unterscheiden: „Diese zukünftigen Senioren werden dann ein höheres Bildungs- und Qualifikationsniveau haben, eine bessere Aussicht auf beruflichen Aufstieg, auch die Frauen werden häufiger eine lange und ununterbrochene Berufstätigkeit und Berufskarriere und damit Aussicht auf eine bessere, eigene Altersversorgung haben. Viele werden andererseits keine oder nur wenige Kinder und Enkel haben.“ Insgesamt sieht Höhn die zukünftigen Senioren kompetenter, unabhängiger und selbstbewusster als heute oder in der Vergangenheit.

Schließlich spielt die räumliche Mobilität gerade für individualisierte Lebensläufe eine zentrale Rolle. Damit ist einerseits der wachsende Aktionsradius breiter Bevölkerungskreise gemeint, also die Bewegungsmöglichkeiten im Raum. Daneben ändert sich aber heute etwa mit dem Wechsel von Lebensform, Lebensabschnitt oder Arbeitsplatz auch

³ Lebensformen sind dabei als Muster des Zusammenlebens der Bevölkerung im privaten Lebensbereich zu verstehen, wobei sich etwa durch die Kombination von Merkmalen der Haushalts-, Familien-, Generationen-, Alters- und Geschlechterstruktur verschiedene Lebensformen unterscheiden lassen (vgl. BiB 2004: 69).

häufiger als früher der Wohn- bzw. Lebensort. „Im Zuge der fortschreitenden Individualisierung und der Auflösung tradierter Lebensformen sind die Lebenslagen der einzelnen immer weniger dauerhaft geworden. Sie sind vielmehr zeitlich begrenzt, beziehen sich immer mehr nur noch auf einzelne Phasen und Abschnitte des Lebens. Mit den Lebenslagen und -formen ändern sich dabei nicht selten die Lebensorte“ (Nikodem/ Schulze/ Yildiz 2001: 211). Besonders ältere Menschen galten bisher als sehr sesshaft. Entsprechend des 1996 erhobenen Alterssurveys lebten 70- bis 85-Jährige im Schnitt rd. 32 Jahre in derselben Wohnung und rd. 50 Jahre am selben Ort. Friedrich (2001) weist darauf hin, dass Ältere etwa um den Faktor 3 seltener umziehen als jüngere Personengruppen. Grundsätzlich scheinen Menschen aber auch im Alter stärker als in der Vergangenheit ihren Wohnort zu wechseln. „Seit Jahren lässt sich eine zunehmende Tendenz von ‘Ruhesitzwanderungen’ feststellen“ (BiB 2004: 65). Verschiedene Städte beobachten dabei vor allem eine Rückwanderung vom Umland in die Kernstädte.

▪ Zunahme an sozialen Disparitäten

Die der öffentlichen räumlichen Planung zugrunde liegende Orientierung am „Gemeinwohl“ und das Bestreben um eine „Homogenisierung der Lebensbedingungen“ drückten sich in der kommunalen Freiraumentwicklung bislang in Bemühungen nach einer sozial gerechten Freiraumversorgung aus. Die soziale Lage der Bevölkerung bzw. einzelner Bevölkerungsgruppen ist daher für Fragen um Anpassungsnotwendigkeiten dieser kommunalen Versorgungsleistung eine wichtige Kenngröße.

Nach einem stetigen Anstieg des (materiellen) Wohlstands nach dem zweiten Weltkrieg ist seit den 1990er Jahren eine Stagnation der Situation auf hohem Niveau zu beobachten. Der steigende Wohlstand hat aber die Armut nicht beseitigt. Insgesamt blieben die materiellen Lebensbedingungen in Bezug auf das Muster der Einkommensverteilung zwischen 1962 und 1997 erstaunlich stabil, während die Vermögensunterschiede zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Schichten gewachsen sind. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist in den letzten Jahren angestiegen (in Westdeutschland: 1963 1,1%, 1990 2,8%, 1999 3,6% der Bevölkerung). Ca. 1/10 der Bevölkerung in Deutschland lebt mit einem Haushaltseinkommen unter der Armutsgrenze (50% des Durchschnittseinkommens). Zu beobachten ist dabei eine Verschiebung der Armutsr Risiken auf andere gesellschaftliche Gruppen. Betroffen sind heute vor allem Alleinerziehende, MigrantInnen, schlecht Qualifizierte und Arbeitslose. Alleinerziehende (hauptsächlich Frauen) lebten 1997 zu 30% in Armut, Arbeitslose zu 24%, kinderreiche Familien (mit mindestens 3 Kindern) zu 22% und MigrantInnen zu 20% (vgl. Geißler 2001: 105).

Auch wenn gemessen an den materiellen Verhältnissen die Kluft zwischen Arm und Reich in den letzten Jahren gewachsen ist (vgl. Geißler 2001: 107), kann die Frage der sozialen Gerechtigkeit nicht allein mit materiellen Kenngrößen beantwortet werden. Darüber hinaus geht es einerseits um kulturelle Normen (Werte) einer zumutbaren Lebensführung und andererseits um die Fähigkeit, mit den gegebenen Lebensbedingungen umzugehen. „So gut wie alle Milieus suchen ihre äußeren Lebenslagen mit aktiven individuellen wie auch vernetzten Strategien zu bewältigen. Diese Strategien sind je nach Habitus und kultureller Tradition verschieden, so dass verschiedene Milieus die gleiche objektive Situation auch

verschieden verarbeiten. [...] In Milieus, die gute soziale Netze oder erfolgreiche Strategien des Umgangs mit knappen oder unsicheren Ressourcen mobilisieren können, destabilisieren sich soziale Lagen seltener. Die Bewältigungsformen werden durch die neuen Lagen aber auch auf die Probe gestellt, und es zeigt sich, dass nicht alle Teile des Milieus sie erfolgreich anwenden können. Vielmehr teilen sich heute die Milieus in sich selbst in relative Gewinner und relative Verlierer“ (Vester 2001: 158ff).

2.2 Stadträumliche Entwicklungen

Aufgaben und Handlungsansätze in der kommunalen Freiraumversorgung ergeben sich einerseits aus den (Nutzungs-)Ansprüchen der Bevölkerung und andererseits aus räumlichen Größen wie dem aktuellen Bestand oder auch Fehlen von Freiräumen, aus ihrer Verfügbarkeit und Verteilung im Stadtraum. Das kommunale Handeln muss dementsprechend immer wieder auf aktuelle räumliche Entwicklungen und Situationen abgestimmt werden.

Wirtschaftliche Transformationsprozesse, politische Umbrüche und der demografische Wandel hinterlassen ihre Spuren in den stadträumlichen Strukturen und haben zu einem Nebeneinander heterogener räumlicher Entwicklungstendenzen wie Schrumpfung/ Fragmentierung/ Perforierung, Suburbanisierung, aber auch zu hohem Flächennutzungsdruck und Nachverdichtungsprozessen an ausgewählten Standorten geführt. Daraus resultiert eine polarisierte räumliche Entwicklung, mit schrumpfenden und wachsenden bzw. prosperierenden Regionen und mit kleinräumigen Differenzierungen innerhalb der Stadt bzw. zwischen Kernstadt und Umland. Suburbanisierungstendenzen, also der Bedeutungsgewinn von Umlandgebieten, die in vielen Städten in den 1960er Jahren einsetzten und Verfallstendenzen in den Kernstädten auslösten, überlagern dabei sowohl schrumpfende als auch wachsende Strukturen.

▪ **Schrumpfung/ Perforierung**

Bereits in den 1960er Jahren kam es durch Deindustrialisierungsprozesse, später zusätzlich durch politische Veränderungen zum zunehmenden Brachfallen von Industrie, Gewerbe, Transportinfrastruktur und militärischen Anlagen. Durch sinkende Bevölkerungszahlen – verursacht durch Fern- und Umlandwanderungen und geringe Geburtenraten – fallen seit einigen Jahren außerdem zunehmend auch Wohngebäude leer. Durch ihren Abriss vermehren sich städtische Brachen und verändern damit die Stadtstruktur und das Verhältnis zwischen überbautem und nicht überbautem Raum, also zwischen Gebäuden und Freiräumen. Diese Entwicklung ist nicht auf Ostdeutschland beschränkt, ähnliche Tendenzen sind in altindustriellen Regionen wie dem Ruhrgebiet schon längere Zeit zu beobachten. Göschel prognostiziert, dass ab 2015 auch andere westliche altindustrielle Regionen vom Abwärtstrend erfasst werden und ab 2020 auch bisher prosperierende Regionen in Süddeutschland (München, Stuttgart) (vgl. Göschel 2003: 13).

Brachen sind grundsätzlich ein notwendiges Zwischenprodukt für stadträumliche Entwicklungsprozesse und die Anpassung urbaner Systeme an veränderte Ansprüche und Erfordernisse. In schrumpfenden Städten geht die Zahl der Brachen und die Geschwindigkeit ihres Entstehens allerdings weit über das bisher bekannte Maß hinaus; diverse Prognosen lassen vermuten, dass viele davon auch langfristig nicht mehr für bauliche Nutzungen gebraucht werden. Neben der Zahl der Brachen ist auch ihre Verteilung im Stadtgefüge ein wichtiger Faktor. Eine Steuerung der Schrumpfung der gebauten Stadt von „außen nach innen“, wie sie – legt man das traditionelle Leitbild der kompakten europäischen Stadt zugrunde – erstrebenswert schiene, ist nur sehr bedingt möglich. Heterogene Besitzverhältnisse und starke Eigentumsrechte, Unterschiede im Bauzustand benachbarter Gebäude und damit unterschiedliche Rentabilitäten bezüglich ihrer Erhaltung aus Sicht der Eigentümer, aber auch die fehlende Umzugsbereitschaft von BewohnerInnen sind einige der Gründe dafür. Tatsächlich findet daher anstelle einer Schrumpfung von außen nach innen eine zunehmende Fragmentierung der baulichen Strukturen statt. Göschel (2003: 13) sieht dabei drei mögliche neue Stadtstrukturen:

1. Perforation (Bsp. Leipzig):

Die Kontinuität der Bebauungsstruktur wird durchlöchert, wo es rechtlich und ökonomisch möglich ist. Dies führt zu einer kleinräumigen, parzellenweisen Perforation der baulichen Struktur. Die Lebensformen in der perforierten Stadt werden aber weitgehend gleich bleiben. Herausgehoben wird die Bedeutungszunahme von vorübergehenden Flächennutzungen in perforierten Stadtstrukturen. „Städte, die Perforation betreiben, werden sich kleinteilig fragmentieren. Es werden temporäre Nutzungen eine Rolle spielen, die uns bisher sehr merkwürdig erscheinen. [...] Das Motto ist, Zelte statt Paläste“ (Göschel 2003: 13).

2. Stadttransformation⁴:

Im Falle einer Stadttransformation wird sich das Erscheinungsbild einer Stadt in ihrem gesamten Bestand verändern. Zusammenhängende Bebauungsstrukturen lösen sich dabei möglicherweise in einzelne „Siedlungsschollen“ auf. Hier wird sich eine wirtschaftliche Normalökonomie nicht mehr halten können, stattdessen könnten z.B. wirtschaftliche Sonderzonen errichtet werden.

3. Stadtauflösung:

Manche Siedlungsgebiete werden aber auch in dieser Form nicht zu halten sein. Gesteht man den Menschen nicht ein grundsätzliches „Recht auf Heimat“ zu, könnten Bewohner zu einer Umsiedlung aufgefordert werden und der Siedlungsbereich komplett rückgebaut, also aufgelöst werden. Göschel hält diese Entwicklungsmöglichkeit für einige ostdeutsche Städte für überlegenswert.

Probleme bereiten nicht nur die veränderten Stadtstrukturen insgesamt, sondern auch die einzelnen Brachen als „ungewollte“ und ungeplante und vor allem ungenutzte Freiräume. Durch das Transportieren eines Images von Wertlosigkeit und Niedergang führen sie zur Abwertung der umliegenden Stadtquartiere. Folgen sind verstärkte Wegzüge von

⁴ Vgl. dazu auch den Begriff der „Patchwork-Stadt“, einer Struktur „aus heterogenen Fragmenten geschrumpfter und verinselter Stadtviertel mit landschaftlich unstrukturierten Verbindungen“ (vgl. Oswald et al. 2002: 57).

BewohnerInnen, verbunden mit einer weiteren Destabilisierung der sozialen, ökonomischen und räumlichen Strukturen.

- **Flächennutzungsdruck in prosperierenden Städten/ Stadtteilen**

Der Begriff der prosperierenden Stadt wird in der Regel an einer guten bzw. stabilen wirtschaftlichen Lage festgemacht, die eine Stadt oder einen Stadtteil zu einem attraktiven Arbeits- und Wohnort machen. Prosperierende Stadtstrukturen zeichnen sich im Unterschied zu schrumpfenden Strukturen durch einen hohen Flächennutzungs- und -verwertungsdruck aus, der sich häufig auf gut erschlossene, infrastrukturell gut ausgestattete und meist zentrale Lagen konzentriert. Zwar haben viele Kernstädte seit den 1960er Jahren mit Verfallstendenzen in ihren Kernstädten zu kämpfen; doch Hannemann/ Läßle (2004) sehen in den letzten Jahren eine Umkehrung dieses Trends hin zu einer Reurbanisierung, wobei sie einschränkend feststellen, dass eine solche Entwicklung an vielfältige Voraussetzungen gebunden ist und sich nur selektiv durchsetzen wird. Es gebe aber doch signifikante Gründe für die Annahme, „dass vor allem Stadtmetropolen gerade in Zeiten von Globalisierung und Digitalisierung privilegierte Innovationsfelder der Wissens- und Kulturproduktion werden können und dass es auch weiterhin spezifische Formen städtischer Zentralität geben wird“ (Hannemann/ Läßle 2004). Als Indikator dafür sehen sie neben den Bevölkerungszahlen die Zahl der Arbeitsplätze, wobei sie deutliche Ost-West-Unterschiede wahrnehmen. Während sowohl Bevölkerungs- als auch Beschäftigtenzahlen in allen westdeutschen Stadtregionen und in fast allen Kernstädten (mit Ausnahme von Bremen und Ruhr) stiegen, zeige sich in den ostdeutschen Stadtregionen ein deutlicher Beschäftigungsrückgang sowohl in den Kernstädten als auch in den Stadträndern.

Der Flächennutzungsdruck in prosperierenden Städten oder Stadtgebieten führt zu bekannten Phänomenen, wie der Verdrängung von (günstigen) Wohnnutzungen durch kommerzielle Nutzungen bzw. hochpreisige Wohnangebote aufgrund von hohen Mieten (vgl. Krau 2000 und ISW 2000) und Nachverdichtungsprozessen. Nicht-kommerzielle Freiraumangebote sind dadurch latent in ihrem Bestand gefährdet. Der Freiraumbestand in prosperierenden Bereichen einer Stadt ist daher in der Regel stagnierend oder rückläufig.

2.3 Politisch-administrative Veränderungen

Die kommunale Freiraumentwicklung ist Teil der lokal-staatlichen Steuerungs- und Versorgungsaufgaben. In ihrem Selbstverständnis, ihren Zielen und Handlungsansätzen spiegeln sich dementsprechend auch allgemeine und übergeordnete Veränderungen im politisch-administrativen System wider. Im Folgenden wird auf zwei zentrale Aspekte eingegangen: auf Veränderungen im Leitbild hoheitlicher Steuerung hin zu einem „aktivierenden Staat“ und auf die Finanzlage der Kommunen.

▪ Das Leitbild des „aktivierenden Staates“

Kritik an der Bürokratisierung und Ineffizienz des politisch-administrativen Systems führte in den 1980er Jahren zum Propagieren eines neuen Leitbildes des „schlanken Staates“. Ansätze auf der Basis privatwirtschaftlicher Managementkonzepte sollten eine flexiblere Aufgabenerfüllung der Verwaltung ermöglichen und ihre Anpassungsfähigkeit an sich verändernde soziale, politische und ökonomische Umfeldbedingungen erhöhen. Unter dem Titel „Neues Steuerungsmodell“ (NSM, auch „New Public Management“ – NPM) prägen sie die Verwaltungsmodernisierung seit Ende der 1980er Jahre. Im Vordergrund standen nun ergebnis- und kundenorientierte Prozesse, Bezugspunkt wurde die Nachfrage der Bürger nach bestimmten „Produkten“ (vgl. Albrechtshauser 2002: 107). Es kam zu einer neuen Steuerungsbeziehung zwischen Politik und Verwaltung: Während sich die politische Ebene auf die Bestimmung von Zielvorgaben (das „Was“) beschränkt, sollte die Verwaltung weitgehend eigenständig über das „Wie“ der Umsetzung bestimmen (vgl. Jann/ Wegrich 2004: 199).

Angesichts der immer komplexer und dynamischer werdenden globalisierten Marktkräfte zeigen sich aber zunehmend Defizite sowohl hoheitlich-hierarchischer Steuerungsformen als auch der Steuerung durch den Markt (vgl. Altrock/ Güntner/ Kennel 2004: 191). Neben weiterhin hoheitlich bestimmten Handlungsmustern bzw. der Auslagerung von Aufgaben in den privatwirtschaftlichen Sektor setzt der Staat deshalb verstärkt auf Kooperationsprozesse mit nicht-hoheitlichen Akteuren, was seit Mitte der 1990er Jahre unter dem Begriff des „aktivierenden Staates“ als neuem verwaltungspolitischen Leitbild zum Ausdruck kommt (vgl. Jann/ Wegrich 2004: 199). Die in diesem Zusammenhang verfolgten Steuerungsansätze öffentlicher Akteure werden teilweise auch mit dem Begriff „Governance“⁵ umschrieben. Im Zentrum des „aktivierenden Staates“ bzw. von „Governance“ steht die Idee, gesellschaftliche Akteure nicht mehr ausschließlich durch top-down-Ansätze zu steuern und zu versorgen, sondern sie durch Aktivierung und Motivierung in die Problembewältigung einzubeziehen und zu Ko-Produzenten öffentlicher Leistungen zu machen. Um dem Rechnung zu tragen, wird eine Neugestaltung von Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren im Sinne von Netzwerken verlangt (vgl. Jann/ Wegrich 2004), wobei dem Staat neben hoheitlichem Steuern und Agieren verstärkt die Aufgabe des Aktivierens und Moderierens zukommt.

Neben der Erkenntnis, dass manche Aufgaben allein von hoheitlicher Seite nicht zu bewältigen sind, hat vor allem die schlechte kommunale Finanzlage dazu geführt, dass der Staat nicht nur Kooperationen mit externen Akteuren sucht, sondern dass er, ganz im Sinne des Neuen Steuerungsmodells, auch versucht, jene bisher (lokal-)staatlichen Leistungen auszulagern, die „im freien Spiel der Kräfte“ effizienter erbracht werden können bzw. bei denen eine staatliche Steuerung nicht (mehr) notwendig oder sinnvoll erscheint (vgl. auch unten: „Finanzlage der Kommunen“). Im Unterschied dazu wird in

⁵ Altrock/ Güntner/ Kennel (2004: 190) weisen darauf hin, dass es zwar keine allgemeingültige Definition des Begriffes „Governance“ gebe, dass aber zumindest Konsens darüber bestehe, dass damit ein verändertes Verständnis von politischer Steuerung gesellschaftlicher Prozesse gemeint ist.

Governance-Ansätzen nicht nur auf Marktakteure gesetzt, sondern (vor allem) auf die Eigeninitiative zivilgesellschaftlicher Akteure⁶.

Den Unterschied zwischen Neuem Steuerungsmodell (Management-Leitbild) und Governance illustrieren Jann/ Wegrich (2004: 201) besonders anschaulich an einem Beispiel aus dem Aufgabenbereich der kommunalen Freiraumentwicklung. „Wenn öffentliche Parks und Spielplätze verwahrlosen, fragt das Management-Leitbild nach Möglichkeiten der Effizienzsteigerung der zuständigen Verwaltung, ggf. auch nach Möglichkeiten der Privatisierung und des Outsourcing der Grünflächenpflege. Das Governance-Leitbild problematisiert, inwieweit die stakeholder dieser öffentlichen Plätze – Bürgerinnen und Bürger, Vereine, Nachbarschaften – in die Erhaltung öffentlicher Plätze involviert werden können, ausgehend von der einfachen Überlegung, dass soziale Probleme auch durch eine noch so effiziente Verwaltung nicht grundlegend zu lösen sind.“ Die Autoren sehen Governance dabei aber weniger als Gegenpol zu Management-orientierten Steuerungsansätzen wie dem Konzept des Neuen Steuerungsmodells, sondern vielmehr als Möglichkeit einer kritischen Auseinandersetzung, Korrektur und Ergänzung bestehender Verwaltungsansätze. Als Ziel wird ein angemessener Mix verschiedener Steuerungsmodi („mix of modes“) zwischen hierarchisch-hoheitlichem, marktwirtschaftlichem und netzwerkorientiertem Handeln angestrebt (ebd. 206).

Eine zentrale Bedeutung kommt dabei in jedem Fall der Kooperation zwischen hoheitlichen, marktwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu. Daraus werden verschiedene Potentiale abgeleitet. So streicht Benz heraus, dass durch kooperatives Handeln zum einen raschere und problemgerechtere Entscheidungen möglich werden sollen. Zum anderen wird die Möglichkeit gesehen, staatliches Handeln besser an veränderte Rahmenbedingungen und dynamische Entwicklungen anzupassen und damit Lernprozesse zu fördern. „Vor allem dauerhafte Kooperationsbeziehungen ermöglichen eine flexible Anpassung von Problemlösungen an nicht berücksichtigte Ereignisse, tragen also zur Lernfähigkeit der Verwaltung wie der Adressaten ihrer Entscheidungen bei“ (Benz 1994: 61).

Selle weist darauf hin, dass im Zuge von Kooperationen zwischen (Lokal-)Staat, Marktakteuren und BürgerInnen vermittelnde „intermediäre Organisationen“ entstehen. Derartige Vermittlungsaufgaben seien notwendig, da die vorhandenen Organisationen mit den Anforderungen neuer Kooperationsaufgaben vielfach überfordert seien (vgl. Selle 1996: 68). Er sieht solche Einrichtungen vor allem an den „innovativen Rändern“ bestehender Politikfelder.

Healey (2004) widmet sich der Frage, wie entsprechende Veränderungen im hoheitlichen Steuerungsverhalten befördert werden können und verweist dabei auf die Bedeutung, Experimente abseits von Handlungsroutinen zuzulassen. Wie bei Jann/ Wegrich angeklungen, kommt es nicht zu einem „Wechsel“ zwischen zwei Steuerungsansätzen, sondern zu Kombinationen und Überlagerungen von „alten“ und „neuen“ Ansätzen. Es

⁶ Aktuelle empirische Studien weisen darauf hin, dass Gemeinschaftswerte wieder an Bedeutung gewinnen (siehe Kap. 3.3 → „Freiwilligensurvey“). Hier stellt sich allerdings die Frage, ob die Beobachtung zunehmenden bürgerschaftlichen Engagements nicht bereits eine Reaktion auf abnehmende hoheitliche Leistungen ist.

gelte, so Selle (1996: 69), Wege zu finden, um die neuen Anforderungen an die bestehenden Institutionen heranzutragen und dort Lernprozesse auszulösen. Dies sei ein langwieriger Prozess.

Im Zusammenhang mit kooperativen Ansätzen werden aber auch verschiedene kritische Punkte angemerkt. So werden kooperative Handlungsansätze zwar als Chance für eine Bedeutungszunahme basisdemokratischer Prozesse gesehen, es wird aber auch darauf verwiesen, dass neue Akteurskonstellationen zu neuen Machtverhältnissen führen können. Bedenken werden vor allem dahin gehend geäußert, dass es zu einer erhöhten Einflussnahme einzelner Verbände und Interessengruppen auf Entscheidungen des politischen Systems kommt (vgl. Korte 2001: 515) und damit Entscheidungen in jenen Bereichen, die aus der hoheitlichen Steuerung ausgelagert werden, nicht mehr demokratisch legitimiert sind. Außerdem wird darauf verwiesen, dass zivilgesellschaftliche Akteure in unterschiedlichem Maße dazu fähig sind, in kooperativen Prozessen mitzuwirken, und dass jene, die weniger dazu in der Lage sind, durch derartige Prozesse benachteiligt werden (vgl. Kapitel 2.1). Pankoke (2003: 308) fordert daher, eine aktive Gesellschaft brauche auch einen aktivierenden Staat, der Ermöglichung wirksam mache. Altrock/ Güntner/ Kennel stellen die grundsätzliche Frage, ob die Handlungsfähigkeit der Steuerungssysteme durch derartige kooperative Ansätze tatsächlich erhöht werde, und sehen darüber hinaus die oben angeklungenen Probleme neuer „Machtverhältnisse“. „Kooperation in Netzwerken ist mit immensen Organisations-, Kommunikations- und Wissensproblemen konfrontiert – d.h. Komplexität des politischen Prozesses wird nicht reduziert, sondern gesteigert; Machtverschiebung zugunsten einzelner Akteure und auf Kosten anderer kann passieren“ (Altrock/ Güntner/ Kennel 2004: 194). Sie kommen zu dem Schluss, dass Kooperation in Netzwerken jedenfalls nicht als Allheilmittel für die staatliche und städtische Steuerungskrise zu verstehen ist.

▪ **Finanzlage der Kommunen**

Die kommunale Finanzlage ist ein bestimmender Faktor für die Erfüllung lokalstaatlicher Versorgungsleistungen. Die derzeitige Lage ist geprägt durch sinkende Einnahmen und wachsende Aufgaben, was die Handlungsspielräume immer geringer werden lässt. Gerade auf dieser Ebene öffnet sich die Schere zwischen Ausgaben und Verpflichtungen auf der einen und Einnahmen auf der anderen Seite immer mehr, was nach verbreiteter Auffassung die kommunale Autonomie in Frage zu stellen beginnt (vgl. Göschel 2004a: 38). Die nachfolgende Grafik (Abb. 3) zeigt, dass die Kommunen bereits in den 1990er Jahren mit Haushaltsdefiziten zu kämpfen hatten. Zur Jahrtausendwende hin erholte sich die Lage für wenige Jahre – hauptsächlich durch Einnahmen aus Vermögensveräußerungen. Etwa seit dem Jahr 2000 ist die Bilanz aber wieder negativ und die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben steigt beständig.

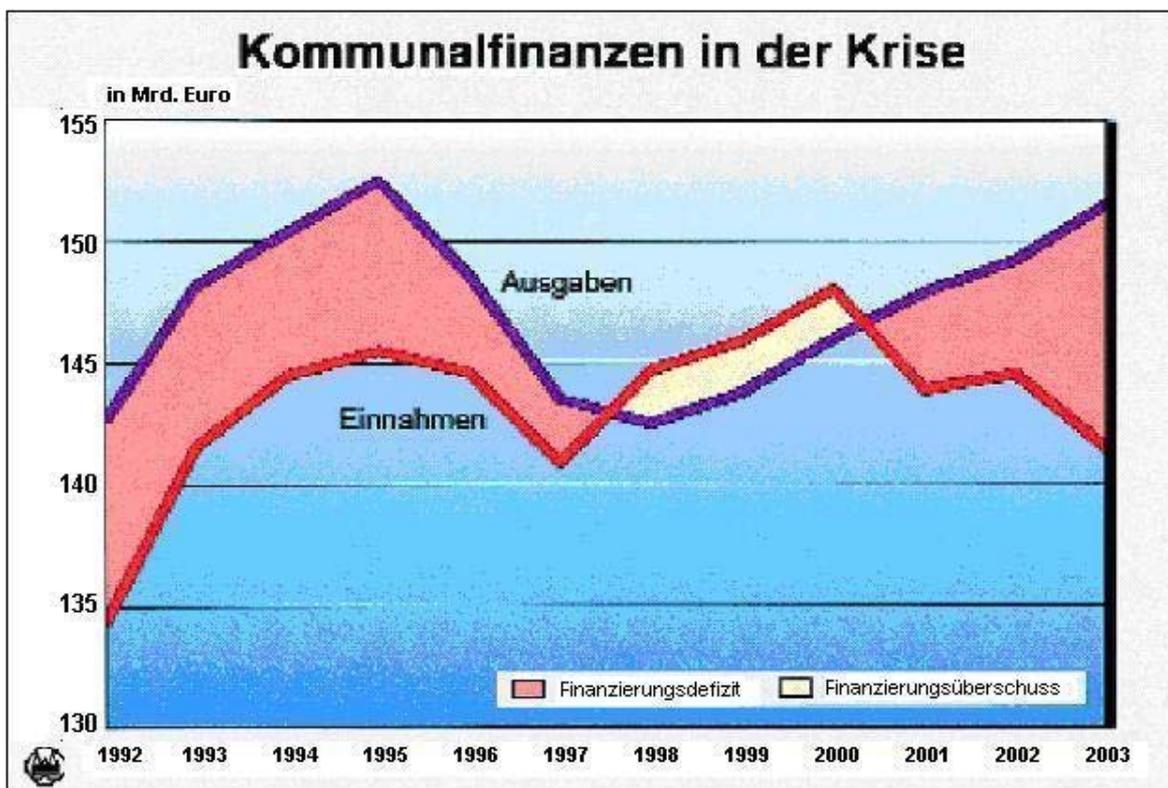


Abb. 3: Gemeindefinanzbericht 2003 des Deutschen Städtetages

[Quelle: Karrenberg/ Münstermann 2003: 6]

Noch deutlicher wird die finanzielle Lage der Kommunen, wenn man die Verwaltungshaushalte⁷ abgekoppelt von den Vermögenshaushalten betrachtet, da das Gesamtdefizit durch die angesprochenen Vermögensveräußerungen aus dem Vermögenshaushalt „beschönigt“ wird. „Das Gesamtdefizit in den Kommunalhaushalten des Jahres 2002 wäre ohne außergewöhnliche Einnahmen, die aus dem Verkauf von Vermögen, insbesondere Beteiligungen, stammen und vor allem in Baden-Württemberg eine große Rolle gespielt haben, noch wesentlich stärker gestiegen“ (Karrenberg/ Münstermann 2003: 6). Die sich daraus ergebende Differenz wird in Abbildung 4 deutlich.

⁷ „Der Verwaltungshaushalt ist der laufende Verbrauchs-, Aufwands- oder Betriebshaushalt. Er enthält alle vermögensunwirksamen, laufenden Einnahmen und alle vermögensunwirksamen, laufenden Ausgaben. Der Verwaltungshaushalt zeigt auf, welchen laufenden Aufwand die Verwaltung benötigt und wie sie diesen finanzieren kann“ (Bund der Steuerzahler in Sachsen e.V.).

Abb. 4: Kommunalfinanzen 2001 bis 2003 in den alten und den neuen Ländern¹⁾

[Quelle: Karrenberg/ Münstermann 2003: 5]

Einnahmen/ Ausgaben	2001	2002	2003	2002	2003
	Mrd. Euro			+/- %	
Einnahmen²⁾	143,95	144,54	141,45	0,4	-2,1
<u>darunter:</u>					
Steuern	49,06	47,49	46,50	-3,2	-2,1
<u>darunter:</u>					
Gewerbsteuereinnahmen	17,14	15,80	14,55	-7,9	-7,9
Umsatzsteueranteil	2,68	2,59	2,59	-3,1	-0,1
Einkommensteueranteil	20,42	20,22	20,35	-0,9	0,6
Gebühren	16,51	16,09	16,15	-2,7	0,1
Laufende Zuweisungen von Land/ Bund	39,34	39,77	37,80	1,1	-4,9
Investitionszuweisungen von Land/ Bund	8,14	8,26	9,80	1,5	18,7
Sonstige Einnahmen	30,88	32,93	31,20	6,7	-5,3
Ausgaben²⁾	147,91	149,20	151,25	0,9	1,4
<u>darunter:</u>					
Personal	39,32	40,07	40,90	1,9	2,1
Sachaufwand	28,55	29,32	29,80	2,7	1,6
Soziale Leistungen	27,34	28,17	29,35	3,0	4,2
Zinsen	5,30	5,13	5,15	-3,3	0,4
Sachinvestitionen	24,19	23,60	23,35	-2,4	-1,1
<u>davon:</u>					
Baumaßnahmen	18,42	17,73	18,10	-3,8	2,1
Erwerb von Sachvermögen	5,76	5,87	5,26	1,9	10,6
Sonstige Ausgaben	23,21	22,91	22,70	-1,3	-0,9
Finanzierungssaldo	-3,95	-4,66	-9,80	x	x
<u>Nachrichtlich</u>					
Einnahmen des Verwaltungshaushalts	125,05	125,15	121,45	0,1	-3,0
Ausgaben des Verwaltungshaushalts	118,07	120,91	123,30	2,4	2,0

1) Für 2003 Schätzung unter Berücksichtigung der Prognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom Januar 2003.

2) Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahmen und -tilgungen, Rücklagenentnahmen und Zuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, ohne kommunale Krankenhäuser.

Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die Einnahmen der Gesamthaushalte sanken zwischen 2002 und 2003 um 2,1%, während sich die der Verwaltungshaushalte um 3% reduzierten. Die Gesamtausgaben der Kommunen reduzierten sich im selben Zeitraum um 1,4%, die der Verwaltungshaushalte um 2%.

Städte mit schrumpfenden Bewohnerzahlen sind vom Einnahmenrückgang in besonderem Maße betroffen. Göschel (2003: 11) führt an, dass Kommunen nach gegenwärtiger Gemeindeordnung mit jedem wegziehenden Einwohner 3.000 Euro pro Jahr fortlaufend verlieren.

Die Problematik der kommunalen Finanzlage wird auch durch eine Städteumfrage zu aktuellen Problemstellungen der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik unterstrichen, die jährlich vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt wird. Darin sollen von den Städten jene sechs Probleme und Aufgaben mit besonderem Handlungsdruck für Rat und Verwaltung benannt werden. Seit 1994 wird das Thema „Kommunalfinanzen, Haushaltskonsolidierung“ von den befragten Städten als das dringlichste Problem angeführt. Seit 2000, also jenem Jahr, seit dem sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet (vgl. Abb. 3), ist die Zahl jener, die hier den höchsten Handlungsdruck sehen, stetig steigend; 2003 waren es 30% der Städte (vgl. Difu 2004).

Die knappen Mittel machen Einschränkungen im Bereich der kommunalen Leistungen nötig. Innerhalb eines Ermessensspielraumes in der Aufgabenerfüllung, den die Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechtes haben, kommt es zu einer Prioritätensetzung, die durch Haushaltsplan und Investitionsprogramm festgelegt wird. Die Position der so genannten „freiwilligen Aufgaben“, zu denen auch die Bereitstellung öffentlicher Freiräume zählt, schwächt sich dabei gegenüber den so genannten „Pflichtaufgaben“ ab⁸. Im Rahmen der Finanzplanung hat der Gemeinderat darauf zu achten, dass Notwendiges vor Wünschenswertem rangiert. Grundsätzlich haben bei gleicher Dringlichkeit Pflichtaufgaben Vorrang vor freiwilligen Aufgaben. Inwieweit letztere erfüllt werden, liegt im Ermessen des Gemeinderats (vgl. Bund der Steuerzahler in Sachsen e.V.).

Trotz dieser Untergliederung in Pflicht- und freiwillige Aufgaben verlangt die Prioritätensetzung innerhalb der kommunalen Aufgaben nach Bewertungsmaßstäben, die in weit stärkerem Maße als früher gerechtfertigt und begründet werden müssen. Dies führt zwar zu positiven Effekten wie mehr Transparenz etwa in der Mittelverwendung. Wollmann weist aber darauf hin, dass die mangelnde Messbarkeit der Qualität von öffentlichen Leistungen, im Neuen Steuerungsmodell verstanden als Produkte, leicht zu einer einseitigen Orientierung auf die ökonomische Dimension des Verwaltungshandelns führen kann, mit negativen Konsequenzen für die Gemeinwohlorientierung und Sozialstaatlichkeit der Verwaltung (vgl. Wollmann 1998: 227). Göschel (2004a: 49) führt außerdem an, dass unter dem Diktat der Ökonomie verschiedene Bereiche wie Sport, Soziales, Umwelt, Städtebau oder Kulturförderung ihre besonderen inhaltlichen Qualitäten verlieren.

⁸ Die Aufgaben der Kommunen werden unterteilt in freiwillige Aufgaben und in Pflichtaufgaben: „Nach den Vorschriften der Gemeindeordnung können die Gemeinden durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (Pflichtaufgaben). [...] Beispiele für Pflichtaufgaben: Wasserversorgung, Abfallbeseitigung, Straßenbaulast, Erschließung von Bauland, Abwasserbeseitigung, Feuerwehr. Beispiele für freiwillige Aufgaben: Frei- und Hallenbäder, Bürgerhäuser, Sportanlagen u. a. Freizeiteinrichtungen. Bei den freiwilligen Aufgaben kann die Gemeinde entscheiden, ob und wie sie diese erfüllen will“ (vgl. Bund der Steuerzahler in Sachsen e.V., Kommunallexikon).

Die schwierige Finanzlage führt also einerseits zur Reduktion von öffentlichen Leistungen bzw. zu einer verstärkten Prioritätensetzung. Sie führt aber auch dazu, dass zunehmend andere Finanzierungswege gesucht werden. Dabei wird einerseits die Strategie verfolgt, jene Leistungen an privatwirtschaftliche Akteure auszulagern bzw. marktwirtschaftlich zu organisieren (z.B. in Form von Eigenbetrieben), von denen erwartet wird, dass sie auf diese Weise effizienter erbracht werden können. Andererseits kommt es im Rahmen von Public-Private-Partnerships (PPP) zu verschiedenen Arten von Ko-Finanzierung durch privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure. Auch darin kommt die Bedeutungszunahme von Kooperationen zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren, wie sie schon beim „aktivierenden Staat“ zur Sprache kam, zum Ausdruck.

2.4 Zusammenfassung der angesprochenen Rahmenbedingungen

Alterung, zunehmende ethnische Mischung, Bevölkerungsrückgang, Pluralisierung von Lebensstilen, Individualisierung von Familien- und Lebenszyklen und daraus folgende entstandardisierte Lebensverläufe, hohe Mobilität und wachsende soziale Disparitäten kennzeichnen die derzeitigen gesellschaftlichen Entwicklungen. Sie sind verbunden mit einer zeitlichen Beschleunigung von Veränderungsprozessen. Auch stadträumliche Entwicklungen zeigen ein zunehmend heterogenes Bild, in dem Schrumpfung, Suburbanisierung und Reurbanisierung räumlich eng verflochten sind, wobei insbesondere Schrumpfungstendenzen zu „neuartigen“, perforierten Stadtstrukturen mit ungewissen weiteren Entwicklungen führen.

Gleichzeitig ist ein Wandel (lokal-)staatlicher Steuerungsansätze zu beobachten, im Zuge derer neben hoheitlich-hierarchischen Instrumenten und marktwirtschaftlich orientierten Herangehensweisen motivierende und moderierende Aspekte in den Vordergrund treten. Diese zielen unter anderem auf ein verstärktes Maß an bürgerschaftlichem Eigenengagement zur Erfüllung bisher öffentlicher Leistungen ab. Neben dem managementorientierten „Neuen Steuerungsmodell“ in einem „schlanken Staat“ gewinnt damit „Governance“ nach dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ an Bedeutung. Die schlechte Finanzlage zwingt die Kommunen außerdem zu einer verstärkten Prioritätensetzung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Erfüllung freiwilliger Aufgaben, zu denen auch Freizeitanlagen, also klassische öffentliche Freiräume wie Parkanlagen, Spiel- und Sportplätze gehören, rangiert dabei hinter jener der Pflichtaufgaben. Daher werden auch unter dem Aspekt der Finanzierung öffentlicher Aufgaben verstärkt Kooperationen mit Akteuren aus Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft eingegangen.

Der Blick auf aktuelle gesellschaftliche, räumliche und politisch-administrative Entwicklungen macht deutlich, dass offensichtlich Veränderungen im Bereich öffentlicher Versorgungsleistungen bzw. der öffentlich bereitgestellten Infrastruktur notwendig sind. Das folgende Kapitel setzt sich mit der Frage auseinander, welche Konsequenzen sich daraus für die kommunale Freiraumentwicklung als lokal-staatliche Aufgabe ableiten lassen.

3 Wandel in der kommunalen Freiraumentwicklung

Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung sind keine feststehenden Größen, sondern werden durch gesellschaftliche und politisch-administrative Entwicklungen ebenso wie durch faktische räumliche Veränderungen infrage gestellt, modifiziert, weiterentwickelt oder verworfen. Gleichzeitig werden Freiraumbedeutungen und Freiraumfunktionen neu gewichtet und interpretiert.

Auch die im vorangegangenen Kapitel angesprochenen Rahmenbedingungen werfen diverse Fragen für die Freiraumentwicklung auf. Welche Bedeutungen erhalten beispielsweise Freiräume in einer Stadt mit einer steigenden Zahl an Brachen und wie wird im Rahmen der Freiraumentwicklung mit dieser Situation umgegangen? Wie kann in der kommunalen Freiraumversorgung mit weiter ausdifferenzierten Anspruchslagen, aber auch mit wachsenden sozialen Disparitäten und räumlicher Segregation umgegangen werden? Was resultiert für die kommunale Freiraumversorgung aus dem Anspruch der Zivilgesellschaft nach mehr eigeninitiativen Handlungsmöglichkeiten? Und welche Auswirkungen haben kommunale Finanznot und der Rückzug des Staates aus Versorgungsleistungen auf die Freiraumentwicklung?

Diese beispielhaft angeführten Fragen illustrieren, dass die diskutierten Rahmenbedingungen vielfältige Auswirkungen auf die kommunale Freiraumversorgung und ihre Handlungsansätze erwarten lassen. Insgesamt ist die Lage geprägt von einer Heterogenisierung und damit einhergehend von einer zunehmenden Unbestimmbarkeit von Entwicklungsrichtungen gesellschaftlicher und räumlicher Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund erscheint die traditionellerweise an vorgegebenen, standardisierten Richtgrößen und formalisierten, hoheitlich geprägten Handlungsabläufen orientierte Freiraumversorgung als sehr starr. Vermehrt werden deshalb Forderungen nach flexibleren Ansätzen laut, die nicht mehr so sehr „allgemeingültigen“ Versorgungsstandards und traditionellen Vorgehensweisen folgen, sondern zieloffenere bzw. auf die jeweiligen Gegebenheiten abgestimmte Lösungen ermöglichen. Gleichzeitig soll aktuellen Rahmenbedingungen wie der Finanznot der Kommunen, aber auch dem verstärkten Anspruch der BürgerInnen nach eigeninitiativen Handlungsmöglichkeiten Rechnung getragen werden.

Im folgenden Teil der Arbeit gilt es darzustellen, ob bzw. inwieweit Hinweise auf derartige Veränderungen in der kommunalen Freiraumentwicklung erkennbar werden. Entsprechend den beiden untersuchungsleitenden Hypothesen geht es dabei zum einen um die Frage, ob sich Anzeichen für eine Flexibilisierung der Freiraumversorgung zeigen. Es gilt also zu klären, ob ein Abgehen von bisherigen Versorgungsgrundsätzen erkennbar ist oder ob bisherige Versorgungsleistungen, etwa in Bezug auf Nutzungsmöglichkeiten, zeitliche Verfügbarkeit oder den Ort selbst modifiziert werden, um eine Anpassung an aktuelle Rahmenbedingungen zu erlauben. Zum anderen geht es darum zu klären, welche Rolle kooperativen Handlungsansätzen in diesem Anpassungsprozess zukommt. Da die jeweils zeitaktuellen Freiraumbedeutungen und Freiraumfunktionen das Aufgabenverständnis maßgeblich prägen, wird außerdem zu Beginn kurz umrissen, welche

Bedeutungsverschiebungen sich durch die angesprochenen Rahmenbedingungen abzeichnen bzw. erwarten lassen.

Die Ausführungen sind nicht als gesamthafte, systematische Abhandlung aller derzeit zum Tragen kommenden Freiraumbedeutungen oder Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung zu verstehen, sondern konzentrieren sich auf eine beispielhafte Darstellung von Entwicklungen und Denkansätzen, die Flexibilisierungstendenzen und kooperative Handlungsweisen in der Freiraumversorgung erkennen lassen. Dazu werden nicht nur Ansätze berücksichtigt, die sich bereits in der kommunalen Verwaltungspraxis finden lassen. Gerade um aufkommende Tendenzen abbilden zu können, erscheint es sinnvoll, darüber hinaus Positionen einzubeziehen, die bislang erst im Rahmen fachlicher Auseinandersetzungen erörtert werden, deren praktische Relevanz bzw. Konsequenzen aber dementsprechend noch nicht genau bestimmt werden können. Da dezidiert auf die kommunale Freiraumentwicklung bezogene Aussagen nur in beschränktem Maße zu finden sind, werden außerdem fallweise Aussagen aus dem Bereich der Stadtplanung einbezogen, wenn diese explizit Bezug auf die Freiraumentwicklung nehmen bzw. wenn sie sich auf Freiraumbelange übertragen lassen.

3.1 Aktuelle Freiraumbedeutungen als Antwort auf veränderte gesellschaftliche Ansprüche und räumliche Problemlagen

Die Aufgaben der kommunalen Freiraumentwicklung werden maßgeblich beeinflusst von den zeitaktuellen Bedeutungen, die Freiräumen im urbanen Kontext beigemessen werden, bzw. den Ansprüchen, die Menschen an sie haben. Diese Bedeutungen und Ansprüche sind keine feststehenden Größen, sondern wandeln sich in Abhängigkeit von gesellschaftlichen und stadträumlichen Entwicklungen. Im Zuge aktueller Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 2) deuten sich dabei bestimmte Schwerpunktverlagerungen und Ausdifferenzierungen an, wobei sich zeigt, dass Grundfunktionen, die in der Vergangenheit benannt wurden, eine wichtige Grundlage für heutige Positionen darstellen.

Die Begriffe Freiraumfunktion und Freiraumbedeutung werden in der nachfolgenden Darstellung synonym verwendet. Es gilt außerdem zu betonen, dass es sich bei den angesprochenen Funktionen bzw. Bedeutungen um abstrakte Größen handelt, die in der Realität vielfältige Ausformungen annehmen, und dass ein und derselbe Freiraum in der Regel verschiedenste Bedeutungen hat. Auch wenn von monofunktionalen Räumen gesprochen wird, bezieht sich dies meist nur auf eine bestimmte, vorgesehene Nutzung. Letztlich sind die Bedeutungen, die einem Freiraum beigemessen werden, die Funktionen, die er übernimmt, aber immer abhängig von den Betrachtenden, den NutzerInnen. Siebel (2004) betont, gerade diese Uneindeutigkeit und die dadurch eröffneten Interpretationsmöglichkeiten seien ein Charakteristikum öffentlicher Räume. „Solche Räume sind offen dafür, unter den verschiedensten Interessen, Absichten und Hoffnungen ausgedeutet zu werden.“

Da das aktuelle Verständnis um Bedeutungen und Funktionen von Freiräumen bis heute maßgeblich von historischen Entwicklungen geprägt ist, wird vor dem Eingehen auf aktuelle Veränderungen zunächst ein kurzer Blick auf die Vergangenheit geworfen.

- **Historische Entwicklung von Freiraumbedeutungen als Grundlage für heutige Positionen**

Im Zuge des rasanten Stadtwachstums in der Zeit der Industrialisierung verschlechterten sich die Lebensbedingungen der Stadtbevölkerung rapide. Freiräume erhielten neben ihrer bisher vor allem dekorativen Funktion nun plötzlich durch das Auflockern extremer Bebauungsdichten große Bedeutung für die Verbesserung der stadthygienischen Zustände. Camillo-Sitte (1909, erste Auflage 1889) prägte dafür die Begriffe „dekoratives“ und „sanitäres Grün“. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts trat die Bedeutung als Erholungsraum vom Arbeitsleben in den Vordergrund, verbunden mit der Forderung nach einer aktiven Nutzbarkeit von Freiräumen. Martin Wagner (1915) unterschied dementsprechend zwischen dem Daseins- und dem Nutzwert von Freiräumen. Im Nationalsozialismus standen ideologische Aspekte im Vordergrund, die Nutzwertdiskussion wurde in den Hintergrund gedrängt. In der Nachkriegszeit traten Umweltzerstörungen zunehmend ins Bewusstsein der Menschen. Dementsprechend wurde den ökologischen Aspekten von Freiräumen mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Auch die gesellschaftspolitischen Umbrüche in der Zeit nach 1968 fanden ihren Niederschlag in der Bedeutung städtischer Freiräume. Im Zuge der allgemeinen Forderung nach einer Stärkung der Zivilgesellschaft sollte auch die Freiraumentwicklung mehr auf die Bedürfnisse der Menschen eingehen. Anknüpfend an die zur Jahrhundertwende aufgekommene Nutzwertdiskussion wurde der Gebrauchswert städtischer Freiräume (wieder) betont. Die von Nohl (1984) vorgenommene Differenzierung von Freiraumbedeutungen wurde zu Beginn der 1990er Jahre von Bochnig/ Selle weiterentwickelt, wobei diese nun von Freiraumfunktionen bzw. Freiraumbedeutungen sprachen. Während bei Nohl die Bedeutung städtischer Freiräume für die Reproduktion der Arbeitskraft stark im Vordergrund stand, betonten Bochnig/ Selle die Vielschichtigkeit an Bedeutungen von Freiräumen. Diese müssten dementsprechend immer in ihrem Zusammenspiel betrachtet werden. „Es geht immer zugleich um die soziale, ökologische und ökonomische Fragestellung. Eine „einäugige“, nur auf eine Funktionsbestimmung ausgerichtete Freiraumpolitik ließe einen wesentlichen Teil ihres Argumentations- und Handlungspotentials ungenutzt“ (Bochnig/ Selle 1992: 49). Dabei weisen sie auf einen Aspekt hin, der bisher keine explizite Erwähnung fand: die ökonomische Bedeutung von Freiräumen. Waren bis zum Beginn der 1990er Jahre soziale und ökologische Aspekte von Freiräumen im Vordergrund gestanden, so tritt durch die wachsende Standortkonkurrenz um Betriebe und Bewohner seither auch die Bedeutung städtischer Freiräume als weicher Standortfaktor (Wertsteigerung umliegender Grundstücke durch die Freiraumausstattung im Umfeld) immer stärker ins Bewusstsein sowohl von PlanerInnen als auch von InvestorInnen⁹.

⁹ Bochnig/ Selle (1992: 45) definieren die ökonomische Funktion von Freiräumen folgendermaßen: „Freiräume tragen zur Definition von Standorten bei, bestimmen so den (wirtschaftlichen) Wert von Grund und Boden, Gebäuden und Nutzungen (mit) und prägen damit zugleich auch die Standortwahl verschiedener Nutzergruppen.“

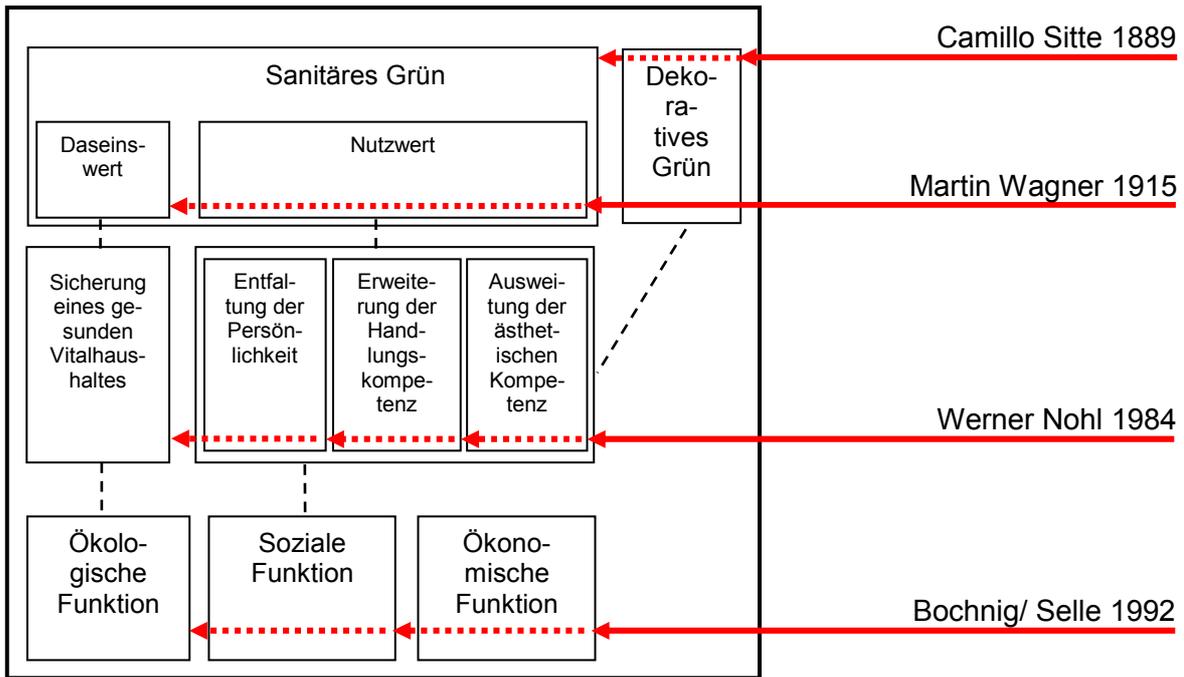


Abb. 5: Freiraumbedeutungen im historischen Rückblick
[Quelle: Bochnig/ Selle 1992: 42, Ergänzungen durch die Verf.]

Die von Bochnig/ Selle formulierten Kategorien prägen auch heute weitestgehend den Sprachgebrauch¹⁰. Sie werden den nachfolgend diskutierten aktuellen Entwicklungen zugrunde gelegt.

▪ Auswirkungen aktueller gesellschaftlicher Veränderungen auf Freiraumbedeutungen und Freiraumansprüche

Die gesellschaftlichen Veränderungen lassen vor allem Auswirkungen auf soziale und ökonomische Bedeutungen von Freiräumen erwarten. Vor allem Faktoren wie die veränderte Bevölkerungszusammensetzung, sowohl in Bezug auf Altersverteilung als auch in Bezug auf die kulturelle Zugehörigkeit, Individualisierung, Entstandardisierung von Lebensverläufen und die hohe räumliche Mobilität dürften dabei eine Rolle spielen. Während in der Vergangenheit wenige Lebensstilgruppen und relativ einheitliche Lebensbedingungen auszumachen waren, die eine gewisse Verallgemeinerung von Freiraumansprüchen zuließ, geht der Übergang von der Industrie- zur postindustriellen Gesellschaft einher mit einer wachsenden Ausdifferenzierung von Lebensstilen und Lebensstilgruppen und einer entsprechenden Ausdifferenzierung von Ansprüchen an den städtischen Freiraum, im Zuge derer eine solche Verallgemeinerung immer weniger möglich erscheint. Tessin (1997: 56f) beurteilt die Lage dahingehend, dass es sicherlich noch eine Schnittmenge allgemein anerkannter Werte, Geschmacksurteile und Freiraumtypen gebe, dass sich aber daneben neue Werte herauskristallierten, die nur noch von mehr oder weniger kleinen Bevölkerungsgruppen geteilt würden.

¹⁰ In den letzten Jahren wird Kritik an der Verwendung des „Funktions-“ Begriffes geübt, da er – dem funktionalistischen Ansatz der Moderne gleichgesetzt – für die Postmoderne als untauglich betrachtet wird. Auf diese Diskussion wird hier aber nicht weiter Bezug genommen (vgl. dazu Schöbel 2003a:14f und 2003b:7).

Die Tatsache, dass sich die alten Menschen in ihren Lebensansprüchen und Kompetenzen von den heutigen erheblich unterscheiden werden, wie Höhn meint (vgl. Kap 2.1), lässt erwarten, dass sich damit auch die Freiraumansprüche dieser Altersgruppe von denen vergangener Generationen unterscheiden. Dies schlägt sich ebenso im Sprachgebrauch nieder. Es wird von den „fitten Alten“ oder „mobilen Alten“ im Unterschied zu den „Gebrechlichen“ gesprochen, von den „jungen Alten“ im Gegensatz zu den Hochbetagten. Ihre Freiraumansprüche werden also differenzierter betrachtet werden müssen. Der erste Hamburger Gartenamtsleiter Otto Linne hatte am Beginn des 20. Jahrhunderts in seinem Bemühen um die Nutzbarkeit von Parkanlagen für die unterschiedlichsten Bevölkerungsgruppen den Begriff des „Alte-Leute-Garten“ geprägt, worunter er einen umschlossenen Blumengarten verstand. Angesichts aktueller demografischer Entwicklungen wird dieser Altersgruppe neuerdings in der freiraumplanerischen Fachdiskussion wieder vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt. Konkrete Veröffentlichungen dazu fehlen aber bisher weitgehend. Eine der wenigen Arbeiten über Freiraumansprüche alter Menschen (FLL 2003), konzentriert sich in der Hauptsache auf allgemeine gestalterische Ansätze für mobilitätsbeschränkte („gebrechliche“) alte Menschen. Friedrich (2001: 162 ff) weist in seiner Studie über altengerechte Wohnumgebungen auf die Bedeutung der Aufrechterhaltung von Umweltbezügen für Senioren hin, denn diese dienten als täglicher Beweis ihrer Fähigkeit zu einer selbstbestimmten Lebensführung. Dementsprechend weist er dem Wohnumfeld im Leben älterer Menschen eine zentrale Rolle zu, wobei aber von Seiten der älteren Menschen selbst wenig Wert auf eine seniorenspezifische Infrastruktur gelegt werde, sondern vor allem auf ein vertrautes, ein Gefühl von Sicherheit vermittelndes und nicht von Veränderungen geprägtes Umfeld. Dass die Grünflächenämter in Bezug auf die Altersgruppe der Senioren jedenfalls Handlungsbedarf sehen, illustriert eine Aussage des aktuellen Hamburger Grünflächenamtsleiters. „Die Parkbank ist schon lange nicht mehr ausreichend, die „jungen und mobilen“ Alten suchen auch Angebote, Veranstaltungen und attraktive Orte, die ihren Interessen entsprechen“ (Baumgarten 2001: 816).

Neben altersspezifischen Freiraumansprüchen werden auch kulturspezifische Traditionen der Freiraumnutzung eine zunehmende Rolle spielen. Wie in Kapitel 2.1 aufgezeigt wurde, wird der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund unsere Gesellschaft insgesamt in Zukunft stärker prägen. Dabei ist insbesondere die Tatsache, dass im Zuge der demografischen Alterung auch der Anteil alter Menschen mit Migrationshintergrund, meist noch aus der ersten Generation, wachsen wird, noch weitgehend unbehandelt. Da Freiraumansprüche unzweifelhaft – unter anderem – abhängig vom kulturellen Hintergrund eines Menschen sind, scheint es klar, dass sich mit einer veränderten ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung auch die Freiraumansprüche verändern werden. So zeigt sich etwa, dass es bei muslimischen Bevölkerungsgruppen zu einer auffallenderen geschlechtsspezifischen Freiraumnutzung kommt (vgl. Spitthöver 2003). Neben der Frage spezifischer Freiraumansprüche wird durch die weitere Differenzierung des kulturellen Hintergrundes der Stadtbewohner jedenfalls die Integrationsfunktion von Freiräumen verstärkt von Bedeutung sein. Ihre integrative Wirkung zeigt sich etwa in Form von

„Interkulturellen Gärten“¹¹, wie sie inzwischen in diversen deutschen Städten zu finden sind. Hinweise darauf, dass Freiräume einen entsprechenden Beitrag leisten können, geben auch verschiedene freiraumbezogene Projekte im Rahmen des Bund-Länder-Förderprogrammes „Soziale Stadt“.

Möglichkeiten zu Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung, zu einem „Stück eigenem Leben“, wie Beck es nennt, spielen in der postindustriellen Gesellschaft eine wichtige Rolle für die Lebensqualität (vgl. Kap 2.1). Nohl (2002: 10) meint, gerade im Reproduktionsbereich, in Freizeit, Konsum und Alltagskultur sei die Individualisierung der Gesellschaft gut zu beobachten. So werden etwa – dem neuen Körperbewusstsein entsprechend – zunehmend aktive Bewegungsmöglichkeiten nachgefragt, die sich aber – möglicherweise als Ausdruck einer solchen Individualisierung auch im Freizeitbereich – nicht nur auf vereinsgebundene und kommerzielle Angebote wie Fitnesscenter beziehen, sondern vermehrt individuell im Freiraum gesucht werden. Dies spiegelt sich z.B. darin wider, dass der informelle Freizeitsport gegenüber dem organisierten Sport immer stärker in den Vordergrund tritt. „Die Mitgliedschaft in Sportvereinen ist im letzten Jahrzehnt von 29 auf 21 Prozent der Bevölkerung über 14 Jahre zurückgegangen“ (Thomas 2001: 493). Dabei spielen Trendsportarten wie Rollerskating, Streetball oder Beachvolleyball eine wichtige Rolle. Sie verlangen nach geeigneten Freiräumen.

Neben sportlichen Aktivitäten erfreuen sich Events und Möglichkeiten zur Selbstinszenierung im öffentlichen Raum zunehmender Beliebtheit. Veranstaltungen gehören ohne Zweifel zu den überkommenen Nutzungen öffentlicher Räume. Tessin stellt die Frage, ob Beobachtungen über einen Wandel im Nutzungsverhalten in Parkanlagen auf neue Ansprüche hindeuten, und sieht einen Zusammenhang zwischen der verstärkten Nachfrage nach Veranstaltungen im öffentlichen Raum und den Individualisierungstendenzen der Gesellschaft. „Der Veranstaltungsboom, den wir seit Jahren überall erleben, ist nicht anders zu erklären als mit diesem im Zuge des Individualisierungsprozesses gestiegenen Wunsch nach einer freiwilligen, sporadischen ‘Integration auf Zeit’“ (Tessin 2002: 19).

Prägendes Merkmal unserer heutigen Gesellschaft sind auch neue Formen und Verläufe im Arbeitsleben. Erwerbsarbeitszeiten werden dabei durch längere Ausbildungszeiten verkürzt und durch mehr oder weniger lange Phasen der Erwerbslosigkeit sowie durch Phasen der Weiterbildung oder Umschulung unterbrochen. Arbeitsplatz und Arbeitsform wechseln häufiger als früher. Neue Formen der Arbeit wie moderne „Heimarbeit“, etwa Telearbeit, und flexible Arbeitszeiten und -orte machen die Trennung zwischen Arbeit und Freizeit diffuser: Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, den Begriff der „Erholung“ in seiner klassischen Bedeutung als regenerative Zeit (Reproduktion der Arbeitskraft) zwischen den Arbeitszeiten zu verwenden. Schöbel (2003a) meint überhaupt, dass die mit der klassischen Erwerbsarbeit verbundenen Werthaltungen der Wiederherstellung der Leistungskraft für die Arbeit und das Identifikationspotential über die Arbeit an die Industriegesellschaft gebunden und somit heute nicht mehr angemessen seien.

¹¹ Informationen zum Thema „Interkulturelle Gärten“ finden sich z.B. auf der Website der Stiftung Interkultur: <http://www.stiftung-interkultur.de/prop99.htm>

Nur am Rande sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Kinderbetreuung im Freiraum – früher genauso wie heute – fast ausschließlich unter dem Aspekt des Spielens und nur selten als (immer noch größtenteils von Frauen geleistete) Arbeit wahrgenommen wird. Die Erholungsfunktion von Freiräumen in ihrer klassischen Bedeutung als Erholungsort vom Arbeitsleben verlangt durch aktuelle Entwicklungen im Bereich der Erwerbsarbeit jedenfalls nach einer Neuinterpretation.

Gleichzeitig mit diesen Veränderungen in der Arbeitswelt treten neue ökonomische Aspekte in den Vordergrund. Wie in Bezug auf die historische Entwicklung von Freiraumbedeutungen angemerkt wurde, hat die ökonomische Bedeutung von Freiräumen vor allem als „weicher“ Standortfaktor für Gewerbeansiedlungen und Wohnentscheidungen in den letzten Jahren zugenommen. Auch das Bewusstsein um die Bedeutung des öffentlichen Raumes für die Attraktivität innerstädtischer Einkaufsbereiche (die mit inszenierten Einkaufswelten am Stadtrand konkurrieren müssen) hat sich in den letzten Jahren etabliert. Freiraum-Aspekte sind daher ein zentrales Thema des Stadtmarketings, das unter anderem versucht, durch temporäre „Inszenierungen des öffentlichen Raumes“ die Innenstadt zu beleben (vgl. BBR 2003: 60f). Neben diesen eher „klassischen“ ökonomischen Aspekten gewinnen vor dem Hintergrund wachsender Armut und hoher Arbeitslosenzahlen aber auch produktive Tätigkeiten im Sinne informeller Arbeit im Freiraum an Bedeutung. Sieverts Forderungen zielen in eine derartige Richtung, wenn er auch nicht explizit von informeller Arbeit sondern – den Quartiersbezug herausstellend – von „lokaler Ökonomie“ spricht. Er sieht die Menschen durch die Globalisierung vom Verlust ihrer Heimatorte als ortsgebundene und ganzheitlich erfahrene lokale Lebenswelt bedroht. Er bezieht dies nicht nur auf die „klassisch Immobilien“, nämlich Kinder und Alte, sondern alle Menschen, die langfristig aus den klassischen Arbeitsprozessen herausfallen, also Arbeitslose. Er sieht daher die Aufgabe, durch neue Arten von Räumen zur Entfaltung eines selbstbestimmten Lebens unter erheblich eingeschränkten ökonomischen Bedingungen wieder ganzheitliche Lebensfelder zu schaffen, „Lebensfelder, in denen sich zwar bescheidene und kleinteilige, dafür aber von der Globalisierung weitgehend unabhängige lokale Ökonomien entwickeln können“ (vgl. Sieverts 2001: 180). Das BBR (2003: 134) betont das Potential öffentlicher Freiräume speziell in sozial benachteiligten Quartieren. Neben ihrer Bedeutung als Ort der Identifikation mit dem Quartier seien diese auch als Handlungsfeld für Beschäftigungsinitiativen von Bedeutung. Gerade im Zusammenhang mit schrumpfenden Städten wird über selbstorganisierte, teilweise temporäre Projekte mit einer ökonomischen Ausrichtung nachgedacht¹².

Angesichts wachsender Armut ist zu vermuten, dass nicht zuletzt auch der Aspekt der Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln wieder eine verstärkte Rolle spielen wird. Hinweise darauf gibt etwa eine Untersuchung von Kleingärten und Grabeland, wobei festgestellt wurde, dass gerade in sozial benachteiligten Quartieren die Nachfrage nach (dem im Vergleich zu Kleingärten kostengünstigeren) Grabeland höher ist als in anderen Bereichen der Stadt mit einer besser situierten Bewohnerschaft (vgl. Caspers 2005).

¹² Mit dem Hinweis, dass eine kostengünstige Verpachtung von stadteigenen Flächen für gewinnbringende Zwecke eine indirekte Wirtschaftsförderung darstelle und damit zu Wettbewerbsverzerrungen führe, wurden etwa in Berlin-Marzahn Ansätze in dieser Richtung abgelehnt.

Als weiteres Kennzeichen der aktuellen gesellschaftlichen Entwicklung spielt auch die hohe räumliche Mobilität breiter Bevölkerungskreise eine Rolle für den Bedeutungswandel von Freiräumen. Neben einem größer werdenden Aktionsradius drückt sich die steigende Mobilität auch in einem vermehrten Wohnungswechsel aus, oft in Verbindung mit einem Wechsel der Lebenslage (Alterssitzwanderung, Wohnungswechsel bei Familiengründung, arbeitsplatzbedingter Wechsel des Wohnortes, ...). Dies hat Konsequenzen für den jeweiligen Standort. Mit einem Bewohnerwechsel oder dem Wechsel der Lebenslage von BewohnerInnen verändern sich Raumansprüche und Aneignungsprozesse in einem Quartier. Im Zuge dessen werden beständig Orte mit neuen Nutzungen und Bedeutungen belegt, neue Orte entstehen oder existierende Orte werden transformiert (vgl. Nikodem/ Schulze/ Yildiz 2001: 216). Die Bedeutungen bestehender Freiräume verändern sich also, gleichzeitig wechseln die – individualisierten – Freiraumansprüche an ein und demselben Standort mit den Bewohnern.

- **Auswirkungen von stadträumlichen Schrumpfungsprozessen auf Freiraumbedeutungen**

Auch stadträumliche Veränderungen haben mannigfaltige Auswirkungen auf die Bedeutungen des Freiraums. Die räumlichen Rahmenbedingungen ändern sich in prosperierenden Städten nicht grundsätzlich, sondern sind sozusagen in der Linie bisheriger Entwicklungen zu sehen. Bedeutungsverschiebungen bei Freiräumen lassen sich dort hauptsächlich aus gesellschaftlichen Veränderungen ableiten. In schrumpfenden Städten hingegen entstehen durch die massive Veränderung des Verhältnisses zwischen Freiraum und bebautem Raum im bestehenden Stadtgefüge ganz neue Perspektiven. Diese Situation erfordert neue räumliche Leitbilder für die nötigen Umstrukturierungsprozesse. Durch den Abriss einzelner Gebäude entstehen innerhalb der gewachsenen Strukturen abseits klassischer Planungsprozesse „plötzlich“ neue Freiräume in Form von Brachen. Die zunehmende Zahl solcher Abrissflächen und die damit einhergehende Perforierung (oder „Verinselung“) der Stadtstruktur (vgl. Göschel in Kap 2.2) führt zu einer erweiterten Bedeutung von Freiräumen als räumlich-strukturierenden Elementen¹³ einer Stadt.

Freiräume werden in Form von Brachen aber auch zu einem Symbol für wirtschaftlichen Abschwung und Perspektivlosigkeit. Durch verschiedene Ansätze soll eine Aufwertung der Flächen stattfinden und ihre Wirkung als weicher Standortfaktor aktiviert werden. Freiraum erhält damit neben seinen traditionellen Versorgungsfunktionen auch Bedeutung als Impulsgeber für eine positive Fortentwicklung eines Gebietes. Klassische gestalterische Ansätze sind allerdings aufgrund finanzieller Restriktionen und einer wegbrechenden Nachfragesituation nur mehr bedingt tragbar. Vielmehr geht es um Versuche, die Flächen mit neuen Bedeutungen und Nutzungsmustern zu „besetzen“. Vor diesem Hintergrund wird unter anderem auch der allseits anerkannten, aber bei Nutzungskonkurrenzen doch immer wieder schwer durchsetzbaren ökologischen Bedeutung von Freiräumen „neue“ Aufmerksamkeit zuteil.

¹³ Bei Bochnig/ Selle wird von der räumlich-ästhetischen Funktion von Freiraum gesprochen und diese wird der sozialen Funktion zugeordnet, vgl. Abb. 5.

3.2 Aufgaben der kommunalen Freiraumentwicklung vor dem Hintergrund aktueller Rahmenbedingungen und Freiraumbedeutungen

Neben weiterhin bestehenden, traditionellen Aufgaben in Bezug auf „Produktion“, Erhaltung und Weiterentwicklung von klassischen Freiräumen weisen die angesprochenen Veränderungen von Rahmenbedingungen und Freiraumbedeutungen auf die Notwendigkeit hin, manche Positionen und Prämissen der Freiraumversorgung zu überdenken und anzupassen. Nicht nur die Wissenschaft, auch die kommunalen Freiraumverwaltungen selbst sehen Handlungsbedarf. Heiner Baumgarten, Vorsitzender der deutschen Gartenamtsleiterkonferenz, meint etwa: „Es ist an der Zeit, angesichts der aktuellen Diskussion über die Zukunft der Städte (Einwohnerschwund, Strukturwandel in der Flächennutzung) und der sich ständig ändernden Freizeitnutzungen der Menschen die Position, die Aufgaben und die Kompetenz der Grünflächenämter neu zu bestimmen.“ (Baumgarten 2001: 815).

Die im Folgenden angesprochenen Entwicklungen konzentrieren sich auf Ansätze, die – als Reaktion auf aktuelle Rahmenbedingungen – vom traditionellen Aufgabenverständnis mit seiner auf Dauer ausgerichteten und an vorgegebenen Verteilungsstandards und klassischen Nutzungsangeboten orientierten Freiraumversorgung abgehen und stattdessen auf eine größere Offenheit in der Definition von Versorgungszielen und daraus resultierend auf eine Flexibilisierung der Freiraumversorgung hindeuten.

