



Was kommt nach der Brache?

Erfassung des Status quo im Umgang sächsischer Kommunen
mit Brachen und deren Zwischennutzung

Masterarbeit

Studiengang: Raumentwicklung und Naturressourcenmanagement

Verfasser: Christin Beyer

Gutachter: Prof. Dr. Dr. h. c. Bernhard Müller (Professur für Raumentwicklung)

Stephan Teller (Stadtverwaltung Dresden, Umweltamt)

Datum: 31.03.2016

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei all denen bedanken, die mich bei der Erstellung der Masterarbeit unterstützt haben.

Zunächst gilt mein besonderer Dank Herrn Stephan Teller (Umweltamt Dresden). Er hat mich für dieses Thema begeistert und mir dessen Bearbeitung möglich gemacht. Zudem stand er mir stets mit Rat und Tat zur Seite.

Weiterhin möchte ich mich bei Herrn Prof. Dr. Müller (Professur für Raumentwicklung, TU Dresden) für die Begleitung der Arbeit als Gutachter bedanken.

Ein großes Dankeschön richte ich an Sigo Weyh für die Rettung meines Laptops in seinen „dunkelsten“ Stunden. Danke auch an Kerstin Huber, die tollste Korrekturleserin der Welt und an Vincent Reuther, der mir bei der Formatierung der Arbeit eine riesige Hilfe war.

Zu guter Letzt danke ich meinem Freund Piet, meiner Familie und meinen Freunden dafür, dass sie immer für mich da sind.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Abbildungsverzeichnis | IX |
| Tabellenverzeichnis | XI |
| Abkürzungsverzeichnis..... | XV |
| 1 Einleitung: Hintergrund und Aufbau der Arbeit..... | 1 |
| 1.1 Hintergrund und Motivation | 1 |
| 1.2 Fragestellung der Arbeit | 3 |
| 1.3 Forschungsansatz und Aufbau der Arbeit | 5 |
| 2 Theoretische Grundlagen zu Brachflächen | 7 |
| 2.1 Die Begriffe „Brache“ und „verwaorlostes Grundstück“ | 7 |
| 2.2 Ursachen für die Entstehung von Brachen | 9 |
| 2.3 Möglichkeiten für den Umgang mit Brachen | 10 |
| 2.3.1 Erfassung von Brachen | 10 |
| 2.3.2 Maßnahmen auf Brachen | 12 |
| 3 Theoretische Grundlagen zu Zwischennutzungen..... | 15 |
| 3.1 Der Begriff „Zwischennutzung“ | 15 |
| 3.2 Arten von Zwischennutzungen | 17 |
| 3.2.1 Ungeplante Zwischennutzungen | 17 |
| 3.2.2 Geplante Zwischennutzungen | 17 |
| 3.3 Akteure bei Zwischennutzungen: Aufgaben, Bedeutung und Motivation | 20 |
| 3.3.1 Initiator | 20 |
| 3.3.2 Zwischennutzer..... | 21 |
| 3.3.3 Eigentümer | 21 |
| 3.3.4 Öffentliche Verwaltung | 23 |
| 3.3.5 Nutzer | 24 |
| 3.3.6 Agenten | 24 |
| 3.4 Argumente für Zwischennutzungen | 25 |
| 3.4.1 Vorteile für die Stadtentwicklung..... | 25 |
| 3.4.2 Vorteile auf ökonomischer Ebene | 26 |
| 3.4.3 Vorteile auf sozialer Ebene..... | 27 |
| 3.4.4 Vorteile auf ökologischer Ebene..... | 28 |
| 4 Handlungsansätze zur Realisierung von Zwischennutzungen..... | 29 |
| 4.1 Organisatorische Umsetzung von Zwischennutzungen..... | 29 |
| 4.1.1 Personelle Umsetzung..... | 29 |
| 4.1.2 Anreize für Zwischennutzungen | 30 |
| 4.1.3 Bürgerbeteiligung | 31 |
| 4.2 Finanzielle Umsetzung von Zwischennutzungen..... | 32 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.3 | Rechtliche Umsetzung von Zwischennutzungen | 33 |
| 4.3.1 | Zulässigkeit von Zwischennutzungen nach Bauplanungsrecht..... | 33 |
| 4.3.2 | Zulässigkeit von Zwischennutzungen nach Bauordnungsrecht | 38 |
| 4.3.3 | Verträge bei Zwischennutzungen | 39 |
| 4.3.4 | Weitere Gesetze und Verordnungen | 42 |
| 5 | Methodisches Vorgehen..... | 45 |
| 5.1 | Befragung der Kommunen durch standardisierte Fragebögen | 45 |
| 5.2 | Aufbau des Fragebogens..... | 47 |
| 5.3 | Auswertung der Fragebögen | 49 |
| 6 | Ergebnisse der Befragung | 51 |
| 6.1 | Rücklauf zur Befragung (Frage 2c und 2b) | 52 |
| 6.2 | Brachen-Bestand und Umgang mit Brachen in sächsischen Kommunen | 54 |
| 6.2.1 | Vorhandensein einer Brachflächenproblematik (Frage 2d)..... | 54 |
| 6.2.2 | Zuständigkeiten und Vorgehensweisen bei der Bearbeitung von Brachflächen (Frage 3a und 4g) | 56 |
| 6.2.3 | Systematische Erfassung der Brachflächen (Frage 4c - 4f) | 60 |
| 6.2.4 | Anzahl der Brachflächen (Frage 4b)..... | 63 |
| 6.2.5 | Häufigste Brachen-Art (Frage 4a) | 65 |
| 6.2.6 | Eigentümer der Brachen (Frage 4h)..... | 65 |
| 6.2.7 | Maßnahmen auf Brachflächen (Frage 4i und 4j) | 67 |
| 6.2.8 | Probleme beim Umgang mit Brachflächen (Frage 9a)..... | 70 |
| 6.2.9 | Bewährte Herangehensweisen bei der Bearbeitung von Brachflächen (Frage 10a) .. | 72 |
| 6.3 | Zwischennutzung auf Brachen in sächsischen Kommunen | 73 |
| 6.3.1 | Wissensstand zu „Zwischennutzungen auf Brachen“ (Frage 5a und 5b) | 73 |
| 6.3.2 | Realisierung von Zwischennutzungen auf Brachen | 74 |
| 6.3.3 | Probleme bei der Realisierung von Zwischennutzungen..... | 79 |
| 6.4 | Wünsche für die Zukunft | 80 |
| 7 | Diskussion der Ergebnisse..... | 81 |
| 7.1 | These 1: Bei der Mehrheit der befragten Kommunen, vor allem aber bei den Kommunen mit sinkender Bevölkerungszahl, besteht eine Brachflächenproblematik. | 82 |
| 7.2 | These 2: Innerhalb der sächsischen Kommunen, in denen eine Brachflächenproblematik besteht, gibt es Unterschiede im Brachen-Bestand..... | 84 |
| 7.2.1 | Anzahl der Brachen in sächsischen Kommunen | 84 |
| 7.2.2 | Art der Brachen in den sächsischen Kommunen | 86 |
| 7.2.3 | Eigentümersituation auf Brachen in sächsischen Kommunen | 86 |
| 7.3 | These 3: Innerhalb der sächsischen Kommunen gibt es Unterschiede im Umgang mit Brachen. | 87 |
| 7.3.1 | Beachtung der Brachflächenproblematik im Verwaltungshandeln sächsischer Kommunen..... | 87 |

| | | |
|----------|---|-------------|
| 7.3.2 | Zuständigkeiten bei der Brachflächen-Bearbeitung in sächsischen Kommunen | 89 |
| 7.3.3 | Erfassung von Brachen in sächsischen Kommunen..... | 90 |
| 7.3.4 | Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Brachen in sächsischen Kommunen..... | 92 |
| 7.3.5 | Maßnahmen auf Brachen und deren Finanzierung in sächsischen Kommunen | 93 |
| 7.3.6 | Schwierigkeiten bei der Bearbeitung von Brachen in sächsischen Kommunen..... | 96 |
| 7.4 | These 4: Die Idee „Zwischennutzung auf Brachflächen“, inkl. deren Vorteile, ist der Mehrheit der sächsischen Kommunen mit Brachflächenproblematik bekannt und wird in einigen Kommunen des Freistaates umgesetzt..... | 97 |
| 7.5 | These 5: In Bezug auf die Umsetzung von Zwischennutzungen gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen bei den sächsischen Kommunen..... | 100 |
| 7.5.1 | Organisatorische Umsetzung von Zwischennutzungen in sächsischen Kommunen | 101 |
| 7.5.2 | Rechtliche Umsetzung von Zwischennutzungen in sächsischen Kommunen. | 104 |
| 7.5.3 | Finanzielle Umsetzung der Zwischennutzungen in sächsischen Kommunen..... | 106 |
| 7.6 | These 6: Mit Hilfe einer strukturierten Vorgehensweise lassen sich Zwischennutzungen fördern..... | 107 |
| 7.7 | These 7: Es gibt zahlreiche Hemmnisse bei der Realisierung von Zwischennutzungen | 109 |
| 7.7.1 | Verfahrensorganisatorische Hemmnisse..... | 109 |
| 7.7.2 | Hemmnisse der Eigentümer | 110 |
| 7.7.3 | Rechtliche Hemmnisse | 111 |
| 7.7.4 | Hemmnisse bei der Finanzierung | 112 |
| 7.7.5 | Soziale Hemmnisse | 112 |
| 7.8 | Methodenkritik..... | 113 |
| 8 | Fazit | 117 |
| 8.1 | Wie stellt sich die aktuelle Brachflächensituation in den sächsischen Kommunen dar? | 117 |
| 8.2 | Wie werden die Brachflächen in sächsischen Kommunen bearbeitet? | 117 |
| 8.3 | Wie stellt sich der Wissensstand der sächsischen Kommunen zu Zwischennutzungen dar? | 118 |
| 8.4 | Wie werden Zwischennutzungen in den sächsischen Kommunen umgesetzt? | 119 |
| 8.5 | Was könnte für die Bearbeitung von Brachen und deren Zwischennutzung in der Zukunft verbessert werden?..... | 120 |
| 9 | Ausblick..... | 127 |
| | Quellenverzeichnis..... | XVII |
| | Anhang..... | A-1 |
| | Eidesstaatliche Erklärung zur selbständigen Verfassung der Master-Arbeit..... | XXV |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abb. 2-1: Erfassungsbogen des Umweltamtes Dresden für verwahrloste Grundstücke (vgl. LASER, 2007). | 11 |
| Abb. 2-2: Möglichkeiten des kommunalen Vorgehens auf Brachflächen (eigene Darstellung). 12 | |
| Abb. 3-1: Zwischennutzungen im Flächenkreislauf (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008). | 16 |
| Abb. 3-2: Beziehung zwischen Sensibilität der Nutzung und Sanierungserfordernis (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008). | 19 |
| Abb. 6-1: Einwohner-Größenklassen der 62 Teilnehmer-Kommunen [Anzahl der Kommunen; Anteil am Gesamtrücklauf in %] (→ Frage 2b) | 52 |
| Abb. 6-2: Relative Rücklaufquote [%] der 430 angeschriebenen sächsischen Kommunen, differenziert nach EW-Größenklasse. Die Gesamtanzahl aller sächsischen Kommunen innerhalb der jeweiligen EW-Größenklasse ist jeweils in Klammern angegeben. | 53 |
| Abb. 6-3: Entwicklung der Einwohnerzahl innerhalb der letzten 10 Jahre bei den 62 teilnehmenden Kommunen. [Anzahl der Kommunen; Anteil am Gesamtrücklauf in %] (→ Frage 2c) | 53 |
| Abb. 6-4: Vorhandensein einer Brachflächenproblematik bei den 62 Teilnehmer-Kommunen, differenziert nach EW-Größenklasse. Die Gesamtanzahl der Kommunen in den entsprechenden EW-Größenklassen ist jeweils in Klammern geschrieben. (→ Frage 2d)..... | 54 |
| Abb. 6-5: Vorhandensein einer Brachflächenproblematik bei den 62 Teilnehmer-Kommunen, differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren. Die Gesamtanzahl der Kommunen innerhalb der entsprechenden Kategorien ist jeweils in Klammern geschrieben. (→ Frage 2d)..... | 55 |
| Abb. 6-6: Entwicklung der EW-Zahl bei den 36 Kommunen mit Brachflächenproblematik..... | 55 |
| Abb. 6-7: Bearbeitung von Brachflächen bei den 36 Kommunen mit Brachflächenproblematik, differenziert nach EW-Größenklasse. Die Gesamtanzahl der Kommunen innerhalb der entsprechenden EW-Größenklasse ist jeweils in Klammern geschrieben. (→ Frage 3a)..... | 56 |
| Abb. 6-8: Vorgehensweise bei der Bearbeitung der Brachflächen, differenziert nach EW-Größenklasse (Anz.). (→ Frage 4g) | 59 |
| Abb. 6-9: Vorgehensweise bei der Bearbeitung der Brachflächen, differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4g)..... | 60 |
| Abb. 6-10: Vorhandensein eines Brachflächenkatasters bei den Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik (36), differenziert nach EW-Größenklasse (Anz.). (→ Frage 4f)..... | 62 |
| Abb. 6-11: Zeitraum, seitdem Brachflächen systematisch erfasst werden. (→ Frage 4d) | 63 |
| Abb. 6-12: Anzahl der Brachflächen bei den befragten Kommunen, differenziert nach EW-Größenklasse (32 Antworten), (Anz.). (→ Frage 4b) | 63 |
| Abb. 6-13: Anzahl der Brachflächen bei den befragten Kommunen, differenziert nach der Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren (32 Antworten) (Anz.). (→ Frage 4b)..... | 64 |

| | |
|--|-----|
| Abb. 6-14: Maßnahmen, welche auf den Brachflächen der Teilnehmer-Kommunen (36) umgesetzt werden, (Anz.). (→ Frage 4i)..... | 67 |
| Abb. 6-15: Maßnahmen auf den Brachflächen der Teilnehmer-Kommunen (36), differenziert nach der Entwicklung der EW-Zahl, (Anz.). (→ Frage4 i)..... | 68 |
| Abb. 6-16: Bekanntheit der Idee „Zwischennutzung auf Brachen“ in den 36 sächsischen Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik. (→ Frage 5a)..... | 73 |
| Abb. A-1: Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Kommunen mit Brachflächenbearbeitung. | A-1 |
| Abb. A-2: Vorhandensein eines Brachflächenkatasters bei den Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik (36), differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4f) | A-1 |
| Abb. D-3: Anschreiben der E-Mail zum Fragebogen. Die Anrede der (Ober)Bürgermeister(innen) erfolgte personalisiert. | D-1 |
| Abb. D-4: Fragebogen – Deckblatt | D-2 |
| Abb. D-5: Fragebogen – Seite 1..... | D-3 |
| Abb. D-6: Fragebogen – Seite 2..... | D-4 |
| Abb. D-7: Fragebogen – Seite 3..... | D-5 |
| Abb. D-8: Mitgliederrundschreiben Nr. 389/15 des Sächsischen Städte- und Gemeindetages im Rahmen der SSG-Mitteilungen, Heft 17 (September 2015) | D-6 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 5-1: Beschreibung der Aufteilung des Fragebogens in Fragekomplexe, der jeweiligen Anzahl der Fragen sowie deren Inhalt und deren Bezug zu den Teilfragestellungen der Arbeit..... | 47 |
| Tabelle 6-1: Kategorisierung der Kommunen nach Einwohner-Größenklasse..... | 51 |
| Tabelle 6-2: Kategorisierung der Kommunen nach der Entwicklung der Einwohnerzahl in den letzten 10 Jahren | 51 |
| Tabelle 6-3: Zuständigkeiten bei der Bearbeitung von Brachflächen, (Anz.). (→ Frage 3a) | 57 |
| Tabelle 6-4: Verwaltungseinheiten, in denen die Bearbeitung von Brachflächen (intern) angesiedelt ist. Die 31 Antworten zu dieser Frage stammen sowohl von Kommunen mit ausschließlich interner Zuordnung als auch von Kommunen mit interner und externer Zuordnung des Brachflächen-Themas, (Anz.). (→ Frage 3a)..... | 57 |
| Tabelle 6-5: externe Zuordnung des Brachflächenthemas bei den Kommunen (8), in denen die Bearbeitung von Brachflächen extern angesiedelt ist, (Anz.). (→ Frage 3a) | 58 |
| Tabelle 6-6: Anteil der Kommunen mit Brachflächenproblematik und systematischer Erfassung der Brachflächen, differenziert nach EW-Größenklasse (Anz.). (→ Frage 4c) | 61 |
| Tabelle 6-7 Anteil der Kommunen mit Brachflächenbearbeitung, welche ihre Brachflächen systematisch erfassen, differenziert nach EW-Größenklasse (Anz.). (→ Frage 4c) .. | 61 |
| Tabelle 6-8: Rangliste der häufigsten Brache-Arten. Berücksichtigung finden Rang 1 (häufigste Art der Brache) und Rang 2 (zweithäufigste Art der Brache), (34 Antworten). (→ Frage 4a)..... | 65 |
| Tabelle 6-9: Rangliste der häufigsten (Rang 1) und zweithäufigsten (Rang 2) Eigentümer der Brachflächen (34 Antworten), (Anz.). (→ Frage 4h)..... | 66 |
| Tabelle 6-10: Finanzierung der Maßnahmen in den Kommunen, welche Maßnahmen auf Brachflächen durchführen. 30 Antworten (Anz.) (→ Frage 4j) | 69 |
| Tabelle 6-11: Fördermittel, welche in den Teilnehmer-Kommunen Verwendung finden. 19 Angaben (Anz.). (→ Frage 4j) | 70 |
| Tabelle 6-12: Problem-Kategorien beim Umgang mit Brachflächen bei den 36 Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik. (Anz.) (→ Frage 9a)..... | 71 |
| Tabelle 6-13: Bewährte Herangehensweisen bei der Bearbeitung von Brachflächen. Jede Angabe wurde von jeweils einer Kommune gemacht. (→ Frage 10a)..... | 72 |
| Tabelle 6-14: Anteil der Kommunen, denen die Idee „ZN auf Brachflächen“ bekannt ist und diese als sinnvoll erachten (→ Frage 5b) | 74 |
| Tabelle 6-15: Anteil der Kommunen, in denen Zwischennutzungen auf Brachen realisiert werden, unterteilt in die Teilnehmer-Kommunen, welchen die Idee „ZN auf Brachen“ als sinnvoll erachten, welchen diese Idee bekannt und alle Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik (→ Frage 5c) | 74 |
| Tabelle 6-16: Name, EW-Größenklasse und Entwicklung der EW-Zahl in den sieben Teilnehmer-Kommunen, die Zwischennutzungen realisieren. Bei den grau hinterlegten Kommunen ist die Kommune nicht an den ZN beteiligt | 75 |

| | |
|---|-----|
| Tabelle 6-17: Übersicht über die Umsetzung von ZN auf Brachen bei den fünf Teilnehmer-Kommunen, die diesbezügliche Informationen angegeben haben. (→ Frage 5a – 8b) | 76 |
| Tabelle 6-18: Probleme der Kommunen bei der Realisierung von Zwischennutzungen | 79 |
| Tabelle 6-19: Wünsche der 36 Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik, um die Bearbeitung von Brachflächen und deren Zwischennutzungen in Zukunft zu erleichtern bzw. effektiver zu gestalten (→ Frage 11a) | 80 |
| Tabelle 6-20: Wunsch der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik nach einer Handreichung zum Umgang mit Brachflächen und deren Zwischennutzung. (→ Frage 11c) | 80 |
| Tabelle B-1: Relative Rücklaufquote der 430 teilnehmenden Kommunen, (Anz.). Die Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil an der jeweiligen Gesamtanzahl der Kommunen in den entsprechenden EW-Größenklassen | B-1 |
| Tabelle B-2: Vorhandensein einer Brachflächenproblematik, differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.). (→ Frage 2d) | B-1 |
| Tabelle B-3: Vorhandensein einer Brachflächenproblematik, differenziert nach der Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 2d) | B-1 |
| Tabelle B-4: Entwicklung der EW-Zahl bei den Kommunen mit Brachflächenproblematik, differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.) | B-1 |
| Tabelle B-5: Anteil der Kommunen mit bestehender Brachflächenproblematik (36), in denen eine Bearbeitung von Brachflächen stattfindet, differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.). (→ Frage 3a) | B-2 |
| Tabelle B-6: Anzahl der Brachflächen in den Kleinstädten, differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren. (Anz.) | B-2 |
| Tabelle B-7: Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Brachflächen, differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.). (→ Frage 4g) | B-2 |
| Tabelle B-8: Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Brachflächen, differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4g) | B-3 |
| Tabelle B-9: Anteil der Kommunen mit systematischer Erfassung der Brachflächen, differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren (Anz.). (→ Frage 4c) | B-3 |
| Tabelle B-10: Vorhandensein eines Brachflächenkatasters bei den Kommunen mit Brachflächenproblematik (36), differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.). (→ Frage 4f) | B-3 |
| Tabelle B-11: Vorhandensein eines Brachflächenkatasters bei den Kommunen mit Brachflächenproblematik (36), differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4f) | B-4 |
| Tabelle B-12: Zeitraum, seitdem die Kommunen ihre Brachflächen systematisch erfassen, (Anz.), 21 Antworten auf diese Frage. (→ 4d) | B-4 |
| Tabelle B-13: Anzahl der Brachflächen in den Kommunen, differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.). (→ Frage 4b) | B-4 |

| | |
|--|-----|
| Tabelle B-14: Anzahl der Brachflächen in den Kommunen, differenziert nach der Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4b) | B-5 |
| Tabelle B-15: Maßnahmen, die auf den Brachflächen in den Teilnehmer-Kommunen (36) umgesetzt werden (→ Frage 4i)..... | B-5 |
| Tabelle B-16: Maßnahmen auf Brachflächen in den Teilnehmer-Kommunen (36), differenziert nach der Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4i).. | B-6 |
| Tabelle B-17: Angaben der 36 Kommunen mit Brachflächenproblematik bezüglich der Probleme, welche in Verbindung mit der Bearbeitung von Brachflächen auftreten. Die Angaben wurden entsprechenden Kategorien (linke Spalte) zugeordnet (Anzahl der Nennungen). (→ Frage 9a)..... | B-6 |
| Tabelle B-18: Bekanntheit der Idee „Zwischennutzung auf Brachflächen“ in den 36 Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik (→ Frage 5a) | B-9 |
| Tabelle B-19: Angaben der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik bezüglich ihrer Wünsche für die Zukunft für eine einfache und effektive Bearbeitung von Brachflächen und deren Zwischennutzung. (→ Frage 11a) | B-9 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|---|
| Abb. | Abbildung |
| Anz. | Anzahl |
| Bev. | Bevölkerung |
| B-Plan | Bebauungsplan |
| EFRE | Europäischer Fond für Regionale Entwicklung |
| EW | Einwohner |
| IBE | Integrierte Brachflächenentwicklung |
| INSEK | Integriertes Stadtentwicklungskonzept |
| ISE | Integrierte Stadtentwicklung |
| K | Kommune(n) |
| k. A. | keine Angabe |
| KWIS | Kommunales Wirtschafts-Informationssystem |
| LEP | Landesentwicklungsplan |
| SAB | Sächsische Aufbaubank |
| SEP | Städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen |
| SIB | Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement |
| SMI | Staatsministerium des Innern |
| SMUL | Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft |
| SSG | Sächsischer Städte- und Gemeindetag |
| SUO | Stadtumbau Ost – Rückbau und Aufwertung |
| VwVStBauE | Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung |
| ZN | Zwischennutzung(en) |

1 Einleitung: Hintergrund und Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Masterarbeit thematisiert den Umgang mit Brachflächen und deren Zwischenutzung in sächsischen Kommunen. Um die Relevanz dieser Problematik zu verdeutlichen, wird zu Beginn des folgenden Kapitels zunächst die Motivation in Verbindung mit den zugrundeliegenden Hintergrundinformationen dargestellt. Anschließend folgt die Formulierung der Hauptfragestellung der Arbeit. Die zur Beantwortung der Fragestellung gewählte Herangehensweise wird in Verbindung mit der Beschreibung des Aufbaus der Arbeit im letzten Teil dieses Kapitels vorgestellt.

1.1 Hintergrund und Motivation

Um den Flächenverbrauch zu begrenzen, formulierte die Bundesregierung in ihrer 2002 veröffentlichten Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel, bis zum Jahr 2020 maximal 30 ha Fläche pro Tag zu verbrauchen (vgl. DIE BUNDESREGIERUNG, 2002). In die Pflicht genommen wurden dafür vor allem die für die Bauleitplanung zuständigen Länder und Kommunen, woraufhin sich das Bundesland Sachsen der Aufgabe annahm und diese Zielstellung in seiner eigenen Nachhaltigkeitsstrategie sogar noch verschärfte – auf maximal 2 ha Flächenneuanspruchnahme pro Tag bis 2020 (vgl. SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT, 2013).

Ein wichtiger Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs sowie zur Förderung der Innen- vor der Außenentwicklung ist die Nutzung von Flächen und Gebäuden, die ihre ursprüngliche Verwendung verloren haben und nun nicht mehr genutzt werden – so genannte „Brachflächen“. Die zahlreichen Probleme, mit denen sich die Kommunen auf den Brachen konfrontiert sehen – wie bspw. Sicherheitsrisiken, Abfallablagerungen, Vandalismus, Drogenkonsum etc. – sind weitere Faktoren, welche für die In-Nutzung-Bringung dieser Flächen-Ressourcen sprechen. Kostenpflichtige Anordnungen im Rahmen aufwendiger Verwaltungsverfahren zur Abwehr von Gefahren und zur Schaffung von Sicherheit und Ordnung auf diesen Flächen stehen deshalb an der behördlichen Tagesordnung vieler Städte und Gemeinden. Dabei sind diese Maßnahmen oft nur kurzfristig erfolgreich, da verlassene, ungenutzte Grundstücke keine Hemmschwelle darstellen und daher schnell wieder vermüllen und weiter verwahrlosen - sie stören das Stadtbild, visualisieren städtebaulichen Verfall und werden als „Dreck-Ecken“ wahrgenommen. Eine temporäre gesteuerte Nutzung der brachliegenden Flächen innerhalb der Zeit, in welcher der Eigentümer die Fläche keiner Nutzung zuführen kann oder möchte, kann diesen Problemen entgegenwirken.

So genannte „Zwischennutzungen“ dienen dabei nicht nur der Vermeidung von Gefahren oder Sicherheitsrisiken, sondern auch der Stärkung und Aufwertung von Stadtquartieren. Indem Freiflächen bzw. ungenutzte Gebäude engagierten Bürgern¹, Vereinen oder Privatpersonen zur

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit ist in diesem Text bei personenbezogenen Aussagen nur die männliche Sprachform gewählt worden. Die weibliche Sprachform ist jeweils eingeschlossen.

Umsetzung ihrer Ideen und Projekte zur Verfügung gestellt werden, kann deren Lebensqualität erhöht und ihre Bindung an die jeweilige Kommune gestärkt werden.

Für solche befristeten Nutzungen gibt es bereits zahlreiche Beispiele aus verschiedenen Städten Deutschlands. In Dresden stellt bspw. das Wächterhaus am Emerich-Ambros-Ufer diversen Vereinen, Künstlern, Kreativen und Projekten gegen Übernahme der Nebenkosten Raum zur Verfügung. Nach erfolgreicher Eröffnung des Wächterhauses gründete die Nutzergemeinschaft einen eigenen Verein und im Zuge der Gründung des direkt angrenzenden „Wächtergartens“, innerhalb dessen Umweltbildung und Naturschutz gefördert werden, hat sich diese attraktive Zwischennutzung sogar noch erweitert².

In den letzten Jahren wurde die Presse der Landeshauptstadt Sachsens jedoch auch von dem Konflikt um das Projekt „Freiraum Elbtal e.V.“ überschattet. Das flussnahe Areal wurde 2007 von den Eigentümern – einer Erbegemeinschaft – an den Verein zwischenvermietet, welcher die Brachfläche für kulturelle und soziale Projekte nutzte. 2013 wurde der Mietvertrag seitens der Eigentümer gekündigt, da das Gelände an einen Investor verkauft werden sollte. Der Verein versuchte infolgedessen mehrfach, mit den Eigentümern ins Gespräch zu kommen³ und alternative Flächen zu finden – jedoch ohne Erfolg. Der Verein blieb daraufhin auf dem Gelände, auch nachdem ein Gericht dessen Auszug durchgesetzt hatte. Die mangelnde Akzeptanz der Zwischenmieter bezüglich der Endlichkeit der Nutzung und deren bewusstes Entgegenstellen sowie ihr öffentlicher Protest haben sicherlich mit dazu beigetragen, dass die zahlreichen Versuche seitens des Vereins, mit den entsprechenden Akteuren ins Gespräch zu kommen, erfolglos blieben und kein alternatives Areal in Aussicht gestellt wurde. Die daraus resultierende Perspektivlosigkeit ließ einige der Nutzer auf die Barrikaden gehen. Letztendlich kam es zur Räumung des Areals, gegen die ca. 100 Aktivisten friedlich demonstrierten⁴. Aktuell hat der Verein noch immer kein neues Grundstück gefunden – ein wertvoller Teil lebendiger Stadtkultur ist verloren gegangen.

Gleichzeitig haben die Erfahrungen mit dem „Freiraum Elbtal e.V.“, bestehend aus der fehlenden Akzeptanz der Nutzer gegenüber dem bereits im Vorfeld absehbaren Ende der Zwischennutzung, dem Mangel an Kommunikation und Unterstützung seitens der Kommune sowie dem beidseitig fehlenden Verständnis für die jeweiligen Interessen, dazu geführt, dass viele Eigentümer aus Dresden und Umgebung diesen Fall als „Negativbeispiel“ für Zwischennutzungen im Kopf behalten und ihrerseits nicht für die temporäre Zur-Verfügung-Stellung eigener brachliegender Grundstücke bereit sind, bzw. diesem Thema sehr kritisch gegenüber stehen. Dass dem

² Abrufbar unter: <http://waechterhaus.tumblr.com/dashaus>, letzter Aufruf: 10.11.2015

³ Offener Brief des Freiraum Elbtal e. V. an die Erbegemeinschaft Grumbt und Frau Töberich abrufbar unter: <http://www.menschen-in-dresden.de/wp-content/uploads/2015/02/Freiraum-Elbtal-Offener-Brief.pdf>, letzter Aufruf: 10.11.2015

⁴ Online-Artikel der Dresdner Neuesten Nachrichten vom 27.02.2015 zur Räumung des Freiraum Elbtal abrufbar unter: <http://www.dnn.de/Dresden/Lokales/Freiraum-Elbtal-geraeumt-ueber-100-Aktivisten-beschaeftigen-die-Polizei-fuer-fast-acht-Stunden>, letzter Aufruf: 10.11.2015

so ist, hat auch die Diskussionsrunde „Freie Flächen für freie Bürger?“ im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Dresdener Umweltgespräche - 4-Elemente“ im November 2014 gezeigt. Hier äußerte der Vertreter der Eigentümer, dass diese sich vor Zwischennutzungen scheuten, da sie befürchteten, aus Gründen der entstehenden Emotionalität nach Beendigung der temporären Nutzung als „Böse Eigentümer“ dazustehen. Weiterhin wurde deutlich, dass auch für die Umsetzung von Zwischennutzungen auf nicht-öffentlichen Brachen ein Wirken der Kommune, bspw. als Vermittler, wünschenswert wäre, denn dies schaffe mehr „Seriosität“ und Vertrauen. (vgl. TELLER & BEYER, 2014).

Die beiden vorgestellten Praxisfälle veranschaulichen zwar lediglich punktuell herausgegriffene Beispiele temporärer Nutzungen - gleichwohl verdeutlichen sie, dass sich diese Form der Nutzung von Brachflächen sowohl positiv, jedoch aufgrund von mangelndem Verständnis und fehlender Kommunikation sowie Kooperation auch negativ entwickeln kann. Der hohe Regelungs- und Vermittlungsbedarf entsteht aufgrund der unheimlichen Komplexität, welche die Umsetzung von Zwischennutzung auf Brachflächen birgt – eine Vielzahl rechtlicher Vorschriften muss Beachtung finden und die verschiedenen Akteure handeln aus unterschiedlichen Motiven heraus.

Richtlinien und Informationsmaterialien bzw. Handlungsempfehlungen zu Zwischennutzungen auf Brachflächen für die Kommunen sind daher sinnvoll – nicht nur in Bezug auf rechtliche und finanzielle Handlungsmöglichkeiten, sondern auch, um durch das Aufzeigen der verschiedenen Vorteile und Interessenlagen ein gegenseitiges Verständnis der beteiligten Akteure aufzubauen. Um jedoch Richtlinien und Handlungsempfehlungen formulieren zu können, ist es zunächst notwendig ein gewisses Basiswissen darüber zu erlangen, wie sich der Status quo im Umgang der Kommunen mit Brachflächen und deren Zwischennutzung darstellt. Die vorliegende Arbeit soll dieses Grundlagenwissen mittels einer umfassenden Befragung für den Freistaat Sachsen erfassen.

1.2 Fragestellung der Arbeit

Um Zwischennutzungen zu fördern und gleichzeitig gewissen Hemmnissen, welche in der Umsetzungspraxis von Zwischennutzungen bestehen, entgegenzuwirken, haben sich in einigen Städten Deutschlands, wie bspw. Wuppertal, Bremen oder Berlin, behördliche Anlaufstellen bzw. private Vermittlungsagenturen etabliert (vgl. SCHLEGELMILCH, BAUMGART, BEMBENEK, ACKERMANN, & SÖPPER, 2008). Offensichtlich gibt es also in Bezug auf Brachflächen und deren Zwischennutzungen unterschiedliche Wissensstände und Vorgehensweisen bei den Kommunen.

Doch wie stellt sich die Brachflächen- und Zwischennutzungs-Situation aktuell in den sächsischen Kommunen dar? Bisherige Studien zu Brachflächen und Zwischennutzungen beschäftigten sich vor allem mit den Potentialen von Brachflächen für die Siedlungsentwicklung (z.B. KRUSE, 2003) und den Naturschutz (vgl. HANSEN, HEIDEBACH, KUHLER, & PAULEIT, 2012) sowie punktuell mit dem Zustandekommen und der Bedeutung einzelner Zwischennutzungs-Projekte (z.B. SCHLEGELMILCH et al., 2008), deren Einfluss auf soziokulturelle Strukturen (z.B. KALBERER,

2007) oder ihrer Wirkung auf die urbane Biodiversität (z.B. RÖßLER, MATHEY, LUPP, & LEIBENATH, 2010). Eine Übersichtserhebung über den Umgang von deutschen Kommunen mit Brachflächen und deren Zwischennutzung gab es bisher jedoch nicht. Auf Anregung eines Mitarbeiters des Umweltamtes Dresden soll eine solche Erfassung nun speziell für sächsische Kommunen durchgeführt werden, da für den Freistaat bislang nicht bekannt ist, wie sich die Problematik der Brachflächen in den Kommunen im Einzelnen darstellt und wie diese damit – vor allem in Bezug auf Zwischennutzungen und deren Realisierung – verfahren.

Die **zentrale Fragestellung** der vorliegenden Arbeit lautet also:

Wie gehen sächsische Kommunen mit Brachen und deren Zwischennutzungen um?

Hieraus ergeben sich folgende **Teilfragen**:

- Wie stellt sich die aktuelle Brachensituation in den sächsischen Kommunen dar?
- Wie werden die Brachen in den sächsischen Kommunen bearbeitet?
- Wie stellt sich der Wissensstand der sächsischen Kommunen zu Zwischennutzungen dar?
- Wie werden Zwischennutzungen in den sächsischen Kommunen umgesetzt?
- Was könnte für die Bearbeitung von Brachen und deren Zwischennutzung in der Zukunft verbessert werden?

Mit Hilfe einer solchen Erhebung, im Rahmen derer die genannten Fragen beantwortet werden sollen, wird die Grundlage erstellt, um im Rahmen weiterführender Arbeiten konkrete Handlungsempfehlungen und Richtlinien für sächsische Kommunen zum Umgang mit Brachflächen und deren Zwischennutzung zu formulieren.

Bevor diese Erfassung durchgeführt werden kann, ist es allerdings nötig, eine theoretische Informationsbasis zu schaffen, auf Grundlage derer die Befragung realisiert werden kann. Es wird daher zunächst, neben einführenden, grundlegenden, Informationen, folgendes Wissen erarbeitet:

- Möglichkeiten für die Erfassung und den Umgang mit Brachen
- Arten von Zwischennutzungen
- Akteure bei Zwischennutzungen, einschließlich ihrer jeweiligen Aufgaben, Bedeutung und Motive
- Argumente für Zwischennutzungen
- Handlungsansätze zur Realisierung von Zwischennutzungen

1.3 Forschungsansatz und Aufbau der Arbeit

Im Vorfeld der quantitativen Erhebung zur Erfassung des Umgangs sächsischer Kommunen mit Brachflächen und deren Zwischennutzung müssen zunächst die notwendigen theoretischen Grundlagen zu Brachflächen (**Kapitel 2**) und Zwischennutzungen (**Kapitel 3 und 4**) aufbereitet werden. **Kapitel 4** stellt dafür anhand einer umfassenden Literaturrecherche, bei der sowohl Praxisbeispiele verschiedener deutscher Städte als auch spezifische rechtswissenschaftliche Studien Beachtung finden, bestehende Handlungsmöglichkeiten zur Realisierung von Zwischennutzungen dar. Hierbei wird vor allem auf organisatorische, rechtliche und finanzielle Ansätze eingegangen.

Ausgehend von den theoretischen Grundlagen werden in den Kapiteln **2, 3** und **4** entsprechende Thesen abgeleitet, welche, jeweils in Verbindung mit einer Kurz-Zusammenfassung zu dem entsprechenden Kapitel, in einem grauen Kästchen dargestellt werden und als Grundlage für die spätere Diskussion der Ergebnisse dienen.

Kapitel 5 beinhaltet Informationen zu der Methode, mit welcher die sächsischen Kommunen standardisiert befragt werden sollen. Hierbei wird sowohl auf Details des Fragebogens als Erhebungsinstrument eingegangen, als auch der Aufbau und die Auswertung des Fragebogens erläutert.

Die Darstellung der Befragungsergebnisse folgt in **Kapitel 6**, wobei verschiedene graphische Darstellungsmethoden verwendet werden. Die Ergebnisse werden anschließend, in **Kapitel 7**, auf Basis der in Kapitel 2 – 4 entwickelten Thesen diskutiert. In diesem Zusammenhang wird zudem die gewählte Methode kritisch hinterfragt.

Ein ausführliches Fazit wird in **Kapitel 8** gezogen, wobei auf die zugrunde gelegte Fragestellung, einschließlich der Teilfragen (siehe Punkt **1.2**), der Arbeit eingegangen wird und erste Impulse für Handlungsempfehlungen gegeben werden. Abschließend gibt **Kapitel 9** einen Ausblick, wobei auf den weiteren Forschungsbedarf verwiesen wird.

2 Theoretische Grundlagen zu Brachflächen

Bevor in den Kapiteln **3** und **4** vertiefend auf die theoretischen Grundlagen von Zwischennutzungen, einschließlich der Möglichkeiten ihrer Umsetzung, eingegangen wird ist es zunächst nötig, sich mit der notwendigen Ressource für Zwischennutzungen – den urbanen Brachflächen - zu beschäftigen, ohne die es keine Zwischennutzungen geben würde. Es folgen daher nun eine Begriffsdefinition (Unterpunkt **2.1**) und die Aufarbeitung der Ursachen für die Entstehung von Brachflächen (Unterpunkt **2.2**). Unterpunkt **2.3** stellt Handlungsmöglichkeiten für die Erfassung und den Umgang mit Brachen dar.

2.1 Die Begriffe „Brache⁵“ und „verwaorlostes Grundstück“

Ursprünglich stammt der Begriff „**Brache**“ aus der Landwirtschaft und bezeichnet dasjenige Stadium innerhalb der Dreifelderwirtschaft, welches zur Förderung der Bodenregeneration zwischen zwei intensive Anbauphasen eingeschaltet wird. Die landwirtschaftliche Brache stellt also kein Problem dar, sondern die notwendige Erholungsphase vor der nächsten Saat (vgl. KRUSE, 2003).

Seit den 1970er Jahren wird das Wort „Brache“ auch im städtischen Kontext verwendet und steht hierbei für „[...] aufgegebene, liegengelassene und von der ursprünglichen Nutzung vorübergehend oder dauerhaft verlassene Wohn-, Industrie- oder Gewerbeflächen und deren Gebäude.“ (vgl. KALBERER, 2007, S. 6). EMMRICH (2006) betont, dass Brachflächen keine eigenständige Flächenkategorie seien, sondern ein Zustand, in den städtische Flächen verschiedener Vornutzungskategorien geraten könnten. Dieser Zustand beginne mit dem Verlust der bisherigen Nutzung und ende mit der Etablierung einer neuen, dauerhaften Nutzung. Die ungenutzten Räume transportierten aufgrund ihres ungewollten und ungeplanten Charakters ein negatives Image von „Wertlosigkeit“ und „Niedergang“, was die Abwertung der umliegenden Stadtquartiere zur Folge haben könne (vgl. GSTACH, 2006). Stadtplanerisch gehe vor allem funktionelle und bauliche Dichte sowie Vielfalt verloren (vgl. EMMRICH, 2006).

Brachflächen bergen aber auch Potentiale: Sie eröffnen die Möglichkeit für eine ressourcenschonende Flächenentwicklung im Sinne des nationalen Ziels zur Reduzierung der Neuinanspruchnahme bislang nicht zu Siedlungs- oder Gewerbebezwecken genutzter Flächen, da die Nutzung von Brachflächen als innerstädtische Flächenpotentiale dem Flächenverbrauch im Außenbereich entgegen wirkt. Zugleich leistet die Aktivierung von städtischen Brachen einen entscheidenden Beitrag zur Schaffung einer kompakten Innenstadt (vgl. KRUSE, 2003). Brachflächen dienen aber nicht nur der Nachverdichtung, sondern bieten im Kontrast dazu auch die Chance, die oftmals ungenügende Freiraumsituation in städtischen Regionen zu verbessern.

Auch OSWALT, OVERMEYER und MISSELWITZ (2013) sehen Brachflächen als „Möglichkeit“ und „Ressource“. Sie vergleichen den ständigen Wandel und Umbau von Städten mit einer Art ur-

⁵ Die Begriffe „Brache“ und „Brachfläche“ werden im Rahmen dieser Arbeit synonym verwendet.

baner Dreifelderwirtschaft, in welcher städtische Räume im Wechsel von der einen zur anderen Nutzung phasenweise brach liegen. Die Perioden der vermeintlichen Ungenutztheit haben für OSWALT und seine Kollegen eine strategische Bedeutung, denn sie böten Raum für temporäre Nutzungen (siehe Unterpunkt **3.1**), welche für das öffentliche und kulturelle Leben einer Kommune sowie deren Stadtentwicklung eine wichtige Rolle spielten.

Die Bedeutung von Brachflächen als „Ressource“ für temporäre Nutzungen stellt die Grundlage zur vorliegenden Arbeit dar.

