

## Stadtforum Berlin 2020 am 15. April 2005

### verschenken? bewalden? zwischennutzen?

### Was tun mit der freien Fläche?

#### Ergebnisse aus Sicht des Beirats

---

#### Ausgangslage

- **Berlin verfügt über einen quantitativ wie qualitativ einmaligen Reichtum an (Bau-) Flächen.** Allein in der Innenstadt warten ca. 1000 Baulücken (ca. 150 ha) auf eine neue Nutzung. Weitere Flächen liegen entlang der Bahnstrecken, im Bereich des ehemaligen Mauerstreifens sowie in ehemaligen Industriegebieten und Entwicklungsgebieten brach. Neben diesen Flächen, die als Entwicklungsreserven im klassischen Sinn betrachtet werden können, werden die räumlichen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels und demographischer Veränderungen sichtbar: Zum Beispiel werden allein in der Großsiedlung Marzahn-Hellersdorf 120 Standorte der ehemaligen sozialen Infrastruktur aufgegeben und Gebäude zum Teil abgerissen; dies bedeutet einen Zuwachs von ca. 100 ha freien Flächen. Kurzfristig stehen weiterhin 143 ha Friedhofsflächen für eine Umnutzung zur Verfügung; langfristig gibt es hier einen Flächenüberschuss von über 700 ha. Weitere große Infrastrukturflächen, wie zum Beispiel der Flughafen Tempelhof mit 300 ha, kommen hinzu. Der Prozess der Umstrukturierung von Infrastruktur- und Industrieflächen hält an.
- **Der Transformationsprozess gewinnt immer mehr Einfluss auf die Stadtentwicklungspolitik.** Stadtentwicklung vollzieht sich unter veränderten Voraussetzungen und mit neuen Chancen. Eine an umfangreichen baulichen Maßnahmen ausgerichtete Entwicklung und Umstrukturierung der Stadt hat deutlich an Dynamik verloren. In Berlin bildet sich eine Flächenkulisse heraus, deren zukünftige Nutzung aus heutiger Sicht ungewiss bzw. deren langfristig angestrebte Folgenutzung gegenwärtig nicht zu realisieren ist. Viele Flächen sind also auf absehbare Zeit nicht vermarktbar, das Erreichen bisheriger Nutzungsvorstellungen – Verkauf, Revitalisierung oder Bebauung – stellen, wenn überhaupt, Optionen der Zukunft dar. Bei diesen Flächen geht es nicht um Neuerschließung, um Stadterweiterung, sondern um die erneute Inanspruchnahme der (nicht mehr) gebrauchten Stadt. Die klassische Planung, die darauf ausgerichtet ist, Wachstumsprozesse zu steuern, stößt im Umgang mit Brachen und Leerstand an ihre Grenzen. Viele Flächen sind mit den gängigen stadtplanerischen Instrumentarien nur bedingt umzunutzen und zu revitalisieren. In diesem Prozess der Umstrukturierung kommt der Erprobung neuer Entwicklungsansätze sowie der Nutzung und Aktivierung kreativer Potenziale eine neue Bedeutung zu. Die in der Stadt begonnene Diskussion um Zwischennutzung ist Ausdruck der gewandelten Rahmenbedingungen.

- **Zwischennutzungen sind nicht nur Ausdruck des wirtschaftlichen Strukturwandels, sondern sie können gleichzeitig auch Motor von Transformationsprozessen sein.** Nicht selten sind diese urbanen Experimentierfelder Ausdruck einer neuen „Gründerzeit“. Das städtische Gemeinwesen ist gut beraten, diese Innovationen nicht nur sorgfältig zu beobachten, sondern auch Steine aus dem Weg zu räumen. Zwischennutzungen eröffnen die Chance, brach gefallene Flächen zu aktivieren, neue Nutzungen zu erproben, auf vergessene Standorte aufmerksam zu machen und diese samt Umfeld aufzuwerten; sie mobilisieren ein schlummerndes kreatives Potenzial für Berlin, ziehen kreative Menschen an bzw. halten diese in der Stadt. Zwischennutzer tragen dazu bei, das Bild von Berlin als bunte, junge und innovative Stadt zu festigen. Von ihren Aktivitäten gehen vor allem in zentralen Lagen nicht unerhebliche Impulse auf den Tourismus aus. Aus Zwischennutzungen gehen Existenzgründungen und stabile Nutzungen hervor. Andere Formen der Zwischennutzung stützen bürgerschaftliches Engagement. Zwischennutzer sind in diesem Sinne keine Störenfriede, sondern hochwillkommene Störer der Ruhe. Sie sind ein wichtiger Partner für eine aufzubauende „Transformationskoalition“, die Privatinitiative und öffentliche Hand zusammenbringt.