Zur besseren Herausarbeitung einzelner Aspekte werden die Erläuterungen nach Themenbereichen differenziert. Tatsächlich zeigen sich enge Verzahnungen und Wechselwirkungen bzw. Überlappungen, auf die, soweit dies wichtig erscheint, hingewiesen wird.

▪ Kundenorientierung

Anstelle klassischer, durch Fachleute definierter Versorgungsleistungen im Sinne einer Angebotsplanung gewinnt in der kommunalen Freiraumentwicklung zunehmend eine zielgruppenorientierte und objektbezogene Differenzierung öffentlicher Leistungen an Bedeutung. Neben der klassischen Angebotsplanung kommt es dabei vermehrt zu nachfrageorientierten Serviceleistungen. Dies entspricht ganz dem Anspruch des Neuen Steuerungsmodells nach einer stärkeren Kundenorientierung (vgl. Kap. 2.3). Bürgerumfragen zur Zufriedenheit mit „ihren“ Grünanlagen sollen den Grünflächenämtern dazu Anhaltspunkte und Argumentationshilfen liefern¹⁴.

Bestand in der Vergangenheit der Schwerpunkt der Versorgungsleistungen in Bezug auf Freiräume hauptsächlich in ihrer Planung, Realisierung und darauf folgenden Pflege, so verlangt die verstärkte Kundenorientierung auch nach einer vermehrten Koordination von Akteuren und Aktionen. Besonders wichtig wird dies in Zusammenhang mit der zu-

¹⁴ Z.B. eine bundesweite Befragung zur Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Grünflächen durch die KGSt 2004 oder eine umfassende Bürgerumfrage zur „Qualität und Nutzung öffentlicher Grünanlagen in Berlin“ im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Jahr 2000.

nehmenden Nachfrage nach explizit temporären Nutzungen in bestehenden öffentlichen Freiräumen, etwa in Form von öffentlichen Events, aber auch halböffentlichen oder privaten Veranstaltungen (z.B. Familien-, Vereins- oder Betriebsfeiern). Zwar sind Veranstaltungen im öffentlichen Freiraum traditionsgemäß Teil von Nutzungskonzepten, doch diese nachfrageorientierte Art der Serviceleistung durch die öffentliche Hand weicht vom überkommenen Aufgabenspektrum ab. Darin kommt ein sich veränderndes Rollenverständnis der kommunalen Freiraumentwicklung zum Ausdruck, bei dem es nicht mehr so sehr um die „reine“ Bereitstellung eines an einem abstrakten Allgemeinwohl orientierten Freiraumangebotes geht, sondern um das Ermöglichen individueller Ansprüche. Die kommunale Freiraumentwicklung wird hier vermehrt zum Dienstleister für private Freiraumansprüche („Kundenwünsche“) im öffentlichen Freiraum.

Freiräume sind nicht alle gleichermaßen für alle nachgefragten Nutzungen geeignet. Besonders Grünstrukturen sind gegenüber nicht vorgesehenen Nutzungen nur beschränkt tolerant. Die durch die Love-Parade in Berlin stattfindenden Verwüstungen im Tiergarten zeigen die krassen Auswirkungen, die temporäre Aktionen in bestehenden Freiräumen verursachen können. Neben vielen Vorteilen wie Imagegewinn oder Einnahmen zeigen solche Konfliktpotentiale, dass temporären Aktionen in bestehenden Freiräumen gewisse Grenzen gesetzt sind, sowohl in Bezug auf Häufigkeit oder Dauer als auch auf den ausgewählten Ort und die Nutzung. Baumgarten (2001: 817) befürwortet das Ermöglichen spezieller, temporärer Nutzungen auf Grünflächen, die im Dialog mit Bürgern und mit Unternehmen der Freizeitbranche entstehen sollen. Er betont aber gleichzeitig, dass dies unter Berücksichtigung gestalterischer, historischer und ökologischer Belange gesteuert werden muss.

Durch temporäre Nutzungen werden öffentliche Freiräume außerdem zeitweise der allgemeinen (alltäglichen) Nutzung entzogen, was zu Nutzungskonflikten und Verdrängungsprozessen führen kann. Sennett spricht bei der Vereinnahmung öffentlicher Flächen durch individuelle Nutzungen, die eigentlich der Privatsphäre zuzuordnen sind, auch von der „Tyrannei der Intimität“ (vgl. Sennett 1983 und Ehrenberg 2004). Auch durch Lärmentwicklung können Konflikte mit angrenzenden Nutzungen auftreten. Um also einerseits der Bevölkerung individuelle Nutzungsmöglichkeiten im öffentlichen Freiraum zu bieten und damit auch „Kundenwünsche“ zu bedienen, gleichzeitig aber Probleme und Schäden in den Anlagen durch „ungeeignete“ Nutzungen zu vermeiden, muss sich die öffentliche Hand durch die zeitliche und räumliche Steuerung solcher Veranstaltungen um eine „Regulierung eines verträglichen Nebeneinanders unterschiedlicher Nutzungen und Nutzergruppen“ (BBR 2003: 128) bemühen. Zu diesem Zweck entstanden in den letzten Jahren in verschiedenen Städten Serviceeinrichtungen, die über diverse Nutzungsmöglichkeiten in öffentlichen Freiräumen informieren¹⁵.

¹⁵ Hamburg: Website über „Veranstaltungsflächen in Grünanlagen“:

<http://www.hamburg.de/Behoerden/Umweltbehoerde/Ferien/veranstaltungsflaechen/w-flaechen.htm>

München: Unter dem Stichwort „Raumbörse für Gruppen und Vereine werden auch Freiräume wie Sportanlagen oder Schulhöfe angeboten: <http://www.muenchen.de/Rathaus/dir/raum/37876/index.html>

Zürich: Auf seiner Website informiert das Grünflächenamt (Grün Stadt Zürich) über Möglichkeiten der Nutzung öffentlicher Freiräume für private Anlässe: https://www.tiefbauamtzuerich.ch/internet/gsz/home/angebote/private_anlaesse.html

Der Ansatz der Kundenorientierung beschränkt sich aber nicht nur auf temporäre, eventartige Nutzungswünsche. Auch die zunehmende Nachfrage nach informell ausgeübten (Freizeit-)Sportarten, darunter Trendsportarten wie Beachvolleyball oder Streetball, verlangt nach entsprechenden Angeboten. Grundsätzlich stellen Moden in der Freiraumnutzung, häufig aus dem Bereich des Freizeitsports, die kommunale Freiraumentwicklung immer wieder vor die Frage, ob es sich „rentiert“, solche Trends aufzugreifen und entsprechende Angebote bereitzustellen, ob der jeweilige Trend also so lange anhält, bis sich die Investitionen „amortisiert“ haben (bei „konventionellen“ Kinderspielflächen wird von etwa 15 Jahren ausgegangen), und die Nachfrage genügend groß ist, um den Aufwand zu rechtfertigen. Außerdem ist zu klären, wie und wo sich neue Angebote gestalterisch ansprechend und funktional sinnvoll in bestehende Freiräume integrieren lassen. Stärker noch als kurzfristige Events werfen also Moden aus dem Bereich des insgesamt wichtiger werdenden Freizeitsports die Frage auf, wie neue Nutzungen in einem verträglichen Maß mit bestehenden Angeboten kombiniert werden können, ohne Konflikte oder gar Verdrängungsprozesse auszulösen.

Die bisher angesprochenen Nutzungswünsche sind dem Freizeitbereich zuzuordnen. Wie in Kapitel 3.1 angeführt, führen aktuelle gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen zu einer Neuinterpretation von Arbeit und Freizeit (als Erholung vom Arbeitsleben). Wenn von Kundenorientierung gesprochen wird, könnte es dementsprechend in Zukunft relevant sein, neben Freizeitaktivitäten andere Nutzungswünsche im Freiraum stärker zu berücksichtigen, etwa im Bereich der informellen Ökonomie. Es wurde außerdem angemerkt, dass die gärtnerische Freiraumnutzung zu Selbstversorgungszwecken im Zuge neuer Armut möglicherweise wieder an Bedeutung gewinnt. Im Sinne einer Kundenorientierung wäre zu überprüfen, ob diesem Anspruch durch klassische Einrichtungen wie Kleingartenanlagen Genüge getan wird oder ob vielleicht andere, informellere Freiraumtypen wie Grabeländer oder „interkulturelle Gärten“ (die bisher interessanterweise in der Regel in der kommunalen Freiraumversorgung keine Berücksichtigung fanden) diesem Anspruch besser gerecht werden können (vgl. dazu auch Caspers 2005).

▪ **Neuinterpretation einer sozial gerechten Freiraumversorgung**

Martin Wagner schuf mit seiner 1915 verfassten Dissertation „Das sanitäre Grün der Städte. Ein Beitrag zur Freiflächentheorie“ und den darin formulierten Versorgungsrichtwerten eine zentrale wissenschaftliche Basis für die kommunale Freiraumentwicklung. Mit seinem Ansatz wollte er eine sozial gerechte Freiraumversorgung vorantreiben und damit einen Beitrag zu gleichwertigen Lebensbedingungen in der Stadt schaffen. Basierend auf dieser Grundlage verwenden bis heute viele Kommunen Richtwerte als Maßstab¹⁶ für die Freiraumversorgung, auch wenn bereits in den 1980er Jahren von verschiedenen Fachleuten kritisch darauf hingewiesen wurde, dass es dabei nicht um objektivierbare Größen gehen kann, sondern immer nur um eine relative – für die politische Argumentation aber wichtige – Orientierungsgröße¹⁷.

¹⁶ König/ Brandl (2004) berichten von einer aktuellen Umfrage in 13 deutschen Großstädten, die ergab, dass Richt- und Orientierungswerte für die Analyse der Freiraum-Situation weiterhin Verwendung finden.

¹⁷ Zur Richtwert-Debatte vgl. z.B. Bäuerle 1984, Borchard 1974, Nohl 1984, Spitthöver 1982.

Die aktuellen Rahmenbedingungen lassen einen weiteren Kritikpunkt an diesem Ansatz laut werden: In der Vergangenheit wurden wenige Lebensstilgruppen mit in sich relativ einheitlichen Lebensbedingungen ausgemacht, die offensichtlich eine gewisse Verallgemeinerung von Freiraumansprüchen etwa in Form von Richtwerten für definierte Freiraumtypen zuließen. Im Unterschied dazu geht der Übergang von der Industrie- zur postindustriellen Gesellschaft einher mit einer gesteigerten Wahrnehmung von individuellen Ansprüchen und der Forderung, diese auszuleben (wie z.B. die wachsende Nachfrage nach verschiedenen Veranstaltungen im Freiraum, siehe oben „Kundenorientierung“), aber auch mit entstandardisierten Lebensverläufen und hoher Mobilität (vgl. Kap. 2.1). Klassische Handlungsansätze wie eine richtwertorientierte Versorgung sind vor diesem Hintergrund zumindest kritisch zu hinterfragen und es ist zu überlegen, ob nicht auch in Bezug auf die Freiraumversorgung eine Art von „Entstandardisierung“ nötig ist. Bereits die demografische Entwicklung, die zu einer Verschiebung der Altersverteilung mit einem steigenden Anteil an alten Menschen führt, zeigt Anpassungsnotwendigkeiten eines richtwertorientierten Ansatzes, obwohl dieser bis heute in vielen Städten eine wichtige Kenngröße für die Freiraumversorgung darstellt. So kann die Orientierung an x m² Spielplatz pro Einwohner nur bei einer konstanten Altersverteilung Sinn machen bzw. verlangt nach einer entsprechenden Anpassung, etwa einem anderen Schlüssel. Dass es aber mit einer Nachjustierung von Richtwerten nicht unbedingt getan ist, darauf deuten die offensichtlich heterogener und wechselhafter werdenden Lebenslagen und Ansprüche hin. Tessin legt dar, dass die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen zu einer Auffächerung von Anspruchslagen führen, mit dem Effekt, dass spezifische Nutzungen jeweils nur mehr von einem kleinen Teil der Bevölkerung nachgefragt werden. „Wenn sich die im Freiraum zum Tragen kommenden Ansprüche und Geschmäcker so ausdifferenzieren, dann stellt sich natürlich die Frage, inwieweit die Freiraumplanung diese jenseits des gesellschaftlichen Grundkonsenses liegenden, ja nur minoritären Positionen aufnehmen kann und soll“ (Tessin 1997: 57). Sowohl die Benennung von verallgemeinerbaren Freiraumansprüchen als Zielvorstellung als auch – daraus abgeleitet – die Beschränkung auf klassische Freiraumtypen scheint daher problematisch geworden zu sein. Tessin (ebd.) sieht darin weniger eine Veränderung als vielmehr eine Zuspitzung der bisherigen Aufgabe der Freiraumplanung: „Freiraumplanung war immer schon und wird es mehr denn je sein: Minoritätenpolitik.“

In der Fachdiskussion finden sich durchaus unterschiedliche Positionen, wie angesichts dieser Ausdifferenzierung und Wechselhaftigkeit von Anspruchslagen und der daraus resultierenden zunehmenden Unbestimmbarkeit von Entwicklungsrichtungen mit bisherigen Versorgungsgrundsätzen bzw. Versorgungsstandards umzugehen ist. Der bisherige Grundsatz einer „gleichwertigen“ oder „sozial gerechten“ Versorgung scheint dabei nach einer neuen Interpretation zu verlangen.

Lendi sieht – bezogen auf die übergeordnete Ebene der Raumplanung – die grundsätzliche Gefahr, dass im Zuge von Flexibilisierungsansätzen im Planungshandeln die Bedeutung bisher rahmengebender (normativer) Orientierungsgrößen zurückgeht und damit wichtige Ansätze wie der Abbau räumlicher Disparitäten hin zu gleichwertigen Lebensqualitäten verloren gehen. „Praxis und Lehre von der Raumentwicklung verraten unterschwellig und zunehmend die Neigung, von Grundannahmen, Postulaten, einer

grundsätzlichen Sicht, vom Humanen und Kulturellen, von einem breiten Gestaltungswillen, vom Langfristigen, vom Vertretbaren, also letztlich von ethischer Fundierung abzu-
sehen“ (Lendi 2004: 23). Eine ähnliche Position vertritt Nohl (2002: 16). Wie Lendi kritisiert er – diesmal direkt Bezug nehmend auf die Freiraumversorgung – das Abgehen von Richtwerten. Er meint, auch vor dem Hintergrund schwer bestimmbarer Anspruchshaltungen müssten Richtwerte weiterhin die Grundlage der Versorgung bilden. Nur so ließe sich eine an Nachhaltigkeitszielen orientierte und sozial gerechte Freiraumplanung gewährleisten. Schöbel (2003a: 91/ 187) vertritt (vor dem Hintergrund der Berliner Freiraumsituation) die Position, die öffentliche Hand müsse sich von der Vorstellung einer nivellierenden Freiraumentwicklung lösen, die in allen Teilen der Stadt eine gleichmäßige Versorgung anstrebe und damit auch stadträumliche Pluralismen bekämpfe. Insbesondere angesichts finanzieller Restriktionen und wachsender sozialer Disparitäten müsse die öffentliche Infrastruktur vielmehr als strategisches Instrument der Stadtentwicklung nach sozialen und ökonomischen Zielsetzungen eingesetzt werden. Er verwirft den Ansatz von Orientierungsgrößen aber nicht vollständig, sondern plädiert für ein verstärktes Eingehen auf die Dynamik der sozialräumlichen Struktur, die Wirtschaftsstruktur und die stadtpolitischen Ziele und Möglichkeiten als Bewertungsgrundlage für die Freiraumversorgung. Auch bei Giseke/ Renker (1998: 561f) klingt ein Abgehen vom Anspruch einer gleichmäßigen Versorgung an. Durch zunehmende Individualisierung und Differenzierung der Lebensstile stoße der Staat an seine Grenzen, nur noch eine begrenzte Handhabbarkeit von „allgemeingültigen Standards für die gesamte Stadt“ sei möglich. Sie leiten daraus die Frage nach dem Maß des notwendigen Grüns ab. Dies käme zwar einem Tabubruch in der Disziplin gleich, sei aber im Zuge der Überprüfung der sozialstaatlichen Zielsetzungen zwingend. Die unterschiedlichen Positionen weisen darauf hin, dass auch innerhalb der Disziplin kein Konsens über den Grundsatz einer richtwertorientierten Freiraumversorgung mehr besteht und dieser zumindest in der Form, wie er bisher angestrebt wurde, angesichts heterogener und wechselhafter Ansprüche und räumlicher Entwicklungen brüchig zu werden scheint.

Wagners Bestreben war es, mit seinen Richtwerten eine sozial gerechte Freiraumversorgung zu befördern. Angesichts wachsender sozialer Disparitäten müsste diesem Aspekt eigentlich vermehrte Aufmerksamkeit zuteil werden. Doch was folgt daraus, wenn die dafür gedachte traditionelle Orientierung an Richtwerten aufgrund der heterogenen Bedürfnislage nicht mehr als zielführend erachtet wird? Unumstritten dürfte die Feststellung sein, dass benachteiligte Bevölkerungsgruppen in ihrem Wohnumfeld häufig quantitativ schlechter mit Freiraum versorgt sind als materiell besser gestellte Gruppen¹⁸. Für Ansätze wie die in den 1970er Jahren aufgekommene Strategie, die schlechteren Lebenschancen benachteiligter Bevölkerungsgruppen durch die vorrangige Schaffung von Infrastrukturangeboten (also auch Freiraumangeboten) auszugleichen¹⁹, gibt es, so Tessin (1997: 85), gegenwärtig kein Geld. Außerdem sei die Skepsis gewachsen, dass über Freirauminfrastrukturangebote die Lebensbedingungen gesellschaftlich benachteiligter Gruppen nennenswert verbessert werden können.

¹⁸ Zum Zusammenhang zwischen Soziallage und Freiraumversorgung vgl. z.B. Untersuchungen von Herlyn/ Herlyn 1976; Spithöver 1982.

¹⁹ Dangschat (1997: 178) verweist auf den für diesen Ansatz 1969 von Bergmann et al. geprägten Begriff des „horizontalen Disparitätenausgleichs“.

Dies wirft die Frage auf, was denn eine gleichwertige Freiraumversorgung heute ausmacht. Einen wichtigen Hinweis dazu gibt der in Kap. 2.1 angesprochene Wertewandel, der deutlich macht, dass Lebensqualität in der heutigen Gesellschaft nicht ausschließlich durch materielle Aspekte bestimmt wird, sondern maßgeblich auch durch Möglichkeiten nach Selbstbestimmung, so wie dies auch in den Wünschen nach individuellen Nutzungsmöglichkeiten im Freiraum bereits angeklungen ist. Das Maß einer „gleichwertigen Freiraumversorgung“ ist nach diesem Verständnis nicht mehr unbedingt an Zahl, Größe und Ausstattung klassischer öffentlicher und hoheitlich angebotener Freiraumtypen festzumachen. Vermehrt geht es auch um die Frage, welche Potentiale Freiräume für zivilgesellschaftliches Handeln anbieten.

Die folgende Aussage von Göschel (2004b) illustriert, dass sich dabei materielle und immaterielle Aspekte möglicherweise auch substituieren können. Göschel betont zunächst, der Anspruch gleichwertiger Lebensbedingungen werde angesichts der aktuellen Rahmenbedingungen, die zu wachsenden sozialen Ungleichheiten und Polarisierungen in der Regionalentwicklung und auf lokaler Ebene führten, an sich zunehmend ad absurdum geführt. Eine Aufrechterhaltung sei nur möglich, wenn die Norm der gleichwertigen Lebensbedingungen dahingehend umgedeutet würde, dass sie neben dem materiellen Wohlstand auch qualitative Faktoren einbeziehe. „Wenn beispielsweise materielle Benachteiligung mit einer entspannten Lebensführung, mit größerer Freiheit in der Zeitverwendung, mit der Möglichkeit konkurrenzfreier Tätigkeiten und solcher, die auf dem Markt nicht realisierbar sind, verbunden wären“ (Göschel 2004b: 3). In seinem Hinweis auf die Bedeutung von Betätigungsmöglichkeiten abseits des regulären Marktgeschehens klingt der Ansatz der „informellen Arbeit“ durch, wie er auch von Häußermann/ Siebel eingefordert wird. Diese meinen, die Bereitstellung einer materiellen und personellen Infrastruktur in Wohngebieten, die nicht nur Erholung und Konsum, sondern auch produktive Tätigkeiten fördere, hätte voraussichtlich größere Folgewirkungen für die Wohnumfeldverbesserung als etwa die Schaffung von Grünflächen (vgl. Häußermann/ Siebel 1987: 193ff).

Ausgangspunkt für Altrocks Überlegungen ist nicht so sehr die Heterogenisierung von Anspruchslagen, sondern die Reduzierung von öffentlichen Leistungen. Mit Blick auf die Berliner Situation plädiert er für die temporäre Nutzbarkeit der zahlreichen brachliegenden Grundstücke. Er spricht von der „Kultivierung des Vorläufigen“. „Wenn die öffentliche Hand keine Mittel hat, eine umfassende Fürsorge zu betreiben, und gleichzeitig die Bürger auffordert, selbst ihr Schicksal in die Hand zu nehmen, muss sie zumindest dafür sorgen, dass sämtliche Ressourcen, die brachliegen oder unzureichend genutzt werden, für die Aneignung durch Bürger ohne Ressourcenverfügung zumindest vorübergehend bereitstehen. An dieser Stelle sollen lediglich Boden und umbaute Räume als solche Ressourcen erwähnt werden“ (Altrock 1998: 29). Er sieht darin also nicht nur die Möglichkeit zur Erweiterung des Freiraumangebotes, sondern vor allem die Möglichkeit, Aneignungsräume und Betätigungsfelder für die Bevölkerung vor Ort zu schaffen. Wie Göschel und Häußermann/ Siebel verweist auch er auf die Potentiale für informelle Ökonomien. Mit der Bezugnahme auf BürgerInnen ohne Ressourcenverfügung lässt er außerdem anklingen, dass solche Maßnahmen vor allem benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugute kommen sollen, und bietet damit einen aktuellen Ansatz für eine sozial gerechte

Freiraumversorgung. Neben diesen theoretischen Überlegungen illustrieren diverse freiraumbezogene Projekte aus der Praxis des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, dass gerade das Eröffnen von selbstbestimmten Handlungsmöglichkeiten im Freiraum in benachteiligten Quartieren zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen kann.

▪ **Reduzierung öffentlicher Leistungen – Prioritätensetzung**

Die Diskussion um das Abgehen von bisherigen Versorgungsstandards ist von Seiten der Kommunalverwaltungen maßgeblich durch deren schlechte Finanzlage verursacht. Darauf wird mit dem Setzen von Prioritäten innerhalb der Verwaltungsleistungen reagiert. Dies wirft die Frage auf, welches in Zukunft die Kerngeschäfte des lokalstaatlichen Handelns sein sollen. Die Freiraumversorgung gehört zu den so genannten „freiwilligen“ Leistungen der Kommunen (vgl. auch Kap. 2.3) und wird daher bei der Aufstellung des Haushaltsplanes gegenüber Pflichtaufgaben bei gleicher Dringlichkeit nachrangig behandelt. Die finanzielle Ausstattung des Freiraumressorts hängt also letztlich von der Positionierung von Freiraumbelangen gegenüber anderen kommunalen Aufgaben ab, wobei von Seiten der Grünflächenämter beklagt wird, dass der Wert des Grüns nicht richtig anerkannt werde und es immer wichtigere Sachen und auch politisch wirksamere Themen gebe (vgl. BBR 2003: 62). Politisch besonders hoch angesehen sind derzeit Maßnahmen, die die Wirtschaftslage verbessern, also etwa solche, die Wettbewerbsvorteile im interkommunalen oder gar internationalen Konkurrenzkampf versprechen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass es bei der Prioritätensetzung innerhalb der Freiraumversorgung selbst zu einer Konzentration von politisch gut argumentierbaren Investitionen auf Maßnahmen in touristisch oder wirtschaftlich besonders bedeutsamen Freiräumen kommt, zumeist in innerstädtischen Lagen (vgl. ebd.).

Lendi weist auf die Gefahren einer einseitig ökonomischen Orientierung der räumlichen Entwicklung hin, eine Kritik, die im Zusammenhang mit Maßnahmen nach dem Konzept des Neuen Steuerungsmodells (vgl. Kap. 2.3) wiederholt geäußert wird. „Wenn sich die trendigen Lehren mit ihrer eher einseitigen Orientierung am Wettbewerbstauglichen und also Ökonomischen durchsetzen, so wird auf die räumliche Gliederung größerer Gebiete, ihre innere Strukturierung sowie ihre Qualitätspotentiale bald einmal völlig verzichtet. Auf alle Fälle kann an den sachimmanenten, primär wirtschaftlich gestützten Zielvorgaben im Gegensatz zu jenen, welche darüber hinaus führen, abgelesen werden, wie kurz die Aufgabensuche aktuell reicht. Sie bleibt im Flexibilisieren und Effizienzsteigern stecken“ (Lendi 2004: 23).

Die Prioritätensetzung in der Freiraumentwicklung drückt sich außerdem in vielen Städten durch die Einführung von Pflegestufen für Grünanlagen aus²⁰. Als Bewertungsmaßstab werden verschiedene Indikatoren wie Bedarfsanalysen herangezogen, basierend etwa auf den oben erwähnten Bürgerumfragen (vgl. oben: Kundenorientierung). Ein wichtiges Argument liefert im Zuge neuer Pflegeansätze die ökologische Wertigkeit von Flächen. Dies ist wohl vor allem der Tatsache geschuldet, dass ökologisch wertvolle Flächen in der Regel gegenüber aufwendiger gestalteten und ausgestatteten städtischen Freiräumen

²⁰ Im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells gilt es als Ziel, nicht refinanzierbare Kosten der kommunalen Grünflächenpflege zu reduzieren, was in Pflegestufen seinen Ausdruck findet (vgl. KGSt 2004: 21).

einen geringeren Pflegeaufwand verursachen und daher für die Kommunen kostengünstiger sind, gleichzeitig aber eine politisch „vermarktbare“ Wertsteigerung darstellen können.

Neben finanziellen Restriktionen führen auch schrumpfende Bevölkerungszahlen zur Reduzierung öffentlicher Leistungen. „Es kommt zu demographisch bedingten Schließungen von Einrichtungen der Verwaltung, von Kindergärten, allgemein bildenden Schulen und – mit entsprechender zeitlicher Verzögerung – von weiterführenden Schulen sowie von Einrichtungen der haushaltsnahen Infrastruktur, insbesondere bei den Freizeiteinrichtungen“ (Birg 2004: 51). Dies schließt auch das öffentliche Freiraumangebot mit ein, das sich neben ökologischen und stadtstrukturellen Aspekten maßgeblich aus dem Bedarf der Bewohnerschaft (soziale Bedeutungen von Freiräumen) ableitet und damit in direktem Bezug zur Bevölkerungszahl steht.

Anders als bei Gebäuden, die bei fehlender Nachfrage abgerissen werden können und damit „verschwinden“, können Freiräume aber, auch wenn sie nicht genutzt werden, nicht „verschwinden“. Im Gegenteil entstehen gerade durch die Reduzierung von Gebäudenutzungen im Zuge der Schrumpfung brachliegende Grundstücke und damit weitere Freiräume. Eine geringere NutzerInnen-dichte in bestehenden Freiräumen führt aber umgekehrt auf die Zahl der NutzerInnen zu höheren Kosten. Die Schrumpfung der Bevölkerung wird daher – auch aus finanziellen Gründen bzw. „Rentabilitätsgedanken“ – insbesondere eine Reduzierung jener Freiraumangebote nötig machen, die in Relation zur Bevölkerungszahl geschaffen und erhalten werden, etwa Kinderspiel- oder Sporteinrichtungen, aber auch der Flächen mit hohem Pflege- und Instandhaltungsaufwand. Eine Art von Prioritätensetzung wird in der perforierten Stadt vor allem durch Standortentscheidungen stattfinden, die festlegen, wo welche Angebote erhalten bleiben und welche „verschwinden“ oder in „unaufwendige“ Freiräume umgewandelt werden. Dies hat zur Folge, dass sich zumindest für bestimmte Quartiere die Entfernungen zu diesen Freiräumen und damit die Wegzeiten erhöhen, was insbesondere wohnungsnahen Angebote wie Kinderspieleinrichtungen bzw. weniger mobile Bevölkerungsgruppen treffen wird (vgl. Göschel 2003: 11).

Insgesamt ist die öffentliche Hand aber durch die wachsende Brachenzahl mit einem Mehr an Freiräumen konfrontiert, für deren Herrichtung im konventionellen Sinn weder Nachfrage noch finanzielle Mittel vorhanden sind. Mehr noch, die öffentliche Hand fokussiert ihre Arbeit zwar in Bezug auf öffentliche Flächen, kümmert sich angesichts der abwertenden Wirkung brachliegender Grundstücke aber außerdem in verstärktem Maße auch um private Grundstücksflächen. Im Zuge von Schrumpfung scheint also zum einen eine Reduzierung des bestehenden Angebotes an „klassischen“ Freiräumen notwendig zu sein, gleichzeitig sind aber Lösungen für die vielen hinzukommenden, ungenutzten Flächen abseits bisheriger Muster gefragt. Bürgerschaftliches Engagement und das Experimentieren mit neuen Nutzungen spielen dabei eine wichtige Rolle. Auf diese Aspekte wird im Folgenden noch näher eingegangen.

Eine zwiespältige Situation bei der Prioritätensetzung ergibt sich offensichtlich bei der Betrachtung sozialer Bedeutungen von Freiräumen. Wie unter dem Punkt „Kundenorientierung“ (vgl. oben) erläutert wurde, kommt es bei der Freiraumversorgung zu einer

verstärkten Nachfrageorientierung, wobei der Schwerpunkt der Leistungen – wohl auch traditionsbedingt – auf Freizeit- und Erholungsaspekten liegt. Bei der Diskussion der Bedeutungsveränderungen von Freiräumen im Zuge der aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen (vgl. Kap. 3.1) wurde aber auch deutlich, dass gerade die klassische Erholungsfunktion, verstanden als Erholung vom Erwerbsarbeitsleben, angesichts heutiger Lebensverläufe offensichtlich einen Bedeutungswandel durchmacht und möglicherweise nicht mehr im Vordergrund der sozialen Funktionen von Freiräumen steht. Schöbel geht so weit zu sagen, dass die Freiraumfunktion Erholung dadurch keine Versorgungsaufgabe der öffentlichen Hand mehr sei. „Wenn „Erholung“ nicht mehr als Korrektiv sozialer Belastungen und Ungleichheiten, sondern als Ausdruck spezifischer, Lebensstil-abhängiger Freizeitbedürfnisse nachgefragt wird, kann dies vor allem nicht mehr als staatliche Kernaufgabe und damit als Inanspruchnahme von Steuergeldern legitimiert werden“ (Schöbel 2003a: 125). Dazu ist anzumerken, dass die Freiraumversorgung, will sie weiterhin zum Ausgleich von sozialen Belastungen und Ungleichheiten beitragen, tatsächlich ihre Prioritäten möglicherweise heute etwas weniger auf klassische Erholungsfunktionen legen muss, sondern mehr auf Leistungen, die auf die wachsenden sozialen Disparitäten reagieren. Welche Probleme sich bezüglich der Interpretation der „gleichwertigen Lebensbedingungen“ ergeben, wurde im vorangegangenen Kapitel angesprochen.

Insgesamt zeigt der Aspekt der Prioritätensetzung, dass die Reduzierung von Versorgungsleistungen einher geht mit einem Überdenken bisher angestrebter Freiraumqualitäten und Verteilungsmuster. An ihre Stelle tritt eine stärkere Bezugnahme auf einzelne Situationen, also eine Art von „Entstandardisierung“ bzw. die Suche nach neuen Qualitäten und Mustern.

- **Schaffung von Möglichkeitsräumen zur selbstbestimmten Aneignung und Nutzung**

In den letzten Jahren wird vermehrt die grundsätzliche Frage laut, ob denn Siedlungs- und Freiraumentwicklung überhaupt steuerbar seien. Sieverts (2001: 183f) etwa meint in seinen Betrachtungen über die „Zwischenstadt“, die aktuelle Planung sei vielmehr geprägt von der Unbestimmbarkeit aufgrund der Nicht-Prognostizierbarkeit der Stadtentwicklung. Er kommt zu dem Schluss, dass diese Unbestimmtheit als Grundlage der Stadtplanung verstanden werden müsse und einen kreativen Umgang erfordere. „Es geht nicht mehr primär um die analytische Ableitung von klaren, definierbaren Bedürfnissen und Programmen, sondern um das Aufzeigen neuer gesellschaftlicher und kultureller Chancen, neuer, auch politisch attraktiver Möglichkeiten in Form von Spielräumen und von Gestaltungsangeboten“ (Sieverts 2001: 184).

In der Freiraumversorgung wird dies besonders in Zusammenhang mit der Bedeutungszunahme – sowohl von öffentlicher als auch von Bevölkerungsseite erwünschter – bürgerschaftlicher Eigeninitiative deutlich. Es geht heute sicher weiterhin, aber eben nicht mehr ausschließlich um das „Anbieten“, das „Zur-Verfügung-Stellen“ von „fertigen“ Freiräumen. Darauf deutet die zunehmende Nachfrage nach privaten Nutzungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum hin (vgl. oben „Kundenorientierung“). Um Spielraum für selbstbestimmtes Handeln zu lassen, bedarf es eines Angebotes an entsprechenden Orten, die

über die Möglichkeiten in klassischen Freiraumtypen hinausgehen. Denn hier geht es nicht nur um traditionelle Ansätze wie das Einbringen von Ideen zur Neugestaltung in einem Beteiligungsprozess für einen dann langfristig zu erhaltenden Zustand einer Fläche, sondern um die Möglichkeit zur – teilweise temporären – eigeninitiativen, das heißt selbstbestimmten „Besetzung“ von Freiräumen. Die aktive Inbesitznahme beschränkt sich in klassischen öffentlichen Freiräumen wie Parkanlagen in der Regel auf das Betreten und „Bespielen“. Alle Arten von gestalterischen Eingriffen, das Hinterlassen von Spuren bzw. physische Veränderungen durch bauliche oder gärtnerische Maßnahmen sind in der Regel nicht erlaubt. Nur für spezielle Altersgruppen (Kinder und Jugendliche) sind „veränderbare“ Freiräume“ vorgesehen, allerdings wiederum für ausgewählte Aktivitäten an dafür ausgewählten Orten wie Abenteuerspielplätzen, Matschspielplätzen oder „offiziellen“ Graffitiwänden. Für ein weitergehendes Verständnis selbstbestimmten Handelns werden daher neben „klassischen“ Orten wie Plätzen und Parkanlagen vermehrt offene, noch unbesetzte Orte gesucht. „Aufmarschplatz und Kirchplatz haben ihre dominante Stellung eingebüßt. [...] Die ‘Bühne Stadt’ besteht möglicherweise tatsächlich nicht mehr nur aus traditionellen Plätzen und Parks. ‘Liveacts’ suchen sich ihren Raum überall: auf Brachen, Parkplätzen, Un-Orten der verschiedensten Art“ (BBR 2003: 37f). Mit der Aneignung dieser Orte werden ihre Nutzungen umgedeutet, damit „wird mit einem Mal der Stadtraum insgesamt zum potentiell öffentlich nutzbaren Raum“ (ebd.). Es handelt sich um Orte, die Schneider als Möglichkeitsräume²¹ bezeichnet, angeeignet von nomadisierenden Öffentlichkeiten. „Öffentlichkeit ist heute in zunehmendem Maße eine wandernde. Sie richtet sich dort ein, wo Platz ist. Und das ist oft nicht mehr auf dem Platz. Sie etabliert sich an den unterschiedlichsten Orten, sie ist spontan, beweglich und ungebunden – vom virtuellen chat-room bis zum ganz realen Treffpunkt. Manche konstatieren daher das Verschwinden des öffentlichen Raumes. Andere deuten die Loslösung vom Platz, dem öffentlichen Ort par excellence, als Ausdruck einer zunehmenden Vielfalt des öffentlichen Lebens“ (Schneider 2000: 13).

Die daraus entstehenden improvisierten Möglichkeiten der Freiraumnutzung scheinen dabei häufig völlig ausreichend oder vielmehr gerade gesucht. Insbesondere ungenutzte Grundstücke oder „vergessene Ecken“ und Restflächen bieten vielfältige Möglichkeiten für solche Aneignungsprozesse. „Städtische Räume der unterschiedlichsten Art werden – oft nur temporär – zurückerobert für Nutzungsarten, die bislang von den Planern und Gestaltern hier nicht vorgesehen waren“ (BBR 2003: 35). Auch Zlonicky betont, dass es insbesondere solche „unfertigen Orte“, „nicht ausgefüllten Orte“ sind, die eigeninitiativ Aneignung befördern und zur Einmischung auffordern. In der Aussage, erst eine Stadt, die Nischen zur freien Aneignung, die Unordnung und Chaos zulasse, sei eine Stadt mit Zukunft, verdeutlicht er außerdem den Stellenwert, den er solchen Orten für die Stadtentwicklung beimisst (vgl. Zlonicky 1991: 92, zitiert nach: Bürgerbüro Stadtentwicklung 1998: 92).

Die hier umschriebenen Freiräume stehen in ihrer Unbestimmtheit und Flüchtigkeit im Kontrast zu tradierten Freiraumtypen. Außerdem beschränken sich die Nutzungen nicht auf öffentliche Flächen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass solche Flächen bzw. die

²¹ Zum Begriff des „Möglichkeitsraumes“ vgl. auch Siebel 2004.

hier zum Ausdruck kommenden Freiraumansprüche bislang von der kommunalen Freiraumentwicklung bei ihren Überlegungen zur Freiraumversorgung in der Regel unberücksichtigt blieben. Einerseits kommt es aber offensichtlich zu einer vermehrten Nachfrage nach derartigen Freiräumen und andererseits sind die damit verbundenen Potentiale der eigeninitiativen „Freiraumproduktion“ von den Kommunen grundsätzlich zunehmend erwünscht. Es sind daher von öffentlicher Seite Überlegungen anzustellen, wie solche Freiraumnutzungen in übergeordnete Aufgaben und Ziele der Freiraumentwicklung integriert werden können. Darin zeigen sich Parallelen zu der Forderung in der räumlichen Planung, Einzelprojekte angesichts der Verlagerung von einem gesamthaften zu einem projektbezogenen Ansatz in gesamtstädtische strategische Zusammenhänge einzubinden (vgl. BBR 2003: 135). Für die Freiraumentwicklung bedeutet dies etwa, dass sich gesamtstädtische oder stadtteilbezogene Freiraumkonzepte nicht auf die Berücksichtigung von öffentlich bereitgestellten tradierten Freiraumtypen beschränken dürfen, sondern auch jene durch eigeninitiative Aneignung „produzierten“ Freiräumen mit berücksichtigen müssen. Dass sich diesbezüglich tatsächlich ein neues Verständnis von Freiraumversorgung herauszubilden beginnt, zeigen die in Kapitel 4.1 bzw. 4.2 geschilderten Freiraumkategorien und Spielraumkonzepte.

▪ **Aufgreifen neuer Bedeutungen und Nutzungen**

Wie das bisher Gesagte deutlich macht, scheinen bislang allgemeingültige Standards wie Versorgungsrichtwerte für die gesamte Stadt nur noch begrenzt handhabbar zu sein. Darauf wird einerseits mit einem stärkeren Eingehen auf „Kundenwünsche“ reagiert (Orientierung an Partikularinteressen), andererseits sind in der Planung anstelle endgültiger, auf ein fixes Ziel ausgerichteter Aussagen vermehrt ergebnisoffene Ansätze zu beobachten. Dabei ist auch von „Experimenten“ die Rede, die Entwicklungsmöglichkeiten erproben sollen, gleichzeitig aber fehlerfreundlich und damit flexibel sind. „Um nicht völlig ihre Steuerungsfunktion zu verlieren, muss Planung angesichts der Flexibilitäts- und Mobilitätsgebote der Ökonomie, des zentralen Taktgebers also, kurzfristiger und flexibler werden. [...] Wenn Planung Selbstbindung in der Zeit ist, also zukünftige Entwicklungen zu steuern sucht, Planung aber nicht zukünftige Möglichkeiten und Entwicklungen überformen bzw. verhindern soll, muss sie im Prinzip auch fehlerfreundlich und damit in ihren Folgen reversibel sein“ (Henckel/ Eberling 2002: 23). Selle betont, dass Innovationen dann leichter sind, wenn man sie zunächst auf einzelne Projekte beschränkt. Vorbehalte wie „... das geht nicht, das rechnet sich nicht, ...“ können damit „sozusagen experimentell widerlegt werden“ (Selle 2000a: A63/ A64). Sie sind insbesondere vor dem Hintergrund möglicher neuer Freiraumansprüche, die aber noch nicht klar fassbar sind, ein wichtiges Experimentierfeld. Solche Projekte werden damit zu „Vor-Bildern“ in dem Sinne, dass sie bislang unausgesprochene Bedürfnisse sichtbar machen können (vgl. Keller/ Koch/ Selle 1998: 163). Die Bedeutung von experimentellen Initialprojekten illustriert das Vorgehen im Rahmen der IBA Emscher Park, wo durch einzelne Projekte impulsgebende neue Bilder von Freiräumen entworfen und vermittelt, aber auch neue Umgangsweisen mit Freiräumen im Bereich von Pflege und Nutzung erprobt wurden (Stichwort der „pflegenden Entwicklung“).

Derartige Ansätze sind insbesondere vor dem Hintergrund schrumpfender Städte von Interesse. Die Unbestimmbarkeit der weiteren räumlichen Entwicklung prägt zwar die Wahrnehmung der Planungsprofession insgesamt, zeigt sich in schrumpfenden Städten aber in besonders ausgeprägter Form. Durch die hohe Zahl von „neuen“ Freiräumen abseits städtebaulicher oder freiraumplanerischer Maßgaben kommt es zur ungewohnten Lage eines „Überflusses“ an Freiräumen in der Stadt. Grundsätzlich bieten die vielen „freien“ Flächen neue Handlungsspielräume für die Freiraumversorgung. Durch die Schaffung neuer Parkanlagen oder Spielmöglichkeiten können etwa bisherige Versorgungsdefizite reduziert und damit die Freiraumversorgung in einzelnen Quartieren verbessert werden. Allerdings werden sich solche Maßnahmen aus finanziellen Gründen auf Einzelfälle beschränken. Sinkende Bewohnerzahlen und Bewohnerdichten führen aber auch zu veränderten Freiraumansprüchen. Zusätzliche Versorgungsleistungen in Form klassischer Freiraumtypen sind daher möglicherweise keine adäquate Antwort mehr. Der in einem Positionspapier des BDLA (2003) zur Bedeutung von Freiräumen im Stadtumbau verfolgte Ansatz, Brachen durch gestalterische Maßnahmen zu struktur- und im positiven Sinne stadtbildprägenden Freiräumen zu machen und damit im Sinne eines weichen Standortfaktors zur (ökonomischen) Attraktivierung eines Standortes beizutragen (vgl. Baumgarten 2001), erscheint deshalb nur in ausgesuchten Fällen umsetzbar. Da aber von den brachliegenden Flächen eine abwertende Wirkung ausgeht, haben die Kommunen ein dringendes Interesse an ihrer Aufwertung. Dafür bedarf es offensichtlich über klassische, hoheitliche Gestaltungsansätze hinausgehender Maßnahmen. Es geht um Ansätze, die die Brachen mit neuen Bedeutungen, neuen Nutzungen belegen. Experimentelle, projektbezogene Herangehensweisen sind hier ein wichtiges Vehikel für innovative Ansätze. In perforierten Städten, so Göschel (2003: 13), werden temporäre Nutzungen eine Rolle spielen, auch wenn sie uns, wie er meint – noch – merkwürdig erscheinen.

▪ **Erschließen bestehender Freiraumpotentiale**

Auch wenn derzeit schrumpfende Städte die Planungsdiskussion beherrschen, darf nicht vergessen werden, dass es auch weiterhin Städte bzw. Quartiere gibt und geben wird, wo die Freiraumversorgung als unzureichend beurteilt wird. Es zeigen sich die bekannten Phänomene der Freiraumentwicklung: Die Flächennutzungskonkurrenz macht dort bereits den Erhalt bestehender Freiräume als nicht kommerzielle Flächennutzungen schwierig, die Erweiterung des Freiraumangebotes aber fast unmöglich. Dies trifft vor allem freiraumarme Quartiere in prosperierenden, innerstädtischen Lagen. „Freiräume in Ballungsgebieten – zumal in attraktiver Lage – sind stets ein Objekt der Begehrlichkeiten von Akteuren mit anderen Flächennutzungsabsichten. Das Bemühen um Freiraumsicherung steht damit grundsätzlich im Konflikt mit den potentiellen Freiraumverbrauchern“ (Bochnig/ Selle 1993: 29). Eine Verbesserung der Lage durch die Schaffung neuer öffentlicher Freiräume in klassischer Form, also durch Ankauf von Flächen, Planung, Ausgestaltung und Pflege, erscheint angesichts der Finanzlage der Kommunen nur mehr sehr beschränkt möglich.

Zur Verbesserung der Freiraumversorgung bei finanziellen und flächenmäßigen Engpässen wird daher versucht, flexibler mit den Gegebenheiten umzugehen und Nutzungs-

potentiale bestehender Freiräume besser auszuschöpfen, etwa durch die Mehrfachnutzung von bisher nur beschränkt zugänglichen Freiräumen wie z.B. Schul- und Vereins-sportplätzen. Daneben sollen bei ungenügend vorhandenen öffentlichen Flächen auch gemeinschaftliche oder private Flächen besser nutzbar gemacht werden. Schon in den vergangenen Jahrzehnten setzte die kommunale Freiraumentwicklung hier – meist kombiniert mit finanziellen Anreizen wie Fördermitteln – auf das Eigenengagement von Hauseigentümern und Bewohnern zur Aufwertung bzw. Nutzbarmachung gemeinschaftlicher oder privater Flächen im Rahmen von Hofbegrünungsmaßnahmen. Derartige Förderungen sind in verschiedenen Städten noch zu finden, stehen aber nicht mehr im Vordergrund, teilweise wurden sie auch eingestellt. Die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements zur Nutzung bestehender Freiraumpotentiale bahnt sich heute eher andere Wege, vor allem im Zusammenhang mit dem Anspruch nach selbstbestimmten Nutzungsmöglichkeiten (vgl. auch „Schaffung von Möglichkeitsräumen“ oben). Der Mangel an „freien“ Flächen und der kommerzielle Verwertungsdruck in prosperierenden Städten schränken die Spielräume für zivilgesellschaftliches Handeln allerdings ein bzw. lassen nur kleine räumliche und zeitliche Lücken, in denen Flächen angeeignet bzw. „besetzt“ werden können.

3.3 Kooperative Handlungsansätze in der kommunalen Freiraumentwicklung

In Kapitel 2.3 wurde darauf hingewiesen, dass der Staat neben weiterhin hoheitlich bestimmten Steuerungsansätzen verstärkt auf Kooperationsprozesse mit externen, also marktwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren setzt. Diese Entwicklung findet ihren Niederschlag auch in der räumlichen Planung, wobei hier bereits seit den 1970er Jahren, einhergehend mit einer zunehmenden Vorhaben- oder Projektorientierung, eine Bedeutungszunahme von nicht-verrechtlichten, nicht-regulativen, informellen und kooperativen Planungsansätzen zu beobachten ist (vgl. Ronneberger 2004: 17; Peters 2004: 8/9, Konter 1999: 107). Zwar finden im Zuge räumlicher Planungen schon lange mehr oder weniger formalisierte Beteiligungsprozesse statt, die nicht-öffentliche Akteure einbeziehen. Diese unterscheiden sich aber, wie Selle (1996: 83) betont, in einem entscheidenden Punkt von kooperativen Prozessen: Während der zentrale Entscheidungsprozess bei Beteiligungen innerhalb des politisch-administrativen Systems stattfindet, verlagere sich dieser bei Kooperationen nach außen und werde gemeinsam von den involvierten Akteuren gestaltet. Die öffentliche Planung erhalte dabei die Rolle des „Mitgestalters“ von Prozessen, der zur Erreichung seiner Ziele andere Akteure anrege (vgl. Keller/ Koch/ Selle 1998: 160f). Im Zusammenhang mit der Governance-Diskussion (Kap. 2.3) wird auch von der Ko-Produktion öffentlicher Leistungen gesprochen.

Angestoßen wurden diese Veränderungen durch die wachsende Erkenntnis über die beschränkten Wirkungen und Möglichkeiten, räumliche Entwicklungsprozesse durch hoheitliche Akteure und formale Instrumente zu steuern. Daneben sind es insbesondere die knappen öffentlichen Finanzen, die eine stärkere Einbindung nicht-öffentlicher Akteure notwendig erscheinen lassen. Durch mehr Gestaltungsspielräume für bürgerschaftliche Aktivitäten, so Selle (2000b: 177), soll der Staat von bisher hoheitlichen Leistungen ent-

lastet werden. Er betont aber auch, bei der Einbeziehung bürgerschaftlicher Leistungen dürfe es nicht um eine reine Lastenabwälzung gehen. Selbstverantwortung und Eigenaktivität komme daher nicht ohne öffentliche Unterstützung aus.

Für die hoheitliche Steuerung hat der bewusste Einsatz von bürgerschaftlichem Engagement zwei grundsätzliche Konsequenzen. Zum einen muss sie bei der Übertragung von bestimmten Bereichen in die Selbstverantwortung bereit sein, den Formen bürgerschaftlichen Engagements auch tatsächlich Machtteilhabe zuzubilligen (vgl. Glaab/ Kießling 2001: 595). Zum anderen muss die öffentliche Hand ein entsprechendes bürgerschaftliches Engagement zielgerichtet in jenen Bereichen fördern, wo sie Leistungen auslagern möchte. Wie das Verhältnis staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Eigen- dynamik auszugestalten sei, ist nach Selle dabei durchaus noch unklar. „Zwischen der Regression auf Marktmythen und der Hoffnung auf die Potenzen der Zivilgesellschaft eröffnet sich ein weites Spektrum. Die Suche ist eröffnet“ (Selle 2000a: A49).

Ein stärkeres Maß an bürgerschaftlichen Eigenleistungen ist aber nicht nur von öffentlicher Seite gewünscht, sondern grundsätzlich offensichtlich auch von den BürgerInnen selbst gefordert. Der „Freiwilligensurvey“ von Helmut Klages aus dem Jahr 1999 belegt eine wachsende Bereitschaft der Gesellschaft zu Eigenengagement. Dabei scheinen nicht mehr so sehr klassische „Ehrenämter“ wie die Mitgliedschaft in traditionellen Großorganisationen, sondern ein loser Zusammenschluss bzw. ein zeitlich befristetes Engagement in Gruppen, Initiativen und Projekten im Trend zu liegen (vgl. Glaab/ Kießling 2001: 593). Der verstärkte Wunsch nach selbständigen Handlungsmöglichkeiten (vgl. Kap. 2.1, 2.3 und 3.3) äußert sich im Freiraum etwa darin, dass nicht nur öffentliche Angebote gefragt sind, sondern dass manche Nutzergruppen sich ihre Freiräume selbst und eigeninitiativ aneignen wollen. Allgemein wird festgestellt, dass Potentiale bürgerschaftlichen Engagements von (lokal-)staatlicher Seite insgesamt noch zu wenig gefördert werden (vgl. Glaab/ Kießling 2001: 591f, Hradil 2002: 38, Selle 2000b: 84). Selle (2000b: 180) weist außerdem darauf hin, dass gerade bei Frührentnern erhebliche Potentiale für Eigenengagement vorhanden sind, die bisher noch kaum erschlossen sind. Auch wenn dies möglicherweise mit der jüngsten Erhöhung des Pensionsalters wieder etwas relativiert werden könnte, so ist unter der Berücksichtigung, dass die zukünftigen alten Menschen nicht nur länger fit, kompetenter, unabhängiger und selbstbewusster, sondern auch vermehrt kinderlos sein werden und daher stärker nach sozialen Kontakten und Aktivitäten außerhalb von Familienverbänden suchen, doch mit einem zunehmenden bürgerschaftlichen Engagement alter Menschen zu rechnen.

In der kommunalen Freiraumentwicklung haben kooperative Handlungsansätze durchaus eine gewisse Tradition. Bereits seit der Zeit der Industrialisierung haben sich in verschiedenen Städten Bürger für die Schaffung von Freiräumen (meist Grünräumen) eingesetzt und diese z.T. auch (mit-)finanziert²². In der jüngeren Vergangenheit zeigen sich bürgerschaftliche Beiträge zur Freiraumversorgung vielfach im Bereich von Herstellungs- und Pflegeleistungen. Neben klassischen Beispielen wie Baumpatenschaften finden sich auch weitergehende Ansätze wie die Überantwortung der Pflege und Instandhaltung von Spielplätzen an Nachbarschafts- oder Elterninitiativen in Bremen.

²² Z.B. Bremer Bürgerpark, Park Városliget in Budapest, Türkenschanzpark in Wien, diverse öffentliche Freiräume in Berlin durch die 1921 auf Initiative von Oberbürgermeister Böß gegründete Stiftung „Park, Spiel und Sport“.

Heute scheinen kooperative Ansätze ganz besonders dort gefragt, wo für die Freiraumentwicklung Unsicherheiten über Ansprüche, Zielsetzungen und kommende Entwicklungen bestehen, wie sie durch aktuelle Rahmenbedingungen, etwa durch die Ausdifferenzierung von Lebensstilen und die Bedeutungszunahme eigeninitiativer Handlungsmöglichkeiten, aber auch durch eine wachsende Zahl an brachliegenden Flächen, ausgelöst werden. Dies deutet sich in verschiedenen, im vorangegangenen Kapitel (Kap. 3.2) angesprochenen Aufgabenstellungen an. So zeichnet sich vor dem Hintergrund heterogener Anspruchslagen an die Nutzung von Freiräumen und dem Wunsch nach eigeninitiativen Handlungsmöglichkeiten ab, dass es nicht nur um die Überantwortung von bisher hoheitlichen Produktions- und Pflegeleistungen geht, sondern zunehmend auch um das Eröffnen von Spielräumen für selbstbestimmte Nutzungen. Anstelle einer „hoheitlichen Freiraumproduktion“, im Zuge derer Freiräume ausschließlich als „fertiges Produkt“ zur Nutzung zur Verfügung gestellt werden, erhält die kommunale Freiraumentwicklung die Rolle eines „Ermöglichers“ und wird zum Koordinator zwischen diversen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren. In der Verwaltungspraxis kommt dies etwa in einer Art von Veranstaltungsmanagement im Freiraum zum Ausdruck (vgl. „Kundenorientierung“ Kap. 3.2).

Besonders deutlich treten Unsicherheiten über künftige Ziele der kommunalen Freiraumentwicklung in schrumpfenden Städten hervor. Bei der Suche nach neuen Nutzungen für die vielen brachliegenden Flächen geht es verstärkt um kooperative Handlungsansätze, und zwar nicht nur, weil es sich in den meisten Fällen um private Grundstücke handelt, sondern auch, weil die kommunale Freiraumentwicklung hier neue Wege abseits eines klassischen versorgungsorientierten Aufgabenverständnisses einschlagen muss und dabei auf Kooperationen mit nicht-hoheitlichen Akteuren angewiesen ist. Selle (2000b: 54) meint, gerade bei der Wiedernutzung von Brachen sei die traditionelle Rollentrennung von öffentlichem und privatem Handeln, bei der die eine Seite einen Plan erstellt und wartet, dass die andere die Fläche wunschgemäß nutzt, nicht zielführend. Ähnlich äußert sich Freytag, die den Menschen vor Ort eine tragende Rolle in Entscheidungsprozessen beimisst. „Da sich die Lebensrealität vieler Menschen verändert hat, wäre es an der Zeit, dass man in der Politik wie in der Planung traditionelle Denkmuster verwirft. [...] Gemeinsam mit den Akteuren, die eine Landschaft oder eine Stadt erhalten, bewohnen und bewirtschaften sollen, muss entschieden werden, was diese leisten können und leisten sollen“ (Freytag 2003: 42).

Es deutet sich also an, dass kooperative Ansätze gerade für aktuelle Aufgabenstellungen in der kommunalen Freiraumentwicklung eine wichtige Rolle spielen. Angesichts dieser Bedeutungszunahme darf aber nicht übersehen werden, dass mit kooperativen Prozessen auch verschiedene spezifische Problemstellungen einhergehen, wie sie schon im Rahmen allgemeiner Aussagen zum „aktivierenden Staat“ (vgl. Kap 2.3) angerissen wurden. Die erhöhten Einflussmöglichkeiten durch einzelne Akteursgruppen führen im Kontext der räumlichen Planung zur Sorge um den Verlust der Allgemeinwohlorientierung zugunsten von Partikularinteressen. Aufgrund der unterschiedlichen Befähigung zur Kooperation führt die Beförderung von Eigeninitiative nicht automatisch zu einer Stärkung der Zivilgesellschaft. Im Gegenteil kann es zu einer Förderung besonders durchsetzungsfähiger Partikularinteressen kommen und damit zur Benachteiligung inaktiver

Gruppen (vgl. Tessin 1997: 6). Kritisch angemerkt wird auch, dass mit dem Abgeben von Verantwortung an marktwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure ein Verlust der hoheitlichen Steuerbarkeit der räumlichen Entwicklung einhergeht. Dementsprechend wird gefordert, dass die öffentliche Hand ihre Steuerungsmöglichkeiten durch formale Instrumente weiterhin wahrnehmen muss und „weiche“, informelle Handlungsansätze nur als Erweiterung, nicht aber als Ersatz für das überkommene Instrumentarium verstanden werden dürfen. „Denn woher sollte die öffentliche Seite Verhandlungsmacht und Kooperationspotential beziehen wenn nicht aus Planvorbehalt und ordnungsbehördlichen Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten?“ (Selle 1998: 56). Selle illustriert die spezifische Rolle öffentlicher Akteure in kooperativen Verfahren am Beispiel des Ziels der Nachhaltigkeit, das nicht über Marktmechanismen herstellbar sei. Schließlich fördere die häufig mit Kooperationen verbundene Projektorientierung zwar den Umsetzungsbezug; es bestehe aber die Gefahr, dass dabei die Einbindung in größere Zusammenhänge, wie dies etwa in klassischen Planungsansätzen angestrebt wird, zu kurz komme. Selle (1996: 203) spricht dabei von „Inselhaftigkeit“.

Die verschiedenen Kritikpunkte machen deutlich, dass der öffentlichen Hand einerseits eine spezielle Rolle in kooperativen Ansätzen zukommen muss, dass sie dafür aber sowohl auf formale als auch kooperative Ansätze angewiesen ist. Selle unterstreicht daher, es gehe nicht um „den“ neuen Planungsansatz „der“ kooperativen Planung. Vielmehr sei nur ein kreativer Umgang mit allen zur Verfügung stehenden formalen wie informellen Instrumenten der Komplexität der Aufgaben gewachsen. Bei der IBA Emscher Park wurde in diesem Zusammenhang der Begriff der „Verfahrenskreativität“ geprägt. Die aktuellen Handlungsansätze sind also als „Methodenmix“ zu bezeichnen, wie er bereits im Governance-Ansatz mit dem „mix of modes“ angesprochen wurde. Dabei stehen traditionelle Landschafts- oder Flächennutzungspläne, die Sicherungs- und Entwicklungsabsichten festschreiben, neben informellen Entwicklungskonzepten, einzelfallbezogenen Vereinbarungen und privatrechtlichen Verträgen (vgl. Selle 1998: 55f). Bezugnehmend auf kommunikative Instrumente²³ kommt Sinning (2003: 214f) auf Basis einer empirischen Untersuchung zu dem Schluss, dass teilweise das Verständnis dafür fehle, wie sich traditionelle und kommunikative Instrumente ergänzen können. Darüber hinaus seien der Flexibilität, die der Einsatz kommunikativer Instrumente erfordere, in anderen Instrumenten Grenzen gesetzt. Restriktionen sieht sie dabei im Zusammenhang mit Finanzhilfen aus staatlichen Förderprogrammen und formalen Plänen. Diese praktischen Schwierigkeiten deuten an, dass es nicht damit getan ist, neue Ansätze zu entwickeln, sondern dass die Verknüpfung mit anderen (traditionellen) Instrumenten Abstimmungen zwischen den einzelnen Instrumenten erfordert, um zu produktiven Ergebnissen zu gelangen. Dies unterstreicht die Aussage, dass die Implementierung neuer Steuerungsansätze in Handlungsrouninen nicht kurzfristig zu schaffen ist, sondern nur in einem Langzeitprozess erreicht werden kann (vgl. Selle 1996, Healey 2004, Kap. 2.3).

²³ Das „kommunikative Instrumentarium“ umfasst nach ihrem Verständnis ein breites Spektrum an Formen und Verfahren von Information über Beteiligung bis zu Kooperation (vgl. Sinning 2003: 16f, vgl. auch Selle 2000b: 36ff).

▪ **Befähigung benachteiligter Akteure – Empowerment**

Mit der Bedeutungszunahme marktwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure im raumbezogenen Planungsgeschehen kommt es zu „Machtverschiebungen“. Soll dem normativen Ansatz einer „gleichwertigen Freiraumversorgung“ weiter entsprochen werden, kommt angesichts dieser Machtverschiebungen der Fähigkeit zur Teilhabe an kooperativen Prozessen eine wichtige Rolle zu. Wie oben angedeutet, ist die Fähigkeit zur Kompensation reduzierter öffentlicher Versorgungsleistungen, etwa der bereitgestellten sozialen Infrastruktur, nicht allein abhängig von der materiellen Lage der Einzelnen, sondern auch von ihrer Einbindung in soziale Netze und von persönlichen Fähigkeiten der Selbstorganisation (vgl. auch „soziale Disparitäten“ Kap. 2.1).

Es verwundert daher nicht, dass gerade im Zusammenhang mit Verbesserungsmaßnahmen in benachteiligten Quartieren (bzw. für benachteiligte Bevölkerungsgruppen) auf den Ansatz der Befähigung im Sinne des Wandels vom „intervenierenden“ zum „aktivierenden Staat“ gesetzt wird (teilweise wird auch vom „befähigenden“ Staat gesprochen). Grundlage bildet die Feststellung, dass Menschen unterschiedliche Informations-, Artikulations- und Beeinflussungspotentiale haben. Sie sind deshalb nicht in gleichem Maße fähig, ihre Interessen in kooperativen Prozessen zu vertreten. Wer Beteiligungsprozesse „gerecht“ gestalten wolle, so Selle (2000b:146), müsse auf die Ungleichheit der Beteiligten mit „ungleichen“ Beteiligungsangeboten antworten. Neben ortsnaher Beratung gehört deshalb eine zielgruppenbezogene Aktivierung zu den zentralen Bestandteilen neuerer Beteiligungsstrategien. Dabei sollen die Beteiligten zur Eigenverantwortlichkeit gegenüber dem eigenen Dasein und zur Mitverantwortung für das Gelingen von Gemeinschaftlichkeit befähigt werden. Dieser Ansatz wird auch als Empowerment bezeichnet (vgl. Ronneberger 2004: 17).

Was für Beteiligungs- und Kooperationsprozesse insgesamt gilt, ist für benachteiligte Bevölkerungsgruppen von besonderer Bedeutung: Durch die aktive Teilhabe der Einzelnen an der Gestaltung ihrer Lebensbereiche werden wesentliche Sozialisationsimpulse gegeben, Erfahrungen mit der Aneignung von Räumen gesammelt und Erfahrungen mit den Möglichkeiten gemeinsamen Handelns gewonnen (vgl. Selle 2000b: 178f). Empowerment spielt daher besonders in benachteiligten Quartieren eine wichtige Rolle. Die Verknüpfung von baulich-räumlichen mit sozialen oder kulturellen Handlungsfeldern führt zu einer Verbesserung der Gesamtsituation im Quartier (vgl. BBR 2003: 64, Selle 2000b: 179). Dass freiraumbezogene Projekte in diesem Zusammenhang wiederholt eine wichtige Rolle spielen, veranschaulichen Maßnahmen im Rahmen des Bund-Länder-Programmes „Soziale Stadt“ oder die inzwischen viel diskutierten „interkulturellen Gärten“, die MigrantInnen einen Weg zur Integration und zum „Wurzelschlagen“ bieten können. Empowerment als „Begleitung“ von kooperativen Prozessen wird also für die kommunale Freiraumentwicklung eine Rolle spielen, wenn sie am Anspruch einer sozial gerechten Freiraumversorgung festhalten will. Angesichts der angesprochenen Bedeutungszunahme der Integrations- und Identifikationsfunktionen von Freiräumen (vgl. auch Tessin 1997: 85) wird Empowerment auch in diesem Zusammenhang zu einem wichtigen Handlungsansatz.

▪ **Verwaltungsinterne Kooperation**

Kooperationen sind nicht nur mit externen Akteuren notwendig, sondern nicht zuletzt durch die Zunahme der Komplexität von Problemstellungen und Aufgaben auch innerhalb des politisch-administrativen Systems. Selle (2000b: 61f) spricht von der Koordination zwischen Akteuren der gleichen „Sphäre“. Dies trifft die kommunale Freiraumentwicklung in besonderem Maße. Einerseits stellt die Freiraumentwicklung inhaltlich mit ihren ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekten klar eine Querschnittsmaterie dar. Andererseits machen veränderte Rahmenbedingungen und neue Aufgabenstellungen Abstimmungsprozesse mit anderen Ressorts notwendig. Maßnahmen in benachteiligten Quartieren verlangen etwa nach einer engeren Zusammenarbeit mit dem Sozial- und dem Ausländer-Ressort. Die Zunahme an Veranstaltungen erfordert unter anderem eine verstärkte Kooperation mit dem Ordnungsamt und dem Stadtmarketing. Es gilt also, so eine Studie des BBR (2003) zum öffentlichen Raum, durch „neue“ Organisationsformen, etwa ressortübergreifende Arbeitsgruppen (wie sie bereits im Neuen Steuerungsmodell propagiert werden), die amtsinterne Kooperation und damit die Koordination unter den einzelnen Ressorts zu verbessern. Des weiteren wird in der Studie darauf verwiesen, dass gerade dort, wo „Pläne und Programme zum öffentlichen Raum aufgelegt werden, auch neue Verwaltungsstrukturen entstehen, die der ansonsten vorherrschenden Zersplitterung der Zuständigkeit für den öffentlichen Raum entgegenwirken sollen“ (BBR 2003: 64). In diesem Zusammenhang wird auch die Verstärkung kooperativer Strukturen innerhalb der Verwaltung empfohlen (ebd. 121).

Bei der Besprechung von Kooperationsprozessen im „aktivierenden Staat“ wurde bereits auf die Bedeutung von intermediären Organisationen hingewiesen. Selle sieht die Notwendigkeit solcher vermittelnden Stellen nicht nur bei Kooperationen zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren (also zwischen Akteuren unterschiedlicher „Sphären“), sondern auch innerhalb der Verwaltungen, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit Innovationen. „Die getrennten Welten der verschiedenen Dienststellen (über verschiedene Zuständigkeitsebenen) bedürfen, bei neuen und komplexen Aufgaben, oft der ‘externen Koordination’, bis sich neue Routinen herausgebildet haben“ (Selle 1996: 315).

3.4 Zusammenfassung der angesprochenen Veränderungen in der kommunalen Freiraumentwicklung

Aktuelle gesellschaftliche und räumliche Rahmenbedingungen scheinen gekennzeichnet durch heterogener werdende Anspruchslagen und eine zunehmende Unbestimmbarkeit räumlicher Entwicklungsrichtungen. Damit wandeln sich auch Funktionen bzw. Bedeutungen von Freiräumen. Vor diesem Hintergrund scheint es notwendig, verschiedene Aufgaben und Herangehensweisen der kommunalen Freiraumentwicklung zu überdenken und anzupassen.

Individualisierungsprozesse und entstandardisierte Lebensverläufe führen zur Frage, inwieweit Freiraumansprüche noch verallgemeinerbar sind. Es kommt nicht nur zu Schwerpunktverlagerungen innerhalb der bisherigen Freiraumbedeutungen und –ansprüche,

sondern außerdem zu einer Erweiterung des Spektrums. Die bisher im Vordergrund stehende Bedeutung als Ort von Erholung und Freizeit drückt sich vermehrt in wechselhaften, „modebedingten“ Nutzungen aus, in Events, Trendsportarten und der Suche nach Möglichkeiten der Selbstinszenierung. Ökonomische Funktionen gewinnen insgesamt an Bedeutung, aber nicht nur als weicher Standortfaktor, sondern auch als Ort informeller Ökonomie. Angesichts zunehmender sozialer Disparitäten und sinkender Sozialleistungen erhält die Frage nach den sozialen Funktionen von Freiräumen neues Gewicht. In schrumpfenden Städten bzw. Stadtteilen treten räumlich-strukturierende und ökologische Funktionen von Freiräumen stärker in den Vordergrund, verlangen aber gleichzeitig nach neuen Interpretationen dieser Funktionen.

In der kommunalen Freiraumversorgung kommt es angesichts dieser Entwicklungen zu einer vermehrten Kunden- bzw. Nachfrageorientierung, im Zuge derer versucht wird, den stärker ausdifferenzierten, teilweise wechselhaften und modebedingten Freiraumanprüchen Rechnung zu tragen. Andererseits zwingt die schlechte kommunale Finanzlage die Freiraumentwicklung zur Reduzierung ihrer Leistungen, was eine Prioritätensetzung notwendig macht, auch in Hinblick darauf, welche Freiraumfunktionen und -ansprüche im Vordergrund stehen sollen. Verbunden damit scheint aber eine Neuinterpretation des Leitbildes „gleichwertiger“ Lebensbedingungen notwendig, die in der Freiraumentwicklung bisher mit dem Anspruch einer sozial gerechten Freiraumversorgung verbunden war. In diesem Zusammenhang kommt die Frage auf, ob ein quantitativ geringeres Angebot nicht auch durch immaterielle Vorteile wie erhöhte Handlungsspielräume ausgeglichen werden kann. Der Notwendigkeit zur Reduzierung von Leistungen steht insbesondere in schrumpfenden Städten ein Mehr an Flächen gegenüber. Auch hier sind Prioritätensetzungen gefragt, sowohl in Bezug auf Standorte als auch auf Funktionen, die erfüllt werden sollen. Die kommunale Freiraumentwicklung ist also gefordert, sich bezüglich ihrer Kernaufgaben, aber auch bezüglich ihrer Rolle in der Freiraumentwicklung neu zu positionieren. Die Wechselhaftigkeit und Heterogenität von Ansprüchen und die öffentliche Finanzkrise lassen dabei eine hoheitlich dominierte Freiraumversorgung insgesamt immer weniger zielführend erscheinen. Gleichzeitig besteht auch von Seiten der Bürgerschaft selbst der Wunsch nach mehr Möglichkeiten zu eigeninitiativem Handeln. Dieses spielt sich nicht unbedingt in den klassischen Freiräumen ab. Vielmehr wird erkannt, dass „unfertige“ Orte gefragt sind, „Möglichkeitsräume“, die Gestaltungsspielräume für selbstbestimmtes Handeln bieten und improvisierte, „flüchtige“ Möglichkeiten der Freiraumnutzung zulassen. Der Lokalstaat übernimmt die Rolle des „Ermöglichers“, des Koordinators bürgerschaftlicher Aktivitäten. Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungsrichtungen und -ziele verlangen außerdem nach einer gewissen Fehlerfreundlichkeit und Reversibilität von Maßnahmen. In Experimenten sollen neue Nutzungen, aber auch neue Handlungsansätze erprobt werden. Insbesondere in schrumpfenden Städten mit ihren vielen brachliegenden Flächen wird ein solches experimentelles Herangehen propagiert. In vielen Städten bestehen aber auch weiterhin klassische Probleme der Freiraumentwicklung, nämlich der geringe Spielraum, die als unzureichend eingestuften Freiraumbestände angesichts von Flächennutzungskonkurrenzen und Finanzknappheit zu erweitern.