So genannte **„verwahrloste Grundstücke“** kennzeichnen eine problematische Teilmenge aller Brachflächen und nehmen bezüglich der Notwendigkeit und Eignung von Zwischennutzungen eine besondere Stellung ein – deshalb soll an dieser Stelle gesondert auf diese eingegangen werden:

Es existiert weder eine rechtliche Festlegung, noch eine allgemeingültige Definition des Begriffs „verwahrlostes Grundstück“. Der „Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien“ definiert den Begriff als

„[...] einzelne nicht angemessen genutzte und/oder bauliche Missstände aufweisende Liegenschaften [...], die aufgrund ihres Zustandes städtebaulichen Entwicklungszielen oder städtebaulichen Anforderungen [...] nicht entsprechen oder/und (unterhalb der Gefahrenschwelle) den geltenden rechtlichen Vorschriften zu Umgang, Nutzung und Bewirtschaftung nicht entsprechen oder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen.“ (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT, 2014, S. 13)

Das Umweltamt der Stadt Dresden hat diverse Kriterien zusammengetragen, welche eine Verwahrlosung kennzeichnen. Diese können in Haupt- und Nebenkriterien unterteilt werden (vgl. KATSCHER, LE QUYET, & LEIPELT, 2015):

Hauptkriterien (rechtlich relevant durch öffentlich-rechtliche Vorschriften):

- illegale Abfallablagerungen (nach Abfallrecht)
- desolate bauliche Anlagen (nach Baurecht)
- erhebliche Verletzung der Anliegerpflichten/Winterdienst (nach kommunalem Ordnungsrecht und Straßenverkehrsrecht)

Nebenkriterien:

- fehlende oder mangelhafte Sicherung der Gebäude oder des Grundstücks
- erhebliche Beeinträchtigung durch Wildwuchs
- Vandalismus oder Anzeichen des unbefugten Aufenthalts (ggf. Zivil- oder Strafrecht)

Da die Behörde nur auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Vorschriften handeln kann, leitet sich deren Handlungserfordernis aus der Gefahrenbewertung für die Hauptkriterien ab, in welche die Nebenkriterien ergänzend mit einfließen (vgl. KATSCHER et al., 2015).

2.2 Ursachen für die Entstehung von Brachen

„[...] Brachflächen entstehen immer dann, wenn eine Nutzung an einem Ort in der Stadt zu Ende geht und nicht sofort eine neue Nutzung Einzug hält.“ (vgl. WALDIS, 2009, S. 12). Das kann vielfältige Ursachen haben - meist werden diese im ökonomischen, sozialen und räumlichen Strukturwandel gesehen:

Zum Beispiel kommt es nicht selten in Folge veränderter Beschäftigungs- und Produktionsstrukturen in Unternehmen des industriellen Wirtschaftssektors zu Umstrukturierungen und der Aufgabe von Produktionsstandorten. Ehemals aufstrebende Industrieregionen unterliegen aufgrund von Fortschritten in der Logistik und Kommunikationstechnik, Basisinnovationen, der zunehmenden Globalisierung der Produktion, Auslagerung von Produktionsstandorten und Dezentralisierung extremen Prozessen der Deindustrialisierung (vgl. SCHELTE, 1999). KRUSE betrachtet dabei die Entstehung von Brachflächen als natürlichen Teil des wirtschaftlichen Prozesses: „Denn die Produktionsstätten von heute sind die Brachflächen von morgen, sodass es sich bei der Flächenentwicklung um einen Kreislauf handelt.“ (vgl. ARING, 1999 zitiert nach: KRUSE, 2003). Trotz des Wandels von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft – solange es Industriestädte gibt, gibt es auch eine potentielle Abwanderung der Industrie (vgl. WALDIS, 2009)

Weitere Gründe für das Brachfallen sind Schrumpfung- und Abwanderungstendenzen in der Bevölkerung, wobei zur gleichen Zeit auch gegenläufige Entwicklungen erkennbar sind: Zum einen gibt es stark wachsende Städte und Regionen, zum anderen kommt es durch Ursachen wie den demografischen Wandel, den Übergang zu einer Dienstleistungsgesellschaft sowie Suburbanisierungsprozesse zur Schrumpfung von Städten und Regionen (vgl. WALDIS, 2009). Daraus resultiert eine polarisierte räumliche Entwicklung in Deutschland, mit schrumpfenden und wachsenden bzw. prosperierenden Regionen und mit kleinräumigen Differenzierungen innerhalb der Stadt bzw. zwischen Kernstadt und Umland (vgl. GSTACH, 2006).

Auch die Spekulation mit Immobilien sowie städtebauliche Fehlplanungen können eine Ursache für das Brachfallen sein. Aufgrund der langen Planungshorizonte von Bauvorhaben kann es vorkommen, dass sich die wirtschaftliche Situation bzw. die Nachfrage zwischenzeitlich ändern. Mitunter werden infolge dieser Entwicklungen ursprüngliche Planungen verworfen – das Brachfallen von Flächen bzw. Gebäuden ist dann die Folge. OSWALT (2000) beschreibt diese „Lücken der Fehlplanungen“ als „Tribut an die Langsamkeit des Bauens“. Baulücken entstehen auch durch die fehlende Wieder-Bebauung von Abrissgrundstücken oder es handelt sich um Flächen im Krieg zerstörter Gebäude oder nie bebaute bzw. ursprünglich anderweitig genutzter Restflächen innerhalb vorhandener Bebauungsstrukturen (vgl. SCHLEGELMILCH et al., 2008).

Ladenleerstände bzw. Gewerbebrachen entstehen vor allem durch den Aufstieg neuer Handelsformate, bedingt durch Individualisierung und moderne Informationsmöglichkeiten. So lässt sich ein Wandel von kleinen, oftmals inhabergeführten Fachgeschäften zu filialisierten Fachgeschäften und Discountern beobachten. Dies hat u. a. veränderte Anforderungen an die Ladenfläche zur Folge, welche die vielfach kleinteiligen Strukturen historisch gewachsener

Innenstädte häufig nicht ausreichend befriedigen können. Während an vielen Orten – ob auf der grünen Wiese oder in Innenstädten - große Einkaufszentren entstehen, fallen kleine Ladenlokale brach (vgl. FROESSLER, WIEMKEN, & JÄNSCH, 2009).

Weiterhin sind Bundeswehrreformen und der Abzug stationierter Streitkräfte als Ursache für militärische Brachflächen zu nennen. Veränderte Flächenansprüche spezialisierter Infrastruktur- und Verkehrssysteme sind zudem Gründe für das Entstehen von Verkehrs- und Infrastrukturbrachen. Letztere werden u. a. durch den regional konzentrierten Bevölkerungsrückgang verursacht, welcher dazu führt, dass Teile öffentlicher Infrastruktursysteme, wie bspw. der Deutschen Bahn, der Deutschen Post oder des Telekom Konzerns, nicht mehr im aktuellen Zustand und gleicher Größe erhalten werden können, was in der Konsequenz zu Rationalisierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen führt. Areale in z. T. hervorragender Innenstadtlage liegen in der Folge brach (vgl. SCHLEGELMILCH et al., 2008).

WALDIS (2009) und OSWALT et al. (2013) führen für das Entstehen urbaner Brachflächen zusätzlich noch folgende Gründe an: die fehlende Anschubfinanzierung für eine dauerhafte Folgenutzung, eine ungünstige Lage, unklare und komplexe Eigentumsverhältnisse sowie hohe Entwicklungskosten aufgrund der Verseuchung des Bodens, Auflagen des Denkmalschutzes und umfangreiche Erschließungs- sowie Modernisierungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen. WALDIS (2009) sieht jedoch die beiden Hauptursachen in der Abwanderung der Bevölkerung und der Abwanderung der Industrie. Für eine Einschätzung der zukünftigen Entwicklung führt er an, dass Kommunen einem ständigen Wandel unterliegen, welcher voraussichtlich immer zu vorübergehenden Brachflächen führen und somit Platz für mögliche Zwischennutzungen schaffen wird.

2.3 Möglichkeiten für den Umgang mit Brachen

2.3.1 Erfassung von Brachen

Bezüglich des Umgangs mit Brachflächen ist zunächst voranzustellen, dass die Kommune lediglich dazu verpflichtet ist, Gefahren abzuwehren und die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Das ordnungsrechtliche Vorgehen hat deshalb oberste Priorität. Alle Maßnahmen darüber hinaus gehören demnach zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben und werden in Abhängigkeit der jeweiligen personellen und finanziellen Ressourcen durchgeführt.

Ein effektiver Umgang mit Brachflächen setzt zunächst voraus, diese innerhalb der jeweiligen Kommune zu erfassen. Diese Aufgabe kann entweder von der Kommune selbst, oder von Dritten, bspw. einem Planungsbüro, übernommen werden (externe Vergabe). Für die Erfassung selbst gibt es verschiedenste Möglichkeiten, wobei es bei der Wahl der geeignetsten Methode sicherlich darauf ankommt, welche personellen und finanziellen Ressourcen der entsprechenden Kommune zur Verfügung stehen.

Die genaueste Art und Weise der Erfassung von Brachflächen ist eine Ortsbegehung, bei der relevante Kriterien direkt vor Ort bewertet und die notwendigen Informationen aufgenommen

werden können. Dabei kann ein standardisierter Erfassungsbogen behilflich sein. **Abb. 2-1** zeigt den Erfassungsbogen, welcher in der Landeshauptstadt Dresden zur Erfassung von verwahrlosten Grundstücken verwendet wird.

| [VERWAHRLOSTE GRUNDSTÜCKE DRESDEN] | | Erfassungsbogen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|---|--|----------------------------|--|-----------|--|-----------|--|-----------|--|--------------|--|--------------|--|---------------------------------|--|--|--|--|--|
| Ortsamt: | Adresse: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gemarkung: | Eigentümer: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Flurstücksnr: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Beteiligung weiterführender Ämter. | Datum: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Erfasser: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>Grad der Verwahrlosung</p> <table border="1"> <tr> <td> <p>Fläche</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> mit baulicher Anlage <input type="radio"/> ohne baulicher Anlage <p>Sicherung des Gebäudes</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> vollständig <input type="radio"/> unvollständig <p>Desolate Bausubstanz</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> keine <input type="radio"/> wenig <input type="radio"/> erheblich <p>Vermerk*:</p> </td> <td> <p>Nutzungsart</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>Vandalismus/ unbefugter Aufenthalt</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja <p>Anliegerpflichten</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> erfüllt <input type="radio"/> nicht erfüllt <p>Vermerk*:</p> </td> <td> <p>Grundstück/ Gebäude wurde betreten</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein, warum... <p>.....</p> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Benachrichtigung Bauamt <p>Gefährdung der öffentlichen Sicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> konkrete Gefährdung <input type="radio"/> Gefahr im Verzug <input type="radio"/> abstrakte Gefahr </td> </tr> <tr> <td> <p>Einfriedung des Grundstückes</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> vollständig <input type="radio"/> unvollständig </td> <td> <p>störender Wildwuchs</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Giftpflanzen </td> <td></td> </tr> </table> | | | <p>Fläche</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> mit baulicher Anlage <input type="radio"/> ohne baulicher Anlage <p>Sicherung des Gebäudes</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> vollständig <input type="radio"/> unvollständig <p>Desolate Bausubstanz</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> keine <input type="radio"/> wenig <input type="radio"/> erheblich <p>Vermerk*:</p> | <p>Nutzungsart</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>Vandalismus/ unbefugter Aufenthalt</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja <p>Anliegerpflichten</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> erfüllt <input type="radio"/> nicht erfüllt <p>Vermerk*:</p> | <p>Grundstück/ Gebäude wurde betreten</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein, warum... <p>.....</p> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Benachrichtigung Bauamt <p>Gefährdung der öffentlichen Sicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> konkrete Gefährdung <input type="radio"/> Gefahr im Verzug <input type="radio"/> abstrakte Gefahr | <p>Einfriedung des Grundstückes</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> vollständig <input type="radio"/> unvollständig | <p>störender Wildwuchs</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Giftpflanzen | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>Fläche</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> mit baulicher Anlage <input type="radio"/> ohne baulicher Anlage <p>Sicherung des Gebäudes</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> vollständig <input type="radio"/> unvollständig <p>Desolate Bausubstanz</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> keine <input type="radio"/> wenig <input type="radio"/> erheblich <p>Vermerk*:</p> | <p>Nutzungsart</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>Vandalismus/ unbefugter Aufenthalt</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja <p>Anliegerpflichten</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> erfüllt <input type="radio"/> nicht erfüllt <p>Vermerk*:</p> | <p>Grundstück/ Gebäude wurde betreten</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein, warum... <p>.....</p> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Benachrichtigung Bauamt <p>Gefährdung der öffentlichen Sicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> konkrete Gefährdung <input type="radio"/> Gefahr im Verzug <input type="radio"/> abstrakte Gefahr | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>Einfriedung des Grundstückes</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> vollständig <input type="radio"/> unvollständig | <p>störender Wildwuchs</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Giftpflanzen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>Kennzeichen des Grundstückes</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> öffentlich <input type="radio"/> halböffentlich <input type="radio"/> privat <p>Lage zum öffentlichen Raum</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Ortsbild kaum beeinträchtigt <input type="radio"/> Ortsbild beeinträchtigt <input type="radio"/> Ortsbild stark gestört <p>geschützter Gehölzbestand lt. GSchS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja | <p>Altlastenverdacht</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja <p>Abfallablagerungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja, welche <table border="1"> <thead> <tr> <th>Art der Abfälle</th> <th>m³/ Stk</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Asbest</td><td></td></tr> <tr><td>Müllsäcke</td><td></td></tr> <tr><td>Elektrogeräte/Kühlschränke</td><td></td></tr> <tr><td>Sperrmüll</td><td></td></tr> <tr><td>Bauschutt</td><td></td></tr> <tr><td>Altreifen</td><td></td></tr> <tr><td>Altfahrzeuge</td><td></td></tr> <tr><td>Verpackungen</td><td></td></tr> <tr><td>Lebensmittelrückstände/Fäkalien</td><td></td></tr> <tr><td></td><td></td></tr> <tr><td></td><td></td></tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Abfälle im Gebäude <input type="radio"/> Abfälle auf dem Grundstück | Art der Abfälle | m ³ / Stk | Asbest | | Müllsäcke | | Elektrogeräte/Kühlschränke | | Sperrmüll | | Bauschutt | | Altreifen | | Altfahrzeuge | | Verpackungen | | Lebensmittelrückstände/Fäkalien | | | | | |
| Art der Abfälle | m ³ / Stk | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Asbest | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Müllsäcke | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Elektrogeräte/Kühlschränke | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sperrmüll | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bauschutt | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Altreifen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Altfahrzeuge | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Verpackungen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Lebensmittelrückstände/Fäkalien | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>Sind Zwischennutzungen möglich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Nein <input type="radio"/> Ja, welche... <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Bürgergarten <input type="radio"/> Wald <input type="radio"/> Park <input type="radio"/> Sportanlage <input type="radio"/> Kinderspielmöglichkeiten <input type="radio"/> Wächterhaus <input type="radio"/> Sonstiges: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>Sonstiges:</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Abb. 2-1: Erfassungsbogen des Umweltamtes Dresden für verwahrloste Grundstücke (vgl. LASER, 2007).

Welche Informationen für die Bearbeitung der Brachflächen relevant sind, muss jede Kommune individuell entscheiden. Um den Handlungsbedarf auf einer Brachfläche zu beurteilen, der sich vom Gefährdungspotential, welches von ihr ausgeht, ableitet, bietet sich die Beurteilung der unter Kapitel 2.1 aufgeführten Kriterien für verwahrloste Grundstücke an. Zudem kann es für die Abschätzung der Handlungsmöglichkeiten bzw. des Nutzungspotentials - unabhängig

davon ob die Folgenutzung temporär oder dauerhaft angelegt sein soll - empfehlenswert sein, folgende Daten zu vermerken⁶:

- Stammdaten (Lage, Größe, Eigentümer)
- Art der Vornutzung
- Gebäudebestand (Vorhandensein und baulicher Zustand)
- Planungsstand
- Altlastenrelevanz
- Erschließungsgrad/Verkehrsanbindung

Zusätzlich zur Ortsbegehung können auch Geoinformationssysteme sowie Datenbanken bzw. entsprechende Informationsportale der Erhebung der notwendigen Informationen dienen.

Wie die erfassten Informationen im Anschluss aufbereitet werden, kann ebenso unterschiedlich sein – bspw. können die Brachflächen mit den entsprechenden Metadaten systematisch in Listen im Sinne einer Flächendatenbank übertragen werden. Etwas aufwendiger ist die Erstellung eines Brachflächen-Katasters, welches zusätzlich zum beschreibenden Teil einen Karten-Teil beinhaltet.

2.3.2 Maßnahmen auf Brachen

Parallel bzw. im Anschluss an die Beseitigung der von der Brachfläche ausgehenden Gefahren bzw. der Herstellung öffentlicher Ordnung und Sicherheit kann auch städteplanerisch vorgegangen werden, um das brachliegende Grundstück im Sinne der Ziele der Stadtentwicklung zu „renaturieren“ oder zu „revitalisieren“ (siehe **Abb. 2-2**).

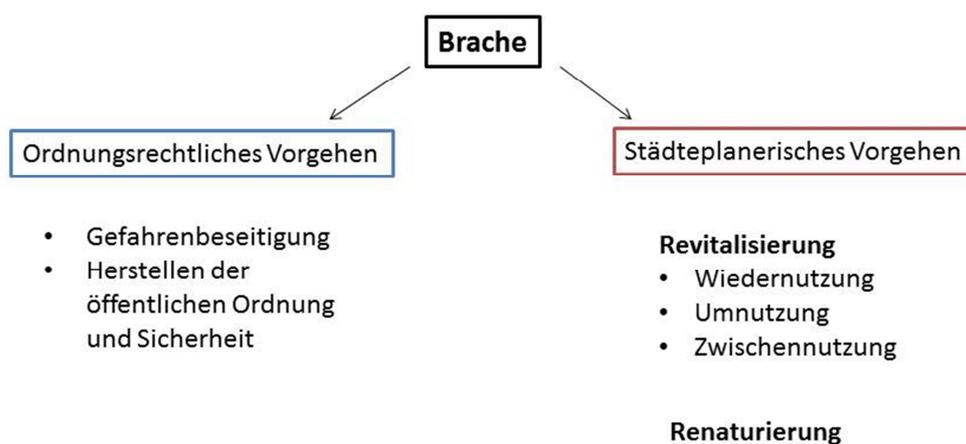


Abb. 2-2: Möglichkeiten des kommunalen Vorgehens auf Brachflächen (eigene Darstellung).

⁶ Abrufbar unter:

http://www.lbeg.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=27650&article_id=94453&psmand=4, letzter Aufruf 13.11.2015

Unter der „Renaturierung“ von Brachen versteht man deren dauerhafte Umwandlung von Bauland zu Grün- und Freiflächen bzw. – im engeren naturschutzfachlichen Sinne – die Wiederherstellung naturnaher Lebensräume (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004).

Die „Revitalisierung“ einer Brache meint hingegen, diese einer Wieder-, Um- oder Zwischenutzung zuzuführen. Je nach Zustand der Brache sind dafür im Vorfeld gewisse Maßnahmen, bspw. (Altlasten-)Sanierung oder der Abriss von Gebäude(teile)n notwendig. Aufgrund der i. d. R. langen Planungshorizonte für dauerhafte Wieder- bzw. Umnutzungen, welche zunächst ein weiteres Brachliegen der Fläche bzw. des Gebäudes mit all seinen unter Punkt 1.1 genannten negativen Begleiterscheinungen bedingen, bieten sich auf diesen Flächen bzw. Gebäuden bis zur Aufnahme der geplanten oder erwünschten Folgenutzung befristete Nutzungen an. Diese sind vor allem dort sinnvoll, „[...] wo mehr Flächen freigesetzt werden, als kurzfristig nachgenutzt werden können.“ (vgl. STREIFER & KOLLEGEN RECHTSANWÄLTE & STRASEN, 2008, S. 4).

Für die Finanzierung solcher Revitalisierungs- und Renaturierungsmaßnahmen gibt es neben verschiedenen Fördermitteln u. a. die Optionen diese über den kommunalen Haushalt, im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder über private Mittel zu unterstützen.

Da im Rahmen der vorliegenden Arbeit der Fokus vor allem auf „Zwischennutzungen“ liegt, ist an dieser Stelle noch auf Folgendes hinzuweisen: Anhand eines Brachflächenkatasters ist es möglich zu analysieren, welche Stellen potentiell für Zwischennutzungen geeignet erscheinen und an welchen Orten ein diesbezüglicher Bedarf vorhanden ist bzw. wo Zwischennutzungen explizit für die Stadtentwicklung gewünscht werden. Zudem können Anfragen potentieller Zwischennutzer effektiver bearbeitet werden (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004). Nach GSTACH erfolgt die Auswahl geeigneter Flächen „[...] in der Regel durch die eigenen Stellen im Quartier [...], die über die Flächensituation vor Ort gut informiert sind, oder durch entsprechende andere lokale öffentliche Akteure oder auch NutzerInnen selbst.“ (vgl. GSTACH, 2006, S. 142).

Kurz-Zusammenfassung zu Kapitel 2:

Brachen - als natürlicher Bestandteil im Kreislauf der Flächenentwicklung - sind von der ursprünglichen Nutzung vorübergehend oder dauerhaft verlassene Flächen und deren Gebäude, welche die Möglichkeit für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung sowie für eine Verbesserung der Freiraumsituation bieten.

Die Ursachen für das Brachfallen liegen in räumlichen, ökonomischen und sozialen Strukturveränderungen begründet. Vor dem Hintergrund, dass diese Ursachen sehr vielfältig sind, Schrumpfungstendenzen in der Bevölkerung diesbezüglich jedoch einen deutlich verstärkenden Faktor darstellen, wird folgende These aufgestellt:

- **These (1):** Bei der Mehrheit der befragten Kommunen, vor allem aber bei den Kommunen mit sinkender Bevölkerungszahl, besteht eine Brachflächenproblematik.

Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen und den verschiedenen sozialen und ökonomischen Verhältnissen in den sächsischen Kommunen, wird außerdem folgende These formuliert:

- **These (2):** Innerhalb der sächsischen Kommunen, in denen eine Brachflächenproblematik besteht, gibt es Unterschiede im Brachen-Bestand.

Bezüglich des Umgangs mit Brachflächen gibt es eine Vielzahl von Herangehensweisen und Methoden. Dabei liegt die Pflicht der Kommune darin, die von den Brachen ausgehenden Gefahren zu beseitigen sowie die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten. Alle darüber hinaus gehenden Maßnahmen sind freiwillig und können nur in Abhängigkeit der personellen und finanziellen Ausstattung der Kommune realisiert werden. Aufgrund der unterschiedlichen Kommunengrößen in Sachsen und deren unterschiedlicher personeller und finanzieller Ausstattung wird folgende These aufgestellt:

- **These (3):** Innerhalb der sächsischen Kommunen gibt es Unterschiede im Umgang mit Brachen.

3 Theoretische Grundlagen zu Zwischennutzungen

Im folgenden Kapitel wird zunächst der Begriff „Zwischennutzung“ (Unterpunkt **3.1**) näher erläutert. Im Anschluss daran wird vertiefend auf folgende Punkte eingegangen:

- Arten von Zwischennutzungen (Unterpunkt **3.2**)
- Akteure bei Zwischennutzungen, einschließlich ihrer jeweiligen Aufgaben, Bedeutung und Motivation (Unterpunkt **3.3**)
- Argumente für Zwischennutzungen (Unterpunkt **3.4**)

3.1 Der Begriff „Zwischennutzung“

„Zwischennutzungen“ treten als eine Möglichkeit, mit urbanen Brachflächen umzugehen, in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre zunehmend praktisch in Erscheinung. Obwohl sie zum Thema einer fachlichen Auseinandersetzung in Forschungsprojekten des Bundes und der Länder, Fachartikeln, Dissertationen, Tagungen und Wettbewerben geworden sind (vgl. GSTACH, 2006), existiert eine genaue Definition des Begriffs „Zwischennutzung“ bisher jedoch weder im Baugesetzbuch [BauGB] noch in Verordnungen des Baurechts. Auch die verfügbare Fachliteratur liefert keine allgemeingültige Begriffsbestimmung (vgl. BORNMANN, ERBELDING, & FROESSLER, 2008).

Das Merkmal „nicht dauerhaft“ zu sein, scheint das einzige gemeinsame Charakteristikum darzustellen. Jedoch gibt es keine Einigkeit darüber, wann „noch“ von Zwischennutzung bzw. ab welcher Zeitspanne bereits von einer dauerhaften Nutzung gesprochen werden kann – eine präzise zeitliche Abgrenzung zwischen temporärer und dauerhafter Nutzung lässt sich aus diesem Kriterium daher nicht ableiten (vgl. GSTACH, 2006).

BÜEL (2008) schlägt folgende wertfreie Definition vor: „Zwischennutzungen sind zeitlich begrenzte Nutzungen, die weder der Ursprungsnutzung noch der Neunutzung entsprechen.“

Aus baurechtlicher Perspektive spricht SCHMIDT-EICHSTAEDT dann von einer Zwischennutzung,

„[...] wenn von einer planungsrechtlich dauerhaft eröffneten und zulässigen Nutzung nur für einen nach Jahren bestimmten, manchmal auch nur wenige Monate währenden Zeitraum abgewichen werden soll, um danach entweder zur bisher zulässigen Nutzung zurückzukehren oder eine andere Lösung zu finden.“ (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008, S. 5).

Auch BORNMANN et al. (2008) beschreiben „Zwischennutzungen“ als befristete Nutzung in der Übergangsphase zwischen dem Verlust der ursprünglichen Nutzung eines Gebäudes oder einer Fläche bis zum Beginn der geplanten bzw. gewünschten Folgenutzung (siehe **Abb. 3-1**).

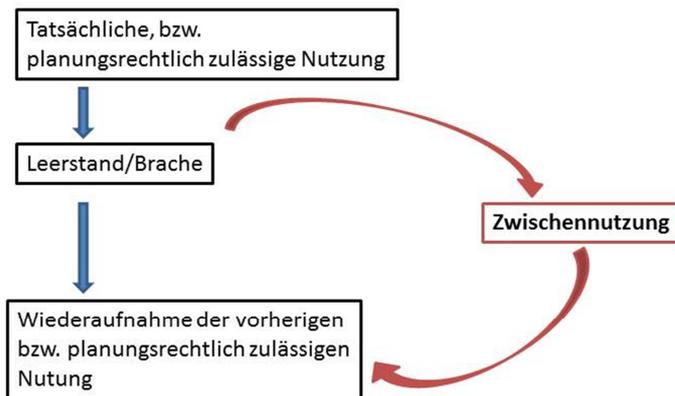


Abb. 3-1: Zwischennutzungen im Flächenkreislauf (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

Zwischennutzungen stellen dabei neue Formen der Gestaltung und Nutzung auf brachgefallenen Flächen dar, welche keinen Eigentümerwechsel und keine Änderung des auf der Fläche bestehenden Planungsrechts bedingen. Die Möglichkeit zur Bebauung oder Rückführung der Fläche in ihren alten Nutzungszustand bleibe also bestehen - bis dahin könnten durch Zwischennutzungen städtebauliche Missstände gedämpft, bzw. neue Qualitäten bewirkt werden (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004). OSWALT et al. (2013) betonen zudem, dass es sich in der Regel nicht um die Eigentümer handle, welche sich die ungenutzten Gebäude oder Flächen vorübergehend aneignen. Nach GSTACH (2006) werden Nutzungen realisiert, welche „[...] nicht der in formalen Planungsinstrumenten ausgewiesenen, rechtsverbindlichen Flächennutzung entsprechen.“ (vgl. GSTACH, 2006, S. 16). Außerdem seien die Investitionskosten aufgrund der Befristung meist nur gering, es gäbe kaum Nutzungskonkurrenzen und kommerzielle Verwertungsinteressen stünden oftmals nicht im Vordergrund. Die Notwendigkeit einer ausreichend großen Flexibilität der Nutzer und Nutzungen aufgrund der zeitlichen Befristung wird ebenso hervorgehoben. Nach SCHLEGELMILCH gewinnen Zwischennutzungen vor allem dort an Bedeutung, „[...] wo mehr Flächen freigesetzt werden, als kurzfristig nachgenutzt werden können.“ (vgl. SCHLEGELMILCH et.al, 2008, S. 1).

Angesichts der Vielzahl an Eigenschaften, welche von den verschiedenen Autoren zur Beschreibung von Zwischennutzungen aufgeführt werden, erscheint es sinnvoll, den Begriff für den Arbeitskontext anhand folgender Merkmale einzugrenzen:

- Die ursprüngliche Nutzung des Gebäudes oder der Fläche wurde aufgegeben. Eine konkrete Nachnutzung ist geplant bzw. erwünscht.
- Die Dauer der Nutzung ist zeitlich beschränkt, dabei sind sich die Akteure dieser Befristung von Anfang an bewusst. Das Nutzungsende muss jedoch noch nicht von Beginn an festgelegt sein.
- Es findet i.d.R. kein Eigentümerwechsel statt.
- Das auf der Fläche bestehende Planungsrecht bleibt unverändert.

Die Begriffe „Temporäre Nutzung“, „befristete Nutzung“ und „Nischennutzung“ werden im Rahmen dieser Arbeit synonym zu „Zwischennutzung“ verwendet.

3.2 Arten von Zwischennutzungen

Das Spektrum möglicher Zwischennutzungen auf Brachflächen ist äußerst vielfältig. Eine eindimensionale Typisierung ist jedoch nicht möglich, d. h. es kann immer nur hinsichtlich eines bestimmten Merkmals kategorisiert werden (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008). Im Folgenden wird eine Typisierung, angelehnt an die Einteilung nach BORNMANN et al. (2008) vorgenommen.

3.2.1 Ungeplante Zwischennutzungen

In manchen Fällen der ungeplanten Zwischennutzung wird kein Einverständnis des Eigentümers für die Aneignung der brachgefallenen Grundstücke eingeholt, d. h. die Nutzung findet illegal statt. Beispiele hierfür sind Hausbesetzungen, illegale Clubs oder die Ablagerung von Abfällen. Die Entstehung solcher „wilder Müllkippen“ birgt neben der visuellen Beeinträchtigung auch eine Gefahr für die Gesundheit, den Boden, das Grundwasser und eine Brandgefahr. Darüber hinaus werden ungesicherte Brachen von Kindern und Jugendlichen gern als Abenteuerspielplatz genutzt, wodurch ein erhebliches Gefährdungspotential entsteht (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

Auch bei Absprache mit dem Eigentümer kann sich eine gewisse Eigendynamik entwickeln – nämlich dann, wenn vertragliche Bestimmungen fehlen (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008). Zudem gibt es Fälle, in denen bestimmte Nutzungen über Jahre hinweg geduldet werden und sich sogar dauerhaft etablieren. Beispiele hierfür sind sportliche Aktivitäten, illegale Parkplatznutzung oder „wilde Schrebergärten“ (vgl. BORNMANN et al., 2008).

Im Rahmen dieser Arbeit spielen diese ungeplanten Zwischennutzungen jedoch aufgrund ihrer Illegalität keine Rolle. Legale Zwischennutzungen, die den Gegenstand der vorliegenden Arbeit darstellen, bedürfen unbedingt der Zustimmung des Eigentümers (siehe Unterpunkt 3.3.3).

3.2.2 Geplante Zwischennutzungen

Geplante Zwischennutzungen werden in Absprache der einzelnen Akteure vereinbart, wobei die Realisierung eines bestimmten Ziels verfolgt wird (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008). Es wird anhand verschiedener Kriterien kategorisiert (vgl. BORNMANN et al., 2008):

STANDORT

Der bestehende Problemdruck bezüglich der Zahl, Größe und Lage von Brachflächen, verbunden mit dem hohen Bedarf an Frei-, Kreativ- und Aktivitätsräumen, führt dazu, dass Zwischennutzungen vermehrt in Groß- und Mittelstädten realisiert werden. Zudem muss die Organisation der temporären Nutzungen bewältigt werden – hierzu ist Personal innerhalb der Verwaltung und/oder ausreichend Bürgerinitiative und -engagement notwendig. Das Aufbringen dieser personellen Ressourcen ist für kleinere Kommunen oft nur bedingt leistbar (vgl. BORNMANN et al., 2008).

Da jeder Standort spezifische Bedingungen birgt, sollte eine Einzelfallprüfung im Vorhinein prüfen, ob eine Eignung zur Nischennutzung vorliegt. Wichtige Faktoren sind u. a. (vgl. BORNMANN et al., 2008; GAWRON, GRÜTTNER, & KUNTZE, 2010):

- Fläche mit oder ohne Gebäude
- Größe der Fläche
- Lage innerhalb der Siedlungsstruktur
- Flächentypus
- Besitzverhältnisse (kommunal/privat)
- Flächenverfügbarkeit
- Anschlüsse an das Ver- und Entsorgungssystem

Dabei gilt für die Beurteilung der jeweiligen Fläche, dass eine stadt- und sozialräumliche Einbindung die Nachfrage durch potentielle Nutzer erhöht. Zudem beeinflusst die Lage der Brachfläche u. a. die Zulässigkeit von Vorhaben im Rahmen des Baurechts (§ 34 BauGB, B-Plan) sowie deren Infrastrukturausstattung. Auch die Höhe des Grundstückswertes, welcher als Indiz für den Entwicklungsdruck auf die Fläche betrachtet und somit Art und Dauer der Zwischennutzung beeinflussen kann, wird durch die Lage der Brache beeinflusst (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

Bei Vorhandensein einer baulichen Anlage wird eine Zwischennutzung umso einfacher möglich, je besser ihr baulicher Zustand ist – denn bauliche Mängel machen hohe Investitionskosten zur Herstellung eines nutzbaren Zustands notwendig (vgl. GAWRON et al., 2010). Gleiches gilt für Freiflächen in Bezug auf die Belastung mit Altlasten, Industrierückständen etc., wodurch hohe Sanierungskosten im Vorfeld der Nutzung entstehen können.

ART DER VORNUTZUNG

Aufgrund der potentiellen Schadstoffbelastung von Brachflächen infolge diverser Vornutzungen, wie bspw. zu Militär- oder Industriezwecken, ist nicht jede Zwischennutzung auf jeder Fläche realisierbar. Folgende Potentialflächen können für temporäre Nutzungen zur Verfügung stehen (vgl. BORNMANN et al., 2008; SCHLEGELMILCH, 2007; SCHLEGELMILCH ET AL., 2008):

- Industriebrachen
- Gewerbebrachen
- Konversionsflächen (Militärbrachen)
- Infrastruktur- und Verkehrsbrachen
- Wohnbrachen
- Baulücken und Abrissflächen
- Reserve- und Stadtentwicklungsflächen
- Brachen der Landwirtschaft und des Gartenbaus

Besonders sensible Nutzungen, wie bspw. Kinderspielplätze oder Schulgärten, sind auf potentiell kontaminierten Standorten, wie bspw. Industriebrachen, als bedenklich einzustufen (siehe **Abb. 3-2**). Baulücken und Abrissflächen innerhalb von Wohngebieten hingegen bieten sich vor

allem für wohnaffine Nutzungen, wie bspw. Grünflächen, Spiel- und Sportplätze an. Dies kommt den Anwohnern zu Gute und wertet das Wohnumfeld auf. Wohnbrachen können neben der Wohnnutzung auch für nicht störende Gewerbe genutzt werden (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

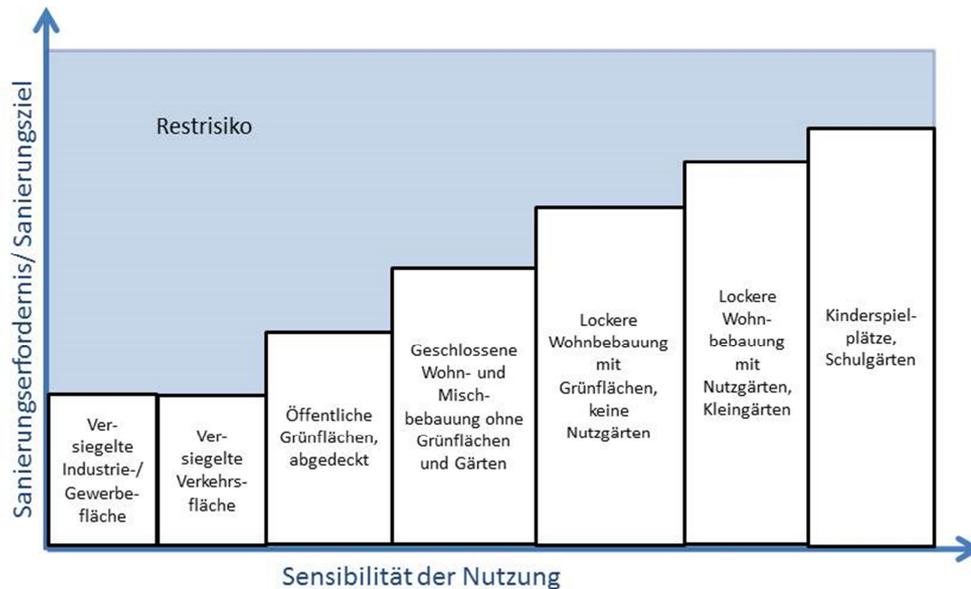


Abb. 3-2: Beziehung zwischen Sensibilität der Nutzung und Sanierungserfordernis (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

NUTZUNGSART

Da dem Spektrum möglicher Arten an Zwischennutzungen lediglich durch geltende Rechtsvorschriften und die Interessen des jeweiligen Grundstückseigentümers Grenzen gesetzt werden können, ist die Vielfalt potentieller Nutzungsformen riesig. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit sollen im Folgenden einige Nischennutzungen aufgeführt werden (vgl. BORNMANN et al., 2008; SCHLEGELMILCH, 2007; GAWRON et al., 2010; KALBERER, 2007).

- Gewerbe: Läden, Büros, Lagerplätze, Märkte
- Kunst und Kultur: Veranstaltungen, Installationen, Proberäume, Ateliers, Ausstellungen
- Freizeit: Spielplätze, Minigolf
- Sport: Skatepark, Beachvolleyball
- Grünflächen: Bürgergärten, Stadtteilparks, internationale Gärten
- Soziales: Kinder- Jugend- und Seniorentreffs, soziale Initiativen
- Gastronomie: Biergärten, Beach Clubs, Cafés
- Infrastruktur: temporäre Parkplätze, Marktplätze
- Alternative Wohnformen: Zeltplätze, temporäre Wohnexperimente

DAUER DER NUTZUNG

Die Dauer der Zwischennutzung kann stark variieren und ist oftmals von verschiedenen Faktoren abhängig. Es lassen sich unterschiedliche Zeitabschnitte festlegen (vgl. BORNMANN et al., 2008), z. B.:

- Unter einem Jahr (kurzfristig)
- Ein bis fünf Jahre (kurz- bis mittelfristig)
- Fünf bis zehn Jahre (mittelfristig)
- Bis auf Widerruf (Vertragslaufzeiten, Kündigung; kurz- bis langfristig)

DRANSFELD und LEHMANN sehen in der Nutzungsdauer ein Indiz für die Wahrscheinlichkeit der Wiederaufnahme der hochwertigsten planungsrechtlich zulässigen Nutzung: „Je kürzer die voraussichtliche Nutzungsdauer ist, desto höher ist i. d. R. die Wahrscheinlichkeit der Wiederaufnahme der hochwertigsten planungsrechtlich zulässigen Nutzung.“ (vgl. DRANSFELD und LEHMANN, 2008, S. 19). Die Dauer der Zwischennutzung korreliert mit der Option der Verstetigung – Investitionen würden mit zunehmender Dauer der Nutzung lohnenswert, der Zwischennutzer könne langfristiger planen und die Zwischennutzung erhalte die Chance sich selbst zu festigen.

3.3 Akteure bei Zwischennutzungen: Aufgaben, Bedeutung und Motivation

Die Akteurskonstellation bei Zwischennutzungen ist den aus der „klassischen“ Stadtentwicklung bekannten Gruppierungen, bestehend aus Eigentümer, Kommune und Investor, sehr ähnlich. Die Position des Investors wird hierbei vom Zwischennutzer besetzt. Außerdem können in Abhängigkeit von Art, Umfang und Lage der geplanten Nischennutzung einzelne Akteure wegfallen bzw. hinzustoßen. Sie erfüllen je nach einzelfallspezifischen Rahmenbedingungen unterschiedliche Funktionen innerhalb des Projektes, weshalb ihre Rolle nie starr auf andere Projekte übertragen werden kann (vgl. BORNMANN et al., 2008).

Nachfolgend werden alle potentiell am Prozess beteiligten Gruppen mit ihren jeweiligen Funktionen und Motivationen vorgestellt:

3.3.1 Initiator

„Die Rolle des Initiators kann durch alle Akteursgruppen besetzt werden.“ (vgl. BORNMANN et al., 2008, S. 17). Er macht auf die Brache aufmerksam, zeigt Verantwortung für die Projektidee und gibt den Anstoß zu ihrer Umsetzung. Indem er an andere Nutzergruppen herantritt, startet der Initiator aktiv den Prozess der Kommunikation und Vernetzung der verschiedenen Akteure (vgl. BORNMANN et al., 2008). Die Motivationen können hierbei sehr vielfältig sein und reichen von einem geringen Mietzins über die teils außergewöhnliche Location bis hin zur Möglichkeit risikoarmer Experimente (vgl. BÜEL, 2008).

3.3.2 Zwischennutzer

Die Gruppe der Zwischennutzer ist sehr heterogen – grundsätzlich kommen alle lokalen Akteure mit Raumbedarf in Betracht. Häufig auftretende Konstellationen sind:

- Einzelpersonen
- Vereine
- Kleinunternehmen
- Nachbarschaften

Zwischennutzer verfügen meist über nur geringe finanzielle Mittel, sind aber flexibel, engagiert und anpassungsfähig (vgl. RELLENSMANN, 2010). Für geringere Kosten und/oder ungewöhnliche Orte werden eine unsichere Nutzungsperspektive und erforderliche Eigenleistungen in Kauf genommen (GAWRON et al., 2010). Dabei bedienen sich die Zwischennutzer der zur Verfügung stehenden Flächen und Gebäude zur Umsetzung ihrer kreativen und innovativen Ideen, wobei ihnen der überschaubare finanzielle Rahmen sowie die flexiblen Nutzungsvereinbarungen die Möglichkeit zum Experimentieren ohne großes Risiko geben. „Das Kapital der Nutzer sind nicht Geldmittel, sondern Kreativität, Engagement und soziale Netzwerke.“ (vgl. OSWALT, 2002, S. 2). Einen weiteren Aspekt sehen SCHWARTING und OVERMEYER (2008) in den ideellen Werten, die viele Nischennutzungen schaffen – wie bspw.: Standortimage, Adressbildung, Nutzungsmischung oder die Vernetzung mit angrenzenden Quartieren.

Einige nutzen die Option der temporären Nutzung auch als Sprungbrett für die eigene Karriere - wenn sich ein Erfolg einstellt, können die Ideen weiter ausgebaut und an anderer Stelle als Dauernutzung fortgeführt werden (vgl. BORNMANN et al., 2008). Meist ist jedoch die Erwirtschaftung eines finanziellen Gewinns nicht das primäre Ziel. Vielen Zwischennutzern ist daran gelegen, allgemeine Bedürfnisse zu befriedigen – bspw. einen Mangel an Grün-, Sport- oder Spielflächen zu beseitigen, die Nachbarschaft zu stabilisieren, bestimmte Standorte zu erhalten - oder sich selbst zu verwirklichen.

„Grundsätzlich ist das Motivbündel der Zwischennutzer weit gefächert und kann nur schwer unter Oberpunkten subsummiert werden.“ (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008, S. 31).

3.3.3 Eigentümer

Die unbedingte Notwendigkeit der Bereitschaft des Eigentümers zur Zwischennutzung macht ihn zum Schlüsselakteur. Zur Gruppe der Eigentümer gehören:

- Städtische Liegenschaftsämter
- Entwicklungsgesellschaften
- Privatpersonen
- Erbgemeinschaften
- Immobiliengesellschaften
- Banken, Immobilienfonds

Grundsätzlich steht bei den Eigentümern der ökonomische Aspekt im Vordergrund – für sie bedeuten brachliegende Grundstücke ungenutztes Kapital. Oftmals fehlen ihnen jedoch die finanziellen Mittel zur Verwirklichung einer Sanierung und zur langfristigen Entwicklung des Grundstücks, oder es wird im festen Glauben an eine optimale Verwertung nicht investiert – das Warten auf eine veränderte Marktlage beginnt (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008).