## **Schlussfolgerungen :**

- 1. Berlin muss sich den Herausforderungen stellen und Transformationskoalitionen bilden.** Es ist Aufgabe der Stadtentwicklung, sich dieses baulich-räumlichen Niederschlags des gegenwärtigen Strukturwandels unter den veränderten Rahmenbedingungen anzunehmen, ihn zu thematisieren und zu kommunizieren. Die Aufgaben der Stadt liegen nicht primär im Vollzug von Planungs- und Ordnungsrecht, sondern in der Anwendung „weicher“ Instrumente, in der Moderation und Steuerung von Prozessen. Eine solche Vermittlung wird erforderlich, da die Bodenwirtschaft zum Erliegen kommt und bodenordnende Maßnahmen – auch aus Gründen des noch weiter bestehenden Verwertungsinteresses – noch nicht einsetzen. Um zu einer Transformationskoalition zu kommen, bedarf es allerdings auf allen Seiten des Abbaus an überkommenen und ritualisierten Konfrontationen.
- 2. Für die aktuelle Stadtentwicklung sind neue Formen der Flächenaktivierung erforderlich. Zwischennutzung ist ein Baustein aktivierenden Flächenmanagements und kann in Phasen der Stagnation eine wichtige Initialzündung sein.** Der Begriff der Zwischennutzung impliziert, dass in Bezug auf die bestehende bau- und planungsrechtliche Flächenbestimmung keine Veränderung eintritt und der Prozess zeitlich begrenzt ist. Zwischennutzungen bieten sich überall dort an, wo perspektivisch ein erneuter Baubedarf erwartet werden kann bzw. wo die Frage nach einer sinnhaften Nutzungsänderung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden kann. Sie können einen städtebaulichen Missstand dämpfen bzw. neue Qualitäten durch neue Formen der Nutzung und Gestaltung aufzeigen. Zwischennutzungen sind kein Allheilmittel im gegenwärtigen Stadtentwicklungsprozess, sie stehen aber für ein dynamisches und mit Zwischenzuständen operierendes Stadtentwicklungsverständnis. Damit bieten sie in der gegenwärtigen Situation einen Lösungsansatz, werfen aber zugleich auch eine Reihe von räumlichen, organisatorischen und rechtlichen Fragen auf.