Wie sich in den einzelnen Aspekten wiederholt andeutet, erhält die öffentliche Hand vermehrt Rollen abseits der klassischen hierarchisch-hoheitlichen Steuerung. Sie wird vermehrt zum Mitgestalter der Freiraumentwicklung neben anderen Akteuren und erhält aktivierende und koordinierende Aufgaben. Das Kooperieren mit anderen Akteuren wird dabei zu einem wichtigen Handlungsansatz, der aber klassische formale Ansätze nicht ersetzt. Vielmehr ist ein auf die Aufgabe und deren Rahmenbedingungen abgestimmter Methodenmix gefragt. Die Komplexheit der Aufgaben bzw. sich neu herausbildende Aspekte verlangen neben der Kooperation mit externen Akteuren auch nach neuen Kooperationen und Abstimmungsprozessen innerhalb des politisch-administrativen Systems. Kooperationen scheinen aber nicht nur ein zentraler Baustein im aktuellen Steuerungsverhalten; mit ihnen gehen auch spezifische Problemlagen einher wie die Einbindung der vielfach projektorientierten Ansätze in übergeordnete Zusammenhänge, die Abstimmung mit anderen Instrumenten, die Frage der demokratischen Legitimation und die Dominanz von Partikularinteressen. Letzteren soll durch gezieltes Empowerment benachteiligter, also weniger zur Teilnahme an Kooperationen und zur Eigeninitiative befähigter Akteure entgegengearbeitet werden.

Die beschriebenen Aspekte deuten an, dass aktuelle gesellschaftliche, räumliche und politisch-administrative Veränderungen eine Art von Flexibilisierung der Versorgungsleistungen erfordern und dass dabei Ansätze des aktivierenden Staates, die hier in Form kooperativer Ansätze zum Ausdruck kommen, von Bedeutung sind. Die angeführten Veränderungstendenzen in der kommunalen Freiraumentwicklung sind in Hinblick auf Zwischennutzungen in mehrfacher Hinsicht interessant. Zusammen mit der Bedeutungszunahme flexibler, nachfrageorientierter, teilweise flüchtiger Nutzungsmöglichkeiten fließen verstärkt von kürzeren Zeithorizonten bestimmte Ansätze in die Freiraumentwicklung ein. Darin deutet sich an, dass das Thema Zwischennutzung, das bisher außerhalb des Planungsgeschehens bzw. abseits des von der Planung Bedachten lag, zu einem Aspekt in der Stadt- und Freiraumentwicklung wird.

Das folgende Kapitel zeigt anhand verschiedener formaler wie strategischer Planungsinstrumente sowie anhand konzeptioneller Überlegungen zu temporären Freiraumtypen als Teil städtischer Freiraumsysteme, dass Zwischennutzungen bereits in verschiedenen Zusammenhängen explizit zum Inhalt planerischer Überlegungen geworden sind.

4 Zwischennutzung – ein neuer Aspekt in der kommunalen Freiraumentwicklung?

Heterogene gesellschaftliche und räumliche Verhältnisse und der verlorene „Glaube“ an die Prognostizierbarkeit und hoheitliche Steuerbarkeit von zukünftigen räumlichen Entwicklungen haben zu der Forderung geführt, Planungsprozesse zu flexibilisieren und dadurch fehlerfreundlicher und ergebnisoffen zu gestalten. Dies mündet auch in eine Flexibilisierung von Flächennutzungen. In den vorangegangenen Kapiteln wurden bereits Ansätze zu einer solchen Flexibilisierung der Freiraumversorgung erkennbar. Dabei ging es in der Regel um flexible Nutzungsmöglichkeiten bestehender Freiräume, etwa durch eine nutzungs offene Gestaltung oder temporäre Bespielungen (vgl. dazu Kap. 3.2). Darüber hinaus tauchen in jüngerer Zeit in der Stadt- und Freiraumentwicklung aber sowohl formale als auch strategische Instrumente zur Flexibilisierung von Flächennutzungen auf, die dezidiert einen Wechsel zwischen „Freiraum“ und „Bebauung“ einbeziehen. Das „Ergebnis“ einer solchen Art der Flexibilisierung sind temporäre Freiräume, also Zwischennutzungen.

Im Folgenden werden verschiedene dieser Ansätze vorgestellt, um aufzuzeigen, in welchen thematischen Zusammenhängen Zwischennutzungen bereits explizit Eingang in Planungsansätze gefunden haben. Außerdem ist darzustellen, in welchem Bezug diese zu den angesprochenen Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen der kommunalen Freiraumentwicklung stehen. Abgeleitet daraus soll umrissen werden, welche Potentiale Zwischennutzungen für die angesprochenen Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung bieten könnten.

4.1 Zwischennutzungen in aktuellen Planungsinstrumenten

Die folgenden Beispiele stellen angedachte und teilweise bereits in Kraft getretene bzw. beschlossene formale und strategische Planungsinstrumente aus dem Bereich der Stadt- und Freiraumentwicklung vor und sollen veranschaulichen, in welchen Zusammenhängen temporäre Flächennutzungen dabei derzeit aufgegriffen werden.

- **Baurecht auf Zeit**

Ein Ansatz zur Flexibilisierung von Flächennutzungen besteht darin, diese nicht mehr nur langfristig festzulegen, sondern auch eine zeitlich befristete Nutzung förmlich zuzulassen. Diese Möglichkeit wurde mit dem so genannten „Baurecht auf Zeit“ geschaffen, das im September 2004 in die Novelle des BauGB aufgenommen wurde. Es soll eine zeitliche Flexibilisierung der Bauleitplanung ermöglichen. In einer im Vorfeld erstellten Studie über die juristischen Möglichkeiten eines Baurechtes auf Zeit weist Pietzcker (2001) darauf hin, dass diese Neuerung als Reaktion auf eine zweifache Sachproblematik zu verstehen sei: „Teils geht es um die städtebaulich unerwünschten Folgen des Leerstandes meist auf Grund kürzerer Nutzungszyklen, teils um eine von vornherein ins Auge gefasste vorläufige Zwischen- und dauerhafte Nachnutzung“ (Pietzcker 2001: 975). Mit dem Baurecht

auf Zeit sollen also neben absehbar zeitlich befristeten Nutzungen auch Verzögerungen in der Nachnutzung von Grundstücken durch den beträchtlichen Verwaltungs- und Zeitaufwand einer Umwidmung (B-Plan-Änderung) reduziert werden. In anderen Ländern wie etwa den USA bestehen in vielen Planungs- und Bauordnungen schon seit längerem Möglichkeiten, „temporary uses“ auszuweisen. „... sie sind die Sammelbezeichnung für Nutzungen von kurzer Dauer, die mehr oder weniger taxativ aufgelistet sind und alles zwischen Christbaummärkten, Musterhäusern und Konstruktions- bzw. Verkaufsbüros von DeveloperInnen betreffen.“ (Kohoutek/ Kamleithner 2003: 14). Beim Baurecht auf Zeit hingegen werden auch die zwischenzeitlichen Flächennutzungen festgeschrieben. Eine Kategorie, die die Flächennutzung im B-Plan unbestimmt lässt, gibt es bisher in Deutschland – auch nach dem neuen Baurecht – nicht.

Hat das Instrument des „Vorhaben- und Erschließungsplans“²⁴ schon der aktuellen Projektorientiertheit der Planung Rechnung getragen und die Bauleitplanung flexibilisiert, so stellt das Baurecht auf Zeit grundsätzlich eine weitere Flexibilisierung von Flächennutzungen dar. Bezogen auf den Stadtumbau Ost, wo vorübergehende Flächennutzungen auf den vielen Brachen ein sehr akutes Thema sind, stellen Schäfer/ Lau (2003: 38) aber fest, dass es fraglich sei, ob diese Regelung angesichts des Verfahrensaufwands für Bebauungspläne in der Stadtumbaupraxis häufig genutzt werde.

In Bezug auf Freiraumnutzungen auf Baugrundstücken ist festzustellen, dass auch bei bestehenden Bauwidmungen eine zwischenzeitliche Freiraumnutzung möglich ist, soweit diese keiner Baugenehmigung bedarf. Nach §15 BauNVO ist für die Zulässigkeit von baulichen und sonstigen Anlagen die Frage maßgeblich, ob das Vorhaben, auch eine Zwischennutzung, nach Lage, Umfang und Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebietes widerspricht oder nicht und ob davon Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach Eigenart des Baugebietes unzumutbar sind. Entspricht die Zwischennutzung grundsätzlich dem Charakter des Baugebietes und gehen davon keine Störungen aus, ist von öffentlich-rechtlicher Seite kein Hinderungsgrund für eine temporäre Freiraum-Zwischennutzung auf einem Baugrundstück gegeben. Außerdem bietet §31 des BauGB die Möglichkeit, Ausnahmen und Befreiungen vom B-Plan für „Vorhaben“ zu erlangen, wenn Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern (also etwa die Reduktion von Freiraum-Defiziten durch temporäre öffentliche Freiräume) oder die Abweichung städtebaulich vertretbar ist (vgl. Pietzcker 2001: 970, Schäfer/ Lau 2003: 36ff). Das Baurecht auf Zeit dürfte daher für Freiraum-Zwischennutzungen weniger von Bedeutung sein und erst bei größerflächigen Freiräumen, die möglicherweise in Kombination mit der Zwischennutzung von Gebäuden einhergehen, relevant sein.

▪ **Wald auf Zeit**

Die Flexibilisierung von Flächennutzungen beschränkt sich aber nicht nur auf Baugrundstücke. Auch in Bezug auf Waldflächen werden derzeit in verschiedenen Bundesländern Überlegungen angestellt, abgehend von grundsätzlich langfristigen Schutzbestrebungen

²⁴ Der Vorhaben- und Erschließungsplan (§12 BauGB) verbindet die zügige und vereinfachte Schaffung von Planungsrecht mit einer relativ hohen Verbindlichkeit der Umsetzung durch den als Vertragspartner der Kommune auftretenden Bauherrn oder Developer. Werden städtebauliche Vorhaben nicht innerhalb einer festgelegten Frist umgesetzt, entfällt das Planungsrecht entschädigungslos (vgl. Reiss-Schmidt 1998: 21. zitiert nach: Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover 1998).

in bestimmten Fällen auch vorübergehende Waldbestände zu ermöglichen, bei denen der ansonsten per Gesetz geregelte Bestandsschutz bzw. entsprechende Kompensationsverpflichtungen nicht zum Tragen kommen. Eine entsprechende Gesetzesänderung im nordrhein-westfälischen Landschaftsgesetz (LG) wurde im Rahmen des „Masterplans Emscher Landschaftspark 2010“ angeregt (vgl. unten „Masterpläne“). Dem wurde durch entsprechende Änderungen im novellierten Landschaftsgesetz NRW (Fassung vom 3.5.2005) entsprochen (vgl. §4 Abs.3, Pkt. 7).

Ähnliche Änderungen wurden im September 2005 im schleswig-holsteinischen Landtag in Bezug auf das dortige Landeswaldgesetz diskutiert (vgl. Schleswig-holsteinischer Landtag 2005: 675; Gesetzesentwurf der FDP). Ziel der Veränderung sollte es sein, die Entwicklung waldartiger Vegetationsbestände durch Sukzession oder Aufforstung zu ermöglichen und damit den relativ geringen Waldbestand des Landes zu erhöhen, ohne dass daraus, vergleichbar der Regelung in NRW, die gesetzlich vorgesehenen Verpflichtungen zum Schutz solcher Bestände erwachsen. Damit sollen auch bauleitplanerisch für bauliche Nutzungen oder Landwirtschaft festgesetzte Flächen vorübergehend als Wald nutzbar gemacht werden, ohne aber die spätere Realisierung der geplanten Nutzung zu behindern.

▪ **Temporäre Ausgleichsflächen**

Durch die Möglichkeit zur Bildung von „Flächenpools“ wurde die Eingriffs-Ausgleichs-Regelung in der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) 1998 flexibilisiert²⁵, indem Ausgleichsmaßnahmen nun räumlich abgekoppelt vom Eingriff erfüllbar wurden. Bruns (2004) geht noch weiter in Richtung Flexibilisierung und empfiehlt angesichts der Vielzahl an Brachen in Leipzig, brachgefallene Baugrundstücke als „transitorische Ausgleichsflächen“ zu verwenden (vgl. Bruns 2004). Die Brachen würden somit als „Naturerlebnisräume“ zum Träger positiver Botschaften. Schäfer/ Lau (2003: 54f) stellen in ihren Überlegungen zu Rechts- und Verfahrensregelungen im Stadtumbau zwar fest, eine explizite Aussage über die Zulässigkeit zeitlicher Befristungen von Ausgleichsmaßnahmen finde sich in der gesetzlichen Regelung nicht. Sie betonen aber, dass aus der naturschutzfachlichen Logik heraus in der Fachdebatte ganz durchgängig davon ausgegangen werde, dass Maßnahmen zum Ausgleich auf Dauer angelegt sein müssten. Diesem Aspekt muss auch laut Bruns/ Heck (2003: 25f) Rechnung getragen werden. Allerdings stellen sie infrage, ob dies auch dauerhaft am gleichen Ort geschehen müsse. Als Argument für temporäre Ausgleichsflächen führen sie an, dass auch aus Sicht des Naturschutzes gerade junge Sukzessionsflächen selten und daher durchaus interessant wären. Eine zeitliche Befristung widerspricht ihrer Ansicht nach also nicht in jedem Fall der naturschutzfachlichen Logik. Da über 80% der brachliegenden Grundstücke in Leipzig in privatem Eigentum sind, schlagen Bruns/ Heck zur Handhabung eines solchen „kreativen Flächenmanagements“ zwei Ansätze vor: Im ersten Fall kauft die Stadt die Fläche zum Preis einer „öffentlichen Grünfläche“ – also unter Marktwert. Der Grundeigentümer hat eine Rückkaufoption, wenn er die Fläche bebauen will. Im zweiten Fall

²⁵ „Mit dem Begriff Pool wird die zielgerichtete Ansammlung und Bevorratung von Flächen und Maßnahmen verdeutlicht. Vorteile, die durch eine derartige Angebotsplanung mit Ausgleichsflächen und/ oder Maßnahmen gesehen werden, sind die Möglichkeit einer räumlichen Konzentration, die Beschleunigung von Planungsverfahren, die Erhöhung der ökologischen Wirksamkeit und der Ausgleich im Kontext einer regionalen Landschaftsentwicklung“ (Sinnung 2003: 50–52).

erfolgt statt des Ankaufs der Fläche eine vertragliche Regelung über eine Gestattungsvereinbarung zwischen Eigentümer und Stadt oder zwischen Eigentümer und Ausgleichspflichtigem direkt (vgl. auch Heck 2005: 28). Die Ausgleichsmaßnahme wird als langfristige Zwischennutzung umgesetzt – mit einer Mindestvertragsdauer von 20 Jahren.

Sowohl mit dem „Baurecht auf Zeit“ als auch mit dem Ansatz von „Wald auf Zeit“ und temporären Ausgleichsflächen eröffnet die öffentliche Hand bewusst Möglichkeiten zur temporären Nutzung. Zwischennutzungen werden also in das formale Planungsinstrumentarium eingebaut bzw. im Falle der Eingriffsregelung dahingehend ausgelegt, dass diese auch in temporärer Form möglich ist.

▪ **Masterpläne**

Einfacher scheint es allerdings, temporäre Nutzungen in strategische, also nicht rechtsverbindliche Aussagen zu integrieren. Dabei tauchen Zwischennutzungen zumindest in der wissenschaftlichen Diskussion und in Wettbewerbsbeiträgen vermehrt als Flächennutzungskategorie auf. Zwischennutzungen als Teil einer flexiblen Flächennutzung sind auf konzeptioneller Ebene etwa in verschiedenen Masterplänen zu erkennen, die ausgehend von einer zeitlich gestaffelten Umsetzung auch Bereiche ausweisen, deren Flächennutzung zunächst unbestimmt bleibt und für verschiedene (Freiraum-)Zwischennutzungen zur Verfügung stehen soll. „Flexibilität in der Nutzung und die Anpassungsfähigkeit im Laufe der Zeit stellen Schlüsselpunkte der Gestaltung dar. Das Produkt mit offenem Ende steht in enger Beziehung zu einem Versuchsprozess mit offenem Ende, der dem Planer erlaubt, auf alle Kräfte, die urbane Entwicklung heute formen, zu reagieren, diese zu manipulieren sowie sie einzubeziehen.“ (Firth/ Burdett 2002: 27). Firth/ Burdett sehen darin eine neue Art eines „nachhaltigen“ räumlichen Masterplanes, der genauso von gesellschaftlichem Engagement, Partizipation, Übertragung von Verantwortung auf Betroffene, Finanzierungs- und Umsetzungsmechanismen wie von der Form der öffentlichen Räume und der Gebäudehüllen handle. Ein Beispiel ist der im Rahmen eines städtebaulichen Gutachterverfahrens entwickelte Masterplan für das Berliner RAW-Gelände von Kees Christiaanse. „Die Freiraumentwicklung des Projektes hält nicht mehr starr am Konzept einer ‘grünen Entwicklungsachse’ fest. Sie wird flexibel gestaltet. So kann ein Freiraum wechselnd intensive oder extensive Nutzungsansprüche erfüllen oder bei Bedarf wieder bebaut werden. [...] Festgelegt sind nur die Infrastruktur, Grundzüge der räumlichen Verteilung und die maximale Baumasse“ (Lauinger/ Schröder 2002: 29).

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt ein Beitrag zum Schinkel-Wettbewerb 2003/2004. Das Konzept „Raum auf Zeit“ (Elke Grommes/ Dipl.Arb. Universität Kassel) setzt auf ein fixes räumliches Gerüst von Wegen und Kleinarchitekturen, während die dazwischen liegenden „Nutzungsfelder“ durch eine Entwicklungsgesellschaft temporär oder dauerhaft verpachtet werden sollen. Die Jury zeichnete diese Arbeit mit einem Anerkennungspreis aus, mit der Begründung, dass die Vorgehensweise beispielhaft für die angemessene Weiterentwicklung von vielen anderen leer stehenden Flächen sei (vgl. Hertlein 2004: 4).

Ein Beispiel größeren Umfangs ist der Anfang 2006 fertiggestellte Masterplan Emscher Landschaftspark 2010 (ELP 2010). Dieser sieht vor, in Bezug auf die Waldentwicklung auch „temporäre“ Wälder als „Natur auf Zeit“ zu befördern (vgl. auch oben „Wald auf Zeit“). Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, die spontane Entwicklung waldartiger Bestände (durch Sukzession) zuzulassen, ohne dass durch naturschutzrechtliche Auflagen oder hohe Kompensationsansprüche die Flächenverfügbarkeit für die GrundeigentümerInnen eingeschränkt und somit eine mögliche zukünftige wirtschaftliche Nutzung verhindert wird. „Ausgleichs- und Ersatzverpflichtungen ebenso wie quasi automatische Zuordnungen zum klassischen Waldbegriff sollen zukünftig dem flexiblen Umgang von Natur- und Wirtschaftsentwicklung nicht mehr im Wege stehen“ (Projekt Ruhr 2006: 116). Eine solche Entwicklung soll einerseits auf Vereinbarungen zwischen Grundeigentümern und öffentlicher Hand basieren, andererseits rechtlich durch eine Novellierung des Landschaftsgesetzes (LG) NRW ermöglicht werden. Eine entsprechende Novellierung trat mit der Fassung vom 3.5.2005 in Kraft.

- **Stadtentwicklungskonzepte, Strategiepläne und Freiraumkonzepte**

Neben dem Aufgreifen von temporären Nutzungen in Masterplänen finden sich auch in anderen strategischen Instrumenten Hinweise auf Zwischennutzungen. Schöbel verweist auf das Beispiel der BerlinStudie 2000, in der sich ein expliziter Verweis auf Zwischennutzungen findet. „Die BerlinStudie nennt sowohl Experimentierklauseln als auch einen gesonderten Stadtentwicklungsplan für verträgliche Inanspruchnahme von Flächen durch Zwischennutzungen als Maßnahmen städtischen Flächenmanagements“ (Schöbel 2003a: 156). In dieselbe Richtung geht Altröcks Forderung nach einer problemorientierten Sichtweise anstelle nutzungsorientierter sektoraler Stadtentwicklungspläne, wie sie etwa in Berlin zu finden sind (STEP Wohnen, STEP Verkehr, ...). Im Zusammenhang mit dem Entstehen zahlreicher Brachen und dem „Versagen des konventionellen Politikinstrumentariums“ schlägt er zu deren „Wiederbelebung“ einen „Stadtentwicklungsplan Zwischennutzungen“ vor (vgl. Altröck 2004: 227f).

Unter dem Titel „einfach-mehrfach“ wird der Ansatz, Mehrfach-, aber auch Zwischennutzungen zu befördern, als wichtiges Instrumentarium zur Freiraumversorgung (Abbau von Versorgungsengpässen und Nutzungskonflikten) als strategisches Projekt im Wiener Strategieplan (sowohl in der ersten Fassung 2000 als auch im weiterentwickelten Strategieplan 2004) verankert. „Um die Spielräume der Stadt zu erweitern, wurde in Wien das Projekt ‘einfach-mehrfach’ installiert. Mittels Mehrfach- (vor allem Mehrfachnutzungen der stadteigenen Potenziale wie Schulhöfe, Sommerbäder etc.) und Zwischennutzungen (Baulücken müssen nicht ausschließlich als Parkplätze verwendet werden) kann auf konkrete Bedürfnisse und lokale Wünsche gut eingegangen werden. Gleichzeitig können Konfliktsituationen entschärft werden“ (Stadtplanung Wien 2004: 96).

Auch in Zürich findet das Thema Erwähnung, hier im Zürcher Freiraumkonzept 1999 (vgl. Garten- und Landwirtschaftsamt der Stadt Zürich 1999: 25). Zum einen wird auf die Möglichkeit temporärer Nutzungen in Umbruchgebieten zur Erfüllung aktueller Freizeitansprüche verwiesen. Daneben wird betont, dass brachgefallene Flächen, vor allem ehemalige Gleisareale, wertvolle „Lebensräume auf Zeit“ für Tier- und Pflanzenwelt

darstellen können. Zur Umsetzung dieses zweiten Aspektes wurde in einer Vereinbarung zwischen Bund, Kanton, Stadt und SBB (Schweizerische Bundesbahnen) festgehalten, dass bei baulichen Eingriffen, die ökologisch wertvolle Flächen zerstören, auf dem Areal gleichwertige Flächen geschaffen werden sollen, um dadurch andere „Lebensräume auf Zeit“ als Ersatzlebensraum zu bieten.

In Leipzig hat das Thema Zwischennutzung 1998 Eingang in die Leitlinien der Stadt-sanierung/ Stadterneuerung gefunden. Zwischennutzungen sollen als Maßnahme zu einer besseren Ausstattung mit Freiräumen und damit zur Wohnumfeldverbesserung in gründerzeitlichen Sanierungsgebieten befördert werden. Dabei sollen sowohl die Nutzbarkeit durch die BewohnerInnen als auch stadtökologische Funktionen zum Tragen kommen (vgl. Stadt Leipzig 1998). Darüber hinaus wird der Ansatz der temporären Nutzungen auch im konzeptionellen Stadtteilplan für den Leipziger Osten als wichtiger Handlungsansatz im Stadtumbau aufgegriffen. Prominentes Beispiel darin ist das vorgeschlagene Hirschgehege am Leipziger Hauptbahnhof. Daneben werden Zwischen-nutzungen auch in Form von so genannten „Magnetfeldern“ angedacht. „Das Konzept der ‘Magnetfelder’ zielt darauf ab – teils temporär, teils dauerhaft – zusätzliche Nutzungen in neuen baulichen Formen in den Stadtraum einzugliedern. Die Magnete leben von der Ambivalenz: einerseits stoßen sie sich von dem Bestehenden ab, sind Fremdkörper, zugleich wirken sie aber auch anziehend“ (Stadt Leipzig 2002: 44).

Vereinzelt finden sich auch in städtischen Leitbildern abseits der Großstädte Hinweise darauf, dass temporäre Nutzungen von öffentlicher Seite grundsätzlich befürwortet werden. So heißt es in den Agenda-21-Leitziele der Stadt Mühlhausen in Thüringen zum Themenbereich Natur und Landschaft, dass zur Ausstattung mit städtischen Grün- und Freiräumen für Erholung, Artenschutz und Landschaftswahrnehmung auch vorübergehende Grünflächen als „Natur auf Zeit“ auf geeigneten Flächen zugelassen und eingerichtet werden können (vgl. Stadt Mühlhausen/ Thüringen).

▪ **Spielraumkonzepte**

Insbesondere in Bezug auf das Thema Kinderspiel werden brachliegende Grundstücke als Möglichkeit zur Erweiterung des Angebotes sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht gesehen. Dabei wird auch eine vorübergehende Nutzung in Betracht gezogen. Die seit 1992 in Hamburg verfolgte Konzeption „Spielraum Stadt“ verfolgt das Ziel, die Spielraumqualität der Stadt abseits der Spielplätze zu fördern. In einem der Eckpunkte heißt es dazu: „Stadtteile sollen als ‘Spielräume’ überplant und entwickelt werden; neben Spielplätzen sollen zum Beispiel Schulhöfe, Sportplätze, Wohnhöfe/ Wohnumfeld, Straßen und ungenutzte Grundstücke für Kinder und Jugendliche aktiviert werden“ (Baumgarten 1997: 301). Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die Spielleitplanung in Rheinland-Pfalz. Dabei wird der besondere Spielwert von Brachen herausgestellt. In den Praxisvorschlägen werden eigentumsrechtliche Vereinbarungen empfohlen, um Privatgelände wie beispielsweise Baulücken zumindest auf Zeit nutzen zu können (vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz 2004:175).

4.2 Zwischennutzung als neue Kategorie im Freiraumsystem

Für die vorliegende Arbeit von besonderem Interesse ist die Feststellung, dass Zwischennutzungen nicht nur in übergeordneten Ansätzen wie Masterplänen oder problembezogenen Instrumenten wie der Eingriffs-Ausgleichsregelung eine Rolle spielen, sondern dass es darüber hinaus auch Überlegungen gibt, Zwischennutzungen als eigene Freiraumkategorie im städtischen Freiraumsystem einzufordern.

- **„loose-fit-places“**

Ward Thompson (2002) stellt in ihren Überlegungen über Freiräume im 21. Jahrhundert die Frage, ob historische Parkanlagen und traditionelle Freiräume angesichts gesellschaftlicher Veränderungen und sich ändernder Wertesysteme einen adäquaten Rahmen für aktuelle und zukünftige Freiraumansprüche und Bedeutungen darstellen oder ob neue Freiraumstrukturen nötig sind. Sie kommt zu dem Schluss, dass traditionelle Freiräume wie Parkanlagen nach wie vor wichtige Teile der Freiraumstruktur bilden. Diese Struktur soll aber nach ihren Vorstellungen um „unbestimmte“, also funktional nicht determinierte Freiräume erweitert werden, die sie als „loose-fit-places“ bezeichnet und die offen sein sollen für unkonventionelle Nutzungen, für Experimente und für spontane Bedürfnisse. „There is a strong case for some flexibility within the urban structure to allow for [...], perhaps less conventional, activities to arise and to wax and wane as the social fabric changes. There is a need for ‘loose-fit’ places as well as those that are precisely planned“ (Ward Thompson 2002: 69). Besondere Bedeutung können diese unbestimmten Freiräume aus ihrer Sicht als Nischen für marginalisierte Gruppen erhalten, die in den klassischen Freiräumen nicht willkommen sind, aber auch als Lern- und Erprobungsfelder selbstbestimmten Handelns für Kinder und Jugendliche. Sie sieht diese unbestimmten Freiräume nicht unbedingt räumlich fixiert, sondern auch nomadisch springend.

- **„basic green“ und „postindustrial wilderness“**

In einem Artikel über die Freiräume der zweiten Moderne entwickelt Wenzel (2003) für Berlin eine Systematik aus drei Freiraumtypen, ausgehend von der Annahme, dass angesichts gesellschaftlicher Veränderungen und der öffentlichen Finanzmisere eine neue Art des Umgangs mit städtischen Freiräumen nötig sei. Freiräume seien vor diesem Hintergrund als öffentliche Aufgaben problematisch geworden, denn ihr Bedarf sei nicht mehr eindeutig zu bestimmen. Bloße Korrekturen an den Vorgehensweisen und Instrumenten der Moderne, zum Beispiel an den Richtwerten, seien nicht mehr ausreichend. Er meint aber auch, mit weniger Geld sei ein qualitativ besseres und mehr zeitgenössisches Freiraumangebot möglich (vgl. Wenzel 2003: 9f). Dabei plädiert er für eine Freiraumkategorie, die er als „basic green“ bzw. „postindustrial wilderness“ bezeichnet, worunter er minimal ausgestattete Freiräume versteht, die offen sind für alle. Abgesehen von Eingriffen zur Erhaltung der Großstrukturen, zur Reinigung und zur Erhaltung der Verkehrssicherung findet ein weitgehender Renaturierungsprozess statt. In dieser Kategorie sieht Wenzel auch die Möglichkeit von Experimentierräumen in Form „transitorischer“ Räume.

▪ „Offenes Grün“ und „Latentes Grün“

Auch Schöbel (2003a) nimmt die Berliner Freiraum-Situation zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen. In seinem Buch über eine „qualitative Freiraumplanung“ kritisiert er die klassische Legitimation der Freiraumentwicklung über quantitative Ansätze und Funktionszuweisungen und schlägt eine Kategorisierung von Freiräumen entsprechend ihrer „Qualitäten und Aufgaben“ vor. Dazu formuliert er fünf Typen von Freiräumen, wovon zwei explizit als temporäre Freiräume möglich sind. Die Kategorie „Offenes Grün“ ist charakterisiert durch das Ermöglichen kultureller und ökonomischer Freiräume, „die gerade erst durch den Rückzug des Staates entstehen“ (Schöbel 2003a: 152). Offene Situationen oder Nischen, die durch eine möglicherweise nur temporäre Verfügbarkeit und Flexibilität von Strukturen entstehen, böten Verwandlungsmöglichkeiten. Offenes Grün erhalte dadurch einen experimentellen Charakter und soll nach Schöbel zum „Möglichkeitsraum“ im Sinne einer „unspektakulären“ Öffnung für die Allgemeinheit werden, was allerdings der Durchsetzung auf politischer Ebene bedürfe. Aus seiner Sicht muss ein solches „offenes Grün“ öffentlich bereitgestellt und unterhalten werden. Er betont aber gleichzeitig die Notwendigkeit, „dass sich der Staat mit allen Planungen, Nutzungsregelungen, Widmungen, Angeboten, Gestaltungen, Zugangsbeschränkungen etc. radikal zurücknimmt“ (Schöbel 2003a: 157). „Latentes Grün“ beschreibt unwillkürlich entstandene Freiräume bzw. Freiräume, deren weitere Entwicklung noch unentschieden ist. Es handelt sich um brachgefallene Flächen, „Nebenprodukte“ des Strukturwandels. „Latentes Grün wird entweder um seiner selbst willen atmosphärisch wahrgenommen, symbolisch vereinnahmt oder mythisch verklärt oder bezüglich seiner Entwicklungschancen fokussiert“ (Schöbel 2003a: 181). Durch planerische Setzungen werden diese besonderen Qualitäten zerstört. Latentes Grün taucht somit in Form „weißer Flecken“ in Planwerken auf.

4.3 Die vorgestellten Ansätze und ihr Bezug zu Rahmenbedingungen und Aufgaben der kommunalen Freiraumentwicklung

Die geschilderten Planungsansätze zeigen, dass Zwischennutzungen als Möglichkeit angesehen werden, auf verschiedene aktuelle Erfordernisse der (stadt-)räumlichen Entwicklung zu reagieren. Temporäre Freiräume werden dabei von verschiedenen Seiten explizit als eigene Kategorie im Freiraumsystem vorgeschlagen. Die einzelnen Ansätze reagieren auf verschiedene rahmengebende gesellschaftliche, räumliche und politisch-administrative Faktoren. Diese Zusammenhänge, aber auch die Bezüge zu den weiter oben diskutierten Aufgaben und Handlungsansätzen der kommunalen Freiraumentwicklung sollen im Folgenden dargestellt werden.

Im Zuge aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen, die geprägt sind durch standardisierte Lebensverläufe, durch hohe Mobilität und den Anspruch nach selbstbestimmten Handlungsmöglichkeiten, spielen Chancen zur aktiven Aneignung und zu individuellen Nutzungsmöglichkeiten von öffentlichen Freiräumen eine zunehmende Rolle (vgl. Kap. 2.3 und 3.3). Grundlegende Aspekte der Freiraumnutzung wie Bewegung im Freien, Kommunikation oder Naturerlebnis werden dabei vom Anspruch nach Möglichkeiten zur Selbstinszenierung, zur „Integration auf Zeit“, aber auch zum Empowerment

überlagert. Damit sind zunehmend funktional unbestimmte, wandelbare und zeitlich flexible, auch vorübergehend nutzbare Freiräume gefragt. Die Ansätze von Ward Thompson, Wenzel und Schöbel gehen explizit auf den temporären Charakter und die Veränderbarkeit von einzelnen Freiraumtypen ein und greifen dabei Zwischennutzungen als eigene Kategorie auf. Die zeitliche Dimension wird zu einem Charaktermerkmal dieser Freiraumtypen („loose-fit-places“, „basic green“, „Latentes Grün“, „Offenes Grün“). Darin kommt die Forderung nach neuen Qualitäten zum Ausdruck, die Dynamik und Veränderung zulassen. Dies wird nicht so sehr oder nicht nur in Verbindung mit einer neuen Eventkultur gesehen, sondern eher in Hinblick auf die Eröffnung von Möglichkeiten für eigeninitiatives Handeln (auch Schöbel spricht von „Möglichkeitsräumen“), für unkonventionelle wie für alltagsrelevante Nutzungen und als Nische für marginalisierte Gruppen (Ward Thompson). Damit werden soziale Aspekte wie Identifikation und Integration angesprochen. Bei Wenzel und Schöbel, die sich explizit auf die Berliner Situation beziehen, spielen außerdem verwaltungsinterne Restriktionen durch die öffentliche Finanzkrise eine wichtige Rolle, während dies bei Ward Thompson, die sich hauptsächlich auf die britische Situation bezieht, aber auch auf andere europäische Länder verweist, nicht im Vordergrund steht.

Auch die unterschiedlichen räumlichen Entwicklungen mit Flächennutzungsdruck in prosperierenden Städten und wachsenden Brachenzahlen in schrumpfenden Städten verlangen nach neuen Ansätzen in der Freiraumversorgung (vgl. Kap. 2.2). In prosperierenden Städten ist die kommunale Freiraumentwicklung vielfach mit dem „traditionellen“ Problem freiraumarmer Wohnquartiere konfrontiert. Angesichts klammer Finanzen und der Reduzierung öffentlicher Versorgungsleistungen insgesamt wird anstelle einer Erweiterung des Freiraumangebotes im klassischen Sinn verstärkt auf kooperative Ansätze, auf bürgerschaftliches Engagement und die bessere Ausnutzung bestehender Freiraumpotentiale gesetzt (vgl. Kap. 3.3). In Wien kommt dies in der Strategie der Mehrfach- und Zwischennutzung von Brachen zum Ausdruck („einfach-mehrfach“. Schrumpfende Städte haben hingegen mit der gegenteiligen Entwicklung zu kämpfen – mit einem weitgehend ungesteuerten Zuwachs an Freiräumen. Für die kommunale Freiraumentwicklung ergeben sich daraus verschiedene neue Aufgabenstellungen. Aufgrund der negativen Effekte brachliegender Grundstücke für das gesamte Umfeld gibt es ein öffentliches Interesse an der Aufwertung der – vielfach privaten – Flächen. Auch hier ist, wenn auch teilweise aus anderen Gründen, eine Erweiterung des Freiraumangebotes im klassischen Sinn nur in Ausnahmefällen die Lösung. Um aber trotzdem den erwünschten Aufwertungseffekt zu erzielen und außerdem eine zukünftige, möglichst baulich rentable Nutzung nicht grundsätzlich zu verhindern, werden flexible bzw. reversible und kostengünstige, aber auch experimentelle Freiraumnutzungen angestrebt. Vor diesem Hintergrund werden etwa Zwischennutzungen in Form von „Wald auf Zeit“/ NRW bzw. „temporären Ausgleichsflächen“ und „Magnetfeldern“/ Leipzig vorgeschlagen.

Angesichts der heterogenen gesellschaftlichen und räumlichen Veränderungen wächst auf politisch-administrativer Seite die Erkenntnis einer begrenzten Prognostizierbarkeit zukünftiger Raumannsprüche und einer beschränkten hoheitlichen Steuerbarkeit der weiteren räumlichen Entwicklung. Dies führt zu einer Flexibilisierung innerhalb des

Planungsinstrumentariums, wie das angesprochene „Baurecht auf Zeit“, verschiedene Masterpläne mit flexiblen Flächennutzungen oder Strategiepläne zeigen. Diese Ansätze beeinflussen auch die kommunale Freiraumentwicklung, die grundsätzlich durch die – zweifellos weiterhin zentrale – Aufgabe einer dauerhaften Sicherung von Freiräumen bisher in besonderem Maße von langfristigen Perspektiven geprägt war. Die Wahrnehmung der begrenzten Steuerungsfähigkeit einer „rein“ hoheitlich-restriktiven Planung führt außerdem zu einer Bedeutungszunahme kooperativer, konsensorientierter Vorgehensweisen (vgl. Kap. 2.3 und 3.3). Diese spielen gerade für die geforderte Flexibilisierung von Planungsprozessen eine wichtige Rolle, wie sich an den verschiedenen angesprochenen Aufgabenstellungen zeigt. Sie sollen aber auch die durch die knappen öffentlichen Finanzen eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten erweitern, indem etwa die reduzierten öffentlichen Leistungen durch zivilgesellschaftliche Handlungen kompensiert werden. Auch dafür sind entsprechende Handlungsspielräume notwendig, etwa durch das zumindest vorübergehende Zugänglichmachen brachliegender Flächen, durch eine „Kultivierung des Vorläufigen“, wie Altröck es nennt (vgl. „Neuinterpretation einer sozial gerechten Freiraumversorgung“ Kap. 3.2).

4.4 Potentiale von Zwischennutzungen für aktuelle Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung

Eine Stadt als komplexes Gefüge ist nie „fertig“, sie verändert sich ständig und mit ihr die räumliche Struktur. Die aktuellen Rahmenbedingungen scheinen diesen Veränderungsprozess zu verstärken und gleichzeitig in seiner Zielrichtung unbestimmbarer zu machen. Die im vorangegangenen Kapitel angeführten formalen und strategischen Ansätze versuchen, diese Dynamik durch den Einsatz von Zwischennutzungen stärker in Planungsprozesse einfließen zu lassen. Bereits in den 1950er Jahren entwickelten die so genannten „Situationisten“ in Paris aus der Kritik an der herrschenden, vom Funktionalismus geprägten Architektur des Fordismus eine Programmatik, die die Verbannung des Funktionalen und die Variabilität des Raumes für spielerische Aktivitäten propagierte. „Gefordert wurden bewegliche urbane Räume und eine modifizierte Architektur, die sich je nach den Wünschen ihrer BewohnerInnen teilweise und sogar vollständig wandeln konnte.“ (Ronneberger 2004: 6, vgl. auch Levin 1997). Die Ansätze der Situationisten tauchen im Diskurs um temporäre Nutzungen in den letzten Jahren wieder auf. Schild (2005: 24) sieht die derzeitige Aktualität des Temporären in gesellschaftlichen Entwicklungen begründet, die nach Beweglichkeit, Flexibilität, Mobilität und Anpassung an ergebnisoffene Prozesse, an Unbestimmbarkeit und Unvorhersehbarkeit verlangten.

Auch in Bezug auf die Freiraumentwicklung verlangen die aktuellen Rahmenbedingungen offenbar verstärkt nach wandelbaren Freiräumen, da konventionelle öffentliche Flächen und auch bisherige Ansätze zur Flexibilisierung von Nutzungen den aktuellen Erfordernissen nur teilweise gerecht zu werden scheinen. Es deutet sich an, dass eine stärkere Ausdifferenzierung des Freiraumbestandes nötig ist, um diesen Bedingungen Rechnung zu tragen. Diese sollen sich offensichtlich nicht nur in ihrer Formensprache, ihrem Pflegeanspruch, ihrer Nutzung usw. unterscheiden, sondern auch in der zeitlichen Dimension, in

ihrer „Lebensdauer“. Neben klassischen, z.B. aus kulturhistorischen, ökologischen oder stadtgestalterischen Gründen langfristig zu sichernden Freiräumen, die das Grundgerüst der Freiraumstruktur bilden (Schöbel nennt es dementsprechend „Strukturgrün“, Ward Thompson plädiert für klassische Freiräume wie Parks, erweitert um loose-fit-places), würde es damit wandelbare Freiräume geben, mit wechselnden Funktionen und Nutzungen, die sich räumlich immer wieder neu verteilen und auch wieder verschwinden „dürfen“, also nur temporär bestehen. Die dadurch entstehenden Zwischennutzungen könnten eine Art „Jokerfunktion“ in der kommunalen Freiraumversorgung einnehmen und damit die Palette städtischer Freiräume um eine flexible Freiraumkategorie erweitern.

Welche spezifischen Potentiale Zwischennutzungen als neue Freiraumkategorie für die Anpassung der Freiraumversorgung an die in den vergangenen Kapiteln geschilderten Ansprüche und Erfordernisse bieten könnten, sollen die folgenden Punkte aufzeigen.

- **Eingehen auf Partikularinteressen unter Vermeidung von Verdrängungsprozessen**

Als Folge einer vermehrten Nachfrage- (Kunden-)Orientierung kommen Partikularinteressen in der Freiraumversorgung stärker zum Tragen. Damit wird die Dominanz durchsetzungs- und artikulationsfähigerer Nutzergruppen befördert, was in konventionellen öffentlichen Räumen zu Nutzungskonflikten und Verdrängungsprozessen führen kann. Derartige Effekte können durch den vorübergehenden Charakter von Zwischennutzungen „entschärft“ werden, da die jeweiligen Nutzungen wieder „verschwinden“ und damit auch die Dominanz einer Gruppe nur temporär von Bedeutung ist.

- **Platz für wechselhafte und kurzfristige Nutzungen**

Neben grundlegenden, zeitlosen Nutzungsansprüchen an den Freiraum kommt es immer wieder zu vorübergehenden, modebedingten Nutzungen. Individualisierungsprozesse und die Beschleunigung von Trendwechseln führen zu einer weiteren Dynamisierung von Freiraumansprüchen. Dauerhaft angelegte Freiräume mit ihren bestehenden Nutzungsfunktionen sind dafür nur beschränkt geeignet. Zwischennutzungen bieten die Möglichkeit, auf solche vorübergehenden Moden und Nutzungswünsche zu reagieren, ohne dauerhafte Freiräume in ihren Funktionen zu beeinträchtigen. Ein entsprechender Ansatz klingt etwa in der Empfehlung des Zürcher Freiraumkonzeptes an, Flächen in Umbruchgebieten für aktuelle Freizeitansprüche zu nutzen.

- **Möglichkeiten zur selbstbestimmten aktiven Freiraum-Aneignung**

Zwischennutzungen finden auf brachliegenden Grundstücken statt. Die Flächen sind gewissermaßen unbesetzt und ungestaltet. Sie erlauben daher im Rahmen der Aneignung das aktive Verändern und Gestalten der Flächen, also eine viel weitergehende „Inbesitznahme“ durch selbstbestimmtes Handeln, als dies in konventionellen öffentlichen Freiräumen möglich ist (bisher hauptsächlich in Bezug auf Kinderspiel angedacht, vgl. Spielraumkonzepte NRW und Hamburg, aber auch loose-fit-places/ Ward Thompson, „Kultivierung des Vorläufigen“/ Altrock). Damit kann dem Anspruch nach erweiterten zivilgesellschaftlichen Handlungsmöglichkeiten, die nicht zuletzt angesichts der kommunalen

Finanznot auch aus Sicht der öffentlichen Hand befördert werden sollen, auch im Rahmen der Freiraumversorgung Rechnung getragen werden.

- **Beförderung von Empowerment-Prozessen**

Die „Unbesetztheit“ brachliegender Flächen und die daraus resultierenden spezifischen Aneignungspotentiale im Zuge von Zwischennutzungen bieten die Möglichkeit, Empowerment-Prozesse zu befördern. Zwischennutzungen können daher speziell in benachteiligten Quartieren als wertvolle Ergänzung des traditionellen Freiraumangebotes dienen, indem sie Selbsthilfekräfte aktivieren und zur Integration marginalisierter Gruppen beitragen, wie dies auch Ward Thompson in ihren loose-fit-places andenkt. Durch die Beförderung solcher Nutzungen könnte auch ein Beitrag zu einer sozial gerechten Freiraumversorgung geleistet werden, der über quantitative Ansätze hinausreicht.

- **Experimentierfeld für neue Freiraumnutzungen und Funktionen**

Im Zuge einer zunehmenden Ausdifferenzierung und Wechselhaftigkeit gesellschaftlicher Anspruchshaltungen und der Unbestimmbarkeit räumlicher Entwicklungsrichtungen ist auch von Veränderungen im Spektrum der Freiraumnutzungen und Funktionen auszugehen. Insbesondere in schrumpfenden Städten wird angesichts der Vielzahl an Brachen nach neuen Bedeutungen und Nutzungsformen gesucht. Mit Zwischennutzungen lässt sich die Palette städtischer Freiräume um eine flexible und fehlerfreundliche Kategorie erweitern, die das Experimentieren mit neuen Ansätzen erlaubt und Machbares demonstriert, wie dies etwa durch die im konzeptionellen Stadtteilplan für den Leipziger Osten vorgeschlagenen „Magnetfelder“ versucht werden soll.

- **Vorübergehende Entschärfung von Freiraumdefiziten**

Durch die temporäre Erschließung ungenutzter Flächenpotentiale (Brachen) können Freiraumdefizite entschärft werden, indem zumindest vorübergehend Platz für Freiraumansprüche geboten wird, die zwar langfristig erfüllt werden sollen, für die aber zu diesem Zeitpunkt keine geeigneten öffentlichen Freiräume vorhanden sind oder die – z.B. aufgrund knapper Kassen und hoher Bodenpreise – gerade nicht geschaffen werden können. Dieser Aspekt ist vor allem in prosperierenden Städten mit hohem Flächennutzungsdruck von Interesse, wie das Strategieprojekt „einfach-mehrfach“ in Wien zeigt.

- **Erproben von Kooperationsformen zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren**

Der „offene“ Charakter von Zwischennutzungen ermöglicht nicht nur selbstbestimmtere Nutzungen, als dies in konventionellen Freiräumen möglich wäre. Er macht eine aktive Beteiligung der Bevölkerung geradezu erforderlich, verlangt aber auch von öffentlicher Seite nach anderen Vorgehensweisen. Die im aktuellen Steuerungsverständnis groß geschriebenen kooperativen Ansätze, bei denen dem (Lokal-)Staat verstärkt die Rolle der „Aktivierung“ bürgerschaftlicher Eigeninitiative zukommt, scheinen sich auf diesen Typ von Freiraum daher besonders gut anwenden zu lassen. Durch den vorübergehenden Charakter der Nutzungen ergeben sich immer wieder Möglichkeiten, Kooperationsformen

zu erproben. Zwischennutzungen können also als „Übungsfeld“ für neue zivilgesellschaftliche und lokalstaatliche Rollen dienen. Ansätze dazu finden sich in Altrocks Vorschlag zur „Kultivierung des Vorläufigen“.

Abb. 6: Zwischennutzungen und ihre Potentiale für aktuelle Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung vor dem Hintergrund gegenwärtiger Rahmenbedingungen



Es deutet sich also an, dass Zwischennutzungen verschiedene Potentiale haben, um die Anpassung der kommunalen Freiraumentwicklung an aktuelle Notwendigkeiten und Herausforderungen zu unterstützen. Die eingangs formulierten Hypothesen scheinen sich damit zu bestätigen. Im folgenden Kapitel gilt es zu untersuchen, inwieweit dies auch durch die Praxis belegt wird.

5 Bedeutung von Zwischennutzungen in der Praxis der kommunalen Freiraumentwicklung

Am Beginn dieser Arbeit wurde darauf hingewiesen, dass Zwischennutzungen in den letzten Jahren zum Thema stadt- und freiraumplanerischer Diskussionen geworden sind (vgl. Kap. 1.1). Wie sich zeigt, haben sie inzwischen auch Eingang in verschiedene Planungsinstrumente gefunden (vgl. Kap. 4.1 und 4.2). Diese Ansätze verdeutlichen, dass Zwischennutzungen heute kein abseitiges Thema mehr in der Stadt- und Freiraumentwicklung sind. Als Grund für diese Aktualität sind gesellschaftliche, räumliche und politisch-administrative Entwicklungen erkennbar, die offensichtlich nach einem flexibleren Umgang mit Flächennutzungen verlangen als bisher. Zwischennutzungen werden dabei als Möglichkeit betrachtet, einen Beitrag zu entsprechenden Anpassungsnotwendigkeiten im stadträumlichen Planungsgeschehen zu leisten.

Auch die kommunale Freiraumentwicklung ist von veränderten Rahmenbedingungen betroffen. Sie ist zunehmend konfrontiert mit weiter ausdifferenzierten und nur mehr begrenzt generalisierbaren Freiraumansprüchen, mit schwer prognostizierbaren räumlichen Entwicklungsrichtungen, der Reduzierung öffentlicher Versorgungsleistungen und dem Abgehen von allgemeingültigen Standards, aber auch mit der Forderung nach verstärkten zivilgesellschaftlichen Einflussmöglichkeiten. Konventionelle öffentliche Freiräume und bisherige Ansätze zur Flexibilisierung von Nutzungen in diesen Freiräumen scheinen solchen Erfordernissen nur teilweise gerecht zu werden.

Am Beginn der Arbeit wurden die beiden Hypothesen aufgestellt, dass Zwischennutzungen einen Beitrag zur Anpassung der kommunalen Freiraumversorgung an aktuelle Ansprüche und Erfordernisse bieten und gleichzeitig ein „Experimentierfeld“ zur Weiterentwicklung von Handlungsansätzen im Sinne eines „aktivierenden Staates“ eröffnen. Die angesprochenen Planungsansätze, die temporäre Nutzungen einbinden, und die im vorangegangenen Kapitel aus dem bisher Gesagten abgeleiteten Potentiale von Zwischennutzungen verstärken diese Annahmen. Im Folgenden wird anhand empirischer Untersuchungen und sekundäranalytischer Daten dargestellt, welche Rolle Zwischennutzungen in der Praxis der kommunalen Freiraumentwicklung spielen.

Die Untersuchung der Praxisbeispiele erfolgt entlang von fünf Fragestellungen. Diese wurden im einleitenden Kapitel bereits kurz angeführt. Vor dem Hintergrund des bisher Gesagten werden sie an dieser Stelle näher erläutert.

Zwischennutzungen in der Praxis der kommunalen Freiraumentwicklung – fünf Fragestellungen

- a. Welche Aufgaben/ Funktionen haben Zwischennutzungen in Bezug auf die kommunale Freiraumentwicklung?
- b. Welche Rolle spielen kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure im Entstehungs- und Nutzungsprozess, welche Kooperationen gehen kommunale Akteure ein?
- c. Welche Handlungsansätze bzw. Instrumente setzt die kommunale Freiraumentwicklung im Zusammenhang mit Zwischennutzungen ein?
- d. Wie sind Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln zur Freiraumentwicklung integriert?
- e. Welche Probleme treten im Zusammenhang mit Zwischennutzungen aus Sicht der kommunalen Freiraumentwicklung auf?

- a. Welche Aufgaben/ Funktionen haben Zwischennutzungen in Bezug auf die kommunale Freiraumentwicklung?

Es zeigt sich, dass sich im Zuge aktueller gesellschaftlicher und räumlicher Entwicklungen auch Freiraumfunktionen verändern, dass neue Schwerpunkte gesetzt werden und weitere Ausdifferenzierungen stattfinden. Klassische Erholungsfunktionen werden zunehmend von anderen Bedeutungen wie Möglichkeiten zur Selbstinszenierung, zur „Integration auf Zeit“, aber auch zum Empowerment überlagert, verbunden mit Ansprüchen nach aktiven Aneignungschancen und selbstbestimmten, individuellen Nutzungsmöglichkeiten. Gefragt sind funktional unbestimmte, wandelbare, zeitlich flexible und auch vorübergehend nutzbare Freiräume. Zur Aufwertung von Brachen in schrumpfenden Städten werden flexible, außerdem reversible und kostengünstige, aber auch experimentelle Freiraumnutzungen angestrebt. Wie im vorangegangenen Kapitel herausgearbeitet, scheinen Zwischennutzungen gewisse Potentiale für diese Anforderungen zu haben. Es ist also anhand praktischer Beispiele zu untersuchen, welche Aufgaben und Funktionen Zwischennutzungen in Bezug auf die kommunale Freiraumentwicklung aus Sicht der Befragten übernehmen. Damit soll gezeigt werden, inwieweit die im vorangegangenen Kapitel angerissenen Potentiale von Zwischennutzungen in der Praxis tatsächlich zum Tragen kommen bzw. bewusst aufgegriffen und eingesetzt werden.

- b. Welche Rolle spielen kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure im Entstehungs- und Nutzungsprozess, welche Kooperationen gehen kommunale Akteure ein?

Erkenntnisse um die Grenzen der Steuerbarkeit räumlicher Entwicklungen, aber auch die kommunale Finanznot lassen kooperative Handlungsansätze im Sinne eines „aktivierenden Staates“ in den Vordergrund rücken. Gleichzeitig werden von bürgerschaftlicher Seite vermehrt Spielräume für eigeninitiatives Handeln gefordert. Im Zuge solcher Prozesse verändern sich Rollenverhältnisse. Öffentliche Akteure sollen zum Koordinator bürgerschaftlicher Aktivitäten werden, während die Zivilgesellschaft zur „Ko-Produktion“ öffentlicher Leistungen aufgefordert wird. Die herausgearbeiteten

Aufgabenstellungen der Freiraumentwicklung weisen darauf hin, dass kooperative Prozesse als Handlungsansatz von großer Bedeutung sind. Es deutet sich an, dass Zwischennutzungen Potentiale zum Erproben und zur Weiterentwicklung solcher Handlungsansätze bieten. Anhand von Beispielen soll untersucht werden, welche Rollen kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure im Entstehungs- und Nutzungsprozess in der Zwischennutzungspraxis übernehmen und inwieweit sich dabei Rollenbilder nach dem Verständnis des „aktivierenden Staates“ abzeichnen.

- c. Welche Handlungsansätze bzw. Instrumente setzt die kommunale Freiraumentwicklung im Zusammenhang mit Zwischennutzungen ein?

Die heterogenen gesellschaftlichen und räumlichen Verhältnisse, aber auch die Erkenntnis einer beschränkten hoheitlichen Steuerbarkeit der weiteren räumlichen Entwicklung haben zu einer Flexibilisierung von Planungsprozessen und zur Entwicklung entsprechender Planungsinstrumente geführt. Verschiedentlich werden dadurch bereits Möglichkeiten für Zwischennutzungen geschaffen. Wie sich zeigt, scheint auch für die aktuellen Aufgabenstellungen der kommunalen Freiraumentwicklung eine Flexibilisierung des Steuerungsinstrumentariums gefragt. Die Beleuchtung der Handlungsansätze und Instrumente, die in der Zwischennutzungspraxis zum Tragen kommen, soll zeigen, ob dabei möglicherweise neue Ansätze entwickelt und erprobt werden, die die Flexibilisierung von Versorgungsleistungen unterstützen und Steuerungsansätze im Sinne des „aktivierenden Staates“ befördern.

- d. Wie sind Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln zur Freiraumentwicklung integriert?

Die aufgrund veränderter Rahmenbedingungen geforderte „Flexibilisierung“ von Versorgungsleistungen in der kommunalen Freiraumentwicklung lässt sich nur begrenzt durch einen offeneren Umgang mit konventionellen, dauerhaften Freiräumen erfüllen. Es werden daher Überlegungen angestellt, durch die Einführung einer temporären Freiraumkategorie, also durch Zwischennutzungen, den Freiraumbestand um ein funktional, räumlich und zeitlich flexibles Element zu erweitern. Damit soll die offensichtlich notwendige „Flexibilisierung der Freiraumversorgung“ befördert werden, ohne die dauerhaften Freiräume und ihre besonderen Qualitäten zu beeinträchtigen. Zur Beurteilung der Frage, inwieweit Zwischennutzungen in die Verwaltungspraxis der Freiraumentwicklung integriert sind und als Bestandteil des kommunalen Freiraumsystems verstanden werden, ist daher zu untersuchen, ob diese eher Einzelfälle darstellen oder ob sie bereits Teil von Verwaltungsroutinen geworden sind, welche Stellen sich damit befassen und inwieweit sie Berücksichtigung in formalen oder strategischen Instrumenten finden. Da sich die Tragbarkeit einer neuen Aufgabe im Verwaltungshandeln maßgeblich über ihre Finanzierbarkeit bestimmt, ist vor dem Hintergrund leerer Kassen außerdem der Frage nachzugehen, inwieweit die öffentliche Hand finanziell in Zwischennutzungen involviert ist.

- e. Welche Probleme treten im Zusammenhang mit Zwischennutzungen aus Sicht der kommunalen Freiraumentwicklung auf?

Sollen Zwischennutzungen als integrativer Bestandteil der kommunalen Freiraumentwicklung einsetzbar sein, sind nicht nur ihre Potentiale sondern gerade auch Probleme darzustellen, die sich aus Sicht der kommunalen Freiraumentwicklung im Zusammenhang

mit temporären Nutzungen ergeben. Es geht darum, festzustellen, wo in der Praxis Grenzen der Umsetzbarkeit bzw. der Potentiale, von Zwischennutzungen abzulesen sind bzw. wo Handlungsbedarf für Verbesserungen beim Einsatz von Zwischennutzungen besteht, um die erwünschte Beförderung von Anpassungsprozessen in der kommunalen Freiraumentwicklung tatsächlich zu erreichen.

5.1 Vorgehen zur Untersuchung der Zwischennutzungspraxis

Die Untersuchung von Zwischennutzungen in der Praxis der kommunalen Freiraumentwicklung erfolgte von zwei Seiten. Zum einen fanden entlang der soeben ausgeführten fünf Fragestellungen empirische Untersuchungen in sieben Städten statt. Vier davon wurden vertiefend untersucht. Zum anderen wurden in einem sekundäranalytischen Schritt acht praxisbasierte Studien auf diese Fragestellungen hin untersucht. Die Erkenntnisse daraus fließen in die zusammenfassenden Erläuterungen (Kap. 5.5) mit ein.

Bereits vor der Suche nach Beispielstädten für die empirische Untersuchung stand fest, dass Leipzig und Wien jedenfalls untersucht werden sollten, da aus verschiedenen Quellen bereits bekannt war, dass Freiraum-Zwischennutzungen dort aktiv von den Kommunen gefördert werden. Da mit Wien außerdem ohnehin der bundesdeutsche Kontext verlassen wurde, sollte auch noch eine Schweizer Stadt in die Untersuchung einbezogen werden. In der Einbeziehung ausländischer Beispiele wurde die Chance gesehen, möglicherweise ein breiteres Spektrum an Phänomenen zu erfassen, falls sich so etwas wie landestypische Aspekte abzeichnen würden.

Für die Auswahl der Beispielstädte wurden in einem ersten Schritt Großstädte in Deutschland und der Schweiz gesucht, in denen die kommunale Freiraumentwicklung mit Zwischennutzungen nach dem Verständnis dieser Arbeit befasst ist, also mit temporären, öffentlichen und nicht kommerziell orientierten Freiraumnutzungen auf brachliegenden (Bau-)Grundstücken. Zunächst wurden 2001 die Grünflächenämter von elf bundesdeutschen (Berlin, Bremen, Frankfurt/Main, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Essen, Hamburg, Hannover, Köln, München) und zwei Schweizer Großstädten (Basel, Zürich) kontaktiert mit der Bitte um Hinweise auf konkrete Freiraum-Zwischennutzungen (dazu wurde das dieser Arbeit zugrunde liegende Begriffsverständnis angeführt). Die Anfragen ergaben teilweise keine oder nur spärliche Hinweise. Es zeigte sich, dass Zwischennutzungen im kommunalen Verwaltungshandeln vieler Grünressorts zu diesem Zeitpunkt wenig präsent waren bzw. keine Rolle spielten. Das Vorhandensein konkreter Beispiele (im Entstehungsprozess, bereits realisiert, in einem Fall verworfen) und die sich nach ersten Nachfragen andeutende Informationslage entschieden schließlich über die Wahl der Beispielstädte. Neben Leipzig und Wien wurden die folgenden fünf Städte ausgewählt:

Berlin, Frankfurt/Main, Hannover, Hamburg und als Schweizer Beispiel Zürich.

Die vertiefende Analyse musste aus Kapazitätsgründen auf vier Städte beschränkt werden. Dafür sollte neben Leipzig, Wien und Zürich noch eine zweite deutsche Stadt herangezogen werden. Die Wahl fiel auf Hamburg. Ausschlaggebend dafür war nicht nur, dass dort von einem etwas ungewöhnlichen Fallbeispiel berichtet wurde, sondern auch,

dass Hamburg mit seinem Motto der „wachsenden Stadt“ in deutlichem Kontrast zur schrumpfenden Stadt Leipzig steht und darin die Möglichkeit gesehen wurde, das Phänomen der Zwischennutzung vor dem Hintergrund zweier gegensätzlicher räumlicher Entwicklungstendenzen zu untersuchen.

In den Beispielstädten wurde zum einen je ein Fallbeispiel untersucht, zum anderen wurde entlang der fünf vorangestellten Fragestellungen nach Erfahrungen, Sichtweisen und Einschätzungen zu Zwischennutzungen im jeweiligen städtischen Kontext insgesamt gefragt. Die Fallbeispiele sollten nach Möglichkeit unterschiedliche Nutzungen aufweisen, um eine gewisse Bandbreite aufzeigen zu können. Außerdem sollte es sich um eine überschaubare Fläche handeln (tendenziell eine Baulücke, keine großflächigen Industrieareale), da davon ausgegangen wurde, dass bei größeren Arealen verschiedene Nutzungen (in Gebäuden und im Freiraum) parallel ablaufen und die Untersuchung damit zu komplex geworden wäre.

Die empirische Untersuchung wurde anhand leitfadengestützter ExpertInnen-Interviews mit VertreterInnen der jeweiligen kommunalen Freiraumentwicklung durchgeführt (hauptsächlich VertreterInnen der Grünflächenämter) und, wenn diese thematisch damit befasst waren, auch mit VertreterInnen der Stadtplanung/ Stadtentwicklung. Für die Fallbeispiele erfolgten zusätzliche Gespräche mit den jeweiligen InitiatorInnen der Zwischennutzung. Insgesamt wurden 33 Personen befragt. Die Interviews wurden zwischen Oktober 2002 und Juli 2003 durchgeführt, zum großen Teil auf Band aufgezeichnet und anschließend transkribiert (24 Gespräche). In einigen Fällen, wo eine Bandaufzeichnung nicht möglich war (neun Gespräche), wurden die Interviews durch Gesprächsnotizen festgehalten und durch anschließende Gedächtnisprotokolle ergänzt.

Neben den fünf Fragestellungen zum empirischen Teil wurden die VertreterInnen der kommunalen Freiraumentwicklung auch um Auskunft zu aktuellen Aufgaben und Handlungsansätzen der Freiraumentwicklung in der jeweiligen Stadt gebeten, um die Aussagen zu Zwischennutzungen vor dem Hintergrund übergeordneter Entwicklungen betrachten zu können. Die Gesprächs-Analyse konzentrierte sich auf die vier im Zentrum der Untersuchung stehenden Beispielstädte (Hamburg, Leipzig, Wien, Zürich). Die Auswertung erfolgte in Anlehnung an die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (1993: 85ff)²⁶: Nach der Komprimierung der einzelnen Gesprächsinhalte wurde das Material entlang der fünf Fragestellungen zur Praxis von Zwischennutzungen strukturiert, ergänzt um den Punkt über aktuelle Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung. Einzelne Themen wurden durch Aussagen aus stadteigenen Informationsmaterialien (Broschüren, Studien, Konzepte, Strategiepläne, Internetauftritt u.Ä.) ergänzt. In Bezug auf die Fallbeispiele wurde im Januar 2006 bei einzelnen ExpertInnen nochmals telefonisch der aktuelle Stand der Dinge erfragt.

Aufgrund der Tatsache, dass der Großteil der GesprächspartnerInnen die kommunale Freiraumentwicklung (bzw. die Stadtplanung) vertritt, dokumentieren die Aussagen hauptsächlich diesen Blickwinkel. Da es in der vorliegenden Arbeit um die Frage geht, welche

²⁶ Mayring definiert dabei drei Analyseschritte: Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung.

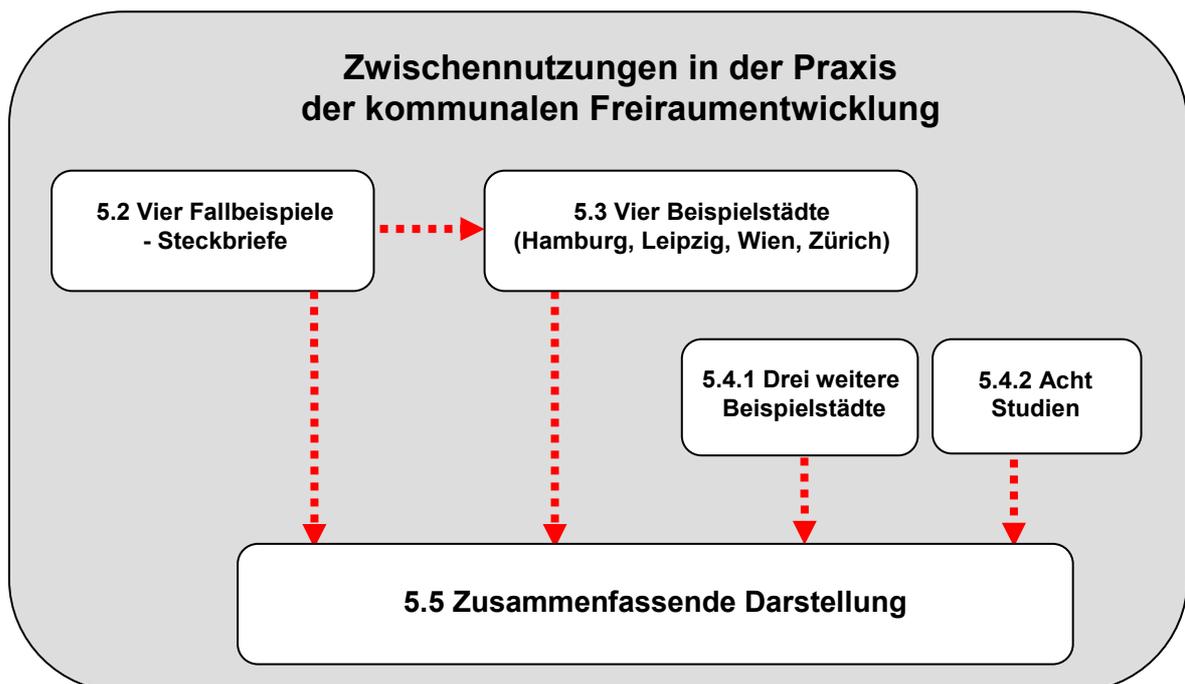
Bedeutung Zwischennutzungen für die kommunale Freiraumentwicklung spielen, scheint eine solche Konzentration auf öffentliche Akteure gerechtfertigt.

Die nachfolgende Dokumentation und Erläuterung der Ergebnisse dieser Erhebungen ist in drei Abschnitte gegliedert. Zuerst werden die vier Fallbeispiele der vertiefend analysierten Städte steckbriefartig vorgestellt (Kap. 5.2).

Im zweiten Abschnitt folgt der Wechsel auf die gesamtstädtische Betrachtungsebene dieser vier Beispielstädte. Die stadtweise Beschreibung folgt dabei den fünf im Zentrum des empirischen Teils stehenden Fragestellungen (Kap. 5.3). Um die Aussagen zum Thema Zwischennutzung im Zusammenhang mit der städtischen Freiraumentwicklung zu sehen, werden zunächst kurz aktuelle Aufgaben und Handlungsansätze in der Freiraumentwicklung in der jeweiligen Stadt angesprochen. Diese Beschreibungen sind als grobe „Lagebeschreibung“ zu verstehen und nicht als „vollständige“ Darstellung aller freiraumplanerischen Aktivitäten der jeweiligen Stadt.

Im dritten Abschnitt werden die Ergebnisse aus den verschiedenen Städten entlang der fünf Fragestellungen zusammenfassend erläutert (Kap. 5.5). In diese Erläuterungen fließen neben Informationen aus den vier Beispielstädten auch Aussagen aus den drei weiteren Beispielstädten sowie aus den sekundäranalytisch untersuchten Studien mit ein. Um die Aussagen der drei anderen Städte sowie der Studien „verorten“ zu können, werden diese vor dem dritten Abschnitt kurz vorgestellt (Kap. 5.4).

Abb. 7: Aufbau Kapitel 5



5.2 Vier Fallbeispiele – Steckbriefe

Im Folgenden werden vier Fallbeispiele von Zwischennutzungen steckbriefartig dargestellt. Darin sollen die Wechselwirkungen zwischen den jeweils spezifischen Rahmenbedingungen und den einzelnen Zielstellungen und Umsetzungsprozessen veranschaulicht werden. Neben einer kurzen räumlichen und sozio-ökonomischen Charakterisierung des umgebenden Quartiers und zentraler Eckdaten zur Fläche selbst geht es vor allem um die Beschreibung der Nutzungen, der dabei zum Tragen kommenden Regelungen, aber auch der auftretenden Probleme.

Steckbrief Fallbeispiel 1

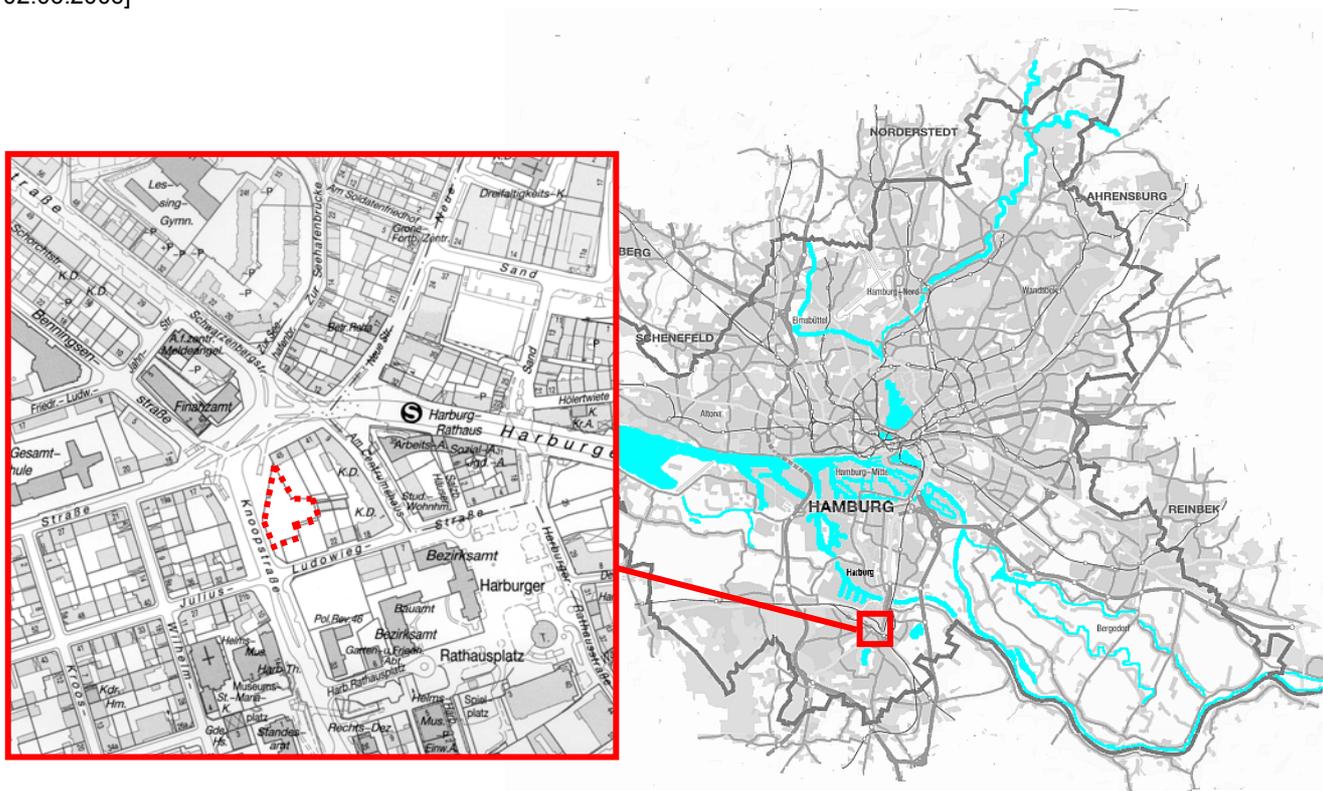
Baulücke Knoopstr./ Julius-Ludowieg-Str./ Hamburg-Harburg

Quartier

Räumliche Situation im Quartier	Die Fläche liegt im Zentrumsbereich von Harburg auf der zentrumsabgewandten Seite des Rathauses; mehrere Baulücken befinden sich im Umfeld (z.T. noch Kriegsbrachen), hauptsächlich Wohnnutzung (Gebäude aus den 1930er Jahren) mit Geschäftsnutzung in den Erdgeschosszonen.
Sozio-ökonomische Charakterisierung des Quartiers	Etwas überdurchschnittlicher Anteil an Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern und MigrantInnen, aber kein sozialer Brennpunkt.