„Da die ungenutzte Fläche von ihm unterhalten werden muss und somit Kosten entstehen, stellt die Option auf eine Zwischennutzung einen oftmals nicht unerheblichen finanziellen Reiz dar.“ (vgl. BORNMANN et al., 2008, S. 18). Je nach Vertragsbestimmungen können anfallende Nebenkosten⁷ vom Nutzer übernommen, oder sogar Pacht- bzw. Mieteinnahmen erzielt werden. Überdies kann einem Verfall der Haustechnik und Gebäudesubstanz, welcher sich bei längerem Leerstand mit entsprechend fehlender Instandhaltung einstellen würde, vorgebeugt werden (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008). Für den Eigentümer entfallen demnach die Leerstandskosten bei gleichzeitiger Nullinvestition in den Bestand, wodurch das Warten auf den richtigen Zeitpunkt für eine Neuentwicklung erleichtert wird (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008). Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass der ökonomische Vorteil für den Eigentümer durch Minimierung der Leerstandskosten natürlich nur im Vergleich zum Zustand ohne eine Nutzung, nicht jedoch im Vergleich zu einer „normalen“ Vermietung eruiert werden kann (vgl. DRANSFELD, 2010).

Auch SCHILLER, GUTSCHE, SIEDENTOP und DEILMANN (2009) sind der Ansicht, dass die Opportunitätskosten bei Leerstand, welche dem entgangenen Gewinn einer alternativen Kapitalverwendung entsprechen, erheblich sein können. Dieser Aspekt spiele für Großunternehmen und börsennotierte Kapitalgesellschaften bereits eine zentrale Rolle, gewinne aber zunehmend auch für kleinere und mittlere Unternehmen an Bedeutung. SCHILLER et al. (2009) vermuten in einer diesbezüglich zielgerichteten Argumentation ein hohes Potential, um Eigentümer von der Nützlichkeit einer Zwischennutzung auf ihren Grundstücken zu überzeugen.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass durch die Nutzung eines Areals die Bildung von Biotopen verhindert wird – denn diese könnten bei einer späteren Wiedernutzung Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen nötig machen (vgl. KALBERER, 2007).

Zudem wird das Erhalten von Fördergeldern, bspw. zur Beräumung und Sicherung von Grundstücken, über Zwischennutzungen und den dadurch bestehenden Kontakt mit der Kommune erleichtert (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004). Solche im Zuge von temporären Nutzungen initiierten Beräumungen von Brachflächen minimieren überdies das vorher häufig bestehende Gefährdungspotential (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004).

⁷ Nebenkosten beinhalten neben den Betriebskosten u. a. auch Kosten für Reparaturen und Instandhaltungsmaßnahmen (vgl. <http://www.wirtschaftslexikon.co/d/nebenkosten-betriebskosten/nebenkosten-betriebskosten.htm>, letzter Aufruf: 17.11.2015)

Eine Nutzung des Grundstücks verhindert Vandalismus, Verwahrlosung und Verwilderung. Das Grundstück kann aufgewertet und somit ein Imagegewinn erreicht werden, welcher zur Steigerung des Verkehrswertes der Fläche beitragen kann – ein Faktor, welcher Zwischennutzungen speziell für Entwicklungsträger strategisch besonders interessant macht (vgl. BORNMANN et al., 2008). Einige Bauträger sehen in temporären Nutzungen auch eine Werbemöglichkeit für ihr nachfolgendes Bauprojekt oder die Möglichkeit zur Imagepflege als sozial engagiertes Unternehmen, weshalb sie oftmals eher zu einer Zwischennutzung bereit sind als private Eigentümer (vgl. GSTACH, 2006). Immer wieder gibt es jedoch auch Privateigentümer, welche eine starke persönliche Bindung zu ihrem Grundstück haben und dieses zu Konditionen vermieten, die aus immobilienwirtschaftlicher Sicht als ungünstig gelten – ihnen ist der Erhalt der Gebäudesubstanz sowie eine bestimmte Atmosphäre wichtiger als die maximale Ausnutzung. Auch große Bestandshalter, wie die Deutsche Bahn oder die Deutsche Post, stehen Zwischennutzungen aufgrund ihres umfangreichen Flächenbestandes in Verbindung mit der Unsicherheit bezüglich ihrer eigenen zukünftigen Flächenbedarfe relativ offen gegenüber. Fondsgesellschaften und Banken hingegen lassen sich kaum auf Nischennutzungen ein, da sie i. d. R. an einer schnellen Verwertung interessiert sind und sich demnach alle schnellen Verwertungsmöglichkeiten offen lassen wollen. Generell scheint zu gelten, dass Eigentümer sich umso eher auf Nischennutzungen einlassen, je aussichtsloser die Verwertung des Grundstücks erscheint (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008).

Gewisse Hemmnisse seitens der Eigentümer sind in Unterpunkt **7.7.2** aufgeführt.

3.3.4 Öffentliche Verwaltung

Je nach dem jeweiligen Kontext übernimmt die öffentliche Verwaltung bei Zwischennutzungen verschiedene Funktionen (vgl. BORNMANN et al., 2008):

- Eigentümer der Fläche
- Genehmigungsbehörde für die geplante Nutzung
- Initiator
- Vermittler (zwischen Eigentümern und Zwischennutzern)
- Empfänger von Fördergeldern + Koordinator bei der Weiterleitung von Mitteln an private Akteure
- Zwischennutzer
- Planung

Zum Teil ist die Kommune selbst der stimulierende Akteur für eine Zwischennutzung. Dabei entsteht für die Städte und Kommunen zwar eine gewisse Mehrarbeit, jedoch können durch attraktive Nischennutzungen städtebauliche, wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen verfolgt werden. Auf diese wird in Kapitel **3.4** näher eingegangen (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

Oftmals reagiert die Kommune auch auf Initiativen von Eigentümern und Anwohnern - doch unabhängig von der Funktion, in welcher die öffentliche Verwaltung auftritt, ist ihre Unterstützung für eine geplante Zwischennutzung von entscheidender Bedeutung. Schon zu Beginn

kann sie dabei helfen, die Eigentümer ausfindig zu machen und erste Kontakte aufzunehmen. Ist der Abstimmungsprozess fortgeschritten, ist die Unterstützung der Verwaltung hilfreich, damit nötige Genehmigungen und Formalitäten zügig bearbeitet werden (vgl. KALBERER, 2007). Indem sie Anfragen an die entsprechenden Verwaltungsbereiche weiterleitet oder ihren Ermessensspielraum bei der Erfüllung von Auflagen nutzt, kann sie das Verfahren zusätzlich vereinfachen (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

In einigen Kommunen übernimmt die Stadtverwaltung über ihre hoheitlichen Aufgaben hinaus eine zusätzliche, neue Rolle: die des Moderators und Vermittlers zwischen den Akteuren. Auch die Akquise, Initiierung und das Management zwischen Eigentümern und bürgerschaftlichen Initiativen wird zunehmend von der Verwaltung übernommen. Hierfür werden querschnittsorientiertes Arbeiten mit spezifischen Kompetenzen, Netzwerke innerhalb der Verwaltung sowie ihre Öffnung nach außen erforderlich. Aktives Verwaltungshandeln, z. B. in Form eines sensiblen Quartiersmanagement, kann den Zwischennutzungsprozess vorbereiten und begleiten, indem es Bürger mit einbezieht und Fördermittel aus unterschiedlichen Programmen und Ressorts bündelt (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2006).

3.3.5 Nutzer

Die Gruppe der Nutzer kann in gewissen Projekten, vor allem im innerstädtischen Bereich, als eigenständige Akteursgruppe auftreten – z. B. als Nutzer von temporären Spielplätzen, Sport- oder Grünanlagen. Diese Gruppe kann aber auch die Rolle der Zwischennutzer selbst einnehmen, denn oftmals geht die Idee einer Veränderung von den potentiellen Nutzern in der direkten Nachbarschaft aus, durch deren ehrenamtliches Engagement Flächen aktiviert werden (vgl. BORNMANN et al., 2008).

3.3.6 Agenten

KALBERER (2007) führt neben den bereits genannten Akteuren noch die Gruppe der „Agenten“, bspw. in Form spezieller Vermittlungs- oder Koordinierungsstellen, auf. Diese Akteursgruppe soll Angebot (ungenutzte Grundstücke) und Nachfrage (Zwischennutzer, Nutzungsideen) zusammenführen, trägt zur Netzwerkbildung zwischen den beteiligten Gruppen bei, vermittelt zwischen ihnen und steht beratend zur Seite, bspw. zu genehmigungsrechtlichen, planerischen oder organisatorischen Angelegenheiten. Eine gute und intensive Zusammenarbeit mit den kommunalen Behörden ist äußerst förderlich und kann bspw. dabei helfen, Eigentümer zu ermitteln (vgl. DAKS E.V., 2010). Da eine gut funktionierende Kommunikation und Kooperation zwischen allen Beteiligten für das Zustandekommen von Zwischennutzungen eine entscheidende Rolle spielt, wird den Agenten für diesen Prozess eine große Bedeutung beigemessen.

Die Vermittlungsstellen können bspw. von privatwirtschaftlich geführten Unternehmen, Vereinen, Planungsbüros oder von der Kommune selbst geführt werden.

3.4 Argumente für Zwischennutzungen

Da die Zwischennutzung eines Grundstücks nicht der ursprünglich vorgesehenen bzw. der vom Eigentümer angestrebten Verwertung entspricht, kann sie als „suboptimal“ bezeichnet werden (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008). Gleichwohl bergen Nischennutzungen im Vergleich zum Zustand ohne Nutzung viele Potentiale, sowohl für die Stadtentwicklung als auch sozial, ökologisch und ökonomisch:

3.4.1 Vorteile für die Stadtentwicklung

Zwischennutzungen tragen zu einer effizienteren Ausnutzung urbaner Räume bei und bieten die Möglichkeit, kurzfristig auf konkrete Nutzungsbedürfnisse seitens der Bevölkerung einzugehen (vgl. KALBERER, 2007). Zudem liefern sie Impulse für eine nachhaltige Stadtentwicklung und erhöhen die örtliche Vielfalt. Die Nischennutzer können auf Missstände aufmerksam machen und der Kommune somit eine Rückmeldung über notwendigen Handlungsbedarf geben, wodurch die Stadtentwicklung demokratisiert wird. Zwischennutzungen können dabei „[...] ökologische, soziale, kulturelle oder ökonomische Ergänzungen zu den bestehenden Angeboten der Städte bieten“ und somit Mängel in der öffentlichen Infrastruktur, bspw. durch Grün-, Sport- und Spielflächen, gastronomische Angebote oder Stellflächen, beheben (vgl. GAWRON et al., 2010, S. 43). Die Ideen aus der Bevölkerung eröffnen die Chance, Stadtgebiete zu lebendigen und ökonomisch wertvollen Arealen bei gleichzeitig hoher Akzeptanz seitens der Bewohner zu entwickeln.

Durch die mit der Nutzung einhergehende soziale Kontrolle wird den negativen Begleiterscheinungen städtischer Brachflächen, wie Vandalismus, Verwahrlosung, der Entstehung von „Angsträumen“ und illegalen Müllablagerungen entgegengewirkt und daraus resultierende Kosten und Risiken vermieden (vgl. GAWRON et al., 2010). Das Quartier wird aufgewertet und erfährt eine Imagesteigerung, von welcher auch Nutzungen in angrenzenden Arealen und Stadtquartieren profitieren können. Die resultierende Wohnumfeldverbesserung kann zudem der Abwanderung von Anwohnern entgegenwirken bzw. den Zuzug neuer Bewohner befördern. Scheitert ein Zwischennutzungsprojekt jedoch, so birgt auch dieses die Gefahr, zum Schandfleck und Mahnmal enttäuschter Hoffnungen zu werden.

Des Weiteren können Zwischennutzungen als Pioniere bei der Wiedernutzung von Grundstücken den ersten Schritt auf einem neuen Entwicklungspfad darstellen – bestimmte Areale erhalten eine neue Identität, wodurch sich die Bürger, welche oft noch konservativ an der ehemaligen Nutzung festhalten wollen, für neue Perspektiven öffnen (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008). Durch die häufig mit temporären Nutzungen in Verbindung stehende mediale Berichterstattung gelangen bis dahin vergessene und aufgegebene Orte wieder in das öffentliche Bewusstsein. Die Stadtentwicklung erhält neue Impulse und das Interesse potentieller Investoren kann geweckt werden (vgl. GAWRON et al., 2010). KÄLBERER, KLEVER und LEPKE (2005) bezeichnen Zwischennutzung deshalb sogar als „Katalysator“ für Folgenutzungen.

Mit Hilfe von Zwischennutzungen als „Testnutzung“ kann bisweilen festgestellt werden, inwiefern bestimmte Nutzungsideen auch langfristig tragfähig sind und ob sich entsprechende Investitionen für baurechtliche Anforderungen lohnen – temporäre Nutzungen können demnach die Grundlage für eine stabile Bauleitplanung und Investitionspläne bilden (vgl. ZWISCHENZEITZENTRALE BREMEN, 2012). Zudem können die zeitintensiven Verfahrensschritte der formellen Planung durch temporäre Nutzungen überbrückt werden (vgl. GAWRON et al., 2010). Dabei kann das hohe Maß an Flexibilität von Zwischennutzungen angesichts schwer prognostizierbarer Raumansprüche von Vorteil bei der Anpassung kommunaler Versorgungsleistungen an diese Ansprüche sein (vgl. GSTACH, 2006).

So genannte „Problemimmobilien“ können durch Reparaturen und Sicherheitsvorkehrungen, welche oftmals von den Nutzern in Eigenleistung übernommen werden, wieder aktiviert und langfristig nutzbar gemacht werden, wodurch zum Erhalt stadtbildprägender Bausubstanz beigetragen wird (vgl. ZWISCHENZEITZENTRALE BREMEN, 2012). Gleichzeitig erfolgt nur ein geringer Eingriff in die Bausubstanz, da von den Zwischennutzern überwiegend auf eine flexible Nutzung, Recycling und mobile Einrichtungsgegenstände zurückgegriffen wird (vgl. RELLENSMANN, 2010). Außerdem werden Ver- und Entsorgungssysteme, speziell die Wasserleitungen, durch temporäre Weiternutzung gesichert und für eine Nachnutzung erhalten (vgl. GAWRON et al., 2010). RELLENSMANN (2010) sieht einen weiteren Vorteil aus Sicht des Denkmalschutzes in der Möglichkeit, die Denkmalsanierung durch die Hilfe der Instandhaltungsmaßnahmen der Zwischennutzer behutsam in kleinen Schritten durchzuführen – ohne den üblichen Entwicklungsdruck für Eigentümer und Investoren. Zwischennutzungen tragen darüber hinaus zum Erhalt von Bestehendem bei, schützen vor Abriss und Verfall und erhöhen den Erinnerungswert (vgl. RELLENSMANN, 2010).

Bürgerschaftliche Eigeninitiative sowie die Nachfrage nach privaten Nutzungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum nehmen laut GSTACH (2006) an Bedeutung zu, weshalb es eines Angebots bedarf, welches über die Möglichkeiten der klassischen Freiraumtypen hinausgeht. Hierbei handelt es sich um die Möglichkeit der selbstbestimmten Aneignung und Nutzung – ungenutzte Grundstücke und „vergessene Ecken“ böten vielfältige Möglichkeiten für solche Aneignungsprozesse. Aus einem solchen bürgerlichen Engagement resultiert ein weiterer positiver Effekt – nämlich die stärkere Bindung der Bewohner an ihr Quartier. Der temporäre Charakter der Nutzungen und die damit einhergehende Fehlerfreundlichkeit machen es zudem möglich, Zwischennutzungen als Experimentierfeld für Ideen und kooperative Handlungsansätze zu nutzen (vgl. GSTACH, 2006), wodurch sie zu Innovationen beitragen können (vgl. WALDIS, 2009).

3.4.2 Vorteile auf ökonomischer Ebene

In der Dokumentation zum Pilotprojekt „ZWISCHENZEITZENTRALE BREMEN“ (2012) wird zudem beschrieben, dass durch den informellen Austausch von Waren und Dienstleistungen der meist stark vernetzten Zwischennutzer lokale Ökonomien gekräftigt werden bzw. vor Ort neu entstehen. Gerade in sozial benachteiligten Quartieren gewinnen, vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosenzahlen und steigender Armut, produktive Tätigkeiten im Sinne dieser lokalen Öko-

nomien, bspw. die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln, an Bedeutung (vgl. GSTACH, 2006). Günstige Konditionen ermöglichen die Ansiedlung von Kleingewerbe und Existenzgründern, wodurch lokale Beschäftigungseffekte ausgelöst werden können (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008). Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass durch die temporäre Nutzung erfolgte Aufwertung von Brachflächen eine positive Wirkung auf das Stadtbild erzeugt wird, wodurch wiederum der Standort im Sinne eines „weichen“ Standortfaktors ökonomisch attraktiver wird und im besten Falle nicht nur neue Bewohner, sondern auch neue Unternehmen anzieht (vgl. GSTACH, 2006).

Schrumpfende Kommunen stehen oft vor dem Problem, dass die Anzahl der kommunaler Branchen steigt, die Nachfrage nach Freiflächen und die finanziellen Mittel durch den Wegzug der Bewohner jedoch reduziert werden. Angesichts der schlechten Finanzlagen der Kommunen sind diese gezwungen, Prioritäten bezüglich ihrer Leistungen zu setzen. Zwischennutzungen bieten hier die Chance, die freiwerdenden Räume alternativ zu „klassischen“ Freiräumen, welche von den Kommunen im Rahmen freiwilliger Leistungen gepflegt, gesichert und instandgehalten werden müssten, von privaten Akteuren bzw. im Rahmen bürgerlichen Engagements nutzen und entsprechend unterhalten zu lassen, um die kommunalen Kassen zu schonen (vgl. GSTACH, 2006).

Die ökonomischen Vorteile für die Eigentümer sind unter Punkt **3.3.3** mit aufgeführt.

3.4.3 Vorteile auf sozialer Ebene

Gerade in benachteiligten, vom Strukturwandel betroffenen Quartieren helfen Zwischennutzungen dabei, die Aufenthalts- und Lebensqualität durch die Bereitstellung von Kultur-, Sport- und Erholungsangeboten zu erhöhen, welche über den „normalen“ Immobilienmarkt oftmals nicht zu finanzieren wären (vgl. SCHLEGELMILCH et al., 2008). Die kostengünstige Bereitstellung von Raum und Infrastruktur auf urbanen Brachflächen trägt dazu bei, benachteiligten Gruppen die Verwirklichung ihrer Ideen und Projekte zu ermöglichen und sie stärker in die Gesellschaft zu integrieren (vgl. WALDIS, 2009). „Sie [, die Zwischennutzungen,] reduzieren Konflikt- und Konkurrenzsituationen wie sie in Dauerfreiräumen vorkommen und steuern somit zu einer sozial gerechteren Freiraumnutzung.“ (vgl. KALBERER, 2007). Die öffentlichen Räume, die durch Nischennutzung geschaffen werden können, bieten verschiedenen sozialen Gruppen die Gelegenheit für spontane Begegnungen, Interaktion, Erholung und Freizeitnutzung. Es werden Möglichkeitsräume zur Mitwirkung und Gestaltung der eigenen Umgebung bereitgestellt. Die gemeinsame Arbeit an Projekten stärkt zudem die Gemeinschaft und fördert den Austausch untereinander (vgl. KALBERER, 2007). Eine Nutzung von Brachflächen geht laut KÄLBERER et al. (2005) auch einher mit der Verringerung der Kriminalität.

Aufgrund der Tatsache, dass innerhalb eines Zwischennutzungsprojektes viele Absprachen und Abstimmungen zwischen Akteuren verschiedenster Interessenlagen nötig sind, bergen Zwischennutzungsprojekte jedoch natürlich auch – ähnlich wie andere Projekte - Konfliktpotential und es besteht die Gefahr von Streitigkeiten, die unter Umständen sogar zum Scheitern des Projektes führen können.

3.4.4 Vorteile auf ökologischer Ebene

Die Nutzung städtischer Brachflächen liefert einen Beitrag zur Innenentwicklung und trägt somit zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im Stadtumland bei, wodurch natürliche Ressourcen geschont, Lebensräume erhalten und die Artenvielfalt im Stadtumland gefördert werden (vgl. RÖBLER et al., 2010; KÄLBERER et al., 2005). Die temporäre Nutzung von Freiflächen, bspw. in Form von Bürgergärten, kann zudem einen wichtigen Beitrag für den innerstädtischen Arten- und Biotopschutz leisten. Die Offenhaltung der „Naturinseln“, die von den Zwischennutzern betreut und von Abfällen freigehalten werden, trägt zur Entstehung wertvoller Habitatmosaiken bei, welche bedeutende Rückzugs- oder Ersatzstandorte für Tiere und Pflanzen und somit Trittsteinbiotope für die Artausbreitung darstellen. Als Naturerlebnisräume tragen sie außerdem dazu bei, das Bewusstsein der Stadtbewohner für Biodiversität und Naturschutz zu erhöhen (vgl. RÖBLER et al., 2010).

Über die durch Zwischennutzung geförderte soziale Kontrolle wird überdies die illegale Abfallablagerung verhindert. Dadurch wird vermieden, dass in Abfällen enthaltene gefährliche Stoffe in den Boden und das Grundwasser gelangen und dort Schäden verursachen. Darüber hinaus wird die bioklimatische und lufthygienische Situation in der Stadt durch den Erhalt der Freiflächen verbessert – ein Fakt, welchem in Hinblick auf die Notwendigkeit der Anpassung an den Klimawandel eine immer größere Bedeutung beigemessen werden muss (vgl. RÖBLER et al., 2010).

Gleichwohl muss vor dem Hintergrund ihrer zeitlichen Befristung angemerkt werden, dass die ökologischen Vorteile von Zwischennutzungen natürlich nicht mit denen dauerhafter Grünflächen gleichzusetzen sind.

Kurz-Zusammenfassung zu Kapitel 3:

Für den Begriff „Zwischennutzung“, welcher eine befristete Nutzung in der Übergangsphase zwischen dem Verlust der ursprünglichen Nutzung und dem Beginn der geplanten bzw. erwünschten Folgenutzung beschreibt, gibt es bisher noch keine allgemeingültige Begriffsdefinition. Gleichwohl sind Zwischennutzungen zum Thema einer fachlichen Auseinandersetzung geworden, im Rahmen derer das vielfältige Spektrum der Zwischennutzungs-Arten, die verschiedenen Akteurskonstellationen mit ihren jeweiligen Interessenlagen sowie die zahlreichen Vorteile dieses Konzeptes – sowohl für die Stadtentwicklung, als auch auf ökonomischer, sozialer und ökologischer Ebene – ans Licht gebracht wurden.

Daher wird folgende These aufgestellt:

- **These (4):** Die Idee „Zwischennutzung auf Brachflächen“, inkl. deren Vorteile, ist der Mehrheit der sächsischen Kommunen mit Brachflächenproblematik bekannt und wird in einigen Kommunen des Freistaates umgesetzt.

4 Handlungsansätze zur Realisierung von Zwischennutzungen

Im Fokus des folgenden Kapitels liegt die Darstellung organisatorischer, rechtlicher und finanzieller Handlungsansätze zur Realisierung von Zwischennutzungen auf Brachflächen, welche in Deutschland bereits Anwendung gefunden haben bzw. derzeit zur Diskussion stehen. Die Ausführungen wurden anhand einer umfassenden Literaturrecherche zusammengetragen, sind jedoch aufgrund der Fülle an Möglichkeiten nicht abschließend.

4.1 Organisatorische Umsetzung von Zwischennutzungen

Es werden nun zunächst die personellen Bearbeitungs-Optionen in Bezug auf Zwischennutzungen beschrieben. Darauf folgt die Erläuterung möglicher Anreize für Zwischennutzungen sowie die Darstellung der Bedeutung und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung bei Zwischennutzungen.

4.1.1 Personelle Umsetzung

Da es keine kommunale Verpflichtung zur Realisierung bzw. Unterstützung von Zwischennutzungen gibt, ist eine diesbezügliche Bearbeitung oft personen- und situationsabhängig. Oftmals sind es nur idealistische „Einzelkämpfer“ innerhalb der Verwaltung, welche Zwischennutzungen unterstützen (vgl. OSWALT et al., 2013). Sollen jedoch Zwischennutzungen bewusst gefördert werden, ist die Einrichtung von Koordinationsstellen von Bedeutung (siehe Unterpunkt 3.3.6), da die verschiedenen Interessenlagen der mitunter zahlreichen Akteure (siehe Unterpunkt 3.3) und berührten Fachbereiche eines hohen Maßes an Kommunikations- und Vermittlungsaufwand bedürfen. Koordinationsstellen können an verschiedenen Stellen angesiedelt sein: GSTACH (2006) beschreibt diesbezüglich verschiedene Herangehensweisen: So gäbe es die Möglichkeit, Koordinationsstellen auf gesamtstädtischer und/oder lokaler Ebene einzurichten, entweder innerhalb der Verwaltung oder an externer Stelle (z.B. Zwischennutzungs-Agenturen, Vereine). Zudem führt die Autorin die Zuweisung von Zwischennutzungs-Managementaufgaben in ein bestehendes Quartiersmanagement als denkbare Option an. Eine solche Stelle ermögliche den gezielten Einsatz von Zwischennutzungen im Kontext der angestrebten Gesamtentwicklung des Quartiers (vgl. GSTACH, 2006). OSWALT et al. (2013) sind diesbezüglich der Meinung, dass eine Auslagerung der Managementaufgaben an eine private Agentur im öffentlichen Auftrag von Vorteil wäre, da sich dadurch eine bessere Dynamik und Kommunikation entwickeln könne als innerhalb des Verwaltungsapparates.

Zu den Managementaufgaben können u. a. gehören: die Vermittlung und Moderation zwischen Nutzungsinteressenten und Eigentümern, die Beantragung und Verwaltung von Fördermitteln, die Unterstützung bei Genehmigungsverfahren und Vertragsgestaltung, Öffentlichkeitsarbeit, Beratung von Interessenten, die Erstellung von Handlungsempfehlungen, die aktive Initiierung von Zwischennutzungen sowie das Erstellen und Pflegen von Flächendatenbanken und/oder Interessentendateien (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004).

Zudem bietet sich innerhalb der kommunalen Verwaltung aufgrund der Aufsplittung der Aufgaben und Kompetenzen auf die unterschiedlichen Verwaltungseinheiten die Bildung ressortübergreifender Arbeitsgruppen an, die in regelmäßigen Abständen Absprachen zu aktuellen Zwischennutzungsprojekten treffen können. Entscheidend ist dabei der Stellenwert, den Zwischennutzungen in der Kommune einnehmen. Wird die Beförderung von Zwischennutzungen in eine offizielle Strategie eingebunden, ist es wahrscheinlicher dass sich eine Verwaltungsroutine entwickelt als in Kommunen, in denen Zwischennutzungen nur in Einzelfällen unterstützt werden (vgl. GSTACH, 2006).

4.1.2 Anreize für Zwischennutzungen

Wie durch die vorangegangenen Ausführungen bereits deutlich wurde, ist für das Zustandekommen von Zwischennutzungen die Unterstützung zahlreicher zivilgesellschaftlicher und öffentlicher Akteure erforderlich. Voraussetzung für eine legale Zwischennutzung ist die Zustimmung der Grundstückseigentümer. Deren Bereitschaft zur temporären Überlassung ihrer Grundstücke ist jedoch meist eher gering, weswegen sie für eine solche Nutzung zunächst „gewonnen“ werden müssen. Aber auch die betreffenden Ämter müssen überzeugt werden, da Zwischennutzungen für sie oft eine Mehrarbeit bedeuten (vgl. GSTACH, 2006).

Eine Möglichkeit, das vorbereitende Verfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen und dadurch insbesondere die Kommune, aber auch andere Grundstückseigentümer, für eine Unterstützung zu gewinnen, ist die Schaffung formaler Grundlagen wie bspw. Musterverträge. Zudem können die genannten Akteure durch direkte oder indirekte finanzielle Anreize zu einer Unterstützung bewegt werden. Ein direkter finanzieller Anreiz wäre bspw. die Reduzierung bzw. die temporäre Befreiung von der Grundsteuer oder die Förderung der Beräumung von Grundstücken (siehe Unterpunkt **4.2**). Zu den indirekten finanziellen Anreizen für die Kommune und die Grundstückseigentümer zählen die in Unterpunkt **3.4** aufgeführten Vorteile von Zwischennutzungen, wie bspw. der Imagegewinn und die „Adressbildung“, welche die weitere Vermarktung eines Grundstücks befördern sollen. Diese indirekten finanziellen Vorteile müssen den Akteuren natürlich entsprechend aufgezeigt werden. Ein weiterer Anreiz kann die temporäre Übernahme der Verkehrssicherungspflicht durch die Zwischennutzer oder die Kommune sein, denn damit ist nicht nur die Übertragung der Verantwortung im Schadensfall, sondern auch die vorbeugende Übernahme von Pflege- und Instandhaltungsarbeiten verbunden (vgl. GSTACH, 2006).

Zusätzlich spielt die gezielte Kommunikation der Zwischennutzungs-idee in der Öffentlichkeit eine bedeutende Rolle, um ein Bewusstsein für diese Art der Brachen-Nutzung zu entwickeln und zu befördern. Um die Meinungsbildung der einzelnen Akteure positiv zu beeinflussen und potentielle Nutzer bzw. Grundstückseigentümer zu animieren, können verschiedenste Medien eingesetzt werden (siehe Unterpunkt **4.1.3**). Das Vorstellen gelungener Beispiele ist hierbei das beste „Werbemittel“ (vgl. GSTACH, 2006).

4.1.3 Bürgerbeteiligung

Möchte die Kommune nicht nur auf Nutzeranfragen reagieren, sondern selbst aktiv werden und Zwischennutzungen initiieren, sind die offensive Suche nach Akteuren sowie eine intensive Öffentlichkeitsarbeit notwendig, um das bürgerliche Engagement zu aktivieren, zu nutzen und zu fördern sowie eine hohe Akzeptanz für die jeweilige Zwischennutzung bei den Anwohnern, und somit potentiellen Nutzern, zu erreichen. Auch DRANSFELD & LEHMANN (2008) erachten eine intensive Bürgerbeteiligung als wirksames Instrument für die Realisierung temporärer Nutzungen. Die Partizipation bei Zwischennutzungen ginge oftmals über das übliche Maß hinaus und erlaube echte Gestaltungsmöglichkeiten, Teilhabe und die Verwirklichung eigener Ideen. Dabei geht das bürgerliche Engagement laut einer Studie des BUNDESAMTES FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2004) hauptsächlich von Anwohnern mit Interesse für ihre Nachbarschaft und ihr Wohnumfeld, Künstlern mit Gestaltungsideen für den verwahrlosten Raum und Bürgern mit besonderen sozialen Anliegen aus.

Neben der Bereitstellung von Informationsmaterialien (Broschüren, Informationstafeln an den Brachengrundstücken, Poster, Flyer, Presseartikel, Internetauftritte) bieten sich bspw. Informationsveranstaltungen, Runde Tische, öffentliche Ausstellungen, Befragungen, gemeinsame Begehungen, Workshops oder Wettbewerbe an, um Zwischennutzungsprojekte vorzustellen und zu diskutieren. Die Quartiersbevölkerung kann somit in den Entstehungsprozess eingebunden werden und eine Vertrauensbasis wird geschaffen (vgl. GSTACH, 2006). Auch temporäre Kunstprojekte, Feste oder gemeinsame Gestaltungs- und Pflegeaktionen können dazu beitragen, die Neugestaltung und Aneignung von Brachen öffentlich bekannt zu machen und einen Dialog zu eröffnen (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004).

HOLDERLE, HÖFFKEN, MEMMEL, & ZEILE beschreiben zudem eine Form der Beteiligung mit Hilfe mobiler Endgeräte wie Tablets oder Smartphones. Eine spezielle Software mache es möglich, virtuelle Objekte über die Kamera in Echtzeit auf die Realität zu projizieren. Ideen und Konzepte könnten visualisiert werden und inspirierten den Betrachter zu neuen Ideen und deren Umsetzung. Dieses moderne Format stelle „[...] eine gute Möglichkeit dar, jungen Menschen die Leerstandsbespielung zu kommunizieren. Sie assoziieren die schicken Bilder von kreativen, kulturellen Nutzungen mit Spaß und werden so dazu motiviert, selbst aktiv zu werden.“ (vgl. HOLDERLE et al., 2014, S. 775).

Um Chancengleichheit in der Teilhabe kooperativer Prozesse herzustellen und um zu verhindern, dass Partikularinteressen der Bevölkerungsgruppen, die ihre Wünsche und Bedürfnisse besonders gut artikulieren und durchsetzen können, in den Vordergrund rücken, sollten sich die Kommunen auch darum bemühen, weniger „befähigten“ Akteuren gezielte Hilfestellungen zum Formulieren und Umsetzen ihrer Ansprüche zu bieten. Hier kommt bürgernahen Akteuren vor Ort eine zentrale Funktion zu (vgl. GSTACH, 2006). Jedoch dürften keine überzogenen Erwartungen an die Bewohner gestellt werden. Das BUNDESAMTES FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2004) betont in seiner Studie, dass nicht nur Anschubbetreuung, sondern auch eine kontinuierliche Betreuung des bürgerlichen Engagements gewährleistet sein müsse.

4.2 Finanzielle Umsetzung von Zwischennutzungen

Der finanzielle Aufwand für Zwischennutzungen auf Brachflächen kann je nach Art der Nutzung sehr unterschiedlich sein. In jedem Falle entstehen Kosten für die Bewirtschaftung des Grundstücks. Auch die Installation und der Betrieb bzw. die laufende Pflege entsprechender Projekte sowie die Organisation und die Vermittlungsarbeit im Vorfeld verursachen Ausgaben. Zudem ist es oftmals erforderlich, dass entsprechende Vorkehrungen zur Gewährleistung einer ausreichenden Sicherung sowie gewisse Instandsetzungsmaßnahmen im Vorhinein durchgeführt werden (vgl. GAWRON et al., 2010).

Für die Finanzierung von Zwischennutzungen gibt es kein Patentrezept, es handelt sich i.d.R. um eine „[...] Mischfinanzierung aus öffentlichen und privaten Geldern, Sachspenden und Eigenarbeit.“ (vgl. KALBERER, 2007, S. 30). Hierbei können die Kommunen zur Reduzierung der Kosten beitragen, indem sie die Zwischennutzungsprojekte bspw. durch den städtischen Bauhof oder durch die Bereitstellung sonstiger Materialien unterstützen (vgl. GAWRON et al., 2010). Die notwendigen finanziellen Mittel können auch direkt in den Haushaltsplan der Kommunen integriert werden - in den Städten Erfurt und Ingelheim wurde bspw. ein Haushaltsposten eigens zur Anschubfinanzierung von Zwischennutzungen eingerichtet, dank dessen die Verwaltungsmitarbeiter effektiv und relativ frei agieren können (vgl. GAWRON et al., 2010). In Zeiten knapper kommunaler Kassen rückt diese Möglichkeit jedoch eher in den Hintergrund. Ein weiterer Beitrag zur Finanzierung ist bspw. ein temporärer Erlass bzw. die Reduzierung der Grundsteuer. Der Grundsteuererlass ist jedoch nicht bei jeder Zwischennutzung realisierbar – geregelt wird diese Möglichkeit in §§ 32 ff. GrStG. Ist ein Grundsteuererlass gemäß §§ 32 ff. GrStG nicht möglich, kann die Grundsteuer auch durch einzelne Akteure, bspw. die Kommune selbst (siehe Anreize unter Punkt **4.1.2**), übernommen werden (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

Außerdem kann zur Finanzierung von Zwischennutzungen⁸ ein Mix aus verschiedenen Fördermitteln genutzt werden; dabei bestimmen die Art der Zwischennutzung und die Lage der Brachfläche (innerhalb oder außerhalb einer Förder-Gebietskulisse), welche konkreten Mittel in Frage kommen. Zum Einsatz kommen u. a. Fördermittel im Kontext der Städtebauförderung (bspw. als bestandsbezogenes Handlungsfeld des Programms Stadtumbau Ost⁹), aus Mitteln des Europäischen Fond für Regionale Entwicklung (EFRE) sowie aus Mitteln der Wirtschafts- oder Kulturförderung (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008). Sowohl GAWRON et al. (2010) als auch DRANSFELD & LEHMANN (2008) erachten die Fördermittel des Stadtumbaus in diesem Zusammenhang als am relevantesten. Mehrjährige Zweckbindungsfristen von Fördermitteln erweisen sich häufig als Problem (vgl. REICHEL, 2007) – eine eventuelle Rückzahlung der Fördermit-

⁸ Finanziert wird nicht die Nutzung selbst, sondern vorbereitende Maßnahmen (bspw. Abriss, Beräumung, Sicherungsmaßnahmen, Grünflächengestaltung etc.), Telefonat mit Frau Helmut (SAB), 15.03.2015

⁹ Abrufbar unter:
http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder_node.html, letzter Aufruf: 5.11.2015

tel muss in entsprechenden Fällen in Kauf genommen werden. DAKS E.V. (2010) und BORNMANN et al. (2008) beschreiben jedoch dazu, dass die Fördermittelvergabe zunehmend flexibler werde, um auch zeitlich befristete und nicht intensive Maßnahmen zu unterstützen. DRANSFELD & LEHMANN (2008) schlagen diesbezüglich Regelungen vor, die es möglich machen, die gewährte Förderung anteilig je nach der tatsächlichen Nutzungsdauer zurückzuführen.

Zusätzlich können Eigenleistungen (in Form von Arbeits-, Sach-, oder Geldleistungen) durch den Zwischennutzer selbst, ehrenamtliches Engagement durch Dritte sowie Sponsoring und Spenden zur Finanzierung von Zwischennutzungen auf Brachflächen beitragen. Diese Optionen rücken vor allem bei privaten Grundstücken bzw. privaten Nutzungen in den Vordergrund, da diese nicht mit öffentlichen Mitteln gefördert werden (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004). In einer durch das BBR (2004) in Auftrag gegebenen Studie wurden Projektbeispiele dokumentiert, anhand derer deutlich wird, dass ausschließlich freiwilliges und unbezahltes Handeln jedoch durchaus seine Grenzen hat – Qualität sei nicht ohne Geld erreichbar. Bestenfalls sollten sich also öffentliche und private Gelder, Sachspenden und Eigenarbeit ergänzen.

Die von DRANSFELD und LEHMANN (2008) beschriebene Möglichkeit, einen finanziellen Nutzen aus temporär begrünter Flächen durch deren Anerkennung für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu ziehen, ist laut Angaben der Bearbeiter der Stadt Leipzig aus Gründen der notwendigen Dauerhaftigkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht möglich.

4.3 Rechtliche Umsetzung von Zwischennutzungen

Aus dem Mangel einer Definition des Begriffs „Zwischennutzung“ in Gesetzen oder Verordnungen resultiert die Tatsache, dass für Zwischennutzungen – obwohl sie zeitlich begrenzt sind – dieselben rechtlichen Anforderungen gelten, wie sie auch für zeitlich unbegrenzte Nutzungen gültig sind. Dabei variieren die zu beachtenden Gesetze und Verordnungen je nach Art und Umfang der Zwischennutzungen sowie der jeweiligen Grundstückseigenschaften (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

Die durch das BBR (2004) in Auftrag gegebene Studie zu Zwischen- und Nachnutzungen auf Brachen weist darauf hin, dass für kleinere Zwischennutzungsprojekte vor allem vertragliche Regelungsmöglichkeiten eine Rolle spielen. Baurechtliche Instrumente seien hauptsächlich bei Zwischennutzungsprojekten relevant, die Baurecht benötigten (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004). Im Folgenden werden sowohl baurechtliche als auch vertragsrechtliche Möglichkeiten der Umsetzung von Zwischennutzungen vorgestellt.

4.3.1 Zulässigkeit von Zwischennutzungen nach Bauplanungsrecht

Die Zulässigkeit von Vorhaben i. S. des § 29 BauGB, welcher auch die für Zwischennutzungen relevante Nutzungsänderung baulicher Anlagen beinhaltet, richtet sich nach den §§ 30 bis 37 BauGB (vgl. DRANSFELD & LEHMANN (2008)). Danach ist die Nutzung von Grundstücken, welche

frei von baulichen Anlagen sind - bspw. als Garten oder Grabeland - bauplanungsrechtlich nicht relevant (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008). Auch wenn im Rahmen einer Zwischennutzung eine bauliche Anlage vollständig beseitigt wird, gilt dies nicht als Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB und ist damit nicht bauplanungsrechtlich relevant (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008).

ZWISCHENNUTZUNGEN IM RAHMEN EINES BEBAUUNGSPLANS

Bei bestehendem, rechtsgültigem B-Plan sind dessen Ziele und Vorschriften zu beachten. Eine Zwischennutzung ist in diesem Falle zulässig, wenn sie den Festsetzungen im gültigen B-Plan nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist (§ 30 Abs. 1 BauGB). Dasselbe gilt für den vorhabenbezogenen B-Plan (§ 30 Abs. 2 BauGB).

- **Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB)**

Fällt eine temporäre Nutzung unter die Regelungen des § 29 BauGB und widerspricht den Festsetzungen nach § 30 BauGB, sollte die Möglichkeit einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB geprüft werden (vgl. DRANSFELD & LEHMANN (2008)). Demzufolge kann ein Projekt von den Festsetzungen des B-Plans befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden¹⁰ und die Gründe des Wohls der Allgemeinheit dies erfordern oder die Abweichung städtebaulich vertretbar¹¹ ist oder die Durchführung des B-Plans zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde. Zudem muss die Abweichung auch unter Würdigung nachbarschaftlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein (§ 31 Abs. 2 BauGB). I.d.R. ist hierbei die städtebauliche Vertretbarkeit der Befreiungsgrund, da es für die Befreiung zum Wohl der Allgemeinheit notwendig ist, dass die Zwischennutzung im öffentlichen Interesse erfolgt (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008).

SCHMIDT-EICHSTAEDT (2008) erachtet dieses Instrument für die Zulassung kurzfristiger Zwischennutzungen in bereits vorhandenen baulichen Anlagen als das am besten geeignete. Probleme bei der Zulassung einer Befreiung für eine Zwischennutzung entstünden i.d.R. durch Abweichung von der durch den B-Plan festgesetzten Art der Nutzung, wodurch meist die Grundzüge der Planung berührt würden. Da es sich bei Zwischennutzungen aber nur um eine befristete Abweichung handele und der ursprüngliche Festsetzungskatalog nach Beendigung der temporären Nutzung wieder uneingeschränkt gelten solle, müssten nach Ansicht des Autors andere Maßstäbe angelegt werden als bei der Beurteilung einer endgültig beabsichtigten Abweichung. Deswegen führt SCHMIDT-EICHSTAEDT (2008) lediglich folgendes Kriterium als Bedingung für die Zulassung einer Befreiung für Zwischennutzungen an: Die befristete Nutzung kann als isoliertes Ereignis in den Zeitablauf eingeordnet werden, wird während ihrer Laufzeit das städtebauliche

¹⁰ „Die Grundzüge der Planung werden nicht berührt, wenn dieselben nur zeitweilig in den Hintergrund treten, ohne ihre Geltungskraft zu verlieren.“ (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008, S. 4).

¹¹ Eine Zwischennutzung gilt als städtebaulich vertretbar, wenn sie der abwägungsgerechte Gegenstand eines B-Plans sein könnte (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008).

Umfeld nicht unwiederbringlich verändern und wird nach Beendigung keine wesentlichen Spuren zurücklassen – dadurch werden die Grundzüge der ursprünglichen und dann wieder geltenden Planung nicht berührt und die städtebauliche Vertretbarkeit liegt vor (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008).

- **Baurecht auf Zeit (§ 9 Abs. 2 BauGB)**

Für Zwischennutzungen, die im Rahmen der Erstellung eines B-Planes temporäres Baurecht erfordern, eine zusätzliche Erschließung benötigen oder immissionsschutzrechtlich verträglich eingebunden werden müssen, kann nach § 9 Abs. 2 BauGB festgelegt werden, dass „[...] bestimmte der in ihm [, dem B-Plan,] festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur 1. für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder 2. bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind.“ Man befristet also die Dauer des Baurechts (auflösend) oder die Zeit bis zum Beginn des Baurechts (aufschiebend). Dabei muss es sich jedoch um besondere Fälle handeln und die Folgenutzung soll festgesetzt werden. SCHMIDT-EICHSTAEDT (2008) betont, dass für den Einsatz dieser Vorschrift keine besonders wichtigen städtebaulichen Gründe, sondern lediglich eine abwägungsgerechte, einleuchtende Argumentation für die Befristung vorliegen müsse.