- 3. Für unterschiedliche Flächentypen und Lagen sind differenzierte Strategien erforderlich.** Die verfügbaren Flächen in Berlin haben sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen und Entwicklungsvoraussetzungen. Ihre Eignung, auch für verschiedene Formen von Zwischennutzungen, hängt stark von ihrer Lage ab. Sie werfen die Frage nach angepassten Strategien auf. Zwischennutzungen zeigen eine starke Konzentration auf die innerstädtischen Brachen in attraktiven Lagen und Nachbarschaften. Diese Standorte ziehen kreative Milieus an, die Zwischennutzungsprozesse anschieben. Diese sind zum Teil von hoher Attraktivität für die Stadt, ihre Bewohner und Besucher und reichen bis hin zu ausgesprochenen touristischen Attraktivitäten. Die Spanne von Flächen mit offenen Nutzungsperspektiven reicht aber weiter. Der städtische Umstrukturierungsprozess beschränkt sich nicht auf die Innenstadtlagen. So werden etwa durch den Stadtumbau in Marzahn und Hellersdorf umfangreiche Flächen frei, für die es nur sehr bedingt Zwischen- oder Nachnutzer gibt. Das Flächenangebot übersteigt hier das Nutzerpotenzial bei weitem. Wo möglich kann auch hier Zwischennutzung eine sinnvolle Strategie, aber sicher nicht die einzige Antwort sein. Für weitere Flächen wie z.B. die Friedhofsflächen werden die Folgen veränderter Flächenbedarfe erst nach und nach sichtbar. Sollen diese Potenziale nicht nur brach liegen, sondern für die Stadt aktiv genutzt werden, ist auch für diese Flächen ein aktivierendes Flächenmanagement erforderlich.
- 4. Zwischennutzung schließt einen Übergang in dauerhafte Nachnutzungen keineswegs aus.** Unter den veränderten baulichen Verwertungsbedingungen kann die Verstetigung von Zwischennutzungen durchaus eine wünschenswerte Option sein. Diese Option ist in starkem Maße standortabhängig und betrifft vor allem Flächen außerhalb der 1a-Lagen, für die ein Überprüfen der bisherigen Nutzungsausweisungen erforderlich werden kann. In Städten wie Amsterdam oder Basel liegen Erfahrungen der Integration von ehemaligen Zwischennutzungen in hochwertige Nachnutzungen vor. Das Überprüfen der Nutzungsperspektiven von Flächen mit instabilen Nutzungen und das Entwickeln von Eignungsprofilen können zu einer verbesserten planerischen Bewältigung dieser Prozesse beitragen und als Basis für ein aktivierendes Flächenmanagement dienen.
- 5. Grundstückeigentümer dürfen Zwischennutzungen nicht als Blockade langfristiger Perspektivnutzungen verstehen.** Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um Zwischennutzung an vielen Standorten überhaupt anzudenken und zuzulassen. Auch hier ist es von Bedeutung, die jeweiligen Interessenlagen auszuloten und zur Kenntnis zu nehmen. Zwischennutzungskonzepte bedürfen in unterschiedlichem Maße einer gesicherten Perspektive: Sie reichen vom saisonalen Event bis zu sozial engagierten Projekten wie den multikulturellen Gärten, für die eine mittelfristige zeitliche Perspektive Voraussetzung ist. Anders als in den 1970er oder 1980er Jahren, als Zwischennutzungsprojekte vielfach als „Fuß in der Tür“ für langfristige Umnutzungen galten und auf die Kompensation von Unterversorgungen zielten, zeigt sich bei den heutigen Projekten eine größere Akzeptanz des Zwischennutzungsstatus'. Als Beispiel dafür steht das auf dem Gelände des ehemaligen Stadions der Weltjugend angesiedelte Sportprojekt „Berlin Beach“, das seinen Standort für das Vorhaben des Bundesnachrichtendienstes auf das Gelände am Nordbahnhof verlagern wird.
- 6. Zwischennutzung braucht Zwischennutzer.** Unter dem Begriff der Zwischennutzung werden Initiativen und Projekte mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen und Hintergründen zu-

sammengefasst. Zwischennutzer sind nicht dem Typus des „Besetzers“ zuzuordnen. Zwischenutzung umfasst eine große Bandbreite von sozial, politisch und ökonomisch motivierten Akteuren. Viele von ihnen sind junge und oftmals gut ausgebildete Menschen, die trotz mangelnder beruflicher Perspektive in Berlin leben wollen. Sie sind ein kreatives, für Berlin wichtiges Potenzial, das den Transformationsprozess aktiv begleitet, fördert und zum Ausdruck bringt. Die Rolle dieser neuen Akteure in der Stadtgesellschaft, eines jungen kreativen Milieus, ist noch nicht gefestigt und kann es auch nicht sein. Derzeit laufen die „klassischen“ Konflikte ab, die mit dem Entstehen neuer Stadtkonstellationen einhergehen.