Abb. 8: Lage im Quartier und im Stadtgebiet

[Kartengrundlagen: Gebietsausschnitt: Stadtkarte, Amt für Geoinformation und Vermessung, Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtgebiet: Stadtplan Hamburg, <http://stadtplan.hamburg.de/map.jsp> Zugriff 02.06.2006]



Fläche	
Größe	1.350 m ²
Widmung	Baugrundstück
Eigentümerin	Stadt Hamburg, Liegenschaftsamt; vorübergehende Überlassung an Grünflächenamt/ Gartenbauabteilung Harburg
Ehemalige Nutzung	Brache, Anfang der 1970er Jahre Zwischennutzung als Baustelleneinrichtung zum Bau des Harburger Ringes; seither wieder „grüne“ Brache.
Zwischennutzung	
Art der Zwischennutzung	Aufenthalts- und Kommunikationsort des „Projektes für Freizeitgestaltung e.V.“ (PGF) für substituierte Drogenkranke, Nutzungen z.B. gemeinsames Grillen, Kochen, fixe Tischtennisgruppe, Schachgruppe; zweimal wöchentlich gemeinsames Frühstück (Unterstützung durch Harburger Tafel); Beratung bei Behördengängen; gelegentlich Flohmarkt; grundsätzlich öffentlich zugänglich; durchschnittlich 20–30 Besucher täglich – hauptsächlich aus Harburg, teilweise aus anderen Stadtteilen.
Ausstattung	Drei Baucontainer, zwei Dixiklos, Sitzecke im Garten, Tischtennisplatte, Feuerstelle, geschnitzte Baumstämme als Kunstobjekte im Eingangsbereich, Spielgeräte, Beete für Gemüse und Blumen; Strauchpflanzung als Abgrenzung zu den Nachbargrundstücken (durch Gartenbauabteilung vor Vertragsabschluss gesetzt).
Zugänglichkeit	Öffentlich zugänglich; Öffnungszeiten werktags 11:00–19:00
Dauer/ Zeitraum der Zwischennutzung	Seit 1998, bis auf weiteres, kurzfristige Kündigungsmöglichkeit.
Funktionen/ Ziele der Zwischennutzung	Bezirksamt sieht die Nutzung zu Beginn als Experiment, um Nutzungskonflikte auf dem Rathausplatz zu entschärfen. Hauptfunktion für die NutzerInnen: eigenverantwortlicher (Rückzugs-)Raum für eine Randgruppe an einem Ort, wo sie niemanden stört.
Rechtsstatus	„Vorübergehende Überlassung“ einer öffentlichen Liegenschaft von Liegenschaftsamt an Grünflächenamt; Nutzungsvereinbarung zwischen Stadt Hamburg/ Bezirksamt Harburg und Verein, kurzfristige Kündigungsmöglichkeit.
Haftungsfrage	Schadenersatzpflicht ist mit Nutzungsvertrag auf Verein übergegangen.
Entstehungsprozess und Ablauf der Zwischennutzung	Da zur Zeit kein Investor in Sicht, „vorübergehende Überlassung“ von Liegenschaftsamt an Grünflächenamt, dieses muss auch die Maßnahmen in dieser Zeit bezahlen, zunächst nur einfache Begrünung; dann Anfrage einer Drogenberatungseinrichtung und Fixerstube bei der Gartenbauabteilung Harburg nach einer Fläche für einen Treffpunkt für Substituierte, die sich bisher auf dem Harburger Rathausplatz versammeln und Konflikte mit Anrainern/ Geschäftsleuten auslösen; bürgernaher Beamter der Polizei setzt sich ebenfalls sehr für Zustandekommen der Zwischennutzung ein; Gartenbauabteilung bietet Knoopstraße als Zwischennutzung an; Nutzungsinteressierte sind überrascht über die kurzfristige Möglichkeit, eine Fläche zu bekommen; Verhandlungen innerhalb der Bezirksverwaltung,

Arbeitsgespräche der Bezirksamtsleitung mit Nutzungsinteressierten, Geschäftsleuten um den Rathausplatz, Polizeirevier, Sozialdezernat, Gartenbauabteilung; außerdem involviert: Liegenschaftsamt, Rechtsamt; Einigung auf Nutzung des Platzes; NutzerInnen gründen den Vereins PGF e.V., Projekt für Freizeitgestaltung; Bezirksamtsleitung trifft Entscheidung, Zwischennutzung zu ermöglichen; Erstellung eines Nutzungsvertrags, seit 1998 Nutzung der Fläche durch den Verein, dieser übernimmt Gestaltung und Pflege des Geländes; bürgernaher Beamte der Wache Knoopstr. „betreut“ die Nutzung; Einrichtung funktioniert gut, kaum Probleme; Bezirksamtsleitung der Entstehungszeit weist Gartenbauabteilung an, für den Fall einer Nachnutzung nach möglichen Ersatzflächen für den Verein zu suchen; nach Bezirksleitungswechsel wird dies nicht weiterverfolgt.



Abb. 9: Blick auf Garten und Container

Finanzierung der Zwischennutzung	Anschubfinanzierung durch Hamburger Spendenparlament für das erste Betriebsjahr 1998/ 99 und Lionsclub; Betriebskosten werden seit-her durch Spenden u.a. Zuwendungen finanziert; verschiedene Sach-spenden: Firma spendet 2 Container; Gartenbauabteilung spendet einen Container sowie Pflastersand und befüllt Brauchwassertank (Fläche besitzt keinen Wasseranschluss); zeitweise wurde halbe Stelle für Koordinations- und Organisationsaufgaben durch ABM-Maßnahme finanziert; 2005 erneute Zuwendung vom Hamburger Spenden-parlament für Erneuerung der Heizung in den Containern.
Probleme	Bedenken von Verwaltungsseite, dass sich die Einrichtung etabliert und das Amt die „politisch-moralische“ Verpflichtung hat, bei Ver-äußerung der Fläche einen Ersatzort für die Gruppe zu finden.

Erwünschte Wirkung – Entlastung des Rathausplatzes von konfliktreichen Nutzungen – ist nur bedingt gelungen; andere Gruppierungen (Drogenabhängige, Russlanddeutsche) prägen nun den Platz, ebenfalls mit Konfliktpotential.

Steckbrief Fallbeispiel 2 Baulücke Biedermannstr. 12/ Leipzig

Quartier

Räumliche Situation im Quartier	Die Fläche liegt im Sanierungsgebiet Connewitz-Biedermannstr. (ältestes Sanierungsgebiet in Leipzig, seit 1990), charakterisiert durch eine aufgebrochene gründerzeitliche Struktur; relativ hohe Brachenzahl, einzelne Brachen werden derzeit durch den Neubau von Stadthäusern wieder geschlossen; gute Freiraumversorgung (diverse Parks, nahe gelegener Aueward); direkt an das Grundstück angrenzend weitere Brachen.
Sozio-ökonomische Charakterisierung des Quartiers	Junges, buntes Stadtquartier; alternative Szene, diverse besetzte Häuser wurden 1996 legalisiert; Wohnquartier mit vielen Studierenden und – auf Leipziger Verhältnisse bezogen – relativ hohem MigrantInnenanteil.

Abb. 10: Lage im Quartier und im Stadtgebiet

[Kartengrundlagen: Amt für Geoinformation und Bodenordnung Leipzig]



Fläche

Größe	Ca. 600 m ²
Widmung	Baugrundstück
Eigentümerin	Stadt Leipzig, Liegenschaftsamt
Ehemalige Nutzung	Wahrscheinlich Wohnhausbebauung

Zwischennutzung

Art der Nutzung	Extensiv gestaltete Grünfläche; Durchgangsfunktion
Ausstattung	Begrünung durch Bäume, Sträucher, Blumen, Fußweg zum Queren der Fläche
Zugänglichkeit	Öffentlich zugänglich
Dauer/ Zeitraum der Zwischennutzung	2000–2004
Funktionen/ Ziele der Zwischennutzung	Aufwertung einer Brache durch extensive Gestaltung unter Erhaltung der bisherigen Durchgangsfunktion; umweltpädagogisches Projekt mit Schulkindern.



Abb. 11: Blick auf die Fläche und die Pflanzaktion durch die Schulkinder
[Fotos Pflanzaktion: Ines Kleim]

Rechtsstatus	Ämtervereinbarung zwischen Liegenschaftsamt (Grundeigentümerin) und Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (Sanierungsgebiet) in Verwaltung durch Amt für Stadterneuerung; mündliche Nutzungsvereinbarung (Regelung von Gestaltung und Pflege) zwischen Sanierungsgebietsverantwortlichen und Ökolöwe Umweltbund Leipzig e.V..
Haftungsfrage	Verkehrssicherungspflicht beim Grundeigentümer – Liegenschaftsamt; an der Bepflanzung beteiligte Schulkinder sind über Ökolöwe mitversichert.

Entstehungsprozess und Ablauf der Zwischennutzung	<p>Ökolöwe möchte nach Pflanzaktion auf einer anderen Brache wieder auf einer brachliegenden Fläche Sonnenblumen anpflanzen. Sanierungsingenieur des Gebietes bietet dafür Biedermannstraße an, da in öffentlichem Besitz; Ökolöwe möchte eine Schulklasse in das Projekt integrieren, im Januar 2000 Anfrage bei einer nahe gelegenen Schule nach Interesse an Bepflanzungsaktion mit Schülern; es kommt zur Kooperation mit einer Lehrerin, die bereits Schulgartenunterricht gibt; Sanierungsingenieur organisiert Vorbereitung der Fläche (Lockerung des verdichteten Bodens und Aufbringen von Mutterboden) durch BfB (Betrieb für Beschäftigungsförderung). BfB mäht in Folge auch die Wiesenflächen; später wird diese Arbeit durch eine Firma übernommen, Bäume sind bereits vorhanden; im Frühjahr ziehen Schulkinder mit Unterstützung des Ökolöwen die ersten Pflanzen vor; erste Pflanzaktion im Mai 2000 im Rahmen des Connewitzer Straßenfestes; die Kinder beteiligen sich über die Pflanzaktion teilweise an der Pflege der Fläche; die Lehrerin geht 2002 in Rente, Schulkinder nehmen unter Leitung einer anderen Lehrerin im Rahmen einer AG weiter an gemeinsamer Aktion mit dem Ökolöwen teil, 2004 findet die Nutzung das letzte Mal statt, da keine Sanierungsmittel mehr dafür zur Verfügung stehen sowie aus Sicherheitsgründen, da auf einer der angrenzenden Flächen ein Gebäude abgerissen werden soll; die verbliebenen Staudenpflanzungen werden seither sporadisch vom Ökolöwen weiterbetreut. Die weitere Nutzung der Fläche ist derzeit unklar, von städtischer Seite gibt es Überlegungen, die Fläche eventuell gemeinsam mit den brachliegenden Nachbargrundstücken zu einer zusammenhängenden, möglicherweise auch dauerhaften Grünfläche zu entwickeln.</p>
Finanzierung der Zwischennutzung	Da die Fläche in einem Sanierungsgebiet liegt, können Herrichtung der Fläche (Lockerung, Mutterbodenauftrag) und Pflegeleistungen des Ökolöwen aus Sanierungsmitteln finanziert werden.
Probleme	Die beteiligten Kinder sind vor allem für eine kontinuierliche Pflege über die Sommermonate (Schulferien) nur schwer zu gewinnen, die Arbeit wird hauptsächlich vom Ökolöwen übernommen.

Steckbrief Fallbeispiel 3 **Baulücke Parhamerplatz 5, Wien, 17. Bezirk**

Quartier

Räumliche Situation im Quartier	Dicht bebautes Gründerzeitquartier, erneuerungsdringliche Bausubstanz, hohe Wohnungs- und Bebauungsdichte, geringer Freiraumanteil im näheren Umfeld; wenig Spiel- und Sportmöglichkeiten, eine Parkanlage in unmittelbarer Nähe der Baulücke ist stark genutzt, eine nahe gelegene Schulsportanlage ist nicht bisher öffentlich zugänglich - Mehrfachnutzung ist im Gespräch; eine nahe gelegene Zwischennutzung (Streetball) wurde im Herbst 2000 beendet; kaum Brachen im Quartier.
Sozio-ökonomische Charakterisierung des Quartiers	Hoher Anteil an sozial Benachteiligten, viele BewohnerInnen mit Migrationshintergrund; punktuelle Neubauten, Sanierungen und Neugestaltungen im öffentlichen Raum führen seit einiger Zeit zur Aufwertung des Bereiches um den Parhamerplatz, mit entsprechenden Auswirkungen auf die BewohnerInnenstruktur.

Abb. 12: Lage im Quartier und im Stadtgebiet

[Kartengrundlagen: Gebietsausschnitt: Mehrzweckkarte, Stadtvermessung Wien, Stadtgebiet: Wiener Grüngürtel, <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/01/05/01.htm> Zugriff 02.06.2006]



Fläche

Größe	Ca. 310 m ² (für Beachvolleyball, Teil einer insgesamt rund 1.100 m ² großen Baulücke)
Widmung	Baugrundstück
Eigentümer	Privater Bauträger
Ehemalige Nutzung	Tankstelle

Zwischennutzung

Art der Nutzung	Beachvolleyball auf Teilbereich, im Sommer 2002 zwei Monate Angebot eines kostenlosen Volleyballtrainings mit Profis im Rahmen des Wiener Bezirksferienspiels; teilweise eigeninitiiative „Umnutzung“ zum Beach-Soccer-Platz. (Der größere Teil der Baulücke – ca. 800 m ² – wird kommerziell als Stellplatzfläche zwischengenutzt).
Ausstattung	2 Bodenhülsen, Volleyballnetz, Umzäunung mit Tor (wird nicht verschlossen), Sitzbank;
Zugänglichkeit	Öffentlich zugänglich
Dauer/ Zeitraum der Zwischennutzung	Eröffnung Okt. 2001, Bespielung ganze Saison 2002
Funktionen/ Ziele der Zwischennutzung	Zusätzliches Spielangebot im Quartier; Aufwertungsimpuls; sporadische „Umnutzung“ für Beach-Soccer wird als möglicher Hinweis darauf gedeutet, dem Nutzungsdruck im Ballspielbereich des nahe gelegenen Parks auszuweichen.

Rechtsstatus	Nutzungsvertrag zwischen Stadtgartenamt als grundbetreuender Stelle und Grundeigentümer (Bauträger) in Form einer so genannten „Bittleihe“.
Haftungsfrage	Verkehrssicherungspflicht wird von der grundbetreuenden Stelle, in dem Fall vom Stadtgartenamt, übernommen.
Entstehungsprozess und Ablauf der Zwischennutzung	Gebietsbetreuung hat in anderen Angelegenheiten Kontakt zum Grundeigentümer. Ende 2000 kommt es zu ersten Gesprächen bezüglich einer möglichen Zwischennutzung; kurz zuvor wurde in der Nähe der Baulücke eine andere Zwischennutzung beendet, diese Lücke soll eine Art Ersatz bieten; der Grundeigentümer willigt in die Zwischennutzung ein. Gebietsbetreuung und „Back on Stage“ (Verein für mobile Jugendarbeit, der im Quartier arbeitet) überlegen konkrete Nutzung. Streetball und Skaten werden wegen zu hoher Herrichtungskosten verworfen. Anfrage bei Jugendlichen nach Nutzungswünschen über Back on Stage; Jugendliche werden nicht direkt in Entscheidung eingebunden, mit dem Argument, dass Entscheidung aufgrund des kurzen Zeitfensters der Nutzungsmöglichkeit schnell getroffen werden muss; Nutzungsentscheidung fällt zugunsten von Beachvolleyball aus: Begründung: kostengünstig, im Trend, wird auch von Mädchen gespielt; die Federführung im Entstehungsprozess liegt bei Gebietsbetreuung, diese verhandelt mit Grundeigentümer, Bezirk und Stadtgartenamt als grundbetreuender Stelle, kümmert sich um Finanzierung (organisiert zusätzliche Fördermittel); Koordinierungsstelle für Mehrfachnutzung berät Gebietsbetreuung in Bezug auf Vertragsangelegenheiten und Projektabwicklung; Rückbau (Entfernung von Netzanlage, Bänken und Mülleimern) wird von der Gebietsbetreuung organisiert; die Wiederbebauung erfolgt 2004; die Beendigung der Nutzung führt zu keinerlei Protesten, es wird aber von NutzerInnen der Wunsch geäußert, neue Spielorte angeboten zu bekommen.
Finanzierung der Zwischennutzung	Gebietsbetreuung: Eigenleistungen (Zeitaufwand – Personalkosten); Grundeigentümer: Sandlieferung als Sachspende; Bezirk: Finanzierung von Einrichtung (Netzanlage, Bänke, Mülleimer), Reinigung und Wartung, Winterdienst – ausgeführt durch Gartenbezirk; Fond „Spielräume schaffen“: von Gebietsbetreuung beantragte Fördermittel – werden im zweiten Jahr für Türschließenanlage (Probleme mit Hundekot) und Ersatz des bereits kaputten Netzes verwendet.
Probleme	Noch vor Einrichtung der Nutzung kommt eine Klage wegen Lärmbelästigung. In der ersten Zeit wird der Platz durch Hundekot verunreinigt, daraufhin wird ein Tor angebracht. Der Platz wird nicht extrem stark frequentiert, was die Frage aufwirft, ob sich der hohe Aufwand an Engagement und Zeit dafür gelohnt hat. Funktion als Schulsportfläche für die nahe gelegene Schule lässt sich nicht erfüllen, da der Platz dafür zu klein ist. Wechselnde Ansprechpartner auf Seiten des Stadtgartenamtes erschweren die Verhandlungen. Uneinigkeit zwischen Grundeigentümer und Stadtgartenamt in der Übernahme des Winterdienstes lässt das Projekt fast scheitern.

Steckbrief Fallbeispiel 4 – Schütze-Areal, Limmatstr., Zürich West

Quartier

Räumliche Situation im Quartier Fläche liegt an der Nahtstelle zwischen altem Arbeiterquartier mit dichter Blockrandbebauung (kostengünstiger Wohnraum) und geringem Freiraumanteil sowie einem ehemaligem Industriestandort – seit Ende der 1990er Jahre ein zentrales Zürcher Entwicklungsgebiet (Zürich West) – Umnutzung zu einem Wohn-, Dienstleistungs- und Freizeitquartier; im Zuge der Umnutzung des Industriequartiers entstehen mehrere neue öffentliche Freiräume.

Sozio-ökonomische Charakterisierung des Quartiers BewohnerInnen des alten Arbeiterquartiers waren bisher vielfach Bevölkerungsgruppen, die auf günstigen Wohnraum angewiesen sind (MigrantInnen, Studierende, ...); vom Entwicklungsgebiet her langsame Umwandlung zu Szene-Bereich – einsetzender Gentrifizierungsprozess; Im Entwicklungsgebiet entstehen hauptsächlich hochpreisige Wohnungen.

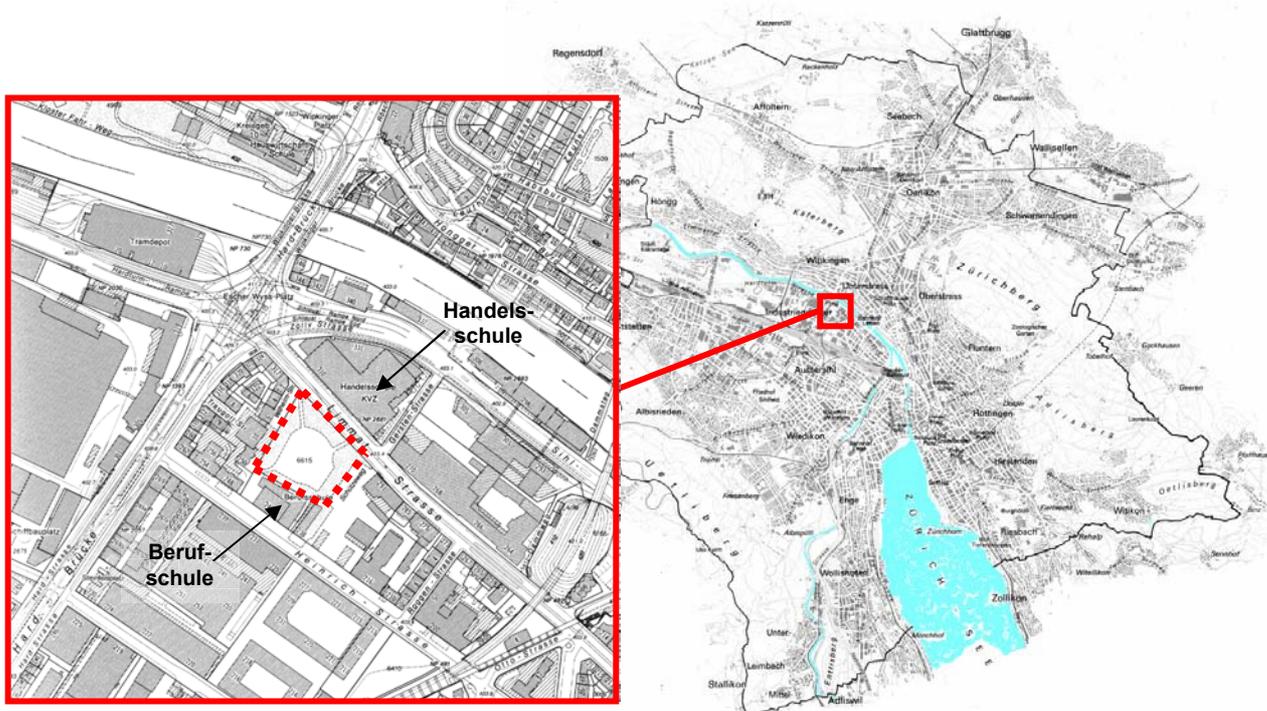


Abb. 14: Lage im Quartier und im Stadtgebiet

[Kartengrundlagen: Übersichtsplan der Stadt Zürich, Vermessungsamt Stadt Zürich]

Fläche

Größe	Ca. 10.000 m ²
Widmung	Baugrundstück – Vorhaltefläche für Schulbau, Quartiershaus und einen kleinen Quartierspark mit integrierter Schulschulspielwiese.
Eigentümerin	Liegenschaftsverwaltung der Stadt Zürich, in Verfügung der Grün Stadt Zürich (Zürcher Grünflächenamt).
Ehemalige Nutzung	Färberei, Abriss 1978, seither Brache

Zwischennutzung

Art der Nutzung	Aufenthaltsbereich für Jugendliche aus den umliegenden Schulen (Berufsschule, Handelschule); seit ca. 6 Jahren regelmäßig zwischen Juni und September Zwischennutzung durch einen Zirkus, ein Varieté und eine Kulturwoche der „Fahrenden“ (Volksgruppe der „Jenischen“: in der Schweiz eine Minderheit von etwa 35.000 Personen); außerdem sporadisch verschiedene, meist einmalige Nutzungen: z.B. Freiluftausstellung des Migros Museum, Veranstaltung des Spiegelzettes Basel, stadteigene Spielanimation für Kinder aus dem Quartier.
Ausstattung	Kiesfläche, Ruderalvegetation in den Randbereichen, Sitzstufen, im Boden Wasser- und Stromanschluss.
Dauer/ Zeitraum der Zwischennutzung	Brache seit Ende der 1970er Jahre; Zwischennutzungsmöglichkeit bis Baubeginn der Schule – geplant für Winter 2008.
Zugänglichkeit	Öffentlich zugänglich.
Funktionen/ Ziele der Zwischennutzung	Regelmäßige Bespielung im Sommer (Zirkus, Varieté und Fahrende) bringt Belebung ins Quartier; Aufenthaltsort für Jugendliche aus angrenzenden Schulen (Berufsschule, Handelschule).
Rechtsstatus	Alle nicht stadteigenen Nutzungen benötigen eine Bewilligung durch die Gewerbebehörde; auf Basis dieser Bewilligung wird mit der städtischen Immobilienverwaltung ein Mietvertrag abgeschlossen.
Haftungsfrage	Die Veranstalter/ NutzerInnen tragen die Haftung im Rahmen ihrer Nutzung.
Entstehungsprozess und Ablauf der Zwischennutzung	Im Jahr 2000 erarbeitet eine im Quartier wohnende Architektin in ihrer Diplomarbeit ein Zwischennutzungskonzept für die Fläche, verknüpft mit den bisherigen Nutzungen; angedachte Nutzungen/ Funktionen sind Quartierstreff, Beiz, Jugendtreff, Spielmöglichkeiten für Kinder; Selbstversorgergärten für MigrantInnen; Vorstellung der Idee im Grünflächenamt, das Amt findet das Konzept grundsätzlich unterstützenswert und veranstaltet 2001 einen öffentlichen Informationsabend dazu. Das Konzept findet v.a. Anklang bei umliegend ansässigen großen Firmen und Grundeigentümern (Bewohner und Beschäftigte fordern Umfeldverbesserungen), die teilweise Bereitschaft zur Mitfinanzierung signalisieren; Sozialdepartement wird involviert; erstellt mit der Architektin zusammen neues Konzept in abgespeckter Form, geschätzte Kosten für die Umsetzung 150.000 SFr.; Grünflächenamt und Tiefbauamt signalisieren Unterstützung und Teilfinanzierung, Kosten werden aber insgesamt als zu hoch für eine Zwischennutzung eingestuft; 2004 einfache Instandsetzungsarbeiten auf dem Gelände (bessere Einsehbarkeit und Zugänglichkeit, Erneuerung von Kiesbelag, Sitzstufen und Zaun) durch das Grünflächenamt; Anregung vom Arbeitskreis 5 (ein lokales Gremium, in dem öffentliche und private Akteure vernetzt sind), Zwischennutzung durch QuartiersbewohnerInnen zu befördern; Sozialdepartement benennt 2004 Ansprechperson aus Gemeinwesenarbeit für Koordination von Zwischennutzungen (Beratung Bewilligung, Benennung von Ämtern, Ansprechpersonen, ...), Initiative soll von BürgerInnen selbst kommen; bisher kaum konkrete Nachfragen.
Finanzierung der Zwischennutzung	Miete beträgt zwischen 1.000 und 3.000 SFr./ Monat, grundsätzlich durch die MieterInnen zu erbringen; nach Herrichtung der Fläche 2004 reserviert Grünflächenamt 15.000 SFr. für allfällig im Zuge von Zwischennutzungen notwendige weitere Adaptierungen der Fläche;

Präsidialabteilung der Stadt Zürich stellt 25.000 SFr. jährlich für Betriebskosten/ Infrastruktur im Rahmen von kulturellen bzw. sozio-kulturellen Zwischennutzungen auf dem Gelände zur Verfügung (pro Projekt max. 3.000 SFr.).



Abb. 15: oben rechts: Gestaltungskonzept der Architektin Maya Karácsony für die Zwischennutzung der Fläche mit strukturierenden „Vegetationsinseln“ unten rechts: Kulturwoche der „Fahrenden“

[Fotos rechts: Maya Karácsony]

Probleme Bei Fachstelle für Stadtentwicklung, Grünflächenamt und Sozialdepartment grundsätzliche Zustimmung zu Zwischennutzung, aber Unklarheit und Uneinigkeit über Zuständigkeiten und weiteres Vorgehen; die von der Architektin vorgeschlagene Zwischennutzung wird von Grünflächenamt grundsätzlich als zu kostenaufwendig für eine Zwischennutzung beurteilt.

Seit 2004 Zwischennutzungskordinatorin benannt, trotzdem kaum Nachfragen: Grund sieht Koordinatorin darin, dass einerseits Aufwand für Zwischennutzung zu groß ist und andererseits das bestehende Angebot nicht so schlecht; außerdem steht der Platz aufgrund der regelmäßigen Zwischennutzung durch Varieté, Zirkus und Kulturwoche zwischen Juni und September für weitere Zwischennutzungen nur mehr in kühleren Jahreszeiten zur Verfügung – für Außenraumnutzung nicht so attraktiv.

Grundsätzliches Interesse an Zwischennutzung wird von verschiedenen Seiten (BewohnerInnen, Firmen, ...) geäußert, aber keine weiteren Aktivitäten.

Ausstehende Entscheidungen über die weitere Verwendung des Grundstücks (Kantonschule oder städtische Schule) führen für die Zwischennutzung zu einer unklaren eigentums- und damit verfügungsrechtlichen Sachlage zwischen Stadt und Kanton.

Nötig wäre aus Sicht der lokalen Gemeinwesenarbeit z.B. Fläche zum Fußballspielen, da Rasenfläche im nahe gelegenen Park übernutzt und Konflikte mit anderen Nutzern – Aufwand, Rasenfläche auf dem Schützeareal anzulegen, ist für Zwischennutzung aber zu groß.

Es wird die Vermutung geäußert, dass die Umsetzung des Zwischenutzungskonzeptes Probleme bereitet, da der Vorschlag unkonventionell ist und damit nicht in die Verwaltungsroutinen integriert werden kann. Dies drückt sich etwa in der Unklarheit über die Zuständigkeiten aus.

Da die Fläche von der Straße kaum einsehbar ist und an einen Szenebereich grenzt, wird sie nachts von Drogendealern genutzt.

5.3 Zwischennutzung in den vier Beispielstädten

Im Folgenden wird entlang der fünf Fragestellungen beschrieben, welche Positionen zur Praxis von Zwischennutzungen in den vier Beispielstädten Hamburg, Leipzig, Wien und Zürich bezogen werden²⁷. Die Informationen aus den oben beschriebenen Fallbeispielen fließen in diese Aussagen mit ein. Den einzelnen Fragestellungen wird jeweils eine kurze Schilderung allgemeiner Positionen zur Freiraumentwicklung der jeweiligen Stadt vorangestellt.

Das Thema Zwischennutzung ist in den verschiedenen Stadtverwaltungen sehr unterschiedlich präsent bzw. institutionalisiert (Leipzig, Wien). Während die Aussagen aus Hamburg, Leipzig und Wien auf Erfahrungen aus diversen Zwischennutzungsbeispielen basieren, hat die kommunale Stadt- und Freiraumentwicklung in Zürich bisher kaum mit Zwischennutzungen zu tun, sodass sich die geschilderten Erfahrungen maßgeblich auf das auch steckbriefartig dokumentierte Beispiel beziehen, darüber hinaus hauptsächlich auf angedachte Nutzungen bzw. grundsätzliche Einschätzungen ohne konkreten Beispielbezug.

5.3.1 Hamburg

Aktuelle Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung:

Leitmotiv der Hamburger Stadtentwicklung ist die „wachsende Stadt“, verstanden als Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum. Nach rückläufigen Bevölkerungszahlen seit den 1970er Jahren steigen diese seit 1986 wieder an. Hamburg zählte 2004 rund 1,7 Millionen EinwohnerInnen (vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005). Dies

²⁷ In der folgenden Beschreibung wird einheitlich von Grünflächenämtern gesprochen. Es sei aber an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die korrekten, aktuellen Bezeichnungen in den einzelnen Städten dabei die folgenden sind, Hamburg: Fachamt Stadtgrün und Erholung, Leipzig: Grünflächenamt Leipzig, Wien: Stadtgartenamt (Magistratsabteilung – MA 42), Zürich: Grün Stadt Zürich.

spiegelt sich auch in der Bautätigkeit wider. Neben Stadterweiterungsgebieten und prominenten Entwicklungsgebieten wie der Hafencity kommt es auch zu Nachverdichtungen im Bestand, mit entsprechenden Nutzungskonflikten um Bauflächen und Freiräume. Die Sicherung bestehender Flächen, aber auch Möglichkeiten des Zugewinns an Freiräumen stellen daher nach wie vor zentrale Aufgaben der Freiraumentwicklung dar. Versorgungsanalysen werden auf Basis von Richtwerten erstellt. Da besonders im Bereich der inneren Stadt die Versorgungslage teilweise als unbefriedigend bewertet wird und wenig Aussichten bestehen, neue Freiräume zu schaffen, wird auf die Nutzung aller Möglichkeiten zur Verbesserung der Versorgung gesetzt. Während in den 1970er und 1980er Jahren Förderungen wie z.B. zu Hofbegrünungen die Situation verbessern sollten, stehen heute eher Maßnahmen wie die Mehrfachnutzung von Freiräumen öffentlicher Einrichtungen im Vordergrund. Vereinzelt wird auch auf die vorübergehende Nutzung von Stadtbrachen und Baulücken zurückgegriffen. Neue Freiräume entstehen schwerpunktmäßig im Zuge der städtebaulichen Entwicklung größerer brachliegender Areale.

Zentrales Ziel der Arbeit des Grünflächenamtes ist es, ein attraktives Angebot an Freizeit- und Erholungsflächen für verschiedene Altersgruppen zu bieten. Dabei wird vor allem der Gruppe der Kinder besonderes Augenmerk geschenkt. Seit 1992 wird mit der Konzeption „Spielraum Stadt“ versucht, die Spielraumqualität der Stadt abseits der Spielplätze zu fördern. Seit wenigen Jahren wird außerdem, der demografischen Entwicklung der Gesellschaft Rechnung tragend, ein Programm verfolgt, das sich mit der Mobilität älterer Menschen in der Stadt auseinandersetzt. Dabei soll die Tatsache berücksichtigt werden, dass sich die Altersgruppe der alten Menschen zunehmend ausdifferenziert, etwa in „junge Alte“ und Hochbetagte, „fitte Alte“ und mobilitäts-eingeschränkte alte Menschen, die jeweils spezifische Ansprüche an den Freiraum haben.

Generell wird in den letzten Jahren ein verstärktes Bedürfnis nach spielerischen und sportlichen Freizeitaktivitäten beobachtet. Dazu zählen verschiedene Trendsportarten wie Skaten, Beachvolleyball, Streetball oder Klettern. Da öffentliche Anlagen nur ein beschränktes Maß solcher Nutzungen vertragen, wird mit einer gewissen Erleichterung registriert, dass diese Nutzungen zunehmend von Sportvereinen abgedeckt werden und teilweise wieder aus dem öffentlichen Raum verschwinden.

Veranstaltungen in Freiräumen werden einerseits als Möglichkeit der Attraktivitätssteigerung gesehen. Es wird aber gleichzeitig darauf hingewiesen, dass es dadurch zu einer Privatisierung von öffentlichen Parkanlagen kommt, wodurch andere NutzerInnen-Gruppen ausgeschlossen werden.

Die Beteiligung der BürgerInnen an Entwicklungs- und Planungsprozessen, die über gesetzliche vorgeschriebene Ansätze hinausreichen, ist für das Grünflächenamt ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Arbeit und stellt etwa in der Konzeption „Spielraum Stadt“ einen zentralen Baustein dar.

In Bezug auf die Finanzierung von Projekten ist auch Hamburg immer mehr auf Finanzmittel abseits des eigenen Haushalts angewiesen. Sponsoring, aber auch ehrenamtliche Tätigkeiten im öffentlichen Freiraum gewinnen dabei an Bedeutung, wobei darauf

verwiesen wird, dass finanzielle Unterstützung in Freiraumbelangen durch private Akteure in Hamburg auf eine gewisse Tradition zurückgreifen kann.

a. Aufgaben und Funktionen von Zwischennutzungen in Bezug auf die kommunale Freiraumentwicklung

Die Hamburger Praxis zeigt verschiedene Funktionen von Zwischennutzungen auf. Im Vordergrund stehen Nutzungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche, vor allem wenn das Angebot an dauerhaften Freiräumen gering ist. Temporäre Nutzungen sollen in solchen Fällen das bestehende Angebot an dauerhaften Freiräumen verbessern. In manchen Fällen stehen auch soziokulturelle bzw. soziale Funktionen im Vordergrund, etwa das Schaffen von räumlichen Nischen für Randgruppen, da, so wird von politischer und Verwaltungsseite bemerkt, solchen Bevölkerungsgruppen in öffentlichen Räumen oft wenig Platz eingeräumt wird und es dort zu Nutzungskonflikten und Verdrängungsprozessen kommt. Dies zeigt etwa das dokumentierte Beispiel. Verwiesen wird auch auf Bauwagenplätze. Sowohl Randgruppen als auch Kinder und Jugendliche verfügen in der Regel nicht über die finanziellen Mittel, um ihre Raumansprüche selbst zu erfüllen. Wenn es keine dauerhaften Möglichkeiten gibt, die Ansprüche dieser Bevölkerungsgruppen in Grünanlagen oder auf anderen Flächen zu berücksichtigen, nutzt das Grünflächenamt in einzelnen Fällen Möglichkeiten temporärer Nutzungen.

Zwischennutzungen werden außerdem eingesetzt, um konkreten Nutzungswünschen aus der Bevölkerung etwa nach einem Quartierstreffpunkt oder nach Spielmöglichkeiten ohne großen planerischen Aufwand und mit einfachen Mitteln nachzukommen. Da auch die Nachfrage manchmal nur temporär besteht, wird eine solche vorübergehende Nutzung als akzeptable Lösungsmöglichkeit gesehen. Von Seiten des Grünflächenamtes wird aber auch Verwunderung darüber zum Ausdruck gebracht, dass selbst in dicht bebauten Stadtquartieren häufig gar keine Nutzungswünsche aus der Bewohnerschaft kommen.

b. Rollen und Kooperationen von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Entstehungs- und Nutzungsprozess

Von Verwaltungsseite wird darauf hingewiesen, dass die ersten ZwischennutzerInnen häufig Kinder und Jugendliche sind, vor allem wenn es sich um ungeregelte, also letztlich illegale Aneignungen von Brachen handelt, da sie als die flexibelsten FreiraumnutzerInnen angesehen werden und Eigentumsgrenzen von ihnen nicht als Barrieren wahrgenommen werden. Die Nutzungen finden häufig abseits von Regelungen und öffentlicher „Einmischung“ statt, was vom Grünflächenamt durchaus positiv bewertet wird, wenn daraus keine Konflikte entstehen. Kommt es aber zu Problemen zwischen Nutzern und Anliegern oder auch mit privaten Grundeigentümern, übernimmt das Grünflächenamt teilweise eine Art Vermittlerfunktion zwischen den Beteiligten.

In manchen Fällen wenden sich BürgerInnen mit dem Wunsch nach der Nutzung einer Brache an die Gartenbauabteilungen in den Bezirken oder auch an andere Amtsstellen wie Jugendämter oder Sozialämter. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um organisierte Gruppen wie Stadtteilinitiativen oder Bürgervereine, die teilweise die Flächen selbst gestalten wollen und auch bereit sind, sie weiter zu pflegen und zu betreuen. Das

Grünflächenamt sieht sich dabei in Kooperation mit anderen Verwaltungsstellen als „Ermöglicher“, wie auch das dokumentierte Beispiel illustriert. Für soziale Nutzungen wird etwa das Sozialdezernat als wichtige Stelle angesehen, die jedoch keine flächenverwaltende Stelle ist und daher selbst keine Flächen anbieten kann, sondern dafür auf die Zusammenarbeit mit grundverwaltenden Stellen wie dem Tiefbauamt, Grünflächenamt oder Liegenschaftsamt angewiesen ist.

Zur Sicherstellung der Grünversorgung in freiraumarmen Quartieren suchen manche Gartenbauabteilungen auch aktiv nach Zwischennutzungsmöglichkeiten. Im Regelfall werden dafür brachliegende stadteigene Grundstücke ausgewählt, mit dem Argument, dass hier keine Pachtkosten anfallen.

Das Grünflächenamt erhält über verschiedene Wege Gelegenheit, brachliegende Flächen zu nutzen. Durch eine verwaltungsinterne Vereinbarung übergibt das Liegenschaftsamt dem Grünflächenamt manchmal Flächen zur „vorübergehenden Überlassung“, wenn sich die Flächen kurz- bis mittelfristig nicht vermarkten lassen. Auch Wohnungsgesellschaften überlassen ihre Flächen manchmal auf Zeit dem Grünflächenamt, wenn es keine Sicherheitsrisiken bezüglich einer Nutzung gibt (z.B. durch gefährliche Ablagerungen). Insbesondere mit einem großen Wohnungsunternehmen kommt es diesbezüglich wiederholt zu Kooperationen, bestärkt durch erfolgreiche gemeinsame Projekte. Teilweise bieten auch Firmen der Stadt Flächen vorübergehend an, da sie diese derzeit selbst nicht nutzen. Das Grünflächenamt verwendet solche Flächen gegebenenfalls, um konkrete Bedarfe oder Wünsche abzudecken.

Manche BezirksamtsleiterInnen setzen sich dezidiert für Zwischennutzungen ein und haben insbesondere bei konflikträchtigen Nutzungen, etwa Zwischennutzungen für Randgruppen, durch ihre Entscheidungskompetenzen eine zentrale Funktion. Im Zusammenhang mit der Einrichtung eines Bauwagenplatzes wird von „round table“-Gesprächen berichtet, mit denen ein möglichst breiter Konsens zwischen GrundeigentümerInnen, Anliegern und Nutzungsinteressierten erzielt werden sollte. Auch im Fall des dokumentierten Beispiels wurden im Vorfeld verschiedene Dienststellen, Geschäftsleute und Nutzungsinteressierte in Arbeitsrunden zusammengebracht.

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Entwicklung und Umsetzung der Nutzungsideen wird innerhalb des Grünflächenamtes unterschiedlich gesehen. Insbesondere bei Flächen von Wohnungsunternehmen, die öffentlich zwischengenutzt werden sollen, wird darauf verwiesen, dass es in Zusammenarbeit zwischen Wohnungsunternehmen und Grünflächenamt öfter zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen kommt. Teilweise wird für Zwischennutzungen aber auch eine Beteiligung abgelehnt, da der Planungsprozess in Relation zur temporären Nutzung als zu lange und zu aufwendig angesehen wird.

Eine wichtige Rolle sowohl im Hinblick auf die Vermittlungs- als auch auf die Ermöglichungsfunktion wird den so genannten bürgernahen Beamten („BÜNABEs“) eingeräumt. Dabei handelt es sich um Polizeibeamte, die durch ihre starke Präsenz im öffentlichen Raum einen guten Überblick über allfällige Nutzungskonflikte, aber auch

Nutzungswünsche in „ihrem“ Quartier haben und außerdem direkte Ansprechpersonen für die BürgerInnen sind. Sie bilden ein wichtiges Bindeglied zwischen Bevölkerung und Verwaltung und setzen sich teilweise, nicht nur im Fall des beschriebenen Beispiels, auch für Zwischennutzungen ein.

Grundsätzlich wird darauf verwiesen, dass öffentliche Akteure aus Politik und Verwaltung aber auch Wohnungsunternehmen, die sich bereits einmal für eine Zwischennutzung eingesetzt haben, auch in anderen Situationen bzw. in Bezug auf andere Flächen solchen Nutzungen offener gegenüberstehen. Sind diese Leute also wiederholt in das Entstehungsprozedere einer Zwischennutzung involviert und „Verbündete“ an den entsprechenden Stellen vorhanden, wird eine erfolgreiche Umsetzung als wahrscheinlicher angesehen. Für die Umsetzbarkeit und einen möglichst problemlosen Ablauf einer Zwischennutzung wird außerdem ein breiter Konsens zwischen allen involvierten öffentlichen und bürgerschaftlichen Akteursgruppen, aber auch eine gute amtsinterne Kooperation als entscheidend erachtet. Eine erfolgreiche Zwischennutzung ist, so ein Vertreter des Grünflächenamtes, letztlich von einem „glücklichen Zusammentreffen“ von Aspekten und Positionen abhängig: etwa einer grundverwaltenden Stelle, die ein Grundstück zur Verfügung stellt, vom politischen Willen, von Amtsstellen, die bereit sind, eine solche Nutzung zu unterstützen, auch abseits ihres eigentlichen Aufgabenfeldes, und nicht zuletzt von einer NutzerInnengruppe, die sich aktiv für eine Zwischennutzung einsetzt.

c. Handlungsansätze und Instrumente im Zusammenhang mit Zwischennutzungen

Sowohl von bezirkspolitischer Seite als auch vom Grünflächenamt wird die Meinung vertreten, dass sich Zwischennutzungen unter den geltenden rechtlichen Bestimmungen umsetzen lassen. Als entscheidend für das Zustandekommen wird daher weniger eine Veränderung der Rechtslage als vielmehr ein entsprechender (politischer) Wille für eine solche Nutzung gesehen.

Zwischennutzungen, in die die öffentliche Hand involviert ist, werden meist durch einen Nutzungsvertrag geregelt. Im Falle des dokumentierten Beispiels wird als wichtig erachtet, dass es einen Nutzungsvertrag gibt, der die Art und Zeiten der Nutzung regelt. Damit sollen Konflikte mit der Nachbarschaft vermieden werden bzw. im Notfall auf Basis der vereinbarten Nutzungsaufgaben ein Einschreiten von öffentlicher Seite möglich sein. Im Zusammenhang mit Bauwagenplätzen wird darauf verwiesen, dass in dem Moment, als im Zuge politischer Veränderungen eine grundsätzliche stadtweite Ablehnung dieser Nutzung formuliert wurde, das Bestehen schriftlicher Nutzungsverträge die entscheidende Grundlage zur Einhaltung der vereinbarten Nutzungsdauer wurden.

Nutzungsvereinbarungen mit Wohnungsbaugesellschaften werden in der Regel über einen Zeitraum von zehn Jahren getroffen; danach wird neu bestimmt, ob die Nutzung weiterlaufen soll und kann.

Die Nutzung öffentlicher Grundstücke erfolgt auf Basis einer „vorübergehenden Überlassung“ (Baugrundstück) oder einer „vorzeitigen Überlassung“ (Grünwidmung, aber noch kein Geld für die Umsetzung), wobei in beiden Fällen Zuständigkeit und Verantwortung vom Liegenschaftsamt an das Grünflächenamt übergehen.

Von Seiten des Grünflächenamtes wird betont, dass bei quasi öffentlichen Nutzungen die Verkehrssicherungspflicht als ein zentraler Punkt geregelt sein muss. Handelt es sich um private Grundstücke, gibt es dabei zwei Möglichkeiten: bleibt die Verkehrssicherungspflicht beim Grundeigentümer, dann ist keine zusätzliche Vereinbarung notwendig, oder das Grünflächenamt übernimmt die Verkehrssicherungspflicht. In diesem Fall wird im Einzelnen festgelegt, bis zu welchem Umfang das Grünflächenamt die Verantwortung übernimmt, also etwa in Bezug auf den Baumbestand, die Müllbeseitigung, die Ausübung des Hausrechts (Ordnung und Sicherheit) usw. Bei nicht-öffentlichen Zwischennutzungen auf privaten Grundstücken bleibt der Grundeigentümer in der Regel für die Fläche verantwortlich.

Der Brachflächenkataster spielt für die Suche nach möglichen Flächen offensichtlich keine Rolle, da die Gartenbauabteilungen die Flächensituation im Bezirk gut kennen und über bestehende Brachen und diesbezügliche Planungen Bescheid wissen.

d. Instrumentelle und organisatorische Integration von Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln zur Freiraumentwicklung

In Hamburg gibt es keine bestimmte Stelle in der Verwaltung, die von Amts wegen für Zwischennutzungen zuständig ist. Aktiv wird in der Regel jene Stelle, die von Nutzungsinteressierten angesprochen wurde. Im Bereich der Freiraumentwicklung sind dies in den meisten Fällen die Gartenbauabteilungen in den Bezirken, daneben sind aber auch Jugendämter und manchmal die Sozialämter Kontaktstellen für die BürgerInnen. Von Seiten des Grünflächenamtes wird konstatiert, dass es in den Gartenbauabteilungen der Bezirke unterschiedliche Einstellungen Zwischennutzungen gegenüber gibt. Manche KollegInnen sind aufgrund der damit verbundenen Mehrarbeit nicht bereit, Zwischennutzungen einzusetzen, während andere solchen Nutzungen gegenüber offener sind und sie als Teil ihrer Arbeit verstehen. Zwischennutzungen werden im Grünflächenamt aber einhellig als Einzelfall gesehen, da eine größere Zahl an solchen Nutzungen aus organisatorischen, personellen und finanziellen Gründen nicht zu leisten sei. Zwischennutzungen werden daher nur dort unterstützt, „wo es einen ganz konkreten Bedarf gibt, die Möglichkeit und auch die Bereitschaft“.

Auch finanziell nehmen Zwischennutzungen eine Sonderstellung ein, da es keinen Haushaltstitel dafür gibt. Für die Umsetzung sind daher Spenden, freiwillige Beiträge, Zuschussungen und Bezirkssondermittel notwendig. Handelt es sich um öffentlich zugängliche Grün-Zwischennutzungen, wird die Instandhaltung und Pflege der Fläche in der Regel von der Gartenbauabteilung des Bezirks übernommen, wobei allerdings für diese zusätzlichen Flächen keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stehen. Zwischennutzungen bedeuten für das Grünflächenamt daher Mehrarbeit, die aus dem Regelbudget bestritten

werden muss. (Bei manchen Nutzungen, wie etwa im dokumentierten Fallbeispiel, wird die Pflege auch von den NutzerInnen selbst übernommen.)

Von Seiten des Grünflächenamtes wird betont, dass es wichtig ist, einzelne Zwischennutzungen in übergeordnete Freiraumkonzepte mit einzubeziehen. Dezidiert auf Zwischennutzungen verwiesen wird bisher in der Konzeption „Spielraum Stadt“, da in temporären Nutzungen zusätzliche Flächenpotentiale gesehen werden. Bei Potentialerhebungen von Spielmöglichkeiten werden insbesondere in Stadtteilen, wo das Freiraumangebot knapp ist, geeignete Brachen mit berücksichtigt. Sie werden als Reserveflächen gesehen, die bei konkreten Bedarfen aktiviert werden können.

e. Probleme im Zusammenhang mit Zwischennutzungen aus Sicht der kommunalen Freiraumentwicklung

Als hindernd für das Zustandekommen von Zwischennutzungen wird bezeichnet, dass es keine Haushaltsmittel für solche Nutzungen gibt. Die Gartenbauabteilungen erhalten für die Pflege von Zwischennutzungen keine zusätzlichen Haushaltsmittel, sondern müssen die bestehenden Mittel entsprechend umverteilen. Als hemmend wird auch gesehen, dass niemand von Amts wegen zuständig ist und die Umsetzung daher von der Bereitschaft einzelner öffentlicher Stellen abhängt.

Zwischennutzungen für bestimmte Gruppen können Begehrlichkeiten, Forderungen nach Flächen von anderen Gruppen nach sich ziehen, deren Erfüllung aber von städtischer Seite aus organisatorischen, finanziellen und auch Platzgründen nicht mehrfach leistbar ist.

Es wird berichtet, dass es in manchen Fällen zu Problemen mit der Nachbarschaft von Zwischennutzungen kommt.

Die Stadtverwaltung geht mit einem temporären Angebot für eine Randgruppe eine gewisse politisch-moralische Verantwortung ein, bei Bebauung der Fläche einen Ersatzort zu finden, wenn sich die Nutzung etabliert hat, auch wenn dazu keine rechtliche Verpflichtung besteht. Umgekehrt wird gerade bei Nischen für soziale Randgruppen die Gefahr gesehen, dass sie aufgegeben werden müssen, weil es keine politische Unterstützung mehr dafür gibt (vgl. Bauwagenplätze).

Innerhalb der Verwaltung wird immer wieder Skepsis gegenüber Zwischennutzungen laut. Sie werden als Erschwernis für die Wiedernutzung einer Fläche gesehen, da der Rückbau einmal etablierter Nutzungen, etwa bei Kinderspieleinrichtungen, politisch schwerer durchsetzbar ist, weil dann eine Abwägung mit der Nachnutzung stattfindet, die es so sonst nicht geben würde.

Hat sich eine Nutzung auf einer Brache etabliert und muss aufgrund der Wiederbebauung des Grundstücks an einen anderen Standort wechseln, so sind dort wiederum verschiedene Aushandlungsprozesse, etwa mit Grundeigentümern und Nachbarn, nötig.

Dieses Prozedere wiederholt sich theoretisch immer wieder, da erwartet wird, dass sich für jede Baufläche irgendwann ein Investor findet.

Die Nutzung privater Grundstücke wird teilweise als ungeeignet erachtet, unter anderem weil erwartet wird, dass hier im Unterschied zur Nutzung öffentlicher Grundstücke Pachtkosten entstehen. Private Grundeigentümer lehnen teilweise auch ihrerseits die Zwischennutzung ihres Grundstückes ab, weil sie befürchten, damit Ärger zu haben, sich darum kümmern zu müssen, auch wenn von städtischer Seite das Angebot kommt, die Nutzung „im Auge zu behalten“.

Zwischennutzungen auf brachliegenden Baugrundstücken, deren Wiederbebauung sich verzögerte, wurden in den 1980er Jahren bereits einmal in der Verwaltung diskutiert. Damals ging es weniger um die aktive Nutzbarkeit der Flächen als hauptsächlich um eine ökologische Aufwertung durch das Aufkommenlassen von Spontanvegetation oder durch Begrünungsmaßnahmen. Der Gedanke wurde damals aber nicht weiterverfolgt, weil Schwierigkeiten von Seiten der Naturschützer erwartet wurden, wenn die inzwischen entstandenen Biotope wieder verschwinden.

5.3.2 Leipzig

Aktuelle Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung:

Leipzig hat in den ersten zehn Jahren seit der Wende rund 20% seiner Bevölkerung (ca. 100.000 EinwohnerInnen) verloren. Inzwischen ist wieder ein leichtes Wachstum zu verzeichnen und Leipzig zählte 2005 rund 500.000 EinwohnerInnen (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen). Durch den Bevölkerungsverlust entstand ein massiver Wohnungsüberhang und eine große Zahl an Brachen, die durch weitere Abrisse zur Bereinigung des Wohnungsmarktes in den nächsten Jahren noch zunehmen wird. 2004 registrierte das Leipziger Brachflächenkataster rund 1.800 Brachen verschiedenster Dimension (vgl. Zábojnik 2004).

Diese aktuellen Rahmenbedingungen haben den Aufgabenschwerpunkt in der Freiraumentwicklung verschoben. Während es Anfang der 1990er Jahre noch Nachverdichtungen gab und Freiraumsicherung eine wichtige Aufgabe war, liegt das Augenmerk heute neben einer besseren Vernetzung des Freiraumbestandes in der Aufwertung von grünflächenarmen Gründerzeitgebieten. Die Bedeutung der Qualität des Wohnumfeldes kommt bereits in den 1998 durch die Ratsversammlung beschlossenen Leitlinien der Stadt-sanierung/ Stadterneuerung zum Ausdruck, in denen darauf hingewiesen wird, dass die Städtebauförderung in Zukunft weniger der Sicherung der Bausubstanz, sondern vorwiegend der Wohnumfeldverbesserung dient. Durch eine bessere Freiraumausstattung soll ein attraktives Wohnumfeld geschaffen werden, um durch eine stärkere Identifikation der derzeitigen Bewohnerschaft mit ihrem Quartier und durch das „Anlocken“ neuer BewohnerInnen und Investoren die Quartiersentwicklung zu stabilisieren. Die im Jahr 2000 im Stadtentwicklungsplan formulierte Strategie der Stadterneuerung steht dementsprechend unter dem Motto „Mehr Grün, weniger Dichte“ (vgl. Stadt Leipzig 2000b: 9). Aufwertungsmaßnahmen erfolgen etwa durch das so genannte „1000-Bäume-Programm“ und Unterstützung bei der grünen Aufwertung von Vorgärten und Höfen durch

BeraterArchitektInnen. Ein wichtiger Baustein ist außerdem die Schaffung von neuen Freiräumen auf Brachflächen, die neben einer verbesserten Freiraumausstattung auch die abwertende Wirkung ungenutzter Grundstücke abbauen sollen. Dabei wird sowohl auf dauerhafte als auch temporäre Freiräume gesetzt, wobei insbesondere die Schaffung neuer dauerhafter, also bauleitplanerisch in ihrer Grünnutzung gesicherter öffentlicher Freiräume durch Ankauf und Umwidmung aufgrund der Finanzlage nur in sehr beschränktem Maße zu verwirklichen ist. Da es sich bei den meisten Brachen außerdem um private Flächen handelt (es wird von über 80% gesprochen, vgl. Heck 2004), hängt die Verwendbarkeit von Brachen für temporäre oder dauerhafte Freiräume von der Grundstücksverfügbarkeit ab (Bereitschaft der EigentümerInnen), die von der öffentlichen Hand nur beschränkt steuerbar ist. Größere neue Freiraumsysteme wie das „Grüne Rietzschke-Band“ im Leipziger Osten bleiben daher auch in der Umsetzungsphase nur konzepthaft formuliert und führen zu einem dynamischen Mosaik aus dauerhaften und temporären Freiräumen (vgl. Stadt Leipzig 2002). Individuelle Abstimmungsprozesse zwischen hoheitlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gewinnen bei dieser Art der Freiraumentwicklung gegenüber hoheitlichen bauleitplanerischen Festsetzungen an Bedeutung. In den Stadtteilen kommt der öffentlichen Hand dabei weniger die Rolle der hoheitlichen Planung zu als vielmehr jene der Moderation und Koordination.

a. Aufgaben und Funktionen von Zwischennutzungen in Bezug auf die kommunale Freiraumentwicklung

Von stadtpolitischer Seite werden Zwischennutzungen als wichtiger Baustein in Stadtbau und Stadterneuerung gesehen (vgl. Lütke Daldrup 2005). Für die kommunale Freiraumentwicklung liegen die Funktionen von Zwischennutzungen darin, bestehende Flächenpotentiale nutzbar zu machen, um das vorhandene Angebot an dauerhaften Freiräumen zu ergänzen und dadurch bestehende Defizite abzubauen. Es wird aber nicht nur auf eine quantitative Verbesserung gesetzt, sondern auch die Möglichkeit gesehen, das bestehende Freiraumangebot mit seinen auch weiterhin wichtigen klassischen Elementen um neue Qualitäten zu erweitern und damit die Wohnumfeldqualität insbesondere in freiraumarmen gründerzeitlichen Gebieten zu erhöhen. Darüber hinaus wird in Zwischennutzungen die Chance gesehen, bestehende Freiräume zu vernetzen und damit einen Beitrag zu den ökologischen Funktionen eines Flächenverbundsystems zu leisten. Aber auch auf das ökologische Potential einzelner temporärer Brachflächen – insbesondere für Initialstadien der Vegetationsentwicklung – wird verwiesen (vgl. temporäre Ausgleichsflächen Kap. 4.1).

Gerade in gründerzeitlichen Sanierungsgebieten ist die Reduzierung von Freiraumdefiziten ein wichtiges Ziel. In den meisten Fällen werden Brachflächen dabei mit einfachen Mitteln als öffentliche Grünflächen gestaltet. Der Unterschied zu einfach und extensiv gestalteten dauerhaften Freiräumen ist für die BürgerInnen oft nicht erkennbar. Es entstehen informelle Spielangebote und neue Wegeverbindungen, manchmal auch Sitzplätze. Aus Sicht des Grünflächenamtes sind öffentlich nutzbare Grünflächen bei den Zwischennutzungen allerdings eher überrepräsentiert. Andere Nutzungsideen werden gern aufgegriffen. In den Gründerzeitgebieten werden etwa immer wieder Stellplatzflächen nachgefragt. Diese werden teilweise auch in Form von kommerziellen Angeboten

umgesetzt. In manchen Fällen wird eine Brache als gemeinschaftliche oder private Gartenfläche für das benachbarte Haus verwendet. Nicht für alle brachliegenden Flächen finden sich jedoch konkrete Nutzungen bzw. Nachfragen. In solchen Fällen werden Flächen zum Teil einfach mit Rasen eingesät. Als wichtiger Beitrag für das Stadtbild werden durch Abriss verloren gegangene Raumkanten durch Bäume nachgezeichnet (vgl. z.B. den „dunklen Wald“ im Leipziger Osten). An prominenten Orten werden teilweise künstlerische Zwischennutzungen eingesetzt, um Aufmerksamkeit auf brachliegende Flächen zu lenken und ihre Wiederbebauung besonders zu bewerben (Projekt „stadthalten“²⁸). Welche Zwischennutzungen umsetzbar sind, hängt dabei auch vom Umfeld ab. So wird festgestellt, dass sich in den Großsiedlungen der Stadt Zwischennutzungen jenseits schlichter Begrünungen kaum etablieren lassen, während in alten Stadtstrukturen mehr Potentiale für unterschiedliche Nutzungen bestehen (vgl. Lütke Daldrup 2005).



Abb. 16: links: Ausschnitt des „dunklen Waldes“
rechts: Beitrag „Stattpark“ von Klaus Madlowski zum künstlerischen Zwischennutzungsprojekt „stadthalten“

Zwischennutzungen gelten generell als Möglichkeit, der abwertenden Wirkung von Brachen entgegenzuwirken und die Attraktivität des Standortes und des Umfeldes zu erhöhen. Dadurch soll einerseits die ansässige Bevölkerung gehalten werden, andererseits sollen neue BewohnerInnen, aber auch Investoren angelockt werden. Es wird berichtet, dass die Reaktionen der Bevölkerung auf Zwischennutzungen sehr positiv sind und tatsächlich verschiedentlich ein Bremsen von Abwanderungstendenzen und eine Stabilisierung der Quartiersentwicklung zu beobachten ist. Für die Stadtentwicklungsplanung sind Zwischennutzungen daher ein wichtiges Element zur Konsolidierung von innerstädtischen Quartieren im Rahmen des Stadtumbaus. Aus bauleitplanerischer Sicht bieten sie durch ihren vorübergehenden Status außerdem die Möglichkeit, städtebauliche Leitbilder beizubehalten und weiterhin flexibel auf erhoffte künftige bauliche Nachfragen reagieren zu können.

b. Rollen und Kooperationen von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Entstehungs- und Nutzungsprozess

Da die öffentliche Hand ein Interesse daran hat, brachliegende Flächen aufzuwerten und zum Abbau von Freiraumdefiziten zu nutzen, setzt sich das Grünflächenamt aktiv für Zwischennutzungen ein. Die Initiative für konkrete Nutzungen und die Auswahl der

²⁸ Vgl. auch <http://www.leipzig.de/de/buerger/stadtentw/projekte/stadtteil/>

Flächen geht dabei aber vor allem von öffentlichen oder intermediären Akteuren aus, die vor Ort in den Quartieren agieren und die Situation gut kennen, etwa von Sanierungsingenieuren in den Sanierungsgebieten, Quartiersmanagements und dem URBAN-Kompetenzzentrum (URBAN-II-Gebiet). Manchmal weisen Bürgervereine oder Parteien auf Brachen hin und fordern deren Begrünung durch die öffentliche Hand. Wenn die Besitzverhältnisse nicht kompliziert und die Grundeigentümer zur Zwischennutzung bereit sind, wird solchen Wünschen nachgegangen. Teilweise werden von Vereinen, Initiativen oder generell von BewohnerInnen vor Ort auch konkrete Nutzungswünsche formuliert, die nach Möglichkeit aufgenommen werden.

Die ersten Zwischennutzungen wurden weitgehend durch die öffentliche Hand auf öffentlichen Flächen umgesetzt. Die gebauten Beispiele hatten eine wichtige Vorbildfunktion. Seither kommt es auch vor, dass zivilgesellschaftliche Akteure selbst aktiv werden und eine Zwischennutzung initiieren. Anlaufstellen sind in der Regel öffentliche Einrichtungen in den Quartieren wie Stadtteilmanagements oder das URBAN-Kompetenzzentrum. Auch die „Mobile Beratung“, ein stadtweites kommunales Beratungsangebot für EigentümerInnen und MieterInnen im Rahmen der behutsamen Stadterneuerung, unterstützt bei Fragen zu Zwischennutzungen. Darüber hinaus ist das Grünflächenamt ein wichtiger Ansprechpartner. Eine bestimmte zuständige Stelle gibt es nicht. Vielmehr fungieren alle diese Stellen als Ideensammler und Berater von Nutzungsinteressierten und treten gegebenenfalls von Amts wegen an die GrundeigentümerInnen heran, um sie über die Rahmenbedingungen für Zwischennutzungen zu informieren und sie für eine solche Nutzung zu gewinnen. Es wird berichtet, dass es zu Beginn schlechte Erfahrungen mit dieser Überzeugungsarbeit gab, da GrundeigentümerInnen darin eine Vorstufe der Enteignung sahen. Die Situation hat sich aufgrund vieler positiver Beispiele und der sich verstärkenden Erkenntnis, dass eine Vermarktung der Fläche in den nächsten Jahren unwahrscheinlich ist, inzwischen gebessert.

Eine aktive Einbeziehung von QuartiersbewohnerInnen in den Entstehungsprozess findet vor allem statt, wenn die Zwischennutzung durch intermediäre Einrichtungen wie Quartiersmanagements oder Vereine angestoßen und organisiert wird, die grundsätzlich mit partizipativen Ansätzen arbeiten (vgl. Ökolöwe im dokumentierten Fallbeispiel). Dies kann von der Auswahl der Fläche bis zur aktiven Mithilfe bei der Gestaltung reichen. Werden Zwischennutzungen in Form einfacher Begrünungsmaßnahmen vom Grünflächenamt organisiert, erfolgt die Umsetzung nach pragmatischen Kriterien; es finden in der Regel keine als aufwendig erachteten Abstimmungs- oder Beteiligungsprozesse statt.

Die Reaktionen der BewohnerInnen auf Zwischennutzungen sind in der Regel sehr positiv. Teilweise fordern sie aber einen höheren – mit „klassischen“ Freiräumen vergleichbaren – Ausstattungsstandard, etwa Sitzgelegenheiten und Mülleimer. Dies wird in der Regel von der öffentlichen Hand nicht übernommen. Manchmal werden solche Dinge daraufhin eigeninitiativ von den AnwohnerInnen organisiert. Teilweise eignen sich Anwohner benachbarte Flächen auch einfach an und pflegen und gestalten sie ohne Absprache mit den Eigentümern oder öffentlichen Stellen. Zu Beginn bestanden Ängste von öffentlicher Seite, dass es BewohnerInnen-Proteste gibt, wenn eine Zwischennutzung wieder verschwindet. Dies ist aber nicht der Fall. Zum einen verschwinden diese bisher

kaum, zum anderen signalisieren Bautätigkeiten Aufschwung und werden von den QuartiersbewohnerInnen daher positiv aufgenommen.

c. Handlungsansätze und Instrumente im Zusammenhang mit Zwischennutzungen

Als zentrales Instrument einer öffentlichen Zwischennutzung von privaten Grundstücken hat die Stadt Leipzig die so genannte „Gestattungsvereinbarung“ entwickelt. Vertragspartner sind die Stadt Leipzig und die jeweiligen GrundeigentümerInnen. Das bestehende Baurecht wird dabei nicht berührt und kann jederzeit geltend gemacht werden. Die Vertragsdauer beträgt mindestens fünf Jahre. Es muss ein Gestaltungskonzept erstellt werden, das Bestandteil der Vereinbarung ist. Handelt es sich um eine nicht-kommerzielle öffentliche Zwischennutzung (Grünfläche), wird den EigentümerInnen für die Zeit der Zwischennutzung die Grundsteuer erlassen. Bei kommerziellen Angeboten wie Stellplatzflächen gilt diese Befreiung nicht. Die Verkehrssicherungspflicht wird während der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege von der Stadt übernommen, danach geht sie wie die Pflege wieder an die GrundeigentümerInnen über. Seit kurzem wird der Einsatz von Gestattungsvereinbarungen auch für Ausgleichsmaßnahmen nach der naturschutzrechtlichen Eingriffs-Ausgleichs-Regelung überlegt, da auch Zwischennutzungen als Beitrag zur ökologischen Aufwertung gesehen werden. Die diskutierte Mindestvertragslaufzeit beträgt in diesem Fall 20 Jahre (vgl. auch „temporäre Eingriffs-Ausgleichs-Maßnahmen“ in Kap. 4.1). Das Instrument der Gestattungsvereinbarung wurde 1999 eingeführt. 2004 wird von 95 Gestattungsvereinbarungen berichtet, durch die 155 innerstädtische Brachflächen mit insgesamt 140.000 m² aktiviert wurden (vgl. Heck 2004).

Neben diesem zentralen Handlungsansatz spielt das Kommunizieren der Zwischennutzungsidee eine wichtige Rolle, um ein öffentliches Bewusstsein für diese Art der Brachennutzung zu entwickeln und zu befördern. Um das Thema in die öffentliche Diskussion zu bringen und anregende Vorschläge für den Umgang mit Brachen zu sammeln, veranstaltete die Stadt Leipzig im Jahr 2000 einen bundesweit ausgeschrieben studentischen Ideenwettbewerb zur Zwischennutzung von Baulücken (vgl. Stadt Leipzig 2000a). Außerdem gibt die Stadt verschiedene Broschüren heraus, die über die Möglichkeiten der Zwischennutzung von Brachen, über die Gestattungsvereinbarung, Fördermöglichkeiten und Ansprechpartner informieren, um potentielle NutzerInnen und GrundeigentümerInnen zu animieren. Auch die Presse, die immer wieder über Zwischennutzungsprojekte berichtet, etwa in Form von Vorher-Nachher-Vergleichen, trägt zum Bewusstseinsbildungsprozess bei. Der Ansatz hat in den Quartieren, bei Bürgervereinen und auch in den verschiedenen Ämtern inzwischen eine gewisse Bekanntheit erlangt.

Die Baumschutzsatzung gilt grundsätzlich auch für zwischengenutzte Flächen. Trotzdem regt die Stadt an, auch dort Bäume zu pflanzen. Zum Nachzeichnen von verloren gegangenen Raumkanten haben sie z.B. große Bedeutung für das Stadtbild (z.B. Projekt „Dunkler Wald“). Die Bäume sollen nach Möglichkeit bei einer künftigen Bebauung stehen bleiben oder innerhalb des Grundstücks versetzt werden, um Ersatzpflanzungen zu vermeiden. Vom Grünflächenamt wird berichtet, dass bei anderen Ämtern, Investoren und EigentümerInnen inzwischen eine Vertrauensbasis im Hinblick darauf geschaffen wurde,

dass Baumpflanzungen auch auf Zwischennutzungen eine Wiederbebauung von Grundstücken nicht behindern.