Mithilfe der durch diesen Paragraphen gegebenen Möglichkeit, zeitliche Nutzungsabfolgen festzulegen, wird ein „Bauen auf Zeit“ bzw. ein „Nicht Bauen, aber Gestalten auf Zeit“, sei es durch Begrünung, Kunst, Provisorien o. ä., realisierbar (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004). Ein Nachteil liegt jedoch in der Tatsache, dass man, um die Vorschrift der Befristung einzusetzen, die genaue Frist auch kennen muss. Da diese z.T. schwer vorauszusagen ist, kann es sich in manchen Fällen einfacher darstellen, die Befristung an eine auflösende bzw. aufschiebende Bedingung (z.B. wiederaufkommende Nachfrage) zu knüpfen (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008). Jedoch kann sich auch hieraus ein Problem ergeben, denn die auflösende bzw. aufschiebende Bedingung muss gleichermaßen mit hinreichender Sicherheit bestimmt sein und sie muss in absehbarer Zeit, d. h. innerhalb der nächsten 10 – 15 Jahre, eintreten (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008). Die Verwendung der „wiederaufkommenden Nachfrage“ als aufschiebende Bedingung bezeichnen DRANSFELD & LEHMANN (2008) demnach bei gewissen Standorten als reine Spekulation. Im Ergebnis stellen die Autoren fest, dass dieses Instrument, aufgrund der Vielzahl der für dessen Anwendung notwendigen Bedingungen, nur selten zum Einsatz kommt. Die erforderlichen Voraussetzungen zur Anwendung des § 9 Abs. 2 BauGB seien nur in den wenigsten Fällen erfüllt.

Nach SCHMIDT-EICHSTAEDT (2008) ist Bauleitplanung i.S. der Festsetzung einer befristet zulässigen Nutzung oder i.S. des § 12 BauGB (s.u.) nur dann sinnvoll, wenn das Vorhaben erstmals errichtet wird.

Die Regelung der aufschiebend-bedingten Nutzung des § 9 Abs. 2 BauGB kann bspw. auch bei Flächen eingesetzt werden, die noch nicht aus dem Fachplanungsvorbehalt entlassen sind. Die aufschiebende Bedingung wäre in diesem Falle die förmliche Entlassung der Fläche aus dem Fachplanungsvorbehalt. Das vor der Einführung des § 9 Abs. 2 BauGB geltende Verbot zur Auf-

stellung eines B-Plans auf Flächen unter Fachplanungsvorbehalt ist damit hinfällig (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008).

- **Vorhabens- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB)**

DRANSFELD & LEHMANN (2008) führen den Vorhabens- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB) als potentiell Instrument für Zwischennutzungen an, da dieser nicht an die Festsetzungen des § 9 BauGB und der aufgrund des § 9a BauGB erlassenen Verordnung gebunden ist. Die Forderung des § 9 Abs. 2 BauGB, nach welchem temporäre Nutzungen nur in „besonderen“ Fällen zulässig sind, könnte umgangen werden. Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass in der Praxis bisher kein Anwendungsfall des § 12 BauGB zur Realisierung einer Zwischennutzung bekannt ist.

- **Beschleunigtes Verfahren (§ 13 a BauGB)**

Nach § 13 a BauGB für Bebauungspläne, welche der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen, können B-Pläne bis zu einer bestimmten Grundfläche (siehe § 13a Abs. 1 BauGB) auch für Zwischennutzungen sehr zügig ohne formalisierte Umweltprüfung und mit konzentrierten Verfahrensschritten aufgestellt werden (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008).

ZWISCHENNUTZUNGEN IM UNBEPLANTEN INNENBEREICH (§ 34 BAUGB)

Ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich muss sich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB nach Art, Maß, Bauweise und überbaubarer Grundstücksfläche in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Es gibt zwei Möglichkeiten, von dieser Anforderung abzuweichen (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008):

Nach § 34 Abs. 2 BauGB ist es möglich, das Instrument der Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB) bei der Zulassung eines Vorhabens nach seiner Art im unbeplanten Innenbereich anzuwenden, wenn die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der BauNVO entspricht. SCHMIDT-EICHSTAEDT stellt diesbezüglich fest:

„Zeitlich klar begrenzte befristete Nutzungen, nach deren Beendigung aller Voraussicht nach der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt werden kann und die während ihrer Laufzeit das städtebauliche Umfeld nicht unwiederbringlich verändern, können über § 31 Abs. 2 BauGB als städtebaulich vertretbar im Wege der Befreiung zugelassen werden.“ (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008, S. 37).

Zudem ermöglicht § 34 Abs. 3a BauGB im Einzelfall von den Forderungen nach dem Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung abzuweichen,

„[...] wenn die Abweichung 1. der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs, einschließlich der Nutzungsänderung zu Wohnzwecken, oder der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden baulichen Anlage dient, 2. städtebaulich vertretbar ist und 3.

auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.“ (§ 34 Abs. 3 a BauGB)

Diese Vorschrift ist eine Kann- Vorschrift, woraus eine Ermessensausübung resultiert. Nach § 36 Abs. 2 VwVfG darf man einem Verwaltungsakt im Ermessensbereich auch Bedingungen und Befristungen hinzufügen (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008).

Außerdem kann eine temporäre Nutzung im unbeplanten Innenbereich grundsätzlich auch als Vorhaben nach den Regelungen des § 34 BauGB behandelt werden, d. h. die Erteilung einer unbefristeten Genehmigung für eine befristete Nutzung ist prinzipiell möglich, sofern die Maßnahme den Kriterien des Artikels entspricht (vgl. RÖBLER et al., 2010 zitiert nach: MSWV, 2003; Stadt Leipzig und Forschungsgruppe Stadt + Dorf, 2003).

ZWISCHENNUTZUNGEN IM AUßENBEREICH (§ 35 BAUGB)

Da der Außenbereich von Bebauung freigehalten werden soll, sind die Festsetzungen nach § 35 BauGB – welche auch für Zwischennutzungen gelten - grundsätzlich bebauungsfeindlich. In § 35 Abs. 4 BauGB werden diese strengen Vorschriften für sogenannte „begünstigte Vorhaben“ gelockert. Diese haben bereits vorhandene bauliche Anlagen im Außenbereich zur Grundlage, die ihren ursprünglichen Rechtfertigungsgrund verloren haben. SCHMIDT-EICHSTAEDT vertritt jedoch die Meinung, dass

„[...] die Tatbestandsvoraussetzungen des § 35 Abs. 4 BauGB für die Zulässigkeit einer Zwischennutzung [...] in aller Regel nicht vorliegen, weil die für eine Zwischennutzung interessanten Anlagen – z.B. militärische Anlagen oder Bahnanlagen – von den in § 35 Abs. 4 genannten „Ausgangsbauwerken“ nicht erfasst sind.“ (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008, S. 11).

ZWISCHENNUTZUNGEN IM RAHMEN VON STADTUMBAUMAßNAHMEN

Im Rahmen des Besonderen Städtebaurechts können auf Grundlage städtebaulicher Entwicklungskonzepte Stadtumbaugebiete durch Beschluss festgelegt werden, in welchen Stadtumbaumaßnahmen durchgeführt werden sollen (§ 171b BauGB). Mithilfe dieser Maßnahmen werden in Gebieten, welche erheblich von städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen. Dabei sollen die Stadtumbaumaßnahmen u. a. dazu beitragen, dass „[...] brachliegende oder freigelegte Flächen einer nachhaltigen, [...] städtebaulichen Entwicklung oder einer mit dieser verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden“ (§ 171a Abs. 3 Nr. 6 BauGB).

Zur Durchführung der Stadtumbaumaßnahmen werden vertragliche Regelungen (Stadtumbauverträge nach § 171c BauGB als auf den Stadtumbau bezogene Ausprägung des städtebaulichen Vertrags nach § 11 BauGB) empfohlen, innerhalb derer bspw. die Durchführung des Rückbaus oder die Anpassung baulicher Anlagen geregelt sowie eine Vereinbarung zu temporären Nutzungen getroffen werden können. Durch dieses Instrument wird ein konzeptionelles und konsensuales Zusammenwirken von Kommunen und privaten Akteuren anstelle der klassi-

schen Bauleitplanung und administrativer Festlegungen angestrebt (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004).

ZWISCHENNUTZUNGEN INNERHALB EINES SANIERUNGSGEBIETES

Im Bereich förmlich festgelegter Sanierungsgebiete gelten Besonderheiten für Zwischennutzungen, da § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB festlegt, dass die in § 14 Abs.1 bezeichneten Vorhaben und Maßnahmen genehmigungspflichtig sind. Dazu zählen Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB, die Beseitigung baulicher Anlagen sowie erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, die sonst nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig sind (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008). Nach § 145 Abs. 2 BauGB darf die Genehmigung einer Zwischennutzung jedoch nur dann abgewiesen werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass das Vorhaben die Durchführung der Sanierung verhindert, wesentlich erschwert oder den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen würde.

Wenn die Nutzung eines Grundstücks bzw. Gebäudes die Dauer von einem Jahr übersteigt, sind auch diesbezügliche Vereinbarungen zu schuldrechtlichen Vertragsverhältnissen innerhalb des städtebaulichen Sanierungsgebiets nach § 144 Abs. 1 Nr. 2 und § 144 Abs. 2 BauGB genehmigungspflichtig – dazu zählen Miet-, Pacht- und Nutzungsverträge. Auch in diesem Fall darf eine Genehmigung nur dann nicht erteilt werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass durch diesen Vorgang die Durchführung der Sanierung verhindert oder wesentlich erschwert werden würde (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

Des Weiteren führen DRANSFELD & LEHMANN (2008) den § 145 Abs. 4 BauGB als zweckdienliches Instrument bei Nischennutzungen in Sanierungsgebieten an:

„Die Genehmigung kann unter Auflagen, in den Fällen des § 144 Abs. 1 auch befristet oder bedingt erteilt werden. [...] Die Genehmigung kann auch vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrags abhängig gemacht werden, wenn dadurch Versagensgründe im Sinne des Absatzes 2 ausgeräumt werden.“ (§ 145 Abs. 4 BauGB).

4.3.2 Zulässigkeit von Zwischennutzungen nach Bauordnungsrecht

Die bauordnungsrechtlichen Vorschriften - bspw. zu Brand- und Lärmschutz - in den Landesbauordnungen sollen gewährleisten, dass ein Grundstück und seine Bebauung die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährden. Das Bauordnungsrecht ist auf langfristige Sicherheit angelegt und kennt keine besonderen Regelungen für temporäre Nutzungen, es gilt u. a. auch für Nutzungsänderungen. Daher wird die Realisierung von Zwischennutzungen durch diese Bestimmungen in der Praxis z.T. erheblich eingeschränkt, denn der hohe Aufwand, die Dauer und die Kosten eines Baugenehmigungsverfahrens sind oftmals nicht mit dem Charakter der jeweiligen Zwischennutzung zu vereinbaren (vgl. SPERLE, 2012).

Nach den bauordnungsrechtlichen Vorschriften können aber auch Befreiungen¹² erteilt werden, wenn sie mit den öffentlichen und nachbarschaftlichen Belangen vereinbar sind und „[...] wenn das von der Vorschrift angestrebte Ziel auch auf andere technische Art und Weise erreicht werden kann, als es durch die Vorschrift gefordert wird.“ (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008). Auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darf also keinesfalls verzichtet werden, diese ist aber gegebenenfalls auch anders – mit behelfsmäßigen Lösungen – ausreichend zu garantieren. „Es kommt auf das Ergebnis an, nicht auf die sklavische Einhaltung jeder generalisierenden Einzelschrift.“ (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008, S. 38). Der mit der Befreiung verbundene Prüfaufwand ist jedoch nach Ansicht der ZWISCHENNUTZUNGSAGENTUR WUPPERTAL (2010) vergleichbar mit dem einer Baugenehmigung selbst. Diesbezügliche Kompromisse zu finden und einzugehen sei eine Herausforderung, die nur mit Unterstützung und im Dialog mit der Bauaufsichtsbehörde möglich werde.

SCHWARTING & OVERMEYER (2008) führen weiterhin an, dass baurechtswidrige Zustände von den Bauaufsichtsbehörden im Rahmen von „Duldungen“ vorübergehend toleriert werden könnten, was den Zwischennutzern einen gewissen Aufschub gewähre. Zudem spielten die ungeschriebenen Grenzen des Ermessens eine nicht unwesentliche Rolle, welche bspw. den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angeordneter Maßnahmen umfasse.

Zu prüfen ist auch, ob das mit der Nischennutzung in Verbindung stehende Bauvorhaben genehmigungsfrei ist (für das Land Sachsen: § 61 SächsBO). Des Weiteren gibt es bestimmte Voraussetzungen, unter denen die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen, die keine Sonderbauten sind, keiner Genehmigung bedürfen (für das Land Sachsen: § 62 SächsBO). Darüber hinaus kommen für gewisse Zwischennutzungen bauliche Anlagen in Betracht, die an verschiedenen Orten wiederholt aufgebaut und zerlegt werden können. Diese werden als „Fliegende Bauten“ definiert (§ 76 SächsBO) und bedürfen statt eines Baugenehmigungsverfahrens lediglich einer Ausführungsgenehmigung, welche einmal beantragt werden muss und dann für max. 5 Jahre gültig ist.

Für Nordrhein-Westfalen berichtet die ZWISCHENNUTZUNGSAGENTUR WUPPERTAL (2010) von sogenannten „Einzelfallgenehmigungen“, bspw. in Form des Verzichts auf Stellplatznachweise. Diese wurden in Ausnahmefällen, d.h. bei einmaligen oder zeitlich sehr befristeten Nutzungen, erteilt.

4.3.3 Verträge bei Zwischennutzungen

Vor allem Zwischennutzungen ohne kommerziellen Hintergrund, die durch bürgerliches Engagement entstehen, nutzen das flexible Instrument angepasster vertraglicher Regelungen anstelle der klassischen Bauleitplanung und administrativer Festlegungen (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004). Diese vertraglichen Regelungen dienen dazu, die rechtli-

¹² Für das Land Sachsen unter der Überschrift „Abweichungen“ (§ 67 SächsBO).

chen Rahmenbedingungen für die Nutzung zu erfassen und entsprechend der Bedürfnisse der Vertragspartner auszugestalten.

Auch bei öffentlichen Nutzungen auf privaten Grundstücken werden häufig Verträge abgeschlossen. Zudem werden mitunter amtsinterne Vereinbarungen zur vorübergehenden Freiraumnutzung öffentlicher Baugrundstücke getroffen (vgl. GSTACH, 2006). Vereinbarungen zwischen privaten Akteuren geschehen z.T. sogar nur mündlich.

Es wird empfohlen, Regelungen zu den nachfolgend aufgeführten Punkten in den jeweiligen Vertrag einzubringen (vgl. GSTACH, 2006; STREIFER et al., 2008; SCHWARTING & OVERMEYER, 2008):

- Genaue und eindeutige Angabe des Grundstücks und/oder der Räumlichkeiten
- Nutzungsart (unerwünschte Nutzungen können vertraglich ausgeschlossen werden, betrifft auch Pflanzungen und die Errichtung bzw. Änderung baulicher Anlagen)
- Nutzungsdauer (evtl. auch Möglichkeiten der Vertragsverlängerung)
- Nutzungsentgelt und Behandlung laufender Kosten (bspw. Grundsteuer, Pflege- und Instandhaltungskosten, Nebenkosten etc.)
- Umgang mit getätigten Investitionen
- Versicherungsrechtliche Fragen (z.B. Verkehrssicherungspflicht)
- Erforderlichkeit etwaiger behördlicher Genehmigungen
- Haftungsfragen (bspw. Haftung für die Verschlechterung des Nutzungsobjekts)
- Grundstückspflege (z.B. Anliegerpflichten)
- Verantwortlichkeiten für die Herrichtung und Beräumung des Grundstücks zum Vertragsbeginn bzw. –ende
- Kündigungsregelungen (Eine kurzfristige Kündigungsmöglichkeit sollte möglich sein, um mögliche Investoren nicht abzuschrecken und planungsrechtlich vorgesehene Nachnutzungen nicht zu behindern.)

Aufgrund der Vielzahl möglicher Vertragsarten, der Unterscheidung der Objekte nach Freiflächen und Gebäuden sowie der verschiedenen Nutzungsarten und Akteuren müssen diese Regelungen entsprechend der jeweiligen konkreten Umstände ergänzt bzw. angepasst werden. STREIFER & KOLLEGEN (2008) führen diesbezüglich einige besondere vertragliche Regelungspunkte an, welche u.U. mit aufgenommen werden können. Dazu zählen z.B. Regelungen für den Fall einer gewünschten Verstetigung, den Umgang mit Umweltschäden, Mitteilungspflichten der Nutzer, Untervermietung, notarielle Räumungsvereinbarungen oder Schiedsgerichtsvereinbarungen zur Schlichtung im Falle eines Streites.

Die Spannweite möglicher Vertragsformen ist weit. Im Folgenden sollen einige ausgewählte Verträge vorgestellt werden.

ÖFFENTLICH-RECHTLICHE VERTRÄGE

Ist die Kommune Akteur bei einer Zwischennutzung, kann sie im Rahmen **städtebaulicher Verträge (§ 11 BauGB)** mit dem jeweiligen Vertragspartner (Eigentümer bzw. Zwischennutzer) Vereinbarungen, u. a. zur baulichen und sonstigen Nutzung von Grundstücken treffen. Städte-

bauliche Verträge eignen sich folglich als Regelungsgrundlage für Vereinbarungen zu Zwischennutzungen (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008). DRANSFELD & LEHMANN (2008) verweisen hierbei auf die Einschränkung dieses Instruments aufgrund des Angemessenheits-Gebots (§ 11 Abs. 2 S. 1 BauGB) und des Koppelungsverbot, wonach die vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sein müssen und die Vereinbarung von Leistungen, auf die der Partner ohnehin Anspruch habe, unzulässig seien (§ 11 Abs. 2 S. 2 BauGB).

Nach den Festsetzungen des § 171c BauGB sollen Stadtumbaumaßnahmen, welche nach § 171a Abs. 3 Nr. 6 u. a. dazu dienen sollen, brachliegende Flächen einer vertraglichen Zwischennutzung zuzuführen, auf der Grundlage städtebaulicher Verträge (§ 11 BauGB) mit den beteiligten Eigentümern durchgeführt werden.

Die **Gestattungsvereinbarung** ist ein spezieller Vertrag, welcher 1999 in Leipzig entwickelt wurde, um Zwischennutzungs-Vereinbarungen zwischen öffentlicher Hand und privaten Eigentümern zu treffen. Diese haben i.d.R. das Ziel, Ordnungsmaßnahmen zur Behebung städtebaulicher Missstände und zur Verbesserung der Umweltbedingungen unter stadtökologischen Aspekten zu verwirklichen. Brachflächen, welche sich in privatem Besitz befinden, werden durch die Kommune aktiviert und einer öffentlichen Nutzung zugeführt. Im Falle Leipzigs übernimmt die Stadt Planungs- und Umbaukosten und überlässt dem Eigentümer, sofern die Zwischennutzung nicht-kommerziell ist, die Grundsteuer. Zusätzlich übernimmt die Stadt Leipzig während der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege die Verkehrssicherungspflicht - diese geht allerdings danach, zusammen mit der Unterhaltspflege, wieder auf den Eigentümer über (vgl. GSTACH, 2006). Die Idee liegt laut GSTACH darin, dass die Pflegekosten nach Fertigstellung des Vorhabens durch die Summe der eingesparten Grundsteuer finanziert werden können, sodass dem Grundstückeigentümer keine zusätzlichen Kosten durch die Zwischennutzung entstehen. Ein weiterer Anreiz für den Eigentümer kann die Organisation von Fördermitteln, bspw. für einen Abbruch, durch die Stadt sein. Der Eigentümer stellt der Stadt im Gegenzug sein Grundstück für mindestens 5 Jahre zur Verfügung (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008). Das bestehende Baurecht erlischt nicht, jedoch ist eine Bebauung im geltenden Vertragszeitraum nicht zulässig. Es steht dem Eigentümer allerdings jederzeit frei, vom Vertrag zurückzutreten. Zudem muss der Eigentümer im Falle einer Wiederbebauung keine Ausgleichsleistungen erbringen (vgl. RÖBLER et al., 2010).

PRIVATRECHTLICHE VERTRÄGE

Das übliche Instrument zur Realisierung von Zwischennutzungen ist der **Gebrauchsüberlassungsvertrag** (z.B. Miet-, Leih- oder Pachtvertrag), welcher die Übertragung von Nutzungsrechten zum Inhalt hat (vgl. DRANSFELD & LEHMANN (2008). Diese Vertragsarten geben sowohl dem Eigentümer als auch dem Nutzer Sicherheit über die jeweiligen Rechte und Pflichten und gewährleisten, dass der Eigentümer kurzfristig wieder über sein Grundstück bzw. seine Immobilie verfügen kann – bspw. wenn ein Investor diese erwerben möchte (vgl. FROESSLER et al., 2009). Die jeweilige vertragliche Ausgestaltung kann stark differieren, da die Vertragsinhalte im Wesentlichen von den Akteuren, deren mit der Zwischennutzung verbundenen Zielvorstellungen sowie der Art der Zwischennutzung abhängig sind (vgl. DRANSFELD & LEHMANN (2008). Bei Miet-

und Pachtverträgen ist vom Nutzer ein gewisses Entgelt zu leisten (§§ 535 Abs. 2 BGB, 581 Abs. 1 S. 2 BGB), bei einem Leihvertrag hingegen wird vom Nutzer keine Gegenleistung gefordert (§ 598 BGB).

Insbesondere gärtnerische Zwischennutzungen können über Pachtverträge (§§ 581–597 BGB) geregelt werden, da diese den Verpächter verpflichten, dem Pächter auch „[...] den Genuss der Früchte, soweit sie nach den Regeln einer ordnungsmäßigen Wirtschaft als Ertrag anzusehen sind, während der Pachtzeit zu gewähren.“ (§ 581 BGB). In der vom BBR in Auftrag gegebenen Studie wird bspw. die Übernahme einer Brache, welche sich im Eigentum des Berliner Liegenschaftsfonds befindet, durch ein Berliner Wohnungsunternehmen beschrieben, welches diese an die Anwohner als Mietergärten weiterverpachtet. Voraussetzung für diese Form der vertraglichen Regelung sei das Fehlen von überzogenen Gewinnerwartungen seitens der Eigentümer (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2004).

Grundsätzlich ist es auch möglich, die Verfügbarkeit über ein Grundstück durch einen **Kauf- oder Tauschvertrag** (§§ 433 ff. BGB) sicherzustellen. Jedoch dürfte diese Möglichkeit nur sehr selten zum Tragen kommen.

„Da es sich bei einer Zwischennutzung i.d.R. nicht um eine hochwertige, finanziell einträgliche Nutzung handelt, kann in den meisten Fällen davon ausgegangen werden, dass die Kosten des Flächenerwerbs in keiner wirtschaftlichen Relation zu der ausgeübten Nutzung stehen.“ (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008, S. 77).

WEITERE MÖGLICHE VERTRAGSWERKE

Die bisher aufgeführten Vertragsarten bei Zwischennutzungen sind aufgrund der Vielzahl der diesbezüglichen Regelungsmöglichkeiten nicht abschließend. In einer ergänzenden Studie zum vertraglichen Regelungsbedarf bei Zwischennutzungen werden bspw. zusätzlich zu den o. g. Vertragsarten noch Bürgschaften und Untermietverträge aufgeführt (vgl. STREIFER et al., 2008). Eine genaue Beschreibung jeder dieser Möglichkeiten würde den Rahmen der Masterarbeit jedoch sprengen, weshalb an dieser nicht vertiefend auf diese eingegangen wird.

4.3.4 Weitere Gesetze und Verordnungen

Zusätzlich zu den bereits genannten Verordnungen und Gesetzen gibt es je nach Art und Umfang der Zwischennutzung bzw. den Grundstückseigenschaften noch zahlreiche weitere zu beachtende Rechtsvorschriften. Hierzu zählen u. a. die vor allem bei öffentlichen Nutzungen klar zu regelnde Verkehrssicherungspflicht oder die Baumschutzsatzung. Weiterhin wird bspw. beim Ausschank alkoholischer Getränke eine Gaststättenerlaubnis (§ 2 GastG) erforderlich oder der Betrieb eines Gewerbes bedarf dessen Anzeige bei der zuständigen Behörde (§14 GewO) (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008). Aufgrund der Vielzahl an möglichen Zwischennutzungen können die diesbezüglichen Ausführungen an dieser Stelle jedoch nicht abschließend sein.

Kurz-Zusammenfassung zu Kapitel 4:

Für die Realisierung von Zwischennutzungen gibt es sowohl auf personell-organisatorischer als auch auf finanzieller und rechtlicher Ebene verschiedene Herangehensweisen. Dabei erfordern die verschiedenen Interessenlagen der mitunter zahlreichen Akteure und berührten Fachbereiche ein hohes Maß an Kommunikations- und Vermittlungsaufwand. Bisweilen müssen die beteiligten Personen bzw. Institutionen überzeugt und für ihre Mitwirkung gewonnen werden. Hierbei können gewisse Anreize, wie bspw. der Einsatz verschiedenster Medien zur Kommunikation der entsprechenden Vorteile oder „Mitmach-Aktionen“, hilfreich sein.

Die durch eine Zwischennutzung entstehenden Kosten sind je nach Art der Nutzung sehr unterschiedlich, wobei es für die Finanzierung kein Patentrezept gibt – es können öffentliche und private Gelder sowie Sachspenden und Eigenarbeit zum Einsatz kommen.

Auch die bei der Umsetzung von Zwischennutzungen zu beachtenden Gesetze und Verordnungen variieren je nach Art und Umfang der Zwischennutzung sowie der jeweiligen Grundstückseigenschaften. Dabei erweist sich die rechtliche Realisierung von Zwischennutzungen z. T. als schwierig, da für sie – obwohl sie zeitlich begrenzt sind – dieselben rechtlichen Anforderungen gelten wie für zeitlich unbegrenzte Nutzungen. Vertragliche Regelungen bieten sich demzufolge besonders an, da sie flexibel sind und speziell auf die Bedürfnisse der Vertragspartner angepasst werden können.

Sind Zwischennutzungen Teil einer gesamtstädtischen Strategie und haben sich entsprechende Vorgehensweisen und Instrumente erfolgreich erprobt, können sich Verwaltungsroutinen einstellen, im Rahmen derer Abläufe vereinfacht und beschleunigt werden können.

Folgende Thesen werden daraus formuliert:

- **These (5):** In Bezug auf die Umsetzung von Zwischennutzungen gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen bei den sächsischen Kommunen
- **These (6):** Mit Hilfe einer strukturierten Vorgehensweise lassen sich Zwischennutzungen fördern

Durch die Vielzahl möglicher Akteure und ihrer verschiedenen Interessenlagen entsteht ein hoher Kommunikations- und Vermittlungsaufwand. Diese Tatsache führt in Verbindung mit den rechtlichen Anforderungen für Zwischennutzungen, welche sich nicht von denen dauerhafter Nutzungen unterscheiden, zur Formulierung folgender These:

- **These (7):** Es gibt zahlreiche Hemmnisse bei der Realisierung von Zwischennutzungen.

5 Methodisches Vorgehen

Im folgenden Kapitel wird die methodische Vorgehensweise zur Beantwortung der Fragestellung „Wie gehen sächsische Kommunen mit ihren Brachflächen und deren Zwischennutzungen um?“ erläutert.

5.1 Befragung der Kommunen durch standardisierte Fragebögen

Um die Fragestellung der Arbeit zu beantworten und die aus der Theorie abgeleiteten Thesen zu bestätigen bzw. zu widerlegen, dient ein standardisierter Fragebogen als Erhebungsinstrument

Dieses Vorgehen erscheint aus zwei Gründen besonders geeignet, um einen repräsentativen Überblick bezüglich des Umgangs sächsischer Kommunen mit Brachflächen und deren Zwischennutzung zu erhalten. Zum einen erzielt diese stark strukturierte Methode, in welcher vorher festgelegte Fragen (und z. T. auch festgelegte Antwortvorgaben) gestellt werden, eine relative Gleichheit der Befragungssituation. Diese Form der Datenerhebung macht Informationen von Fall zu Fall vergleichbar. Weniger strukturierte Methoden, wie bspw. mündliche Interviews, würden das Risiko bergen, bereits durch wechselnde Formulierungen jedem Studienteilnehmer unterschiedliche Interpretationsvorgaben für seine Antworten zu geben (vgl. SCHNELL, HILL, & ESSER, 2008). Ein weiterer Grund für die Wahl dieser Erhebungsmethode ist die Menge der Untersuchungseinheiten. Da ein repräsentativer Überblick über ganz Sachsen erzielt wird, ist es wünschenswert nicht nur ausgewählte, sondern *alle* Kommunen in die Untersuchung einzubeziehen. Eine mündliche Befragung dieser großen Zahl an Verwaltungsmitarbeitern ist in Ermangelung personeller und zeitlicher Ressourcen im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht möglich. Zudem ist es in Anbetracht der Fragestellungen, welche z. T. des Nachschlagens von Daten und Informationen sowie der Absprache von Verwaltungsmitarbeitern untereinander bedürfen, von Vorteil, wenn den Mitarbeitern die dafür nötige Zeit im Rahmen einer schriftlichen Untersuchung gegeben wird.

Ein Nachteil dieser Methode ist hingegen, dass bei der schriftlichen Befragung kein Interviewer zur Verfügung steht, der eventuell auftretende Nachfragen sofort beantworten kann. Dies birgt die Gefahr, dass einzelne Fragen unvollständig und nicht sorgfältig, teilweise sogar gar überhaupt nicht beantwortet werden. Jede Frage muss deshalb zweifelsfrei verständlich formuliert sein (vgl. BARTH, 1998). Um den Untersuchungsteilnehmern dennoch die Möglichkeit zu geben, eventuell auftretende Unklarheiten zu beseitigen, werden auf dem Deckblatt des Fragebogens eine Telefonnummer sowie eine E-Mail-Adresse für Rückfragen angegeben.

Die Entwicklung des Fragebogens orientiert sich an den Hinweisen aus dem Lehrbuch „Fragebogen – Ein Arbeitsbuch“ von PORST (2009). Der Autor definiert diese Form der standardisierten Befragung als

„[...] mehr oder weniger standardisierte Zusammenstellung von Fragen, die Personen zur Beantwortung vorgelegt werden mit dem Ziel, deren Antworten zur Überprüfung der den Fragen zugrunde-

liegenden theoretischen Konzepte und Zusammenhänge zu verwenden. Somit stellt ein Fragebogen das zentrale Verbindungsstück zwischen Theorie und Analyse dar.“ (vgl. PORST, 2009, S. 14).

Um zuverlässige und gültige Informationen zu erhalten, müssen sowohl die Art der Fragen als auch die Frageformulierungen und die Antwortkategorien geeignet sein (vgl. PORST, 2009). Hierbei gibt es zwar gewisse Grundprinzipien, welche die Gültigkeit und Zuverlässigkeit der Datenerhebung steigern, jedoch existieren keine allgemeingültigen Regeln, deren Befolgung einen „guten“ Fragebogen garantieren (vgl. SCHNELL et al., 2008).

Um die gewonnenen Daten im Anschluss quantitativ auswerten zu können, werden vornehmlich geschlossene Fragen gestellt, d. h. es wird eine begrenzte und definierte Anzahl möglicher Antwortkategorien vorgegeben. Geschlossene Fragen bieten außerdem den Vorteil, dass sie in der Befragungssituation schnell abzuarbeiten sind. Sind bei der Fragebogenerstellung nicht alle möglichen Antwortkategorien bekannt, so werden halboffene Fragen gestellt. Bei dieser Frageform wird der geschlossenen Frage eine zusätzliche Kategorie (z. B.: „Sonstige“, „Andere“) angehängt, welche wie eine offene Frage beantwortet werden kann. Bei einigen Fragen ist der Möglichkeitsraum potentieller Antworten jedoch sehr groß bzw. nicht vollständig bekannt, sodass den Befragten durch die Verwendung offener Fragen, d. h. ohne Vorgabe von Antwortkategorien, die Möglichkeit gegeben wird, ihr Wissen, bzw. ihre Einstellungen, Meinungen und Wünsche mit eigenen Worten auszudrücken (vgl. PORST, 2009).

Nach der Fertigstellung des Fragebogens durchläuft dieser zunächst an zwei Kommunen einen Pretest, um die inhaltlichen und formalen Aspekte des Erhebungsinstruments zu überprüfen. Der Pretest stellt eine „[...] unabdingbare Voraussetzung zur Vorbereitung einer Hauptstudie [...]“ (vgl. MOHLER & PORST, 1996, S. 8) dar und hat die Aufgabe, Informationen über die Funktionsfähigkeit des Studiendesigns zu liefern (vgl. MOHLER & PORST, 1996). Die Hinweise und Anregungen der Testpersonen werden im Anschluss entsprechend eingearbeitet und der Fragebogen per E-Mail an alle (Ober)Bürgermeister und (Ober)Bürgermeisterinnen der Kommunen in Sachsen versendet¹³. Diese werden im zugehörigen Anschreiben darum gebeten, den Fragebogen an alle zuständigen Ämter im Rahmen der Aufgabenzuordnung „Brachflächen“ und „Zwischennutzung auf Brachflächen“ weiterzuleiten. Da die (Ober)Bürgermeister(innen) über eine genaue Kenntnis der Strukturen und Aufgabenzuordnungen innerhalb ihrer Kommune verfügen, sind sie als „primäre“ Adressaten für die anschließende Weiterleitung an die zuständigen Mitarbeiter innerhalb der Verwaltung besonders geeignet. Im Rahmen eines Mitarbeiter Rundschreibens des Sächsischen Städte- und Gemeindetages (siehe Anhang, **Abb. D-8**) wird eine Woche nach der Versendung des Fragebogens nochmals auf die Befragung hingewiesen und ihr Zweck dargestellt.

Den Kommunen wird eine Bearbeitungszeit von ca. 2 Wochen eingeräumt.

¹³ Die dafür nötige Adressliste wird über den Online-Shop des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen erworben, abrufbar unter: <http://www.shop.sachsen.de/stala/>, letzter Aufruf 10.08.2015

5.2 Aufbau des Fragebogens

Der Fragebogen (siehe Anhang, **Abb. D-4** bis **Abb. D-7**) hat zum Ziel, die in Kapitel **1.2** aufgestellten Teilfragen zu beantworten. Um dessen Aufbau zu demonstrieren, werden in **Tabelle 5-1** die Fragekomplexe mit den entsprechenden Inhalten der Fragen, deren Anzahl sowie deren Bezug zu den Teilfragestellungen beschrieben. Zur besseren Anschaulichkeit werden an dieser Stelle nochmals die Teilfragen aufgeführt, deren vorangestellte Nummern sich in Spalte 3 der Tabelle („Bezug zu Teilfrage(n)“) wiederfinden:

1. Wie stellt sich die aktuelle Brachensituation in den sächsischen Kommunen dar?
2. Wie werden die Brachen in den sächsischen Kommunen bearbeitet?
3. Wie stellt sich der Wissensstand der sächsischen Kommunen zu Zwischennutzungen dar?
4. Wie werden Zwischennutzungen in den sächsischen Kommunen umgesetzt?
5. Was könnte für die Bearbeitung von Brachen und deren Zwischennutzung in der Zukunft verbessert werden?

Der Fragebogen besteht aus insgesamt 52 Fragen, welche in 11 Fragekomplexen unterteilt sind:

Tabelle 5-1: Beschreibung der Aufteilung des Fragebogens in Fragekomplexe, der jeweiligen Anzahl der Fragen sowie deren Inhalt und deren Bezug zu den Teilfragestellungen der Arbeit.

| Fragenkomplex Nr. | Inhalt der Fragen | Bezug zu Teilfrage(n) | Anzahl der Fragen |
|-------------------|---|-----------------------|-------------------|
| 1 | Angaben zum Bearbeiter des Fragebogens | | 4 |
| 2 | Angaben zur Kommune | 1 | 4 |
| 3 | Aufgabenzuordnung innerhalb der Kommune | 2 | 2 |
| 4 | Brachflächen innerhalb der Kommune <ul style="list-style-type: none"> - Brachen-Bestand (Art, Anzahl, Eigentumsverhältnisse) - Erfassung der Brachen - Vorgehensweise bei der Bearbeitung - Maßnahmen auf Brachen - Finanzierung der Maßnahmen | 1, 2 | 10 |
| 5 | Zwischennutzungen in der Kommune <ul style="list-style-type: none"> - Wissensstand - Organisatorische Umsetzung | 3, 4 | 14 |
| 6 | Rechtliche Umsetzung von Zwischennutzungen | 4 | 8 |
| 7 | Finanzierung von Zwischennutzungen | 4 | 1 |

| | | | |
|----|--|---------|---|
| 8 | Bürgerbeteiligung bei Zwischennutzungen | 4 | 2 |
| 9 | Probleme bei der Bearbeitung von Brachflächen und Zwischennutzungen | 2, 4, 5 | 2 |
| 10 | Fazit zum Umgang mit Brachflächen und Zwischennutzungen in der Kommune | 2, 4, 5 | 2 |
| 11 | Wünsche für die Zukunft | 5 | 3 |

Das Deckblatt des Fragebogens beinhaltet formale Hinweise zum Ausfüllen des Bogens, eine kurze Erläuterung zum Zweck der Befragung und Definitionen zu den Begriffen „Brachfläche“ und „Zwischennutzung“. Zudem wird erläutert, an wen sich die Befragungsteilnehmer bei Rückfragen wenden können und es wird abgefragt, ob die Angaben personenunabhängig für weitere Arbeiten verwendet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen.

Die Abschnitte 1 und 2 des Fragebogens haben zum Ziel, grundsätzliche Informationen der Teilnehmer-Kommune in Erfahrung zu bringen: Im ersten Abschnitt werden zunächst Angaben zum Bearbeiter des Fragebogens abgefragt, wobei darauf hingewiesen wird, dass diese fakultativ sind und eventuellen Rückfragen dienen. Folglich steht es dem Bearbeiter frei, den Fragebogen anonym auszufüllen. Im Anschluss daran folgen im zweiten Abschnitt zunächst allgemeine Angaben zur Kommune, bevor die Ausschluss-Frage (Frage 2d: „Liegt ein Brachflächenproblem vor?“) über die weitere Abarbeitung des Fragebogens entscheidet. Wird diese Frage mit „Nein“ beantwortet, ist die Befragung an dieser Stelle beendet.

Abschnitt Nr. 3 wird bereits etwas spezifischer und erfragt die Zuordnung der Aufgabenbereiche „Brachflächen“ und „Zwischennutzungen“ innerhalb der Kommune.

Teil 4 bezieht sich auf das Thema „Brachflächen“. Die Teilnehmer der Befragung werden dazu aufgefordert, Informationen zu Art, Anzahl und Erfassung der Brachen innerhalb ihrer Kommune sowie den darauf realisierten Maßnahmen und deren Finanzierung anzugeben.

Die Abschnitte 5 bis 8 beschäftigen sich mit „Zwischennutzungen“, wobei zu Beginn des 5. Abschnitts eine Ausschluss-Frage (Frage 5c: „Werden bzw. wurden Zwischennutzungen in Ihrer Kommune realisiert?“) gestellt wird. Beantwortet der Befragungsteilnehmer diese Frage mit „Nein“, so wird dieser direkt in den Abschnitt Nr. 9 weitergeleitet. Bejaht er die Frage, folgen weitere Fragen zur Realisierung von Zwischennutzungen. Dabei wird sowohl auf organisatorische, rechtliche und finanzielle Aspekte als auch auf die Beteiligung der Bürger eingegangen.

In den Teilabschnitten 9 und 10, welche sich sowohl auf Brachflächen als auch auf Zwischennutzungen beziehen, werden resümierend Probleme und besonders bewährte Herangehensweisen im Umgang mit Brachflächen und Zwischennutzungen erfragt. Da das Spektrum möglicher Antworten äußerst umfangreich ist, wird hierzu die offene Frageform gewählt.

Abschnitt Nr. 11 bezieht sich auf entsprechende Wünsche für die Zukunft und sonstige Anmerkungen zum Fragebogen.

5.3 Auswertung der Fragebögen

Um die Fragebögen auswerten zu können, werden diese zunächst nach den Vorgaben von KIRCHHOFF, KUHNT, LIPP, und SCHLAWIN (2008) codiert. Dafür werden den einzelnen Fragen und Antworten bestimmte Zahlen bzw. Abkürzungen zugeordnet. Mit Hilfe des somit erarbeiteten Codierschemas kann aus jedem der ausgefüllten Fragebogen eine Zahlenkolonne erstellt werden.

Die Zahlenkolonnen werden kontinuierlich in Form einer Tabelle in das Programm „Microsoft Excel 2010“ eingegeben, wodurch ein Datensatz entsteht (siehe Anhang C). Dieser wird im Anschluss auf Grundlage der gegebenen Fragestellungen ausgewertet, woraus zahlreiche Ergebnistabellen resultieren. Die Umwandlung dieser Ergebnistabellen in Diagramme ermöglicht eine anschauliche Darstellung.

Die Veranschaulichung der Daten in Form von Tabellen und Diagrammen findet jedoch nur statt, wenn eine ausreichend große Stichprobe (Anzahl der Antworten) vorhanden ist. Ist dies nicht der Fall, werden die Ergebnisse ausschließlich verschriftlicht.

6 Ergebnisse der Befragung

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der standardisierten Befragung vorgestellt und beschrieben. Die Ergebnisbetrachtung basiert hauptsächlich auf tabellarischen Darstellungen, für eine bessere Anschaulichkeit werden an geeigneten Stellen allerdings auch graphische Abbildungen verwendet.

Um aussagekräftigere Ergebnisse im Zuge der besseren Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander zu erhalten, werden die teilnehmenden Städte und Gemeinden für eine Vielzahl der Auswertungspunkte in folgende zwei Kategoriensysteme eingeteilt (siehe **Tabelle 6-1** und **Tabelle 6-2**):

- Kategoriensystem 1 – nach Einwohner-Größenklassen (auf Basis von Frage 2b):

Tabelle 6-1: Kategorisierung der Kommunen nach Einwohner-Größenklasse

| Einwohner-Größenklasse | Bezeichnung der Kommune |
|------------------------|-------------------------|
| weniger als 5.000 EW | Landgemeinde |
| 5.000 - 19.999 EW | Kleinstadt |
| 20.000 EW - 99.999 EW | Mittelstadt |
| mindestens 100.000 EW | Großstadt |

- Kategoriensystem 2 – nach Entwicklung der Einwohnerzahl (auf Basis von Frage 2c):

Tabelle 6-2: Kategorisierung der Kommunen nach der Entwicklung der Einwohnerzahl in den letzten 10 Jahren

| Entwicklung der Einwohnerzahl | Bezeichnung der Kommune |
|-------------------------------|--|
| sinkend | schrumpfende Kommune (schrumpfende K) |
| stagnierend | stagnierende Kommune (stagnierende K) |
| steigend | wachsende Kommune (wachsende K) |

Wird bei der Ergebnisdarstellung von Landgemeinden, Klein-, Mittel- und Großstädten bzw. von schrumpfenden, stagnierenden und wachsenden Kommunen gesprochen, so beziehen sich diese Angaben immer auf die Kommunen, welche an der Befragung teilgenommen haben („Teilnehmer-Kommunen“) – auf diesen Sachverhalt wird nicht immer explizit hingewiesen. Bezieht sich ein Abschnitt hingegen auf *alle* sächsischen Kommunen, so wird dies ausdrücklich vermerkt.

6.1 Rücklauf zur Befragung (Frage 2c und 2b)

Von den 430 angeschriebenen sächsischen Kommunen haben 62 Städte und Gemeinden den Fragebogen ausgefüllt zurückgesendet, dies entspricht einem

Gesamt-Rücklauf von 14,4 %.