- 7. Die Stadt ist auch als Eigentümerin von Flächen gefordert.** Unter den Brachflächen, für die eine städtebaulich und bodenwirtschaftlich sinnvolle Nachnutzung gefunden werden muss, befinden sich zahlreiche landeseigene Grundstücke, davon auch viele im Treuhandvermögen des Berliner Liegenschaftsfonds. Das Augenmerk ist auch auf die Frage zu richten, inwieweit überzogene und an überkommenen Nutzungsvorstellungen geknüpfte Verwertungserwartungen einen Nachnutzungs- und Privatisierungsprozess von Grundstücken behindern. Durch eine aktuelle und genauer differenzierende Bodenwertbestimmung, die noch stärker auf Eignungsprofile der Flächen ausgerichtet ist und Zeithorizonte mit unterschiedlichen Nutzungsoptionen berücksichtigt, sowie eine flexible Vermarktungsstrategie können hier Brachen verhindert und eine zeitnahe Aktivierung gefördert werden.
- 8. Zwischennutzung braucht öffentliches Management, auch und gerade bei knappen Kassen.** Die Empfehlung an die Stadt lautet, den Prozess der Zwischen- oder Nachnutzungen aktiv zu fördern und begleiten. Zwischennutzungen lassen sich nicht durch „planerische Ansätze“ entwickeln, mögliche Konflikte können nur bedingt über rechtliche Formalisierungen gelöst werden. Das Finden von Lösungen kann aber gestützt und ggf. auch gesteuert werden. Die Rolle der Planung ist die eines Partners für die kreativen Kräfte in der Stadt (siehe Vortrag Dr. Lütke Daldrup). Das heißt aber auch, wo nötig, das Interesse des Gemeinwohls in den Prozess der Zielfindung mit einzubringen. Ein wesentlicher Unterschied in der Festlegung bei Zwischennutzungen ist, dass sie auf „Einzelfallentscheidungen“ beruhen. Hier ist also ein projektbezogener Prozess des Aushandelns von Interessen erforderlich. Gegenstände sind hier die Art der Nutzung, die Auswahl bei möglicherweise konkurrierenden Nutzern und Nutzungen sowie die Dauer der Nutzung – jeweils unterschieden nach Flächen im öffentlichen oder im privaten Eigentum.
- 9. Zwischennutzung braucht auch private Formen der Vermittlungsarbeit.** Nicht nur die öffentliche Hand ist gefordert. Die Vermittlungsarbeit im Interessenausgleich zwischen Eigentümern, Zwischennutzern und der Stadtgesellschaft kann auch durch Agenturen, die eine Art Moderations- und Maklerfunktion übernehmen, unterstützt werden. Diese sollten ihre Tätigkeit nicht auf die attraktiven Lagen der Stadt beschränken, sondern – dem Beispiel der Koordinierungsstelle Marzahn folgend – Ideen und Lösungen auch für periphere Brachflächen der Stadt entwickeln. Eine finanzielle Förderung von Zwischennutzungen ist in Berlin durch die angespannte Haushaltslage nicht möglich, doch lassen sich Hilfen in bestehende Programme integrieren. Der Querverknüpfung von Programmen und Kräften kommt dabei ein besonderes Gewicht zu. Es muss darüber hinaus Ansprechpartner geben, auch in den Bezirken, die als Mittler und Kontaktpersonen zu den Hauptakteuren wirken können. Perspektivisch wird die Einbezie-

hung der Wohnungsbaugesellschaften unerlässlich sein, da diese ebenfalls Eigentümer und Anrainer großer Flächen und potenzieller Brachflächen sind.

10. **Der Schwerpunkt stadtplanerischer Aufgaben verschiebt sich.** Ein aktivierendes Flächenmanagement, zu dem auch die Förderung von Zwischennutzungen zählt, sollte ein stärkeres Gewicht gegenüber der klassischen Angebotsplanung erhalten. Dies umfasst die Überprüfung der Nutzungsziele von Flächen und eine stärkere Flexibilisierung der Zielprofile im Sinne von Eignungskatastern. Teilweise erforderliche Nutzungsänderungen sind sowohl ein planerischer als auch ein politischer Prozess. Aufgabe der Verwaltung ist es, stärker die spezifische „Begabung“, das spezifische Entwicklungspotenzial von Flächen zu untersuchen und zu definieren, bei dem auch weiche Standortfaktoren und atmosphärische Potenziale eine stärkere Berücksichtigung finden. Die zeitliche Perspektive von städtebaulicher Planung hat den kurz- und mittelfristigen Nutzungszyklen Rechnung zu tragen. Die Stadtplanung kann die mit Zwischennutzungen zusammenhängenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedarfe durch adäquate Rahmenbedingungen begleiten. Dazu zählen die Zulassung von befristeten baulichen Nutzungen, die Absicherung von Zwischennutzungen und damit letztlich die Zulassung eines „Baurecht auf Zeit“.