Die Zahl der Brachen ist so groß, dass es für die Verwaltung nicht möglich ist, auf allen Flächen Zwischennutzungen zu organisieren. Es ist daher eine Prioritätensetzung nötig. Aus städtebaulicher Sicht sind es vor allem prominente Orte, Ecken und wichtige Raumkanten, die gestalterisch aufgewertet werden sollten. In der Praxis kann dem nur teilweise entsprochen werden, da die Zwischennutzung immer vom Einverständnis der EigentümerInnen abhängt. Es finden zwar stärkere Bemühungen um städtebaulich wichtige Orte statt, letztlich wird die Auswahl aber stark durch pragmatische Kriterien bestimmt wie die EigentümerInnenbereitschaft und bereits bestehende Kontakte und Kooperationen etwa aus Sanierungsvorhaben.

Fördermittel sind von zentraler Bedeutung für das Zustandekommen von Zwischennutzungen. Zum einen stellen sie wichtige Anreize für private GrundeigentümerInnen dar, ihre Flächen für eine solche Nutzung überhaupt zur Verfügung zu stellen. Zum anderen können die Förderungen zum Teil auch für temporäre Freiraumnutzungen öffentlicher Baugrundstücke verwendet werden, was der Stadt die Möglichkeit gibt, eine größere Zahl an Zwischennutzungen umzusetzen, als dies im Rahmen der eigenen Mittel möglich wäre. In Fördergebieten (Sanierungsgebieten, Soziale Stadt-Gebieten, URBAN-Gebieten) besteht die Möglichkeit, Fördermittel zur Beräumung und Begrünung eines Baugrundstücks einzusetzen. Die Beräumung einer Fläche als Vorbereitung für eine nachfolgende öffentliche Zwischennutzung kann außerdem im Rahmen einer Vergabe-ABM gefördert werden. Da das Beräumen letztlich auch als Vorbereitung für die nachfolgende (bauliche) Nutzung dient, sind diese Förderungen auch aus Sicht der GrundeigentümerInnen attraktiv. Fördermittel aus dem EU-Programm URBAN können nur für die Zwischennutzung von Flächen in öffentlichem Eigentum eingesetzt werden. Wird das Grundstück vorzeitig wieder baulich genutzt, müssen Fördermittel anteilig zurückerstattet werden. Außerhalb von Fördergebieten können Zwischennutzungen teilweise über Ausgleichsmaßnahmen finanziert werden. Die Kosten für eine einfache gärtnerische Herrichtung der Flächen werden durchschnittlich mit 15 Euro/m² kalkuliert.

Finden Zwischennutzungen im Rahmen von Gestattungsvereinbarungen statt, muss die Pflege der Flächen nach Ablauf der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege von den GrundeigentümerInnen finanziert werden. Die Idee der Regelung ist, dass dies mit der Summe der eingesparten Grundsteuer möglich ist, sodass für die EigentümerInnen keine finanziellen Mehrbelastungen durch eine Zwischennutzung entstehen. In dem künstlerischen Zwischennutzungsprojekt „stadthalten“ spielten (von hoher stadtpolitischer Ebene eingeworbene) Sponsorengelder eine entscheidende Rolle. Der organisatorische Aufwand wird im Vergleich mit „normalen“, fördermittelfinanzierten Zwischennutzungen als ungleich höher eingeschätzt.

d. Instrumentelle und organisatorische Integration von Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln zur Freiraumentwicklung

Durch positive gebaute Beispiele hat sich inzwischen eine breite dezernatsübergreifende Anerkennung aller beteiligten Ämter darüber herausgebildet, dass Zwischennutzungen in der gegebenen Situation ein wichtiger Ansatz im Stadtumbau sind, sowohl für das Stadtbild als auch für das Wohl der BewohnerInnen. Es ist außerdem ein Bewusstsein dafür entstanden, dass dabei im Konsens vorgegangen werden muss, dass aber auch unkonventionelle Wege eingeschlagen werden müssen. Die breite Befürwortung von Zwischennutzungen als Handlungsansatz kommt auch darin zum Ausdruck, dass diese Eingang in programmatische Überlegungen zur Stadtentwicklung gefunden haben. In den 1998 von der Ratsversammlung beschlossenen Leitlinien der Stadtsanierung/ Stadterneuerung wird der politische Wille zum Ausdruck gebracht, dass Zwischennutzungen als Maßnahme zu einer besseren Ausstattung mit Freiräumen und damit zur Wohnumfeldverbesserung in gründerzeitlichen Sanierungsgebieten zu befördern sind, wobei sowohl die Nutzbarkeit durch die BewohnerInnen als auch stadtökologische Funktionen zum Tragen kommen sollen. Auch im konzeptionellen Stadtteilplan für den Leipziger Osten werden Zwischennutzungen als wichtiger Handlungsansatz im Stadtumbau angeführt. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass noch nicht abschätzbar ist, wie sich Zwischennutzungen als Instrument im Stadtumbau auswirken und dass eine Rückkoppelung der vielen Einzelprojekte mit der strategischen Ebene nötig ist.

Die Überlegungen, Zwischennutzungen auch als „transitorische“ Ausgleichsflächen zu verwenden (vgl. Kap. 4.1), werden derzeit noch kontrovers diskutiert. Der Gedanke ist, für Fälle einer vorzeitigen Wiederbebauung parallel dazu stadteigene Grünräume aufzuwerten (bevorzugt Flächen, die auch unabhängig davon aufgewertet werden sollten), die dann als Ersatz für die temporären Ausgleichsflächen zur Verfügung stehen sollen (vgl. Heck 2004).

Um die Rate an Zwischennutzungs-Vereinbarungen direkt zwischen NutzerInnen und EigentümerInnen zu erhöhen, wurde im Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung eine Projektgruppe mit dem Namen „Vermittlungsagentur Brache“ eingerichtet, deren Aufgabe es ist, EigentümerInnen und Zwischennutzungs-Interessierte zusammenzubringen.

Zwischennutzungen, in Leipzig als Baulückenbegrünung bzw. Interimsbegrünung bezeichnet, stellen für das Grünflächenamt ein neues Arbeitsgebiet dar. Im Rahmen der Freiraumversorgung werden sie gezielt eingesetzt, um bisherige Defizite abzubauen. Mit der angeführten Gestattungsvereinbarung wurde ein Instrument geschaffen, um diesen Ansatz in das operative Verwaltungshandeln zu integrieren. Zwischennutzungen scheinen inzwischen auf vielen Brachen in etlichen Stadtteilen auf. Es wird aber vom Grünflächenamt betont, dass sie im Verhältnis zum „eigentlichen Grünsystem“ der Stadt keine dominierende Rolle einnehmen und dass sie nicht Teil „einer 100-jährigen Grünstruktur“ sind, sondern eine Zwischenlösung bleiben. Dementsprechend wird nach wie vor konsequent differenziert zwischen langfristigen Freiräumen, die auf verschiedenen Ebenen gesichert werden, und Zwischennutzungen.

Inzwischen, so wird aus der Verwaltung berichtet, haben sich manche Abläufe eingespielt, sie sind schematischer und standardisierter geworden. Als positiv wird gesehen, dass damit der Arbeits- und Überzeugungsaufwand geringer geworden ist. Von Seiten einer Initiatorin wird zwar darauf verwiesen, dass damit möglicherweise die Kreativität im Umgang mit Zwischennutzungen verringert wird, es wird aber gleichzeitig anerkannt, dass durch eine gewisse Routine wohl mehr Projekte umgesetzt werden können. Projekte jenseits solcher eingespielter Abläufe wie das „stadthalten“-Projekt werden hingegen als extrem zeitaufwendig sowohl in Bezug auf die Organisation als auch auf die Finanzierung beschrieben.

e. Probleme im Zusammenhang mit Zwischennutzungen aus Sicht der kommunalen Freiraumentwicklung

Für die beteiligten Ämter, in der Hauptsache das Grünflächenamt und das Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (in Sanierungsgebieten), bedeutet die Beschäftigung mit Zwischennutzungen einen zusätzlichen Arbeitsaufwand, da es in der Stadtverwaltung keine (zentrale) Stelle gibt, die sich im Rahmen ihres Arbeitsauftrages speziell mit Informations- und Beratungstätigkeiten zu Zwischennutzungen beschäftigt.

Insgesamt wird das Zustandekommen von Zwischennutzungen weniger von übergeordneten Konzepten als von pragmatischen Aspekten bestimmt. Eine Steuerung des dadurch entwickelten Freiraumbestandes ist nur begrenzt möglich. Dies hängt mit dem grundsätzlichen Problem zusammen, dass sich der größte Teil der Brachen in privatem Eigentum befindet und eine Zwischennutzung daher einer Zustimmung der EigentümerInnen bedarf. Diese stehen solchen Nutzungen teilweise immer noch skeptisch gegenüber, da sie damit keine Gewinne erzielen können und außerdem fürchten, eine temporäre Nutzung könne sich verstetigen oder die Vermarktung bzw. Wiederbebauung behindern.

Die Gestattungsvereinbarung wird teilweise als noch zu kompliziert eingeschätzt. Außerdem wird angeregt, den daran geknüpften Verwaltungsweg zu vereinfachen. Auch die Haftungsfrage (Verkehrssicherungspflicht) gilt als noch nicht optimal gelöst.

Es wird kritisch darauf hingewiesen, dass Fördermittel nur auf „Umwegen“ für Zwischennutzungen eingesetzt werden können, da die Förderkulisse eigentlich nicht auf solche Maßnahmen zugeschnitten ist. Hier werden Verbesserungsnotwendigkeiten gesehen. Vom Grünflächenamt wird darauf verwiesen, dass die Abrechnungszeiträume mit dem Bauprozess von Freiräumen kollidieren, der sich nach Vegetationsperioden richten muss. Der Einsatz von Fördermitteln ist außerdem auf Fördergebiete beschränkt. Aktivitäten konzentrieren sich dementsprechend auf diese Bereiche, denn die Finanzierung von Zwischennutzungen außerhalb dieser Gebiete gestaltet sich mühsam. Auch in Bezug auf die Fördergebietsausweisungen wird daher mehr Flexibilität eingefordert.

Beim Einsatz von Fördermitteln ist ein gewisser kommunaler Eigenanteil notwendig, der angesichts der schlechten kommunalen Finanzlage nicht mehr uneingeschränkt geleistet werden kann. Dadurch sind auch der Fördermittelverwendung Grenzen gesetzt.

Als Kritikpunkt wird außerdem angeführt, dass die Stadt künstlerischen Zwischenutzungen, für die es durchaus Interesse gebe, bisher noch nicht sehr offen gegenübersteht.

Ein großes Problem ist die Vielzahl an brachliegenden Flächen, die nicht alle einer Nutzung zugeführt werden können. Es wird darauf verwiesen, dass die Möglichkeiten, Zwischennutzungen durch die öffentliche Hand anzustoßen, beschränkt sind und gleichzeitig nicht genügend zivilgesellschaftliche Akteure auftreten, um Zwischennutzungen zu initiieren und durchzuführen. Es wird auch als schwierig angesehen, passende, das heißt nachgefragte Nutzungen für die Brachen zu finden. Manche Nutzungen wie temporäre Wälder werden außerdem durch die bestehende Gesetzeslage behindert.

Eine stärkere Einbindung von Zwischennutzungen in Verwaltungsabläufe wird von manchen Seiten kritisch gesehen. Es wird betont, dass es auch wichtig ist, weiterhin Zwischennutzungen zuzulassen, die durch spontane Aneignung entstehen und weitestgehend unregelt sind.

5.3.3 Wien

Aktuelle Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung

Wien verzeichnet weiterhin ein leichtes Bevölkerungswachstum und zählte 2004 rund 1,6 Millionen Einwohner (vgl. Stadt Wien, Referat Statistik und Analyse, Magistratsabteilung 5). In seiner städtebaulichen Struktur ist Wien vor allem in den inneren Stadtbezirken geprägt durch eine gründerzeitliche Bebauung mit relativ engen Straßenräumen und dem für diese Baustruktur typischen geringen Anteil an Freiräumen. Auf Baugrundstücken besteht ein hoher Verwertungsdruck, die Zahl der Baulücken ist entsprechend gering. Auch Nachverdichtungen sind in diesen Lagen nach wie vor ein Thema. Große Brachen wie das ehemalige Nordbahnhofgelände sind wichtige innerstädtische Entwicklungsgebiete. Nach großen Stadterweiterungsprojekten noch bis zum Ende der 1990er Jahre hat sich diese Entwicklung in den letzten Jahren stark verlangsamt.

Nach wie vor wird die Schaffung neuer Freiräume neben der Sicherung, Weiterentwicklung und Vernetzung des bestehenden Freiraumsystems als eine der Kernaufgaben der kommunalen Freiraumentwicklung angesehen. Während im Zuge der Stadterweiterung eine Vielzahl an neuen Freiräumen entstand, ist die Zunahme an Freiräumen in den dicht bebauten Stadtteilen allerdings die Ausnahme. Hier wird auf die bessere Ausnutzung bestehender Flächenpotentiale gesetzt, etwa durch die Förderung von Hof- und Dachbegrünungen. Seit 1998 wird außerdem durch eine Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung in der Wiener Stadtverwaltung die Mehrfach- und Zwischennutzung von untergenutzten bzw. brachliegenden Flächen unterstützt.

Im Hinblick auf die bestehenden öffentlichen Freiräume steht für die kommunale Freiraumentwicklung die Modernisierung und Anpassung an veränderte NutzerInnen-Zusammensetzungen bzw. Nutzungsansprüche im Vordergrund. Es wird etwa auf geschlechtsspezifische und auf behindertengerechte Umgestaltungen, aber auch auf neue Sportarten verwiesen. Verstärkt wird eine Nachfrage nach Nutzungskombinationen von Innen- und

Außenräumen registriert, die eine witterungs- und jahreszeitunabhängige Nutzung ermöglichen sollen. In Bezug auf die Erhaltungsarbeiten wird auf die erhöhten Qualitäts- und Sicherheitsansprüche für Spielgeräte durch die Weiterentwicklung von Normen verwiesen, die bei sinkendem Budgetrahmen zu Problemen führen, den Nachweis der ordentlichen Kontrolle zu liefern.

In Bezug auf Kinderspiel wird wie in Hamburg die Strategie verfolgt, die gesamte Stadt als Spielraum zu betrachten (Projekt „Bespielbare Stadt“). Außerdem wird versucht, mehr Möglichkeiten für naturnahe Erlebnisspielplätze zu bieten (Projekt NESSI).

Eine Übernahme von bisher hoheitlichen Versorgungsleistungen (etwa in Form von Spielplatzpatenschaften) durch bürgerschaftliches Engagement wird von verschiedenen VertreterInnen der kommunalen Freiraumentwicklung als wenig aussichtsreich gesehen, da die BürgerInnen solche Leistungen von öffentlicher Seite erwarten würden.

a. Aufgaben und Funktionen von Zwischennutzungen in Bezug auf die kommunale Freiraumentwicklung

Unter dem Begriff „einfach mehrfach“ wird in Wien die Doppelstrategie der Mehrfachnutzung bestehender, nicht ständig genutzter Freiräume (z.B. Schulsportplätze) und der Zwischennutzung brachliegender (Bau-)Grundstücke verfolgt, um das bestehende Freiraumangebot zu erweitern und damit vorhandene Nutzungskonflikte (etwa in Wohnhausanlagen) und Verdrängungsmechanismen (z.B. von Mädchen aus Sportbereichen) in bestehenden Freiräumen zu vermindern (Ausweichen als konfliktmindernde Strategie). Insbesondere in den gründerzeitlichen Quartieren mit ihrem geringen Freiraumanteil werden sie als eine der wenigen Möglichkeiten gesehen, Spiel- und Bewegungsräume für Kinder und Jugendliche zu vermehren. In der kurzfristigen Umsetzbarkeit von Zwischennutzungen wird außerdem die Möglichkeit gesehen, konkrete Bedürfnisse und lokale Wünsche, aber auch aufkommende Freiraumansprüche wie Trendsportarten aufzugreifen und zeitnah umzusetzen. Es wird darauf verwiesen, dass Jugendliche verstärkt Orte für selbst organisierte Events und Partys abseits großer kommerzieller Angebote nachfragen, die in Form von Zwischennutzungen umsetzbar sind, da die Orte in der Regel ohnehin nur temporär genutzt werden und „modebedingt“ wechseln. Diese Form von Jugendkultur wird als „Versuchsfeld“ für Jugendliche im Bereich kleiner (informeller) Ökonomien gesehen, in deren Rahmen verschiedene organisatorische und kommunikative Fähigkeiten angeeignet und erprobt werden können. Es wird die Meinung vertreten, dass diese vor dem Hintergrund der steigenden Jugendarbeitslosigkeit als Betätigungsfeld und Handlungsperspektive an Bedeutung gewinnen.

Bezugnehmend auf das beschriebene Fallbeispiel wird darauf verwiesen, dass eine Zwischennutzung auch als Ersatz für eine gerade zu Ende gegangene andere temporäre Nutzung in der Nähe dient. In anderen Fällen werden Zwischennutzungen zum Ausweichstandort für vorübergehend nicht zugängliche dauerhafte Freiräume (Parksanierung).

Vom Grünflächenamt wird auf die Unterscheidung zwischen kurzfristigen (eine Saison bis wenige Jahre dauernden) und langfristigen (Jahrzehnte bestehenden)

Zwischennutzungen hingewiesen. Langfristige öffentliche Nutzungen von privaten Grundstücken werden dabei von öffentlicher Seite initiiert, um entsprechend der kommunalen Aufgabe der Freiraumversorgung den Bedarf der Bevölkerung an Grünflächen und Spielplätzen zu decken. Solche Beispiele gibt es schon seit vielen Jahren. Sie werden von ihrem Ausstattungsgrad dauerhaften öffentlichen Freiräumen gleichgesetzt. Kurzzeitige Zwischennutzungen kommen hingegen erst seit Einrichtung der Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung als zusätzliches Freiraumangebot vermehrt zum Tragen und werden möglichst unaufwendig mit einfachen Mitteln und ohne Dauerbepflanzung ausgebaut.

Von Seiten der kommunalen Freiraumentwicklung wird betont, dass es bei Zwischen-(und Mehrfach)nutzungen um eine Entlastung des bestehenden Freiraumsystems durch Zusatz- und Nischenangebote geht und darin nur eine Ergänzung, nicht aber eine Konkurrenz zu klassischen Ansätzen der Freiraumentwicklung in Form einer nachhaltigen Sicherung und Schaffung von dauerhaften Freiräumen zu sehen ist.



Abb. 17: Einfache Herrichtung von Baulücken mit Streetballkörben

b. Rollen und Kooperationen von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Entstehungs- und Nutzungsprozess

Von maßgeblicher Bedeutung für das Zustandekommen von Zwischennutzungen ist die Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung. Sie dient als „Relaisstelle“ zwischen verschiedenen Ämtern (hauptsächlich Planung, Grünflächen, Jugend, Sport, Kultur), den betreffenden Bezirksämtern und nutzungsinteressierten BürgerInnen. Sie ist dabei nicht nur in die Entstehungsphase involviert, sondern auch Anlaufstelle in der Nutzungszeit bzw. bei Beendigung der Nutzung.

Die vielfältigen Kontakte der Koordinationsstelle mit anderen Akteuren, die im Zuge von Zwischennutzungen zum Tragen kommen, werden in der nachfolgenden Grafik veranschaulicht.

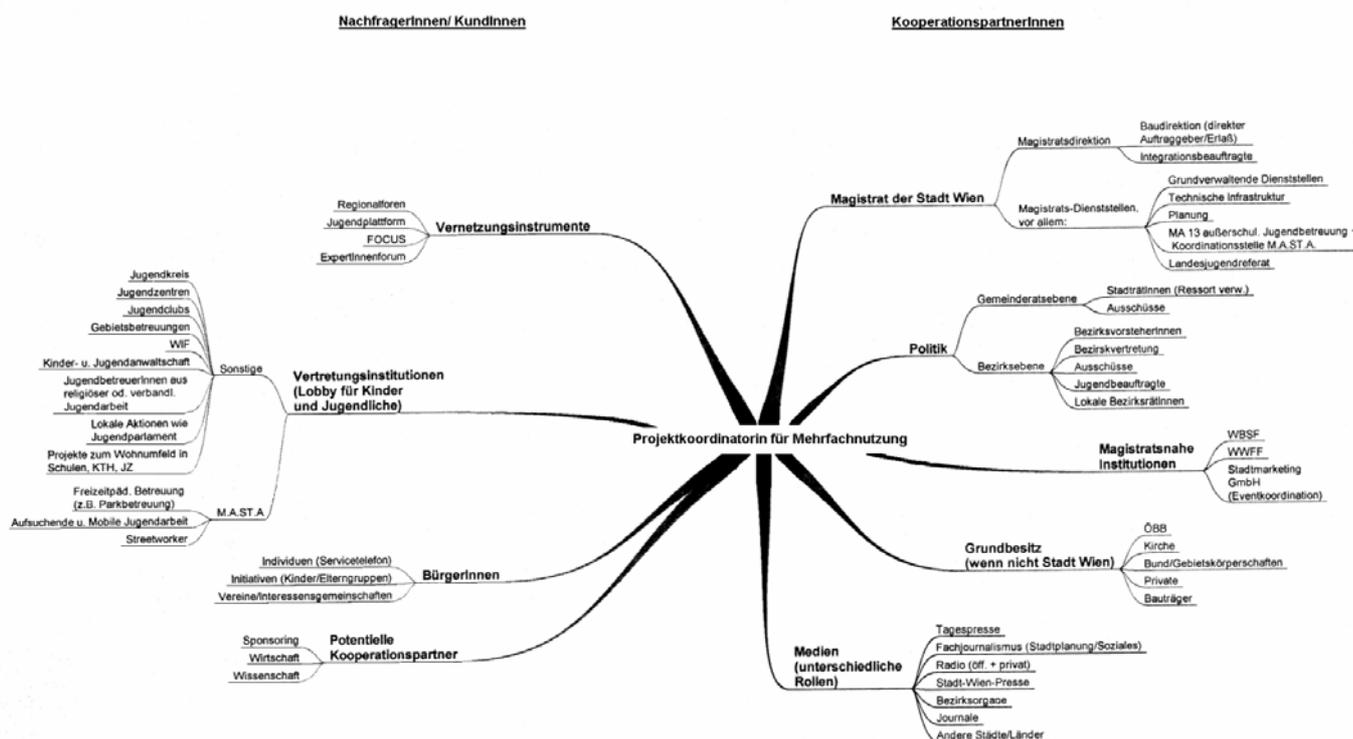


Abb. 18: Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung als „Relaisstelle“
 [Quelle: Stadt Wien, Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung]

Die Koordinationsstelle initiiert keine Zwischennutzungen, sondern wird erst aktiv, wenn es eine konkrete Nachfrage gibt. Häufig kommt diese von den Bezirksämtern selbst, von intermediären Einrichtungen wie Gebietsbetreuungen oder Parkbetreuungen, aber auch von Bürgervereinen oder -initiativen (in den allermeisten Fällen VertreterInnen und Lobbyisten von Kindern und Jugendlichen). Aufgabe der Koordinationsstelle ist es, Kontakt zu GrundeigentümerInnen und anderen Ämtern herzustellen und in rechtlichen Dingen zu beraten. Wird ein Nutzungswunsch ohne konkreten Ort genannt, unterstützt die Koordinationsstelle auch bei der Suche nach geeigneten Flächen, häufig in Form von Begehungen im jeweiligen Quartier mit Kindern und Jugendlichen. Wird eine passende Fläche gefunden, nimmt die Koordinationsstelle Kontakt zu den jeweiligen GrundeigentümerInnen auf und versucht, sie für eine Zwischennutzung zu gewinnen. Anlass für die Einschaltung dieser Stelle sind auch Konfliktsituationen in und um Wohnhausanlagen (z.B. Lärmprobleme durch spielende Kinder/ Jugendliche).

Ein zentraler Akteur bei Zwischennutzungen sind in der Regel die Bezirksamtsleitungen, da diese für die Finanzierung von Grünanlagen und außerschulischer Jugendarbeit zuständig sind und infolge dessen die Finanzierung der Zwischennutzung in der Regel weitgehend durch die Bezirke getragen wird. Ihre Offenheit gegenüber Zwischennutzungen wird als unterschiedlich beurteilt. In jenen Bezirken, wo temporäre Nutzungen bereits erfolgreich umgesetzt wurden, kommt es aber auch in der Folge öfter zu solchen Projekten.

Gebietsbetreuungen²⁹ stellen eine intermediäre Einrichtung zwischen öffentlicher Hand und lokaler Bevölkerung in den Quartieren dar. In Bezug auf Zwischennutzungen sind sie sowohl Anlaufstelle für konkrete Nutzungswünsche aus der Bevölkerung als auch selbst Initiatorinnen von Nutzungen (wie z.B. im dokumentierten Fallbeispiel). Als förderlich für diese Aufgabe wird die gute Kenntnis der Lage im jeweiligen Quartier angeführt, die das Benennen infrage kommender Flächen ohne großen Aufwand ermöglicht.

Da Zwischennutzungen auf das Einverständnis der jeweiligen GrundeigentümerInnen angewiesen sind, kommt auch dieser Akteursgruppe eine entscheidende Rolle im Entstehungsprozess zu. Bauträger sind teilweise für solche Nutzungen zu gewinnen, weil sie darin eine Werbemöglichkeit für das nachfolgende Bauprojekt sehen und die Möglichkeit zur Imagepflege als sozial engagiertes Unternehmen (wie im Fallbeispiel). Bauträger lassen sich außerdem nach positiven Erfahrungen wiederholt auf eine Zwischennutzung ein und bieten inzwischen manchmal von sich aus Flächen dafür an. Bei privaten Grundeigentümern stehen hingegen wirtschaftliche Überlegungen im Vordergrund, d.h., wenn die Möglichkeit nach einer lukrativen Zwischennutzung besteht, etwa die Vermietung als Stellplatzfläche, wird diese meist nichtkommerziellen Nutzungen (z.B. Spielgelegenheiten für Kinder und Jugendliche) vorgezogen.

Für die Dauer einer öffentlich zugänglichen Zwischennutzung geht die Fläche in der Regel in die Verantwortung und damit die Verkehrssicherungspflicht einer grundverwaltenden Fachdienststelle der Stadt Wien über (Grünflächenamt oder die für Sport, Jugend, Schulen oder Forst zuständigen Fachdienststellen). Das Grünflächenamt, die für die operativen Geschäfte in Sachen Freiraum zuständige Dienststelle, sieht daher seine Rolle bei Zwischennutzungen hauptsächlich darin, bei der Umsetzung auf die Einhaltung von Mindeststandards und Normen zu achten, um die Sicherheit für eine öffentliche Benutzung zu gewährleisten.

Das Zustandekommen einer Vereinbarung zur Zwischennutzung hängt außerdem vom Verhältnis einzelner involvierter Dienststellen zueinander ab, wobei die Bereitschaft einzelner Stellen und Akteure als unterschiedlich beurteilt wird. Insgesamt, so die „Zwischenbilanz“ der Koordinationsstelle, hat die Kooperationsbereitschaft sowohl innerhalb als auch außerhalb des Magistrats seit Einrichtung der Stelle deutlich zugenommen. Inzwischen passiert es, dass andere Dienststellen an die Koordinationsstelle herantreten und Flächen für eine Zwischennutzung anbieten. Auch die Bezirksamtsleitungen werden verstärkt selbst aktiv. Teilweise beauftragen sie eine gesamthafte Erhebung von Zwischennutzungspotentialen in ihrem jeweiligen Bezirk (durchgeführt etwa von Studierenden der Landschaftsplanung).

Die Rolle der NutzerInnen im Entstehungsprozess ist unterschiedlich. Im dokumentierten Fallbeispiel wurden die Jugendlichen (als eine potentielle Zielgruppe) nicht direkt eingebunden. Ein Beteiligungsprozess wurde in dem Fall als zu zeitaufwendig beurteilt, da der

²⁹ Die Wiener Gebietsbetreuungen sind bezirks- oder quartiersbezogene Serviceeinrichtungen, die Informationen und Beratung zu Fragen des Wohnens, des Wohnumfeldes, der Infrastruktur, der Stadterneuerung, des Gemeinwesens und des Zusammenlebens in den Betreuungsgebieten anbieten. Es handelt sich um Serviceeinrichtungen der Geschäftsgruppe Wohnen, Wohnbau und Stadterneuerung, die im Auftrag der Magistratsabteilung 25 von privaten Auftragnehmern geführt werden (vgl. <http://www.gebietsbetreuung.wien.at/>) [Zugriff 20.01.2006].

Platz nur kurzfristig zur Verfügung stand und schnelles Handeln verlangt war. Die Koordinationsstelle, die auf konkrete Anfragen hin aktiv wird, berichtet von gemeinsamen Begehungen mit Kindern und Jugendlichen in deren Wohnquartier, um nach geeigneten Flächen für gewünschte Nutzungen zu suchen.

Die Einbindung der Quartiersbevölkerung in den Entstehungsprozess erfolgt teilweise über Informationsveranstaltungen, in denen Zwischennutzungsvorhaben vorgestellt und diskutiert werden. Dabei kommt es immer wieder zu Protesten, häufig werden bereits im Vorfeld der Nutzung Befürchtungen über Lärmbelästigungen geäußert. Die Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung steht dabei einerseits den Bezirksämtern beratend zur Seite (Einbringen von Erfahrungen aus anderen Zwischennutzungen), sie vermittelt aber auch zwischen Bezirksamt und Bevölkerung, wobei ihr die von der Bezirksebene abgelöste Position dafür einen gewissen Handlungsspielraum gibt.

c. Handlungsansätze und Instrumente im Zusammenhang mit Zwischennutzungen

Die Basis öffentlicher Zwischennutzungen ist in der Regel ein Nutzungsvertrag, eine so genannte „Bittleihe“ zwischen GrundeigentümerIn und einer grundbetreuenden Stelle der Stadt Wien, die damit die Verkehrssicherungspflicht übernimmt. In vielen Fällen ist dies das Grünflächenamt. Mit einer solchen Bittleihe werden private Grundstücke wie stadteigene Flächen in die sogenannte „Gemeinde-Haftpflicht“ (Rahmen-Haftpflichtversicherung der Stadt Wien) eingeschlossen. Der Nutzungsvertrag regelt außerdem die Dauer der Zwischennutzung, wobei der Zeitraum genau festgelegt sein kann oder „auf Widerruf“ endet. Die Nutzungsdauer beträgt selten mehr als drei Jahre.

1998 wurde im Auftrag der Stadt eine Studie verfasst, die das bestehende Baulückenkataster auf Freiraum-Zwischennutzungspotentiale untersucht. Der Ansatz, das Kataster als Grundlage für die Suche nach Flächen zu verwenden, wurde in der Folge aber nicht weiterverfolgt.

Das zentrale Instrument der Koordinationsstelle zur Beförderung von Zwischennutzungen ist die Kommunikation und Kooperation mit öffentlichen und privaten Akteuren, da die Stelle weder über ein eigenes Budget noch eine Art von Weisungsrecht verfügt. Um die Idee der Mehrfach- und Zwischennutzung breiter zu „streuen“ und eine Verständnis- und Informationsbasis dafür zu schaffen, fand zeitgleich mit der Einrichtung der Koordinationsstelle eine öffentliche Ausstellung zum Thema Mehrfach- und Zwischennutzung statt. Außerdem wurde der Projektansatz in der Anfangsphase der Koordinationsstelle den Gebietsbetreuungen als „MultiplikatorInnen“ im Rahmen von Workshops näher gebracht. Als besonders wichtig wird die Überzeugungsarbeit gegenüber GrundeigentümerInnen und das Kommunizieren von Projekten nach außen beurteilt. Insbesondere die Betonung der zeitlichen Befristung gegenüber NutzerInnen und Öffentlichkeit wird als wichtiger Ansatz gesehen, um Zwischennutzungen auch wieder ohne Einsprüche beenden zu können. Viele positive Beispiele haben inzwischen über Verbindlichkeiten durch vertragliche Regelungen hinaus Vertrauen in die Einhaltung getroffener Vereinbarungen bei Eigentümern und anderen involvierten Dienststellen geschaffen, von dem

vor allem die Verhandlungen der Koordinationsstelle mit neuen Grundeigentümern profitieren.

Es wird allerdings sowohl von öffentlicher als auch von Gebietsbetreuungsseite darauf hingewiesen, dass die Schaffung eines (zusätzlichen) Freiraumangebotes allein als „Garant“ für eine aktive Nutzung oft nicht ausreicht, sondern dass begleitend aktivierende Maßnahmen nötig sind, etwa durch mobile Kinder- und Jugendbetreuungseinrichtungen, da Stadtkinder eine selbstständige Aneignung und aktive Nutzung von Freiräumen nicht gelernt und keine Phantasie dazu entwickelt hätten. Dies wird zwar sowohl auf dauerhafte als auch temporäre Freiräume bezogen, insbesondere aber auf Nutzungen, die eine aktive Veränderung einschließen, also etwa die selbstbestimmte Gestaltung der Orte.

d. Instrumentelle und organisatorische Integration von Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln zur Freiraumentwicklung

Nachdem in einem ämterübergreifenden Arbeitskreis die Möglichkeiten zur Anwendung von Zwischennutzungen als zusätzliches Angebot in dicht bebauten Quartieren untersucht wurde, kam es 1998 zur Einrichtung einer Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung, die von der Stadtbaudirektion einen Auftrag zu Beratungs-, Service- und Umsetzungsleistungen im Zusammenhang mit Mehrfach- und Zwischennutzungen erhielt. Damit sind grundsätzlich alle öffentlichen Stellen aufgefordert, diese Stelle zu unterstützen und dadurch Zwischennutzungen zu befördern. Die Koordinationsstelle wird maßgeblich von einer Mitarbeiterin der Stadtverwaltung vertreten, die diese Funktion seit Einrichtung der Stelle hauptamtlich ausfüllt. Thematisch ist die Aufgabe der Koordinierungsstelle zwischen dem Planungs- und dem Sozialressort angesiedelt. Verwaltungsorganisatorisch wurde sie zunächst der übergeordneten, strategisch agierenden Baudirektion zugeordnet, erfuhr aber aufgrund ihrer Umsetzungsorientierung nach einiger Zeit eine Neuuzuordnung, nun zur Magistratsabteilung für Stadtentwicklung und Stadtplanung. Diese ist aber ebenfalls strategisch orientiert, weshalb die Koordinationsstelle auch dort ein Sonderaufgabengebiet darstellt. Die derzeitige amtsinterne Zuordnung zur Magistratsabteilung für Stadtentwicklung und Stadtplanung (MA18) ist hilfreich, da für die Umsetzung von Zwischennutzungen die Kooperation mit vielen hier angesiedelten Abteilungen nötig sind (z.B. Flächenwidmung, Baupolizei) und die räumliche und verwaltungsorganisatorische Nähe die Arbeit erleichtert. Die strategische Freiraumentwicklung, in derselben Magistratsabteilung angesiedelt, war federführend an der Ideenentwicklung der Zwischennutzungsförderung und der Initiierung der Koordinationsstelle beteiligt, hat aber seit Einrichtung der Koordinierungsstelle kaum mehr mit konkreten Zwischennutzungen zu tun.

Die Beförderung von Zwischen- und Mehrfachnutzungen wird als wichtiger Ansatz zur Freiraumversorgung (Abbau von Versorgungsengpässen und Nutzungskonflikten) gesehen und wurde daher unter dem Titel „einfach-mehrfach“ als strategisches Projekt im Wiener Strategieplan verankert (sowohl in der ersten Fassung 2000 – vgl. Stadtplanung Wien 2001: 62/ 63 – als auch im weiterentwickelten Strategieplan 2004). Darin kommt ein grundsätzliches politisches Bekenntnis zu diesem Ansatz zum Ausdruck. Zwischennutzungen werden außerdem als Beitrag zur Verwaltungsreform (New Public Management) gesehen, deren Ziel eine stärkere Serviceorientierung ist, verknüpft mit der

Anpassung von Organisations- und Verfahrensstrukturen an neue Entwicklungen und Bedürfnisse.

Im Umgang mit Zwischennutzungen ist in der Zwischenzeit eine Art von – positiv verstandener – Routine eingetreten, sodass die Koordinationsstelle weniger intensiv in einzelne Beispiele involviert ist und gerade Bezirksämter oder Gebietsbetreuungen die Organisation von Zwischennutzungen selbständig ohne Einschaltung dieser Stelle übernehmen. Im Herbst 2004 werden ca. 130 Projekte unterschiedlicher Art bilanziert, wobei der Schwerpunkt eindeutig auf Mehrfach-, nicht auf Zwischennutzungen liegt. Auch für das Grünflächenamt zählen Zwischennutzungen zum Alltagsgeschäft, sie werden aber insgesamt als selten bezeichnet. Meist handelt es sich dann außerdem um langfristige Zwischennutzungen.

Zwischennutzungen werden in der Regel – mit einem sehr geringen Budget – aus mehreren Töpfen finanziert. Die Kosten für Herstellung und Instandhaltung werden in den meisten Fällen, wie auch bei dauerhaften Freiräumen, von den jeweiligen Bezirken getragen. Zum Teil kommt es zu Sachspenden und Eigenleistungen anderer Institutionen (z.B. Einbringen von Personalleistungen). Je nach Nutzung ist es manchmal möglich, Fördergelder zu lukrieren, wie im dokumentierten Fallbeispiel für die Schaffung zusätzlicher Spielmöglichkeiten für Kinder.

e. Probleme im Zusammenhang mit Zwischennutzungen aus Sicht der kommunalen Freiraumentwicklung

Trotz der Feststellung, dass die amtsinterne Kooperationsbereitschaft im Zusammenhang mit Zwischennutzungen deutlich zugenommen hat, besteht von Seiten mancher AmtsvertreterInnen weiterhin Skepsis diesem Ansatz gegenüber, was den Umsetzungsprozess erschwert. Außerdem, so wird angemerkt, wirken manchmal bestehende Verwaltungsstrukturen behindernd.

Die Organisation einer Zwischennutzung ist mit einem hohen Aufwand an Engagement und Zeit und aufgrund vieler ungeklärter Sachverhalte und Verantwortlichkeiten auch mit einem hohen Maß an Eigenverantwortlichkeit von Seiten der OrganisatorInnen verbunden. Es wird darauf verwiesen, dass möglichst kostensparende Ausführungen dazu führen, dass manche Sicherheitsvorschriften sehr großzügig ausgelegt werden, um ein Zustandekommen zu ermöglichen. Es wird allerdings auch kritisch angemerkt, dass ein engerer rechtlicher und organisatorischer Rahmen und eine stärkere Einbindung in schwerfällige Verwaltungsabläufe den Entstehungsprozess bremsen und Projekte dadurch gar nicht oder nur zeitlich verzögert umsetzbar sind. Gleichzeitig wird die Frage aufgeworfen, ob der mit der Organisation einer Zwischennutzung verbundene Aufwand im Verhältnis zum Nutzen steht, insbesondere wenn der geschaffene Freiraum dann nicht so stark frequentiert wird, wie vielleicht erwartet.

Problematisch wird die Wahl der Nutzung gesehen. Werden die Zwischennutzungen von öffentlicher oder Intermediärer Seite organisiert, ist damit immer die Frage verbunden, für welche NutzerInnengruppe die Zwischennutzung hergerichtet wird, ob diese eine Lobby

hat oder nicht und ob schließlich eher die Bedürfnisse der „Schwächeren“ berücksichtigt werden oder derer, die sich gut artikulieren können und ihre Bedürfnisse möglicherweise auch selbst „erkaufen“ könnten.

Für das Grünflächenamt verursacht die Übernahme von Zwischennutzungen als grundverwaltende Stelle zusätzlichen Pflege-, Erhaltungs- und Kontrollaufwand, der mit gleich bleibenden Mitteln bewältigt werden muss.

Problematisch werden von öffentlicher Seite Ansätze einer politischen Partei gesehen, immer wieder eine Verlängerung von Nutzungen einzufordern, da gerade durch die verlässliche Einhaltung der vereinbarten Nutzungszeiträume die grundsätzlichen Ängste vieler Grundeigentümer vor einer Verstetigung der Nutzung abgebaut werden konnten und dadurch die Chancen für neue Zwischennutzungen verbessert wurden. Es wird betont, dass es eine klare Trennung zwischen Zwischennutzung (verbunden mit dem Respektieren und Einhalten vereinbarter Nutzungsfristen) und Besetzung zu wahren gilt.

Von Seiten der kommunalen Freiraumentwicklung wird auf die Gefahr verwiesen, dass Zwischennutzungen und Mehrfachnutzungen von PolitikerInnen als Ersatz für ein langfristiges Freiraumprogramm gesehen werden könnten und damit die wichtige Aufgabe der Freiraumschaffung und Freiraumsicherung in ihrer Position geschwächt würde.

5.3.4 Zürich

Aktuelle Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung

Zürich ist mit rund 366.000 Einwohnern die größte Stadt der Schweiz. Die Bevölkerungszahlen sind leicht steigend (vgl. Statistik Stadt Zürich 2005), die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt ist groß. Im Fokus der Stadtentwicklung stehen die Entwicklung neuer gemischter Stadtquartiere auf ehemaligen Industriestandorten und die Aufwertung von verkehrlich belasteten und sozial benachteiligten Quartieren. In der Legislaturperiode 2002–2006 wird „Lebensqualität in allen Quartieren“ zu einem zentralen Anliegen der Stadtpolitik (vgl. Stadt Zürich 2005), wobei die Versorgung mit öffentlichen Freiräumen als eine der Schlüsselkomponenten gesehen wird.

Entsprechend dieser Schwerpunkte in der Stadtentwicklung stehen die Schaffung neuer Freiräume im Zuge der Umwandlung alter Industriestandorte und die Aufwertung vorhandener Freiräume in den bestehenden, vor allem in „belasteten Stadtquartieren“ im Fokus der aktuellen Zürcher Freiraumentwicklung. Planungsgrundlage bildet eine GIS-gestützte Analyse der bestehenden Freiraumversorgung entlang definierter Richtwerte für wohnungsnaher, multifunktionale Freiräume mit Erholungsfunktion. Die Schaffung neuer Freiräume in den Entwicklungsgebieten erfolgt häufig in Kooperation mit den GrundeigentümerInnen. Dabei entstehen öffentliche Freiräume teilweise auf privaten Grundstücken, deren Herstellungskosten von den Eigentümern getragen werden müssen, während die Pflege von der Stadt übernommen wird. Besondere Aufmerksamkeit erhält im Moment das Entwicklungsgebiet Zürich West, wo im Rahmen des Zürcher Stadtforums (1996/ 97) die Basis für einen kooperativ orientierten Entwicklungsprozess im Quartier

geschaffen wurde. (Am Rande dieses Quartiers befindet sich auch das dokumentierte Fallbeispiel.)

In den dicht bebauten und bevölkerten Quartieren wird zur Verbesserung der Freiraumversorgung auf die erhöhte Nutzbarkeit und Qualität bestehender Flächen durch organisatorische und gestalterische Maßnahmen gesetzt. Dabei spielt die Umgestaltung und Öffnung von Schulfreiflächen für die Allgemeinheit eine tragende Rolle (Mehrfachnutzung). Heute sind in Zürich alle Schulfreiräume grundsätzlich öffentlich nutzbar. Ausnahmen bestehen nur in Problemgebieten, etwa in solchen, die durch die Drogenszene beeinträchtigt sind.

Anpassungsnotwendigkeiten in der Freiraumversorgung werden im Bereich der Freizeitangebote gesehen. Dieser Entwicklung soll laut Freiraumkonzept durch flexibel und reversibel zu realisierende spezifische Anlagen im Trendsportbereich Rechnung getragen werden (vgl. Garten- und Landwirtschaftsamt der Stadt Zürich 1999).

Öffentliche Freiräume, vor allem in der Innenstadt, werden neben ihrer Alltagsnutzung stark für verschiedenste Veranstaltungen nachgefragt. Das Zürcher Grünflächenamt (Grün Stadt Zürich) bearbeitet jährlich ca. 600 Bewilligungen für Anlässe in öffentlichen Grünanlagen. Übernutzungen sollen durch ein Nutzungskonzept für den innerstädtischen Bereich (Leitbild für die Zürcher Innenstadt), das Eignungsprofile und Belastungsgrenzen benennt, vermieden werden.

a. Aufgaben und Funktionen von Zwischennutzungen in Bezug auf die kommunale Freiraumentwicklung

Die kommunale Freiraumentwicklung ist in Zürich nur in Einzelfällen mit Zwischennutzungen befasst. Es wird daher zwischen diesen realisierten Projekten und deren Funktionen sowie von den Gesprächspartnern geäußerten denkbaren Funktionen unterschieden. Ein konkretes Vorhaben sieht in einem Entwicklungsgebiet die Zwischennutzung eines städtischen Grundstücks als Kinderspielplatz vor, da von Seiten der Bewohnerschaft ein Mangel an solchen Angeboten beklagt wird und ein nahe gelegener öffentlicher Freiraum sehr stark frequentiert ist. An anderer Stelle (Gleisbogen, Zürich West) werden private Grundstücke in eine großflächige Umgestaltung eines öffentlichen Bereiches mit einbezogen, wobei die Finanzierung der gesamten Umgestaltung in Kooperation zwischen öffentlicher Hand und umliegenden privaten Grundeigentümern geschieht (PPP). Außerdem wird von („klassischen“) kulturellen Zwischennutzungen wie Varietés, Zirkussen oder Kulturveranstaltungen der „Fahrenden“ berichtet (siehe Fallbeispiel) und deren belebende Wirkung auf das Quartier herausgestrichen. Die Belebung brachliegender Standorte durch Zwischennutzungen wird auch als Strategie zur Vertreibung unerwünschter Nutzungen (z.B. Drogenszene) eingesetzt (z.B. Lettenareal).

Als mögliche Funktion wird von den Gesprächspartnern außerdem die Aufwertung von Quartieren angesprochen, etwa durch das Schaffen von Aufenthalts-, Kommunikations- und Spielmöglichkeiten. Als besonderes Potential von Zwischennutzungen wird von Seiten der kommunalen Stadt- und Freiraumentwicklung die Möglichkeit gesehen, flexibel

auf Freizeitnutzungen zu reagieren und etwa „trendige Sachen“ – insbesondere für Jugendliche – aufzugreifen, da diese von Moden im Hinblick auf Nutzungen und Örtlichkeiten geprägt seien und häufiger wechselten. Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass sehr viele Nutzungen nach einem geeigneten Ort suchen, dass also von einer Nachfrage nach solchen Möglichkeiten auszugehen ist und angenommen wird, dass von öffentlicher Seite bei Nachfragen gegebenenfalls insbesondere auf soziale Anliegen eingegangen werde.

b. Rollen und Kooperationen von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Entstehungs- und Nutzungsprozess

Zwischennutzungen von brachliegenden Grundstücken spielen für die Zürcher Freiraumentwicklung, aber auch für die Stadtentwicklungsplanung insgesamt derzeit kaum eine Rolle. Bei bisherigen temporären Nutzungen handelt es sich in der Regel um Veranstaltungen, wie sie auch in anderen Städten zu finden und geregelt sind, etwa Theateraufführungen im Zelt, Zirkusse oder als Schweizer Spezifikum Veranstaltungen von „Fahrenden“. Finden solche Veranstaltungen auf öffentlichen Flächen statt, sind maßgeblich Gewerbebehörde (Bewilligung) und städtische Immobilienverwaltung (Mietvertrag) in den Entstehungsprozess involviert. Bei privaten Flächen beschränkt sich die Rolle der öffentlichen Hand auf die Bewilligung der Nutzung, wobei berichtet wird, dass bei temporären Nutzungen im Rahmen des Ermessensspielraums auch toleranter mit Auflagen und Genehmigungen umgegangen wird. Derartige Nutzungen werden von den jeweiligen VeranstalterInnen initiiert, organisiert und finanziert.

Wird eine Zwischennutzung als Möglichkeit gesehen, eine konkrete mangelhafte Freiraumsituation zu verbessern, wird ein Projekt vom Grünflächenamt selbst initiiert und umgesetzt. Dabei wird auf öffentliche Grundstücke zurückgegriffen, da bei privaten Flächen in der Regel von einer hohen Miete ausgegangen wird, die von öffentlicher Seite nicht getragen werden könnte. Auch im Fall des dokumentierten Beispiels wird der Fortgang des angedachten Projektes von kommunaler Seite unterstützt, da in dem Konzept die Möglichkeit gesehen wird, das Freiraumangebot in dem freiraumarmen Quartier zu erweitern. Neben der Organisation einer Informationsveranstaltung wurde die Fläche vom Grünflächenamt instand gesetzt. Außerdem spielt in diesem Beispiel ein Quartiersgremium aus öffentlichen und privaten Akteuren, der Arbeitskreis 5 (AK5), eine entscheidende Rolle, da von dieser Seite eine Unterstützung bürgerschaftlicher Zwischennutzungsanliegen eingefordert wurde. Dies hat schließlich zur Benennung einer Ansprechperson im Sozialdepartement zur Koordination von Zwischennutzungsanfragen geführt.

BewohnerInnen bzw. Nutzungsinteressierte übernehmen verschiedene Rollen im Entstehungsprozess einer Zwischennutzung. Diese reichen vom bloßen Formulieren von Nutzungswünschen in Richtung öffentlicher Hand bis zur eigenständigen Organisation von Zwischennutzungen, wobei in einem dazu beschriebenen Beispiel die planende Verwaltung nicht involviert ist, sondern die Vereinbarung direkt zwischen Nutzungsinteressierten und privatem Grundeigentümer organisiert wurde (Skateranlage Toni-Areal). Basierend auf Erfahrungen mit Nutzungsinteressierten im Rahmen des

dokumentierten Beispiels wird das Potential verschiedener Gruppen, Zwischennutzungen zu organisieren, von öffentlicher Seite unterschiedlich bewertet. Kompliziert oder langsam agierenden Akteuren bzw. Gruppen werden aufgrund der nur für beschränkte Zeit verfügbaren Flächen geringere Erfolgschancen zugesprochen.

c. Handlungsansätze und Instrumente im Zusammenhang mit Zwischennutzungen

Bisher finden Zwischennutzungen in Zürich hauptsächlich im Rahmen „klassischer“ Veranstaltungen statt, geregelt durch gewerberechtliche Nutzungsbewilligungen und einen Mietvertrag zur Nutzung einer Fläche. Bewilligungen für die Nutzung öffentlicher Freiräume werden vom Grünflächenamt erteilt.

Da die öffentliche Hand abseits solcher kommerzieller Aktivitäten auf Brachen kaum mit temporären Nutzungen zu tun hat, haben sich bisher keine spezifischen Instrumentarien oder Handlungsansätze im Umgang mit nicht kommerziellen öffentlichen Zwischennutzungen gebildet. Eine Ausnahme bilden das dokumentierte Beispiel und der erwähnte Gleisbogen in Zürich West. Im Fallbeispiel wurden verschiedene Handlungsansätze verfolgt, um eine bürgerschaftliche Zwischennutzung zu befördern. Zunächst wurde in einer öffentlichen Informationsveranstaltung QuartiersbewohnerInnen, lokalen Einrichtungen und ansässigen Firmen das im Rahmen einer Diplomarbeit entwickelte Konzept zur Zwischennutzung der Fläche vorgestellt. Es stieß auf breite Zustimmung, es kamen aber keine weiteren Impulse zur Umsetzung von nicht-öffentlicher Seite. Von öffentlicher Seite wiederum wurde ein klares bürgerschaftliches Interesse und Engagement für die Nutzung der Fläche als zentraler Ausgangspunkt für öffentliche Aktivitäten vorausgesetzt. In einem weiteren Ansatz sollten bürgerschaftlich initiierte Nutzungen daher nun durch eine Ansprechperson (Kordinatorin) für Interessierte befördert werden, die beratend tätig ist und die Umsetzung von Nutzungswünschen unterstützt. Diese Koordinationsfunktion wurde von der Quartiers-Gemeinwesenarbeit (Sozialdepartement) übernommen. Die Möglichkeit zur temporären Nutzbarkeit des Geländes wird außerdem auf der stadteigenen Quartiers-Website beworben.

Die Verkehrssicherungspflicht bleibt in Zürich bei temporären Nutzungen auf privaten Flächen in der Regel bei den Grundeigentümern. Von öffentlicher Seite wird auch darauf verwiesen, dass die Regelung der Verkehrssicherungspflicht, die etwa in Deutschland häufig als entscheidender Faktor betont wird, in Zürich erst in letzter Zeit an Bedeutung zunahm und bisher noch stärker selbstverantwortliches Handeln im Vordergrund gestanden hatte.

d. Instrumentelle und organisatorische Integration von Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln zur Freiraumentwicklung

Aus Sicht der befragten BehördenvertreterInnen stellen nicht-kommerzielle Freiraum-Zwischennutzungen auf Brachen bisher in der Zürcher Verwaltungspraxis Ausnahmen dar. Eine spezifische Stelle für Zwischennutzungen gibt es hier dementsprechend nicht. Es wird aber darauf verwiesen, dass das Thema durchaus im Bewusstsein der Verwaltung ist und aufgrund seiner Potentiale, flexibel auf Freizeitnutzungen reagieren zu

können, für die kommunale Freiraumentwicklung auch von strategischem Interesse ist. Es wird auch grundsätzlich die Notwendigkeit gesehen, eine Art von Vermittlungsstelle für Nutzungsinteressierte einzurichten, die etwa von einem Träger, aber auch einem Amt übernommen werden könne. Diese Art von „Standortmarketing“ wird aber weniger als Aufgabe des Grünflächenamtes, sondern eher als Part der Stadtentwicklung angesehen. Das Benennen einer Koordinationsperson von Verwaltungsseite im dokumentierten Zwischennutzungsbeispiel ist ein Einzelfall und erfolgte erst im weiteren Verlauf der Diskussion um die Zwischennutzung der Fläche. Das im Zusammenhang mit diesem Beispiel dokumentierte Zwischennutzungskonzept (Diplomarbeit) konnte daher nicht auf ein eingespieltes Prozedere in der planenden Verwaltung und dementsprechend nicht auf bestimmte Zuständigkeiten aufbauen.

Erwähnung auf strategischer Ebene findet das Thema im Zürcher Freiraumkonzept 1999 (vgl. Garten- und Landwirtschaftsamt der Stadt Zürich 1999: 25). Zum einen wird auf die Möglichkeit temporärer Nutzungen in Umbruchgebieten zur Erfüllung aktueller Freizeitansprüche verwiesen. Daneben wird betont, dass brachgefallene Flächen, vor allem ehemalige Bahnareale, wertvolle „Lebensräume auf Zeit“ für Tier- und Pflanzenwelt darstellen können. Zur Umsetzung dieses zweiten Aspektes wurde in einer Vereinbarung zwischen Bund, Kanton, Stadt und SBB (Schweizerische Bundesbahnen) festgehalten, dass bei baulichen Eingriffen, die ökologisch wertvolle Flächen zerstören, auf dem Areal gleichwertige Flächen geschaffen werden sollen, um dadurch „Lebensräume auf Zeit“ als Ersatzlebensraum zu bieten.

In der Regel werden öffentliche Gelder nicht für die Herrichtung privater Grundstücke verwendet, auch nicht für temporäre öffentliche Nutzungen. Es wird aber auch auf das Beispiel des „Gleisbogens“ in Zürich West verwiesen, wo in einem großen Freiraumbereich mit einer Mischung aus privaten und öffentlichen Flächen Umgestaltungsmaßnahmen stattfinden, die bewusst auch private Flächen als Zwischennutzungen integrieren, deren weitere Entwicklung noch offen ist. Die gesamten Maßnahmen, also auch jene auf den temporären Flächen, werden in Form von public-private-partnerships (PPP) entwickelt und finanziert.

Insbesondere für künstlerische bzw. soziokulturelle Aktivitäten bestehen Fördermöglichkeiten durch die Stadt, die auch im dokumentierten Fallbeispiel bereitgestellt werden.

e. Probleme im Zusammenhang mit Zwischennutzungen aus Sicht der kommunalen Freiraumentwicklung

Als Umsetzungsproblem wird die Tatsache angesprochen, dass es keine klaren Zuständigkeiten und Vorgehensweisen für das Thema innerhalb der Verwaltung gibt.

Manche Zwischennutzungsinteressierte schaffen es aus Sicht eines Behördenvertreters aus verschiedenen Gründen nicht, ihr Anliegen vorzubringen und geben auf („zu kompliziert“, zu „langsam“).

Für aufwendigere Maßnahmen im Zuge von Zwischennutzungen werden keine öffentlichen Finanzierungsmöglichkeiten gesehen. Private Grundeigentümer bieten

manchmal ihre Grundstücke zur Zwischennutzung an, aber zu „horrenden“ Mieten. In solchen Fällen sind nur kommerzielle Zwischennutzungen möglich.

5.4 Drei weitere Fallbeispiele und acht Studien

Neben den vier dokumentierten Fallbeispielen bzw. den vier Städten wurden im Rahmen der vorliegenden Arbeit drei weitere Städte auf Basis von ExpertInnen-Interviews untersucht. Die Interviews folgten demselben Prinzip wie jene der bereits dokumentierten Beispiele. Es erfolgte also jeweils eine Befragung zu Erfahrungen und Sichtweisen im gesamtstädtischen Kontext und zu ausgewählten konkreten Fallbeispielen. Zeitlich und organisatorisch wäre aber die Einbeziehung dieses Materials in die vertiefende Analyse, wie sie bei den vorangegangenen Beispielen erfolgte, nicht bewältigbar gewesen. Sie liefern aber nichts desto trotz wichtige Informationen und sollen daher im Folgenden kurz angerissen werden.

Des Weiteren sollen die eigenen Untersuchungen um Aussagen aus acht wissenschaftlichen Untersuchungen zu praktischen Beispielen ergänzt werden, die seit Ende der 1990er Jahre in Form von Studien und Diplomarbeiten bzw. einer Promotion entstanden sind. Darin werden unterschiedliche Beispiele für Freiraum-Zwischennutzungen dokumentiert und analysiert, wobei drei der Studien ihren Betrachtungsschwerpunkt auf Berlin legen (diese Studien nehmen zum Teil mehrfach auf dieselben Beispiele Bezug). Die Arbeiten beziehen sich zwar nicht ausschließlich auf das Phänomen Zwischennutzung, wie es in der vorliegenden Arbeit verstanden wird und behandeln auch Sondernutzungen in bestehenden öffentlichen Freiräumen oder Gebäudenutzungen, die hier nicht weiter thematisiert werden. Sie enthalten aber trotzdem verschiedene aufschlussreiche Aussagen zu den fünf Fragen an die Praxis von Zwischennutzungen und sollen daher gemeinsam mit den drei zusätzlichen Beispielstädten als ergänzende Grundlagen in die weitere Analyse einbezogen werden. nach einer Kurzdarstellung der drei Zusatzbeispiele werden die Inhalte der Studien zum Verständnis des Zusammenhangs, in dem sie stehen, kurz vorgestellt. 5.4.1 Drei weitere Fallbeispiele

- **Hannover und das Beispiel des Zwischennutzungsversuchs des Geländes der ehemaligen Gilde Brauerei**

Nach dem Abriss der Gilde Brauerei entstand in Linden Mitte eine großflächige Brache, die AnwohnerInnen zur Aneignung animierte – es formierte sich eine Bürgerinitiative (BI Linden-Gilde), die das Gelände gern zu einem Park der Begegnung (Integration von Generationen und Ethnien) entwickeln wollte. Aus Sicht der Stadtplanung bestand das klare Ziel, die Fläche künftig als Wohnstandort zu entwickeln. Daher plädierte die BI – inspiriert von einer bestehenden Park-Zwischennutzung in Berlin („Platz für die Marie“) – für einen temporären Park auf dem Gelände. Als erster Schritt zur Aneignung rief sie über Flugzettel im April 2001 zur „Besamungsaktion“ auf, an der ca. 150 BürgerInnen teilnahmen. Dabei wurden verschiedene Blumensamen im Randbereich der Brache verstreut. In den Folgemonaten wurde dieser Bereich ab und zu von Anwohnern gegossen, die Blumen kamen zum Teil auf. Darüber hinaus trug die BI ihr Anliegen in einer

Anhörung dem Bezirksrat vor und sammelte 3.000 Unterschriften, die sie dem Oberbürgermeister übergab. Das Anliegen wurde sowohl von politischer als auch von Verwaltungsseite abgelehnt. Von öffentlicher Seite wurde argumentiert, dass die Stadt keine Zugriffsmöglichkeiten auf die Fläche habe, da sich diese in Privatbesitz befinde und der Eigentümer eine temporäre Nutzung ablehne. Darüber hinaus wurde der Kostenaufwand³⁰ für eine temporäre Nutzung als unverhältnismäßig bewertet, vor allem vor dem Hintergrund, dass kein eklatanter Freiraummangel im Quartier gesehen wurde, sodass eine Erweiterung des Angebotes nicht im Verhältnis zum Aufwand stehen würde. Als ein Investor für die Fläche gefunden war, stellte die BI ihre Aktivitäten ein. Die Fläche ist inzwischen wieder bebaut.



Abb. 19: Ein Schild informiert darüber, dass das Betreten der Fläche verboten ist.

Abgesehen vom Beispiel des Gilde-Areals sind Freiraum-Zwischennutzungen kein Thema in der kommunalen Stadt- und Freiraumentwicklung. Diese sind aus Verwaltungssicht nur bei absoluten Versorgungsengpässen denkbar oder als Handlungsansatz bei sozialen Brennpunkten. Mögliche Probleme bei solchen Nutzungen werden in der nicht nachhaltigen Verwendung von öffentlichen Geldern, in der Frage der Verkehrssicherungspflicht und in möglichen Altlasten gesehen.

- **Frankfurt und das Beispiel der Spielplatz-Zwischennutzung auf einem ehemaligen Bahnareal**

Im Randbereich des rund 90 ha großen, weitgehend schon stillgelegten Güter- und Rangierbahnhofs in Frankfurt/ Main (zukünftiges Europaviertel) entstand im Jahr 2003 auf Betreiben einer lokalen Bürgerinitiative (BI „Europaviertel – Chancen und Gefahren“ mit der Unterinitiative „Kind im Gallus“) in einem Abstimmungsprozess zwischen Grundeigentümerin (Bahntochter VIVICO), Stadtplanungsamt, Grünflächenamt, Kinderbüro und der BI für fünf Jahre ein rund 3.600 m² großer Kinderspielplatz. Gestaltung und Umsetzung erfolgten durch den Verein Discorso, der gemeinsam mit Kindern Spielplätze

³⁰ Eine Kostenschätzung des Grünflächenamtes verweist auf 230.000 DM Herstellungs- und 30.000 DM Pflege- und Unterhaltungskosten.

entwickelt und erstellt. Die Herstellungskosten von rund 180.000 Euro wurden zwischen Grundeigentümerin und Stadt aufgeteilt, Unterhaltung und Verkehrssicherungspflicht wurden vom Grünflächenamt übernommen. Der Bereich gehört zum Gallusviertel, einem Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf.

Der Spielplatz gilt als wichtige Ergänzung zu den wenigen vorhandenen Angeboten im Quartier. Für die Grundeigentümerin ist die Unterstützung des Projektes ein Beitrag zur sozialverträglichen Aufwertung des benachbarten Quartiers, als Versuch, die Vermarktbarkeit der eigenen Flächen durch eine attraktive Nachbarschaft zu verbessern, gleichzeitig aber auch den Befürchtungen der Gallus-BewohnerInnen vor Gentrifizierungsprozessen im eigenen Quartier zu begegnen (vgl. Gstach 2006).



Abb. 20: Die Gestaltung des Spielplatzes wurde über Modelle mit den Kindern gemeinsam entwickelt.

Im Normalfall befasst sich kommunale Freiraumentwicklung derzeit nicht mit Zwischennutzungen. Es werden grundsätzlich dauerhafte Freiräume angestrebt. Die anfallenden Herstellungskosten werden als nicht „rentabel“ für temporäre Anlagen angesehen.

- **Berlin und das Beispiel der künstlerischen Interventionen „unser graceland“ in einer Baulücke am Prenzlauer Berg**

Zwischen 23. Juni und 15. September 2002 fanden unter dem Titel „unser graceland“ verschiedene künstlerische Aktionen in einer Baulücke am Prenzlauer Berg in Berlin statt. Initiiert und organisiert wurde die Zwischennutzung von zwei Künstlergruppen mit dem Ziel, durch die Bespielung der Fläche eine neue Art der Freiraumkultur, eine „Freiraumkultur des Moments“, zu erproben und gleichzeitig die Tür zu öffnen für die Nutzung einer brachliegenden Fläche. Das Grundstück befindet sich in Privathand, die Nutzung wurde durch einen mündlichen Vertrag mit der Haupteigentümerin einer Erbengemeinschaft geregelt: Die Haftungsfrage wurde von den Initiatoren durch eine Veranstaltungshaftpflichtversicherung für die jeweiligen Veranstaltungstermine abgedeckt. Finanzielle Förderung erhielt das Projekt durch den Fonds für Soziokultur und das Kulturamt Pankow. Darüber hinaus war die öffentliche Hand nicht in die Zwischennutzung involviert. Da es sich bei der Fläche um eine Lücke in einem Gründerzeitblock handelt, gibt es Anwohner in direkter Nachbarschaft, die sich während der Aktionen wiederholt über Lärm beschwerten.



Abb. 21: links: Eröffnung des Projektes, rechts: Hörspielabend
[Foto links: Melanie Human, Foto rechts: Thomas Hauck]

Von Seiten der Stadt- und Freiraumentwicklung wird von einer steigenden Präsenz des Themas Zwischennutzung in Berlin berichtet. Dabei geht es weniger um das Befördern von temporären Nutzungen zur Verbesserung der Freiraumversorgung als vielmehr darum, die Vielzahl an brachliegenden Flächen zumindest einer temporären Nutzung zuzuführen, da diese nicht alle von den Grünflächenämtern in den Bezirken betreut werden können.

5.4.2 Acht Studien

Im Folgenden werden in Kürze acht Studien vorgestellt, die auf praktischen Zwischen-nutzungs-Erfahrungen basieren und die Aussagen treffen, die für die Beantwortung der im Rahmen dieser Arbeit formulierten fünf Fragen an die Praxis von Zwischennutzungen von Interesse sind. Dabei wird zunächst ganz grob die Fragestellung der jeweiligen Arbeit beschrieben. Im Anschluss daran erfolgt für Interessierte „im Kleingedruckten“ eine etwas ausführlichere Beschreibung. Aussagen zu Beispielen, die in etwa dem Begriffsverständnis der vorliegenden Arbeit entsprechen, werden außerdem im Anhang kurz dargestellt (vgl. Anhang 2).

Die Arbeiten werden in alphabetischer Reihenfolge (AutorInnen) beschrieben.

- **Akupunktur für Basel. Zwischennutzung als Standortentwicklung auf dem Areal des DB-Güterbahnhofs in Basel (Bürjin/ Cabane 1999)**³¹

Diese Studie wurde zum Zweck verfasst, die Stadt Basel und die Grundeigentümerin für eine Zwischennutzung auf dem Gelände des ehemaligen DB-Güterbahnhofs in Basel zu gewinnen. Mittelfristig ist dort die Entwicklung eines neuen Wohnquartiers auf der Basis von zwei (in der Zwischenzeit durchgeführten, Anm. der Verf.) städtebaulichen Wettbewerben geplant. Die Autoren arbeiten die Potentiale einer Zwischennutzung für die weitere Entwicklung der Brachfläche und die Vorteile für NutzerInnen, Eigentümerin und öffentliche Hand heraus und verweisen dabei auf Erfahrungen aus vergangenen

³¹ Das Beispiel der Zwischennutzung des DB-Güterbahnhofs in Basel lässt sich in seiner Großflächigkeit und der Kombination aus Gebäude- und Freiraumnutzungen nicht mit den in der vorliegenden Arbeit untersuchten Beispielen vergleichen. Die differenzierte Auseinandersetzung mit dem Thema, die viele auch hier interessierende Aspekte berührt, und die Erfahrungen aus erster Hand liefern aber wertvolle Information für die vorliegende Untersuchung.

Zwischennutzungsprojekten, an denen sie teilweise selbst beteiligt waren. Basierend darauf werden in einem Konzept Nutzungsideen für das Gelände – schwerpunktmäßig für die Gebäude, aber auch für den Aussenraum – entwickelt und konkrete Umsetzungsschritte formuliert.

Die Autoren sehen die Anfänge von Zwischennutzungen in der Schweiz in den Jugendunruhen der 1980er Jahre, als Raumannsprüche durch Besetzungen geäußert wurden. Auch heute seien Zwischennutzungen v.a. Aktionsfelder von jungen und innovativen Bevölkerungsgruppen, die aus der Not der Provisorien eine Tugend gemacht hätten, flexibel, ökonomisch, kostengünstig und umweltfreundlich mit vorhandenen Ressourcen und Möglichkeiten umzugehen.

Als positive Effekte für Nutzer, Eigentümer und öffentliche Hand nennen die Autoren neben einem (höheren) finanziellen Ertrag (gegenüber Leerstand bzw. ungenutzter Brache) und dem Vorbeugen von Devastierungen und Vermüllungen auch das Erproben neuer Kommunikationsqualitäten und -formen. Betont wird in Bezug auf die angestrebte Zwischennutzung, dass eine Öffnung zum angrenzenden Quartier erfolgen soll und bestehende Defizite dieses Quartiers, etwa Freiraummangel, aber auch fehlende Freizeitmöglichkeiten für Jugendliche und junge Erwachsene durch die Zwischennutzung reduziert werden sollen. (Die erste Zwischennutzung erfolgte noch im Jahr 1999. V.a. die angedachten Gebäudenutzungen wurden realisiert, die Gastronomie hat sich so gut etabliert, dass an eine Übernahme in die Nachnutzung gedacht wird. Auch im Freiraum finden inzwischen verschiedene Aktivitäten statt, z.B. Außengastronomie, Kunstaktionen, gärtnerische Tätigkeiten, Anm. der Verf.).

Eine Zwischennutzung bedeute nicht nur eine temporäre Inwertsetzung, sondern wirke über den eigenen Nutzungszeitraum hinaus. Zwischennutzung sei ein strategisches Instrument der informellen Planung, das die Realisierung eines formellen Planes beschleunigen könne. Die Autoren vertreten daher die These, „dass Zwischennutzung ein bedeutender Faktor für die Quartier- und Stadtentwicklung (Standortentwicklung) darstellen kann, und dass sie mit klugen und subtilen Mitteln gefördert und gestützt werden muss – von allen Seiten“ (Bürgin/ Cabane 1999: 15). Wenn eine Zwischennutzung förderlich auf die geplante Dauernutzung wirken solle, müsse aber die geplante Nutzung in ihren Qualitäten in einer Art Leitbild bereits formuliert sein, an dem sich die Zwischennutzung ausrichten könne.

Um durch Zwischennutzungen positive Impulse zu setzen, müssten die Flächen außerdem für die Öffentlichkeit eine klare Identität erhalten („Leitnutzungen“), dies bilde einen fundamentalen Bestandteil jeder Standortentwicklung. Dazu wären imagedrängende und publikumswirksame Projekte gefragt. Für die Brache des ehemaligen DB-Güterbahnhofs schlagen sie daher eine Mischung aus künstlerischen und soziokulturellen Aktivitäten und Nutzungen – z.T. mit Bildungs- oder Vermittlungscharakter – vor (Ausstellungen, Workshops, Tagungen, Ateliers, Gewerberäumlichkeiten, Veranstaltungs- und Übungsräume), ergänzt um publikumsorientierte Dienstleistungen (Restaurant, Kiosk, Café usw.). Die Freiräume sollen als Erholungsort mit Spiel- und Sportmöglichkeiten, für Außengastronomie und als Kunststandorte genutzt werden.

Zur Initiierung und Koordinierung aller Zwischennutzungs-Aktivitäten auf dem Gelände schlagen die Autoren die Einrichtung einer neutralen Entwicklungsagentur (evtl. in Form eines gemeinnützigen Vereins) vor. Die Kontrolle könne durch ein Kuratorium, bestehend aus Grundeigentümer, Stadtvertretern, Vertretern der Entwicklungsagentur u.a. Interessierten sowie Fachleuten, bestehen.