Die 62 Kommunen, welche an der Befragung teilgenommen haben, bilden die Grundgesamtheit für die folgenden Kapitel. Dabei fielen die eingegangenen Antworten der standardisierten Befragung, was Detaillierungsgrad und Vollständigkeit betrifft, sehr unterschiedlich aus.

Abb. 6-1 gibt Aufschluss über die Verteilung des Gesamt-Rücklaufs auf die verschiedenen Einwohner-Größenklassen:

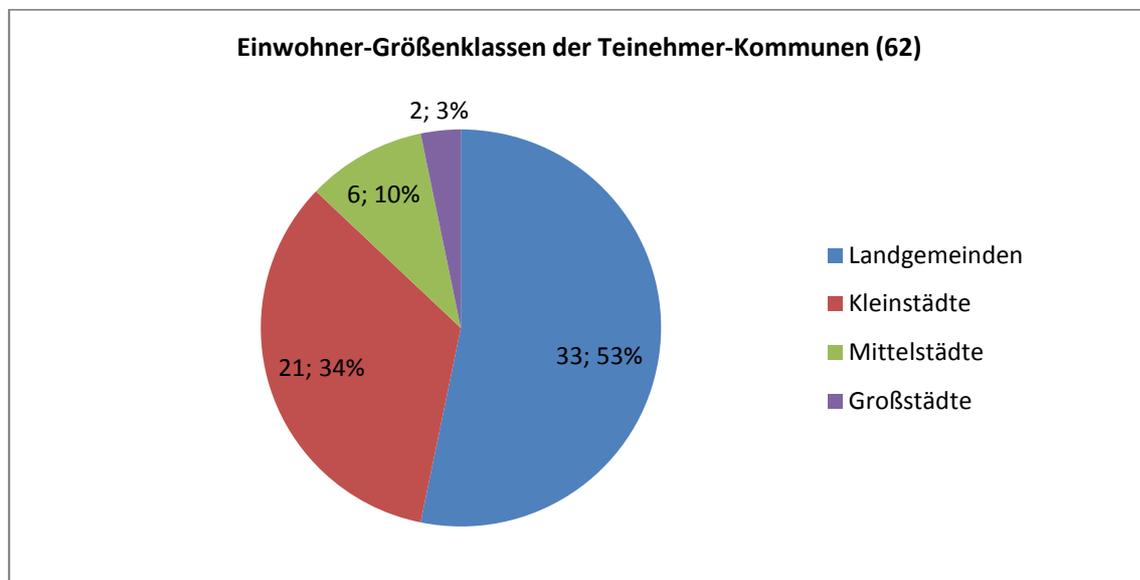


Abb. 6-1: Einwohner-Größenklassen der 62 Teilnehmer-Kommunen [Anzahl der Kommunen; Anteil am Gesamtrücklauf in %] (→ Frage 2b)

Deutlich erkennbar ist, dass die höchste Antwortquote (53 %) bei den Landgemeinden liegt, gefolgt von den Kleinstädten (34 %) und den Mittelstädten (10 %). Außerdem haben zwei der sächsischen Großstädte den Fragebogen beantwortet, dies entspricht 3 % des Gesamtrücklaufs.

Betrachtet man diese Rücklaufquoten relativ zur Gesamtanzahl aller sächsischen Kommunen innerhalb der entsprechenden Einwohner-Größenklassen¹⁴, so ergibt sich folgendes Bild (**Abb. 6-2** und **Tabelle B-1**).

¹⁴ Aktuelle Einwohnerzahlen der sächsischen Kommunen verfügbar unter:
http://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Bev/Bev_Z_Gemeinde_akt.pdf, letzter Aufruf 30.11.2015

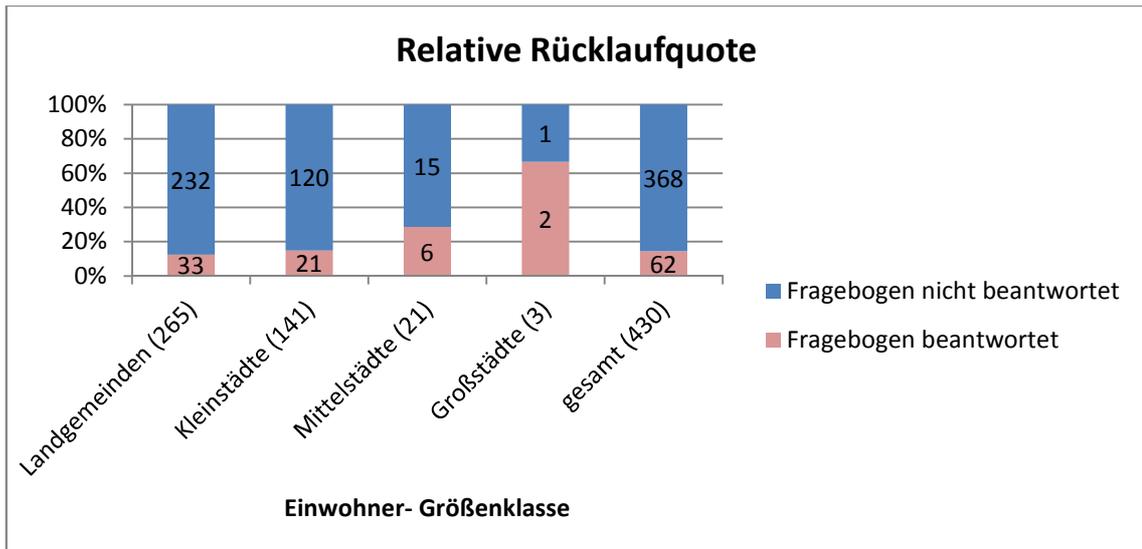


Abb. 6-2: Relative Rücklaufquote [%] der 430 angeschriebenen sächsischen Kommunen, differenziert nach EW-Größenklasse. Die Gesamtanzahl aller sächsischen Kommunen innerhalb der jeweiligen EW-Größenklasse ist jeweils in Klammern angegeben.

Demnach haben zwei der drei sächsischen Großstädte (entspricht 67 %) den Fragebogen beantwortet. Die relative Rücklaufquote liegt für die Mittelstädte bei 29 %, für die Kleinstädte bei 15 % und für die Landgemeinden bei 12 %. Insgesamt entspricht dies einer Rücklaufquote von 14,4 %.

Betrachtet man bei den Teilnehmer-Kommunen die Entwicklung der Einwohnerzahl in den letzten 10 Jahren (**Abb. 6-3**), so lässt sich feststellen, dass bei weit über der Hälfte die Einwohnerzahl zurückgegangen, bei 14 % stagniert und bei 10 % gestiegen ist:

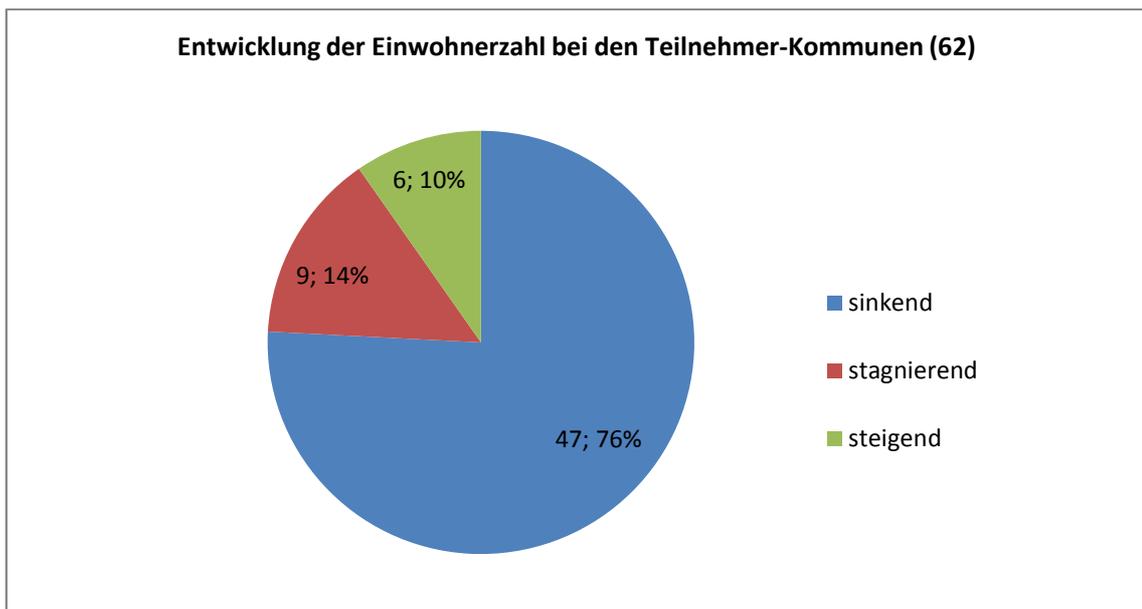


Abb. 6-3: Entwicklung der Einwohnerzahl innerhalb der letzten 10 Jahre bei den 62 teilnehmenden Kommunen. [Anzahl der Kommunen; Anteil am Gesamtrücklauf in %] (→ Frage 2c)

6.2 Brachen-Bestand und Umgang mit Brachen in sächsischen Kommunen

Den Teilfragen zum Umgang der Kommunen mit ihren Brachflächen war eine Ausschlussfrage vorangestellt, mit Hilfe derer das Vorhandensein einer Brachflächenproblematik in den einzelnen Städten und Gemeinden erfragt wurde. Im Folgenden werden also zunächst die Antworten auf die Ausschlussfrage analysiert, bevor die Auswertung der detaillierteren Fragen bezüglich des Umgangs mit Brachflächen in den Kommunen erfolgt.

6.2.1 Vorhandensein einer Brachflächenproblematik (Frage 2d)

Von den 62 Teilnehmer-Kommunen sehen sich 36 (entspricht 58 %) mit einer Brachflächenproblematik konfrontiert. In **Abb. 6-4** (siehe auch **Tabelle B-2**) erfolgt eine diesbezügliche Differenzierung nach Einwohner-Größenklassen:

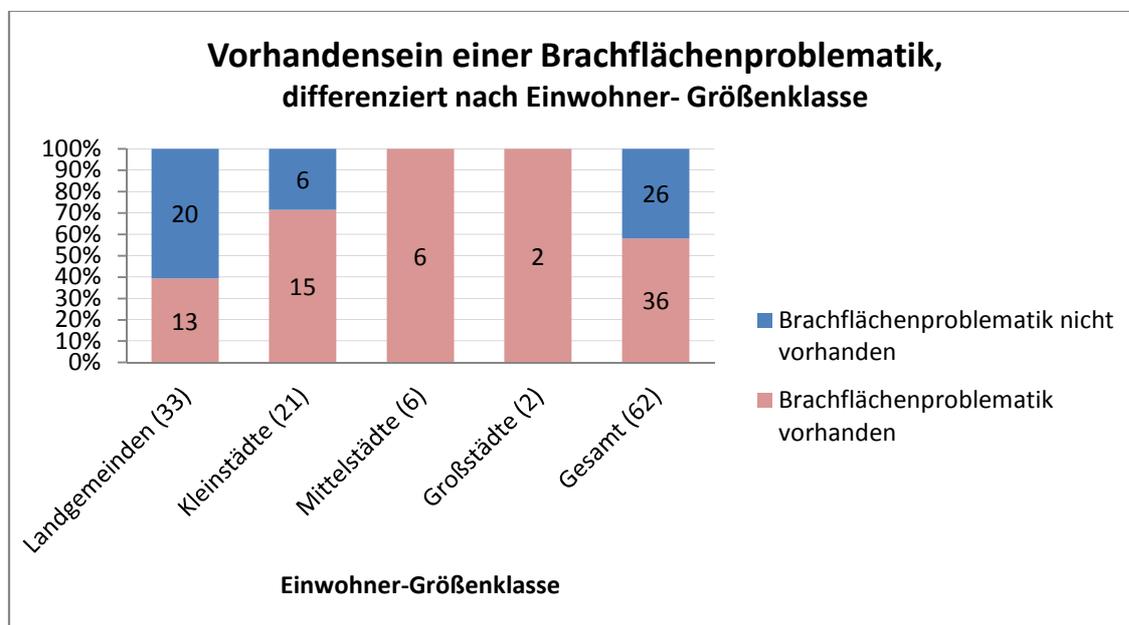


Abb. 6-4: Vorhandensein einer Brachflächenproblematik bei den 62 Teilnehmer-Kommunen, differenziert nach EW-Größenklasse. Die Gesamtanzahl der Kommunen in den entsprechenden EW-Größenklassen ist jeweils in Klammern geschrieben. (→ Frage 2d)

Demnach besteht bei je 100 % der am Fragebogen beteiligten Groß- und Mittelstädte eine Brachflächenproblematik, weitere 71 % der Kleinstädte berichten davon, mit einer Brachflächenproblematik konfrontiert zu sein. Der geringste Anteil an Kommunen mit Brachflächenproblematik besteht mit 39 % bei den Landgemeinden.

Betrachtet man diesen Sachverhalt in den verschiedenen Kategorien der Bevölkerungsentwicklung der letzten 10 Jahre (**Abb. 6-5** und **Tabelle B-3**) so wird deutlich, dass 65 % der schrumpfenden Kommunen mit diesbezüglichen Herausforderungen konfrontiert sind. Bei Kommunen mit stagnierender Bevölkerungszahl sind es 43 % und bei den wachsenden Städten und Gemeinden sind es 50 %.

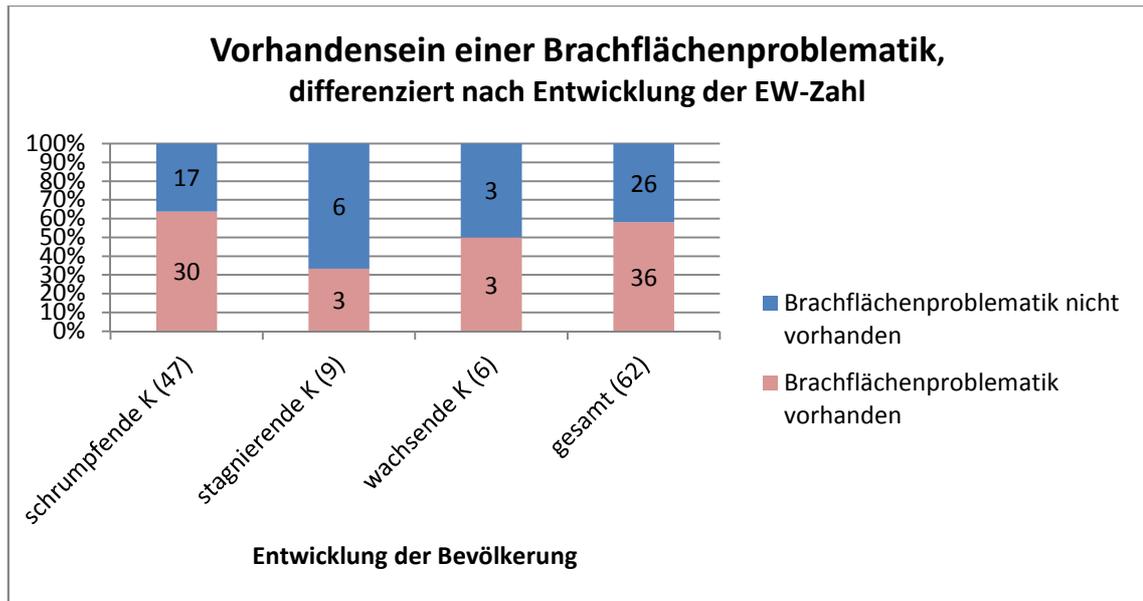


Abb. 6-5: Vorhandensein einer Brachflächenproblematik bei den 62 Teilnehmer-Kommunen, differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren. Die Gesamtanzahl der Kommunen innerhalb der entsprechenden Kategorien ist jeweils in Klammern geschrieben. (→ Frage 2d)

Verknüpft man die Angaben zur Einwohner-Größenklasse und zur Entwicklung der Einwohnerzahl in den letzten 10 Jahren für die Kommunen mit Brachflächenproblematik, so ergibt sich folgendes Bild (siehe **Abb. 6-6** und **Tabelle B-4**):

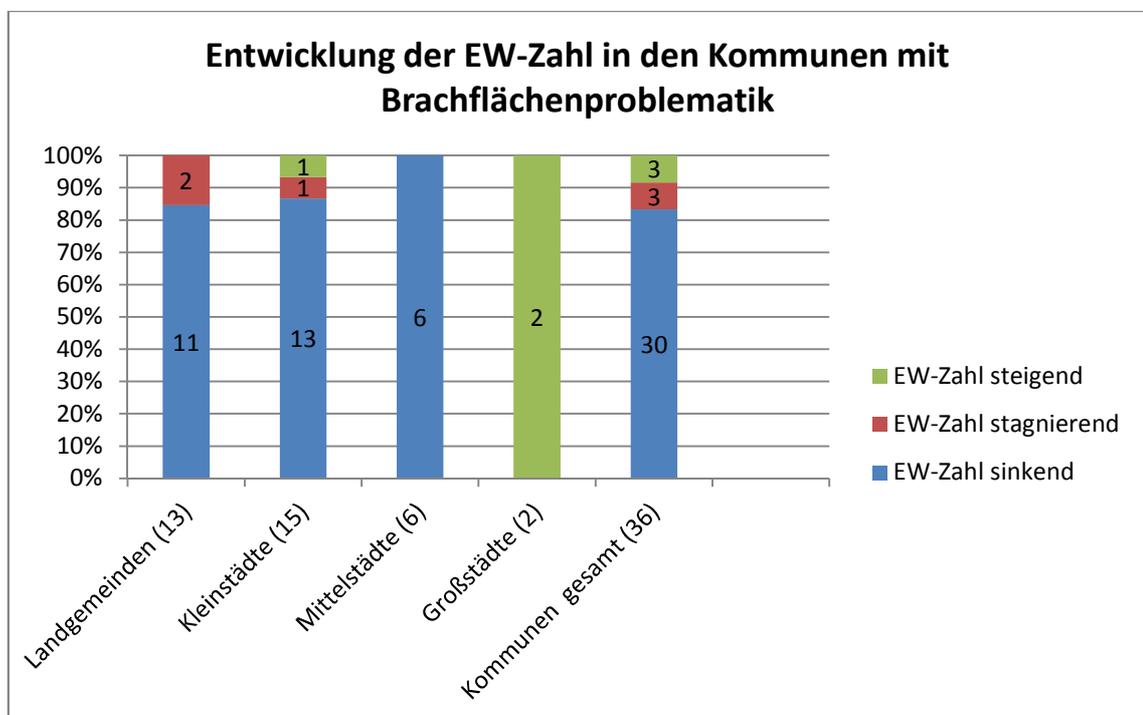


Abb. 6-6: Entwicklung der EW-Zahl bei den 36 Kommunen mit Brachflächenproblematik. Die Gesamtanzahl der Kommunen innerhalb der entsprechenden EW-Größenklasse ist jeweils in Klammern geschrieben.

85 % der Landgemeinden mit Brachflächenproblematik weisen in den letzten 10 Jahren sinkende Einwohnerzahlen auf und bei 15 % dieser Kommunen-Kategorie stagniert die Bevölkerungsentwicklung. Bei den Kleinstädten stellt es sich folgendermaßen dar: Bei 87 % sinkt die Einwohnerzahl und bei je 7 % stagniert bzw. steigt sie. Bei allen 6 Mittelstädten mit Brachflächenproblematik wächst die Bevölkerung und bei beiden Großstädten schrumpft sie.

6.2.2 Zuständigkeiten und Vorgehensweisen bei der Bearbeitung von Brachflächen (Frage 3a und 4g)

Bei 31 der 36 Kommunen mit bestehender Brachflächenproblematik (entspricht 81 %) findet eine Bearbeitung dieses Themas statt. **Abb. 6-7** (siehe auch **Tabelle B-5**) veranschaulicht diesen Sachverhalt, differenziert nach den Einwohner-Größenklassen:

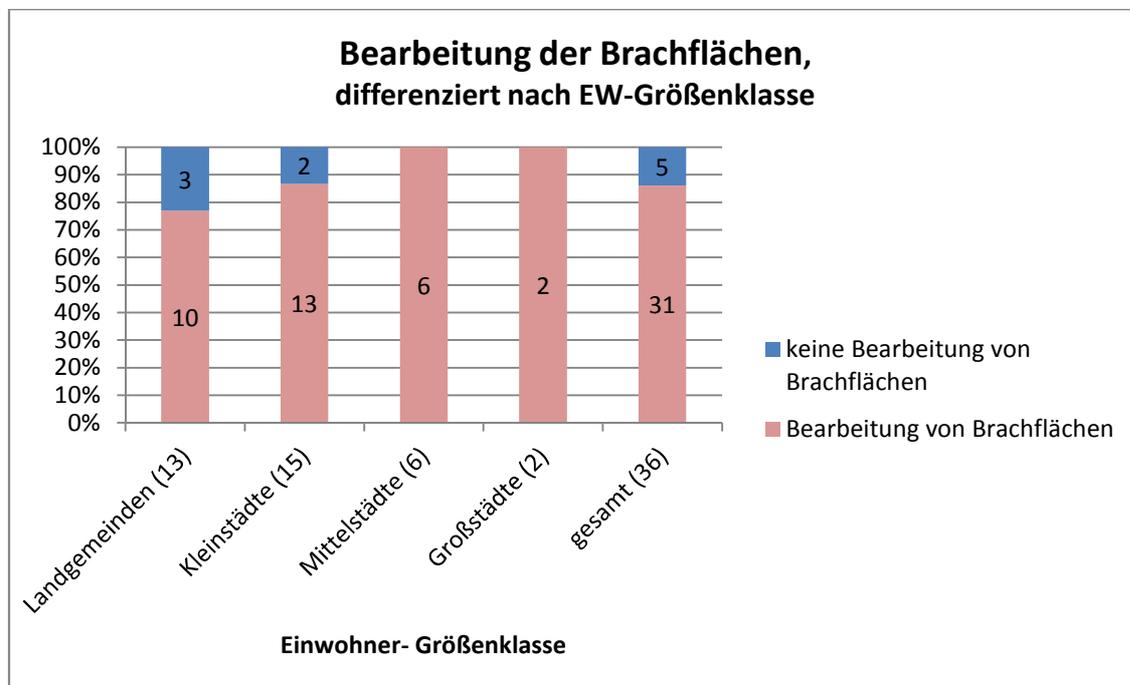


Abb. 6-7: Bearbeitung von Brachflächen bei den 36 Kommunen mit Brachflächenproblematik, differenziert nach EW-Größenklasse. Die Gesamtanzahl der Kommunen innerhalb der entsprechenden EW-Größenklasse ist jeweils in Klammern geschrieben. (→ Frage 3a)

Alle Groß- und Mittelstädte, bei denen eine Brachflächenproblematik besteht, bearbeiten dieses Thema. Bei weiteren 87 % der Kleinstädte sowie 77 % der Landgemeinden mit Brachflächenproblem wird dieses auch bearbeitet. **Abb. A-1** im Anhang differenziert diesen Sachverhalt zusätzlich nach der Entwicklung der Einwohnerzahl.

ZUSTÄNDIGKEITEN (FRAGE 3A)

Die Aufgabenzuordnung stellt sich wie folgt dar (siehe **Tabelle 6-3**):

Tabelle 6-3: Zuständigkeiten bei der Bearbeitung von Brachflächen, (Anz.). (→ Frage 3a)

| Aufgaben- zuordnung | Landgemein- den (10) | Klein- städte (13) | Mittel- städte (6) | Groß- städte (2) | Brachflächen- bearbeitende Kommunen (31) |
|--------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------|--|
| nur intern | 80 % (8) | 69 % (9) | 67 % (4) | 100 % (2) | 74 % (23) |
| intern und extern | 20 % (2) | 31 % (4) | 33 % (2) | 0 % (0) | 26 % (8) |
| nur extern | 0 % (0) | 0 % (0) | 0 % (0) | 0 % (0) | 0 % (0) |

In 74 % der Kommunen, die sich mit Brachflächen beschäftigen, wird diese Aufgabe nur intern bearbeitet, darunter 80 % der Landgemeinden, 69 % der Kleinstädte, 67 % der Mittelstädte und 100 % der Großstädte. Eine ausschließlich externe Bearbeitung durch Planungsbüros, Vereine o.ä. findet in keiner der teilnehmenden Kommunen statt. 20 % der Landgemeinden, 31 % der Kleinstädte sowie 33 % der Mittelstädte bearbeiten das Thema sowohl intern, als auch extern.

Zusätzlich wurden der Frage 3a offene Komponenten beigefügt, in denen die Kommunen die jeweiligen internen Verwaltungseinheiten bzw. externen Vergabestellen genauer benennen konnten. **Tabelle 6-4** zeigt diesbezüglich auf, in welchen Verwaltungseinheiten die Bearbeitung des Brachflächen-Themas intern angesiedelt ist:

Tabelle 6-4: Verwaltungseinheiten, in denen die Bearbeitung von Brachflächen (intern) angesiedelt ist. Die 31 Antworten zu dieser Frage stammen sowohl von Kommunen mit ausschließlich interner Zuordnung als auch von Kommunen mit interner und externer Zuordnung des Brachflächen-Themas, (Anz.). (→ Frage 3a)

| Interne Verwaltungseinheit | Häufigkeit der Zuordnung (31) |
|-------------------------------|-------------------------------|
| Bauamt | 71 % (22) |
| Stadtplanung/Stadtentwicklung | 29 % (9) |
| Liegenschaften | 19 % (6) |
| sonstiges | 13 % (4) |
| Wirtschaftsförderung | 10 % (3) |

Demnach wird der Bereich „Brachflächen“ bei einem Großteil der befragten Kommunen durch die Bauämter bearbeitet, wohingegen er bei knapp einem Drittel der Teilnehmer-Kommunen

mit Brachflächenbearbeitung im Bereich „Stadtplanung/Stadtentwicklung“ angesiedelt ist. Weiterhin involviert ist bei 19 % der Verwaltungsbereich „Liegenschaften“ sowie bei 10 % die Wirtschaftsförderung. Bei jeweils einer einzelnen Kommune ist auch der Bürgermeister, das Umweltamt, das Amt für Stadtgrün und Gewässer sowie die Finanzverwaltung beteiligt, welche mit 13 % unter „sonstiges“ zusammengefasst sind. Die Summe der Häufigkeiten ergibt einen Wert von über 100 % - dies kommt zustande, da die Bearbeitung von Brachflächen in einigen Kommunen auf mehrere Verwaltungseinheiten aufgeteilt ist.

Die externe Bearbeitung der Brachflächen (siehe **Tabelle 6-5**) findet vornehmlich in Planungsbüros statt. Auch Sanierungsträger, Stadtentwicklungsgesellschaften und Ingenieurbüros bearbeiten vereinzelt mit den kommunalen Verwaltungen zusammen das Thema Brachflächen.

Tabelle 6-5: externe Zuordnung des Brachflächenthemas bei den Kommunen (8), in denen die Bearbeitung von Brachflächen extern angesiedelt ist, (Anz.). (→ Frage 3a)

| externe Zuordnung | Kommunen (8) |
|-------------------------------|---------------------|
| Planungsbüro | 63 % (5) |
| Sanierungsträger | 13 % (1) |
| Stadtentwicklungsgesellschaft | 13 % (1) |
| Ingenieurbüro | 13 % (1) |

VORGEHENSWEISE BEI DER BEARBEITUNG (FRAGE 4G)

Bei der geschlossenen Frage 4 g sollten die Kommunen angeben, ob sie bei der Bearbeitung der Brachflächen „vorwiegend ordnungsrechtlich“, „vorwiegend städteplanerisch“ oder „ordnungsrechtlich und städteplanerisch“ vorgehen (siehe **Abb. 6-8** und **Tabelle B-7**):

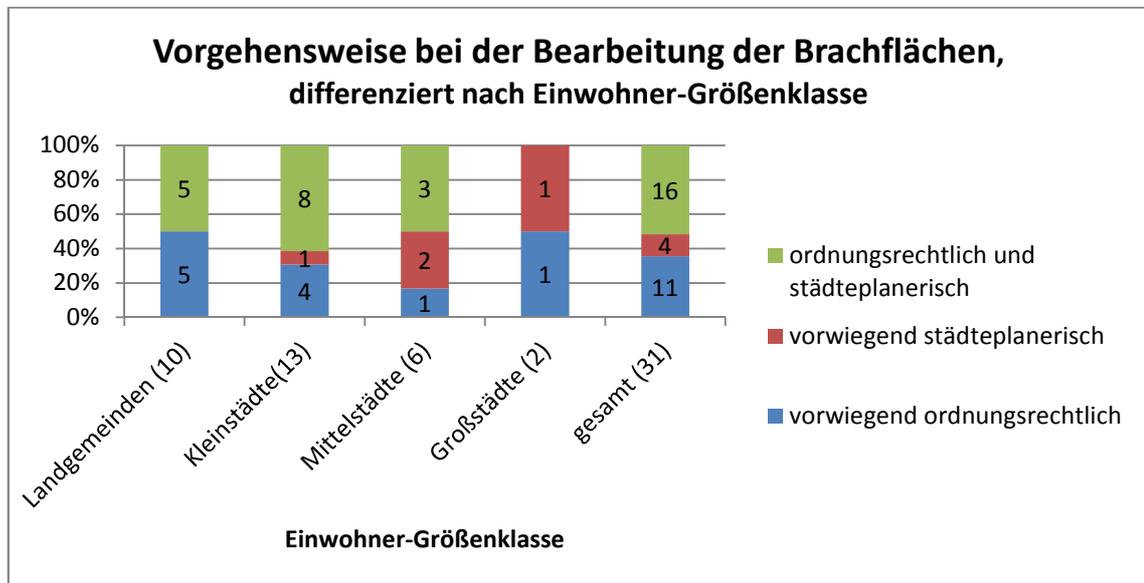


Abb. 6-8: Vorgehensweise bei der Bearbeitung der Brachflächen, differenziert nach EW-Größenklasse (Anz.). (→ Frage 4g)

Demzufolge gehen 50% der Landgemeinden, 31 % der Kleinstädte, 17 % der Mittelstädte sowie 50 % der Großstädte vorwiegend ordnungsrechtlich vor. Hingegen arbeitet keine der Landgemeinden, jedoch 8 % der Kleinstädte, 33 % Mittelstädte und 50 % der Großstädte eher städteplanerisch. Sowohl ordnungsrechtliches als auch städteplanerisches Vorgehen in Bezug auf Brachflächen zeigen 50 % der Landgemeinden, 61 % der Kleinstädte sowie 50 % der Mittelstädte, aber keine der Großstädte. Betrachtet man alle 31 Kommunen, in denen eine Bearbeitung des Brachflächen-Themas stattfindet, so arbeiten über die Hälfte (52 %) dieser Kommunen sowohl ordnungsrechtlich als auch städteplanerisch, 39 % arbeiten vorwiegend ordnungsrechtlich und 13 % vor allem städteplanerisch.

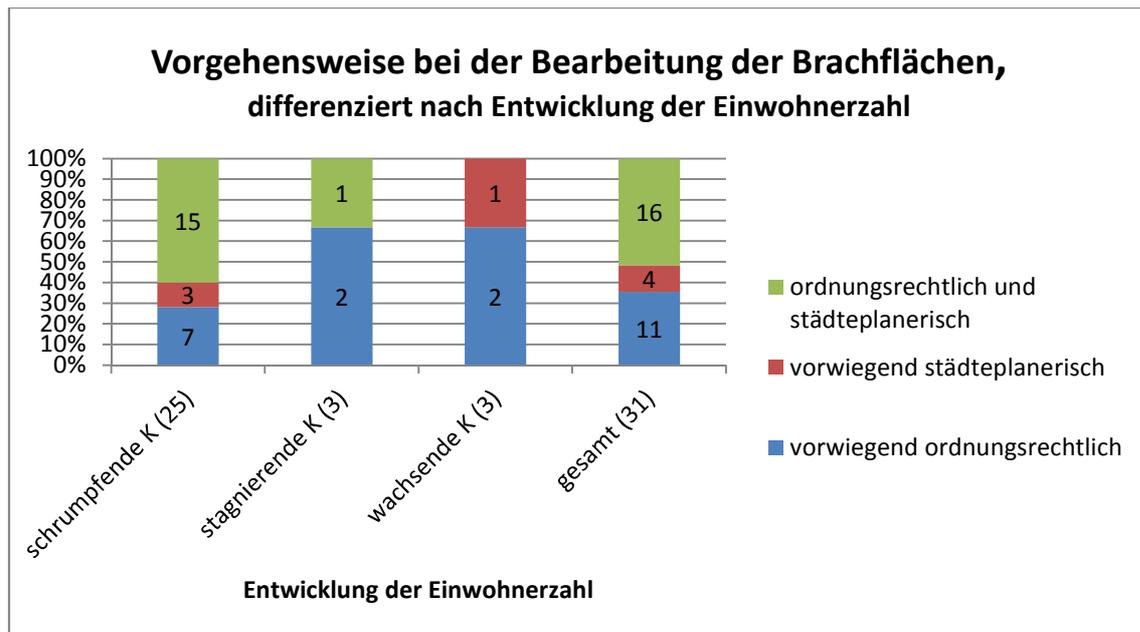


Abb. 6-9: Vorgehensweise bei der Bearbeitung der Brachflächen, differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4g)

Abb. 6-9 (siehe auch **Tabelle B-8**) beschreiben diesen Sachverhalt differenziert nach der Entwicklung der Einwohnerzahl in den letzten 10 Jahren. Danach wird in je 67 % der stagnierenden und wachsenden sowie in 28 % der schrumpfenden Kommunen vorwiegend ordnungsrechtlich vorgegangen. Vorwiegend städteplanerisch werden die Brachflächen in 33 % der wachsenden und 12 % der schrumpfenden Städte und Gemeinden bearbeitet. Beide Vorgehensweisen finden sich in 60 % der schrumpfenden und 33 % der stagnierenden Kommunen.

6.2.3 Systematische Erfassung der Brachflächen (Frage 4c - 4f)

58 % der Kommunen mit Brachflächenproblematik erfassen ihre brachliegenden Flächen systematisch. Differenziert nach Einwohner-Größenklasse wird deutlich (siehe **Tabelle 6-6**), dass 100 % der Großstädte, 50 % der Mittel-, 67 % der Kleinstädte und 46 % der Landgemeinden ihre Brachflächen systematisch erfassen (**Tabelle B-9** im Anhang veranschaulicht die systematische Brachflächenerfassung in den 36 Teilnehmer-Kommunen differenziert nach der Entwicklung der Einwohnerzahl in den letzten 10 Jahren).

Tabelle 6-6: Anteil der Kommunen mit Brachflächenproblematik und systematischer Erfassung der Brachflächen, differenziert nach EW-Größenklasse (Anz.). (→ Frage 4c)

| systematische Erfassung der Brachflächen | Landgemeinden (13) | Kleinstädte (15) | Mittelstädte (6) | Großstädte (2) | Kommunen gesamt (36) |
|--|--------------------|------------------|------------------|----------------|----------------------|
| ja | 46 % (6) | 67 % (10) | 50 % (3) | 100 % (2) | 58 % (21) |
| nein | 54 % (7) | 33 % (5) | 50 % (3) | 0 % (0) | 42 % (15) |

Betrachtet man ausschließlich die 31 Kommunen, die ihre Brachflächenproblematik bearbeiten, so fällt auf, dass 10 von ihnen diese nicht systematisch erfassen (siehe **Tabelle 6-7**), darunter vier Landgemeinden, drei Kleinstädte und drei Mittelstädte.

Tabelle 6-7 Anteil der Kommunen mit Brachflächenbearbeitung, welche ihre Brachflächen systematisch erfassen, differenziert nach EW-Größenklasse (Anz.). (→ Frage 4c)

| systematische Erfassung der Brachflächen | Landgemeinden (10) | Kleinstädte (13) | Mittelstädte (6) | Großstädte (2) | Kommunen mit Brachflächenbearbeitung gesamt (31) |
|--|--------------------|------------------|------------------|----------------|--|
| ja | 60 % (6) | 77 % (10) | 50 % (3) | 100 % (2) | 68 % (21) |
| nein | 40 % (4) | 23 % (3) | 50 % (3) | 0 % (0) | 32 % (10) |

Bezüglich der Erfassung von Brachflächen bezog sich eine Teilfrage auf das Vorhandensein bzw. die Pflege eines Brachflächenkatasters (siehe **Abb. 6-10** und **Tabelle B-10**).

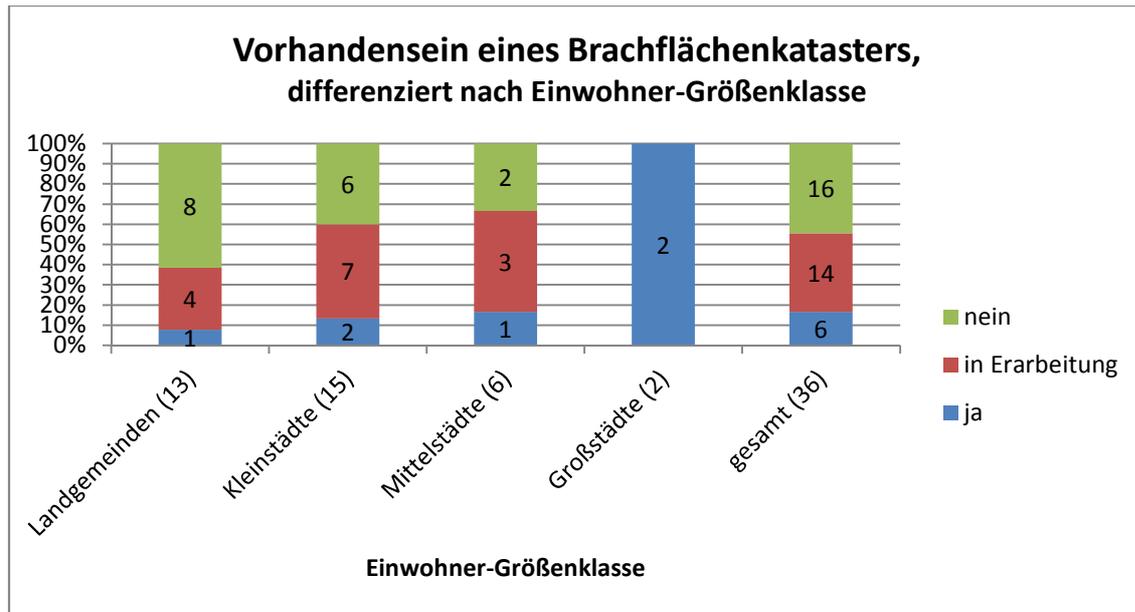


Abb. 6-10: Vorhandensein eines Brachflächenkatasters bei den Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik (36), differenziert nach EW-Größenklasse (Anz.). (→ Frage 4f)

100 % der Großstädte sowie 17 % der Mittel-, 13 % der Kleinstädte und 8 % der Landgemeinden, welche an der Befragung teilgenommen haben und angeben, eine Brachflächenproblematik aufzuweisen, pflegen ein Brachflächenkataster. Überdies befindet sich ein solches Kataster bei 50 % der Mittelstädte sowie bei 47 % der Kleinstädte und 31 % der Landgemeinden zurzeit in Erarbeitung. Kein Brachflächenkataster hingegen existiert bei 61 % der Landgemeinden, in 40 % der Kleinstädte und in 33 % der Mittelstädte. Insgesamt betrachtet pflegen 17 % der Kommunen mit Brachflächenproblematik ein entsprechendes Kataster, bei 39 % befindet es sich in Erarbeitung und 44 % der Städte und Gemeinden besitzen keines.

Eine zusätzliche Differenzierung dieses Sachverhalts nach der Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Kommunen findet sich im Anhang (**Abb. A-2** und die zugehörige **Tabelle B-11**).

Die offene Frage 4e („Wie werden die Brachflächen erfasst?“) zielte auf die Art und Weise der Erfassung (z. B. durch Ortsbegehung, Geografische Informationssysteme oder ähnliches) ab, wurde jedoch in Verbindung mit Frage 4f („Existiert ein Brachflächenkataster?“) offensichtlich etwas unklar formuliert, daher sehr unterschiedlich interpretiert und blieb von knapp der Hälfte der Kommunen unbeantwortet. In diesem Zusammenhang gaben sieben der Kommunen ohne bereits bestehendes Brachen-Kataster (bei fünf dieser Kommunen wird dieses jedoch gerade erarbeitet) an, eine Tabelle bzw. Liste zu Brachflächen zu führen. Außerdem äußerten vier Kommunen, dass die Brachen nur in Verbindung mit einem INSEK als Voraussetzung für eine entsprechende Förderung erfasst werden.

Die Kommunen wurden außerdem gefragt, seit wann sie ihre Brachflächen systematisch erfassen. Auskunft hierüber gibt **Abb. 6-11** (siehe auch **Tabelle B-12**)

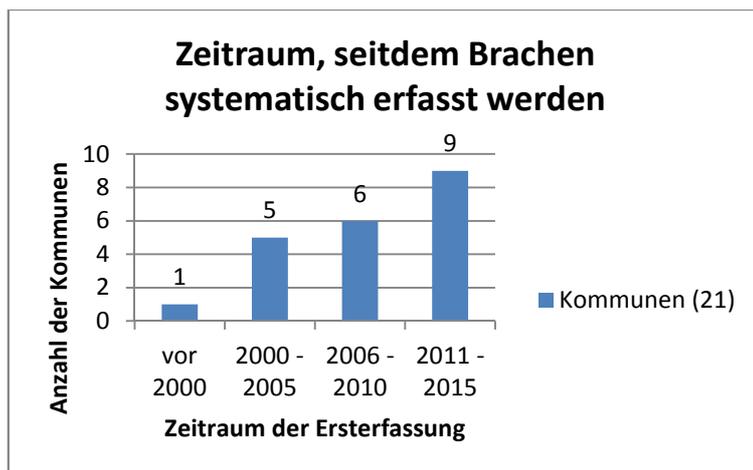


Abb. 6-11: Zeitraum, seitdem Brachflächen systematisch erfasst werden. (→ Frage 4d)

In neun der Kommunen (entspricht 43 %) werden die Brachflächen seit dem Zeitraum 2011 bis 2015 erfasst. 29 % der Kommunen erfassen ihre brachgefallenen Flächen seit der Phase von 2006 bis 2010 und 24 % seit der Etappe zwischen 2000 und 2005. Nur in einer der Kommunen wurden die Brachflächen schon vor dem Jahr 2000 erfasst.

6.2.4 Anzahl der Brachflächen (Frage 4b)

In **Abb. 6-12** (siehe auch **Tabelle B-13**) wird dargestellt, wie viele Brachflächen in den einzelnen Einwohner-Größenklassen der Teilnehmer-Kommunen vorhanden sind.