Die Aussagen der Studie werden durch eine reiche Zitatensammlung unterstrichen. Unter anderem kommt der Schweizer Architekt Hermann Huber zu Wort: „Es braucht 'Deregulierung', nicht bei den großen, langfristigen Vorhaben, sondern bei den kleinen, denen dazwischen – Recht auf Probe, auf Zeit, als Provisorien. Die neuen Bewegungen, Szenen, Theorien, Praktiken erfordern eine neuartige Beweglichkeit“ (zitiert nach: Bürgin/ Cabane 1999: 34). Huber fordert daher von den planenden Instanzen, bei Zwischennutzungen von den auf Dauerzustände ausgerichteten Kontroll- und Verfahrensmechanismen abzugehen und stattdessen „Rechtsungleichheit“ in Abhängigkeit von der Dauer einer Nutzung zuzulassen.

▪ **Zwischennutzung und neue Freiräume (BBR (Hg.) 2004)**

Die vom BBR in Auftrag gegebene Studie untersucht das Thema der Zwischen- und Nachnutzung von Brachen (meist Abrissflächen) für Freiraumzwecke im Kontext schrumpfender Städte anhand von 38 Beispielen in Ostdeutschland (15 Beispiele entsprechen in etwa Zwischennutzungen nach der Begriffsverwendung der vorliegenden Arbeit, vgl. Anhang 2). Brachen werden grundsätzlich als kostengünstige Maßnahme zur Aufwertung von brachliegenden Grundstücken und als Flächenpotential zur Schaffung neuer Lebensqualitäten und einer nachhaltigen Stadtentwicklung verstanden. Die Studie weist darauf hin, dass die Kommunen zur Nutzung der wachsenden Flächenpotentiale neue Strategien und Instrumente entwickeln. Die dokumentierten Beispiele zeigen vielfältige Akteurskonstellationen, Entstehungsprozesse, Vertragsformen und Finanzierungsmodelle.

Zwischennutzungen sind nach der Studie dann als sinnvoll anzusehen, „wenn perspektivisch mit neuem Baubedarf zu rechnen ist und ein städtebaulicher Mischstand vorliegt, der das Umfeld beeinträchtigt“ (BBR 2004: 8). Gerade bei Freiraumnutzungen mit temporärem Charakter geht es offensichtlich nicht nur um eine quantitativ verbesserte Freiraumausstattung in dichten Quartieren sondern auch um neue Formen der Raumeignung. Eine Vielfalt an Nutzungen wird dokumentiert: „Das Spektrum von Zwischennutzungen reicht von der durch Anwohner gärtnerisch genutzten Baulücke im Mietshausquartier über die Schließung einer Raumkante im mittelalterlichen Stadtkern durch eine Kunstinstallation bis zum Sonnenblumenfeld auf einer Abrissfläche in der Großsiedlung“ (BBR 2004: 4). Zwischennutzungen werden folgendermaßen charakterisiert: Sie gehen häufig Hand in Hand mit künstlerischen Aktivitäten und neuen Kommunikationsformen, sind preiswert in Herstellung und Unterhaltung, finden hohe Akzeptanz bei Anwohnern und wirken stabilisierend auf angrenzende Wohnumilieus (vgl. BBR 2004: 107).

Die Studie weist darauf hin, dass die Kommunen zur Nutzung der wachsenden Flächenpotentiale neue Strategien und Instrumente entwickeln. Ein kreativer Umgang mit brachgefallenen Flächen sei, so die Studie, dort besonders erfolgreich, wo eine Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren stattfindet. Die vor kurzem eingeführte Möglichkeit eines „Baurechtes auf Zeit“ wird nach Einschätzung der Studie nur bei Nutzungen eine Rolle spielen, die temporär Baurecht bräuchten. Für kleine Zwischennutzungsprojekte, vor allem jene, die auf bürgerschaftlichem Engagement basierten, werde dagegen das „vertragliche Repertoire“ weiterhin die Hauptrolle spielen (vgl. BBR 2004: 102).

Die VerfasserInnen kommen zum Schluss, dass die Organisation von Zwischennutzungen neue Verwaltungsstrukturen brauche und nicht „nebenbei“ zu erledigen sei. Gefragt seien Handlungs-routinen, um private oder bürgerschaftliche Initiativen zu unterstützen und den Projektinitiatoren Freiräume einzuräumen. Zu dem erweiterten Aufgabenfeld der Verwaltungen gehöre auch die offensive Suche nach Akteuren. Als Beispiele für die Einrichtung spezifischer Stellen für Zwischen-nutzungen werden die „Koordinierungsstelle Flächenmanagement“ im Bezirksamt Berlin Marzahn-Hellersdorf und die Projektgruppe „Vermittlungsagentur Brache“ im Leipziger Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung angeführt.

Marzahn-Hellersdorf, die größte Plattenbausiedlung Europas am Stadtrand von Berlin, ist durch die kurz- bis mittelfristige Schließung von sozialen Einrichtungen (wie Schulen, KiTas) mit dem Brachfallen von 100 Flächen mit insgesamt rund 100 ha konfrontiert. Aufgabe der Koordinierungsstelle Flächenmanagement ist es, möglichst rasch und unbürokratisch städtebaulich verträgliche bauliche oder nicht-bauliche Zwischen- und Dauernutzungen zu initiieren und zu vermitteln. Die Arbeit wird durch eine GIS-gestützte Standortdatenbank für freie bzw. frei werdende Gemeinbedarfsflächen unterstützt.

Die Leipziger „Vermittlungsagentur Brache“ hat die Aufgabe, Eigentümer und Nutzungs-interessierte direkt zu verknüpfen und Verabredungen durch Privatverträge festzumachen. Die Stadt übernimmt dabei die Funktion des Flächenmaklers, Vermittlers und Beraters.

Auch über diese beiden Einrichtungen hinaus werden die Stadtverwaltungen selbst oder die von ihnen beauftragten Quartiersmanagements oder Sanierungsträger als maßgeblich für die

Organisation von Zwischennutzungen angesehen. Die Studie versteht dies als Hinweis auf die Verschiebung des Aufgabenprofils von Verwaltungen im Zuge des Stadtumbaus. „Die Stadtverwaltung übernimmt über ihre hoheitlichen Aufgaben hinaus eine neue Rolle als Moderator und Vermittler zwischen Nutzungsinteressen. Die klassische Angebotsplanung über die Bauleitplanung reicht bei entspannter Nachfrage nicht mehr aus, die Verwaltung wird zunehmend zum Akquisiteur, Initiator und Manager zwischen Eigentümern und bürgerschaftlichen Initiativen. Das erfordert querschnittorientiertes Arbeiten mit auf die neuen Aufgaben ausgerichteten Kompetenzen sowie Netzwerken innerhalb der Verwaltung und die Öffnung nach außen“ (BBR 2004: 121).

- **Zwischennutzungen im städtischen Raum. Rahmenbedingungen, Bedeutung und Koordinierungsmöglichkeiten anhand ausgewählter Berliner Beispiele (Freitag/ Werner 1999)**

Freitag und Werner setzen sich in ihrer stadtplanerischen Diplomarbeit mit Zwischennutzungen im Zusammenhang mit der Leerstands- und Brachenproblematik in Berlin auseinander. Neben der Untersuchung von Arten der Zwischennutzung werden deren Potentiale aus EigentümerInnen- bzw. NutzerInnen-sicht beleuchtet, ihr Einfluss auf die Stadtgestalt und die von ihnen ausgehenden Impulse für die Stadtentwicklung. Außerdem wird der Frage nach der Notwendigkeit und Ausgestaltung von Koordinierungsansätzen zur Steuerung von Zwischennutzungen nachgegangen. Dazu werden 26 Berliner Beispiele untersucht, wobei sowohl kommerzielle als auch nicht-kommerzielle Gebäude- und Freiraumnutzungen berücksichtigt werden (drei Freiraumnutzungen entsprechen dabei in etwa dem Begriffsverständnis der vorliegenden Arbeit, vgl. Anhang 2). Sie gelangen zu dem Schluss, dass die öffentliche Verwaltung dort Zwischennutzungen fördern soll, wo eine erhöhte Anzahl an Brachen bzw. Leerständen besteht.

Zwischennutzungen sind aus Sicht der AutorInnen vor allem wichtig für kulturelle und soziale Nutzungen, die auf dem Markt nicht so leicht durchsetzbar sind. Die Beispiele verweisen aber auch auf viele gewerbliche Nutzungen.

Freitag/ Werner betonen die sozialen Auswirkungen von Freiraum-Zwischennutzungen in Form von Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen, womit bestehende Versorgungsdefizite reduziert werden könnten. Durch die Erhöhung der Wohnqualität könne außerdem soziale Segregation gebremst werden. Die „Verwandlung von „öden Brachflächen in gestaltete Grünflächen“ könne darüber hinaus die Stadtgestalt positiv beeinflussen.

Um Zwischennutzungen zu fördern, für einen reibungslosen Ablauf zu sorgen und um sie gezielt im Kontext der angestrebten Gesamtentwicklung eines Quartiers einsetzen zu können, fordern die AutorInnen die Einrichtung einer Koordinierungsstelle für Zwischennutzung. Sie gehen davon aus, dass Zwischennutzungen auf lokaler Ebene, maximal aber auf Quartiersebene räumlich wirksam wären. Eine Verortung einer solchen Stelle direkt in der Verwaltung sehen sie aber eher negativ. Akteure aus der Verwaltung seien zwar maßgeblich an der Planung und Durchführung von Zwischennutzungen beteiligt, hauptsächlich auf Bezirksebene (Stadtplanungsamt, Wirtschaftsamt, Grundstücksamt, Kulturamt). Aufgrund der sektoralen Aufgabenverteilung (und der engen personellen und finanziellen Spielräume der Ämter insgesamt) biete aber keines der Ämter gute Voraussetzungen für die Einrichtung einer Koordinierungsstelle. Freitag/ Werner empfehlen die Einbindung in bestehende Quartiersmanagementstrukturen, da diese im Quartier verankert seien, ihre integrierte Arbeitsweise auch beim Management von Zwischennutzungen gefragt sei und die Verknüpfung von sozialen und stadträumlichen Verbesserungsmaßnahmen zu den Zielsetzungen der QMs gehöre und Zwischennutzungen dazu einen Beitrag leisten könnten.

Als konkretes Beispiel für die Koordinierung von Zwischennutzungen führen die AutorInnen unter anderem das „Kulturkataster“ in Berlin Mitte an. Dieses Quartier war nach der Wende besonders stark von Restitutionsverfahren betroffen, was zu einer Vielzahl an Zwischennutzungen vor allem im Bereich von Kunst und Kultur führte. Mit zunehmender Klärung dieser Verfahren wurden Flächen und Gebäude langfristigen kommerziellen Nutzungen zugeführt, was zu einem Defizit an

(günstigen) Standorten für Kunst- und Kulturschaffende führte. Um die inzwischen recht etablierte Szene zu erhalten, führte das Kulturamt des Bezirks Mitte das so genannte „Kulturkataster“ ein, das mit einer Stelle besetzt wurde. Aufgabe dieser Einrichtung sollte es sein, zwischen Eigentümern und potentiellen Zwischennutzern zu vermitteln. Freitag/ Werner berichten, dass die Finanzierung der Stelle bis Ende 1999 gesichert sei.

▪ **Temporäre Freiräume – Zwischennutzung und Mehrfachnutzung: Potentiale für die dichte Stadt (Mellauner 1998)**

Diese freiraumplanerische Dissertation beschäftigt sich mit Mehrfach- und Zwischennutzungen in der dichten Stadt und ihren Potentialen für eine quantitative und qualitative Verbesserung des Freiraumangebotes am Beispiel Wiens. Der empirische Teil der Arbeit dokumentiert dreizehn Mehrfachnutzungen und zwei Zwischennutzungen in Wien (zu den Zwischennutzungen vgl. Anhang 2). Dabei werden neben der Analyse von spezifischen Potentialen der einzelnen Nutzungen vor allem finanzielle, organisatorische, rechtliche und versicherungstechnische Aspekte im Zusammenhang mit der Realisierung solcher Projekte beleuchtet. Daraus werden Ziele und Strategien für temporäre Freiraumnutzungen formuliert.

Unter Zwischennutzung wird die zeitlich beschränkte öffentliche unentgeltliche Nutzung von unbebauten Arealen im Siedlungsraum verstanden, mit dem Ziel der Schaffung zusätzlicher Spiel- und Erlebnisräume für die StadtbewohnerInnen. Bei Mehrfachnutzungen handelt es sich um die zeitlich erweiterte Nutzung bestehender Freiräume³². In Mehrfachnutzungen wird hauptsächlich eine quantitative Verbesserung des Freiraumangebotes gesehen, das unter anderem helfen kann, Nutzungskonkurrenzen in bestehenden Freiräumen zu reduzieren und damit Raum für bisher unterrepräsentierte, verdrängte Nutzergruppen zu schaffen. In Zwischennutzungen werden über quantitative Aspekte hinaus Potentiale für qualitative Verbesserungen gesehen. Mellauner konzentriert sich dabei auf soziale Aspekte. Zwischennutzungen werden als eigener (neuer) Freiraumtyp gesehen, der andere Nutzungsmöglichkeiten zulässt als konventionelle Freiräume, in denen die Nutzung häufig durch Reglementierungen beschränkt wird. Zwischennutzungen, so der Autor, tragen zu einer differenzierten, vielfältigen Freiraumstruktur bei und bieten Potentiale für neue Interaktionsgelegenheiten und -formen. Mellauner sieht durch Zwischennutzungen außerdem die Möglichkeit, bürgerinitiatives Aneignungsverhalten, Eigenverantwortung und Identifikation mit dem Ort und seiner Umgebung zu befördern, wobei die durch Zwischennutzung ausgelöste Eigeninitiative nach seiner Ansicht einer Betreuung, eines Coachings bzw. Empowerments bedarf. Gerade aufgrund der begrenzten Dauer und der Eröffnung neuer Möglichkeiten stellten sie wesentliche Rahmenbedingungen als Bühne für soziales Lernen und das Entstehen von Gemeinwesen zur Verfügung. Er betont daher auch die Wichtigkeit, spezielle Zielgruppen vor Ort zu beteiligen, v.a. jene, die im traditionellen Planungsprozess wenig oder nicht repräsentiert seien (Frauen, Kinder, Jugendliche, Migranten, alte Menschen, Arbeitslose, ...). Insbesondere für Kinder und Jugendliche sieht er die Möglichkeit, den häufigen Mangel an Erlebnis- und Spielräumen, also an Handlungsspielräumen, durch Zwischennutzungen zu reduzieren. Mellauner geht außerdem kurz auf geschlechtsspezifische Aspekte ein: „Die Beispiele zeigten und zeigen, dass sowohl für Mädchen als auch für Burschen temporäre Nutzung das Spektrum der Angebote erweitert und dass dieses Angebot von beiden Geschlechtern auch angenommen wird“ (Mellauner 1998: 95).

Der Autor verweist darauf, dass die Wiener Bauordnung keine Kategorie für temporär genutzte Freiräume zur Verfügung stellt. Darin werde tendenziell ein statischer Zustand angestrebt. Er meint aber, entscheidend für eine temporäre Nutzung sei weniger die tatsächliche Widmung als vielmehr die Verfügbarkeit der Fläche. Er plädiert daher dafür, ein motivierendes und aktivierendes Instrumentarium zu entwickeln, das es Grundstückseigentümern und -verwaltern erleichtere, Flächen für Zwischennutzung bereitzustellen. Es gelte die Illusion der Dauerhaftigkeit von Planung

³² Mellauner (1998: 18) charakterisiert Mehrfachnutzung als eine zusätzliche Nutzung von nicht erschöpfend genutzten Freiräumen außerhalb ihrer Hauptnutzungszeiten. Haupt- und Nebennutzung sind häufig identisch. Die Hauptnutzung ist widmungskonform. Klassische Orte dafür sind beispielsweise Schul- und Vereinssportplätze oder Betriebs- und Verwaltungsfreiflächen.

zu überwinden und mehr Flexibilität zuzulassen, etwa durch kurzfristiges, improvisiertes Umsetzen einer Idee und bedarfsgerechtes Handeln.

Der Autor weist darauf hin, dass die Förderung von Mehrfach- und Zwischennutzungen in Wien 1998 in das Aufgabenfeld der Stadtverwaltung aufgenommen wurde. Auf Initiative der Gruppe „Grün und Freiraum“ (jenem Ressort, das sich auf strategischer Ebene mit der Freiraumentwicklung in Wien befasst und Teil der Magistratsabteilung 18/ Stadtentwicklung und Stadtplanung ist) wurde die „Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung“ eingerichtet, die auch für Zwischennutzungen zuständig ist. Dieses neue Aufgabengebiet wurde aber nicht der initiiierenden Behörde, sondern zunächst der Magistratsdirektion/ Baudirektion zugeordnet.

- **Zeitlich begrenzte Nutzungen – Notwendigkeit und Chance. Zur Rolle der Zwischennutzungen in der Stadtentwicklung (Seidemann 1998)**

Ausgangspunkt der stadtplanerischen Diplomarbeit von Heidi Seidemann ist die Feststellung, dass durch den Strukturwandel zunehmend Schwierigkeiten bestehen, brachgefallene Flächen wieder einer Nutzung zuzuführen. Die Autorin geht von der Annahme aus, dass Zwischennutzungen die Standortentwicklung positiv beeinflussen können. Nach einer generellen Auseinandersetzung mit den planungsrechtlichen Möglichkeiten temporärer Nutzungen werden 14 Beispiele für geplante, laufende und beendete gewerbliche und nicht-gewerbliche Zwischennutzungen in Freiräumen und Gebäuden, 10 davon in Berlin, steckbriefartig dokumentiert. Drei davon werden vertiefend analysiert. Dabei stehen Aussagen zum rechtlichen Rahmen, zur Organisation und Finanzierung der Zwischennutzungen im Vordergrund (vier Freiraumnutzungen entsprechen in etwa der Begriffsverwendung in der vorliegenden Arbeit, vgl. Anhang 2).

Neben den Impulsen für die weitere Stadtentwicklung wird auf das Potential verwiesen, bei einer frühzeitigen Einbindung der Bewohnerschaft Verantwortungsbewusstsein und Identifikation mit dem Ort zu fördern. Insbesondere in dichten, Freiraum-untersorgten Quartieren sieht Seidemann Freiraum-Zwischennutzungen – etwa in Form von Grünflächen, Spielplätzen oder Gärten – als Potentiale für eine erhebliche Verbesserung der Lebensqualität, wobei für sie die Erholungsfunktionen der Freiraumnutzungen im Vordergrund stehen. Sie empfiehlt außerdem, Flächen der öffentlichen Hand insbesondere solchen Zwischennutzern zur Verfügung zu stellen, die keine oder nur geringe Möglichkeiten hätten, Flächen am Markt nachzufragen.

Obwohl Zwischennutzungen zur Zeit, als die Arbeit entstand, planungsrechtlich noch nicht genehmigungsfähig waren (vgl. das inzwischen eingeführte „Baurecht auf Zeit“), kommt Seidemann zu dem Schluss, dass der bestehende rechtliche Rahmen zur Durchführung von Zwischennutzungen durchaus ausreiche, dass die bestehenden Spielräume aber besser ausgeschöpft werden müssten. Außerdem verweist sie darauf, dass Freiraum-Zwischennutzungen in Form von Grünflächen keine Baugenehmigung benötigten.

Als Instrumente zur Beförderung von Zwischennutzungen empfiehlt sie die Erstellung eines Zwischennutzungs-Konzeptes (v.a. bei mittel- und langfristigen Laufzeiten) und die Einrichtung eines Zwischennutzungs-Managements. Dessen Aufgabe sei die Erstellung und Nutzung eines Brachflächenkatasters, die Beratung und fachliche Begleitung von Zwischennutzern, die Sammlung und Weiterleitung von Sachmitteln und die Koordination von mobilen Bauten, die für andere Zwischennutzungen wieder verwendbar wären. Diese Stelle, so Seidemann, könne in der Stadtentwicklungsbehörde angesiedelt oder auch privat organisiert sein. Um Eigentümer zu einer Duldung von Zwischennutzungen zu gewinnen, empfiehlt sie außerdem, diesen steuerliche Erleichterungen für die Fläche anzubieten.

Seidemann kommt zu dem Schluss, dass die große Zahl an auffindbaren Zwischennutzungen belegt, dass es sich nicht um Einzelfälle handle, sondern dass Zwischennutzungen zu einem Handlungsfeld der kommunalen Stadtpolitik geworden seien.

- **raumpioniere berlin (cet-0/ studio urban catalyst 2004)**

Aufbauend auf den Erkenntnissen des EU-Forschungsprojektes „urban catalyst“ über die Rolle von Zwischennutzungen für die Entwicklung von Brachenstandorten werden im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Abteilung 1, Stadt- und Freiraumentwicklung Zwischennutzungen in Berlin untersucht. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass in Berlin durch das Brachfallen von Flächen für eine immer größer werdende Zahl an Freiräumen immer geringere Unterhaltungsmittel zur Verfügung stehen. 100 kartierte Zwischennutzungen verschiedenster Größenordnung und Nutzung zeigen die Verbreitung dieses Freiraumtyps in Berlin. Anhand einer Auswahl von 45 der Beispiele werden verschiedene Vertrags-, Finanzierungs- und Kooperationsformen herausgearbeitet (von den 45 Beispielen entsprechen 24 in etwa der Begriffsverwendung der vorliegenden Arbeit, vgl. Anhang 2).

Viele Erkenntnisse aus der EU-Studie sehen die AutorInnen durch die Berliner Studie bestätigt. Das Spektrum der beobachteten Zwischennutzungen wird gegenüber der EU-Studie um gärtnerische Initiativen und soziale Projekte erweitert, was damit zusammenhängen dürfte, dass in der Berliner Studie auch kleinere Zwischennutzungs-Flächen untersucht wurden. Es wird darauf hingewiesen, dass die Art der Zwischennutzung unter anderem durch den Charakter des Quartiers geprägt wird. In Stadtteilen mit Förderprogrammen wie Soziale Stadt, Stadtumbau Ost, Sanierungsgebieten und Urban-II-Fördergebieten werden häufiger ehrenamtlich organisierte und soziokulturell ausgerichtete Zwischennutzungen festgestellt. Dies wird auf die Tätigkeit von QMs in Soziale-Stadt-Gebieten bzw. von Sanierungsträgern in Sanierungsgebieten zurückgeführt, die bewusst derartige Zwischennutzungen beförderten. Gerade in Quartieren mit einer weniger dichten und bunten Bevölkerungsstruktur, etwa in den Großwohnsiedlungen, seien die Bewohner von sich aus weniger zur Selbstorganisation fähig und bereit und benötigten für eigeninitiierte Aktivitäten neben finanzieller vor allem auch organisatorische Unterstützung. Kulturelle bzw. künstlerische Nutzungen bzw. Start-ups finden sich laut Studie verstärkt in gut erschlossenen innerstädtischen Lagen bzw. „Szenevierteln“. Wie schon in der EU-Studie zum Ausdruck gebracht, wird auch hier grundsätzlich jungen, mobilen Akteuren, v.a. auch Zugezogenen ein höheres Potential als Zwischennutzer attestiert als „alteingesessenen“ Bewohnern.

Die Abhängigkeit unterschiedlicher Arten von Zwischennutzungen vom Charakter des umgebenden Quartiers und damit ihre Verteilung im Stadtraum wird auch durch die Kartierung der Zwischennutzungs-Beispiele deutlich. Es werden fünf Kategorien unterschieden: Gastronomie/ Gewerbe, Sport/ Freizeit, Kultur, alternative Wohnformen, Garten/ Grünflächen. Während sich die kartierten Zwischennutzungen der Kategorien Gastronomie/ Gewerbe, Freizeit/ Kultur und alternative Wohnformen (meist Bauwagenplätze) auf innerstädtische Bereiche konzentrieren, verteilen sich die Zwischennutzungen Sport/ Freizeit und Garten/ Grünflächen stärker über das Stadtgebiet und wurden auch in weniger zentralen Lagen gefunden.

Die Beispiele illustrieren eine Fülle an Vertrags-, Finanzierungs- und Kooperationsformen. Dabei scheinen privatrechtliche Verträge in Form von Nutzungs- oder Gestattungsverträgen mit kurzfristiger Kündigungsmöglichkeit zu dominieren. In Bezug auf die Finanzierung spielen mit Ausnahme von kommerziellen Projekten verschiedenste Fördertöpfe, Spenden, Sponsoring sowie Eigenmittel/ Eigenarbeit – meist eine Kombination mehrerer Quellen – eine Rolle. Private Akteure agieren häufig als Mitglieder formaler oder informeller Zusammenschlüsse wie Vereinen. Kooperationen bestehen zwischen privaten Akteursgruppen genauso wie mit öffentlichen Akteuren.

Die Kommune, so die Erkenntnis der Studie, kommt schon heute immer wieder mit Zwischennutzungen in Berührung: als Flächeneigentümer, genehmigende und planende Behörde, als Fördergeber, aber auch als Betreiber von Zwischennutzungen. Kooperationen mit Zwischennutzern erfolgten besonders bei ehrenamtlich bzw. gemeinnützig orientierten Zwischennutzungen in Form von PPPs. Zur bewussten Förderung von Zwischennutzungen wird die Einrichtung von Koordinationsstellen auf stadtwweiter Ebene (Zwischennutzungs-Beauftragter: Bündelung und Kommunikation von gesamtstädtisch relevantem Wissen über Zwischennutzungen, Vernetzung lokal verankerter Organisationen, Begleitung bei der Konzeption von Planwerken) und auf lokaler

Ebene empfohlen (lokale Koordinatoren/ Agenten: Förderung und Begleitung konkreter Zwischennutzungs-Projekte). An Rande wird außerdem gefordert, Zwischennutzungen in Leitbilder und Planwerke der Stadt aufzunehmen, was aber nicht weiter ausgeführt wird.

▪ **Dietzenbach 2030. definitiv unvollendet (Stadt Dietzenbach (Hg.) 2003)**

Der Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Dietzenbach 2030. definitiv unvollendet“ dokumentiert den Beitrag der Stadt Dietzenbach zum Bundeswettbewerb Stadt 2030 (vgl. <http://www.stadt2030.de/index.shtml>), in dessen Mittelpunkt die Zwischennutzung städtischer Brachen durch die Bürger der Stadt steht. Ziel der Maßnahme war es, anstelle des nicht mehr als angemessen angesehenen Ansatzes des versorgenden Staates neue Handlungsansätze im Sinne einer prozessorientierten nachhaltigen Planungspraxis zu erproben und Gestaltungsfelder für die BürgerInnen der Stadt zu eröffnen. Damit sollte eine festgefahrene städtebauliche Situation aufgebrochen werden, die sich in einem seit rund 30 Jahren brachliegenden Stadtzentrum manifestiert. Begleitet von einem intensiven Kommunikationsprozess und niederschweligen Informationsangeboten wurde die Bevölkerung aufgefordert, an 30 angebotenen Standorten jeweils 100 m² Fläche für eine selbstdefinierte temporäre Nutzung in Besitz zu nehmen. Von rund 260 konkreten Nutzungswünschen wurden vier Projekte tatsächlich verwirklicht. Neben der Dokumentation von Konzept und Umsetzungsprozess werden auch die Ergebnisse aus Sicht der städtischen Akteure und der begleitenden Forschungsgruppe dargestellt.

In einem experimentellen dekonstruktiven Ansatz sollte versucht werden, neue Strategien für eine prozessorientierte, zukunftsfähige und nachhaltige Planungspraxis zu erproben, die von einem „definitiv unvollendeten“ planerischen Handeln ausgehen. Dieses sollte nicht so genannte funktionale „Bedürfnisse“ der Gesellschaft decken, sondern Bedarfe wecken und die individualisierte Gesellschaft als Partnerin im Entwurfs- und Umsetzungsprozess gewinnen. Anstelle des nicht mehr angemessenen Ansatzes des versorgenden Staates gelte es, aktuell nutzbare gesellschaftliche Ressourcen sichtbar zu machen und Gestaltungsfelder für Akteure der Stadt zu öffnen. Zentrales Merkmal eines dekonstruktiven Vorgehens sei der immer wieder auftauchende „anarchische Input“ von Unplanbarem, ein Ansatz, der angesichts des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandels als verallgemeinerbar gelten könne.

Die Zwischennutzung von Brachen in Dietzenbach sollte als Vehikel dafür dienen, einen solchen Ansatz zu erproben. In einem intensiven Kommunikationsprozess mit niederschweligen Informationsangeboten wie einem betreuten Bauwagen am Rande der Brache in der Stadtmitte wurden insgesamt rund 1.000 Anfragen entgegengenommen. Dabei wurden ca. 260 konkrete Nutzungswünsche geäußert, insbesondere nach Gartenflächen und Grabeland und Spielmöglichkeiten für Kinder. Die Anfragen kamen zu ca. 80% von Leuten mit Migrationshintergrund, viele davon auch von muslimischen Frauen. Das Projektteam kommt zu dem Schluss, dass durch das niederschwellige Kommunikationsangebot offensichtlich auch beteiligungsferne Bevölkerungsgruppen wie in diesem Fall die muslimischen Frauen erreicht werden konnten.

Es wird berichtet, dass schließlich nur vier Projekte tatsächlich verwirklicht wurden: ein von zwei Kindern betreuter Hühnerstall, ein Abenteuerspielplatz (bestand nur für sehr kurze Zeit, wurde dann überschwemmt), einige Grabelandparzellen und ein schulisches Kunstprojekt. Die geringe Zahl der realisierten Projekte wird unter anderem auf Hindernisse in der praktischen Umsetzung von Nutzungswünschen zurückgeführt wie unpassende Flächen (Feuchtwiese für Spielplatz) oder fehlende Wasseranschlüsse, Hütten und Zäune für Gartennutzungen. Vor allem wird aber auf die Grenzen der Bereitschaft seitens der Verwaltung verwiesen, den Vorhaben der aktivierten BürgerInnen tatsächlich offen gegenüberzutreten und „Raum“ zu geben und damit Steuerungsverluste zu akzeptieren. Diesbezügliche Potentiale hätten faktisch nicht genutzt werden können, weil damit das Aufbrechen von Routinen und Verfahren und ein liberales Verständnis zur Integration einer randständigen Bevölkerung nötig gewesen wäre. Das Projektteam konstatiert aber auch, anfangs motivierte BürgerInnen seien angesichts diverser „Hürden“ schließlich doch nur

begrenzt bereit gewesen, ihre Wünsche weiterzuverfolgen und umzusetzen. Das Experiment zeige daher, dass es selbst in einem zeitlich begrenzten Projekt sowohl der Verwaltung als auch den BürgerInnen schwer falle, angestammte Rollen und Positionen zu verlassen.



Abb. 22: links: die Stelenreihen,
rechts: eines der wenigen umgesetzten Projekte: ein von Kindern betreutes Hühnergehege
[Fotos: Claas Bigos]

Positiv wird gewertet, dass durch die geäußerten Wünsche Defizite im Nutzungsangebot der Stadt sichtbar gemacht bzw. bekannte Missstände betont wurden, etwa Orte für Erwachsene, die nichts kosten; fehlende Freizeitangebote für Jugendliche, Grillplätze, vor allem aber Grabeland bzw. Kleingärten (73% der geäußerten Nutzungswünsche). Die Stadt befasse sich im Nachgang des Projektes mit langfristigen Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf Kleingarten- und Grabelandangebote. Das Ziel, über das Projekt einen neuen Kommunikationsansatz zwischen BürgerInnen, Verwaltung und Politik zu initiieren, sei aber erreicht worden und die aufgebauten Kommunikationsstrukturen könnten über den Zusammenhang des befristeten Forschungsprojektes hinaus genutzt werden.

- **Urban catalyst (studio urban catalyst 2003, Endbericht EU-Forschungsprojekt, vgl. auch Overmeyer 2003)³³**

Im EU-Forschungsprojekt „urban catalyst“ wird die Wirkung von temporären Nutzungen auf brachgefallenen Industrie- und Gewerbearealen als Motor („Katalysator“) für die Stadtentwicklung anhand von fünf großflächigen Brachen mit Gebäuden und Freiräumen in Europa (Amsterdam, Berlin, Helsinki, Neapel, Wien) untersucht (vgl. <http://www.urbandcatalyst.de/intro.htm>). Die der Arbeit vorangestellten Annahmen, dass spontane temporäre Nutzungen positive Langzeiteffekte auslösen können und dass das ungeplante Phänomen temporärer Nutzungen erfolgreich in die Planung und das Management von Städten einbezogen werden kann, sieht das Bearbeitungsteam durch die Untersuchungen bestätigt. Der Endbericht arbeitet neben einer Typologie von Zwischennutzern und ihren Strategien verschiedene Potentiale von Zwischennutzungen für die Entwicklung sowohl von Brachflächen als auch von leer stehenden Gebäuden heraus und formuliert Empfehlungen für eine erfolgreiche „Anwendung“ an die Adresse von Stadtverwaltungen, NutzerInnen, GrundeigentümerInnen und die Gesetzgebung.

³³ Die dieser Studie zugrunde liegenden Fallbeispiele lassen sich, ähnlich wie im Fall des DB-Güterbahnhofs in Basel, aufgrund ihrer Großflächigkeit und der Kombination aus Gebäude- und Freiraumnutzungen nicht mit den in der vorliegenden Arbeit untersuchten Beispielen vergleichen. Die Auseinandersetzung, die viele auch hier interessierende Aspekte berührt, liefert aber wertvolle Information für die vorliegende Untersuchung und wird daher mit einbezogen.

Zwischennutzungen werden in der Studie dort als sinnvoller Handlungsansatz gesehen, wo aus verschiedenen Gründen die Dynamik einer Flächennutzung zum Stillstand gekommen ist oder unterbrochen wurde und konventionelle Planungs“werkzeuge“ (tools) nicht (mehr) greifen. Es werden verschiedene Werkzeuge identifiziert, die Zwischennutzungen befördern können. Sie werden als kostenintensiv und flexibel charakterisiert: „They are able to deal with changing situations, they are able to be applied quickly. And they do not need major investments, but rather establish synergies between the different stakeholders and existing resources“ (studio urban catalyst 2003: 16). Einige dieser Ansätze, die weniger auf bauliche Interventionen als auf Moderation, Kommunikation und Netzwerkarbeit setzen, finden sich bereits, so die Autoren, im Kontext von städtebaulichen Sanierungskonzepten oder der Aufwertung bzw. Stabilisierung benachteiligter Quartiere.

In Zwischennutzungen sieht die Forschergruppe große Potentiale als Ort für informelle Ökonomien abseits des marktwirtschaftlichen Rentabilitätsdrucks. Damit verbunden ist auch der Aspekt des Experimentier“raums“: Zwischennutzungen werden als Möglichkeit zum Testen von unkonventionellen Aktivitäten und neuen Nutzungskonzepten verstanden, die Impulse für Nachnutzungen geben können. In manchen Fällen können sich die Zwischennutzungen auch verstetigen, also zu langfristigen Nutzungen „etablieren“. Informelle Ökonomien könnten sich etwa zu marktwirtschaftlich rentablen Start-ups entwickeln und damit möglicherweise auch die Brache wieder einer rentablen Nutzung zuführen. Des Weiteren wird in Zwischennutzungen ein Potential gesehen, zu einer symbolischen und programmatischen Neudefinition eines brachgefallenen Areals beizutragen.

Die AutorInnen stellen fest, dass Zwischennutzungen meist abseits konventioneller ökonomischer Verwertungsprozesse stattfinden, dass es sich in der Regel um – monetär gesehen – low-budget-Projekte handelt, während dem Einsatz von sozialem Kapital eine große Rolle beigemessen wird. Zwischennutzungen, so die Forschungsgruppe, benötigten einerseits soziales Kapital, förderten aber gleichzeitig auch die Bildung von sozialem und kulturellem Kapital, was einen nachhaltigen Effekt auf die beteiligten Akteure (und je nach Art des Projektes auch auf das umliegende Quartier) über die Zwischennutzungen hinaus habe. Die Zwischennutzer selbst werden als freiwillige oder unfreiwillige Randgruppen charakterisiert (freiwillig z.B. Künstler/ Kulturschaffende, politisch Andersdenkende, unfreiwillig: Migranten, Obdachlose, ...). Die Nutzungen bewegen sich laut Studie in einem breiten Spektrum. Besonders häufig fänden sich diese im Bereich von Jugendkultur, Kunst, Freizeit/ Sport/ neuen Formen von Freizeit- und Eventaktivitäten, Start-ups, Alternativkultur und Migrantenkultur.

Als zentralen Faktor für das Zustandekommen von Zwischennutzungen wertet die Studie einen Koordinator („key agent“), der Kommunikationsstrukturen schafft, die eine Brücke zwischen den unterschiedlichen beteiligten Akteuren und ihren Milieus (Nutzer, Eigentümer, Kommune) zu bilden vermag. Die Rolle des key agent werde meist von ehrenamtlich arbeitenden Akteuren ausgeführt, teilweise gehöre der Koordinator selbst zur Gruppe der Zwischennutzer. Daneben wird empfohlen, zur Förderung von Zwischennutzungen eine eigene Stelle in der Verwaltung einzurichten, in der wichtige Informationen und Kompetenzen für Zwischennutzungen zusammenlaufen, also etwa im Hinblick auf Antragsstellungen, Genehmigungen u.ä.

Darüber hinaus werden Anreize für Eigentümer als wichtig für das Zustandekommen von Zwischennutzungen gesehen, etwa die Übernahme von Bürgschaften für Zwischennutzer gegenüber den Eigentümern durch die öffentliche Hand. Förderungen werden vor allem für das „In-Gang-Bringen“ einer Zwischennutzung für wichtig befunden. Obwohl die Studie rechtlichen Regelungen eine eher geringe Rolle für Zwischennutzungen beimisst, wird doch die Empfehlung ausgesprochen, die Nutzungsrechte auf Grundstücken dahingehend zu ändern, dass Gebäude bzw. Grundstücke, die über ein Jahr nicht genutzt wurden, der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden müssen und die Eigentumsrechte damit (auf Zeit) eingeschränkt werden.

5.5 Zusammenfassende Darstellung der Bedeutung von Zwischennutzungen

Im Folgenden sollen die erhobenen Aspekte in den vier Beispielstädten Hamburg, Leipzig, Wien und Zürich zusammenschauend betrachtet werden. Die Aussagen werden um Ansichten aus den drei nicht vertiefend analysierten Beispielen in Berlin, Frankfurt/Main und Hannover sowie um Erkenntnisse aus den angeführten Studien ergänzt. Die Struktur der Erläuterungen baut auf die Fragen an die empirische Untersuchung auf. Jedes Unterkapitel widmet sich also einer der fünf Fragestellungen.

5.5.1 Aufgaben und Funktionen von Zwischennutzungen in Bezug auf die kommunale Freiraumentwicklung (Frage a)

Ziel vieler Zwischennutzungen, die von Seiten der kommunalen Freiraumentwicklung in den verschiedenen Städten unterstützt werden, ist es, bestehende Versorgungsdefizite in freiraumarmen Quartieren abzubauen. Dies betrifft nicht nur prosperierende Städte sondern auch Städte mit Brachenüberschuss, wie das Beispiel Leipzig illustriert: Dort wird die Vielzahl an Brachen durchaus als Chance begriffen, überkommene Versorgungs-Mißstände auch durch Zwischennutzungen zu beheben, da dauerhafte Lösungen nur sehr begrenzt finanzierbar sind.

Sowohl die empirisch untersuchten Beispiele als auch verschiedene Studien, insbesondere die von Mellauner und Freitag/ Werner zeigen, dass Zwischennutzungen dabei Funktionen „klassischer“ öffentlicher Freiräume übernehmen, verbunden mit der Möglichkeit, durch diese zusätzlichen (temporären) Freiräume Konflikt- und Konkurrenz-situationen in bestehenden Dauerfreiräumen bzw. in Wohnhausanlagen zu reduzieren und auch weniger durchsetzungsstarken NutzerInnengruppen Aneignungschancen zu bieten. Hingewiesen wird etwa auf die Verdrängung von Mädchen aus Spiel- und Sportbereichen (vgl. Beispiel Wien und Studie Mellauner). Dass eine Zwischennutzung auch als Lösungsansatz für eine Konfliktsituation mit einer marginalisierten Gruppe eingesetzt werden kann, zeigt das Hamburger Fallbeispiel.

Die konkreten Nutzungen, die von der kommunalen Freiraumentwicklung befördert werden, erfahren in schrumpfenden und prosperierenden Städten aber unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Insbesondere in den prosperierenden Städten stehen Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche im Vordergrund. In Leipzig werden neben der Schaffung einfacher Grünflächen auch Nutzungen unterstützt, um die sich die kommunale Freiraumentwicklung bisher in der Regel nicht gekümmert hat, etwa Stellplätze oder Gartenflächen für nicht-öffentliche Nutzungen (die Bezugnahme auf diese Art der Nutzung im Rahmen der Freiraumentwicklung beschränkte sich bisher auf ausgewiesene Kleingartengebiete). Der Grund für die Bereitschaft, auch derartige Nutzungen öffentlich zu befördern, liegt in der Tatsache, dass es weit mehr Brachen als nachgefragte Nutzungen gibt, gleichzeitig aber möglichst viele Brachen zumindest einer kostengünstigen, temporären Nutzung zugeführt werden sollen, um deren abwertende Wirkung auf Standort und Quartier zu entschärfen und die Quartiersentwicklung zu stabilisieren. Freiraum und seine – auch vorübergehende – Nutzung erhält in dieser Situation also in weit brisanterer Weise als in prosperierenden Städten Bedeutung als weicher

Standortfaktor. Freiräume in perforierten Stadtstrukturen erhalten außerdem in stärkerem Maße als in prosperierenden Städten raumgliedernde Funktionen, indem sie „Platzhalter“ für verloren gegangene Gebäudestrukturen werden, etwa durch das Nachzeichnen von Gebäudekanten mit Bäumen (vgl. z.B. Bsp. Leipzig – Dunkler Wald und Studie BBR). Bezug nehmend auf die Weiterentwicklung großflächiger Brachen verweist die EU-Studie von studio urban catalyst außerdem auf die Möglichkeit, durch Zwischennutzungen unkonventionelle Aktivitäten und neue Nutzungskonzepte zu testen und darüber zu einer symbolischen und programmatischen Neudefinition eines brachgefallenen Areals beizutragen.

In allen untersuchten Städten wird auf die Möglichkeit hingewiesen, durch temporäre Nutzungen kurzfristig auf konkrete Nutzungsanfragen aus der Bevölkerung etwa nach Spielmöglichkeiten oder Quartierstreffpunkten zu reagieren. Daneben spielen Trendsportarten (vgl. dokumentiertes Fallbeispiel Wien), aber auch vorübergehende Nutzungsansprüche im Bereich der Jugendkultur eine Rolle. Aus Wien wird berichtet, dass die Unterstützung von Jugendlichen bei der Organisation von szenearartigen Veranstaltungen in der Arbeit der Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung in den letzten Jahren an Bedeutung gewinnt, wobei es häufig zu einer Kombination von Innenraum- und Außenraumnutzungen kommt. Die damit verbundene Bedeutung als Ort informeller Ökonomie war bisher im Regelfall nicht Gegenstand der kommunalen Freiraumentwicklung. Auch in den Studien über die Berliner Situation wird wiederholt auf diese Bedeutung von Zwischennutzungen hingewiesen. Freitag/ Werner meinen, dass temporäre (Frei-)Räume gerade für solche sozialen und kulturellen Nutzungen wichtig wären, die auf dem Markt nicht so leicht durchsetzbar sind. Die Berlin-bezogenen Studien dokumentieren darüber hinaus eine Vielzahl an künstlerischen bzw. kulturellen Zwischennutzungen, durch die auch für die BewohnerInnen interessante temporäre Freiräume entstehen können (vgl. auch das untersuchte Berliner Beispiel). Gerade derartige Zwischennutzungen entstehen häufig ohne Berührung mit der kommunalen Stadt- und Freiraumentwicklung. Interessant ist in dem Zusammenhang, dass dies aber auch auf Beispiele mit typischen Freiraumnutzungen wie Gemeinschaftsgärten (interkulturelle Gärten) zutrifft.

Bezug nehmend auf die Wiener Situation sieht Mellauner Zwischennutzungen insgesamt als eigenen (neuen) Freiraumtyp, der andere Nutzungsmöglichkeiten zulässt als konventionelle Freiräume, in denen die Nutzung häufig durch Reglementierungen beschränkt wird. Zwischennutzungen, so der Autor, tragen daher zu einer differenzierten, vielfältigen Freiraumstruktur bei und bieten Potentiale für neue Interaktionsgelegenheiten und -formen. Darin klingen soziale „Begleiterscheinungen“ von Zwischennutzungen an, die auch in mehreren der anderen Studien wiederholt betont werden (vgl. v.a. studio urban catalyst, cet-0/ studio urban catalyst, BBR). Ergeben sich, so die Studien, durch temporäre Nutzungen Handlungsspielräume, Eigenverantwortung und neue Interaktionsgelegenheiten und Kooperationen für zivilgesellschaftliche Akteure, können damit Integrationsprozesse und die Bildung sozialen Kapitals befördert werden, aber auch die Identifikation mit dem Ort und seiner Umgebung, was insbesondere in benachteiligten und schrumpfenden Quartieren von Bedeutung ist. Bürgin/ Cabane sehen in Zwischennutzungen außerdem die Möglichkeit, neue Kommunikationsqualitäten und -formen zwischen verschiedenen Akteursgruppen zu erproben, ein Ansatz, der in Dietzenbach überhaupt zum eigentlichen Ziel der Zwischennutzungen wurde.

Neben vielfältigen sozialen und auch ökonomischen Bedeutungen von Zwischen-
nutzungen wird in Leipzig auch auf ökologische Funktionen verwiesen, vor allem als Bau-
stein im Freiraumverbund, aber auch als Ort für Initialstadien der Sukzession. In Zürich
wird zumindest auf programmatischer Ebene gefordert, für Fauna und Flora „Lebens-
räume auf Zeit“ zu schaffen. In Hamburg war die Möglichkeit, Brachen als wertvolle
Biotopie auch in Form vorübergehender Flächen zu fördern, in den 1980er Jahren inner-
halb der Verwaltung diskutiert worden, war aber zu diesem Zeitpunkt aufgrund von
Bedenken, bei Wiedernutzung der Flächen den Protesten von Naturschützern ausgesetzt
zu sein, nicht mehrheitsfähig gewesen. Als weiteren ökologisch wirksamen Effekt
streichen verschiedene Studien außerdem den umweltfreundlichen und nachhaltigen
Charakter von Zwischennutzungen heraus, da diese kostengünstig sind und in hohem
Maße auf vorhandene Ressourcen zurückgreifen und damit bestehende Potentiale nutzen
(vgl. z.B. Bürgin/ Cabane, studio urban catalyst, BBR).

5.5.2 Rollen und Kooperationen von kommunalen und zivil gesellschaftlichen Akteuren im Entstehungs- und Nutzungsprozess (Frage b)

Die dokumentierten Beispiele und die einbezogenen Studien verweisen auf vielfältige
Konstellationen, in denen sich Akteure teilweise in „neuen Rollen“ bewegen und neue
Kooperationen aufgebaut werden. Öffentliche und intermediäre Akteure, Nutzungs-
interessierte und GrundeigentümerInnen sind dabei als die zentralen Akteursgruppen in
Zwischennutzungsprozessen anzusehen.

Entsprechend der Ausgangsfrage der vorliegenden Arbeit nach der Bedeutung von
Zwischennutzungen für die kommunale Freiraumentwicklung ist die Rolle der freiraum-
bezogenen Verwaltungsstelle(n) von besonderem Interesse. Sowohl die eigenen Er-
hebungen als auch die Studien zeigen, dass der Entstehungsprozess von Zwischen-
nutzungen geprägt ist von der Kooperation zwischen verschiedenen Ämtern (z.B.
Grünflächenamt, Jugendamt, Sportamt, Sozialamt, Liegenschaftsamt bei öffentlichen
Flächen) und intermediären Akteuren (etwa Gebietsbetreuungen, Quartiersmanagements,
Sanierungsträgern, mobilen Jugendbetreuungseinrichtungen, verschiedenen Beratungs-
einrichtungen, bürgernahen Polizeibeamten) und dass die kommunale Freiraument-
wicklung in vielen Fällen auch innerhalb der öffentlichen Stellen ein Akteur unter
mehreren ist, aber nicht unbedingt die hauptverantwortliche Stelle. Entscheidend scheint
vor allem in der Initialphase weniger die fachliche Zuständigkeit eines bestimmten Amtes
als vielmehr der Bezug zum Quartier zu sein. So zeigen die Beispiele, dass der Impuls für
eine Zwischennutzung in der Regel von Akteuren vor Ort in den Quartieren kommt, etwa
von Bezirksämtern, Einrichtungen zur Gemeinwesenarbeit, Quartierspolizisten (vgl.
Bürgernahe Beamte in Hamburg), Gebietsbetreuungen (vgl. Wien) oder Sanierungs-
beauftragten (vgl. Leipzig), aber auch von den BürgerInnen selbst (z.B. Bürgerinitiativen,
vgl. Frankfurt und Hannover). Die besondere Bedeutung öffentlicher Akteure auf Bezirks-
ebene im Entstehungsprozess einer Zwischennutzung wird auch von Freitag/ Werner
herausgestrichen. Die Studie von cet-0/ studio urban catalyst, die die Rolle der
öffentlichen Hand in Berlin insgesamt betrachtet, kommt zu dem Schluss, dass die
Kommune immer wieder mit Zwischennutzungen in Berührung kommt und führt dabei ihre

Rolle als Flächeneigentümerin, genehmigende und planende Behörde, als Fördergeldgeberin und auch als Betreiberin von Zwischennutzungen auf. Die Studie illustriert darüber hinaus die Wirkung von intermediären Einrichtungen wie Quartiersmanagements oder Sanierungsträgern. In deren Wirkungsbereich seien mehr ehrenamtlich organisierte und soziokulturell ausgerichtete Zwischennutzungen festzustellen als in anderen Stadtgebieten.

In der Kooperation kommunaler Akteure mit (potentiellen) NutzerInnen lassen sich zwei Formen unterscheiden:

Im einen Fall agieren kommunale Freiraumentwicklung oder andere öffentliche bzw. intermediäre Akteure als Initiatoren einer Zwischennutzung, häufig angestoßen durch aktuelle Kenntnisse über bestehende Freiraumdefizite oder Nutzungskonflikte. Das Mittel, nämlich die temporäre Nutzung weicht dabei vom klassischen Lösungsansatz eines dauerhaften Angebotes ab: Das verfolgte Ziel der „ausreichenden Freiraumversorgung“ durch das „Zur-Verfügung-Stellen“ eines entsprechenden Freiraumangebotes entspricht hingegen dem traditionellen Aufgabenverständnis der Freiraumentwicklung. Diese Herangehensweise lässt sich in den meisten der untersuchten Beispielstädte beobachten. Die Bevölkerung wird dabei in unterschiedlicher Art und Intensität in den Entstehungsprozess eingebunden. Die Bandbreite reicht von Informationsveranstaltungen über Befragungen zu Nutzungswünschen (z.B. Fallbeispiel Wien) bis zur aktiven Beteiligung an der Umsetzung (vgl. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Hamburg). In den eigenen Untersuchungen wird von öffentlicher Seite eine Beteiligung der potentiellen NutzerInnen teilweise bewusst abgelehnt, mit dem Hinweis, dass der Umsetzungsprozess dadurch für eine einfache und nur temporäre Nutzung unverhältnismäßig aufwendig wird (vgl. Hamburg, Wien).

Im anderen Fall übernimmt die kommunale Freiraumentwicklung weniger die klassische Rolle des „Freiraumproduzenten“ sondern begleitet zivilgesellschaftliche Akteure moderierend und unterstützend bei der Umsetzung ihrer Freiraumansprüche. Die kommunale Freiraumentwicklung wird in Reaktion auf einen konkreten, von zivilgesellschaftlichen bzw. intermediären Akteuren artikulierten Bedarf aktiv (vgl. Fallbeispiele Hamburg und Frankfurt). Erste Ansprechpartner für Zwischennutzungs-Interessierte sind wiederum die oben erwähnten intermediären und öffentlichen Einrichtungen, die vor Ort agieren und fallweise auch selbst Zwischennutzungen initiieren. Durch die Einrichtung von Koordinationsstellen wurden in manchen Städten (vgl. Leipzig und Wien, Berlin stadtteilbezogen, in Zürich auf eine Einzelfläche bezogen) auch konkrete Anlaufstellen geschaffen, die diese Funktion übernehmen sollen, Behördenkontakte herstellen und zwischen verschiedenen involvierten Akteursgruppen vermitteln (NutzerInnen mit GrundeigentümerInnen zusammenbringen usw.). In der EU-Studie urban catalyst wird (öffentlich wie privat denkbaren) Koordinationsstellen, die als „key agents“ bezeichnet werden, eine Schlüsselfunktion für das Zustandekommen einer Zwischennutzung beigemessen. Durch diese sollen Kommunikationsstrukturen geschaffen und Brücken zwischen den unterschiedlichen beteiligten Akteuren (Nutzern, Eigentümern, Kommune) und ihren Milieus gebildet werden. Die im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Beispielstädte zeigen darüber hinaus, dass vermittelnde Aktivitäten nicht nur von derartigen Koordinationsstellen übernommen werden, sondern dass auch dort, wo solche Stellen bestehen, auch andere

lokale öffentliche oder intermediäre Akteure wichtige Vermittlungsfunktionen übernehmen. Die BBR-Studie sieht in der zwischen Grundeigentümern und bürgerschaftlichen Initiativen vermittelnden und moderierenden Funktion der öffentlichen Hand jedenfalls eine nötige Aufgabenverschiebung im Zuge des Stadtumbaus und betont, gerade die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren wäre die Voraussetzung für kreative Lösungen im Umgang mit brachgefallenen Flächen. Das Beispiel Dietzenbach zeigt aber auch die Grenzen der Bereitschaft seitens der Verwaltung für solche Kooperationen.

Aufgrund der Tatsache, dass die Fähigkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure zur Eigeninitiative als sehr unterschiedlich angesehen werden, wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, weniger befähigte Akteursgruppen durch aktivierende Maßnahmen bewusst in Zwischennutzungsprozesse zu integrieren (vgl. studio urban catalyst und Mellauner). Mellauner sieht die unterstützende Funktion öffentlicher oder intermediärer Akteure nicht nur in einer anfänglichen Unterstützung sondern in einem begleitenden Coaching. Dass dies nötig sein kann, zeigt etwa das Beispiel Dietzenbach, wo zunächst zwischen-nutzungsinteressierte BürgerInnen angesichts diverser Umsetzungshürden ihr Interesse verloren. Die Studie von cet-0/ studio urban catalyst verweist darauf, dass insbesondere die BewohnerInnen in Quartieren mit einer weniger dichten und bunten Bevölkerungsstruktur, wie etwa in den Großwohnsiedlungen von sich aus nicht so sehr zur Selbstorganisation fähig und bereit seien. Interessant im Zusammenhang mit unterstützenden Maßnahmen ist auch der Hinweis aus Wien, dass insbesondere Stadtkinder nicht nur im Entstehungsprozess in eigeninitiativem Handeln unterstützt werden müssen sondern teilweise auch in der tatsächlichen Aneignung zwischengenutzter Flächen.

Eigeninitiative Akteure sind in der Regel bereits in einer Form organisiert (worin u.a. ihre „Fähigkeit“ zur Eigeninitiative zum Ausdruck kommt), etwa als Bürgerinitiative, Verein o.Ä., und artikulieren häufig nicht nur ihre Wünsche sondern sind auch aktiv an der Umsetzung einer konkreten Nutzung beteiligt oder organisieren diese überhaupt selbst (vgl. Hamburger und Berliner Fallbeispiel). Vor allem die dokumentierten Studien zeigen schwerpunktmäßig Beispiele, in denen die öffentliche Hand weder eine initiiierende noch reaktiv-unterstützende Rolle im Entstehungsprozess einnimmt, also abgesehen von nötigen Bewilligungen o.Ä. gar nicht beteiligt ist sondern Initiierung und Umsetzung selbstständig durch zivilgesellschaftliche Akteure erfolgen. Entsprechende Selbstorganisationspotentiale orten verschiedene Studien insbesondere bei jungen mobilen Akteuren, häufig aus kulturellen bzw. künstlerischen Milieus (vgl. cet-0/ studio urban catalyst, studio urban catalyst).

Eine weitere zentrale Akteursgruppe ist jene der GrundeigentümerInnen. Während sich private ZwischennutzerInnen Grundstücke teilweise auch ohne Absprache, also letztlich illegal aneignen, muss bei einer Beteiligung öffentlicher Stellen zumindest eine informelle (mündliche) Zustimmung von Seiten den GrundeigentümerInnen erfolgen. Sowohl private als auch öffentliche Eigentümer (Liegenschaftsämter) haben grundsätzlich eine gewinnbringende Vermarktung zum Ziel und stehen daher einer Zwischennutzung ihrer Grundstücke vielfach skeptisch gegenüber. Fehlender Gewinn, Angst vor Verstetigung und Behinderung der Vermarktung/ Wiederbebauung sowie Aspekte der Verkehrssicherheit

stehen dabei im Vordergrund. In Wien werden Unterschiede dahingehend ausgemacht, dass private Einzeleigentümer temporären Nutzungen eher ablehnend gegenüber stehen, da sie stärker Wert auf finanziell rentable Nutzungen (auch Zwischennutzungen, z.B. Mietparkplätze) legen während etwa Bauträger Zwischennutzungen auch als Imagewerbung verstehen und ihre Grundstücke eher zur Verfügung stellen. Um Aushandlungsprozesse mit privaten Grundeigentümern und zu erwartende Mietkosten zu vermeiden, wird insbesondere in Hamburg und Zürich versucht, Zwischennutzungen möglichst auf öffentlichen (Bau-)Grundstücken anzusiedeln. Diese können durch amtsinterne Regelungen als temporäre Freiräume nutzbar gemacht. Häufig handelt es sich dabei um Grundstücke der Liegenschaftsämter. In allen vier näher untersuchten Städten kommt es aber neben öffentlichen Baugrundstücken auch zur Nutzung privater Flächen.

5.5.3 Handlungsansätze und Instrumente im Zusammenhang mit Zwischennutzungen (Frage c)

Ein Blick auf verschiedene Städte und ihre Umgangsweisen mit Zwischennutzungen zeigt ein breites Spektrum sowohl an formalen als auch an informellen Instrumenten bzw. Handlungsansätzen.

Verträge³⁴

Formale Ansätze finden vor allem Anwendung, um Art und Dauer der Nutzung sowie bestimmte Verantwortlichkeiten verbindlich festzulegen. Als rechtlicher Rahmen dominieren verschiedene Formen von privatrechtlichen Nutzungsverträgen. Die Möglichkeiten, die das bestehende Recht dafür bietet, werden von allen Gesprächspartnern als ausreichend bezeichnet. Verträge werden insbesondere bei öffentlichen Nutzungen auf privaten Grundstücken abgeschlossen, Vereinbarungen zwischen privaten Akteuren (private oder gemeinschaftliche Nutzung auf privatem Grund) werden teilweise auch nur mündlich getroffen. Bei einer vorübergehenden Freiraumnutzung von öffentlichen Baugrundstücken, die in der Regel von den Liegenschaftsämtern verwaltet werden, werden amtsinterne Vereinbarungen getroffen. In Hamburg geschieht dies mittels einer „vorübergehenden Überlassung“ vom Liegenschaftsamt an das Grünflächenamt, wobei es sich zwar nicht um einen häufigen aber durchaus gebräuchlichen Vorgang zur temporären Erweiterung des bestehenden Freiraumangebotes handelt.

Für Zwischennutzungs-Vereinbarungen zwischen öffentlicher Hand und privaten Eigentümern wurde in Leipzig ein spezieller Mustervertrag, die sogenannte „Gestattungsvereinbarung“ entwickelt. Auch in Wien gibt es Musterverträge, hier wird von „Bittleihen“ gesprochen. Der vereinbarte Nutzungszeitraum ist sehr unterschiedlich und beträgt in Wien häufig nur ein, zwei Jahre (bzw. eine oder zwei Sommersaisons). In Hamburg kommt es gelegentlich zu Vereinbarungen mit einem bestimmten Wohnungsunternehmen, wobei die Nutzungsdauer dann in der Regel zehn Jahre beträgt. In Leipzig lassen sich bei Nutzungen im Rahmen von Gestattungsvereinbarungen zwei Regelfälle

³⁴ Da sich die vorliegende Arbeit auf nicht-kommerzielle Nutzungen bzw. Aktivitäten im Bereich der informellen Ökonomie (vgl. Wien) konzentriert, in deren Rahmen marktübliche Mieten nicht getragen werden können, bleiben konventionelle Regelungen im kommerziellen Bereich wie marktorientierte Pachtverträge hier unberücksichtigt.

unterscheiden: bei einfachen Begrünungsmaßnahmen werden Fünfjahresverträge abgeschlossen, bei Nutzungen, die gleichzeitig als Maßnahmen nach der naturschutzrechtlichen Eingriffs-Ausgleichs-Regelung dienen sollen, wird eine Mindestvertragsdauer von 20 Jahren diskutiert. In allen Nutzungsverträgen ist in der Regel eine kurzfristige Kündigungsmöglichkeit vereinbart, um mögliche Investoren nicht „abzuschrecken“ und die planungsrechtlich vorgesehenen Nachnutzungen nicht zu behindern.

Bau- und Planungsrechte

Bau- und Planungsrechte spielen bei Zwischennutzungen kaum eine Rolle, wie die Situation in den untersuchten Städten zeigt. Die Studien kommen zu demselben Schluss. Seidemann weist etwa darauf hin, dass für Freiraumnutzungen in der Regel keine Baugenehmigungen nötig sind. In der später entstandenen Studie des BBR wird dementsprechend der Schluss gezogen, dass auch das neu geschaffene Baurecht auf Zeit zumindest für kleinere Zwischennutzungen nicht relevant ist.

Lokale Baumschutzsatzungen greifen hingegen auch bei Zwischennutzungen. In Frankfurt wird deren einschränkende Wirkung für Zwischennutzungen aber nicht als gravierend betrachtet und darauf verwiesen, dass Bäume auch nach zehn Jahren in der Regel noch nicht der Satzung unterliegen und jüngere Bäume auch verpflanzbar sind. Eine besondere Rolle spielt das Thema in Leipzig, da die Stadt selbst aufgrund der perforierten Stadtstruktur stark auf die Raumwirksamkeit von Baumpflanzungen auf Brachen an städtebaulich wichtigen Stellen setzt. Es wird daher von Seiten des Grünflächenamtes sowohl privaten GrundeigentümerInnen als auch dem städtischen Liegenschaftsamt gegenüber die Position betont, dass von öffentlicher Seite bestehende Ermessensspielräume voll ausgeschöpft werden, um GrundeigentümerInnen so weit wie möglich vor zusätzlichen Aufwendungen bei einer Wiederbebauung zu bewahren.

Verkehrssicherungspflicht

Besondere Aufmerksamkeit erhält in Deutschland und Österreich das Thema der Verkehrssicherungspflicht, die, so wird von städtischer Seite wiederholt betont, bei öffentlichen Nutzungen jedenfalls klar geregelt sein muss. Dabei lassen sich verschiedene Ansätze beobachten. Während in Hamburg einzelfallweise über Verantwortlichkeiten entschieden wird, wird in Leipzig für Zwischennutzungen im Rahmen von Gestattungsvereinbarungen die Regelung getroffen, dass der Grundeigentümer erst nach Ablauf der Herstellungs- und Entwicklungspflege wieder die Verkehrssicherungspflicht übernimmt. Im angerissenen Berliner Beispiel wird im Rahmen einer künstlerischen Nutzung, bei der die Fläche nur an ausgewählten Tagen „bespielt“ und öffentlich zugänglich gemacht wird, eine Veranstaltungs-Haftpflichtversicherung abgeschlossen. In Wien konnte mit der Einbeziehung von öffentlichen Zwischennutzungen in die Rahmen-Haftpflichtversicherung der Stadt für öffentliche Flächen eine pauschale Lösung gefunden werden. Bedingung dafür ist das temporäre Übergeben der Fläche in die Verantwortung einer grundverwaltenden Fachdienststelle. In den meisten Fällen ist dies das Grünflächenamt. In Zürich (wo öffentliche Zwischennutzungen auf privaten Flächen bisher kaum Thema waren) wird darauf verwiesen, dass die Verkehrssicherungspflicht bisher (noch) nicht so sehr im Vordergrund steht wie in anderen Ländern, es wird grundsätzlich von einem

eigenverantwortlichen Handeln ausgegangen. Rein rechtlich bleibt die Verantwortung hier in der Regel beim Grundeigentümer.

Brachenkataster

In Wien wurden anhand der Analyse des aktuellen Baulückenkatasters erste Überlegungen zu Zwischennutzungen angestellt. In der Praxis spielte dieses Instrument aber keine Rolle. Die Auswahl geeigneter Flächen, so VertreterInnen der Freiraumentwicklung auch in Hamburg und Leipzig, erfolgt in der Regel durch die eigenen Stellen im Quartier (in Hamburg vor allem die Gartenbauabteilungen), die über die Flächensituation vor Ort gut informiert sind, oder durch entsprechende andere lokale öffentliche Akteure oder auch NutzerInnen selbst. Eine Ausnahme bildet die quartiersbezogene Koordinierungsstelle in Berlin/ Marzahn-Hellersdorf, die gezielt mit einer GIS-gestützten Standortdatenbank für freie bzw. freiwerdende Gemeinbedarfsflächen arbeitet (vgl. Studie BBR).

Finanzielle Anreize und kommunikative Ansätze

Wie die oben angesprochenen Kooperationen zeigen, ist für das Zustandekommen einer Zwischennutzung die Unterstützung vieler öffentlicher wie zivilgesellschaftlicher Akteure nötig. Voraussetzung für eine (legale) Zwischennutzung ist zunächst die Zustimmung der jeweiligen GrundeigentümerIn. Da es keine rechtliche Verpflichtung zur Überlassung eines Grundstückes gibt, können nur Regelungen auf freiwilliger Basis getroffen werden. Die Bereitschaft sowohl öffentlicher (meist Liegenschaftsämter) als auch privater Grundeigentümer zum temporären Überlassen ihres Grund und Bodens wird grundsätzlich als Verhalten eingeschätzt. Sie müssen also immer erst für eine solche Nutzung „gewonnen“ werden. Es sind aber nicht nur die GrundeigentümerInnen, die überzeugt werden wollen, dies betrifft auch andere Ämter, für die Zwischennutzungen in der Regel Mehrarbeit bedeuten. Und auch potentielle NutzerInnen müssen manchmal erst aktiviert werden, wie das Beispiel Wien zeigt.

Um Akteure für eine Unterstützung zu gewinnen, werden verschiedene Strategien verfolgt. Neben bereits angesprochenen Aspekten wie der Schaffung formaler Grundlagen (z.B. Musterverträge), die das vorbereitende Prozedere vor allem gegenüber Grundeigentümern vereinfachen und beschleunigen sollen, lassen sich zwei zentrale Strategien ausmachen: Zum einen sind es finanzielle Anreize direkter oder indirekter Art, die sich an die GrundeigentümerInnen richten. Zum anderen handelt es sich um kommunikative Ansätze, die im Zusammenhang mit allen involvierten Akteursgruppen eine entscheidende Rolle spielen.

Finanzielle Anreize:

Direkte finanzielle Anreize kommen in Leipzig in Form einer vorübergehenden Grundsteuerbefreiung sowie in der Förderung von Gebäudeabrissen und der Beräumung von Grundstücken zum Tragen. Der Einsatz steuerlicher Anreize wird auch von Seidemann empfohlen. In Wien sehen vor allem gewerbliche Grundeigentümer wie Bau-träger oder Investoren Zwischennutzungen als Werbemöglichkeit und Imagegewinn (Demonstrieren von sozialem Engagement), was sich indirekt finanziell positiv auswirken soll. In den Studien von studio urban catalyst und Bürgin/ Cabane, die sich mit Groß-brachen auseinandersetzen, wird von „Adressenbildung“ gesprochen, die die

nachfolgende Vermarktung einer Fläche bzw. die der darauf entwickelten Bebauung befördern soll. Marketingaspekte führten auch im Frankfurter Fallbeispiel zur Unterstützung durch die Grundeigentümerin. Auch die Übernahme der oben bereits angesprochenen Verkehrssicherheitspflicht ist für die Eigentümer ein wichtiger Faktor. Damit ist nicht nur die zeitweise Übertragung der Verantwortung im (wohl meist nicht eintretenden) Schadensfall verbunden, sondern vor allem die vorbeugende Übernahme von Pflege- und Instandhaltungsarbeiten.

Kommunikative Ansätze:

Zentrale Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von Zwischennutzungen kommt in allen Fällen der Kommunikation und Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren zu. Dies wird sowohl anhand der untersuchten Städte als auch in den Studien sichtbar. Der Ansatz bezieht sich sowohl auf amtsinterne Abstimmungsprozesse bzw. die Unterstützungsbereitschaft einzelner Dienststellen als auch auf Verhandlungen mit GrundeigentümerInnen und die Kooperation mit NutzerInnen. Akteure der kommunalen Freiraumentwicklung sind dabei auf beiden „Seiten“ zu beobachten: Als Initiatoren versuchen sie andere Akteure für eine Zusammenarbeit zu gewinnen, kommt der Anstoß von anderer Seite, ist es das Grünflächenamt, das etwa der Übernahme der Pflege und Wartung einer Fläche zustimmen muss (z.B. Wien).

Unterstützend wirken sowohl in Bezug auf GrundeigentümerInnen als auch bei amtsinternen Regelungen bereits bestehende Kontakte und Kooperationen. Aus Hamburg und Wien wird eine größere Offenheit der Akteure Zwischennutzungen gegenüber registriert, wenn diese bereits einmal an positiv abgelaufenen Zwischennutzungen beteiligt waren und dadurch auch ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen den beteiligten Akteuren aufgebaut werden konnte. In beiden Städten kam es auf Basis „gelungener“ gemeinsam organisierter Zwischennutzungen zu einer wiederholten Zusammenarbeit mit denselben Grundeigentümern. Insbesondere in Wien, wo es mit der Koordinatorin auch eine stadtweit zuständige und personell konstante Ansprechperson gibt, wird das aufgebaute Vertrauen in die getroffenen Vereinbarungen, vor allem in eine problemlose Beendigung der Nutzung neben vertraglichen Regelungen als zentrales „Kapital“ für das Zustandekommen weiterer Nutzungen gesehen.

Auch in Bezug auf die dritte zentrale Akteursgruppe, die ZwischennutzerInnen selbst, spielen Kommunikationsprozesse eine entscheidende Rolle. In allen vier Beispielstädten wird von der kommunalen Freiraumentwicklung die Position vertreten, dass Zwischennutzungen in der Hauptsache aus konkreten Nutzungswünschen entwickelt werden sollen. Dass es dementsprechend bei mangelnder Aktivität von Seiten der BürgerInnen auch bei bestehender Unterstützungsbereitschaft von öffentlicher Seite nicht zu Nutzungen kommt, zeigt etwa das Zürcher Fallbeispiel. Aber auch von Seiten des Hamburger Grünflächenamtes wird festgestellt, dass selbst in dichtbebauten freiraumarmen Quartieren für bestehende Brachen keine Nutzungswünsche von den BürgerInnen geäußert werden und auch keine selbständige Aneignung passiert.

Einzelne Studien verweisen auf die Notwendigkeit, Bevölkerungsgruppen, die weniger dazu befähigt sind, ihre Ansprüche zu kommunizieren (vgl. studio urban catalyst) bzw. die

in traditionellen Planungsprozessen kaum repräsentiert sind (vgl. z.B. Mellauner), durch aktivierende Maßnahmen bewusst in Zwischennutzungs-Prozesse zu integrieren. „Klassische“ Beteiligungsansätze wie Informationsveranstaltungen oder Befragungen bei öffentlich initiierten Zwischennutzungen spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Vielmehr geht darum, die BürgerInnen in der Artikulation und Umsetzung von Freiraumansprüchen zu beraten und zu unterstützen. Die beschriebenen moderierenden und unterstützenden Aktivitäten von öffentlicher oder intermediärer Seite (etwa durch die eingerichteten Koordinationsstellen) greifen in der Regel erst, wenn eigene Ansprüche klar artikuliert wurden. Das Beispiel Dietzenbach zeigt hingegen den erfolgreichen Versuch, durch ein niederschwelliges Beteiligungsverfahren auch als beteiligungsfern geltende Bevölkerungsgruppen (muslimische Frauen) gezielt in diesem ersten Schritt der Artikulation ihrer Bedürfnisse zu fördern.

Für die Meinungsbildung der einzelnen Akteure spielt neben der direkten Kommunikation zwischen öffentlicher Hand, GrundeigentümerInnen und NutzerInnen bzw. amtsinternen Kontakten die Präsenz des Themas in der Öffentlichkeit eine wichtige Rolle. Es sind verschiedenste Arten der Öffentlichkeitsarbeit zu beobachten: Neben klassischer Berichterstattung in den lokalen Printmedien werden von öffentlicher Seite Flyer, Informationsbroschüren, Ausstellungen und Internetauftritte verwendet, um das Thema in der Öffentlichkeit zu kommunizieren.



Abb. 23: Informationsbroschüren zum Thema Mehrfach- und Zwischennutzung in Wien (links) und zu Interimsbegrünungen in Leipzig (rechts)

[Quellen: Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung/ Wien bzw. Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung/ Leipzig]

Das Vorstellen von gelungenen Beispielen (über verschiedene Medien) wird als wichtigstes „Werbemittel“ im Meinungsbildungsprozess und deshalb auch in der weiteren Überzeugungsarbeit gesehen. In Leipzig wird auf die Vorbildwirkung von Zwischennutzungen auf öffentlichen Flächen verwiesen, die dort in der Anfangsphase, als die öffentliche Hand mit der gezielten Beförderung von Zwischennutzungen begann, bewusst als Anregung für weitere derartige Nutzungen gesehen wurden. In Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit zeigt sich eine klare Unterscheidung zwischen jenen Städten, in denen Zwischennutzungen letztlich Einzelfälle sind und solchen, wo sie systematisch in die Verwaltungsarbeit eingebunden sind. In Leipzig und Wien (stadtteilbezogen auch in Berlin, vgl. Koordinierungsstelle in Marzahn-Hellersdorf), wo Zwischennutzungen zu einer politisch gewollten Strategie in der Freiraumentwicklung geworden sind und

dementsprechend in Planungsinstrumente und Verwaltungsabläufe aufgenommen wurden (siehe dazu auch nächsten Punkt), wird gezielte Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Dies ist etwa in Hamburg oder Zürich nicht der Fall. Dort werden Zwischennutzungen zwar auch von der kommunalen Freiraumentwicklung unterstützt und teilweise auch selbst initiiert, ihre Entstehung wird aber nicht „beworben“ (in Zürich beschränkt sich das Bewerben einer Zwischennutzung auf das angeführte Fallbeispiel).

5.5.4 Integration von Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln zur Freiraumentwicklung (Frage d)

Verankerung in der kommunalen Verwaltung

In allen untersuchten Städten mit Ausnahme Hannovers wird auf Zwischennutzungen verwiesen, die von Seiten der kommunalen Freiraumentwicklung unterstützt werden. In Leipzig, Wien und Berlin/ Marzahn-Hellersdorf (zu Marzahn-Hellersdorf vgl. BBR Studie) wurden zur Beförderung temporärer Nutzungen eigene Stellen in der Verwaltung geschaffen. Im dichten Wien steht eine traditionelle freiraumplanerische Aufgabe im Vordergrund: durch koordinierende und beratende Tätigkeiten soll die Umsetzung von Mehrfach- und Zwischennutzungen befördert werden, um zusätzliche Freiraumangebote für die Bevölkerung zu schaffen, insbesondere für Kinder und Jugendliche. In Leipzig und Marzahn-Hellersdorf handelt es sich um eine neue Aufgabe in der Freiraumentwicklung, nämlich den Umgang mit brachgefallenen öffentlichen und privaten Flächen, die zu einem „Überschuss“ an Freiräumen geführt haben, der nach anderen freiraumplanerischen Umgangsweisen verlangt. In Leipzig soll mit der eingerichteten „Vermittlungsagentur Brache“ eine verstärkte Förderung von Zwischennutzungen zwischen privaten Akteuren bewirkt werden, um die Zahl solcher Nutzungen zu erhöhen und gleichzeitig die öffentliche Hand zu entlasten, die in ihrer Beteiligung an der Umsetzung und Erhaltung zwischengenutzter Flächen an Kapazitätsgrenzen stößt. Aufgabe der „Koordinierungsstelle Flächenmanagement“ in Marzahn-Hellersdorf ist es, bauliche oder nicht-bauliche Zwischen- und Dauernutzungen für die zunehmend brachfallenden Sozialeinrichtungen wie Schulen und Kindergärten bzw. für die Abrissflächen zu initiieren oder zu vermitteln.

Angesiedelt wurden alle drei Einrichtungen ausserhalb der bestehenden freiraumplanerischen Verwaltung (also nicht bei den Grünflächenämtern oder den für die strategische Freiraumentwicklung zuständigen Stellen). In Wien wurde die „Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung“ zu Beginn (1998) zunächst auf hoher strategischer Verwaltungsebene in der Baudirektion des Magistrats eingerichtet, später wurde sie der Magistratsabteilung für Stadtentwicklung und Stadtplanung (MA18), Referat Landschaftsplanung und Projektmanagement zugeordnet. Die Wiener Situation deutet außerdem eine gewisse Differenzierung nach der Dauer der Zwischennutzung an. Das dortige Grünflächenamt verweist darauf, dass langfristige Zwischennutzungen privater Flächen zur Verbesserung der Freiraumversorgung schon seit Jahrzehnten vom Grünflächenamt selbst organisiert werden, während Zwischennutzungen mit kurzen Laufzeiten, die in Reaktion auf konkrete Nutzungsansprüche einzelner Gruppen entstehen, erst mit Einrichtung der Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung durch diese systematisch verfolgt werden. In Leipzig entstand die Vermittlungsagentur Brache als Projektgruppe im

Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung. Die Stelle in Leipzig beschränkt sich auf die Unterstützung privater Nutzungsinitiativen, für öffentliche Zwischennutzungen gibt es auch hier, genauso wie in Hamburg oder Zürich keine konkrete Anlaufstelle in der Verwaltung. Das Leipziger Grünflächenamt versteht Zwischennutzungen aber unabhängig von einer explizit dafür eingerichteten Stelle klar als ein neues Arbeitsgebiet. Die Koordinierungsstelle Flächenmanagement Marzahn-Hellersdorf wurde im dortigen Bezirksamt eingerichtet. Darüber hinaus werden in Berlin, wo es sehr viele Beispiele für temporäre Nutzungen gibt, wie die Studie von cet-0/ studio urban catalyst zeigt, Zwischennutzungen bislang nicht systematisch durch die Stadtverwaltung unterstützt.

Der Einrichtung von Koordinationsstellen wird auch in den angeführten Studien große Bedeutung beigemessen, um die Potentiale von Zwischennutzungen bewusst zu fördern und zielgerichtet als strategisches Instrument einsetzen zu können. Unterschiedliche Vorstellungen bestehen aber in Bezug auf die Stelle, wo diese angesiedelt sein könnten. Das BBR empfiehlt sich ergänzende Koordinationsstellen auf gesamtstädtischer und lokaler Ebene. Seidemann sieht eine derartige Stelle in der Stadtentwicklungsbehörde oder auch privat organisiert, während Freitag/ Werner eine Ansiedlung direkt in der Verwaltung aufgrund der dortigen Aufspaltung von Aufgaben und Kompetenzen auf unterschiedliche Ressorts als eher ungünstig beurteilen und diese daher in bestehenden Quartiersmanagementstrukturen ansiedeln würden. Interessant ist dabei, dass Freitag/ Werner nicht nur auf deren unterstützende Aufgabe für Nutzungsinteressierte hinweisen, sondern auch die Möglichkeit sehen, Zwischennutzungen durch die Einrichtung einer solchen Stelle gezielt im Kontext der angestrebten Gesamtentwicklung eines Quartiers einsetzen zu können.

In jenen Städten, in denen es keine bestimmten Zuständigkeiten für Zwischennutzungen gibt, zeigt die Praxis, dass es in der Regel bezirksbasierte Stellen sind, die sich mit Zwischennutzungen befassen, was auch an den oben beschriebenen Akteursgruppen und ihren Rollen deutlich wird. Beispiele in Leipzig und Wien, wo es konkrete stadtbezogene Einrichtungen für Zwischennutzungen gibt, zeigen aber, dass Bezirkseinrichtungen auch hier eine wichtige Rolle im Entstehungsprozess einnehmen und die Koordinationsstellen nicht in allen Fällen involviert sind. Den beteiligten Bezirkseinrichtungen ist gemeinsam, dass Zwischennutzungen nicht Teil ihres Arbeitsauftrages sind und dementsprechend keine Verpflichtung zur Behandlung dieses Themas besteht. Die Bereitschaft, sich im Rahmen des eigenen Verwaltungshandelns mit Zwischennutzungen zu beschäftigen, wird daher etwa in Hamburg und Wien als personen- und situationsabhängig beschrieben. Trotz dieser auf alle Städte zutreffenden Situation zeigen sich doch deutliche Unterschiede im Stellenwert, den Zwischennutzungen im Verwaltungshandeln haben. In Leipzig und Wien, wo die Beförderung von Zwischennutzungen eine offizielle Strategie im Rahmen der Stadt- bzw. Freiraumentwicklung ist, wird aufgrund verschiedener eingespielter Handlungsabläufe, erprobter unterstützender Instrumente (vgl. z.B. Gestattungsvereinbarung in Leipzig, Rahmen-Haftpflichtversicherung in Wien) und vieler Beispiele inzwischen von einer gewissen Verwaltungsroutine im Umgang mit Zwischennutzungen gesprochen. Dadurch sind Abläufe einfacher und schneller und der Überzeugungsaufwand geringer geworden. In Hamburg und Zürich wird hingegen betont, dass Zwischennutzungen zwar durchaus als sinnvolle Maßnahme

erachtet werden und daher auch von der kommunalen Freiraumentwicklung bewusst eingesetzt werden, dass es sich aber letztlich immer um Einzelfälle handelt. Dies wird nicht zuletzt damit begründet, dass Zwischennutzungen nicht offizieller Teil des Verwaltungshandelns sind und der zusätzliche organisatorische, finanzielle und personelle Aufwand nur begrenzt leistbar ist. Zumal selbst bei Übernahme von Koordinationsaufgaben durch andere Dienststellen die Grünflächenämter bzw. ihre Bezirksstellen häufig für Pflege- und Wartungsarbeiten zuständig sind.

Die Koordinationsstellen in Leipzig und Wien verstehen sich ganz klar als Anlaufstelle für Nutzungsinteressierte. Sie initiieren selbst keine Nutzungen. Insofern handelt es sich dabei um reagierende Einrichtungen, die im Gegensatz zum klassischen, maßgeblich von kommunaler Seite geprägten Entstehungsprozess öffentlicher Freiraumangebote stehen. Die Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung in Wien sieht in diesem Ansatz einen Beitrag zur Verwaltungsreform (New Public Management), deren Ziel eine stärkere Serviceorientierung ist, verknüpft mit der Anpassung von Organisations- und Verfahrenstrukturen an neue Entwicklungen und Bedürfnisse. Mellauner sagt in seinen Schlussfolgerungen zur Wiener Situation, es gelte die Illusion der Dauerhaftigkeit von Planung zu überwinden und mehr Flexibilität zuzulassen, etwa durch kurzfristiges, improvisiertes Umsetzen einer Idee und bedarfsgerechtes Handeln. In eine ähnliche Richtung zielt das Dietzenbacher Experiment, wo anstelle des nicht mehr als angemessen angesehenen Ansatzes des „versorgenden Staates“ neue Handlungsansätze im Sinne einer prozessorientierten nachhaltigen Planungspraxis erprobt und Gestaltungsfelder für die BürgerInnen der Stadt eröffnet werden sollten. Die BBR Studie sieht Stadtverwaltungen im Zusammenhang mit Zwischennutzungen in einer neuen moderierenden und vermittelnden Rolle, die insbesondere bei entspannter Flächennachfrage gegenüber der klassischen Angebotsplanung an Bedeutung gewinne. Für Berlin kommt Seidemann zu dem Schluss, dass es sich bei der großen Zahl an Zwischennutzungen nicht um Einzelfälle handelt, sondern dass diese zu einem Handlungsfeld der kommunalen Stadtpolitik geworden sind.

Einbindung in strategische Planungsinstrumente: (vgl. auch Kap. 4.1)

Der offizielle Charakter, den die Beförderung von Zwischennutzungen in Leipzig und Wien hat, wird durch die Verankerung dieser Art von Freiraumnutzung in verschiedenen strategischen Planungsaussagen unterstrichen. In Wien werden Zwischennutzungen als wichtiges Instrumentarium zur Freiraumversorgung verstanden und wurden daher im Strategieplan verankert (sowohl in der ersten Ausgabe 2000 als auch in der weiterentwickelten Fassung 2004). In Leipzig werden Zwischennutzungen in den Leitlinien der Stadtsanierung/ Stadterneuerung 1998 als Maßnahme zu einer besseren Ausstattung mit Freiräumen und damit zur Wohnumfeldverbesserung in gründerzeitlichen Sanierungsgebieten angeführt. Auch der konzeptionelle Stadtteilplan für den Leipziger Osten führt Zwischennutzungen explizit als wichtigen Handlungsansatz im Stadtumbau an. Von stadtplanerischer Seite wird außerdem darauf aufmerksam gemacht, dass es nicht nur Einzelprojekte zu fördern gilt, sondern dass umgekehrt auch eine Rückkopplung der vielen Einzelprojekte mit der strategischen Ebene notwendig ist.

Es zeigt sich, dass aber auch in Hamburg und Zürich, wo Zwischennutzungen in der kommunalen Verwaltungspraxis nur in Einzelfällen auftreten, in freiraumrelevanten

Instrumenten Bezug auf Zwischennutzungen genommen wird. In Hamburg wird in der Konzeption „Spielraum Stadt“ dezidiert auf die Berücksichtigung der temporären Nutzung von Brachen verwiesen. Im Zürcher Freiraumkonzept von 1999 wird auf die Möglichkeit temporärer Nutzungen in Umbruchgebieten zur Erfüllung aktueller Freizeitansprüche verwiesen. Daneben wird betont, dass insbesondere ehemalige Gleisareale wertvolle „Lebensräume auf Zeit“ für Tier- und Pflanzenwelt darstellen können. In beiden Städten lässt sich aber kein direkter Bezug zwischen praktischen Beispielen und diesen strategischen Aussagen erkennen.

Finanzierung:

Obwohl es sich bei Zwischennutzungen in den allermeisten Fällen um kostengünstig umgesetzte Projekte handelt, spielen Finanzierungsmöglichkeiten eine entscheidende Rolle. Kommunale Haushaltsmittel fließen meist in Form von Personalleistungen für Herrichtung, Pflege und Instandhaltung in die Projekte ein, etwa in Wien, wo diese Arbeiten vielfach vom Grünflächenamt übernommen werden (finanziert aus Bezirksmitteln). Insgesamt wird in den untersuchten Städten darauf verwiesen, dass es für Zwischennutzungen keinen eigenen Haushaltsposten gibt, was eine Einbindung in das Verwaltungshandeln einschränkt. Die geleisteten Personalstunden müssen normalerweise aus dem Regelbudget bestritten und deshalb an anderer Stelle eingespart werden. Nur im Zürcher Fallbeispiel wird von Seiten des Grünflächenamtes eine gewisse Summe explizit für die Herrichtung einer Fläche ausgewiesen.

Dementsprechend spielen andere Finanzierungsmöglichkeiten eine zentrale Bedeutung, auch bei Zwischennutzungen, die von öffentlicher Seite unterstützt werden. In der Regel handelt es sich um projektspezifische Mischfinanzierungen aus öffentlichen (Förderungen, Haushaltsmittel) und privaten Geldern (Spenden, Mitgliedbeiträge bei Vereinen), Sachspenden und Eigenarbeit. Das zeigen sowohl die untersuchten Beispiele als auch die angeführten Studien. Grundsätzlich lassen sich bei privat initiierten Zwischennutzungen stärkere Anteile von Eigenarbeit, Spenden u.a. Unterstützungen von privater Seite beobachten als bei öffentlich angestoßenen Projekten. Eine gewisse Sonderstellung nimmt Leipzig ein, wo Fördermittel aus verschiedenen Töpfen eine maßgebliche Rolle spielen. Dementsprechend sind Zwischennutzungen dort besonders in den entsprechend ausgewiesenen Fördergebieten zu finden, während sie in anderen Gebieten aufgrund fehlender Gelder und einem dementsprechend höheren organisatorischen Aufwand zur Beschaffung der nötigen Mittel bedeutend seltener sind. Als gebietsunabhängige Finanzierungsmöglichkeit werden teilweise Ausgleichsmaßnahmen verwendet. Fördermittel als Finanzierungsquelle spielen in den anderen untersuchten Städten nur eine untergeordnete Rolle, etwa im Berliner, Wiener und Zürcher Fallbeispiel. Dabei handelt es sich um themenbezogene, kommunale Förderungen (Kinderspiel, Soziokultur, Kunst), die nicht auf ausgewiesene Fördergebiete beschränkt sind.

5.5.5 Probleme im Zusammenhang mit Zwischennutzungen aus Sicht der kommunalen Freiraumentwicklung (Frage e)

Viele umgesetzte Beispiele in unterschiedlichen Zusammenhängen und unter verschiedensten Rahmenbedingungen zeigen zwar, dass Zwischennutzungen möglich sind und auch „funktionieren“. Anhand der Beispiele bzw. der Erfahrungen der kommunalen Freiraumentwicklung im Umgang mit derartigen Nutzungen zeigen sich aber auch bestimmte typische Problemstellungen.

Private wie öffentliche GrundstückseigentümerInnen stehen Zwischennutzungen aus Sorge, diese könnten sich verstetigen, häufig ablehnend gegenüber und müssen in jedem einzelnen Fall für eine solche Nutzung gewonnen werden. Diese Überzeugungsarbeit bedeutet nicht nur einen zusätzlichen Aufwand bei der Umsetzung von Projekten. Der Ausgang solcher Verhandlungen lässt sich auch nicht von öffentlicher Seite bestimmen, so dass Zwischennutzungsvorhaben letztlich immer mit einem relativ hohen Ungewissheitsfaktor verbunden sind. Eine Steuerung der Freiraumentwicklung auf Basis von Zwischennutzungen ist daher von öffentlicher Seite nur sehr beschränkt möglich und folgt vielmehr pragmatischen Aspekten. Zwischennutzungen entstehen dort, wo sie aufgrund verschiedener günstiger Rahmenbedingungen umsetzbar sind. Das zeigt auch das Beispiel des „Grünen Rietzschke-Bandes“ in Leipzig, dessen genaue funktions- und flächenbezogene Entwicklung aus den angeführten Gründen nicht bestimmbar ist.

Schwierigkeiten ergeben sich aus Zwischennutzungen für die Verwaltung insofern, als dafür außer im Falle der Koordinationsstellen keine spezifischen Zuständigkeiten und Vorgehensweisen bestehen, was die Umsetzung grundsätzlich erschwert. Der entstehende organisatorische, personelle und finanzielle Mehraufwand ist im Rahmen bestehender Abläufe und Mittel nur begrenzt bewältigbar und wird dementsprechend von manchen AmtsvertreterInnen abgelehnt. Diese Problematik besteht aber nicht nur in jenen Städten, wo es keine eigenen Amtsstellen für Zwischennutzungen gibt. Denn wie die geschilderten vielfältigen Kooperationen zeigen, sind auch explizit zuständige Stellen nur ein Akteur unter vielen und nur diese können sich im Rahmen ihres offiziellen Arbeitsauftrages um Zwischennutzungen kümmern. So wird etwa in Wien, wo es eine Koordinationsstelle gibt, die Pflege der zwischengenutzten Flächen häufig vom Grünflächenamt übernommen, das diese Mehrarbeit aber nur begrenzt leisten kann. In Leipzig stellt sich für das Grünflächenamt die gleiche Problematik. Eine diesbezügliche Entlastung der öffentlichen Hand war daher mit ein Grund, der dort zur Einrichtung einer Koordinationsstelle führte, die bewusst Zwischennutzungen zwischen privaten Akteuren befördern soll.

Es wird wiederholt darauf hingewiesen, dass der Aufwand für die Herrichtung einer Zwischennutzung im Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen muss. Dies bezieht sich nicht nur auf finanzielle Aspekte. So wird in Wien angedeutet, dass nicht jede öffentlich unterstützte Zwischennutzung große Nutzerfrequenzen aufweist und damit die Rechtfertigung für den hohen organisatorischen (und dementsprechend personellen) Aufwand in Frage gestellt wird. Es wird aber, wie auch von Seiten des Hamburger Grünflächenamtes, darauf verwiesen, dass akzeptiert werden muss, dass Nutzungen

manchmal auch nicht funktionieren oder früher als angedacht („geplant“) auch wieder verschwinden.

Für die involvierten öffentlichen Stellen bedeuten Zwischennutzungen nicht nur zusätzliche Arbeit. Sie werden auch mit anderen Arbeitsabläufen abseits klassischer, langfristig vorbereiteter, auf verschiedenen Analysen und Erhebungen basierender Planungsprozesse konfrontiert. Dementsprechend besteht von manchen Seiten eine gewisse Skepsis solchen „ungeplanten“, „improvisierten“ Nutzungen gegenüber, was die amtsinterne Kooperation erschwert. Neben dem Umgehen mit ungewohnten Prozessabläufen erfordern temporäre Nutzungen eine gewisse Bereitschaft, sich auf die von BürgerInnen vorgebrachten Ansprüche einzulassen und gegebenenfalls auch von eigenen Vorstellungen zur Freiraumversorgung abzugehen. Dass diese Bereitschaft insbesondere randständigen Gruppen gegenüber nicht immer vorhanden ist bzw. von den aktuellen politischen Mehrheiten und deren Werthaltungen abhängt, zeigen Beispiele aus Dietzenbach (Gartenwünsche von Musliminnen) und Hamburg (Platzansprüche von BauwagenbewohnerInnen). In Leipzig wird eine gewisse Zurückhaltung von öffentlicher Seite künstlerischen Nutzungen gegenüber konstatiert.

Das Zustandekommen öffentlich unterstützter Zwischennutzungen basiert vielfach maßgeblich auf einer aktiven Bevölkerung, die bereit und fähig ist, ihre Freiraumansprüche zu artikulieren und sich – je nach Projekt – auch an der Umsetzung zu beteiligen. Die Praxis zeigt aber, dass das diesbezügliche bürgerschaftliche Engagement teilweise weniger ausgeprägt ist, als dies von öffentlicher Seite gewünscht wird. Insbesondere in Leipzig wären mehr solche Aktivitäten willkommen, um die Vielzahl an Brachen durch Nutzungen aufzuwerten. Das Beispiel Dietzenbach zeigt aber auch, dass manche BürgerInnen ihr anfängliches Engagement aufgrund diverser Hürden im Entstehungsprozess wieder einstellen.

In Wien und Leipzig wird darauf verwiesen, dass die bestehenden Rahmenbedingungen, etwa in Bezug auf die Regelungen von Verantwortlichkeiten bei laufenden Zwischennutzungen (vgl. Wien), Verkehrssicherungspflicht und Vertragsbedingungen (vgl. Leipzig) noch besser geregelt werden sollten, um Abläufe zu vereinfachen und die Tätigkeit verantwortlicher Akteure besser abzusichern. Gleichzeitig wird auf die damit einhergehende Problematik hingewiesen, dadurch einen starrereren Rahmen für Zwischennutzungen zu schaffen, sie enger an schwerfällige Verwaltungsabläufe zu binden und damit die bisherige Flexibilität und Spontaneität im Umgang mit temporären Nutzungen einzuschränken. Finanzierungsmöglichkeiten von Zwischennutzungen im Rahmen verschiedener gebietsbezogener Förderprogramme werden hingegen bereits in ihrer jetzt bestehenden Form als zu starr angesehen. Hier wird eine Flexibilisierung gefordert.

Neben diesen diversen Schwierigkeiten im Entstehungsprozess kommt es auch während der Nutzungen selbst zu Problemen. Im Vordergrund stehen dabei Konflikte mit der Nachbarschaft, die sich durch die „ungeplante“ Nutzung gestört fühlen. Darin zeigen sich klassische Nutzungskonflikte, wie sie auch im Zusammenhang mit dauerhaften Freiräumen zu beobachten sind. Probleme ergeben sich daher möglicherweise auch, wenn eine Zwischennutzung auf eine andere Fläche „übersiedelt“. Die für die Einrichtung der

Nutzung notwendigen Abstimmungsprozesse und Absprachen, etwa mit den Anliegern o.Ä. sind dann wieder von neuem nötig.

Die angesprochene Sorge um eine Verstetigung von temporären Nutzungen berührt nicht nur die GrundeigentümerInnen sondern in mehrfacher Hinsicht auch die öffentliche Hand. Zum einen wird darauf verwiesen, dass die Beendigung einer etablierten Nutzung für die Politik zu Imageverlusten führen kann. In Hamburg wird angemerkt, dass aus einer temporären Nutzung für die öffentliche Hand zwar keine rechtliche aber eine gewisse politisch-moralische Verpflichtung erwachsen kann, einen Ersatzort anzubieten und ein Abwägungsprozess zwischen temporärer Nutzung und Nachnutzung ausgelöst wird, der sonst nicht stattfinden würde. Über anfängliche Zwischennutzungen hinaus können sich damit auch Freiraumnutzungen an Stellen etablieren, wo sie z.B. aus städtebaulicher Sicht nicht erwünscht sind (z.B. städtebaulich wichtige Kanten, Ecksituationen, Blockstrukturen, die wieder geschlossen werden sollen).

Umgesetzte Zwischennutzungen durch einzelne Gruppen animieren darüber hinaus andere Bevölkerungsgruppen, ihre Freiraumansprüche zu artikulieren (vgl. Hamburger Fallbeispiel), auf die die involvierten Verwaltungsstellen nur in beschränktem Maße eingehen können. Dies trifft zwar insbesondere jene Städte, in denen es keine Stellen gibt, die Zwischennutzungen koordinieren, letztlich aber alle, wie das oben angesprochene Problem der begrenzten Kapazitäten zeigt. Im Zusammenhang mit der Problematik, dass nicht alle bürgerschaftlichen Nutzungswünsche gleichermaßen von öffentlicher Seite befördert werden oder nicht befördert werden können, wird darauf hingewiesen, dass eine Prioritätensetzung stattfinden muss. Dies macht Entscheidungen darüber notwendig, welche Gruppeninteressen bevorzugt unterstützt werden sollen (vgl. Wien).

Ein Problem prinzipieller Natur wird in Wien angesprochen: Gerade in der offiziellen Unterstützung von Zwischennutzungen zur Verbesserung der Freiraumversorgung wird die Gefahr gesehen, dass diese von politischer Seite als kostengünstige Ersatzmöglichkeit für dauerhafte Strukturen verstanden werden könnten und damit der Sicherung und Entwicklung eines langfristig existierenden Freiraumsystems die nötige politische Unterstützung entzogen wird. Auch in Hamburg und Leipzig lassen sich Bedenken in dieser Richtung erkennen. Von Seiten des Hamburger Grünflächenamtes wird betont, dass es sich bei Zwischennutzungen immer nur um zusätzliche Freiraumangebote handeln kann und dauerhaft zu sichernde Freiräume das grundsätzliche Ziel der Freiraumentwicklung bleiben. Im Leipziger Grünflächenamt werden temporäre Nutzungen in ihrer Bedeutung für den Stadtumbau zwar anerkannt und unterstützt, sie werden aber nicht als Teil des „eigentlichen“, nämlich dauerhaft zu erhaltenden Grünsystems verstanden.

6 Ergebnisse – Zwischennutzung als Gegenstand der kommunalen Freiraumentwicklung

Am Beginn der vorliegenden Arbeit wurden zwei Hypothesen formuliert, die davon ausgingen, dass Zwischennutzungen zum einen zur Flexibilisierung und damit zur Anpassung der kommunalen Freiraumentwicklung an aktuelle Erfordernisse beitragen können und zum anderen, dass durch diese Art der Nutzung auch Handlungsansätze im Sinne eines „aktivierenden Staates“ eingeübt und weiterentwickelt werden können. Ausgehend von Aussagen zu aktuellen gesellschaftlichen, räumlichen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen wurden verschiedene Anforderungen an die derzeitige kommunale Freiraumentwicklung herausgearbeitet. Die empirische Untersuchung von Zwischen-nutzungsbeispielen hat verschiedene Aspekte beleuchtet, um herauszufinden, welchen Beitrag Zwischennutzungen zu diesen Anforderungen liefern können. Dabei zeigte sich, welche verschiedenartigen Funktionen Zwischennutzungen übernehmen, welche Rollen darin von öffentlichen Akteuren und der Zivilgesellschaft übernommen werden, wie sie in das lokalstaatliche Verwaltungshandeln eingebunden sind, aber auch, welche Problemstellungen sich aus dieser Art der Freiraumnutzung ergeben. Der abschließende Teil dieser Arbeit widmet sich der Frage, zu welchen Ergebnissen die untersuchten Beispiele in Verbindung mit den getroffenen Aussagen zu Rahmenbedingungen und aktuellen Erfordernissen der kommunalen Freiraumentwicklung in Bezug auf die eingangs formulierten Hypothesen führen.

Wie ausgeführt wurde, sind die aktuellen Entwicklungen geprägt durch heterogener werdende gesellschaftliche und räumliche Rahmenbedingungen. Alterung, zunehmende ethnische Mischung, Bevölkerungsrückgang, Pluralisierung von Lebensstilen, Entstandardisierung von Lebensverläufen, hohe Mobilität und wachsende soziale Disparitäten kennzeichnen die derzeitigen gesellschaftlichen Gegebenheiten. Sie sind verbunden mit einer zeitlichen Beschleunigung von Veränderungsprozessen. Auch stadträumliche Situationen zeigen ein zunehmend uneinheitliches Bild, in dem Schrumpfung, Suburbanisierung und Reurbanisierung räumlich eng verflochten sind, wobei insbesondere Schrumpfungstendenzen zu „neuartigen“, perforierten Stadtstrukturen mit ungewissen weiteren Entwicklungen führen. Diese Heterogenisierung und die damit einhergehende zunehmende Unbestimmbarkeit gesellschaftlicher und räumlicher Rahmenbedingungen führen zur Frage, inwieweit sich die öffentlich angestrebte Freiraumentwicklung noch nach bisherigen Zielsetzungen und bisher zugrunde gelegten verallgemeinerten Ansprüchen richten kann bzw. soll. Die kommunale Finanzlage verlangt außerdem nach einer Prioritätensetzung innerhalb des bisherigen Leistungsspektrums. Die Kommune ist also gefordert, sich bezüglich ihrer Kernaufgaben, aber auch bezüglich ihrer Rolle in der Freiraumentwicklung neu zu positionieren: Dies drückt sich einerseits darin aus, dass sich die kommunale Freiraumentwicklung, dem „Neuen Steuerungsmodell“ folgend, stärker kunden- bzw. nachfrageorientiert ausrichtet und zum anderen verstärkt auf eine kooperative Leistungserbringung nach dem Verständnis eines „aktivierenden Staates“ baut. Aber auch von bürgerschaftlicher Seite wächst der Anspruch nach mehr Möglichkeiten zu eigeninitiativem Handeln, der sich im Freiraum etwa in der

vorübergehenden „Inbesitznahme“ von Flächen abseits klassischer Freiraumangebote äußert. In beiden Fällen sind entsprechende „Spielräume“ im Freiraum gefragt, die ein solches Handeln ermöglichen. Vermehrt wird dabei von „Möglichkeitsräumen“ gesprochen, die Experimente erlauben, mit Nutzungen wie mit „Produktionsprozessen“. Dem Rechnung tragend, wird Freiraumversorgung nicht mehr nur als Bereitstellung von „fertigen“ Freiräumen im klassischen Sinne verstanden, sondern zunehmend auch als „Bereitstellung“ von Möglichkeiten. Das Freiraumgefüge erweitert sein Spektrum damit um einen Freiraumtyp, der nicht unbedingt klassischen Freiraumnutzungen genügen oder entsprechen muss, dafür aber offen ist für aktuelle Ansprüche und Erfordernisse. Dadurch finden zunehmend flexible, nachfrageorientierte, teilweise flüchtige Nutzungsmöglichkeiten Eingang in öffentliche Überlegungen und Ansätze zur Freiraumentwicklung. Zwischennutzungen als ein solcher flexibler, flüchtiger Freiraum stehen damit nicht mehr außerhalb des öffentlichen Planungsgeschehens, sondern werden zunehmend in formale und strategische Instrumente zur Stadt- und Freiraumentwicklung integriert, und sie werden in Form konkreter Beispiele auch in die Realität umgesetzt.

Welche Potentiale Zwischennutzungen aus dem bisher Gesagten für aktuelle Aufgabenstellungen und Handlungsansätze in der kommunalen Freiraumentwicklung zeigen und inwieweit diese Eingang in die kommunale Verwaltungspraxis gefunden haben, wird in den folgenden Punkten dargestellt.

6.1 Erweiterung des Funktions- und Nutzungsspektrums

Die aktuellen Rahmenbedingungen führen zur Ausdifferenzierung und einem stärkeren Wechsel von Freiraumansprüchen. Die bislang im Vordergrund stehende Bedeutung als Ort von Erholung und Freizeit drückt sich vermehrt in wechselhaften, „modebedingten“ Nutzungen aus, in Events, Trendsportarten und der Suche nach Möglichkeiten der Selbstinszenierung. Angesichts zunehmender sozialer Disparitäten und sinkender Sozialleistungen erhält die Frage nach den sozialen Funktionen von Freiräumen neues Gewicht. Ökonomische Funktionen gewinnen insgesamt an Bedeutung, aber nicht nur als weicher Standortfaktor, sondern auch als Ort informeller Ökonomie. In schrumpfenden Städten bzw. Stadtteilen treten räumlich-strukturierende und ökologische Funktionen von Freiräumen stärker in den Vordergrund, verlangen aber gleichzeitig nach neuen Interpretationen dieser Funktionen. Konventionelle öffentliche Freiräume und auch bisherige Ansätze zur Flexibilisierung von Nutzungen durch nutzungsoffene Gestaltungen scheinen solchen Erfordernissen nur teilweise gerecht zu werden. Zwischennutzungen werden aufgrund ihrer funktionalen, zeitlichen und räumlichen Flexibilität als Möglichkeit gesehen, diese unterschiedlichen Ansprüche und Bedeutungen aufzugreifen und Platz für wechselhafte und kurzfristige, aber auch experimentelle Nutzungen zu bieten, ohne dadurch Verdrängungsprozesse etablierter Nutzungen auszulösen.

Die untersuchten Beispiele zeigen, dass verschiedene dieser Potentiale sowohl in prosperierenden als auch in schrumpfenden Städten aufgegriffen werden, teils systematisch, wie in Leipzig und Wien, teils verstanden als Ausnahmefall wie in Zürich und Hamburg. Die Nutzungen selbst, die unter Mitwirkung der kommunalen

Freiraumentwicklung entstehen, sind dabei allerdings häufig nicht experimentell, sondern bewegen sich vor allem in prosperierenden Städten weitgehend im Spektrum gängiger oder zeitaktueller Freiraumnutzungen. Es handelt sich um Spiel- und Sportangebote (hier auch modeabhängige Trendsportarten) oder um Aufenthaltsbereiche für Nachbarschaften oder Bevölkerungsgruppen, die in Vereinen, Initiativen o.Ä. organisiert sind. Es zeigen sich aber doch manche Unterschiede gegenüber konventionellen Freiraumangeboten, in denen aktuelle Ansprüche zum Tragen kommen. In Wien äußern darüber hinaus Jugendliche verstärkt den Wunsch nach Orten für selbstorganisierte Events. Dies kann als Ausdruck des allgemeinen Trends in der Freiraumnutzung nach selbstbestimmteren Nutzungsmöglichkeiten in Form temporärer Aktionen an Orten abseits „klassischer“ öffentlicher Räume interpretiert werden.

In Leipzig als Beispiel einer schrumpfenden Stadt kommen neben „alltäglichen“ Freiraumnutzungen solche hinzu, die an sich nicht ungewöhnlich sind, die aber bisher nicht im Rahmen der kommunalen Freiraumentwicklung bereitgestellt wurden, wie Stellplatzflächen, Nachbarschaftsgärten (bei der Bezugnahme auf Gärten beschränkte sich die kommunale Freiraumentwicklung bisher auf die Form des Kleingartens) oder künstlerische Interventionen. In Bezug auf künstlerische Interventionen wird festgestellt, dass es sich bisher um Ausnahmen handelt, denen die öffentliche Hand teilweise (vgl. Leipzig) etwas reserviert gegenübersteht. Wie die Studie zu Raumpionieren in Berlin zeigt, entstehen Zwischennutzungen aus dem künstlerischen bzw. kulturellen Bereich, die vielleicht am ehesten dem Bild einer „experimentellen“ Nutzung entsprechen, durch Akteure aus kreativen Milieus, in der Regel abseits der kommunalen Freiraumentwicklung.

Das heißt, Zwischennutzungen mögen zwar ein Experimentierfeld für Nutzungen sein, dieses Potential wird aber bisher von der kommunalen Freiraumentwicklung kaum aufgegriffen bzw. gezielt eingesetzt. Gerade in schrumpfenden Städten deuten sich hier allerdings Veränderungen an, wie ein Leipziger Beispiel zeigt. Darin wird auch deutlich, dass es größere Hürden zu bewältigen gibt, um eine für das Freiraumressort ungewöhnliche Nutzung zu unterstützen als eine solche, die – in dauerhafter Form – zum klassischen Repertoire gehört. Dies dürfte mit ein Grund sein, warum sich das Spektrum der von der kommunalen Freiraumentwicklung mitgetragenen Zwischennutzungen bisher doch schwerpunktmäßig im Bereich traditioneller Nutzungen bewegt.

Zu einem „Experimentierfeld“ für Nutzungen und damit zur Erweiterung des gängigen Nutzungsspektrums kommt es offensichtlich tendenziell in jenen Städten, wo Zwischennutzungen grundsätzlich als Nutzungsart von öffentlicher Seite akzeptiert und in bestimmten Fällen erwünscht sind. Dies führt dazu, dass es eine größere Zahl an Beispielen gibt, die ein Erproben überhaupt ermöglichen. Dadurch lassen sich offensichtlich Handlungsroutinen ausbilden, auf deren Basis dann auch ungewöhnlichere Nutzungen öffentliche Unterstützung erhalten. Die Beispiele „produzieren“ außerdem „Anschauungsmaterial“, das weitere Bevölkerungskreise zur Äußerung von Nutzungsideen animiert, die teilweise auch von den gängigen Freiraumnutzungen abweichen (vgl. Event-Orte für Jugendliche). Das Beispiel Leipzig zeigt darüber hinaus, dass das Ziel, möglichst viele Brachen mit Nutzungen zu besetzen, dazu führt, dass von der kommunalen Frei-

raumentwicklung selbst Nutzungen bzw. Funktionen aufgegriffen bzw. unterstützt werden, die bisher nicht zum Aufgabenspektrum gehört haben oder dort einen anderen Stellenwert hatten (z.B. Stellplätze, Nachbarschaftsgärten). Gerade in schrumpfenden Städten stehen daher nicht unbedingt klassische Versorgungsüberlegungen im Vordergrund, sondern grundsätzlich die Inwertsetzung brachliegender Flächen, was offensichtlich zu einer, gemessen am bisherigen Spektrum an öffentlich bereitgestellten Freiräumen, größeren Toleranz gegenüber unkonventionelleren Nutzungen führt.

Zwischennutzungen scheinen für die kommunale Freiraumentwicklung insgesamt betrachtet also tatsächlich Möglichkeiten zu bieten, einerseits auf akute und vorübergehende Nutzungswünsche einzugehen und damit sowohl aktuellen Ansprüchen nach mehr Kundenorientierung und dem Wunsch nach selbstbestimmten Nutzungsmöglichkeiten nachzukommen und andererseits neuen Freiraumfunktionen jenseits von Versorgungsleistungen Rechnung zu tragen, wie sie etwa in schrumpfenden Städten gefragt sind. Es zeigt sich aber auch, dass gerade die Umsetzung bisher ungewohnter Nutzungen mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden ist, die möglicherweise mit ein Grund sind, dass derartige Ansätze (bisher) nicht in größerem Maße zum Tragen kommen und sich eine Erweiterung des Nutzungs- und Funktionsspektrums von Freiräumen auch auf temporärer Basis nicht ohne weiteres bewältigen lässt. Ganz im Sinne von „Experimenten“ können aber diese einzelnen Beispiele als Pilotprojekte verstanden werden und Diskussionsprozesse über Freiraumansprüche, Nutzungen und Funktionen vorantreiben und damit Anpassungsprozesse in der Freiraumversorgung insgesamt befördern.

6.2 Einüben von neuen Rollen und Kooperationskonstellationen

Angestoßen durch die Erkenntnis über die beschränkten hoheitlichen und formalen Steuerungsmöglichkeiten räumlicher Entwicklungsprozesse und forciert durch die knappen öffentlichen Finanzen treten auch in der kommunalen Freiraumentwicklung, dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ folgend, Kooperationen mit nicht-öffentlichen Akteuren in den Vordergrund. Neben traditionellen Versorgungsleistungen im Sinne einer hoheitlich geprägten Bereitstellung von Freiräumen kommt der öffentlichen Hand vermehrt die Aufgabe der „Ermöglichung“, der Koordinierung bürgerschaftlicher (und auch marktwirtschaftlicher) Aktivitäten zu, während die Zivilgesellschaft aufgefordert ist, ihre „Kundenwünsche“ zum Ausdruck zu bringen und sich möglicherweise aktiv an deren Umsetzung zu beteiligen. Aber auch von Seiten der Bürgerschaft selbst werden mehr Möglichkeiten zu eigeninitiativem Handeln gefordert, die sich im Freiraum in der Suche nach selbstbestimmten und individuellen Aneignungs- und Nutzungsmöglichkeiten äußern. Neben Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wird angesichts der Komplexität heutiger Aufgaben auch die Notwendigkeit vermehrter amtsinterner Kooperationen betont. Zwischennutzungen gelten als „Freiraumtyp“, der aufgrund seines vorübergehenden Charakters mehr Spielraum und eine erhöhte Fehlerfreundlichkeit für Vorgehensweisen abseits eingespielter Wege eröffnet und dadurch sowohl öffentlichen als auch zivilgesellschaftlichen Akteuren wiederholt die Möglichkeit bietet, verschiedene Arten von Kooperation und damit verschiedene Rollen zu erproben bzw. einzuüben.

Die untersuchten Städte und Studien zeigen, dass im Zuge von Zwischennutzungen tatsächlich vielfältige Kooperationen stattfinden. Neben der Einbeziehung von BürgerInnen als potentiellen NutzerInnen lässt sich im Entstehungsprozess auch eine enge Kooperation mit anderen Dienststellen beobachten, die je nach Nutzung über das Spektrum jener Kontakte hinausreicht, das im Zuge „klassischer“ Vorgehensweisen in der Freiraumentwicklung notwendig ist. Handelt es sich um eine private Fläche, kommt es außerdem zu Verabredungen mit GrundeigentümerInnen, um eine legale Basis für öffentliche Nutzungen herzustellen. Die in Kapitel 5 erörterten Zwischennutzungsbeispiele lassen erkennen, dass sowohl für die Aktivierung von BürgerInnen als auch für die (notwendige) Überzeugungsarbeit „innerhalb der eigenen Reihen“ und gegenüber GrundeigentümerInnen die beiden folgenden Faktoren von besonderer Bedeutung sind: intermediäre Einrichtungen bzw. Akteure, die eine Verbindung zwischen verschiedenen Stellen auf öffentlicher Seite, BürgerInnen und GrundeigentümerInnen herstellen und koordinierend tätig sind, sowie anschauliche Beispiele. Neben Koordinationsstellen, wie sie in Berlin, Leipzig und Wien mit unterschiedlichem Auftrag von öffentlicher Seite eingerichtet wurden und auch in den verschiedenen Studien immer wieder gefordert werden, übernehmen je nach Stadt und Situation verschiedenste Akteure eine solche vermittelnde, koordinierende Rolle. Entscheidend scheint dabei vor allem deren Verankerung vor Ort, die „Bürgernähe“ zu sein, etwa die im Bezirk ansässigen Gartenbauabteilungen oder „bürgernahe Beamte“ in Hamburg bzw. Gebietsbetreuungen in Wien. Sind die entsprechenden Stellen aber nicht dezidiert für derartige Aufgaben zuständig, zeigt sich das Problem, dass der dadurch entstehende Aufwand abseits des eigentlichen Arbeitsauftrages bewältigt werden muss und sowohl Bereitschaft als auch Möglichkeiten, dies personell und finanziell zu tragen, beschränkt sind. Daneben sind es offensichtlich vor allem umgesetzte Beispiele und gezielte Öffentlichkeitsarbeit, die die Entstehung von weiteren Zwischennutzungen vorantreiben können. Mit jedem Beispiel werden Abläufe erprobt und verbessert und es stellen sich, wie sich zeigt, nach einer gewissen Zeit Routinen ein, die die Umsetzung erleichtern. Vor allem in Leipzig und Wien, wo Zwischennutzungen offiziell „propagiert“ werden, wird deutlich, dass dadurch „Lernprozesse“ ausgelöst werden können und die Bereitschaft, von angestammten Rollen abzugehen und sich auf neue Aufgaben und Kooperationen einzulassen, bei den verschiedenen Akteuren wächst.

Die Beispiele zeigen aber auch, dass gerade der hier anklingende „Mehraufwand“ dazu führt, dass es im Zuge einer Zwischennutzung nicht in jedem Fall zu einer „Ko-Produktion“ von öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft kommt. Es wird darauf verwiesen, dass eine aktive Einbindung von BürgerInnen bei dauerhaften Nutzungen durchaus angestrebt wird, dass dies bei Zwischennutzungen aber teilweise bewusst abgelehnt wird, mit dem Hinweis, dass dieser Prozess für eine temporäre Nutzung zu zeitaufwendig ist und das Zeitfenster der möglichen Nutzung dafür zu gering. Eine zusätzliche Belastung entsteht vor allem dann, wenn ein solcher Kooperationsprozess nicht zum Arbeitsauftrag gehört, sondern „auf freiwilliger Basis“ neben der eigentlichen Arbeit bewältigt werden muss. Wie sich oben andeutete, kann eine offiziell für die Koordination von Zwischennutzungen zuständige Stelle hier unterstützend wirken und damit zumindest Teile des entstehenden Arbeitsaufwandes übernehmen. Andererseits lassen sich solche Kooperationsprozesse vermutlich besser bewältigen, wenn sie im Zuge anderer Aufgaben – etwa im

Zusammenhang mit dauerhaften Freiräumen – stärker im Verwaltungshandeln verankert wurden und durch gewisse Ablaufroutinen mit geringerem Arbeitsaufwand zu bewältigen sind.

Das Beispiel Dietzenbach macht außerdem deutlich, dass im Zuge von Kooperationen, die BürgerInnen mehr Selbstbestimmung in der Nutzung von Freiräumen einräumen sollen, von öffentlicher Seite gewisse Schwierigkeiten bestehen, die sich daraus ergebenden Nutzungen auch zuzulassen bzw. zu unterstützen. Wobei das Beispiel andeutet, dass es nicht nur die Nutzung selbst ist, die für die öffentliche Kooperationsbereitschaft ausschlaggebend ist, sondern auch die Bevölkerungsgruppe, deren Bedürfnisse damit zum Ausdruck kommen. Mit dem Einräumen von Handlungsspielräumen für BürgerInnen reduzieren sich auch die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand. Dieses Beispiel veranschaulicht, dass der Verwaltung hier eine neue Rolle zukommt, weg von der Bereitstellung von Freiräumen hin zur Ermöglichung von Aneignungsprozessen, dass der damit verbundene Steuerungsverlust aber nicht unbedingt akzeptiert wird. Der „Rollenwechsel“ fällt offensichtlich schwer, selbst wenn es sich „nur“ um temporäre Nutzungen handelt, denen grundsätzlich eine höhere Toleranz entgegengebracht wird. Es wird aber auch deutlich, dass die öffentliche Hand Kriterien benötigt, an denen sie ihre Entscheidungen ausrichtet, um diese nachvollziehbar zu machen und zu legitimieren.

Die Annahme, dass im Zuge von Zwischennutzungen kooperative Prozesse erprobt werden können, lässt sich also zwar grundsätzlich bestätigen. Es zeigt sich aber auch, dass sich dieses Potential nicht „automatisch“, quasi als „Nebenprodukt“ von Zwischennutzungen einstellt, sondern im Gegenteil nicht zwingend erforderliche Kooperationen wie jene mit BürgerInnen aufgrund des zu erwartenden Aufwandes, aber auch des damit verbundenen „Steuerungsverlustes“ teilweise abgelehnt werden. Die kommunale Freiraumentwicklung übernimmt also auch im Zuge von Zwischennutzungen manchmal die klassische Rolle des „Freiraumproduzenten“ und nicht immer die des „Ermöglicers“. Letztere etabliert sich möglicherweise in der kommunalen Freiraumentwicklung eher im Rahmen langfristiger Nutzungen oder wenn kooperative Ansätze noch stärker Eingang in das allgemeine Verwaltungshandeln gefunden haben. Kooperationen mit GrundeigentümerInnen und anderen Dienststellen, die für den Zwischennutzungsprozess unerlässlich sind, dürften hingegen durchaus einen gewissen „Erprobungseffekt“ erfahren, der nicht nur dazu führt, dass sich Zwischennutzungen leichter umsetzen lassen, vor allem wenn wiederholt dieselben Akteure beteiligt sind, wie die Beispiele zeigen, sondern der sich aufgrund sich bildender Vernetzungen zwischen unterschiedlichen Akteuren möglicherweise auch fruchtbar auf andere Arbeitsaufgaben in der kommunalen Freiraumentwicklung auswirkt (vgl. Beispiel Dietzenbach). Dies könnte umso eher passieren, je mehr die für Zwischennutzungen zuständigen Akteure bzw. Stellen auch in andere Arbeitsbereiche der Freiraumentwicklung eingebunden sind.

6.3 Empowerment im Rahmen von Zwischennutzungen

Mit der Bedeutungszunahme kooperativer Planungsansätze einher geht die Sorge, dass durch die unterschiedlichen Artikulations- und Beeinflussungspotentiale einzelner Bevölkerungsgruppen nicht alle ihre Interessen im gleichen Maße einbringen können und dadurch Partikularinteressen in den Vordergrund treten. Manche Bevölkerungsgruppen müssen also zuerst dazu befähigt werden, ihre Interessen zu artikulieren. Entsprechende Empowerment-Ansätze werden daher als wichtige Maßnahme angesehen, um Chancengleichheit in der Teilhabe an kooperativen Prozessen herzustellen. Vor dem Hintergrund reduzierter öffentlicher Leistungen wird Empowerment-Prozessen außerdem eine wichtige Rolle beigemessen, um am Grundsatz einer sozial gerechten Freiraumversorgung festhalten zu können. Denn zum einen ist für die Erfüllung von Freiraumansprüchen offensichtlich verstärkt die Fähigkeit zu eigeninitiativem Handeln gefragt; zum anderen wird diskutiert, dass es vielleicht nicht so sehr um einen quantitativen Ausgleich geht, sondern auch um das Eröffnen von solchen Handlungsspielräumen für selbstbestimmte Aktivitäten, um die Freiraumsituation für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu verbessern und darüber gleichzeitig Integrationsprozesse und die Bildung sozialen Kapitals zu befördern.

Die betrachteten Zwischennutzungsbeispiele lassen erkennen, dass temporäre Nutzungen durchaus Handlungsspielräume für zivilgesellschaftliche Akteure eröffnen können. Es wird aber auch deutlich, dass sich solche Spielräume nicht von selbst und nicht in jedem Fall ergeben. Die in verschiedenen Städten eingerichteten Koordinationsstellen stellen eine wichtige Anlaufstelle für Nutzungsinteressierte dar, sie setzen aber den ersten Schritt, das Artikulieren eigener Ansprüche, bereits voraus und bieten daher kaum Unterstützung für weniger „befähigte“ Akteure, diese erste Hürde zu bewältigen. In den Beispielen zeigt sich dementsprechend auch, dass es sich bei jenen Akteuren, die aktiv für die temporäre Nutzung einer Brache eintreten, in aller Regel um Gruppen handelt, die bereits in irgendeiner Form organisiert sind, als Initiative, Verein o.Ä., was das Formulieren eigener Ansprüche und dem Vertreten nach außen erleichtert. Die Feststellung, dass durch kooperative Prozesse die Bedürfnisse artikulationsstärkerer Gruppen betont werden, zeigt sich offensichtlich auch im Zusammenhang mit Zwischennutzungen. Soll das Potential, durch diese Art von Freiräumen bewusst einen Beitrag zur Verbesserung der Situation benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu leisten, genutzt werden, sind also, wie auch in anderen Beteiligungs- oder Kooperationsprozessen, gezielt Hilfestellungen zum Formulieren von Ansprüchen notwendig, die über die Unterstützung der Koordinationsstellen hinausgehen bzw. in Kooperation mit anderen Stellen bzw. Akteuren erfolgen müssen. In Beispielen aus Hamburg und Dietzenbach zeigt sich, dass dort niedrigschwellige Anlaufstellen bzw. intermediäre Akteure direkt vor Ort ausschlaggebend waren, um benachteiligte Gruppen in der Artikulation von Freiraumansprüchen zu unterstützen. Diese Beispiele illustrieren aber auch, dass die im Entstehungsprozess einer Zwischennutzung bewirkten Empowerment-Impulse von öffentlicher Seite tendenziell nicht der Grund für die Unterstützung einer Zwischennutzung sind, also nicht gezielt eingesetzt werden, sondern eher – wenn überhaupt – als positiver „Nebeneffekt“ wahrgenommen werden.

In Bezug auf Kooperationen mit BürgerInnen wurde oben der Punkt angesprochen, dass diese teilweise deshalb abgelehnt werden, weil sie als zu langwierig für kurze Zeitfenster erachtet werden. Es fragt sich, ob Kooperationsprozesse mit benachteiligten Gruppen, die bereits mit der Unterstützung, eigene Ansprüche zu formulieren, beginnen, dadurch nicht einen längeren Zeithorizont benötigen und inwieweit der zur Verfügung stehende Zeitraum außerdem ausreicht, um „Nebeneffekte“ wie Empowerment- und Integrationsprozesse wirksam werden zu lassen. Gerade die teilweise sehr kurzfristigen Nutzungsmöglichkeiten auf Brachen in prosperierenden Städten sind dafür möglicherweise nicht sehr geeignet. Vielmehr bedarf es hier wohl verschiedener Befähigungsprozesse ganz unabhängig von bestimmten Zwischennutzungsmöglichkeiten, die je nach Verfügbarkeit von Flächen auch in die temporäre Aneignung von Brachen münden können. Eine wichtige Funktion haben dabei jedenfalls Einrichtungen bzw. Akteure vor Ort, etwa Quartiersmanagements (QMs), die in benachteiligten Quartieren arbeiten und deren dezidiertes Ziel es ist, die Selbsthilfepotentiale der lokalen Bevölkerung zu stärken. Durch eine gezielte Kooperation mit Koordinationsstellen für Zwischennutzungen könnten die Empowerment-Potentiale, die in temporären Nutzungen stecken, gezielt genutzt werden. Freitag/ Werner empfehlen deshalb grundsätzlich eine Verknüpfung dieser Funktionen durch die Ansiedlung von Koordinationsstellen für Zwischennutzungen innerhalb von QMs oder vergleichbaren Einrichtungen, weil sie deren integrierte Arbeitsweise auch für temporäre Nutzungen als förderlich erachten und weil auch in diesen Nutzungen soziale und stadträumliche Verbesserungsmaßnahmen verknüpft werden. Dass derartige Einrichtungen ohne dezidierten Auftrag zur Koordination von Zwischennutzungen bereits in dieser Richtung aktiv sind, deutet sich in den Hinweisen aus der Berliner Studie *cet-0/ studio urban catalyst* an, in der festgestellt wird, dass insbesondere in Gebieten, wo QMs oder Sanierungsträger tätig sind, häufiger ehrenamtlich organisierte und soziokulturell ausgerichtete Zwischennutzungen zu beobachten sind als in anderen Quartieren (im Unterschied zu kulturell/ künstlerisch oder kommerziell ausgerichteten Nutzungen, die ohne Unterstützung von selbstorganisierten Akteuren umgesetzt werden bzw. durch marktwirtschaftliche Mechanismen angetrieben werden).

Daraus lässt sich schließen, dass die Benachteiligung weniger durchsetzungs- oder artikulationsfähiger, „langsamerer“ Gruppen in Zwischennutzungen tendenziell noch stärker zum Tragen kommt als in dauerhaften Freiräumen, wenn solche Gruppen nicht bewusst gestärkt werden, da sonst die zeitlich beschränkten Handlungsspielräume (insbesondere bei Flächennutzungsdruck), die sich bei Zwischennutzungen möglicherweise bieten, vor allem von „schnelleren“, (besser) organisierten und artikulationsfähigeren Gruppen genutzt werden. Insbesondere das Hamburger und das Dietzenbacher Beispiel zeigen außerdem, dass gerade in Bezug auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen ein dezidierter politischer Wille zur Unterstützung ausschlaggebend ist.

6.4 Integration von Zwischennutzungen in die Praxis der kommunalen Freiraumentwicklung

Zwischennutzungen sind nicht grundsätzlich eine Aufgabe der kommunalen Freiraumentwicklung. Sie entstehen immer wieder, ohne jegliches Zutun öffentlicher Akteure.

Kinder und Jugendliche „erobern“ sich damit ganz von selbst Abenteuerspielräume; sie werden zu temporären Hundewiesen; Künstler und Eventagenturen finden darin Nischen mit günstigen Rahmenbedingungen und dem „gewissen“ Ambiente.

Die funktionale, räumliche und zeitliche Flexibilität hat Zwischennutzungen aber vor dem Hintergrund aktueller Rahmenbedingungen zu einem interessanten Ansatz in der kommunalen Freiraumentwicklung werden lassen. Die Heterogenisierung von Freiraumansprüchen im Zuge gesellschaftlicher Veränderungen, unbestimmbare räumliche Entwicklungen, die Reduzierung öffentlicher Leistungen und die Bedeutungszunahme kooperativer, konsensorientierter Vorgehensweisen verlangen offenbar nach einer Flexibilisierung bisheriger Versorgungsleistungen. Von verschiedenen Seiten wird daher für die Erweiterung der bisherigen Palette städtischer Freiräume um Zwischennutzungen als eigener Freiraumkategorie plädiert, die eine Art „Jokerfunktion“ in der Freiraumversorgung übernehmen sollen. Wie die vorangegangenen Punkte zeigen, scheinen sie dabei über spezifische Potentiale für verschiedene aktuelle Aufgabenstellungen zu verfügen, etwa die Verbesserung der Freiraumversorgung in dichten Gebieten, die Attraktivierung brachgefallener Standorte, das Eröffnen von Handlungsspielräumen im Freiraum für benachteiligte Bevölkerungsgruppen und die Möglichkeit zum Ausprobieren von Nutzungen, aber auch von verschiedenen Kooperationen. Um die verschiedenen Potentiale gezielt für die kommunale Freiraumentwicklung einsetzen zu können und Zwischennutzungen zu einem gebräuchlichen Bestandteil der Freiraumversorgung zu machen, gilt es, sie in das bestehende Verwaltungshandeln, in Arbeitsabläufe wie Instrumentarien zu integrieren und mit den bisherigen Versorgungsleistungen zu verbinden.

Die untersuchten Beispiele zeigen, dass Zwischennutzungen tatsächlich in verschiedenen Städten zur Bewältigung bestimmter Aufgaben der Freiraumentwicklung eingesetzt werden, teils gezielt befördert und als „offizieller“ Handlungsansatz eingebettet in strategische Instrumente, teils als seltener Sonderfall, der ohne expliziten Auftrag eher „zufällig“ durch das Zusammentreffen verschiedener Umstände zustande kommt. Im Vordergrund steht in beiden Fällen die Funktion als zusätzlicher Freiraum in dichten Quartieren oder als Ansatz zur Standortaufwertung in schrumpfenden Quartieren.

Das bestehende formale Planungsinstrumentarium, in Deutschland die Bauleitplanung, und entsprechende Ausnahmeregelungen sind offensichtlich ausreichend, um derartige Nutzungen zu ermöglichen. Ebenso reichen die bestehenden Möglichkeiten aus, um einen rechtsverbindlichen Rahmen auf Basis privatrechtlicher Verträge dafür zu schaffen. Es ist aber festzustellen, dass die Umsetzung von Zwischennutzungen, wenn sie als „Einzelfall“ auftreten, mit mehr Aufwand verbunden ist, weil bestimmte unterstützende Rahmenbedingungen nicht vorhanden sind. Beziehungsweise zeigt sich umgekehrt, dass das Zustandekommen in jenen Städten, wo ein expliziter öffentlicher Auftrag zu Zwischennutzungen besteht, durch verschiedene Strukturen und Hilfsmittel unterstützt wird, die sich dort in der Zwischenzeit entwickelt haben. Als entscheidend erweisen sich dabei klare Zuständigkeiten, womöglich verknüpft mit einer eigenen (Koordinations-)Stelle und entsprechenden personellen Ressourcen, aber auch Musternutzungsverträge, grundsätzliche Regelungsmöglichkeiten der Verkehrssicherheit und anschauliche Beispiele

sowie nicht zuletzt eine breite Akzeptanz innerhalb des politisch-administrativen Systems. Die Diskussion einzelner Potentiale wie das Antesten neuer Nutzungen, neuer Rollen für Lokalstaat und Bürgerschaft oder Empowerment-Ansätze für benachteiligte Gruppen macht aber auch verschiedene grundsätzliche Problemstellungen deutlich, die sich im Zuge von Zwischennutzungen ergeben, auch unter solchen „günstigen Bedingungen“.

Zwischennutzungen werden bisher hauptsächlich reaktiv in bestimmten Problemsituationen und in Form einer mehr oder weniger großen Zahl von Einzelfällen eingesetzt, sie werden aber kaum als grundsätzlich anzustrebender Bestandteil im Freiraumsystem verstanden. Das drückt sich unter anderem darin aus, dass Zwischennutzungen von Seiten der Grünflächenämter zwar als eine mögliche Freiraumnutzung, gleichzeitig aber klar als ein eigenes Thema betrachtet werden, das abseits des „eigentlichen“, nämlich dauerhaften Freiraumsystems liegt. Ansätze, Zwischennutzungen über eine einzelfallbezogene Betrachtungsweise hinaus gezielt in Freiraumkonzepte zu integrieren, deuten sich bisher erst vereinzelt an, etwa in dem konzeptionellen Stadtteilplan für den Leipziger Osten, wo dauerhafte und temporäre Freiräume gemeinsam eine im Entwicklungskonzept angedachte Grünstruktur bilden. Ob sich darin eine neue Art von konzeptionellem Ansatz zur Freiraumentwicklung abzeichnet, der temporäre Nutzungen gezielt einbindet, lässt sich anhand der vorliegenden Arbeit nicht beurteilen. Die dargestellten Beispiele deuten mit ihren unterschiedlichen Funktionen und Entstehungsprozessen jedenfalls an, dass Zwischennutzungen einen Beitrag zur Anpassung der bestehenden Aufgaben und Handlungsansätze der Freiraumentwicklung an aktuelle Erfordernisse leisten können. Sollen diese Beiträge systematisch und nachhaltig erschlossen werden, ist es aus meiner Sicht jedenfalls notwendig, Zwischennutzungen, wie dies etwa bei Ward Thompson anklingt, als eine neue „gängige“ Freiraumkategorie im Freiraumsystem zu etablieren und in eine vorausschauende Freiraumentwicklung zu integrieren.

Die Integration von Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln der kommunalen Freiraumentwicklung wirft neben den angesprochenen Aspekten zwei grundsätzliche Fragen auf, die sich im Zuge der Untersuchung der Praxisbeispiele wiederholt andeuten: die Frage der nachhaltigen Mittelverwendung und die Frage der Einbindung in das bestehende dauerhaft ausgerichtete Freiraumsystem. Die untersuchten Beispiele liefern keine konkreten Aussagen darüber. Die folgenden Ausführungen können daher nur erste gedankliche Ansätze dazu darstellen, eine vertiefende Betrachtung muss anderen Arbeiten vorbehalten bleiben.

▪ Nachhaltige Mittelverwendung

Aufgrund ihres „vorübergehenden“ Charakters wird in Bezug auf Zwischennutzungen immer wieder die Frage nach der Nachhaltigkeit der eingesetzten Mittel gestellt. Obwohl es sich bei temporären Nutzungen in der Regel um „low-budget“-Projekte handelt, ist auch deren Umsetzung immer mit einem gewissen finanziellen Aufwand verbunden. Zwischennutzungen zeichnen sich dabei zwar außerdem dadurch aus, dass verschiedene Finanzierungsquellen genutzt werden, es sind aber jedenfalls öffentliche Akteure beteiligt, wenn es gilt, sie als Instrument der kommunalen Freiraumentwicklung einzusetzen. Im

Zuge öffentlicher Personal- und tendenziell auch Sachleistungen werden also öffentliche Gelder verwendet. Angesichts von Personalabbau und leeren Stadtkassen auf der einen Seite und der zunehmenden Forderung nach nachhaltigen Ansätzen (auch nachhaltiger Mittelverwendung) auf der anderen Seite sind Zwischennutzungen verständlicherweise der kritischen Frage ausgesetzt, inwieweit der Aufwand im Verhältnis zu Art und Dauer der Nutzung steht. Insbesondere der Ansatz, Zwischennutzungen als Experimentierfeld für das Antesten von Nutzungen zu verstehen, der grundsätzlich die Akzeptanz eines möglichen Scheiterns voraussetzt, ist unter diesem Aspekt schwer zu argumentieren. Dies zeigt, dass durch Zwischennutzungen zwar eine gewisse Flexibilität im Umgang mit Nutzungen erzielt werden kann und Ansprüche, Gestaltungsmöglichkeiten und „Produktionsprozesse“ angetestet werden können, dass der Grundsatz der nachhaltigen Mittelverwendung der dafür nötigen Fehlertoleranz aber entgegensteht. Diese Problematik kommt auch bei öffentlichen Förderungen zum Tragen. Diese sind vielfach an eine bestimmte Dauer des Bestehens der geförderten Maßnahme gebunden und lassen sich dadurch für kurzfristige Projekte nur bedingt einsetzen. Eine Ausnahme bilden dabei Fördermöglichkeiten für kulturelle bzw. künstlerische Projekte, da temporäre Ansätze in diesem Zusammenhang nicht ungewöhnlich sind.

Einsparmaßnahmen scheinen kaum ein Ausweg aus diesem Dilemma zu sein, zumal es sich bereits um kostengünstige Projekte handelt und auch die Überantwortung von Leistungen an die Zivilgesellschaft bereits teilweise passiert. Außerdem ist zumindest ein koordinierender Beitrag von öffentlicher Seite unverzichtbar, wenn diese Zwischennutzungen als Teil der öffentlichen Freiraumentwicklung versteht, die dementsprechend auf übergeordnete Ziele abgestimmt werden müssen. Um dem Anspruch der Nachhaltigkeit zu genügen, gilt es daher wohl vielmehr, den Wert des Temporären zu verdeutlichen und Anerkennung dafür auf breiter Basis zu erlangen. Gerade jene Potentiale von Zwischennutzungen, die eher als „Nebeneffekt“ betrachtet werden, etwa die Möglichkeit, damit Empowerment- und Integrationsprozesse zu befördern, Impulse für die Weiterentwicklung von zivilgesellschaftlicher Eigeninitiative und damit letztlich von Handlungsansätzen der kommunalen Freiraumentwicklung zu liefern, aber auch, die bisherigen Versorgungsleistungen zu flexibilisieren, müssten stärker hervorgehoben werden, um temporäre Nutzungen auch unter dem Aspekt der nachhaltigen Mittelverwendung mehrheitsfähig zu machen. Eine gewisse Entspannung dieser Problematik könnte sich ergeben, da der Unterschied zwischen dauerhaften und vorübergehenden Maßnahmen in Zeiten beschleunigter Nutzungswechsel immer weniger wahrnehmbar scheint. Kohoutek/Kamleithner (2003: 12f) stellen angesichts dieser Entwicklungen überhaupt den Unterschied von Zwischen- und Dauernutzungen infrage.

Kritik an der Verwendung öffentlicher Mittel für Zwischennutzungen könnte es auch dahingehend geben, dass nicht unbedingt Freiräume für die „Allgemeinheit“ geschaffen werden, sondern dass damit tendenziell auf spezielle Nutzungsinteressen reagiert wird. Diesem Kritikpunkt ist allerdings entgegenzuhalten, dass auch im „konventionellen“ Freiraumangebot eine verstärkte „Kundenorientierung“ stattfindet und vielmehr gefragt werden müsste, ob es als nachhaltig anzusehen ist, spezifische Nutzungsansprüche einzelner Bevölkerungsgruppen in aufwendiger, weil langfristig angelegter Form zu

erfüllen, oder ob nicht gerade für Partikularinteressen weniger aufwendige, gegebenenfalls auch temporäre Nutzungen der adäquatere Lösungsansatz sind.

- **Einbindung in das bestehende Freiraumsystem**

Die Integration von Zwischennutzungen in das bestehende, auf Dauer ausgerichtete Freiraumsystem wirft grundsätzliche Fragen über Zielsetzungen und Herangehensweisen der Freiraumentwicklung auf. Vor allem der vorübergehende Charakter und die ungewohnten Prozessabläufe kollidieren mit klassischen, langfristig vorbereiteten, auf verschiedenen Analysen und Erhebungen basierenden Planungsprozessen, was vielleicht auch erklärt, warum Zwischennutzungspotentiale zwar projekt- und problembezogen vermehrt eingesetzt werden, warum sie aber bisher kaum als Teil des „regulären“ Freiraumsystems begriffen werden und damit in „regulären“ Abläufen berücksichtigt werden müssten.

So finden Zwischennutzungen in der Bauleitplanung keine Berücksichtigung – sie finden also außerhalb des von öffentlicher Seite formal festgelegten und langfristig angestrebten Flächennutzungsmusters statt³⁵. Ihre Umsetzbarkeit ist vielmehr auf das Brachfallen einer Fläche und einzelfallweise auf die Zustimmung von (öffentlichen wie privaten) GrundeigentümerInnen angewiesen, was das Zustandekommen solcher Nutzungen weder zeitlich genau bestimmbar noch parzellenscharf vorausschauend „planbar“ macht und daher immer mit einem relativ hohen Ungewissheitsfaktor verbunden ist. Zwischennutzungen lassen sich aufgrund dieser „Eigenschaft“, wie sich zeigt, zwar in konzeptionelle Planungsinstrumente integrieren, sie lassen aber keinen höheren Grad an zeitlicher oder räumlicher Verbindlichkeit zu. Sie sind damit als Teil eines aktuellen Planungsverständnisses zu deuten, das „Unbestimmbarkeit als Grundlage der Stadtplanung“ versteht (vgl. Sieverts 2001: 184) und in dem offene Prozesse gefragt sind, die nicht auf das Erreichen eines in einem Plan festgelegten Zielzustandes ausgerichtet sind, sondern in denen von strategischen Leitsätzen ausgehend Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten erkundet und konkrete Projekte entwickelt werden (vgl. Seite 2000a: A65).

Tatsächlich werden Zwischennutzungen in strategische Leitsätze integriert (vgl. z.B. Strategieplan Wien, konzeptioneller Stadtteilplan für den Leipziger Osten, Konzeption Spielraum Stadt Hamburg) und sie finden Umsetzung in Form konkreter Projekte. Sie finden sich aber bisher kaum in spezifischen Strategien und Konzepten zur Freiraumentwicklung oder werden, wie im Fall der Konzeption „Spielraum Stadt“ in Hamburg, nicht direkt mit konkreten Projekten verbunden. Sollen Zwischennutzungen hier, wie dies oben angedeutet wurde, nicht ein „Sonderfall“ neben klassischen Ansätzen sein, sondern integraler Bestandteil von Strategien und Konzepten zur Freiraumentwicklung, erscheint es nötig, nicht nur flexible Regelungen für Zwischennutzungen im Speziellen zu schaffen, sondern bestehende Handlungsansätze und Instrumente solchen Abläufen abseits des klassischen Planungshandelns gegenüber zu „öffnen“, wie sie offensichtlich für Zwischennutzungen notwendig sind.