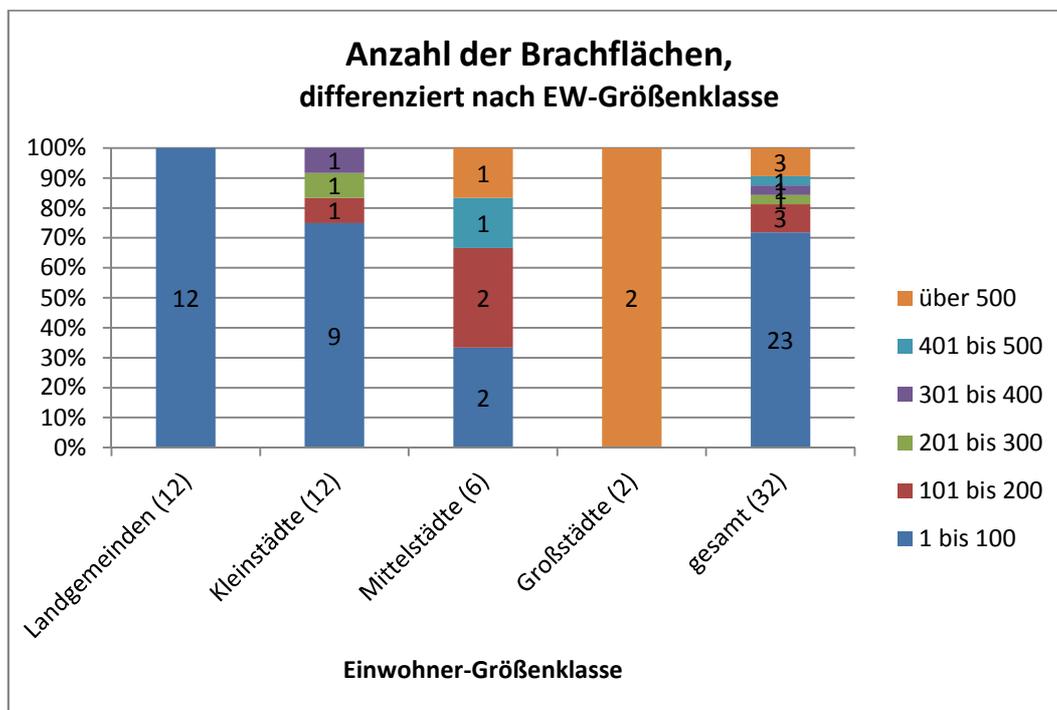


Abb. 6-12: Anzahl der Brachflächen bei den befragten Kommunen, differenziert nach EW-Größenklasse (32 Antworten), (Anz.). (→ Frage 4b)

Alle Landgemeinden fallen unter die Kategorie „1-100“ Brachflächen, wobei alle 12 Landgemeinden deutlich weniger als 50 Brachen und neun von ihnen lediglich um die 10 Brachen angeben (siehe Gesamttabelle in Anhang C unter Variable 4B). Bis zu 100 Brachflächen sind auch bei einem Großteil (75 %) der Kleinstädte vorhanden. Zudem geben je 8 % der Kleinstädte eine Brachenzahl von 101 bis 200, 201 bis 300 sowie 301 bis 400 an. Jeweils ein Drittel der Mittelstädte besitzt bis zu 100, bzw. 101 bis 200 Brachflächen. Weiterhin verfügt eine der Mittelstädte über 401-500 und eine andere sogar über 500 brachgefallene Flächen. Ferner geben alle teilnehmenden Großstädte an, über 500 Brachflächen in ihrem Stadtgebiet zu zählen. Betrachtet man diese Angaben insgesamt, so verfügen 72 % der Kommunen unter 101 Brachflächen, 9 % zwischen 101 und 200 und jeweils 3 % zwischen 201 und 300, 301 und 400 bzw. 401 und 500 Brachflächen. Außerdem besitzen 9 % der Kommunen über 500 Brachen.

Wird die Anzahl der Brachflächen differenziert nach der Entwicklung der Bevölkerungszahl in den letzten 10 Jahren analysiert, so ergibt sich folgendes Bild (**Abb. 6-13** und **Tabelle B-14**):

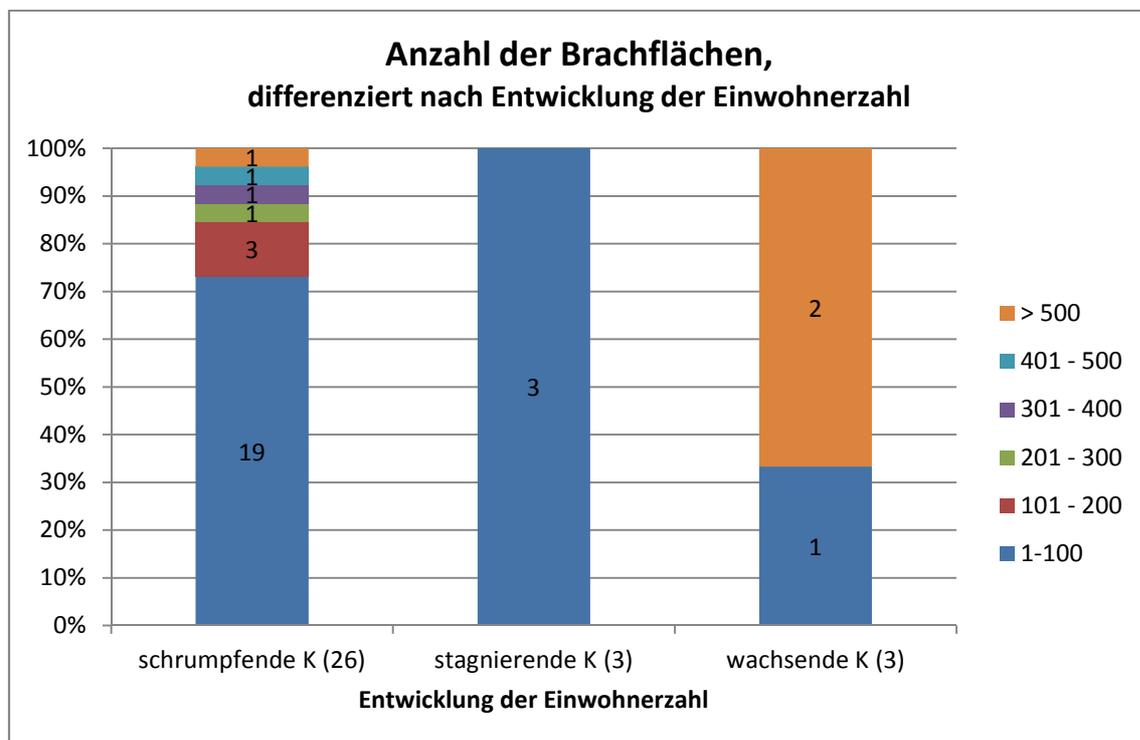


Abb. 6-13: Anzahl der Brachflächen bei den befragten Kommunen, differenziert nach der Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren (32 Antworten) (Anz.). (→ Frage 4b)

73 % der Kommunen mit sinkender Bevölkerungszahl besitzen bis zu 100 Brachflächen, weitere 12 % enthalten 101 bis 200 und jeweils 4 % der Städte und Gemeinden mit sinkender Bevölkerungszahl weisen 201 bis 300, 301 bis 400, 401 bis 500 bzw. über 500 brachgefallene Flächen auf. Alle stagnierenden Kommunen besitzen bis zu 100 Brachflächen und bei den wachsenden Kommunen enthält ein Drittel weniger als 101 und zwei Drittel über 500 Brachen.

6.2.5 Häufigste Brachen-Art (Frage 4a)

Weiterhin wurden im Fragebogen Prozentangaben bezüglich des Anteils der jeweiligen Art der Brache an der Gesamtanzahl aller Brachflächen abgefragt. Aus diesen Angaben wurde eine Rangliste zu den häufigsten Brache-Arten in den Kommunen erstellt (**Tabelle 6-8**):

Tabelle 6-8: Rangliste der häufigsten Brache-Arten. Berücksichtigung finden Rang 1 (häufigste Art der Brache) und Rang 2 (zweithäufigste Art der Brache), (34 Antworten). (→ Frage 4a)

| Art der Brache | Anteil der Kommunen (34), bei denen diese Art der Brache am häufigsten bzw. zweithäufigsten vorkommt |
|------------------------------------|--|
| Wohnbrachen | 82 % (28) |
| Gewerbebrachen | 68 % (23) |
| Industriebrachen | 35 % (12) |
| Landwirtschaftliche Brachen | 15 % (5) |
| Baulücken/Abrissflächen | 15 % (5) |
| Infrastruktur- und Verkehrsbrachen | 9 % (3) |
| Militärbrachen | 6 % (2) |
| Kleingärten | 3 % (1) |

Da bei einigen Kommunen gleiche Prozentangaben zu den jeweiligen Brache-Arten gemacht worden sind, wurde z. T. der gleiche Rang mehrfach vergeben. Aus diesem Grund ergibt sich eine Gesamtsumme von über 100 %.

Deutlich wird der hohe Anteil (82 %) an Kommunen, bei denen Wohnbrachen die häufigste, bzw. zweithäufigste Brache-Art darstellen. Auch Gewerbebrachen kommen häufig vor – 68 % der Kommunen geben an, dass diese Brache-Art den zahlenmäßig (zweit)größten Anteil einnimmt; weiterhin häufig (bei 35 % der Kommunen) sind Industriebrachen. Landwirtschaftliche Brachen sowie Baulücken und Abrissflächen repräsentieren bei jeweils 15 % der Kommunen die häufigste bzw. zweithäufigste Brache-Art, Militärbrachen bei 6 % und Kleingärten bei lediglich 3 % der Kommunen.

6.2.6 Eigentümer der Brachen (Frage 4h)

Auch bezüglich der Eigentümer der Brachflächen wurden die Kommunen gebeten, Prozentangaben zu dem entsprechenden Anteil der jeweiligen Eigentümer an der Gesamtheit aller Brachflächeneigentümer der Kommune zu machen. Aus diesen Angaben wurde, analog zu Unterpunkt **6.2.5** (häufigste Brache-Art, Frage 4a), eine Rangliste zu den häufigsten Eigentü-

mer-Kategorien erstellt. In **Tabelle 6-9** finden Rang 1 (häufigste Eigentümer) und Rang 2 (zweithäufigste Eigentümer) Berücksichtigung:

Tabelle 6-9: Rangliste der häufigsten (Rang 1) und zweithäufigsten (Rang 2) Eigentümer der Brachflächen (34 Antworten), (Anz.). (→ Frage 4h)

| Eigentümer | Anteil der Kommunen (34), bei denen die Brachen häufig (Rang 1 und 2) diesen Eigentümern unterliegen |
|---------------------------------------|--|
| Einzelperson (privat) | 88 % (30) |
| Öffentliche Träger | 47 % (16) |
| Herrenlosigkeit | 24 % (8) |
| Erben- und Eigentümergemeinschaften | 24 % (8) |
| Finanz- und Grundstücksgesellschaften | 12 % (4) |

Die Gesamtsumme von über 100 % kommt auch hier zustande, da aufgrund gleicher Prozentangaben einiger Kommunen bezüglich des Anteils der Brachflächeneigentümer an der Gesamtheit aller Eigentümer z. T. gleiche Ränge mehrfach vergeben wurden.

In 88 % der Kommunen gehören private Einzelpersonen zu den häufigsten Besitzern von Brachflächen. Weiterhin befinden sich die Brachflächen in vielen Städten und Gemeinden (47 %) häufig auch in Besitz von öffentlichen Trägern. Erben- und Eigentümergemeinschaften gehören in 24 % der Kommunen zu den häufigen Brachflächeneigentümern, ebenfalls 24 % der Kommunen geben an, dass Brachflächen am häufigsten (Rang 1) bzw. zweithäufigsten (Rang 2) herrenlos sind. Die Eigentümerkategorie, welche mit 12 % von den wenigsten Kommunen als die häufigste bzw. zweithäufigste angegeben wurde, sind die Finanz- und Grundstücksgesellschaften.

6.2.7 Maßnahmen auf Brachflächen (Frage 4i und 4j)

In einer halboffenen Frage (4i) wurden die Kommunen nach Maßnahmen gefragt, die auf den Brachflächen umgesetzt werden:

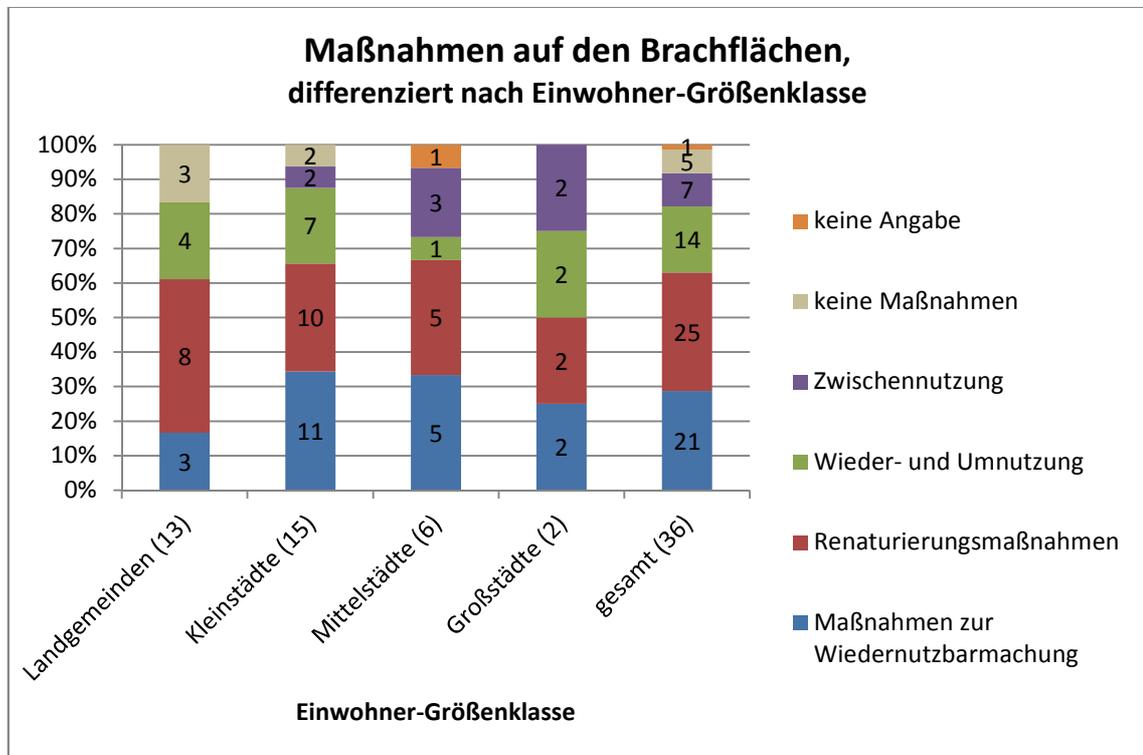


Abb. 6-14: Maßnahmen, welche auf den Brachflächen der Teilnehmer-Kommunen (36) umgesetzt werden, (Anz.). (→ Frage 4i)

Abb. 6-14 (siehe auch **Tabelle B-15**) zeigt, dass in 23 % der Landgemeinden Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung der Brachflächen (hierzu zählen bspw. (Altlasten-)Sanierungen oder Abrisse) durchgeführt, in 62 % Renaturierungen auf diesen Flächen umgesetzt und in weiteren 31 % der Landgemeinden Brachflächen wieder- oder umgenutzt werden. Es gibt auch drei Teilnehmer-Landgemeinden (entspricht 23 %), in welchen keine Maßnahmen auf den Brachen umgesetzt werden. In den Kleinstädten stellt es sich folgendermaßen dar: 62 % realisieren Renaturierungsmaßnahmen, 73 % setzen Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung der Brachen um, 47 % konnten ihre Brachen bisher dauerhaft wieder- oder umnutzen und 13 % führen keine Maßnahmen auf den brachgefallenen Flächen durch. Lediglich 13 % der Kleinstädte realisieren Zwischennutzungen auf ihren Brachflächen.

Bei den Mittelstädten führen jeweils 83 % Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung sowie Renaturierungsmaßnahmen durch, nur 17 % konnten ihre Brachen einer dauerhaften Wieder- oder Umnutzung zuführen und 50 % realisieren Zwischennutzungen.

Alle Großstädte, die an der Befragung teilgenommen haben führen Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung, Renaturierungsmaßnahmen, dauerhafte Wieder- bzw. Umnutzungen sowie Zwischennutzungen durch.

Gesamtheitlich betrachtet führen 69 % der Teilnehmer-Kommunen Renaturierungsmaßnahmen durch, 58 % realisieren Maßnahmen zur Wiedernutzung, 39 % dauerhafte Wieder- bzw. Umnutzungen und 19 % setzen Zwischennutzungen um. Jedoch geben fünf der befragten Städte und Gemeinden mit Brachflächenproblematik (entspricht 14 %) an, keine Maßnahmen auf den brachgefallenen Flächen durchzuführen.

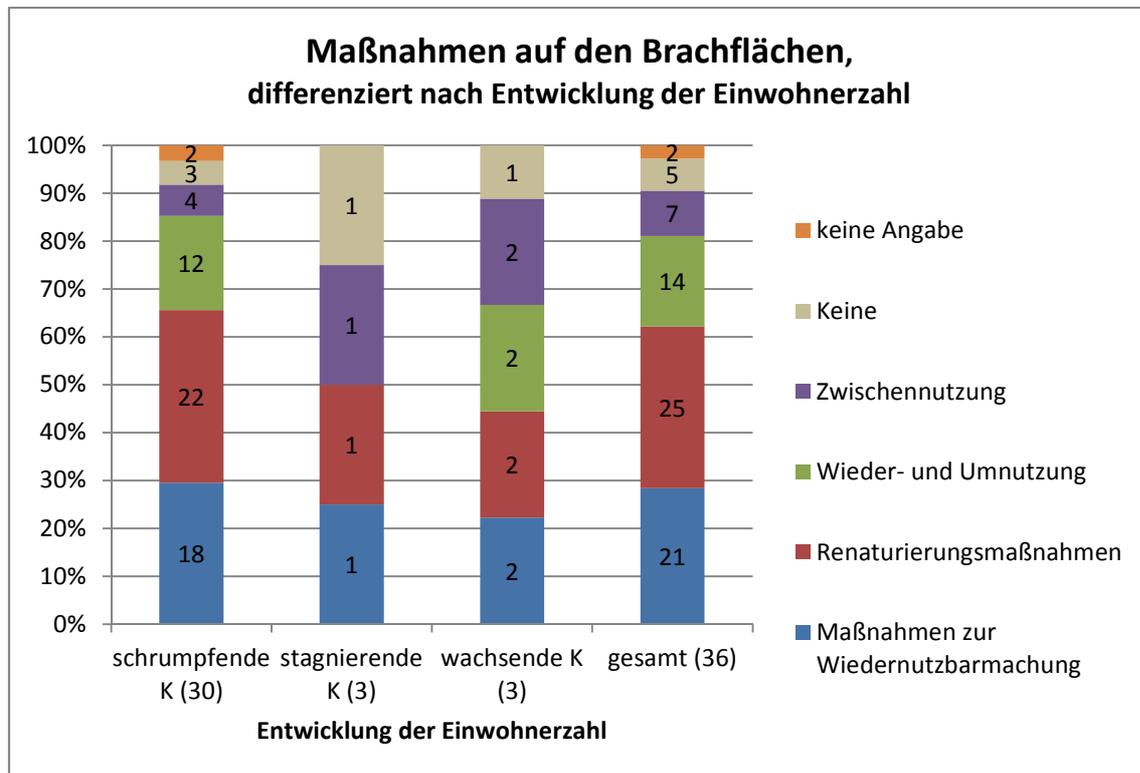


Abb. 6-15: Maßnahmen auf den Brachflächen der Teilnehmer-Kommunen (36), differenziert nach der Entwicklung der EW-Zahl, (Anz.). (→ Frage4 i)

In **Abb. 6-15** und (siehe auch **Tabelle B-16**) sind die Maßnahmen auf Brachflächen in den verschiedenen Kategorien der Bevölkerungsentwicklung der letzten 10 Jahre dargestellt. Darin wird deutlich, dass Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung der brachgefallenen Flächen in 60 % der schrumpfenden, 67 % der wachsenden und 33 % der stagnierenden Kommunen durchgeführt werden. Ähnlich stellt es sich bei den Renaturierungsmaßnahmen dar: diese realisieren 73 % der schrumpfenden, 67 % der wachsenden und 33 % der stagnierenden Kommunen. Dauerhafte Wieder- bzw. Umnutzung findet hingegen bei lediglich 40 % der schrumpfenden und 67 % der Kommunen mit steigender Bevölkerungszahl statt. Auch Zwischennutzungen werden weniger häufig umgesetzt – nur 13 % der schrumpfenden sowie 67 % der wachsenden und 33 % der stagnierenden Städte und Gemeinden realisieren diese Form der Brachflächennutzung. Keine Maßnahmen werden umgesetzt bei 10 % der schrumpfenden und je 33 % der wachsenden und stagnierenden Kommunen.

FINANZIERUNG DER MAßNAHMEN AUF BRACHFLÄCHEN

In Bezug auf die Art der Finanzierung der Maßnahmen auf den Brachflächen machen die Kommunen folgende Angaben (siehe **Tabelle 6-10**):

Tabelle 6-10: Finanzierung der Maßnahmen in den Kommunen, welche Maßnahmen auf Brachflächen durchführen. 30 Antworten (Anz.) (→ Frage 4j)

| Finanzierung | Landgemeinden (10) | Kleinstädte (13) | Mittelstädte (5) | Großstädte (2) | Kommunen gesamt (30) |
|------------------------------------|--------------------|------------------|------------------|----------------|----------------------|
| Fördermittel | 90 % (9) | 100 % (13) | 100 % (5) | 100 % (2) | 97 % (29) |
| sonstige öffentliche Gelder | 40 % (4) | 23 % (3) | 20 % (1) | 100 % (2) | 33 % (10) |
| private Gelder | 40 % (4) | 15 % (2) | 20 % (1) | 100 % (2) | 30 % (9) |

Demnach nutzen 90 % der Landgemeinden, sowie alle Klein-, Mittel- und Großstädte Fördermittel zur Realisierung der verschiedenen Maßnahmen auf Brachflächen. Sonstige öffentliche Gelder (bspw. Haushaltsmittel) werden von 40 % der Landgemeinden, 23 % der Kleinstädte, 20 % der Mittelstädte und allen Großstädten verwendet. Weiterhin werden in 40 % der Landgemeinden, 15 % der Kleinstädte, 20 % der Mittelstädte und allen Großstädten auch private Gelder genutzt.

Insgesamt betrachtet nutzen fast alle (97 %) Kommunen Fördermittel, 33 % sonstige öffentliche Gelder und 30 % private Gelder zur Umsetzung von Maßnahmen auf Brachen.

Tabelle 6-11 gibt Aufschluss über die Art der Fördermittel. Demnach geben 38 % der Kommunen, die Fördermittel zur Finanzierung von Maßnahmen auf Brachflächen nutzen, an, die Förderungen aus dem Landesbrachenprogramm in Anspruch zu nehmen. 28 % der Kommunen nutzen das EFRE-Programm der EU und weitere 10 % lassen sich durch das Programm „Stadtumbau Ost“ fördern. Lediglich 7 % nehmen die LEADER-Förderung in Anspruch und je eine Kommune (entspricht 3 %) arbeitet mit Mitteln aus dem „Landesprogramm Rückbau von leerstehenden Wohnungen“, der Kreditanstalt für Wiederaufbau, „Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“ bzw. Altlastensanierung. Ein mit reichlich einem Drittel vergleichsweise hoher Anteil an Kommunen hat keine genaueren Angaben zur Art der genutzten Förderprogramme gemacht, weshalb die Geltungskraft dieser Angaben nicht zu hoch eingeschätzt werden sollte.

Tabelle 6-11: Fördermittel, welche in den Teilnehmer-Kommunen Verwendung finden. 19 Angaben (Anz.). (→ Frage 4j)

| Fördermittel: | Kommunen (19) |
|---|----------------------|
| Landesbrachenprogramm/ Brachflächenrevitalisierung (LBP) - SAB | 38 % (11) |
| EFRE - Integrierte Brachflächenentwicklung (IBE) + Integrierte Stadtentwicklung (ISE) - SAB | 28 % (8) |
| Stadtumbau Ost/ Rückbau und Aufwertung - SAB | 10 % (3) |
| LEADER | 7 % (2) |
| Landesprogramm Rückbau von leerstehenden Wohnungen - SAB | 3 % (1) |
| Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) | 3 % (1) |
| Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen - SAB | 3 % (1) |
| Städtebaulicher Denkmalschutz - SAB | 3 % (1) |
| Altlastensanierung | 3 % (1) |
| Keine Angabe | 34 % (10) |

6.2.8 Probleme beim Umgang mit Brachflächen (Frage 9a)

Alle Kommunen mit Brachflächenproblematik wurden nach Schwierigkeiten in Bezug auf deren Bearbeitung befragt. Die diesbezüglichen Angaben (**Tabelle B-17** im Anhang enthält die genauen Aussagen) wurden bestimmten Kategorien zugeordnet. In **Tabelle 6-12** sind diese Kategorien und die jeweiligen Häufigkeiten der Zuordnung aufgeführt:

Tabelle 6-12: Problem-Kategorien beim Umgang mit Brachflächen bei den 36 Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik. (Anz.) (→ Frage 9a)

| Problem-Kategorien bei der Bearbeitung von Brachflächen | Kommunen (36) |
|--|----------------------|
| Eigentumsverhältnisse | 50 % (18) |
| Finanzierung/Fördermittel | 42 % (15) |
| Mangel rechtlicher Vorschriften und Handlungsmöglichkeiten | 19 % (7) |
| Zeitaufwand/ fehlende personelle Ressourcen | 8 % (3) |
| Denkmalschutz | 8 % (3) |
| Altlasten | 6 % (2) |
| Gefährdung der öffentlichen Sicherheit | 6 % (2) |
| keine Probleme | 8 % (3) |
| keine Angabe | 4 % (5) |

Bei der Hälfte der Kommunen treten Probleme in Zusammenhang mit den Eigentümern auf – hierzu zählen u. a. Schwierigkeiten bei der Klärung der Eigentumsverhältnisse, insbesondere in Zusammenhang mit komplizierten Erbengemeinschaften und Herrenlosigkeit. Auch die Kontaktaufnahme und Abstimmung mit den Eigentümern gestalte sich mitunter schwierig. Fehlende Handlungsbereitschaft privater Eigentümer bzw. gegensätzliche Vorstellungen von Eigentümern und Verwaltung seien hier häufig das Problem.

Ein weiterer Punkt, welchen 39 % der Kommunen als erschwerenden Faktor bei der Bearbeitung von Brachflächen angeben, ist die Finanzierung bzw. Förderung von Maßnahmen auf Brachflächen. Die Kommunen geben diesbezüglich einen Mangel an kommunalen Finanzmitteln an. Zudem würden Fördermittel für kleine Kommunen und Privateigentümer fehlen und die Förderprogramme nicht zur Eigentümersituation passen. Auch die Förderbedingungen mit den jeweiligen Bindungsfristen seien ungünstig, u. a. weil die Förderung auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt sei. Weiterhin wird das Handeln der SAB als zu starr empfunden. Weitere 19 % der Kommunen kritisieren das Fehlen rechtlicher Definitionen und Abgrenzungen des Brachen-Begriffs sowie den Mangel an gesetzlichen Vorschriften. Auch die wachsenden Anforderungen seitens des SMI sowie die häufig starren konzeptionellen Ausrichtungen seien von Nachteil. Zudem seien Folgenutzungen baulich häufig restringiert. 8 % der Kommunen sehen den hohen Zeitaufwand bei der Bestandsaufnahme und Überwachung der Brachen sowie fehlende personelle Ressourcen als Schwierigkeit, weitere 8 % kritisieren die Beschränkungen durch Denkmalschutzaufgaben, welche die Durchsetzung von Ordnungsmaßnahmen z. T. nur schwer möglich machen.

Ein weiteres Problem stellt für 6 % der Kommunen das Risiko von Altlasten dar und weitere 6 % sehen die von den Brachflächen und ruinösen Gebäuden ausgehende Gefahr für die öffentli-

che Sicherheit als Problem. Es gibt auch drei Kommunen, welche in Zusammenhang mit Brachflächen und deren Bearbeitung keine Kritik üben. Zusätzlich haben 14 % der Kommunen keine diesbezüglichen Angaben gemacht.

6.2.9 Bewährte Herangehensweisen bei der Bearbeitung von Brachflächen (Frage 10a)

In der offenen Frage nach den Herangehensweisen, die sich im Umgang mit Brachflächen besonders bewährt haben, gaben lediglich 6 Kommunen konstruktive Hinweise. Diese werden im Folgenden aufgeführt (siehe **Tabelle 6-13**):

Tabelle 6-13: Bewährte Herangehensweisen bei der Bearbeitung von Brachflächen. Jede Angabe wurde von jeweils einer Kommune gemacht. (→ Frage 10a)

| Bewährte Herangehensweisen bei der Bearbeitung von Brachflächen |
|---|
| Ortschaftsräte und Bürger bei der Erfassung beteiligen. So wird die Ortskenntnis genutzt und die Akzeptanz für Abrissmaßnahmen in der Bevölkerung erhöht. (1) |
| Direkte Kontaktaufnahme mit dem Eigentümer. (1) |
| Frühzeitig mit den Privateigentümer ins Gespräch kommen, um den Rückbau der Brache zu ermöglichen. (Zurzeit nicht möglich, da Private keine Förderung mehr erhalten). Rückbau von Brachen im kommunalen Besitz werden entsprechend im Haushaltsplan eingeordnet und die Förderung beantragt. (1) |
| 1. Erfassung der kommunalen Objekte als Tabelle/ Datei. Jährliche Überprüfung, welche Objekte sind noch relevant sind, welche Fördermittel es gibt und was in den Haushalt der Stadt eingeordnet werden muss. (1) 2. Erfassung privater Objekte. (1) |
| Vorheriger Erwerb von Grundstücken durch die Kommune erleichtert die Umsetzung der Förderregularien. (1) |
| Die Digitalisierung erfolgt mit Hilfe von ArcGIS, dies wird als sehr gut empfunden, da die jeweiligen Shape-Files verwaltungsintern auch in anderen Ämtern genutzt werden können. (1) |
| Interne Aufgabenzuordnung zur federführenden Bearbeitung "verwaarloster GS" im ordnungsrechtlichen Sinne (Gefahrenabwehr) am Umweltamt, systematische Erfassung und Kopplung an elektronischer Aktenverwaltung --> beides hat zu einem effektiven Handeln geführt. |
| Besonders bewährt hat sich die Erfassung von Brachflächen in einem speziell dafür vorhandenen GIS, welches durch die Vergabe verschiedener Nutzungs- und Zugriffsrechte durch eine Vielzahl von Mitarbeitern der Stadt Leipzig nutzbar ist und der Informationsbereitstellung im Zusammenhang mit Brachflächen im Gebiet der Stadt dient. |

6.3 Zwischennutzung auf Brachen in sächsischen Kommunen

Im Folgenden werden die Befragungsergebnisse vorgestellt, welche sich speziell auf das Thema „Zwischennutzung auf Brachen“ beziehen:

6.3.1 Wissensstand zu „Zwischennutzungen auf Brachen“ (Frage 5a und 5b)

Die Möglichkeit, Brachflächen einer temporären Nutzung in der Zeit zwischen dem Verlust der ursprünglichen und dem Beginn der geplanten Folgenutzung zuzuführen, ist 42 % der sächsischen Teilnehmer-Kommunen bekannt. Betrachtet man den Bekanntheitsgrad in den Kommunen verschiedener Einwohner-Größenklassen (siehe **Abb. 6-16** und **Tabelle B-18**), so liegt die geringste Popularität des Zwischennutzungs-Konzeptes mit 15 % bei den Landgemeinden. In den Klein- und Mittelstädten ist die Idee bei 53 % (Kleinstädte) bzw. 50 % (Mittelstädte) nicht unbekannt. Auch die beiden Großstädte kennen „Zwischennutzungen auf Brachflächen“, weshalb sich für diese Einwohner-Größenklasse ein Bekanntheitsgrad von 100 % ergibt.

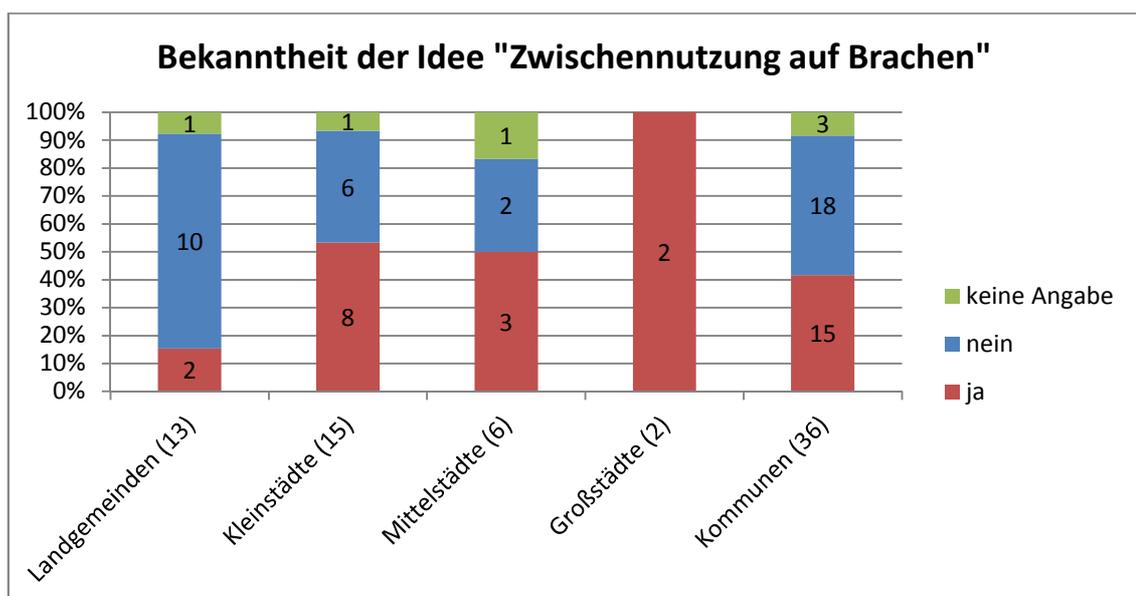


Abb. 6-16: Bekanntheit der Idee „Zwischennutzung auf Brachen“ in den 36 sächsischen Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik. (→ Frage 5a)

Von den 15 Kommunen, denen die Idee „Zwischennutzung auf Brachflächen“ bekannt ist, erachten 73 % diese als sinnvoll, 20 % sind sich unschlüssig und wählen diesbezüglich die Antwort „weder noch“ und eine Kommune enthält sich einer Antwort. Keine der Kommunen betrachtet die Zwischennutzungs-Idee als nicht-sinnvoll (siehe **Tabelle 6-14**).

Tabelle 6-14: Anteil der Kommunen, denen die Idee „ZN auf Brachflächen“ bekannt ist und diese als sinnvoll erachten (→ Frage 5b)

| Erachten Sie die Idee "ZN auf Brachen" für sinnvoll? | Kommunen (15) |
|--|---------------|
| ja | 73 % (11) |
| nein | 0 % (0) |
| weder noch | 20 % (3) |
| keine Angabe | 7 % (1) |

6.3.2 Realisierung von Zwischennutzungen auf Brachen

Tabelle 6-15 gibt Aufschluss darüber, inwiefern die Kommunen der verschiedenen Kategorien Zwischennutzungen auf Brachen realisieren.

Tabelle 6-15: Anteil der Kommunen, in denen Zwischennutzungen auf Brachen realisiert werden, unterteilt in die Teilnehmer-Kommunen, welchen die Idee „ZN auf Brachen“ als sinnvoll erachten, welchen diese Idee bekannt und alle Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik (→ Frage 5c)

| Realisierung von ZN | Kommunen, die "ZN auf Brachen" als sinnvoll erachten (11) | Kommunen, denen "ZN auf Brachen" bekannt ist (15) | Kommunen mit Brachflächenproblematik | | | | |
|---------------------|---|---|--------------------------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | | Landgemeinden (13) | Kleinstädte (15) | Mittelstädte (6) | Großstädte (2) | gesamt (36) |
| ja | 64 % (7) | 47 % (7) | 0 % (0) | 13 % (2) | 50 % (3) | 100 % (2) | 19 % (7) |
| nein | 36 % (4) | 53 % (8) | 100 % (13) | 87 % (13) | 50 % (3) | 0 % (0) | 81 % (29) |

In 19 % der 36 Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik werden Zwischennutzungen realisiert, darunter befinden sich zwei Kleinstädte, drei Mittelstädte und zwei Großstädte, jedoch keine der Landgemeinden. Betrachtet man lediglich die Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik, denen das Konzept der Zwischennutzungen bekannt ist, so ergibt sich bezüglich der Umsetzung von Zwischennutzungen auf Brachen ein Anteil von 47 %. Von den 11 Kommunen wiederum, die diese Idee auch für sinnvoll erachten, realisieren 64 % temporäre Nutzungen.

Welche Kommunen dies genau sind, welcher Einwohner-Größenklasse sie zugehören und wie sich deren Einwohner-Zahl in den letzten 10 Jahren entwickelt, darüber gibt **Tabelle 6-16** Auskunft.

Tabelle 6-16: Name, EW-Größenklasse und Entwicklung der EW-Zahl in den sieben Teilnehmer-Kommunen, die Zwischennutzungen realisieren. Bei den grau hinterlegten Kommunen ist die Kommune nicht an den ZN beteiligt.

| Name der Kommune | Einwohner-Größenklasse | Entwicklung der EW-Zahl |
|---------------------|------------------------|-------------------------|
| Crimmitschau | Kleinstadt | sinkend |
| Tharandt | Kleinstadt | stagnierend |
| Glauchau | Mittelstadt | sinkend |
| Zwickau | Mittelstadt | sinkend |
| Görlitz | Mittelstadt | sinkend |
| Leipzig | Großstadt | steigend |
| Dresden | Großstadt | steigend |

Zwei der sieben Kommunen, in denen Zwischennutzungen auf Brachen realisiert werden, sind Kleinstädte, drei sind Mittel- und zwei sind Großstädte. Vier dieser Kommunen (alle Mittelstädte und eine Kleinstadt) weisen sinkende Einwohner-Zahlen auf. In einer der Kleinstädte stagniert die Bevölkerungsentwicklung und in den beiden Großstädten wächst sie.

Die Fragebogen-Bearbeiter der beiden Kommunen Tharandt und Görlitz gaben in Bezug auf die Umsetzung von Zwischennutzungen an, dass Zwischennutzung ohne Unterstützung und Motivation durch die Kommune entstünden. Es besteht also das Wissen über die Existenz von temporären Nutzungen, jedoch ist die Kommune daran nicht beteiligt. Es konnten demnach im Rahmen der Befragung keine näheren Informationen darüber in Erfahrung gebracht werden.

In **Tabelle 6-17**, welche Informationen über die Umsetzung der Zwischennutzungen in den betreffenden Kommunen enthält, sind „Tharandt“ und „Görlitz“ deshalb nicht vertreten. Die ersten drei Spalten vermitteln die Aussagen bezüglich „Anzahl der Brachen“, ihrer „systematischen Erfassung“ sowie der „Vorgehensweise bei der Bearbeitung der Brachen“, um die Informationen bezüglich der Zwischennutzungen besser im kommunalen Handeln der Kommune einordnen zu können.

Tabelle 6-17: Übersicht über die Umsetzung von ZN auf Brachen bei den fünf Teilnehmer-Kommunen, die diesbezügliche Informationen angegeben haben. (→ Frage 5a – 8b)

| | Crimmitschau | Glauchau | Zwickau | Leipzig | Dresden |
|--|--|--|--|--|---|
| Anzahl der Brachen | 300 | > 100 | 55 (ohne Wohnbrache, Baulücken, Abrissflächen) | 3903 Flurstücke | 1200 Flurstücke (ausschließlich verwahrloste Grundstücke) |
| systematische Erfassung der Brachen | ja | ja | k. A. | ja | ja |
| Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Brachen | ordnungsrechtlich und städteplanerisch | ordnungsrechtlich und städteplanerisch | ordnungsrechtlich und städteplanerisch | vorwiegend städteplanerisch | vorwiegend ordnungsrechtlich |
| Realisierung von Zwischennutzungen seit... | 2010 | k. A. | 2013 | 1999 | 1999 |
| bearbeitende Verwaltungseinheit | Bauamt, Wirtschaftsförderung | Liegenschaften | Liegenschaften | Amt für Stadtsanierung und Wohnungsbauförderung | Umweltamt |
| Anzahl bisher realisierter Zwischennutzungen | 3 (entspricht 1 % der Brachen) | 4 bis 5 (entspricht 5 % der Brachen) | 2 (entspricht 4 % der Brachen) | 280 (entspricht 7 % der brachliegenden Flurstücke) | ca. 30 (entspricht 2,5 % der verwahrlosten Flurstücke) |
| systematische Umsetzung von Zwischennutzungen | nein | nein | nein | ja | Ja, bis 2002 (in dieser Zeit ca. 15 ZN realisiert) |
| Flächen für Zwischennutzungen | öffentliche Flächen | öffentliche Flächen | private Flächen | öffentliche und private Flächen | öffentliche und private Flächen |

| | Crimmitschau | Glauchau | Zwickau | Leipzig | Dresden |
|---|--|--|------------------|---|---|
| Art der Zwischennutzungen | Grünflächen | Grünflächen, Sport- und Spielflächen, Stadtteilplatz als Begegnungsort | Kunst und Kultur | Grünflächen, alternative Wohnformen, Kunst und Kultur, Sport- und Spielflächen, Infrastruktur | Grünflächen, alternative Wohnformen, Kunst und Kultur, Wochenmärkte, Sonderveranstaltungen (z.B. Stadtteilstefte) |
| Kommune als Initiator | ja | nein | ja | ja | ja, bis 2002 |
| Kommune als Vermittler | ja | nein | ja | ja | ja |
| Art der Zusammenführung von Eigentümer und Nutzungsinteressenten | k. A. | k. A. | k. A. | Internetdatenbank: www.flaechen-in-leipzig.de | Eigentümer wird formlos (zusammen mit Kurzkonzept der ZN-Idee) über das Nutzungsinteresse informiert |
| Abstimmungen in der Verwaltung | ja | ja, nach Bedarf zwischen den berührten Fachbereichen | ja | ja, durch Beteiligung der Flächenämter (AG Flächenmanagement) | Ja, bei Bedarf zwischen berührten Fachbereichen |
| Anreize für Zwischennutzungen | nein | nein | nein | ja, Förderung der Baumaßnahme | Ja, bis 2002 (finanzielle Förderung aus kommunalem Haushalt) |
| bauplanungsrechtliche Instrumente | Stadtumbaumaßnahmen, Stadtumbauvertrag | Duldungsverträge | nein | Stadtumbaumaßnahmen, Stadtumbauvertrag | nein |
| bauordnungsrechtliche Instrumente | nein | Einzelfallgenehmigung | nein | nein | nein |
| kommunale Satzung | nein | nein | nein | nein | nein |

| | Crimmitschau | Glauchau | Zwickau | Leipzig | Dresden |
|---|-------------------------------|--|---|--|--|
| Vertragsart | k. A. | privatrechtliche Verträge, Pflegeverträge, | privatrechtliche Verträge | öffentlich-rechtliche Verträge, privatrechtliche Verträge | privatrechtliche Verträge, bis 2002 öffentlich-rechtliche Verträge |
| Vertragspartner | k. A. | Stadt, Vereine, Institutionen | k. A. | Private, Kommune, sonstige Immobilienmarkt-Teilnehmer | Privateigentümer bzw. Kommune und Nutzungsinteressent |
| Finanzierung | Fördermittel (Stadtumbau Ost) | Fördermittel (sporadisch, bspw. VwV-StBauE), städtische Zuschüsse, Eigenmittel der Vertragspartner | Spenden/Sponsoring, Eigenmittel | Fördermittel (SUO, EFRE, SEP), Ehrenamt, Mitgliedsbeiträge Verein | Ehrenamt, Eigenmittel, Mitgliedsbeiträge, bis 2002 auch öffentliche Mittel aus kommunalem Haushalt |
| Bürgerbeteiligung | nein | nein | spezielle Infoveranstaltung (EW-Versammlung im Stadtteil) | Infomaterial, spez. Infoveranstaltungen, Wettbewerbsverfahren, Veranstaltungen/Straßenfeste vor Ort, Einbeziehung von Bildungsträgern (Kinder-/ Schülerbeteiligung), Ansprache/Einbeziehung der Kunstszene, etc. | nein |
| Besonders bewährte Herangehensweisen | k. A. | k. A. | k. A. | k. A. | k. A. |

6.3.3 Probleme bei der Realisierung von Zwischennutzungen

In **Tabelle 6-18** werden die Probleme dargestellt, die die Kommunen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Zwischennutzungen angegeben haben.