³⁵ Eine Ausnahme bildet dabei das „Baurecht auf Zeit“ (vgl. Kap. 4.1), das aber, wie gezeigt wurde, für Freiraum-Zwischennutzungen, wie sie in der vorliegenden Arbeit berührt werden, nicht relevant ist.

Wie lässt sich diese geforderte „Flexibilität“ mittels Zwischennutzungen aber in der Praxis der kommunalen Freiraumentwicklung verankern? Ganz im Sinne des traditionellen Versorgungsansatzes könnte es eine Aufgabe der kommunalen Freiraumentwicklung sein, nicht nur auf Zwischennutzungsnachfragen zu reagieren, sondern neben anderen, klassischen Freiraumtypen auch gezielt Brachen öffentlich „bereitzustellen“ bzw. nutzbar zu machen, als Freiraum mit der spezifischen Qualität, nur vorübergehend vorhanden zu sein, keine bestimmte Funktion und Nutzung vorzugeben und in seiner Gestalt veränderbar zu sein. Dabei würde zwar der traditionelle und zunehmend zur Diskussion gestellte Ansatz der öffentlichen Bereitstellung verfolgt. Anstelle einer nur auf Nachfrage hin reaktiv entstehenden Zwischennutzung, wie es bei den bestehenden Beispielen in der Regel der Fall ist, wäre es aber vor allem eine „Bereitstellung“ jener „Möglichkeitsräume“, die als adäquate Antwort auf unbestimmbarere, wechselhafte und von Selbstbestimmung geprägte Freiraumansprüche verstanden werden.

Dabei sind zwei Ansätze denkbar: Zum einen könnten grundsätzlich möglichst viele der immer wieder entstehenden Brachen als temporäre öffentliche Freiräume verfügbar gemacht werden, zum anderen könnte, dem traditionellen Ansatz von Richtwerten folgend und daher mit vielfach weiterhin bestehenden Herangehensweisen verknüpfbar, ein bestimmter Schlüssel festgelegt werden, der jedem Quartier eine bestimmte Anzahl an Brachen bzw. eine bestimmte Quadratmeterzahl zuordnet, wobei eine wieder bebaute Fläche durch die Nutzbarmachung einer anderen Brache ersetzt werden würde und die Flächen damit durch das Quartier „wandern“ würden. Um Brachen öffentlich nutzbar zu machen, ist bisher in jedem Fall ein Aushandlungsprozess mit den (privaten, aber auch öffentlichen) GrundeigentümerInnen nötig. Wollte man alle brachliegenden Flächen zugänglich machen, wäre dies entsprechend dem derzeitigen Vorgehen mit einem hohen Aufwand verbunden und ließe sich daher nur für das Modell vorstellen, in dem nur eine gewisse Zahl von Brachen pro Quartier erschlossen wird. Für die grundsätzliche Nutzbarmachung aller Brachen wäre ein anderes Vorgehen notwendig. Bereits in Altröcks (1998) Überlegungen zur „Kultivierung des Vorläufigen“ klingt der Gedanke einer systematischen Erschließung von Brachen an. In der Studie „urban catalyst“ wird vorgeschlagen, dass Grundstücke (und Gebäude), die über ein Jahr nicht genutzt wurden, der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden müssen und die Eigentumsrechte damit (auf Zeit) eingeschränkt werden. Damit würde der Aufwand des wiederholten Aushandelns tatsächlich reduziert werden und es ergäben sich zwar zeitlich und räumlich nicht kalkulierbare, aber doch mit großer Wahrscheinlichkeit immer eine gewisse Zahl an Zwischennutzungsmöglichkeiten. Allerdings würde dieser formal zu regelnde Ansatz wiederum der Tendenz widersprechen, stärker auf informelle, kooperative Ansätze zu bauen. Bei der Diskussion von Problemen in der Zwischennutzungspraxis wurde die Sorge geäußert, dass durch das Zurückgreifen auf Zwischennutzungen zur Erfüllung öffentlicher Versorgungsaufgaben die politische Wahrnehmung der Wichtigkeit eines dauerhaft zu sichernden Freiraumsystems untergraben wird. Es ist vorstellbar, dass der „umfassende“ Ansatz, möglichst alle Brachen nutzbar zu machen, vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen, öffentliche Leistungen zu reduzieren, tatsächlich dazu führen könnte, dass ein zunehmender Anteil an öffentlichen Freiräumen in Form temporär zugänglich gemachter Flächen ohne weitere gestalterische oder ausstattungsmäßige Leistungen von öffentlicher Seite bereitgestellt würde (positiv formuliert als

„Möglichkeitsräume“ bezeichnet). Die Bereitstellung von Flächen, die im klassischen Sinne gestaltet sind und sich zur dauerhaften Sicherung in öffentlichem Eigentum befinden, würde sich hingegen auf ausgewählte, wahrscheinlich prominente Orte beschränken (eine Art von Schwerpunktsetzung, wie sie sich im Zuge von verschiedenen Pflegestufen bereits heute abzeichnet).

Diese vielleicht etwas abwegigen Gedanken zeigen, dass eine systematische Einbeziehung von Zwischennutzungen in die kommunale Freiraumentwicklung jedenfalls grundsätzlicher Überlegungen und wahrscheinlich auch Neupositionierungen im Hinblick auf bisherige Zielsetzungen bedarf.

7 Schlussbemerkungen

Mit der vorliegenden Arbeit wurde der Versuch unternommen, spezifische Eigenschaften und Potentiale von Zwischennutzungen und deren Relevanz für aktuelle Aufgaben und Handlungsansätze der kommunalen Freiraumentwicklung herauszuarbeiten. Es wurden diverse Überschneidungen zwischen Potentialen und Aufgaben festgestellt, die zu dem Schluss führen, dass Zwischennutzungen einen Beitrag zur Anpassung dieser Verwaltungsaufgabe an aktuelle Herausforderungen leisten können. Dies bezieht sich auf verschiedene Aspekte: Gemeint sind sowohl die konkreten Nutzungen, die im Rahmen von solchen temporären Projekten zum Tragen kommen, als auch „Produktionsprozesse“, Akteursrollen und Verwaltungsabläufe.

Es geht daher zum einen darum, Zwischennutzungen als neuen Freiraumtyp zu begreifen, der das gängige Repertoire an Freiraumkategorien wie Park, Platz, Spielplatz o.Ä. erweitert. Es geht aber auch darum, Zwischennutzungen als Impulsgeber für die Weiterentwicklung von Verfahrensweisen zu nutzen. Um sie dabei nicht „neben“ das dauerhaft zu sichernde, traditionelle Freiraumangebot zu stellen, sondern dauerhafte mit temporären Aspekten in übergeordneten Freiraumkonzepten, also in größeren stadträumlichen und thematischen Zusammenhängen, zu verknüpfen, gilt es, sie als Bestandteil der kommunalen Freiraumentwicklung zu verstehen und in deren „alltägliches“ Verwaltungshandeln zu integrieren. Darin klingt an, dass mit Zwischennutzungen auch neue Aufgaben auf die kommunale Freiraumentwicklung zukommen. Dies erscheint angesichts von Überlegungen, derzeitige Leistungen zu reduzieren, Prioritäten zu setzen und Aufgaben an den Markt oder die Zivilgesellschaft auszulagern, anachronistisch. Andererseits scheint gerade vor dem Hintergrund aktueller Rahmenbedingungen eine Anpassung von kommunalen Versorgungsleistungen hin zu einer „Ko-Produktion“ gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren notwendig, wozu Zwischennutzungen offensichtlich einen Beitrag leisten können.

Für die Integration von Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln, darauf deuten erste Institutionalisierungsschritte in manchen Beispielstädten hin, sind vielfältige Anpassungsprozesse notwendig. Dabei geht es nicht darum, traditionelle Zielsetzungen der kommunalen Freiraumentwicklung wie die langfristige Sicherung von Freiräumen preiszugeben, denn ohne jeden Zweifel gibt es Freiräume, die etwa aufgrund ihrer kulturhistorischen, stadtgestalterischen oder ökologischen Bedeutung dauerhaft gesichert werden müssen. Vielmehr geht es um die Verbindung unterschiedlicher Zeithorizonte im Planungsgeschehen, genauso wie um die Verknüpfung von traditionellen Aufgabenverständnissen und Herangehensweisen mit neuen diesbezüglichen Ansätzen. Unterstützt bzw. erleichtert wird dieser Integrationsprozess von Zwischennutzungen durch aktuelle Veränderungen und Anpassungen im Verwaltungshandeln der kommunalen Freiraumentwicklung, wo neben der klassischen Bereitstellung von Freiraumangeboten die „Bereitstellung von Möglichkeiten“ in offenen Prozessen – dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ entsprechend – insgesamt an Bedeutung gewinnt. Die derzeitige Aktualität des Themas Zwischennutzung in der Stadt- und Freiraumentwicklung resultiert nicht zuletzt

gerade aus diesen Veränderungen im Planungsverständnis, die „plötzlich“ Berührungspunkte mit temporären Aspekten schaffen, die bisher abseits des Planungsgeschehens standen. Schild (2005: 29) kommt in ihrer Untersuchung von temporären Installationen im Freiraum zu einem ähnlichen Schluss und meint, dass die aktuelle Bedeutung zeitlich befristeten Erscheinungen als Hinweis auf die Etablierung einer prozessual verstandenen Planung zu interpretieren ist.

Es geht nicht, das wird deutlich, um einen Wechsel von Handlungsansätzen, sondern vielmehr um die Verknüpfung von traditionellen und neuen Herangehensweisen. Die dafür notwendigen Adaptierungsprozesse lassen sich nicht verordnen, sondern müssen schrittweise weiterentwickelt und aufeinander abgestimmt werden. Öffentliche Akteure sind damit gefordert, innerhalb des eigenen Verwaltungshandelns neue Wege und Herangehensweisen zu „erproben“ und neue Sichtweisen einzuüben. Die sich derzeit in der Freiraumentwicklung herausbildenden Ansätze erleichtern offensichtlich die Integration von Zwischennutzungen in das Verwaltungshandeln. Zwischennutzungen scheinen daher auch ein Mittel zu sein, um diese neuen Ansätze anzutesten und weiterzuentwickeln. Sie können also über den Kontext temporärer Nutzungen hinaus als Beitrag zur Weiterentwicklung von kommunalen Handlungsansätzen verstanden werden, wie dies auch in der Aussage von Healey deutlich wird. „Strategic action, which creates new modes of governance, works through lots of small interventions around particular projects and initiatives, in networks, in discourses and practices“ (Healey 2004: 18). Während sich die angesprochene Projektebene – also die Zwischennutzung selbst – kurzfristig umsetzen lässt, wie die vielen aktuellen Beispiele zeigen, ist die Verankerung neuer Steuerungsansätze im alltäglichen Verwaltungshandeln aber ein Prozess, der, wie Healey (ebd.) meint, eine Generation in Anspruch nimmt, mindestens.

8 Literatur

Albrechtshäuser, Edgar Michael (2002): Bürgerverantwortliches Stadtgrün. Informationen – Argumentationshilfen – Steuerungsinstrumente; IKU Reihe „Kommune und Umwelt“ Band 13/14; Fachhochschulverlag.

Altrock, Uwe (1998): Manifest für die Kultivierung des Vorläufigen. In: Jahrbuch Stadterneuerung, Berlin, S. 25-34.

Altrock, Uwe (2004): Anzeichen für eine „Renaissance“ der strategischen Planung? In: Altrock, Uwe/ Günter, Simon/ Huning, Sandra/ Peters, Deike (Hg.) (2004): Perspektiven der Planungstheorie, Berlin, S. 221-238.

Altrock, Uwe/ Güntner, Simon/ Kennel, Corinna (2004): Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Altrock, Uwe/ Günter, Simon/ Huning, Sandra/ Peters, Deike (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie, Berlin, S. 187-207.

Bäuerle, Gerhard (1984): Der Freiraum als räumliches Wertobjekt: Ein Ansatz zu einer räumlichen Werttheorie, konkretisiert am Beispiel des freizeitorientierten Freiraums unter besonderer Berücksichtigung von Wohnergänzungsflächen. München.

Baugesetzbuch (2005), 37. Auflage, Stand 1. Dezember 2004, dtv, München.

Baumgarten, Heiner (1997): Die Konzeption „Spielraum Stadt“ für Hamburg. In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 5/1997, S. 299-304.

Baumgarten, Heiner (2001): „Grünflächenämter mit Zukunft“. In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 12/2001, S. 815-818.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg) (2003): Städte als Standortfaktor. Öffentlicher Raum. Werkstatt: Praxis Nr.2/2003, Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2004): Zwischennutzung und neue Freiräume. Städtische Lebensräume der Zukunft. Dez. 2004, Bonn.

BDLA (2003): Landschaftsarchitekten im Stadtumbau.
http://www.bdla.de/pdf/bdla_stadtumbau_200301.pdf [Zugriff 22.05.2006].

Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/ M.

Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.

Bezirksamt Berlin Friedrichshain-Kreuzberg (2004): brach. und danach. Zwischennutzung von Brachflächen im Samariterviertel. STATTBAU GmbH im Auftrag des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg. Broschüre zur Projektdokumentation. Berlin.

BiB – Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2004): Bevölkerung: Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen. Die wichtigsten Fragen. Sonderheft. 2. überarb. Auflage, Wiesbaden.

Birg, Herwig (2004): Historische Entwicklung der Weltbevölkerung. In: Informationen zur politischen Bildung Nr. 282, 1. Quartal 2004.

Bochnig, Stefan/ Selle, Klaus (Hg.) (1992): Freiräume für die Stadt. Sozial und ökologisch orientierter Umbau von Stadt und Region. Band 1: Programme, Konzepte, Erfahrungen. Wiesbaden/ Berlin.

- Bochnig, Stefan/ Selle, Klaus (Hg.) (1993): Freiräume für die Stadt. Sozial und ökologisch orientierter Umbau von Stadt und Region. Band 2: Instrumente der Freiraumentwicklung. Wiesbaden/ Berlin.
- Borchard, Klaus (1974): Orientierungswerte für die städtebauliche Planung. Münster.
- Bruns, Diedrich (2004): Innerstädtisches Ausgleichsflächenmanagement der Stadt Leipzig. Abschlussbericht und Empfehlung. unveröff.
- Bruns, Diedrich/ Heck, Astrid (2003): Kreatives Flächenmanagement. In: Garten und Landschaft 9/2003, S. 25-27.
- Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (Hg.) (1998): Brachen als Chance. Konzepte und Projekte zur doppelten Innenentwicklung, Hannover.
- Bürgin, Matthias/ Cabane, Philippe (1999): Akupunktur für Basel. Zwischennutzung als Standortentwicklung auf dem Areal des DB-Güterbahnhofs in Basel. Basel.
- Bund der Steuerzahler in Sachsen e.V., Kommunallexikon, <http://www.steuerzahler-sachsen.de/> [Zugriff: 02.06.2006].
- Caspers, Heike (2005): Kleingärten heute – zwischen Tradition und neuen Gartenbewegungen. Dipl.Arb. Fachbereich 06 – Architektur Stadtplanung Landschaftsplanung, Universität Kassel.
- cet-0/ studio urban catalyst (2004): raumpioniere berlin. Studie im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Abt. 1, Stadt- und Freiraumplanung. Dez. 2004, Berlin.
- Dangschat, Jens S. (1997): Sustainable City – Nachhaltige Zukunft für Stadtgesellschaften? In: Brand, K.-W. (Hg.): Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen. S. 169-191.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2004): Hauptprobleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik. Ergebnisse der Difu-Umfrage 2003. In: Difu-Berichte 1/2004, S. 7.
- Ehrenberg, Hermann-Josef (2004): Baukultur ist Gesellschaftskultur. Ein Beitrag der Grünordnung zum öffentlichen Raum am Beispiel der Stadt Kaiserslautern. In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 12/ 2004, S. 19-24.
- Engstler, Heribert/ Menning, Sonja (2003): Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Lebensformen, Familienstrukturen, wirtschaftliche Situation der Familien und familien-demographische Entwicklung in Deutschland. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt. Erweiterte Neuauflage. Berlin.
- Firth, Kathryn/ Burdett, Richard (2002): Der neue Masterplan. In: Garten und Landschaft 10/2002, S. 26-30.
- FLL – Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau e.V. (Hg) (2003): Fachbericht „Freiräume für Generationen“. Zum freiraumplanerischen Umgang mit den demografischen Veränderungsprozessen.
- Freitag, Katja/ Werner, Thomas (1999): Zwischennutzungen im städtischen Raum. Rahmenbedingungen, Bedeutung und Koordinierungsmöglichkeiten anhand ausgewählter Berliner Beispiele. Dipl.Arb. TU Berlin.
- Freytag, Anette (2003): Bereit für die Brache. Veränderungen von Landschaften und Städten im Kontext der Globalisierung. In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 6/2003, S. 36-42.
- Friedrich, Klaus (2001): Altengerechte Wohnumgebungen. In: Flade, Antje/ Limbourg, Maria/ Schlag, Bernhard (Hg.): Mobilität älterer Menschen. Opladen. S. 155-166.
- Garten- und Landwirtschaftsamt der Stadt Zürich (1999): Freiraumkonzept 1999. Ziele. Broschüre, Zürich.

- Geißler, Rainer (2001): Sozialstruktur und gesellschaftlicher Wandel. In: Korte, Karl-Rudolf/ Weidenfeld, Werner (Hg.): Deutschland-TrendBuch. Fakten und Orientierungen. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 375. Opladen.
- Giseke, Undine/ Renker, Ursula (1998): Wieviel Grün braucht die Stadt? In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 8/1998, S. 560-563.
- Glaab, Manuela/ Kießling, Andreas (2001): Legitimation und Partizipation. In: Korte, Karl-Rudolf/ Weidenfeld, Werner (Hg.): Deutschland-TrendBuch. Fakten und Orientierungen. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 375. Opladen.
- Göschel, Albrecht (2003): Deutschland schrumpft – was heisst das für die Städte und das Wohnen? In: wohnbund-informationen 4/2003, S. 8-13.
- Göschel, Albrecht (2004a): Kulturpolitik unter dem Diktat der Ökonomie – der geplante Verfall des Gemeinwesens? Thesen zur gegenwärtigen Lage und Aufgabe von Kulturpolitik. In: Debatte zu Politik und Moderne IV. <http://www.boell-bremen.de/dateien/fb75d3526a357e868f3e.pdf> [Zugriff: 02.06.2006].
- Göschel, Albrecht (2004b): Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. Zur Neuinterpretation einer Norm. in: Difu-Berichte 1/2004, S. 2-3.
- Gstach, Doris (2006): Zwischennutzung – ein Handlungsansatz für städtische Problemlagen. In: Beier, Markus/ Löwis, Sabine v./ Matern, Antje/ Koch, Robert (Hg.): Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene. Merkmale, Auswirkungen und planerischer Umgang. 7. Junges Form der ARL. Hannover. S. 71-80.
- Häußermann, Hartmut/ Siebel, Walter (1987): Neue Urbanität. Frankfurt/Main.
- Hannemann, Christine/ Läßle, Dieter (2004): Zwischen Reurbanisierung, Suburbanisierung und Schrumpfung. Ökonomische Perspektiven der Stadtentwicklung in West und Ost. In: Heinrich Böll Stiftung, Kommunalpolitische Infothek. <http://www.kommunale-info.de/index.html?/infothek/2313.asp> [Zugriff 02.06.2006].
- Healey, Patsy (2004): Creativity and Urban Governance. In: DISP 158, 3/2004, Creative Governance in City Regions. S. 11-20.
- Heck, Astrid (2004): Gestattungsvereinbarungen als Handlungsinstrument der Stadtentwicklung. Vortrag im Rahmen der Fachtagung „Erhaltung und Verbesserung von Freiraumqualitäten bei gleichzeitiger innerstädtischer Verdichtung“, veranstaltet vom Deutschen Rat für Landespflege, 20.-21. Sept. 2004. Leipzig. Kurzfassung des Beitrages: www.landespflege.de/aktuelles/frei_hec.html [Zugriff 02.06.2006].
- Heck, Astrid (2005): Grün trifft Haus. In: Garten und Landschaft 1/2005, S. 26-28.
- Henckel, Dietrich/ Eberling, Matthias (Hg.) (2002): Raumzeitpolitik. Leske + Budrich, Opladen.
- Herlyn, Ingrid/ Herlyn, Ulfert (1976): Wohnverhältnisse in der BRD. Frankfurt/Main.
- Hertlein, Vera (2004): Stadtumbau für ein Bahngelände. Ergebnisse des Schinkel-Wettbewerbs 2003/2004. in: Garten und Landschaft 4/2004, S. 4.
- Höhn, Charlotte (1997): Bevölkerungsentwicklung und demographische Herausforderung. In: Hradil, Stefan/ Immerfall, Stefan (Hg.): Die Westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen.
- Höpfinger, Francois (1997): Haushalts- und Familienstrukturen im intereuropäischen Vergleich. In: Hradil, Stefan/ Immerfall, Stefan (Hg.): Die Westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen.
- Hradil, Stefan (1997): Soziale Ungleichheiten, Milieus und Lebensstile in den Ländern der Europäischen Union. In: Hradil, Stefan/ Immerfall, Stefan (Hg.): Die Westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen.

- Hradil, Stefan (2002): Vom Wandel des Wertewandels – Die Individualisierung und eine ihrer Gegenbewegungen. In: Glatzer, Wolfgang/ Habich, Roland/ Mayer, Klaus-Ulrich (Hg.): Sozialer Wandel und gesellschaftliche Dauerbeobachtung. Opladen.
- Immerfall, Stefan (1997): Soziale Integration in den westeuropäischen Gesellschaften: Werte, Mitgliedschaften und Netzwerke. In: Hradil, Stefan/ Immerfall, Stefan (Hg.): Die Westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen. S. 139-173.
- ISW – Institut für Städtebau und Wohnungswesen München der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.) (2000): Aktuelle Fragen zur Stadt. Veröffentlichungsreihe Planung, Band 3, München.
- Jann, Werner/ Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. S. 193-214.
- Jokusch, Ingomar (1978): Planung von Spiel- und Erholungsflächen im Sanierungsgebiet Linden-Nord. In: Das Gartenamt 5/1978, S. 314-321.
- Karrenberg Hanns/ Münstermann, Engelbert (2003): Gemeindefinanzbericht 2003. Kurzfassung. In: der städtetag 9/2003, S. 4-9.
- Keller, Donald A./ Koch, Michael/ Selle Klaus (Hg.) (1998): Planung + Projekte – Verständigungsversuche zum Wandel der Planung. Dortmund.
- Kellner, Ursula (2001): Studie zur Struktur kommunaler Grün-Fachverwaltungen. In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 7/2001, S. 475-478.
- König, Birgit/ Brandt, Heinz (2004): Erholung als Programm. In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 10/2004, S 32-37.
- KGSt (2004): Bundesweite Internetbefragung zur Messung der Bürgerzufriedenheit mit den kommunalen Grünflächen. Abschlussbericht.
http://www.galk.de/arbeitskreise/ak_orga_betriebswirt/down/kgst_buergerumfrage_041027.pdf [Zugriff 02.06.2006].
- Kohoutek, Rudolf/ Kamleithner, Christa (2003): Temporäre Nutzungen, Deregulierung und Urbanität. In: *dérive*, Zeitschrift für Stadtforschung, Heft 14, Dez. 2003, S. 12-15.
- Konter, Erich (1999): Planungstheorie und Planungsgeschichte. In: Festschrift für Karolus Heil.
- Korte, Karl-Rudolf (2001): Regieren. In: Korte, Karl-Rudolf/ Weidenfeld, Werner (Hg.): Deutschland-TrendBuch. Fakten und Orientierungen. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 375. Opladen.
- Krau, Ingrid (2000): Für und wider steigende Verdichtung der kompakten Stadt. In: Deutsches Architektenblatt 12/2000.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz, Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend (Hg.) (2004): Spielzeitplanung – ein Weg zur kinderfreundlichen Gemeinde und Stadt. Mainz.
- Lauinger, Holger/ Schröder, Thies (2002): Urbanes Recycling. In: Garten und Landschaft 6/2002, S. 29-31.
- Lendi, Martin (2004): Grundorientierungen für die Raumplanung/ Raumordnung – Versuch einer Annäherung. Hinweise auf ethische Anhaltspunkte für das Planen und Entscheiden wie auch das Handeln in der räumlichen Planung – Etappenbericht auf dem Weg einer offenen Diskussion. In: Altröck, Uwe/ Günter, Simon/ Huning, Sandra/ Peters, Deike (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin. S. 21-44.
- Levin, Thomas Y. (1997): Geopolitik des Winterschlafs. Zum Urbanismus der Situationisten. In: Wolkenkuckucksheim Heft 2/1997. <http://www.tu-cottbus.de/BTU/Fak2/TheoArch/wolke/X-positionen/Levin/levin.html> [Zugriff: 02.06.2006]

Lütke Daldrup, Engelbert (2005): Zwischennutzung – Standbein oder Spielbein der Standortentwicklung. Stadtforum Berlin 2020 „verschenken? bewalden? zwischennutzen? was tun mit der freien Fläche? Dokumentation der Veranstaltung am 15. April 2005. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/forum2020/de/freiraeume.php> [Zugriff 02.06.2006].

Mayring, Philipp (1993): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 2., überarb. Aufl., Weinheim.

Mellauner, Michael (1998): Temporäre Freiräume. Zwischennutzung und Mehrfachnutzung: Potentiale für die dichte Stadt. Dissertation an der Universität für Bodenkultur Wien.

Nikodem, Claudia/ Schulze, Erika/ Yildiz, Erol (2001): Die soziale Grammatik des urbanen Zusammenlebens. In: Bukow, Wolf-Dietrich/ Nikodem, Claudia/ Schulze, Erika/ Yildiz, Erol (Hg.): Auf dem Weg zur Stadtgesellschaft. Die multikulturelle Stadt zwischen globaler Neuorientierung und Restauration. Opladen.

Nohl, Werner (1984): Städtischer Freiraum und Reproduktion der Arbeitskraft. Studien 2, IMU-Institut, München.

Nohl, Werner (2002): Freiraumplanung zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Gesellschaftliche Entwicklungen und ihr Einfluss. In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 8/2002, S. 9-16.

Noll, Heinz-Herbert (1997): Wohlstand, Lebensqualität und Wohlbefinden in den Ländern der Europäischen Union. In: Hradil, Stefan/ Immerfall, Stefan (Hg.): Die Westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen.

Oswald, Philipp/ Overmeyer, Klaus/ Prigge, Walter (2002): Experiment und Utopie im Stadtumbau Ostdeutschlands. In: Berliner Debatte Initial 13, H 2/2002, Schrumpfende Städte, S. 57-63.

Overmeyer, Klaus (2003): Urbane Sukzession. In: anthos 2/2003, S. 41-45.

Pankoke, Eckhart (2003): Wohlfahrt. Zwischen Daseinsvorsorge und Selbststeuerung. In: Deufel, Konrad/ Wolf, Manfred (Hg.): Ende der Solidarität? Die Zukunft des Sozialstaates. Freiburg, Basel, Wien.

Peters, Deike (2004): Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Altröck, Uwe/ Günter, Simon/ Huning, Sandra/ Peters, Deike (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, S. 5-18.

Pietzcker, Jost (2001): Baurecht auf Zeit. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2001 Heft 09.

Projekt Ruhr (Hg) (2006): Masterplan Emscher Landschaftspark 2010. Essen.

Reiss-Schmidt, Stephan (1999): Vom Flächenrecycling zum Flächenmanagement – Interessenkonflikte und Lösungsansätze. In: Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (Hg.): Brachen als Chance. Konzepte und Projekte zur doppelten Innenentwicklung, Hannover, S. 15-23.

Ronneberger, Klaus (2004): Vor der Regulation zur Moderation. In: *dérive*, Zeitschrift für Stadtforschung, Heft 14, Jan-März 2004, S. 16-18.

Schäfer, Rudolf/ Lau, Petra (2003): Teilgutachten Rechts- und Verfahrensinstrumente im Stadtumbau. Anlagenband zum Forschungsbericht Leipzig 2030. Berlin.

Schild, Margit (2005). Verschwindendes. Temporäre Installationen in der Landschafts- und Freiraumplanung. Ein Beitrag zur Diskussion. Beiträge zur räumlichen Planung, Heft 79. Hannover.

- Schleswig-holsteinischer Landtag (2005): Plenarprotokoll 16/5, 11. Sitzung, Kiel, Donnerstag, 29. September 2005. http://www.sh-landtag.de/infothek/wahl16/plenum/plenprot/2005/16-011_09-05.pdf [Zugriff 02.06.2006].
- Schneider, Jochen (Hg.) (2000): Offene Räume, Open Spaces. Stuttgart/ London.
- Schöbel, Sören (2003a): Qualitative Freiraumplanung. Perspektiven städtischer Grün- und Freiräume aus Berlin. Wissenschaftlicher Verlag Berlin.
- Schöbel, Sören (2003b): Freiraum Politik. In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 10/2003, S. 7-10.
- Seidemann, Heidi (1998): Zeitlich begrenzte Nutzungen. Notwendigkeit und Chance. Zur Rolle der Zwischennutzungen in der Stadtentwicklung. Dipl.Arb. TU Berlin.
- Selle, Klaus (1996): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 69, 2. durchgesehene Auflage, Dortmund.
- Selle, Klaus (1998): Alte und neue Planungskulturen. Vermutungen über Zäsur und Kontinuität. In: Harlander, Tilman (Hg.): Stadt im Wandel – Planung im Umbruch. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Selle, Klaus (2000a): Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung. Programme, Positionen und Projekte zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung. AGB/ Werkstattbericht No. 41, zweite durchgesehene Aufl., Hannover, Dortmund.
- Selle, Klaus (2000b): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Dortmund.
- Sennett, Richard (1983): Verfall und Ende des öffentlichen Lebens: die Tyrannei der Intimität. Frankfurt/Main.
- Siebel, Walter (2004): Qualitätswandel des öffentlichen Raums. In: Wolkenkuckucksheim 9.Jg., Heft 1, Nov. 2004. <http://www.tu-cottbus.de/BTU/Fak2/TheoArch/wolke/deu/Themen/041/Siebel/siebel.htm> [Zugriff 02.06.2006].
- Sieverts, Thomas (2001): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt Raum und Zeit Stadt und Land, Bauwelt Fundamente 118, Basel, Gütersloh, Berlin.
- Sinning, Heidi (2003): Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen. Opladen.
- Sitte, Camillo (1909): Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen. Vermehrt um „Großstadtgrün“, Reprint der 4. Aufl. 1909, Basel 2001.
- Spitthöver, Maria (1982): Freiraumansprüche und Freiraumbedarf. Zum Einfluss von Freiraumversorgung und Schichtzugehörigkeit auf die Anspruchshaltungen an innerstädtischen Freiraum. München.
- Spitthöver, Maria (1992): Frauen in städtischen Freiräumen. In: Bochnig, Stefan/ Selle, Klaus (Hg.): Freiräume für die Stadt. Sozial und ökologisch orientierter Umbau von Stadt und Region. Band 1: Programme, Konzepte, Erfahrungen. Wiesbaden, Berlin.
- Spitthöver, Maria (2003): Integration oder Segregation? Öffentliche Freiräume und ihre Besucher in Kassel-Nordstadt. In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 2/2003, S. 24-30.
- Stadt Dietzenbach, FB Stadtplanung und Bauen, Johann Wolfgang von Goethe-Universität, Technische Universität Darmstadt, Büro Topos/ Darmstadt (2003): Dietzenbach 2030 definitiv unvollendet. Abschlussbericht des Forschungsprojektes, Darmstadt, unveröffentlicht.

- Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau (1998): Leitlinien der Stadterneuerung/ Stadtsanierung. Broschüre, Leipzig.
- Stadt Leipzig (2000a): Studentischer Ideenwettbewerb „Baulücke“. Beiträge zur Stadtentwicklung Nr. 29., Broschüre, Leipzig.
- Stadt Leipzig (2000b): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung. Rahmenbedingungen. Teilplan Wohnungsbau, Teilplan Stadterneuerung. Beiträge zur Stadtentwicklung Nr. 30., Broschüre, Leipzig.
- Stadt Leipzig (2002): Wettbewerb Stadtumbau Ost. Beitrag der Stadt Leipzig. Teil: Konzeptioneller Stadtteilplan Leipziger Osten. Leipzig.
- Stadt Mühlhausen/ Thüringen (o.J.): Agenda 21 –Leitziele.
http://www.muehlhausen.de/rathaus/agenda21/a21_leitziele.shtml [Zugriff 02.06.2006].
- Stadt Wien, Referat Statistik und Analyse, Magistratsabteilung 5 (o.J.): Bevölkerungsbewegung <http://www.wien.gv.at/statistik/daten/bevoelkerung.html> [Zugriff 02.06.2006].
- Stadtplanung Wien (2001): Stadtentwicklungsbericht 2000. Beiträge zur Fortschreibung des Wiener Stadtentwicklungsplans. Werkstattberichte Nr. 38.
- Stadtplanung Wien (2004): strategieplanwien in erweiterten Europa.
<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategieplan/pdf/anfang.pdf> [Zugriff: 02.06.2006].
- Statistik Stadt Zürich (2005): Bevölkerungsbestand der Stadt Zürich Ende Dezember 2004. In: Medienmitteilung 2/2005
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/regionalportraits/zuerich/stadt_zuerich/medienmitteilungen.Document.50985.html [Zugriff 02.06.2006].
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2005): Monitor Wachsende Stadt. Bericht 2005. Hamburg.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2005): Bevölkerung des Freistaates Sachsen nach Gemeinden. Gebietsstand 31. Dezember 2005.
http://www.statistik.sachsen.de/21/02_00/kompakt/BevoelkerungsentwicklungT2.htm [Zugriff 02.06.2006].
- studio urban catalyst (2003): Urban Catalyst research report. <http://www.urban-os.com/think-pool/> [Zugriff 1.2.2005].
- Stürmer, Rainer (1991): Freiflächenpolitik in Berlin in der Weimarer Republik. Ein Beitrag zur Sozial- und Umweltschutzpolitik einer modernen Industriestadt. Berlin-Forschung Bd. 25, Berlin.
- Tessin, Wulf (1997): Sozialwissenschaftliche Aspekte des Freiraumverhaltens. Eine Einführung. Beiträge zur räumlichen Planung H. 52. Hannover.
- Tessin, Wulf (2002) Ist ein neuer Parknutzer in Sicht?, Vortrag im Rahmen der 44. Gartenamtsleiterkonferenz am 6.Juni 2002 in Bremen.
http://www.galk.de/down/p_galkjhv_2002.pdf [Zugriff 02.06.2006].
- Thomas, Rüdiger (2001): Kultur und Gesellschaft. In: Korte, Karl-Rudolf/ Weidenfeld, Werner (Hg.): Deutschland-TrendBuch. Fakten und Orientierungen. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 375. Opladen.
- Vester, Michael (2001): Milieus und soziale Gerechtigkeit. In: Korte, Karl-Rudolf/ Weidenfeld, Werner (Hg.): Deutschland-TrendBuch. Fakten und Orientierungen. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 375. Opladen.
- Wagner, Martin (1915): Das sanitäre Grün der Städte. Ein Beitrag zur Freiflächentheorie. Nachdruck Universität Kassel o.J.

- Ward Thompson, Catharine (2002): Urban open space in the 21st century. In: Landscape and Urban Planning 60/2002, S. 59-72.
- Wenzel, Jürgen (2003): Die Freiräume der zweiten Moderne: Probleme der Grünpolitik am Beispiel Berlins. In: Stadt+Grün. Das Gartenamt 2/2003, S. 9-12.
- Wollmann, Hellmut (1998): Modernisierung der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt zwischen Demokratie und Managementschub / Licht und Schatten des Berliner Verwaltungsreformprojekts. In: Grunow, Dieter / Wollmann, Hellmut: Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel.
- Zábojník, Angela (2004): Steuerungsmöglichkeiten am Beispiel Brachflächen und Ausgleichsflächenmanagement in Leipzig. Vortrag im Rahmen der Fachtagung „Erhaltung und Verbesserung von Freiraumqualitäten bei gleichzeitiger innerstädtischer Verdichtung“, veranstaltet vom Deutschen Rat für Landespflege, 20.-21. Sept. 2004. Leipzig. Kurzfassung des Beitrages: http://www.landespflege.de/aktuelles/frei_zab.html [Zugriff 02.06.2006].
- Zlonicky, Peter (1998): Die Brache als Chance. In: Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (Hg.): Brachen als Chance. Konzepte und Projekte zur doppelten Innenentwicklung. Hannover. S. 87-92.

9 Anhang

Anhang 1 – Befragte Einrichtungen und Personen

Berlin:

- Künstlergruppe Club Real/ Caduta Sassi
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung – Abt. Freiraumplanung und Stadtgrün

Frankfurt/Main:

- Bürgerinitiative Gallusviertel
- Grünflächenamt
- Stadtplanungsamt
- VIVICO Real Estate GmbH

Hamburg:

- Amt für Stadtentwicklung
- Bezirksamt Hamburg Altona
- Bezirksamt Hamburg Harburg
- Fachamt Stadtgrün und Erholung
- Projekt für Freizeitgestaltung e.V (PGF)

Hannover:

- Amt für Koordinierung, Controlling und Stadtentwicklung
- Bürgerinitiative "Linden-Gilde"
- Fachbereich Umwelt und Stadtgrün
- Stadtplanungsamt

Leipzig:

- Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung
- Grünflächenamt
- Stadtplanungsamt
- Ökolöwe Umweltbund Leipzig e.V.
- URBAN Kompetenzzentrum

Wien:

- Gebietsbetreuung 17./18. Bezirk
- Magistratsabteilung 42 – Stadtgartenamt
- Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung
- Stadt Wien – Koordinationsstelle für Mehrfachnutzung

Zürich

- Fachstelle für Stadtentwicklung
- Grün Stadt Zürich
- Sozialdepartment
- Zwischennutzungsinitiatorin Schütze-Areal

Anhang 2 – Zwischennutzungsbeispiele in den verwendeten Studien

Im Folgenden werden Zwischennutzungen aufgeführt, die in den in Kapitel 5 (5.4.2 und 5.5) angesprochenen Studien dokumentiert werden und die in etwa dem Begriffsverständnis von Zwischennutzungen entsprechen, wie es der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt.

Beispiele, die in mehreren Studien angeführt sind, werden nur einmal erwähnt (mit Hinweis auf die anderen Studien). Es werden nur Beispiele angeführt, die zumindest bereits teilweise realisiert sind. Geplante Projekte werden nicht berücksichtigt.

Bezugnahme auf folgende Studien:

- BBR (Hg.) (2004): Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft.
- Freitag, Katja/ Werner, Thomas (1999): Zwischennutzungen im städtischen Raum. Rahmenbedingungen, Bedeutung und Koordinierungsmöglichkeiten anhand ausgewählter Berliner Beispiele. Dipl.Arb. TU Berlin.
- Mellauner, Michael (1998): Temporäre Freiräume – Zwischennutzung und Mehrfachnutzung: Potentiale für die dichte Stadt. Dissertation Universität für Bodenkultur Wien.
- Seidemann, Heidi (1998): Zeitlich begrenzte Nutzungen – Notwendigkeit und Chance. Zur Rolle der Zwischennutzungen in der Stadtentwicklung. Dipl.Arb. TU Berlin.
- Cet-0/ studio urban catalyst (2004): raumpioniere berlin.

BBR (Hg.) (2004): Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft.

Name und Adresse der Zwischen-nutzung	Art der Zwischen-nutzung	Freiraumfunktion/ Bedeutung als Freiraum	Rolle der Kommune	Anmerkungen
„stadthalten“, Lindenau, Leipzig	7 Künstlerische Installationen auf Brachen	Kunst/Kultur - Soziale Bedeutung; Standortaufwertung - ökonomisch Bedeutung	Amt für Stadterneuerung u. Wohnungsbau-förderung, Grün-flächenamt Gestattungsver-einbarung	http://www.urban-leipzig.de/stadthalten/start.html Brachen mit einfachen Mitteln begrünt – darüber hinaus Installationen integriert; Urspr. für sechs Monate geplant, aufgrund pos. Resonanz bis auf weiteres; Künstlerischer Wettbewerb, daraus Projekte ausgewählt; Finanzierung durch UBRAN-II-Fördergelder u. Städtebaufördermittel, Sponsoren, Vergabe-ABM; 2004 erhielt das Projekt den Städtebausonderpreis;
Dunkler Wald, Wurzener Strasse, Volkmarsdorf, Leipzig	Dichtes Baumraster auf Brachen zum Nachzeichnen der verloren gegangenen Raumkanten, wird schrittweise auf freierwerdenden Parzellen umgesetzt; Gleichzeitig werden neue Wegeverbindungen geschaffen	Räumlich-ästhetisch/ stadtgestalterische Bedeutung	Amt für Stadterneuerung u. Wohnungsbau-förderung, Stadtplanungsamt, Grünflächenamt, DSK – Durchführungbeauftragter der Stadt für Eigentümer-recherche; Gestattungsver-einbarung	Basis ist konzeptioneller Stadtteilplan für den Leipziger Osten; Maßnahmen von umfassender Öffentlichkeitsarbeit begleitet, z.B. Videos vom Baugeschehen, Baumpflanzaktionen, Einweihung, Hip-Hop-Party mit Jugendlichen; Förderung durch Soziale Stadt-Mittel; Städtebaufördermittel, Einsatz EFRE-

				und Stadtbau-Ost-Mittel wird derzeit geprüft;
„Wandel auf der Parzelle“, Neuschönefeld, Leipzig	Gemeinschaftliche und private Garten-nutzung auf Brachen	Soziale Bedeutung	Amt f. Stadterneuerung u. Wohnungsbau-förderung, Stadt-planungsamt; Betreuung: QM	Maßnahme basiert auf Vor-schlag im konzeptionellen Stadtteilentwicklungsplan Leipziger Osten; Derzeit in Entstehung – Mai 2004 erste Fläche bezogen; Fl. in privatem Eigentum; privat-rechtlicher Vertrag zw. Eigentümer und Nutzer – Laufzeit ein Jahr mit Ver-längerungsoption; Finanzierung aus „Soziale Stadt-“ und Städtebau-fördermitteln; SOS (Program Arbeit f. Langzeitarbeitslose), Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“;
„Hopfenecke“, Hans-Sailer-Str./Wendenstr., Erfurt	Öffentliche Grün-fläche	Soziale Bedeutung	Stadtentwicklungs-amt war Initiator und Träger der Maßnahme; Kooperation mit anderen Ämtern der Stadt; Garten- und Friedhofsamt stellt Geräte für Be-räumung (durch Freiwillige) zur Ver-fügung;	Pilotprojekt im Rahmen des Konzeptes „Erfurt lebt mit Lücken“ im Rahmen des Prozesses Lokale Agenda 21 Überlassungsvertrag über drei Jahre; Finanzierung nur durch Eigenleistungen, Ehrenamt, Sponsoring, Sachspenden, ...; keine Fördermittel
„Sommergärten“ im Rahmen von „Europagarten 2003“, Frankfurt/Oder und Slubice(Polen)	Landschafts-architektonische Gestaltung von „ver-gessenen“ Orten in Frankfurt/ Oder und Slubice; Inszenierung durch monatlich statt-findende Garten-parties; vier Orte in Frankfurt/O., zwei in Slubice	Kultur Soziale Bedeutung	Amt f. Bauleitung, Bauaufsicht u. Sanierung; Natur-schutz- und Grün-flächenamt (hat tw Pflege über-nommen);	EU -Interreg-Fördermittel, Landesfördermittel;
R.A.U.M. City-brache, Schäferstr, Weisseritzerstr, (histor.) Friedrichstr., Friedrichstadt, Dresden	Künstlerische Inter-ventionen auf drei Brachen	Kunst Soziale Bedeutung	Oberbürgermeister – Schirmherrschaft, Stadtplanungsamt – Kooperation (Aus-wahl der Flächen und Kontakt-aufnahme mit Eigentümern);	Nutzungsverträge auf fünf Jahre zw. Verein und Eigentümern; Organisation, Durchführung, Trägerschaft durch ansässigen Kultur-verein „riesa efau“; Künstlerische Annäherung an Gestaltung von Brach-flächen – öffentliche Kommunikation darüber anstossen; als Anschluss-projekt wird zur Zeit Um-gestaltung einer Brache zu Kommunikationspunkt „Kultur-STADT-Oase“ mit Aufenthalts- und Spielfläche vorbereitet; Förderung durch Bundes-kulturstiftung, Sponsoring, öffentl. Förderung (Landes-hauptstadt Dresden), Eigenmittel
Topinambur-pflanzung, Hegelstr., Sachsendorf-Madlow, Cottbus	Anpflanzung von Topinambur und Kräuter- Rasen-einsaat	Ökologische, soziale, räumlich-ästhet. Bedeutung	Stadt Cottbus – Träger des Projektes; Stadtteilmanageme nt	Gestattungsvereinbarung zw Eigentümer und Stadt; Werkstattverfahren für Zwischen- u. Nachnutzung; Ehem. Wohnblocks, zukünftiges Gewerbegebiet (liegt a.d. Autobahn); zwei Stufen einer Zwischen-gestaltung, um Brache für

				Anwohner und pot. Investoren attraktiver zu machen; Weitere Akteure: IBA Fürst-Pückler-Land als Initiator; BUND, NABU, verschied. Wohnungsunternehmen, Planer; Finanzierung: EU-Programme REKULKA u. Interreg IIIb, Stadttumbau Ost, Ehrenamt;
„Die Laube kommt zum Mieter“, Auerbacher Ring, Hellersdorf, Berlin	Kleingärten und Gemeinschaftsfläche	Soziale Bedeutung, ökonomische Bedeutung für Wohnungsunternehmen (Mieterbindung)	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf, Liegenschaftsfonds	Whg.unternehmen pachtet Fläche einer ehem. KiTa von Liegenschaftsfond und bietet darauf Mietergärten an; Keine Förderung; Bisher Freifl. genutzt (23 Gärten), nach Abriss KiTa sollen weitere Kleingärten entstehen (dann 39 Gärten)
Park 5.1, Grünau, Leipzig	Übungs- und Wettkampffeld für Streethockey, öffentlich zugängl., Grünflächen rundum;	Soziale Bedeutung - Sport	Amt f. Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung, Sport- und Bäderamt (Pflegevertrag mit Sportverein „Leipziger Eislöwen“), Grünflächenamt (Abstimmung des Pflegeplans);	Gestattungsvereinbarung zw. Sportverein Leipziger Eislöwen und Wohnungsbauunternehmen, Laufzeit über 20 J. – auch langfristig wird kein Investoreninteresse an Fl. erwartet; Farbgebung Bodenbeläge durch Bewohnerbefragung festgelegt; Bande zeigt Texte junger Musiker aus Leipzig; Finanzierung durch Stadtumbau Ost-Mittel, WENG-Fördermittel; Pflege und Unterhaltung der Grünflächen durch Verein (Nutzer);
„Hybrid walls“ – Stadtring Aschersleben	Wandinstallationen aus Metallgestell mit Planen, 6,5 m hoch	Raumstrukturierende Bedeutung – Strassenbild/Raumkanten;		Über 50% Wohnungsleerstand an der Durchgangsstr. = Ring um die Altstadt; 6,5 m hohe „Wände“ sollen ehemalige Bebauungskanten nachzeichnen, Hinterseite mit Vertikalbegrünung (f. Anwohner „id 2. Reihe“; Hinter den Wänden Stellplätze eingerichtet; Wände nachts beleuchtet; Gestaltung der Planen in Zusammenarbeit mit Kunst- u. Kulturverein; 1. Projekt im Rahmen der IBA Sachsen-Anhalt Stadtumbau 2010; Finanzierung durch Stadtumbau-Ost-Mittel;
„kleiner-klüger-kooperativ“ Gemeinschaftswerk Lutherstadtumbau, Quartier Lutherstr./ Badergasse, Eisleben	Gärten und Stellplätze auf Abrissflächen (Baufl.) in der Altstadt von Eisleben für die verbleibenden Bewohner	Soziale Bedeutung, ökonomische Bedeutung (Stellplätze)	Technisches Dezernat der Stadt; Stadt ist bevollmächtigter Bauträger; Kooperation Stadt und Grundstückseigentümer	Bisher vier Abrissflächen, einheitliche Einfriedung der Flächen; Projekt soll beispielgebend sein für „Entwicklung alternativer Nutzungsdichten in ehem. geschlossenen Quartieren“; Projekt der IBA Stadttumbau 2010
Neuer Stadtplatz, Düsterngraben, Halberstadt	Multifunktionaler öff. Platz, Festplatz, Stellplatzfläche, ...	Soziale Bedeutung; räumlich-ästhetische Bedeutung - Stadtbild	Bauherr ist Stadt, ist inzwischen Eigentümerin aller Parzellen	Vorhabenbezogener Bebauungsplan sah Wohnbebauung vor. Als Zwischennutzung sollte dort nach Abriss alter Gebäude Festplatz entstehen; mangels Investoren wurde B-Plan inzwischen aufgehoben, trotzdem noch Option,

				irgendwann zu bauen, offen; Freiraumnutzung wird von Bv. begrüsst, hat umliegende Standorte aufgewertet; Sanierungsgebiet: daher Finanzierung tw. aus Städtebaufördermitteln;
„Forster Tuch“, Am Markt 9-16, Forst	Auftaktveranstaltung an zukünftiger Abrissfläche, Ausstellung Forster Tuch (für 2 Wochen) nach Abriss	Soziale Bedeutung – Kunstprojekt, Identifikation		Fläche direkt im historischen Zentrum; Ziel war: identifikationsstiftende Aktionen, Bürgerbeteiligung; Finanzierung durch Sponsoring und Stiftungsgelder, Stadtbau Ost-Gelder für Öff.arbeit;
Temporäre Begrünung des „Zentralen Platzes“, Breitscheidstr., Gera	Begrünung einer Abrissfläche durch 27 Bäume in Kübeln; vorhandene Asphaltflächen im Winter für Spritzeis-Eislauffläche	Soziale Bedeutung; räumlich-ästhetische Bedeutung – Stadtbild;	Projekt von Stadt initiiert; Stadtplanungsamt, Tiefbau- und Umweltamt;	Stadt plant Zwischennutzung in prominenter innerstädt. Lage, weil derzeit Umsetzung des geplanten Edutainmentcenters unrealistisch, 27 in Kübeln gepflanzte Bäume; Kübel sollen temporären Charakter unterstreichen und umsetzen der „Idee“ auf andere Standorte ermöglichen; Soll auch Werbung für BUGA 2007 sein;
„Bunte Gärten Leipzig“,	Bewirtschaftung von Gartenparzellen durch Asylbewerber (u.a. Migranten); Ziel: sozialen und kulturellen Lebensraum schaffen; Kommunikation, Integration in dt. Alltag, Weiterbildung (Deutsch- und Alphabetisierungskurse, Kinderbibliothek, Hausaufgabenhilfe, ...), Freizeitangebote	Soziale Bedeutung – Integration von Asylbewerbern u.a. Migranten	Unbefristeter Pachtvertrag mit der Stadt (Liegenschaftsamt)- 600 Euro/ Monat; Ausländerbeauftragter der Stadt;	Initiierung durch Mitglieder des Vereins Brückenschlag e.V. Produkte werden auf Markt oder auf dem Gelände verkauft, Erlöse finanzieren t.w. die Integrations- und Bildungsangebote; Finanzierung durch Ehrenamt, Spenden, div. Preise - Preisgelder, Erlöse aus Verkauf,

Freitag, Katja/ Werner, Thomas (1999): Zwischennutzungen im städtischen Raum. Rahmenbedingungen, Bedeutung und Koordinierungsmöglichkeiten anhand ausgewählter Berliner Beispiele. Dipl.Arb. TU Berlin.

Name und Adresse der Zwischen-nutzung	Art der Zwischen-nutzung	Freiraumfunktion/ Bedeutung als Freiraum	Rolle der Kommune	Anmerkungen
Ehem. Stadion der Weltjugend, Chausseestr. 96, 10115 Berlin	Beachmitte -> Beachvolleyball Golfclub, Nike -> Nutzung für Events	Soziale Bedeutung – Sport, ökonomische Bedeutung – einschlägige Events eines Sportartikelherstellers	Senatssportverwaltung, Senatsbauverwaltung, Bezirksamt Mitte, Sportamt, Liegenschaftsfonds Berlin (Eigentümer); Grünflächenamt hat Bau mit kleineren Gerätschaften unterstützt	Sportarbeitsgemeinschaft = Initiator des Projektes, mit dem Ziel, Defizit an Spiel- und Sportfl. im Bezirk auszugleichen; Projekt darf nicht gewinnbringend sein, da sonst Grundsteuer fällig; Auf der Fläche des ehem. Stadions der Weltjugend sind noch ein Golfclub und Nike; Vertrag mit Nike läuft 2006 aus; weiterlaufende Pachtverträge für Golf und Beachvolleyball; Vgl. auch Studie cet-0/ studio urban catalyst 2004 und Studie BBR 2004

Mellauner, Michael (1998): Temporäre Freiräume – Zwischennutzung und Mehrfachnutzung: Potentiale für die dichte Stadt. Dissertation Universität für Bodenkultur Wien.

Name und Adresse der Zwischen-nutzung	Art der Zwischennutzung	Freiraumfunktion/ Bedeutung als Freiraum	Rolle der Kommune	Anmerkungen
Baulücke Geblergasse 100, Wien	Skaten, Streetball, Streetsoccer	Soziale Bedeutung – Freiraumangebot für (migrantische) Jugendliche in unterversorgtem Quartier	Bezirksvorsteherung; Kordinatorin f. Mehrfachnutzung, Herstellungs- und Pflegekosten Kosten getragen von MA 42 – Stadtgartenamt	Viele Kinder und Jugendliche mit migrantischem Hintergrund im Quartier (wird von Mädchen und Burschen zeitversetzt genutzt); Zwischennutzung initiiert von AK „Freiräume für Jugendliche“ und durch AK einfach-mehrfach im MA 18G unterstützt; Koordination durch Gebietsbetreuung Kalvarienbergviertel; Platz wird von mobiler Jugend- betreuung betreut; Projekt soll nach Wunsch der Initiatoren „Modellcharakter für die nicht-kommerzielle Zwischennutzung unbebauter Parzellen übernehmen“
„Tempo, temporärer Park am Leberberg“, Svetelskyplatz/ Ernst-Heiss- Gasse	Bauspielplatz	Soziale Bedeutung – Freiraumangebot für Kinder in „noch nicht versorgtem“ Quartier	Initiierung durch Regionalforum Simmering (Plattform für soziale Vernetzung im Bezirk) und Bezirksvertretung 11, Stadtteilplanung Süd (MA 21B), Bezirksvorsteherung, MD-BD Dez.2, Projektleitstelle Finanzierung durch MA 42 – Stadt- gartenamt	Spielplatz ist betreut; sollte als Ausweich-Spielmöglich- keit im neu entstandenen Quartier dienen, bis vor- gesehener Park und Spiel- platz hergestellt; T.w. Finanzierung durch Sponsoren; Nutzungsdauer 7.7.-3.9.1997 Aktion war Lernfeld für gruppensdynamische und soziale Prozesse;

**Seidemann, Heidi (1998): Zeitlich begrenzte Nutzungen – Notwendigkeit und Chance. Zur Rolle der Zwischen-
nutzungen in der Stadtentwicklung. Dipl.Arb. TU Berlin.**

Name und Adresse der Zwischen-nutzung	Art der Zwischennutzung	Freiraumfunktion/ Bedeutung als Freiraum	Rolle der Kommune	Anmerkungen
Golf in Adlershof/ Rudower Chaussee 4, 12489 Berlin	Öffentliche Golfübungsanlage "Golf für jedermann" Kooperation mit Kick Jugendprojekt	Soziale Bedeutung - Sport, Kooperation mit Jugendprojekt Kick	Land Berlin Flächeneigentümer - Nutzungsver- einbarung;	www.go-4-golf.de B-Plan läuft 2005 aus – Vorhaltefläche für Humboldt- Uni; Betreiber wünscht lang- fristige Nutzung – Ausbau zu 20 ha Naturgolfanlage im Naturschutzgebiet; Vgl. auch auch Dipl.Arb Freitag/ Werner 1999, Studie cet-0/ studio urban catalyst 2004
Ein Platz für die Marie/ Marienburgerstr. 41-46, 10405 Berlin	Park, Kiezzgarten, Abenteuerspielplatz	Soziale Bedeutung – Spiel und Freizeit,	Minimalfinanzierung für Anlage Kiez- garten durch Natur- schutz- und Grünflächenamt, ist auch Projektträger;	Abriss Rettungsamt, geplant Feuerwache und Polizei- station; Anwohnerengagement mithilfe des Sanierungs- trägers STERN – moderiert auch partizipativen Planungsprozess; Pflege- verantwortung durch die Nutzer (Anwohner, Betreiber Abenteuerspielplatz); Finanzierung durch Ehren- amt, ABM, Geld- und Sach- spenden, URBAN II Mittel für Kioskbau, Toiletten, Foto- voltaikleuchten; Vgl. auch Dipl.Arb Freitag/ Werner 1999, Studie cet-0/ studio urban catalyst 2004 und Studie BBR 2004
Köpenicker Str 181-182/ Zeug- hofstr., Berlin Kreuzberg	Grünanlage	Soziale Bedeutung	Eigeninitiative Begrünung der Fl. durch Anwohner wurde später durch Gartenamt durch Bereitstellen von Pflanzen und t.w. ABM-Kräften zur Pflege unterstützt; Verhandlungen zw Anwohnern u. Bezirk über zukünftigen Status der Fl.	Brachfläche sollte als Park- platz für angrenzende Schule genutzt werden, Bewohnerschaft dagegen, wollte Grünfläche, hat in Eigeninitiative begonnen, Fl. zu begrünen; Verhandlungen zw. Bezirk und Anwohnern über zukünftigen Status der Fl. – keine Einigung, 1992 f. Schulerweiterung bebaut
Dresdener Str./ Waldemarstr., Berlin Mitte	Wagenburg, später Sportplatz	Soziale Bedeutung	Bezirkssportamt errichtet provisorische Sportfl.	Ehem. Mauerstreifen, nach Öffnung als Wagenplatz genutzt, dann von Bezirks- sportamt als provisorischer Sportplatz genutzt (Begründung – Mangel an Sportplätzen im Quartier; Gerüchte, dass aber als Maßnahme zur Vertreibung der Bauwagen); nach Klärung der Eigentums- verhältnisse Nutzung nach drei Jahren aufgegeben

Cet-0/ studio urban catalyst (2004): raumpioniere berlin.

Name und Adresse der Zwischennutzung	Art der Zwischennutzung	Freiraumfunktion/ Bedeutung als Freiraum	Rolle der Kommune	Anmerkungen
BMX spontan/ Wuhletalstr, 12687 Berlin	BMX-Bahn	Soziale Bedeutung – Jugendsport/ Freizeit	Nutzung illegal, wird aber geduldet - Brache für diese Nutzung vorgesehen, Natur- schutz- und Grünflächenamt will Fläche 2004 selbst nach eigenen Planungskriterien gestalten;	Von Jugendlichen selbst- initiierte und gebaute BMX- Bahn, gestalten Brache nach eigenen Vorstellungen um;
Mellowpark/ Friedrichshagener Str. 10, 12555 Berlin	Anlagen für BMX, Skater, Beach- volleyball, Fussball, Streetball, Basketball; Manchmal Konzerte	Soziale Bedeutung - Jugendsport/ Jugendkultur	zwei fix vom Bezirk finanzierte Arbeits- stellen	www.mellowpark.de Gewinner Senatswettbewerb „Jugend entwickelt das neue Berlin“; aus Jugend- einrichtung an anderem Ort hervorgegangen, bisher gemeinnützig; einzigartige Größe – berlinweite Attraktivität;
Kleiner Wagrainer Schneeberg/ Marienburger Str 31a, 10405 Berlin	Schipiste mit Kinder- schischule (Hügel aufgeschüttet)	Soziale Bedeutung - Kindersport/ freizeit	?	www.marie31alpin.de Zwischennutzung erleichtert durch vorherige Zwischen- nutzung für „unser graceland“, das gut funktioniert und Fläche „bekannt“ machte
Jugendsport- fläche Gotenburgstr./ Gotenburgstr. 2- 4/ Prinzenallee 61-64,	Basketballfeld, Spiel- geräte; kein offizieller Spielplatz;	Soziale Bedeutung - Jugendsport	Eigentümer und Pflege Bezirksamt	Schülerweiterungsfläche; Initiative des QMs Soldiner Str., Errichtung Fördermittel Soziale Stadt, Bauwagen aus- LOS-Programm
Rabenhorst/ Rabensteiner Str. 10, 12689 Berlin	Spiel- und Sportplatz für Kinder und Jugendliche	Soziale Bedeutung - Sport- und Freizeit für Kinder und Jugendliche	Finanzierung über Jugendamt;	KiTa-Abrissfläche; QM Marzahn Nord Koordination und Unterstützung bei Um- setzung und Verhandlung mit Bezirksamt; Nutzung gekoppelt an Blockhaus des Kiek in e.V. – Träger und pädagogischer Betreuer des Projektes; Jugendprojekt nutzt Fläche – hat dafür Pflegever- antwortung
Bolzplatz Pohlstr/ Pohlstrasse 8-16	Fußballplatz, Grill- möglichkeiten, nicht öffentlich zugänglich	Soziale Bedeutung – Jugendsport, Freizeit	Baumaßnahmen durch ABM – Jugendsonder- programm und Aus- bildungsabteilung des Grün- flächenamtes;	www.magdeburgerplatz- quartier.de Errichtung aus Fördermitteln Soziale Stadt durch QM; Jugendteam des Stadtteil- vereins organisiert Pflege und Spielbetrieb, Grillplatz- nutzung für Anwohner gegen Voranmeldung;
Beachgarden, Pohlstr. 1-9	Beachvolleyballfeld, Gärten, Grillmöglich- keiten	Soziale Bedeutung – Sport, Freizeit		www.magdeburgerplatz- quartier.de Finanzierung tw durch ABM- Jugendsonderprogramm; Pflege durch Jugendteam des Stadtteilvereins Tier- garten; eine Anwohnerin betreut die Gärten, Jugendliche machen am Wochenende Grillparties;
Unser Grace- land/ Marienburgerstr	Performance-artige Garteninstallationen	Soziale Bedeutung – kulturelle/ künstlerische	keine	www.unsergraceland.de Beteiligung verschiedener Künstlergruppen

31a u. Strelitzer Str.5, 10405 Berlin		Aktionen		
Hundeplatz Revaler Strasse/ Revaler Str. Ecke Modersohnstr.	Öffentlicher Hundeauslaufplatz	Soziale Bedeutung – Freizeit	Verwaltung des Grundstücks durch Grundstücksservice Friedrichshain-Kreuzberg	www.hundefreunde-friedrichshain.de B-Plan sieht sportbetonte Grünfläche vor; Unterstützung bei Vertragsverhandlungen durch QM Boxhagener Platz; Pflege durch Hundefreunde e.V.
Hundeplatz Gürtelstraße/ Gürtelstraße 18/19, 10247 Berlin	Hundeauslaufplatz	Soziale Bedeutung – Freizeit	Kommune ist Initiator des Projektes, Herichtung der Fläche durch Fachbereich Naturschutz und Grünflächen, Pflege durch BA Friedrichshain	da auf einem nahegelegenen Platz (Traveplatz) ein Hundeverbot eingeführt werden soll, soll dieser Platz als Ersatz dienen; zwei Grundstücke, eines privat, eines öffentlich;
Kiezzgarten Schliemannstraße/ Schliemannstr. 8, 10437 Berlin	Kiezzgarten	Soziale Bedeutung – Freizeit	Verwaltung durch Amt für Umwelt und Natur	QM begleitet Baumaßnahmen – tw. durch Programm „stadtweite Maßnahmen“ finanziert; Idee zu Kiezzgärten kam durch Jugendwettbewerb „move-on“; Kiezzgärten werden von einer Gruppe von Bürgern gepflegt; Fläche soll demnächst um Nachbargrundstück erweitert werden – ist als öff. Grünfläche vorgesehen;
Jugendfläche Berlichingenstr/ Berlichingenstr. 8	Fläche für Jugendliche: Grünfläche, Liegewiese, Obstgarten	Soziale Bedeutung – Jugendfreizeit	Geldgeber - Städtebaufördermittel	Zusammen mit Grundstück daneben für Bau eines Jugendhauses vorgesehen, anderes Grundstück gehört Land noch nicht, bis Kauf soll die öffentliche Fläche als Jugendfläche genutzt werden, Projekt entsteht durch Koop. von QM mit Moabiter Ratschlag e.V. und Hedwig-Dohm-Schule; beteiligt auch Sanierungsbeauftragter STERN;
Schulgarten Grips Grundschule/ Kurfürstenstr. 53-55;	Schulgarten – Beete, grünes Klassenzimmer	Soziale Bedeutung – Bildungs-Freiraum	Bauleistung über Grünflächenamt, Pflege Grünflächenamt und Pflege ABM	Fläche für Turnhalle vorgesehen; Nutzung nur mit Lehrer; Fördermittel Soziale Stadt über QM, Pflege ABM über Arbeitsamt
Kranbahnpark/ Wilhelminenhofstr. r. 80/ 81, 12459 Berlin	Öff. Freifläche, Kleinkinderspielplatz, Fest- und Marktplatz; Nutzung hps. durch Kinder und Jugendliche;	Soziale Bedeutung – Freizeit	Verwaltung –Grundstücksamt Pflege – Grünflächenamt	1999 Bürgerbeteiligungsverfahren zur Planung eines Parks; Bauträger Sanierungsträger Stattbau; Betreuung und Bespielung durch QM; Fördermittel Soziale Stadt;
Kinderbauernhof am Mauerplatz/ Adalbertstr/ Bethaniendamm, 10999 Berlin	Tierhaltung, Gärtnerische Nutzung,	Soziale Bedeutung – Freizeit	Kooperation mit Umweltamt Kreuzberg	Schon vor Mauerabriss entstanden; multikulturelle Eigeninitiative; ehrenamtliche Tätigkeit; Verein Kinderbauernhof am Mauerpark e.V.; seit 2003 keine öffentliche Förderung mehr
Wildpark/ Samariterviertel/ Dolziger Str. 31/ Pettenkofferstr. 35	Gärtnerische Nutzung	Soziale Bedeutung – Freizeit	Kooperationsvertrag zw. Bezirk und Sanierungsträger Stattbau;	Stattbau hat vorab Zwischennutzungskonzepte erarbeitet, außerdem Vertragsmodell entwickelt und sicherheits- und

			Zuschüsse durch Bezirk bis 2.600 Euro pro Projekt und Jahr	haftungstechnische Fragen geklärt; Vgl. auch Broschüre „brach. Und danach“ – Bezirksamt Berlin Friedrichshain-Kreuzberg und Studie BBR 2004
Familiengarten/ Samariterviertel/ Dolziger Str. 25-26/ Voigtstr. 15	Nachbarschaftsgarten, Spielnutzung	Soziale Bedeutung – Freizeit	„-“	„-“ Vgl. auch Broschüre „brach. Und danach“ – Bezirksamt Berlin Friedrichshain-Kreuzberg und Studie BBR 2004
Garten Eden/ Samariterviertel/ Schreinerstr. 43/ Voigtstr. 34	Gärtnerische Nutzung	Soziale Bedeutung – Freizeit	„-“	„-“ Vgl. auch Broschüre „brach. Und danach“ – Bezirksamt Berlin Friedrichshain-Kreuzberg und Studie BBR 2004
Interkultureller Garten Köpenick/ Wuhlegarten, Cardinalplatz 1, 12555 Berlin	Gartennutzung – 20 individuell bewirtschaftete Gartenparzellen, kulturelle Bildungsarbeit (Sprach- und Alphabetisierungskurse, selbstkonzipierte Umweltbildungsarbeit)	Soziale Bedeutung – Freizeit, Kultur, Integration	Kooperation mit Lokaler Bezirksamt	AG Interkulturelle Gärten – Flächensuche mit Unterstützung der lokalen Agenda 21, Suche nach Interessenten; Beteiligung vieler Vereine; Unterstützung durch Vergabe-ABM für kulturelle und Öffentlichkeitsarbeit durch Agentur f. Arbeit Berlin Süd unter Titel. „Stärkung des gesellschaftlichen Engagements und der Integrationsfähigkeit von BürgerInnen“, Förderung durch Stiftung Interkultur;
Integrationsgarten Perivoli/ Koppelweg 102, 12347 Berlin	Gärtnerische Nutzung – interkulturelles Frauen- und Familiengartenprojekt	Soziale Bedeutung – Kultur, Freizeit, Integration	Bezirksamt stellt Fläche unentgeltlich zur Verfügung, Migrationsbeauftragte des Bezirks Neukölln	Vorhaltefläche für angrenzende geplante Grundschule; Verein To Spiti e.V. ist Einrichtung des Diakonischen Werks Neukölln; Interkulturelle Seniorengruppe machte Fläche urbar,
Kids Garden/ Hobrechtstr 32 durchgehend Friedelstr. 39, 12047 Berlin	Nicht öffentlicher Garten für Kinder im Quartier, kleine kulturelle Veranstaltungen, Nachbarschaftstreff	Soziale Bedeutung – Freizeit, Kinderspiel	Projektvorbereitung - Planung, Bau intensiv unterstützt und koordiniert durch Bezirksamt Neukölln, Fachbereich Stadtplanung	Ehem. Gewerbefläche von Land für KiTa und öff. Grünanlage erworben, bis jetzt nicht umgesetzt; langfristiger Zwischennutzungsvertrag (zehn Jahre) mit Verein Grün für Kinder e.V.; hat Kids garden geplant und großteils selbst angelegt; Schlüssel für Fläche wird vom Verein verwaltet; Fördermittel „Stadtweite Maßnahmen – Qualifizierung und Beschäftigung“
Behindertengarten Lichtenberg/ Bornitzerstr. 70, 10365 Berlin	Gärtnerische Nutzung für Behinderte	Soziale Bedeutung – Behinderten – Freizeitfläche	?	Lichtenberger Werkstatt für Behinderte gGmbH ist Eigentümer, da noch keine öffentlichen Gelder für soziale, integrative Einrichtungen, vom Eigentümer selbst zwischengenutzt!
Lichtenrader Volkspark/ Carl-Steffeck-Str, 12309 Berlin	Öffentlicher naturnaher Park, Grillplätze	Soziale Bedeutung - Park	Finanzielle Unterstützung von Bezirksamt, Mittel aus DASS Containeraufstellung	Aus Bürgerinitiative 1981 hervorgegangen – gegen Bebauung, Park konnte durch div. Aktivitäten und Initiativen etabliert werden – Zwischennutzung auf unbestimmte Zeit; Aufnahme und Integration von Jugendlichen und Schulklassen in Planung

				und Pflege des Areals; Problem: älter werdende Vereinsmitglieder können Arbeit langfristig nicht mehr leisten;
Schulgarten Oberweissbacher Strasse/ Oberweissbacher Str. 12-14, Berlin	Acht Grabelandparzellen und ein Gemeinschaftsplatz	Soziale Bedeutung - Freizeit	Beteiligt: Schulamt, Natur- und Umweltamt, Planungsamt Koordinierungsstelle Flächenmanagement unterstützt Interessenten, die hier kein Grabeland bekommen haben, bei Flächensuche;	Ehem. Schulgarten – Schulform von Grund- zu Realschule geändert, sieht keinen Schulgarten mehr vor; Verpachtung an Einzelpersonen, aufgrund Bedenken von Kleingartenvereinen - Konkurrenzsorgen – „nur“ Grabeland; Stadtbau war mit Entwicklungsstudie Schulgebiet beauftragt, macht auch Gebietskoordinierung Vgl. auch Studie BBR 2004