Tabelle 6-18: Probleme der Kommunen bei der Realisierung von Zwischennutzungen

| Name der Kommune | Probleme bei der Realisierung von Zwischennutzungen |
|------------------|---|
| Crimmitschau | k. A. |
| Tharandt | k. A. |
| Glauchau | bis jetzt nicht |
| Zwickau | mangelnde Finanzierung |
| Görlitz | „[...] ist die rechtliche Ausgangslage sehr schwierig. Zwischennutzungen sind rechtlich deutlich weniger und unklarer geregelt als dauerhafte Nutzungen für Flächen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen (BauGB, Landesbauordnung) lassen eine Zwischennutzung nicht unmittelbar und mit gegebenenfalls erweitertem Ermessensrahmen zu. Oft zeigt sich in diesem Zuge auch die Problematik oder Fragestellung, ob die ehemalige Nutzung durch eine andersartige Zwischennutzung aufgegeben werden muss - dies ist jedoch meist nicht der Wille, sodass damit von einer Zwischennutzung oft abgesehen wird.“ |
| Leipzig | k. A. |
| Dresden | Eigentumsverhältnisse |

6.4 Wünsche für die Zukunft

Auf die Frage, was sie sich für die Zukunft wünschen, um die Bearbeitung von Brachflächen und deren Zwischennutzung leichter und effektiver zu gestalten (siehe **Tabelle 6-19**), nannten 33 % der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik Wünsche in Zusammenhang mit einer besseren Finanzierung bzw. Förderung. 19 % der Kommunen machen Vorschläge für eine angepasste Gesetzgebung und 8 % der Kommunen wünschen sich mehr personelle Ressourcen. Weitere Wünsche, welche sich nicht den genannten Kategorien zuordnen lassen, werden unter „sonstiges“ zusammengefasst. Die genauen Angaben zu dieser Frage sind im Anhang in **Tabelle B-19** aufgeführt.

Tabelle 6-19: Wünsche der 36 Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik, um die Bearbeitung von Brachflächen und deren Zwischennutzungen in Zukunft zu erleichtern bzw. effektiver zu gestalten (→ Frage 11a)

| Wünsche für die Zukunft | Kommunen mit Brachflächenproblematik (36) |
|---------------------------|---|
| Finanzierung/Fördermittel | 33 % (12) |
| Rechtliche Handhabe | 19 % (7) |
| Personal | 8 % (3) |
| sonstiges | 17 % (6) |

In diesem Zusammenhang wurden die Kommunen auch gefragt, ob sie sich Handreichungen zum Umgang mit Brachflächen und deren Zwischennutzung wünschen (siehe **Tabelle 6-20**). 78 % der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik haben diese Frage bejaht. Jeweils 11 % sind nicht an einer solchen Handreichung interessiert bzw. haben diesbezüglich keine Angabe gemacht.

Tabelle 6-20: Wunsch der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik nach einer Handreichung zum Umgang mit Brachflächen und deren Zwischennutzung. (→ Frage 11c)

| Wunsch nach Handreichung | Kommunen mit Brachflächenproblematik (36) |
|--------------------------|---|
| ja | 78 % (28) |
| nein | 11 % (4) |
| keine Aussage | 11 % (4) |

7 Diskussion der Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Befragung diskutiert. Die Grundlage dafür bilden die in den Kapiteln **2**, **3** und **4** herausgearbeiteten Thesen:

| |
|--|
| (1) Bei der Mehrheit der befragten Kommunen, vor allem aber bei den Kommunen mit sinkender Bevölkerungszahl, besteht eine Brachflächenproblematik. |
| (2) Innerhalb der sächsischen Kommunen, bei denen ein Brachflächenproblem besteht, gibt es Unterschiede im Brachen-Bestand. |
| (3) Innerhalb der sächsischen Kommunen gibt es Unterschiede im Umgang mit Brachen. |
| (4) Die Idee „Zwischennutzung auf Brachflächen“, inkl. deren Vorteile, ist der Mehrheit der sächsischen Kommunen mit Brachflächenproblematik bekannt und wird in einigen Kommunen des Freistaates umgesetzt. |
| (5) In Bezug auf die Umsetzung von Zwischennutzungen gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen bei den sächsischen Kommunen |
| (6) Mit Hilfe einer strukturierten Vorgehensweise lassen sich Zwischennutzungen fördern |
| (7) Es gibt zahlreiche Hemmnisse bei der Realisierung von Zwischennutzungen |

Wird innerhalb der aufgestellten Thesen von einer „Mehrheit“ gesprochen, so ist damit im Rahmen dieser Untersuchung ein Anteil von über 50% der teilnehmenden Kommunen gemeint. Das heißt also, wenn die Annahmen (1) und (4) bei über 50% der teilnehmenden Kommunen zutreffen, gelten die Thesen im Rahmen der vorliegenden Arbeit als bestätigt. These Nr. (6) gilt dann als bestätigt, wenn in den untersuchten Kommunen mit einer strukturierten Vorgehensweise prozentual (Anzahl der Zwischennutzungen/Anzahl der Brachen) deutlich mehr (d.h. mehr als 10%) Brachflächen zwischengenutzt werden als in Kommunen ohne ein solch strukturiertes Vorgehen.

Am Ende jedes Unterkapitels wird, eingerückt und mit einem ➤ versehen, die jeweilige These aufgegriffen und beantwortet.

Analog zu **Kapitel 6** bezieht sich die Diskussion ausschließlich auf die Kommunen, welche an der Befragung teilgenommen haben („Teilnehmer-Kommunen“). Sofern sich ein Abschnitt auf *alle* sächsischen Kommunen bezieht, wird explizit darauf hingewiesen.

Weiterhin soll an dieser Stelle betont werden, dass die Aussagekraft der Ergebnisse, welche nun diskutiert werden, je nach Einwohner-Größenklasse (siehe **Abb. 6-2**) und Anzahl der Antworten auf die jeweiligen Fragen, unterschiedlich hoch ist. Da der Freistaat Sachsen nur über drei Großstädte verfügt, von denen zwei an der Befragung teilnahmen, haben die diesbezüglichen Aussagen und Schlussfolgerungen eine hohe Geltungskraft. Die Rücklaufquote liegt für die Mittelstädte bei 29 % und ist daher deutlich geringer als bei den Großstädten, jedoch im Vergleich zu den Kleinstädten und Landgemeinden - deren Rücklaufquote bei 12 % (Landgemeinden) bzw. 15 % (Kleinstädte) liegt - immer noch relativ hoch. Folglich haben die nun zu diskutierenden Daten für die Städte und Gemeinden bis 20.000 EW die geringste Aussagekraft.

7.1 **These 1: Bei der Mehrheit der befragten Kommunen, vor allem aber bei den Kommunen mit sinkender Bevölkerungszahl, besteht eine Brachflächenproblematik.**

Der Begriff „Brachflächenproblematik“ wurde innerhalb des Fragebogens nicht genauer erläutert, da die häufigste Ursache für das Vorliegen einer Brachflächenproblematik - die erhöhte Anzahl an Brachflächen - aufgrund der sehr unterschiedlichen Kommunengrößen relativ zu sehen ist und deshalb nicht genau definiert werden kann. Neben der hohen Anzahl an Brachflächen können „Brachflächenprobleme“ u. a. auch dann auftreten, wenn es an ausreichender Sicherung auf den Brachen mangelt, Vandalismus auftritt, das Stadtbild durch den Transport eines Images von Niedergang und Wertlosigkeit erheblich beeinträchtigt wird, Beschwerden aus der Bevölkerung wegen Abfallablagerungen, Ungeziefer etc. eingehen, und/oder lange Zeit keine Entwicklung auf den Brachflächen stattfindet. Wie bei den Angaben zur Anzahl der Brachflächen¹⁵ innerhalb der Kommunen deutlich wurde, kann aufgrund dieser Umstände gerade bei Landgemeinden bereits eine einzige Brachfläche als Problem wahrgenommen werden – bspw. wenn diese im Ortskern liegt, zunehmend verwahrlost und somit das Ortsbild erheblich negativ beeinflusst. Auch einige der Kleinstädte, welche innerhalb ihrer Kommune ein Brachflächenproblem sehen, geben z. T. nur 10 oder sogar unter 10 Brachflächen an. In anderen, größeren Kommunen kann sich ein Brachflächenproblem hingegen vor allem durch eine sehr hohe Anzahl (z. T. weit über 500) an Brachflächen darstellen. Die Beantwortung der Frage nach dem Vorliegen eines Brachflächenproblems setzt also voraus, dass der entsprechende Mitarbeiter aus der kommunalen Verwaltung den aktuellen „Brachen-Zustand“ in seiner Kommune kennt und entsprechend bewertet, inwiefern die Zahl an Brachen in seiner Kommune das „natürliche“ Maß¹⁶ übersteigt, bzw. ob der *Zustand* der Brachflächen als problematisch zu erachten ist. Die Einschätzung des befragten kommunalen Mitarbeiters bezüglich der Existenz einer Brachflächenproblematik hängt also stark von dessen subjektiver Wahrnehmung ab und muss als solche betrachtet und beurteilt werden.

Die konkreten Ergebnisse der standardisierten Befragung sind diesbezüglich sehr deutlich: 58 %, also mehr als die Hälfte der Teilnehmer-Kommunen, sehen sich mit einer Brachflächenproblematik konfrontiert (siehe **Abb. 6-4**)¹⁷. Während alle Teilnehmer-Kommunen ab 20.000 EW ein Brachflächenproblem angeben, sind es bei den Kleinstädten 71 % und bei den Landgemeinden lediglich 39 %. Es liegt daher der Schluss nahe, dass die Wahrscheinlichkeit einer Brachflächenproblematik mit zunehmender Kommunengröße steigt. Jedoch muss auch die Aussagekraft der Ergebnisse (siehe **Abb. 6-2**) mit in Betracht gezogen werden, welche bei die-

¹⁵ Die genauen Angaben zu den Brachflächenzahlen sind der Gesamttabelle im Anhang C (Variable 4B) zu entnehmen.

¹⁶ Als natürlicher Teil des Kreislaufs der Flächenentwicklung (siehe Kapitel 2.2) ist ein gewisser, geringer Anteil an Brachflächen innerhalb einer Kommune durchaus als „normal“ einzuschätzen.

¹⁷ Hierbei wurde jedoch nicht erfragt, ob die Brachflächenproblematik auf einer hohen Brachflächenzahl oder dem schlechten Zustand der Brachen basiert.

sen beiden EW-Größenklassen mit nur 15 % (Kleinstädte) bzw. 12 % relativer Rücklaufquote (Landgemeinden) deutlich geringer als bei den Groß- und Mittelstädten ist.

Zieht man jedoch die Vielzahl an möglichen Ursachen für die Entstehung von Brachen (siehe Unterpunkt **2.2**) hinzu, so scheint es durchaus nachvollziehbar, dass gewisse Folgen des ökonomischen, sozialen und räumlichen Strukturwandels – wie bspw. Deindustrialisierungsprozesse oder Rationalisierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen öffentlicher Infrastruktursysteme – vor allem in den Kommunen zu beobachten sind, die Wirtschafts- oder Industriestandorte darstellen oder darstellten. Dies sind selten Landgemeinden, sondern vornehmlich städtische Regionen. BÖNSCH (2011) stellt diesbezüglich fest, dass das Brachen-Phänomen vor allem an Wirtschaftsstandorten in monostrukturellen und peripheren Räumen auftritt. In altindustriellen und strukturschwachen Städten und Regionen fehle häufig die Nachfrage nach nutzbaren Flächen, weshalb Flächen häufiger brachfielen.

Ob die Kommunen, welche nicht an der Befragung teilgenommen haben (eine Großstadt, 15 Mittel- und 120 Kleinstädte sowie 232 Landgemeinden) den Fragebogen nicht beantwortet haben, weil sie in ihren Kommunen aufgrund des Nicht-Vorhandenseins einer Brachflächenproblematik keinen Bezug zum Thema „Brachflächen und Zwischennutzungen“ sehen oder weil eher mit Zurückhaltung auf das Thema „Schrumpfung“ reagiert wird, kann nur vermutet werden. Im zugehörigen Anschreiben der E-Mail, mit der die Fragebögen verschickt worden sind (siehe **Abb. D-3**), wurden allerdings auch die Kommunen ohne Brachflächenproblematik explizit darum gebeten, zum Zwecke der Repräsentativität an der Befragung teilzunehmen.

Ein weiterer Umstand, welcher zur Nicht-Teilnahme vieler Städte und Gemeinden geführt haben kann, ist sicherlich der Mangel an Zeit bzw. personellen Ressourcen. Welche Faktoren tatsächlich die Ursache für den relativ geringen Rücklauf zur Befragung sind, bleibt jedoch Spekulation.

Im Rahmen der Befragung wurde nicht erhoben, ob die Gründe für das Vorhandensein einer Brachflächenproblematik in den jeweiligen Kommunen eher im ökonomischen, im sozialen oder im räumlichen Strukturwandel zu finden sind. Betrachtet man aber den Anteil an Kommunen mit Brachflächenproblematik innerhalb der verschiedenen Kategorien der Bevölkerungsentwicklung in den letzten 10 Jahren (siehe **Abb. 6-5**), so wird deutlich, dass 30 der 36 Kommunen mit vorhandener Brachflächenproblematik sinkende Einwohnerzahlen aufweisen - dies entspricht 83 % und ist somit die deutliche Mehrheit. Aufgrund dieses hohen Anteils an Kommunen mit sinkender Bevölkerungsentwicklung innerhalb der Städte und Gemeinden mit Brachflächenproblematik kann angenommen werden, dass Schrumpfungs- und Abwanderungstendenzen eine große Rolle bei der Entstehung der Brachflächenprobleme spielen.

Jedoch haben laut den Befragungsergebnissen auch die beiden Großstädte Leipzig und Dresden, deren Einwohnerzahlen aktuell stark steigen, sowie eine weitere Kleinstadt mit leicht steigender Bevölkerungszahl, ein Brachflächenproblem (siehe **Abb. 6-6**). Trotz der aktuell insgesamt steigenden Bevölkerungszahlen in Sachsen, welche sich besonders auf die Großstädte Leipzig, Dresden und Chemnitz sowie deren Umland konzentrieren (vgl. STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN, 2015), sind zurückliegende Schrumpfungs- und Abwanderungspro-

zesse als relevante Gründe für die dortige hohe Brachenzahl – neben anderen Ursachen wie Spekulationen mit Grundstücken und Immobilien, Deindustrialisierungsprozesse, Fehlplanungen usw. – nicht auszuschließen, denn die Bevölkerungsverluste in Sachsen waren durch Abwanderungen und Geburtenrückgang nach der Wiedervereinigung bis ca. 2010 enorm hoch¹⁸. Zudem verteilen sich die jetzigen Wanderungsgewinne vor allem in städtischen Regionen recht unterschiedlich - Ortsteile mit hohen Bevölkerungsgewinnen stehen solchen mit hohen Verlusten gegenüber¹⁹ (vgl. MUSCHAK, WEILAND, & BANZHAF, 2009), sodass diese weiterhin mit hohen Brachflächenzahlen konfrontiert sind.

- Es trifft also zu, dass bei der Mehrheit (über 50 %) der Teilnehmer-Kommunen, vor allem bei den schrumpfenden Kommunen, ein Brachflächenproblem auftritt. Zusätzlich scheint eine Brachflächenproblematik umso wahrscheinlicher, je größer die Kommune ist. Jedoch sind die diesbezüglichen Einschätzungen der jeweiligen kommunalen Bearbeiter der Fragebögen subjektiv und müssen demnach auch als solche beurteilt werden. Weiterhin ist anzumerken, dass aufgrund des Rücklaufs von lediglich 14,4 % eine diesbezüglich gesicherte Aussage für *alle* sächsischen Kommunen nicht möglich ist.

7.2 These 2: Innerhalb der sächsischen Kommunen, in denen eine Brachflächenproblematik besteht, gibt es Unterschiede im Brachen-Bestand.

Angaben zum Brachen-Bestand, welche im Rahmen dieser Arbeit Informationen zu Anzahl und Art der Brachen sowie zur Eigentümersituation auf diesen beinhalten, setzen natürlich eine grundlegende Wissensbasis des kommunalen Mitarbeiters, welcher den Fragebogen bearbeitet, voraus. Im folgenden Unterkapitel werden zunächst ausschließlich die im Rahmen der Befragung vermittelten Informationen zum Brachen-Bestand in den sächsischen Kommunen diskutiert, bevor in Unterpunkt **7.3** speziell auf die Erfassung und den Umgang mit diesen eingegangen wird.

7.2.1 Anzahl der Brachen in sächsischen Kommunen

Betrachtet man die Angaben zur Anzahl der Brachflächen bei den Kommunen mit Brachflächenproblematik, so sind diese extrem divers. **Abb. 6-12** zeigt deutlich, dass die Zahl der Brachen mit zunehmender Kommunengröße steigt: Alle Großstädte zählen weit über 500 und reichlich ein Drittel der Mittelstädte über 400 brachgefallene Grundstücke. Hierbei muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Angaben der Kommunen nicht einheitlich sind. Beide Großstädte merkten an, dass sich die Angabe zur „Anzahl der Brachflächen“ auf Flurstü-

¹⁸ Daten zu räumliche Bevölkerungsbewegungen 1990 – 2014 in Sachsen verfügbar unter <http://www.statistik.sachsen.de/html/9687.htm>, letzter Aufruf: 08.12.2015

¹⁹ Umzüge und Bevölkerungssaldi in Dresden nach Stadtteilen, verfügbar unter: <http://www.dresden.de/de/leben/stadtportrait/statistik/bevoelkerungsgebiet/bevoelkerungsbewegung.php> letzter Aufruf: 08.12.2015

cke beziehe, da deren Brachen-Erfassung flurstücksgenau erfolge. Da eine Brache nicht zwingend genau einem Flurstück entspricht, ist die Angabe diesbezüglich nicht direkt übertragbar. Gleichwohl kann bei deren hohen Zahlen an brachliegenden Flurstücken davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Brachflächen in den Großstädten mindestens 500 entspricht. Zusätzlich gab die Stadt Zwickau an, nicht alle Brache-Arten, sondern i.d.R. nur Gewerbe- und Industriebrachen als Voraussetzung für den Erhalt von Fördermitteln²⁰ zu erfassen. Auch die Landeshauptstadt Dresden teilte im Rahmen der Befragung nur die Zahl der brachliegenden Flurstücke mit, welche als verwahrlost gelten. Es ist davon auszugehen, dass auch in weiteren Kommunen aufgrund der uneinheitlichen Erfassung nicht alle Brachen aufgeführt werden und die Zahl der Brachflächen für diese nach oben korrigiert werden müsste.

Um den Einfluss zu untersuchen, welchen die Entwicklung der EW-Zahl auf die Anzahl der Brachen haben kann, bietet sich eine diesbezüglich differenzierte Betrachtung der Kleinstädte (siehe **Tabelle B-6**) an²¹, wobei zu erkennen ist, dass die Entwicklung der Bevölkerungszahl einen Einfluss auf die Brachen-Anzahl zu haben scheint, da nur in den Kleinstädten mit sinkender EW-Zahl mehr als 100 Brachflächen vorhanden sind. In den Kleinstädten mit stagnierender oder steigender EW-Zahl hingegen werden weniger als 100 Brachen angegeben. Dabei lässt allein schon der Fakt, dass die EW-Zahlen bei 83 % der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik sinken, Rückschlüsse auf die Einflusskraft dieses Kriteriums zu.

Fokussiert man jedoch die Betrachtung allein auf die *Anzahl* der Brachen, so fällt auf (siehe **Abb. 6-13**), dass der Faktor „EW-Größenklasse“ den Einfluss des Faktors „Entwicklung der EW-Zahl“ in Bezug auf die Anzahl der Brachen mitunter sogar überlagern kann. So sind bspw. zwei der drei Kommunen mit mehr als 500 Brachen wachsende Kommunen mit mehr als 100.000 EW (Leipzig und Dresden). In der dritten Kommune mit mehr als 500 Brachen sank zwar die Zahl der Einwohner in den letzten 10 Jahren, sie gehört jedoch mit mehr als 20.000 EW auch zu den größeren Kommunen.

Mit zunehmender EW-Größenklasse steigt aller Voraussicht nach bei einem Großteil der Kommunen auch deren Flächenausdehnung – dieser Faktor allein dürfte bereits einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Anzahl der Brachflächen nehmen. Weiterhin ist davon auszugehen, dass, umso größer eine Kommune ist, die Anzahl und die Wahrscheinlichkeit für die Faktoren, welche das Brachfallen von Grundstücken und Gebäuden bedingen (siehe Unterpunkt **2.2**), zunehmen. Zusätzlich gibt es sogar Faktoren, wie bspw. die Spekulation mit Grundstücken und Immobilien, welche verstärkt in wachsenden Kommunen auftreten und dort zum Brachfallen von Grundstücken führen. Es ist folglich nicht der Fall, dass eine schrumpfende Kommune au-

²⁰ Ca. 1/3 aller sächsischen Kommunen beteiligt sich am Brachflächenmanagement im Rahmen des KWIS.net als Voraussetzung für diverse Fördermittel. Bisher wurden ca. 8000 Brachen eingepflegt. Diese Datenbank ist jedoch nicht öffentlich zugänglich (Telefonische Auskunft von Herrn Kern, Wirtschaftsförderung Sachsen, vom 22.03.2016)

²¹ Für eine entsprechende differenzierte Untersuchung bietet sich ausschließlich die Kategorie „Kleinstädte“ an, da alle Landgemeinden unter 100 Brachflächen enthalten, alle Mittelstädte sinkende EW-Zahlen und alle Großstädte steigende EW-Zahlen aufweisen.

tomatisch mehr Brachen aufweist als eine wachsende, denn die Anzahl an Brachflächen ist von einer Vielzahl von Faktoren - wie bspw. der Kommunengröße - abhängig, weshalb sie in den befragten Kommunen stark variiert.

7.2.2 Art der Brachen in den sächsischen Kommunen

In Bezug auf die häufigsten Brache-Arten wurde deutlich (siehe **Tabelle 6-8**), dass bei dem größten Teil der befragten Kommunen (über 80 %) Wohnbrachen am häufigsten- bzw. zweithäufigsten vorkommen. Dies geht konform mit den Angaben von DRANSFELD & LEHMANN (2008), nach denen dieser Brachflächentypus den größten Anteil in den neuen Bundesländern einnimmt. Die Ursachen hierfür dürften vorrangig im Geburtenrückgang und in der Abwanderung der Bevölkerung liegen. Deutlich mehr als die Hälfte der befragten Kommunen setzen hingegen die Gewerbebrache auf Rang 1 oder 2 ihrer häufigsten Brachen, wobei diesbezügliche Ursachen eher in den Folgen des ökonomischen Strukturwandels zu suchen sind (siehe **Unterpunkt 2.2**). Weiterhin häufig sind die ebenfalls durch den ökonomischen Strukturwandel entstandenen Industriebrachen, welche bei reichlich einem Drittel der Kommunen zu den häufigsten Brachen zählen. In deutlich weniger Kommunen stellen hingegen landwirtschaftliche Brachen, Baulücken und Abrissflächen, Infrastruktur- und Verkehrsbrachen sowie Militärbrachen die häufigsten Brachen dar. Dies kann entweder bedeuten, dass diese Brache-Arten schlichtweg weniger genau erfasst werden, von vornherein seltener vorhanden waren oder aber, dass viele dieser Brachen bereits erfolgreich revitalisiert bzw. renaturiert worden sind. Weiterhin kann vermutet werden, dass es mitunter schwierig ist, Wohn-, Gewerbe- und Industriebrachen zu revitalisieren bzw. zu renaturieren, da rechtliche Probleme wegen ungeklärter Besitzverhältnisse und sich nicht kümmernder Eigentümer gerade bei Wohnbrachen häufiger auftreten und die Altlastensanierung bei Industrie- und Gewerbebrachen hohe Kosten verursacht.

7.2.3 Eigentümersituation auf Brachen in sächsischen Kommunen

Interessant ist auch die vorherrschende Eigentümersituation auf den Brachflächen (siehe **Tabelle 6-9**), da eine Kommune die Maßnahmen, welche über die Gefahrenbeseitigung bzw. die Schaffung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit hinaus gehen, nur auf *den* Brachen durchführen bzw. veranlassen kann, welche sich in ihrem, also in kommunalem, Besitz befinden.

Ein Großteil (88 %) der sächsischen Kommunen setzen private Einzelpersonen auf Rang 1 oder 2 der häufigsten Eigentümer und in knapp weniger als der Hälfte der Kommunen stellen öffentliche Träger die häufigsten bzw. zweithäufigsten Brachen-Besitzer dar. Weiterhin häufig (24 %) sind private Erben- und Eigentümergemeinschaften sowie Herrenlosigkeit auf Brachflächen. Der hohe Anteil an Brachen, die sich in Besitz privater Eigentümer befinden (dazu zählen private Einzelpersonen sowie Erben- und Eigentümergemeinschaften), kann dabei ein Hinweis darauf sein, dass diese häufig - sowohl aus finanziellen, gesundheitlichen oder sonstigen Gründen - nicht dazu in der Lage sind, ihre Brachen wieder einer Nutzung zuzuführen, bzw. sie zu revitalisieren oder zu renaturieren. Bei den wenigsten Kommunen gehören die Finanz- und Grundstücksgesellschaften zu den häufigsten Eigentümern der Brachen. Das kann wiederum

damit zusammenhängen, dass diese meist an einer schnellen Verwertung ihrer Grundstücke interessiert sind (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008).

- Offensichtlich gibt es also gewisse Unterschiede im Brachen-Bestand. Diese sind am deutlichsten in Bezug auf die divergierende Anzahl der Brachflächen erkennbar, welche u. a. auf die Kommunengröße sowie auf die Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren zurückzuführen ist. Auch die jeweils häufigsten Brache-Arten unterscheiden sich bei den Kommunen, wobei Wohn- und Gewerbebrachen deutlich am häufigsten auftreten. Bezüglich der Eigentümersituation auf den Brachen wurde erkennbar, dass sich der mit Abstand größte Teil der Kommunen mit Brachflächen privater Eigentümer konfrontiert sieht.

Da es weder eine rechtlich festgelegte Brachen-Definition gibt, welche vorschreibt, wann eine Fläche bzw. ein Gebäude als „Brache“ zu bezeichnen ist, noch Regelungen vorhanden sind, ob und wie Brachen erfasst werden sollen, erfolgen die Brachen-Erfassungen in den sächsischen Kommunen nicht einheitlich. Daher liegt die Vermutung nahe, dass Unterschiede bei der Erfassung der Brachen einen gewissen Einfluss auf die vermittelten Angaben zum Brachen-Bestand haben.

7.3 These 3: Innerhalb der sächsischen Kommunen gibt es Unterschiede im Umgang mit Brachen.

Möchte man den Umgang der sächsischen Kommunen mit ihren Brachflächen diskutieren, so muss zunächst analysiert werden, inwiefern dieses Thema überhaupt Beachtung im kommunalen Verwaltungshandeln findet, bzw. ob die Arbeit zu diesem Themengebiet nach extern delegiert und außerhalb der kommunalen Verwaltung bearbeitet wird.

7.3.1 Beachtung der Brachflächenproblematik im Verwaltungshandeln sächsischer Kommunen

Im Rahmen der Befragung wurde deutlich (siehe **Abb. 6-7**), dass 86 % der Kommunen mit bestehender Brachflächenproblematik dieses Thema auch bearbeiten. Dazu zählen alle Teilnehmer- Groß- und Mittelstädte, sowie ein großer Anteil der Kleinstädte (87 %) und Landgemeinden (77 %). Umso erstaunlicher ist jedoch der Fakt, dass bei 14 % der Kommunen zwar das Vorhandensein eines Brachflächenproblems bekannt ist, dieses jedoch nicht bearbeitet wird. Schaut man sich dazu an, in welchen EW-Größenklassen trotz der bestehenden Problematik keine Bearbeitung der Brachen stattfindet, so sind dies 23 % der Landgemeinden und 13 % der Kleinstädte. Eine mangelnde Bearbeitung der Brachen birgt die Gefahr so genannter „trading-down“ Effekte, bei denen – bspw. infolge wilder Müllkippen oder ungeplanter Parkplätze - sowohl das städtebauliche Umfeld negativ geprägt wird als auch nachfolgende Nutzungen blockiert werden können (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008).

Gründe für die fehlende Bearbeitung der Brachen in den Kommunen können in Verbindung mit den in **Tabelle B-17** vermittelten Informationen bezüglich der Probleme in Zusammenhang

mit der Brachflächenbearbeitung gesucht werden. Sowohl bei den Landgemeinden, als auch bei den Kleinstädten, in denen die Brachflächenproblematik nicht bearbeitet wird, werden komplizierte Eigentumsverhältnisse bemängelt. Zudem wird von den Landgemeinden der Mangel an Fördergeldern für kleine Kommunen ohne Stadtentwicklungskonzept kritisiert. Tatsächlich sind für einige der Fördermittel (siehe **Tabelle 6-11**) die Kommunen nur dann antragsberechtigt, wenn sie zum Zeitpunkt der Antragsstellung mindestens 2.000 EW²² bzw. 5.000 EW²³ haben. Zusätzlich ist für die laut der Befragung am häufigsten genutzten Förderprogramme (z.B. „Brachflächenrevitalisierung (LBP)“²⁴, Zuwendungen aus EFRE²³ sowie „Stadtumbau Ost (SUO)“²⁵) ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) mit einem eigenen Fachteil „Brachen“ notwendig, in welchem die Maßnahmen aus der Perspektive der Bedarfsentwicklung in der Stadt als Ganzes begründet werden (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2006) und die zu fördernde Brachfläche Beachtung finden muss.

Im Rahmen der Fachtagung „Nachhaltige Flächenentwicklung in den Sächsischen Kommunen“²⁶, welche, organisiert durch das SMI und das SMUL, im Oktober 2015 in Ölsnitz im Erzgebirge stattfand, wurde durch einen Mitarbeiter des SMI von den Fördermöglichkeiten zur Brachflächenrevitalisierung berichtet. Die anschließende Diskussion machte deutlich, dass sich viele Kommunen personell und finanziell kaum dazu in der Lage sehen, ein solches Konzept zu erstellen²⁷. Auch WINKEL (2003) kommt in seinem Beitrag „Schrumpfung und ihre siedlungsstrukturellen Wirkungen“ zu dem Schluss, dass vielen Kommunen die personellen Voraussetzungen zur Erstellung integrierter Entwicklungskonzepte, welche für eine erfolgreiche Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen nötig wären, fehlten. Da diese Entwicklungskonzepte – sofern sie als wirksame Steuerungsinstrumente taugen sollen - kontinuierlich fortgeschrieben werden müssten, helfe auch die kurzfristige Einschaltung freier Planungsbüros

²² Zum Beispiel im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost – Rückbau und Aufwertung (SUO)“ (abrufbar unter http://www.sab.sachsen.de/de/p_is/detailfp_is_2380.jsp?m=def, letzter Aufruf: 15.12.2015) oder im Programm „Städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen (SEP)“ (abrufbar unter http://www.sab.sachsen.de/de/p_is/detailfp_is_2051.jsp?m=def, letzter Aufruf: 15.12.2015).

²³ Für Zuwendungen aus dem EFRE 2014 – 2020 für „Integrierte Brachflächenentwicklung (IBE)“ (abrufbar unter http://www.sab.sachsen.de/de/p_is/detailfp_is_73600.jsp?m=def, letzter Aufruf: 15.12.2015) sowie für „Integrierte Stadtentwicklung (ISE)“ (abrufbar unter http://www.sab.sachsen.de/de/p_is/detailfp_is_73536.jsp?m=def, letzter Aufruf: 15.12.2015)

²⁴ abrufbar unter: http://www.sab.sachsen.de/de/p_is/detailfp_is_74560.jsp?m=19933, letzter Aufruf: 15.12.2015

²⁵ abrufbar unter http://www.sab.sachsen.de/de/p_is/detailfp_is_2380.jsp?m=def, letzter Aufruf: 18.02.2016

²⁶ abrufbar unter: <http://www.landesentwicklung.sachsen.de/>, letzter Aufruf: 15.12.2015

²⁷ Diesbezüglich ist zu prüfen, ob die Erarbeitung bzw. Fortschreibung der Konzepte förderfähig ist, wie bspw. im Rahmen des „Stadtumbau Ost“ abrufbar unter: http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Programm/Finanzierung/Finanzierung_node.html, letzter Aufruf 16.02.2016

nur begrenzt weiter.

Weiterhin erschwerend kommen bestimmte Zuwendungsvoraussetzungen der Förderprogramme, wie die Nutzungsaufgabe auf den Brachflächen vor bereits 7 bzw. 10 Jahren (bei LBP bzw. EFRE), Bindungsfristen etc., hinzu. Außerdem wird von den Kommunen bemängelt (siehe **Tabelle 6-12**), dass die Förderprogramme häufig nicht zur Eigentümersituation passen würden (u. a. aufgrund der fehlenden Förderung für Privateigentümer) und es wird angemerkt, dass das Agieren der SAB häufig recht „starr“ sei, die Bearbeitung von Brachflächen jedoch eine gewisse Flexibilität erfordere.

Aufgrund der Tatsache, dass finanzielle Mittel – als Voraussetzung für die Bereitstellung der nötigen personellen Ressourcen sowie des erforderlichen Eigenanteils bei Fördermitteln – die entscheidende Basis für die Bearbeitung von Brachflächen darstellen, ist davon auszugehen, dass die mangelnde Bearbeitung eines Brachflächenproblems hauptsächlich durch fehlende kommunale Finanzmittel verursacht wird. Weiterhin trägt der Fakt, dass Fördermittel z. T. erst ab einer bestimmten Kommunengröße beantragt werden dürfen, dazu bei, dass Kommunen unter 5.000 EW bzw. unter 2.000 EW in Bezug auf bestimmte Förderungen benachteiligt werden und sich somit häufiger als größere Kommunen finanziell nicht dazu in der Lage sehen, Brachflächen zu bearbeiten. Der im Vergleich hohe Anteil an Landgemeinden mit einem nicht bearbeiteten Brachflächenproblem ist dafür ein deutlicher Hinweis.

In Bezug auf bewährte Herangehensweisen im Umgang mit Brachflächen führte eine Kommune an, dass ein vorheriger Erwerb des Grundstücks durch die Kommune die Umsetzung der Förderregularien erleichtere (siehe **Tabelle 6-13**), jedoch wird diesbezüglich auch bemängelt (siehe **Tabelle B-17**) dass kleinere Kommunen finanziell oft nicht dazu in der Lage sind, Brachflächen zu erwerben, diese dann zu renaturieren und sie später erst nach 10 Jahren wieder dem Flächenkreislauf zu zuführen.

7.3.2 Zuständigkeiten bei der Brachflächen-Bearbeitung in sächsischen Kommunen

Betrachtet man nun die Zuordnung des Brachflächen-Themas (siehe **Tabelle 6-3**), so wird deutlich, dass alle Kommunen, die sich mit ihren Brachflächen beschäftigen, diesen Arbeitsbereich intern zugeordnet haben. Gleichwohl gibt es einen gewissen Teil von Kommunen (26 %), die einige der damit verbundenen Aufgaben nach extern delegieren – meist an Planungsbüros, aber auch an Sanierungsträger, Stadtentwicklungsgesellschaften oder Ingenieurbüros (siehe **Tabelle 6-5**). Dies kann von Vorteil sein, wenn die dafür nötigen personellen Ressourcen innerhalb der kommunalen Verwaltung nicht vorhanden sind, setzt aber natürlich aufgrund der entstehenden Kosten auch gewisse finanzielle Mittel voraus.

Welche genauen Aufgaben von den externen Stellen übernommen werden, wurde im Fragebogen nicht abgefragt. Jedoch ist davon auszugehen, dass konkrete Teilaufgaben, wie bspw. die Bewertung von Flächen oder deren Beplanung mit konkreten Maßnahmen dazugehören. Dass das Thema Brachflächen in keiner der Kommunen ausschließlich extern übernommen wird, kann mit der interdisziplinären Ausrichtung dieses Themas begründet werden. Da je nach

Eigentumsverhältnissen und Art der Flächen sowohl der Bereich Liegenschaften, die grünflächenverwaltende Stelle oder auch Stadtplanungsämter und/oder weitere Verwaltungseinheiten berührt sein können, kann sich eine ausschließlich externe Bearbeitung als schwierig erweisen, denn je nach Bearbeitungsziel und Vorgehensweise sind spezielle, z. T. amtsinterne, Informationen und Absprachen mit den jeweiligen Verwaltungseinheiten nötig.

Die interne Zuordnung bei den befragten Kommunen (siehe **Tabelle 6-4**) liegt zum größten Teil (71 %) bei den Bauämtern. Häufig werden unbebaute Brachflächen, welche sich in kommunalem Besitz befinden, als potentielles Bauland betrachtet und entsprechend verwaltet. Gerade bei innerstädtischen Brachen arbeitet dieser Ansatz dem Ziel „Innen- vor Außenentwicklung“ zu. Weiterhin häufig ist die Zuordnung zum Bereich Stadtplanung/Stadtentwicklung (29 %). Dies spiegelt den planerischen Ansatz bei der Bearbeitung wider und ist sinnvoll, um durch Maßnahmen auf Brachflächen gewisse Ziele in der Stadtentwicklung oder spezielle Stadtentwicklungskonzepte umzusetzen. Auch der Bereich „Liegenschaften“ ist bei einigen der befragten Kommunen mit der Brachflächenbearbeitung betraut. Dieser Verwaltungsbereich ist Eigentümer der kommunalen Brachflächen. Die Zuordnung bei 10 % der Kommunen zum Bereich „Wirtschaftsförderung“ steht offensichtlich in Zusammenhang mit der Akquirierung von Fördermitteln für Maßnahmen auf den Brachen sowie mit der Förderung der Ansiedlung von Unternehmen auf diesen Flächen.

7.3.3 Erfassung von Brachen in sächsischen Kommunen

Für eine optimale Bearbeitung der Brachflächen²⁸ ist es notwendig, die Brachen systematisch zu erfassen. Somit kann akuter Handlungsbedarf zeitnah erkannt, bzw. Flächen, die bereits einer Wieder-, Um- oder Zwischennutzung zugeführt wurden, aus der Bearbeitung und laufenden Kontrolle herausgenommen werden. Insgesamt registrieren 58 % aller Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik ihre Brachflächen (siehe **Tabelle 6-6**). Interessant ist aber vor allem, dass 32 % der Kommunen, die angeben ihre Brachflächen zu bearbeiten, diese *nicht* systematisch erfassen (siehe **Tabelle 6-7**). Bei den Landgemeinden kann dies daran liegen, dass deren Anzahl an Brachflächen eher überschaubar ist und keiner gesonderten Erfassung bedarf. Jedoch findet auch bei 23 % der Kleinstädte und sogar der Hälfte der Mittelstädte mit Brachflächen-Bearbeitung keine Erfassung statt. Da die Brachen-Anzahl in diesen Kommunen oft entsprechend höher ist, muss bezweifelt werden, ob deren Bearbeitung optimal und effizient geschieht.

Ein Brachflächenkataster, bei welchem neben verschiedenen Informationen zu den Flächen (siehe Unterpunkt **2.3**) auch ein Kartenteil erarbeitet wird, existiert bei 17 % der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik und wird von 39 % zurzeit erarbeitet (siehe **Abb.**

²⁸ Eine „optimale Bearbeitung“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Brachflächen – insbesondere die verwahrlosten Grundstücke – in regelmäßigen Abständen bezüglich der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit kontrolliert bzw. entsprechende Maßnahmen gezielt geplant werden können.

6-10). Da davon auszugehen ist, dass viele der Brachflächen oftmals bereits seit mehreren Jahren bestehen und daher schon längere Zeit ein aktuelles Thema im Verwaltungshandeln vieler Kommunen sein sollten, stellt sich die Frage, warum dieser relativ hohe Anteil an Kommunen erst jetzt an der Erstellung eines Brachflächenkatasters arbeitet. Dies kann wiederum mit den Zulassungsvoraussetzungen für einige der Fördermittel (z.B. LBP, seit 2009) zusammenhängen, für welche ein eigener Fachteil „Brachen“ im Stadtentwicklungskonzept sowie die Erfassung der geförderten Brachflächen im Brachflächensystem des Freistaates (KWIS.net²⁹) gefordert wird. Diese Zuwendungsvoraussetzungen haben wahrscheinlich vielen der Kommunen einen Anreiz dazu gegeben, ihre Brachen systematisch in einem Kataster zu erfassen.

Die Frage 4e („Wie werden Brachflächen erfasst?“) zielte auf die Art und Weise der Erfassung (z. B. durch Ortsbegehung, Geografische Informationssysteme oder ähnliches) ab, wurde jedoch in Verbindung mit Frage 4f („Existiert ein Brachflächenkataster?“) offensichtlich etwas unklar formuliert, daher sehr unterschiedlich interpretiert und blieb von knapp der Hälfte der Kommunen unbeantwortet. In Bezug auf die Erfassung von Brachen empfiehlt jedoch eine Kommune (im Rahmen der Frage 10a zu „Bewährten Herangehensweisen bei der Brachen-Bearbeitung“, siehe **Tabelle 6-13**), Ortschaftsräte und Bürger zu beteiligen, da somit deren Ortskenntnis genutzt und die Akzeptanz für bestimmte Maßnahmen erhöht werden könne. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass vor allem Mittel- und Großstädte - allein schon aufgrund des hohen Zeitaufwandes zur Erfassung aller nachliegender Flächen und Gebäude - auf diesbezügliche Hinweise aus der Bevölkerung sowie die Mithilfe weiterer ortskundiger Verwaltungsmitarbeiter, Bürgerpolizisten etc. angewiesen sind. Weiterhin sei laut einer der Kommunen (Nr. 24) eine jährliche Kontrolle, in welcher geprüft wird, welche Grundstücke noch als „Brache“ gelten und welche Fördergelder in Frage kommen bzw. welche Kosten im städtischen Haushalt eingeordnet werden müssten, hilfreich. Um die entsprechenden digitalen Daten auch anderen Ämtern verwaltungsintern zugänglich zu machen, sollten entsprechende Dateiformate genutzt werden. Für die Großstadt Leipzig habe es sich bspw. besonders bewährt, die Brachflächen in einem speziellen GIS, welches durch die Vergabe verschiedener Nutzungs- und Zugriffsrechte durch eine Vielzahl von Mitarbeitern der Stadt nutzbar ist und der Informationsbereitstellung im Zusammenhang mit Brachflächen im Gebiet der Stadt dient, zu erfassen. Auch in der Landeshauptstadt Dresden habe die systematische Erfassung der Brachflächen³⁰ mit Koppelung an die elektronische Aktenverwaltung zu einem effektiven Handeln geführt. Vier Kommunen äußerten in Zusammenhang mit Frage 4e, dass die Brachen nur in Verbindung mit einem INSEK als Voraussetzung für eine entsprechende Förderung erfasst werden – dies ist

²⁹ Dieses System erfasst Brachen ab 0,2 ha über Fernerkundung. Den Kommunen wird daraufhin eine Liste mit den erfassten Brachen zugeschickt, welche für den Erhalt von Fördergeldern der Stadtentwicklung von den Kommunen abzugleichen ist. (Persönliches Gespräch mit Herrn: Bernd Siemer, LfULG Referat 42, 15.11.2015). Weitere Informationen zu KWIS.net abrufbar unter: <https://www.smul.sachsen.de/lfulg/11881.htm> letzter Aufruf 07.01.2016

³⁰ Hierbei wurde die federführende Bearbeitung der „verwaarlosten Grundstücke“ im ordnungsrechtlichen Sinne an das Umweltamt übertragen.

ein weiterer Hinweis darauf, dass diese Zulassungsvoraussetzung vermutlich einige Kommunen dazu bewegten, ihre Brachen entsprechend in ein Erfassungssystem aufzunehmen.

Dass die neuen Förderrichtlinien einen wesentlichen Beitrag dafür zu leisten scheinen zeigt auch der Zeitraum, seitdem die Brachen erfasst werden (siehe **Abb. 6-11**). Denn obwohl das Thema „Brachflächen“ kein neues ist und vor allem nach der Wiedervereinigung Deutschlands aufgrund der Umbruchprozesse von höchster Brisanz war, gab der größte Teil der Kommunen (43 %) an, ihre Brachflächen erst seit dem Zeitraum 2011 – 2015 zu erfassen. Nur eine Kommune - die Großstadt Leipzig - erfasst ihre Brachflächen bereits seit 1998³¹ (vgl. MUSCHAK et al., 2009).

7.3.4 Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Brachen in sächsischen Kommunen

Auch bezüglich der Vorgehensweisen bei der Brachflächenbearbeitung (siehe **Abb. 6-8**) gibt es Unterschiede zwischen den Kommunen. Während bei einem „vorwiegend ordnungsrechtlichen“ Vorgehen vor allem die von den Brachflächen ausgehenden Gefahren und Beeinträchtigungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (als Pflichtaufgabe der Kommune, Unterpunkt **2.3**) abgewehrt werden, wird bei einem „vorwiegend städteplanerischen“ Vorgehen die Entwicklung auf den Brachflächen bewusst im Sinne der jeweiligen Ziele der Stadtentwicklung gesteuert. Dass insgesamt betrachtet mehr als die Hälfte der Kommunen „ordnungsrechtlich und städteplanerisch“ agieren, ist ein Zeichen dafür, dass die meisten Kommunen nicht nur ihre Pflichtaufgaben zur Gefahrenabwehr erfüllen, sondern ihre Brachflächen offensichtlich auch als Möglichkeitsraum und Ressource für die Stadtentwicklung betrachten. Gleichwohl agieren 35 % der Kommunen „vorwiegend ordnungsrechtlich“, d. h. dass ein nicht unerheblicher Teil der Kommunen die Chancen der gezielten Brachflächenentwicklung wahrscheinlich nicht optimal ausnutzt. Diesbezüglich ist interessant (siehe **Abb. 6-9**), dass auch zwei der drei Kommunen mit wachsender Bevölkerungszahl (eine Groß- und eine Mittelstadt) die Brachflächen vorwiegend ordnungsrechtlich bearbeiten, obwohl gerade in den wachsenden Kommunen die Potentiale der Brachflächen erkannt und genutzt werden sollten.

Bezüglich der Vorgehensweise bei der Brachflächenbearbeitung ist anzumerken, dass die Eigentumsverhältnisse auf den Brachflächen einen grundlegenden Einfluss auf die Möglichkeiten des kommunalen Handelns haben. Während bei kommunalen Brachflächen ein gezieltes und gesteuertes städteplanerisches Vorgehen möglich ist, beschränkt sich der kommunale Handlungsspielraum der Kommune bei Brachen, welche sich nicht in kommunalem Besitz befinden, auf das Ordnungs- bzw. Polizeirecht zur Abwehr von Gefahren bzw. zur Gewährleistung der

³¹ Leipzig, dessen EW-Zahl seit der Jahrtausendwende zunächst langsam und seit 2011 wieder stark ansteigt, sah sich nach der Wiedervereinigung Deutschlands mit massiven Bevölkerungsverlusten infolge arbeitsmarktbedingter Abwanderungen in die neuen Bundesländer, Stadt-Umland-Wanderungen sowie Geburtenrückgang konfrontiert und verlor allein im Zeitraum von 1989 bis 1998 90.000 Einwohner. Aus diesem Grund sah sich die Großstadt seit Beginn der Erfassung mit knapp 3000 Brachflächen konfrontiert (vgl. MUSCHAK et al., 2009)

öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Für alle Maßnahmen darüber hinaus ist die Zustimmung des jeweiligen Eigentümers erforderlich.

Der hohe Anteil an Privateigentümern (siehe **Tabelle 6-9**), zu denen die privaten Einzelpersonen sowie Erben- und Eigentümergemeinschaften zählen, macht demnach deutlich, wie hoch der Anteil an Brachflächen ist, bei denen die Kommunen nicht nach ihren eigenen Vorstellungen und Plänen handeln können. Zudem wird selbst das ordnungsrechtliche Einschreiten oftmals durch schwierige Eigentumsverhältnisse behindert: Schwer ermittelbare Eigentümer im Ausland, komplizierte, teils zerstrittene Erben- und Eigentümergemeinschaften oder Eigentümer, die sich aus finanziellen oder gesundheitlichen Gründen nicht dazu in der Lage sehen, die nötige Ordnung und Sicherheit auf ihrem Grundstück zu gewährleisten, erschweren das kommunale Handeln - selbst im Rahmen der Pflichtaufgaben. Ebenso kompliziert ist die Handhabung von herrenlosen Brachen, auf welche angesichts der hohen Komplexität, welche diese in sich birgt, im Rahmen dieser Arbeit nicht vertiefend eingegangen werden soll.

Dass sich die Eigentümersituation für viele der befragten Kommunen als schwierig für die Bearbeitung von Brachflächen darstellt, zeigen auch die von den Kommunen genannten Probleme in Bezug auf die Brachen-Bearbeitung (siehe **Tabelle 6-12**). Hier nimmt die „Eigentümersituation“ Platz 1 ein und wurde damit noch häufiger aufgeführt als Probleme bei der Finanzierung. Vor allem die Klärung der Eigentumsverhältnisse und die Kontaktaufnahme mit den oft schwer greifbaren Grundstücksbesitzern stellt für viele der sächsischen Städte und Gemeinden eine schwierige Aufgabe dar. Außerdem erschwerten die teils gegensätzlichen Vorstellungen von Eigentümern und kommunaler Verwaltung bezüglich der künftigen Nutzung der Brachen ein gesteuertes Handeln der Kommune. Abstimmungen zwischen Eigentümer und Kommune gestalteten sich z. T. äußerst schwierig, überdies wollen viele Eigentümer ihr Grundstück nicht verkaufen, selbst wenn Interessenten vorhanden sind (siehe **Tabelle B-17**). Auch zwei der Kommunen, welche ihr Brachflächenproblem nicht bearbeiten, führten die „Eigentümersituation“ als Problem an. Es kann also davon ausgegangen werden, dass eine komplizierte Eigentümersituationen für gewisse Kommunen sogar ein Grund dafür sein kann, gänzlich von einer Bearbeitung der jeweiligen Flächen abzusehen. In Bezug auf diese Problematik bietet es sich an (laut Aussagen einiger Kommunen, siehe **Tabelle 6-13**), möglichst frühzeitig direkt mit dem jeweiligen Eigentümer Kontakt aufzunehmen und ins Gespräch zu kommen – natürlich nur sofern eine Kontaktaufnahme möglich ist.

7.3.5 Maßnahmen auf Brachen und deren Finanzierung in sächsischen Kommunen

Betrachtet man die Maßnahmen, welche die Kommunen auf ihren Brachen umsetzen (siehe **Abb. 6-14**), so wird deutlich, dass der größte Teil der Teilnehmer-Kommunen ihre Brachen renaturieren. Dies kann damit zusammenhängen, dass die Kommunen die Möglichkeit nutzen wollen, Brachen als Kompensationsflächen bei Bauprojekten zu entwickeln bzw. die Finanzierung der Renaturierungen - und damit der Brachen-Beseitigung - im Rahmen von Ausgleichsmaßnahmen zu realisieren. In **Abb. 6-15** wird zudem ersichtlich, dass vor allem schrumpfende Kommunen diese Möglichkeit nutzen. In diesen werden durch die sinkenden Einwohnerzahlen

immer mehr Flächen und Gebäude frei, die in Zukunft voraussichtlich nicht wieder benötigt werden. Auch ein Drittel der stagnierenden sowie zwei der drei prosperierenden Kommunen realisieren Renaturierungen auf ihren Brachen. Denn diese bieten – betrachtet man sie nicht nur im engeren naturschutzfachlichen Sinn sondern als dauerhafte Umwandlung zu Grün- und Freiflächen – zahlreiche Chancen für die Stadtentwicklung. Laut BECKER, CHRISTIANSEN & KRÜGER (2009) stellen Renaturierungen eine neue Perspektive der Nachnutzung dauerhaft freigelegter Flächen dar. Man stellt also nicht ausschließlich naturnahe Lebensräume im Sinne des Naturschutzes wieder her, sondern gestaltet diese auch aktiv für andere Nutzungen. Demnach können durch die Renaturierung extensive Erholungsflächen geschaffen werden, welche wiederum die Lagegunst einer Kommune erhöhen. Zusätzlich ergeben sich weitere Möglichkeiten, wie bspw. die Landwirtschaft in der Stadt, welche Beschäftigungseffekte und die Bildung lokaler Ökonomien mit sich bringt. Weitere Potentiale der Renaturierung sehen BECKER und seine Kollegen in der Überlagerung von Renaturierungs- und Hochwasserschutzstrategien sowie in der Energiepflanzenproduktion.

Auch Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung, wie (Altlasten)Sanierungen oder der (Teil) Abriss von Gebäuden, werden von mehr als der Hälfte der Kommunen auf den Brachen durchgeführt. Solche Revitalisierungsmaßnahmen sind bei gewissen Brachen unbedingt notwendig, um eine spätere Wieder-, Um- oder Zwischennutzung zu ermöglichen und werden mitunter gefördert. Der Anteil der Kommunen, welche ihre Brachen einer dauerhaften Wieder- oder Umnutzung zuführen, ist im Vergleich dazu mit knapp 40 % eher gering und spiegelt wider, wie schwierig es sein kann, eine Brache wieder- oder umzunutzen. Gleichwohl sollte die Wiedernutzung brach gefallener Flächen und Grundstücke im Sinne des Flächensparens eine hohe Priorität haben (vgl. MÜLLER, SCHMITT, & SELLE, 2003). Auch Zwischennutzungen werden nur von sehr wenigen Kommunen realisiert. Unterpunkt 7.4 geht darauf näher ein.

In Bezug auf die Finanzierung der Maßnahmen auf Brachflächen sind die Befragungsergebnisse sehr deutlich (siehe **Tabelle 6-10**): Bis auf eine Landgemeinde nutzen alle 30 Teilnehmer-Kommunen, welche auf diese Frage geantwortet haben, Fördermittel. Über die Hälfte der Städte und Gemeinden, die im Rahmen der Befragung Angaben zur Art der Fördermittel (siehe **Tabelle 6-11**) gemacht haben, nutzen Fördermittel aus dem Landesbrachenprogramm. Dieses seit 2009 bestehende Förderprogramm des Freistaates hat zum Ziel, Brachflächen umfassend und nachhaltig zu beseitigen und die entstehenden Freiflächen zu revitalisieren³². Gefördert werden vor allem die Kommunen, die keine diesbezügliche finanzielle Unterstützung durch die EU erhalten – also bspw. auch Gemeinden mit weniger als 5.000 EW (die derzeitige Grenze bei der EFRE-Förderung). Voraussetzung ist u. a. ein integriertes Stadtentwicklungskonzept mit

³² Gefördert werden verschiedenste Maßnahmen, bspw. Abriss, Sicherungsmaßnahmen, Renaturierung, Planungen, Altlastenbehandlung und die Beseitigung von Abfallablagerung. Eine genaue Auflistung sowie alle Voraussetzungen, rechtliche Grundlagen etc. sind abrufbar unter: https://www.sab.sachsen.de/de/p_is/detailfp_is_74560.jsp?m=def [Stand: 12.01.2016]

einem Fachteil „Brachen“³³, welches auch für die Förderung durch EFRE-Mittel, die nach der LBP-Förderung am zweithäufigsten von den befragten Kommunen in Anspruch genommen werden, gefordert wird.

Die EFRE-Mittel dienen einer nachhaltigen Stadtentwicklung und werden in den Vorhabensbereichen „Integrierte Stadtentwicklung“ (ISE) und „Integrierte Brachflächenentwicklung“ (IBE) umgesetzt. Im Bereich ISE sollen Städte, die durch verschiedenste Problemlagen benachteiligt sind, durch diverse Einzelmaßnahmen – darunter auch die Nutzbarmachung brachliegender Flächen - gefördert werden. Im Rahmen der IBE werden speziell solche Städte unterstützt, denen Benachteiligungen durch vorhandene Brachflächen entstanden sind. Diese sollen revitalisiert und wieder in den Flächenkreislauf integriert werden. Die IBE kommen allerdings nur in den Regionen Dresden und Chemnitz zum Tragen³⁴. Sowohl dieser Fakt als auch die Tatsache, dass durch EFRE ausschließlich Maßnahmen in städtischen Gebieten mit mindestens 5.000 EW³⁵ gefördert werden, machen diese EU-Mittel für viele kleinere Kommunen unerreichbar. Weitere 16 % der Kommunen nutzen die Fördermöglichkeit des „Stadtumbau Ost“, einem seit 2002 bestehendem Bund-Länder-Programm. Dieses fördert die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen im Rahmen einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme in einem abgegrenzten Stadtumbaugebiet (§ 171 b Abs. 1 BauGB), Sanierungsgebiet (§ 142 BauGB) oder Erhaltungsgebiet (§ 172 BauGB) zur

„[...] städtebaulichen Anpassung an die demografische Entwicklung und der Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in Stadtteilen, in denen ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen besteht oder zu erwarten ist.“³⁶

Jedoch ist auch für dieses Programm eine Mindesteinwohnerzahl von 2.000 erforderlich, was wiederum einen Teil der Landgemeinden von der Förderung ausschließt. Der Anteil der Kommunen, welche Fördermittel anderer Art angegeben haben, ist vergleichsweise sehr gering (siehe **Tabelle 6-11**), weshalb an dieser Stelle nicht vertiefend auf diese eingegangen werden soll. Gleichzeitig haben über ein Drittel der Kommunen, welche angeben, Maßnahmen auf Brachflächen durch Fördergelder zu finanzieren, diesbezüglich keine genauen Angaben gemacht. Dies kann bspw. durch mangelnde Kenntnis des Fragebogen-Bearbeiters in Bezug auf Finanzierungsangelegenheiten verursacht sein, denn mitunter sind dafür andere Mitarbeiter zuständig.

³³ Abrufbar unter:

<http://www.medianservice.sachsen.de/medien/news/197728%20%28=%20Brachfl%C3%A4chenrevitalisierung> letzter Aufruf 12.01.2016

³⁴ Abrufbar unter: <http://www.strukturfonds.sachsen.de/4154.html> letzter Aufruf: 12.01.2016

³⁵ In der vorherigen Förderperiode (2007 – 2013) lag die Grenze sogar bei 2.000 EW - siehe <http://www.medianservice.sachsen.de/medien/news/197728%20%28=%20Brachfl%C3%A4chenrevitalisierung> letzter Aufruf 12.01.2016

³⁶ Abrufbar unter: https://www.sab.sachsen.de/de/p_is/detailfp_is_2380.jsp?m=def letzter Aufruf: 12.01.2016

Nur ein Drittel der Kommunen setzt auch öffentliche Gelder zur Finanzierung von Maßnahmen auf Brachflächen ein. Dieser geringe Anteil lässt Rückschlüsse auf die in vielen Kommunen schwache Finanzlage zu, die bisweilen in kleinen Kommunen – aufgrund geringerer Steuer-, Gebühren- und Beitragszahlungen - verschärft auftreten kann. Dass dies jedoch nicht pauschalisiert werden kann, zeigt der mit 40 % relativ hohe Anteil an Landgemeinden, welche öffentliche Gelder zur Umsetzung von Maßnahmen auf Brachflächen einsetzen. Zudem gibt knapp ein Drittel der Kommunen an, dass von den Eigentümern bzw. Nutzern der Brachen auch private Gelder für die Durchführung von Maßnahmen verwendet werden, wobei davon auszugehen ist, dass diese privaten Gelder zum größten Teil auf nicht-kommunalen Brachflächen zum Einsatz kommen. Da der Anteil an Brachen, welche sich in kommunalem Besitz befinden, nicht unerheblich ist (siehe **Tabelle 6-9**) und sich vermutlich viele Eigentümer finanziell nicht dazu in der Lage sehen, Maßnahmen auf Brachflächen (mit) zu finanzieren, ist der Anteil an privaten Geldern bei der Finanzierung vergleichsweise am geringsten.

7.3.6 Schwierigkeiten bei der Bearbeitung von Brachen in sächsischen Kommunen

Bei der Realisierung der genannten Maßnahmen und bei der Brachflächenbearbeitung im Allgemeinen treten neben den bereits aufgeführten Schwierigkeiten bezüglich der Eigentumsverhältnisse, der Finanzierung und mangelnder Rechtsdefinitionen des Begriffs „Brache“ weitere Probleme auf. Von den Kommunen wird zudem kritisiert (siehe **Tabelle B-17**), dass die Vielzahl baurechtlicher Restriktionen für Folgenutzungen sowie die wachsenden Anforderungen seitens der SAB und des SMI ein flexibles Handeln erschwere. Einige Kommunen beklagen zudem den hohen Zeitaufwand bei der Brachflächenbearbeitung in Verbindung mit einem Mangel an personellen Ressourcen. Auch Denkmalschutzaufgaben und Altlasten werden diesbezüglich als Hindernis genannt. Letztere sind häufig durch frühere gewerblich-industrielle Nutzungen entstanden und erschweren heute eine uneingeschränkte Wieder-, Um- oder Zwischennutzung. Die Sanierung von Altlasten stellt rein technisch heutzutage überwiegend kein Problem mehr dar, jedoch bereitet die Bewertung von Altlasten oft Schwierigkeiten, wodurch Nutzungsmöglichkeiten der Brachen oft unterschiedlich eingeschätzt werden, was wiederum eine schnelle Revitalisierung verhindert (vgl. WIEGANDT, 2003). Weiterhin werden die ordnungsrechtlichen Gefahren, die von noch bestehenden ruinösen Baulichkeiten und anderen Brachen ausgehen können, als problematisch betrachtet.

- Insgesamt wurde deutlich, dass Unterschiede im Umgang mit Brachen in sächsischen Kommunen bei den Zuständigkeiten für deren Bearbeitung, ihrer Erfassung, der Vorgehensweise bei der Bearbeitung sowie in Bezug auf die realisierten Maßnahmen und deren Finanzierung bestehen.

Gleichwohl lassen die Befragungsergebnisse gewisse Tendenzen erkennen: Bei einem Großteil der Teilnehmer-Kommunen wird die Bearbeitung von Brachflächen den Bauämtern zugeordnet. Des Weiteren werden die Brachen von mehr als der Hälfte der Kommunen mit Brachflächenproblematik erfasst, wobei mehrheitlich ein diesbezügliches Kataster geführt bzw. zurzeit erarbeitet wird. In Bezug auf die Vorgehensweise ist

eine Tendenz zu einem sowohl ordnungs- als auch städteplanerischen Vorgehen erkennbar. Dabei werden auf den Brachen von einem ein Großteil der Kommunen Renaturierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung realisiert, welche meist durch Fördermittel finanziert werden.

7.4 These 4: Die Idee „Zwischennutzung auf Brachflächen“, inkl. deren Vorteile, ist der Mehrheit der sächsischen Kommunen mit Brachflächenproblematik bekannt und wird in einigen Kommunen des Freistaates umgesetzt.

Die Aktualität von Zwischennutzungen ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Sie werden bereits in verschiedenen formalen und strategischen Instrumenten der Stadt- und Freiraumentwicklung berücksichtigt und finden somit zunehmend Beachtung im kommunalen Handeln. Zahlreiche deutsche Städte und Entwicklungsgesellschaften setzen Nischennutzungen gezielt zur Vorbereitung von neuen Standorten ein (vgl. GSTACH, 2006). Überdies setzen sich verschiedenste Forschungsarbeiten mit dem Thema „Zwischennutzung auf Brachen“ auseinander (bspw. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008; MUSCHAK et al., 2009) und sogar in nicht-fachspezifischen Zeitschriften wird das Konzept vorgestellt und diskutiert (bspw. HAEMING, 2012; KUNZE, 2010). Aufgrund ihrer gestiegenen Popularität kann vermutet werden, dass die Möglichkeit der temporären Nutzung von Brachen einem Großteil der sächsischen Kommunen, welche sich unmittelbar mit einer Brachflächenproblematik konfrontiert sehen, bekannt ist.

Jedoch geben im Rahmen der Befragung lediglich 42 % der Kommunen mit Brachflächenproblematik an, mit der Idee „Zwischennutzung auf Brachflächen“ vertraut zu sein (siehe **Abb. 6-16**). Zwar ist die Realisierung von Zwischennutzungen keine Pflichtaufgabe der Kommune, gleichwohl sollten die sächsischen Kommunen vor dem Hintergrund des nationalen Ziels zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme über die verschiedenen Möglichkeiten im Umgang mit Brachen informiert sein.

Dass dem nicht so ist und die Hälfte der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik – davon über die Hälfte Landgemeinden - angeben, die Zwischennutzungs-Idee nicht zu kennen, muss jedoch nicht zwangsweise bedeuten, dass ihnen dieses Konzept gänzlich unbekannt ist. Vielmehr liegt die Möglichkeit nahe, dass ihnen temporäre Nutzungen nicht unter dem Begriff „Zwischennutzung“ geläufig sind, sondern sie diese als Alltagsphänomen wahrnehmen, bspw. in Form klassisch kommerzieller Nutzungen, wie der vorübergehenden Inanspruchnahme von Baulücken als PKW-Stellplätze oder Ausstellungsflächen für Gebrauchtwagenhändler. Diese Form von Zwischennutzungen rücken meist nur in Problemfällen in das öffentliche Blickfeld und werden laut SCHLEGELMILCH et al. (2008) deshalb häufig eher als Verlegenheitslösungen oder städtebauliche Missstände wahrgenommen. Weiterhin kann der hohe Anteil an Landgemeinden, Klein- und Mittelstädten ohne Kenntnis zum Thema Zwischennutzung ein Hinweis darauf sein, dass es in diesen Kommunen schlichtweg an Nutzungsinteresse bzw. dem Bedarf nach Möglichkeitsräumen und/oder an Problemdruck durch Brachen mangelt, weshalb sich die Kommunen nicht dazu gedrängt fühlen, nach entsprechenden Lösungen zu suchen. Auch WALDIS (2009) weist darauf hin, dass sich die Wahrscheinlichkeit für eine gelungene Zwischennut-

zung durch ein dichtes Netz potentieller Akteure in Verbindung mit einer intakten Infrastruktur erhöht. Gleichwohl hängt es sicherlich vom persönlichen Engagement, der Offenheit, den Erfahrungen und dem Interesse der jeweiligen kommunalen Mitarbeiter ab, ob diese sich mit dieser Form der alternativen Brachen-Nutzung beschäftigen bzw. ob sie diese unterstützen.

Dass sich sowohl die schrumpfenden als auch die prosperierenden Kommunen mit der Nutzung ihrer Brachen auseinandersetzen *sollten*, davon ist GSTACH (2006) überzeugt. Die Autorin ist der Meinung, dass der steigende Flächennutzungsdruck in prosperierenden Städten und die wachsende Zahl an Brachen in schrumpfenden Städten bzw. Stadtgebieten aufgrund der veränderten räumlichen, gesellschaftlichen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen nach neuen Ansätzen verlangten. So erfordere die bisher ungewohnte Situation des „Freiraumüberschusses“ in schrumpfenden Gebieten Überlegungen, wie mit den neuen Freiräumen umgegangen werden könne und welche Rolle diese in der Stadtentwicklung spielten. In den dichten Stadtstrukturen der prosperierenden Städte dominierten hingegen weiterhin die „traditionellen“ Nutzungskonflikte, wodurch die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichenden Frei- und Möglichkeitsräumen eine immer größere Herausforderung darstelle. Erschwerend komme die meist schlechte kommunale Finanzsituation hinzu, welche die Verwaltung zwingt, neue Wege zu gehen. Bezüglich der geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen führt die Autorin u. a. die steigende Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Gruppen, Individualisierungsprozesse, entstandardisierte Lebensabläufe sowie wachsende soziale Disparitäten an. Vor diesem Hintergrund würden Forderungen nach Möglichkeiten zur Selbstinszenierung und zur „Integration auf Zeit“ zunehmen. Die Möglichkeiten zur aktiven, selbstbestimmten Aneignung von Freiräumen spielten dabei eine wichtige Rolle. Diese heterogenen räumlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen erschwerten auf der politisch-administrativen Seite sowohl die Prognostizierbarkeit zukünftiger Raumanprüche als auch die hoheitliche Steuerbarkeit der weiteren stadträumlichen Entwicklung. Angesichts all dessen gewannen kooperative, konsensorientierte Vorgehensweisen zunehmend an Bedeutung. Zudem seien die Kommunen aufgrund der schlechten Finanzlage zu einer verstärkten Prioritätensetzung bei der Erfüllung von Versorgungsleistungen gezwungen, wodurch verstärkt auf die Kooperation mit nicht-öffentlichen Akteuren gesetzt werden müsse. Zwischennutzungen seien aufgrund ihrer funktionalen, räumlichen und zeitlichen Flexibilität eine Möglichkeit, auf diese geänderten Rahmenbedingungen mit den sich daraus ergebenden Anforderungen zu reagieren (vgl. GSTACH, 2006).

Im Rahmen der Befragung wurde weiterhin deutlich, dass 73 % der Kommunen, denen die Idee „Zwischennutzung auf Brachen“ bekannt ist, diese auch für sinnvoll erachten (siehe **Tabelle 6-14**). Daraus ist zu schließen, dass ihnen die Vorteile, welche Zwischennutzungen mit sich bringen (siehe Unterkapitel **3.4**), bekannt sind. Keine der Kommunen erachtet Zwischennutzungen für „nicht sinnvoll“, jedoch gibt es einen Anteil von 20 %, welcher sich diesbezüglich nicht im Klaren ist. Diese Kommunen sind entweder nicht gut genug über dieses Thema informiert, um sich eine abschließende Meinung bilden zu können, oder sie haben sowohl positive als auch negative Informationen erhalten bzw. Erfahrungen gemacht.

Trotz der Tatsache, dass 11 der 15 Kommunen mit Brachflächenproblematik und Kenntnis zu „Zwischennutzung auf Brachen“ dieses Konzept auch für sinnvoll erachten, wird dieses laut den Befragungsergebnissen in nur sieben dieser Kommunen tatsächlich realisiert (siehe **Tabelle 6-15**). Darunter befindet sich keine Landgemeinde, jedoch steigt mit zunehmender Einwohnergrößenklasse auch der Anteil an Kommunen, die Zwischennutzungen realisieren. Dies bestärkt die Vermutung, dass der Bedarf an Möglichkeitsräumen mit sinkender Kommunengröße abnimmt, bzw. dass die personellen und finanziellen Ressourcen, welche zur Realisierung bzw. Unterstützung von Zwischennutzungen nötig sind, häufig mit sinkender Kommunengröße knapper werden. Bezieht man die Anzahl der Kommunen, in denen Zwischennutzungen realisiert werden, auf alle Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik, stellen diese sogar nur einen Anteil von 19 % dar (siehe **Tabelle 6-15**).

Ähnliche Ergebnisse hat eine Untersuchung in der deutschsprachigen Schweiz hervorgebracht. Obwohl über die Hälfte der 15 befragten Stadtplanungsstellen in den Zwischennutzungen einen imagebildenden Faktor sowie Vorteile für Eigentümer und Wirtschaft sehen, werden diese nur von fünf Stadtplanern in Planungsprozesse einbezogen (vgl. ANGST et al., 2010). Dies kann mit gewissen Hemmnissen in Zusammenhang mit der Realisierung von Zwischennutzungen Verbindung gebracht werden, auf welche in Unterpunkt **7.7** näher eingegangen wird. Die genauen Gründe dafür, warum die Kommunen keine Zwischennutzungen realisieren, wurde jedoch nicht abgefragt.

Weiterhin ist an dieser Stelle anzumerken, dass den Fragebogen-Bearbeitern der beiden Kommunen „Tharandt“ und „Görlitz“ zwar bekannt ist, dass Zwischennutzung(en) in ihrer Kommune realisiert werden, diese jedoch ohne die Motivation und Unterstützung durch die Kommune entstanden sind. Hierbei wird deutlich, dass die Kommune unter Umständen ein wichtiger Akteur bei der Umsetzung von Zwischennutzungen sein kann (siehe Unterpunkt **3.3.4**), sie jedoch – natürlich nur sofern es sich nicht um ein kommunales Grundstück handelt – nicht zwingend für eine Umsetzung von Zwischennutzungen nötig ist. Denn wenn das Planungs- und Genehmigungsrecht unberührt bleiben, sind vertragliche Regelungen zwischen Eigentümer und Nutzer ausreichend. Hierfür ist die Unterstützung durch die Kommune zwar hilfreich, jedoch nicht notwendig³⁷. SCHWARTING & OVERMEYER (2008) sind der Überzeugung, dass der diesbezügliche Informationsstand der Kommune von ihrer Einstellung gegenüber Nischennutzungen abhängt. Die Autoren unterscheiden dabei drei verschiedene Verhaltensweisen der Kommune: Sie kann die Zwischennutzungen *ignorieren*, d. h. diese sind ihr entweder nicht bekannt oder sie werden – sofern die Kommune Kenntnis über sie erlangt - weder als Potential eingestuft noch bei Planungen berücksichtigt. Die Kommune kann die Zwischennutzung auch nur *wahrnehmen* (siehe Tharandt und Görlitz). Das bedeutet, dass sie sich dieser bewusst ist und sie entsprechend überwacht, ob sie den formellen Ansprüchen genügt. *Fördert* die Kommune

³⁷ Gleichwohl konzentriert sich die vorliegende Arbeit, schon allein aufgrund der Auswahl der Zielgruppe – kommunale Verwaltungsmitarbeiter- natürlich auf die Kommunen, welche Zwischennutzungen aktiv unterstützen und somit als Akteursgruppe auftreten.

die Nischennutzungen, misst sie diesen einen Wert für die Stadtentwicklung bei, unterstützt sie aktiv und schafft günstige Rahmenbedingungen (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008).

Diese Aussagen lassen die Vermutung zu, dass es durchaus weitere sächsische Teilnehmer-Kommunen geben kann, in denen Zwischennutzungen ohne das Zutun der Kommune realisiert und von dieser ignoriert werden. Ob dem so ist und die Anzahl der Kommunen, in denen Zwischennutzungen realisiert werden, nach oben korrigiert werden muss, lässt sich im Rahmen dieser Befragung jedoch nicht beurteilen.

- Die Annahme, die Idee „Zwischennutzung auf Brachflächen“, inkl. deren Vorteile, sei der Mehrheit der sächsischen Kommunen mit Brachflächenproblematik bekannt, kann nicht bestätigt werden, da deutlich weniger als die Hälfte der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik angeben, dieses Konzept zu kennen. Der diesbezügliche Wissensstand der sächsischen Kommunen ist folglich gering. Gleichwohl sind einem Großteil der Kommunen, denen die Idee vertraut ist, die Vorteile von Zwischennutzungen bewusst und es gibt laut den Befragungsergebnissen sieben Kommunen, in denen temporäre Nutzungen realisiert und von der Kommune wahrgenommen oder gar gefördert werden.

7.5 These 5: In Bezug auf die Umsetzung von Zwischennutzungen gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen bei den sächsischen Kommunen.

Laut der Befragungsergebnisse werden lediglich in sieben der 62 Teilnehmer-Kommunen Zwischennutzungen realisiert. In zwei dieser Kommunen ist zwar die Existenz von Zwischennutzungen bekannt, diese werden jedoch ohne die Unterstützung der Kommune realisiert. Die kommunale Verwaltung hat demnach weder einen Anteil am Entstehen der Nischennutzung, noch genauere Informationen bezüglich der Art ihrer Umsetzung. Aus diesem Grund kann an dieser Stelle lediglich auf die fünf sächsischen Teilnehmer-Kommunen eingegangen werden, innerhalb derer Zwischennutzungen mit kommunaler Unterstützung realisiert worden sind bzw. werden. Zu diesen zählen die Kleinstadt Crimmitschau, die zwei Mittelstädte Glauchau und Zwickau sowie die zwei Großstädte Leipzig und Dresden (siehe **Tabelle 6-16**).

Da aufgrund des geringen Rücklaufs zur Befragung nicht bekannt ist, wie hoch die Gesamtzahl an sächsischen Kommunen ist, in denen Zwischennutzungen realisiert werden, kann nicht darauf geschlossen werden, wie repräsentativ die Ergebnisse bezüglich der Vorgehensweisen bei der Umsetzung der Zwischennutzungen sind. Es liegt jedoch die Vermutung nahe, dass die Kommunen, in denen Zwischennutzungen aktiv unterstützt werden, aufgrund ihres diesbezüglichen Engagements, welches ihnen prinzipiell zugesprochen werden kann, grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber einer solchen Befragung sind. Angesichts dessen sind sie wahrscheinlich grundsätzlich eher dazu geneigt, an einer Befragung zum Thema „Umgang sächsischer Kommunen mit Brachen und deren Zwischennutzung“ teilzunehmen, ihre Erfahrungen zu teilen und eventuelle aus den Befragungsergebnissen entstehende Vorteile für sich zu nutzen als Kommunen, die keinen Bezug zu diesem Thema sehen. Demnach kann angenommen werden,

dass die Zahl der Kommunen, die Zwischennutzungen aktiv unterstützen, den Fragebogen jedoch nicht beantwortet haben, eher gering ist. Gleichwohl kann dies nicht mit Sicherheit belegt werden.

Die Ergebnisdiskussion hat aufgrund der geringen Zahl an Kommunen, die diesbezügliche Informationen liefern konnten, qualitativen Charakter.

7.5.1 Organisatorische Umsetzung von Zwischennutzungen in sächsischen Kommunen

In Leipzig und Dresden werden Nischennutzungen schon seit dem Jahr 1999 umgesetzt – vor dem Hintergrund des starken Bevölkerungsrückgangs nach der Wiedervereinigung Deutschlands mussten Möglichkeiten gefunden werden, mit den hohen Brachenzahlen umzugehen. Die beiden Großstädte nahmen diesbezüglich offensichtlich eine Vorreiterrolle im alternativen Umgang mit Brachen ein. Die kleineren Teilnehmer-Kommunen hingegen begannen mit der Umsetzung von Zwischennutzungen erst rund 10 Jahre später (siehe **Tabelle 6-17**).

Vor allem Leipzig scheint dabei eine Vorbildfunktion darzustellen: Als eine der beiden Kommunen, in der Zwischennutzungen laut Befragungsergebnis *systematisch* umgesetzt werden, wurden bereits rund 280 Nischennutzungen realisiert. Dies ist deutlich mehr, als in den anderen Teilnehmer-Kommunen, in denen 30 (Dresden) bzw. jeweils nur unter 10 Zwischennutzungen (Crimmitschau, Glauchau, Zwickau) umgesetzt wurden. Jedoch muss auch an dieser Stelle die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass in den Kommunen weitere Zwischennutzungen ohne das Zutun und das Wissen der kommunalen Verwaltung realisiert worden sind, die Anzahl der Nischennutzungen also evtl. nach oben korrigiert werden müsste.

Um Zwischennutzungen bewusst im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung einzusetzen, ist es sicherlich von Vorteil, deren Bearbeitung dem Bereich Stadtplanung/Stadtentwicklung/Stadterneuerung oder der Verwaltungseinheit zuzuordnen, welche sich bereits mit Brachflächen befasst. Ersteres trifft für die Stadt Leipzig zu, welche die Bearbeitung der Zwischennutzungen dem Amt für Stadtsanierung und Wohnungsbauförderung zugeordnet hat. In Crimmitschau sind das Bauamt und die Wirtschaftsförderung und in Dresden das Umweltamt für diese Aufgaben zuständig. In beiden Städten beschäftigen sich also dieselben Verwaltungseinheiten mit dem Thema Zwischennutzungen, die auch die mit der Brachflächenbearbeitung beauftragt sind. In Glauchau und Zwickau hingegen ist der Bereich „Zwischennutzungen“ den Liegenschafts-Ämtern, und damit anderen Fachbereichen, zugeordnet. Unabhängig von den jeweiligen Zuordnungen finden in allen Kommunen diesbezügliche Abstimmungen innerhalb der beteiligten Verwaltungseinheiten statt. Weiterhin möglich wäre der Einsatz einer externen Koordinierungs-Stelle, bspw. eines Planungsbüros oder einer eigens dafür zuständigen „Zwischennutzungs-Agentur“ (siehe Unterkapitel **4.1.1**). Jedoch gab keine der Kommunen an, mit einer solchen Koordinierungsstelle zusammenzuarbeiten bzw. eine solche zu beauftragen.

Außer in Glauchau fungieren bzw. fungierten die Kommunen bei der Umsetzung von Nischennutzungen als Initiator und Vermittler zwischen den beteiligten Akteuren.

In der Großstadt Leipzig kommt dabei eine spezielle Internetseite³⁸ zum Einsatz. Diese wurde von der Stadt in Auftrag gegeben und beinhaltet neben einer Flächendatenbank³⁹ auch Informationen zur Vertragsgestaltung, zum Versicherungsschutz sowie zu diversen kommunalen Ansprechpartnern bei den verschiedensten Anliegen zum Thema Brachflächennutzung. Weiterhin entwickelte die Stadt Leipzig mit der „Gestattungsvereinbarung“ (siehe Unterpunkt **4.3.3**) einen speziellen Vertrag, welcher Zwischennutzungs-Vereinbarungen zwischen öffentlicher Hand und privaten Eigentümern vereinfacht. Auch durch die Förderung entsprechender Baumaßnahmen werden in Leipzig Anreize für Zwischennutzungen geschaffen. Insbesondere in den Jahren von 1999 bis 2007 konnten dadurch zahlreiche Brachen aktiviert und für die Öffentlichkeit nutzbar gemacht werden. Seit 2007 sind wieder steigende Grundstückspreise zu beobachten, weshalb sich die Initiierung neuer Gestattungsvereinbarungen zunächst auf städtebaulich bedeutsame Standorte konzentrierte. Zunehmend an Bedeutung gewann die Vermittlung ungenutzter Grundstücke auf Grundlage privatrechtlicher Vereinbarungen, innerhalb derer die Stadt Leipzig als Vermittler fungiert, jedoch keine investiven Kosten trägt (vgl. WILL, 2007). Seit 2011 ist das Bevölkerungswachstum der Stadt Leipzig auf ca. 10.000 neue Einwohner pro Jahr gestiegen, weshalb die Stadt sich nun vermehrt mit Nutzungskonflikten konfrontiert sieht und Zwischennutzungen in den Hintergrund rücken. Die Stadt entwickelt neue Strategien, um auch unter Wachstumsbedingungen preiswerte Räume für Wohn-, Sozial- und Freizeitwecke durch private Eigeninitiative zu ermöglichen (vgl. GINZEL, 2014).

In der Landeshauptstadt Dresden gestaltet sich der Umgang mit Zwischennutzungen folgendermaßen⁴⁰: Das Umweltamt stellte in den Jahren von 1999 bis 2002 privaten Flächeneigentümern städtische Finanzmittel zur Urbarmachung ihrer verwahrlosten Grundstücke unter der Maßgabe zur Verfügung, dass die Stadt für die nächsten fünf Jahre über diese Grundstücke verfügen konnte, um sie vorübergehend einer öffentlichen Nutzung zuzuführen. Auf etwa 15 Grundstücken wurden auf diese Weise Zwischennutzungen installiert. Diese Praxis erwies sich zwar als erfolgreich, jedoch war die Art der Mittelbereitstellung einer öffentlichen Förderung gleichzusetzen, für die zum damaligen Zeitpunkt die rechtlichen Grundlagen fehlten, weshalb nach dem Jahr 2002 keine Verträge mehr in dieser Form geschlossen wurden. Zusätzlich zu seiner Aufgabe der Gefahrenabwehr auf verwahrlosten Immobilien, tritt das Umweltamt aber weiterhin als Vermittler bei Zwischennutzungsinteressen auf. Neben einer formlosen Information an den betreffenden Eigentümer, welcher ein Kurzkonzept des Nutzungsinteresses beigelegt wird, werden ggf. auch objektbezogene Hinweise gegeben.

³⁸ Abrufbar unter: <http://www.flaechen-in-leipzig.de/> letzter Aufruf: 02.02.2016

³⁹ Bevor eine Brache in die Flächendatenbank aufgenommen wird, erfolgt eine schriftliche Anfrage beim Eigentümer. Dieser muss der Aufnahme seines Grundstücks in die Flächendatenbank schriftlich zustimmen. Zu jeder in der Flächendatenbank aufgeführten Brache sind folgende Informationen aufgeführt: Größe, Bebauung, Darstellung im Flächennutzungsplan und Ansprechpartner bei der Stadt Leipzig. (telefonisches Gespräch mit Fr. Krutzsch, Stadt Leipzig, Amt für Stadtgrün und Gewässer, vom 22.02.2016)

⁴⁰ Gespräch mit Herrn Stephan Teller (Umweltamt Dresden, Untere Immissionsschutz- und Abfallbehörde) vom 08.02.2016

Ähnlich wie die Stadt Leipzig nutzte also auch die Landeshauptstadt bis zum Jahr 2002 finanzielle Anreize, um Eigentümer von Brachflächen, insbesondere verwahrloster Grundstücke, zur temporären Bereitstellung ihrer Grundstücke zu motivieren. Die Schaffung positiver Anreize hält Prof. R. Schäfer von der TU Berlin für ein sehr effektives Mittel, um Brachen neuen Nutzungen zuzuführen. Als positives Beispiel für einen solchen Anreiz führt er das von der Stadt Leipzig initiierte Modell der Gestattungsvereinbarung an (vgl. OSWALT ET AL., 2013). Die Vorgehensweise der Stadt Dresden in der Zeit von 1999 bis 2002 ähnelte stark dem Konzept der „Gestattungsvereinbarung“, auch wenn die Verträge damals nicht unter dem in Leipzig geprägten Begriff geführt wurden.

Während in den beiden Großstädten Zwischennutzungen sowohl auf öffentlichen als auch auf privaten Flächen realisiert worden sind, werden sie in Crimmitschau und Glauchau⁴¹ nur auf öffentlichen, in Zwickau hingegen nur auf privaten Flächen umgesetzt. Auch bezüglich der Art der realisierten Zwischennutzungen sind die Angaben der Kommunen divers. In Crimmitschau werden Nischennutzungen bisher lediglich in Form von Grünflächen; in Zwickau in Form von Kunst und Kultur realisiert. Glauchau, Leipzig und Dresden hingegen verwirklichen verschiedenste Zwischennutzungs-Arten: Grünflächen, alternative Wohnformen, Kunst und Kultur, Wochenmärkte, Sonderveranstaltungen, Sport- und Spielflächen sowie Infrastruktur-Flächen. Diese Vielfalt an realisierten Zwischennutzungs-Arten spiegelt die Offenheit der kommunalen Verwaltung in diesen Kommunen in Bezug auf das große Spektrum von Nischennutzungen wider.

Um eine möglichst hohe Akzeptanz und ggf. ein Mitwirken und Gestalten der Zwischennutzung durch die Bewohner zu erreichen, ist die gezielte Information und Beteiligung der Bürger notwendig (siehe Unterpunkt 4.1.3). Die Stadt Leipzig zeigt diesbezüglich eine Vielzahl an Aktivitäten: Neben der Erstellung von entsprechenden Informationsmaterialien werden spezielle Informationsveranstaltungen, Wettbewerbsverfahren sowie Veranstaltungen und Straßenfeste vor Ort organisiert. Weiterhin werden sowohl Bildungsträger (Kinder-/ Schülerbeteiligung) als auch die Kunstszene in die Zwischennutzungsprojekte einbezogen. Auch in Zwickau werden die Bürger im Rahmen spezieller Einwohnerversammlungen im Stadtteil in Nischennutzungsprojekte einbezogen. Crimmitschau, Glauchau und Dresden zeigen hingegen keine vergleichbaren Aktivitäten. Die umfassende Bürgerbeteiligung in Leipzig, im Rahmen derer verschiedene Bevölkerungsgruppen aktiv einbezogen werden und die Bewohner bei der Stadtentwicklung mitbestimmen dürfen, sind in Verbindung mit der hohen Zahl an Zwischennutzungen ein Zeichen dafür, dass die Stadt Leipzig Zwischennutzungen bewusst und aktiv zur Aufwertung und Ima-

⁴¹ Da die Nischennutzungen in Glauchau ausschließlich auf öffentlichen Flächen realisiert worden sind, die Kommune jedoch weder als Vermittler, noch als Initiator auftritt, ist davon auszugehen, dass die Nutzungsinteressenten direkt mit ihren Anliegen an die Kommune herangetreten sind.

gesteigerung nutzt. Der stark gestiegene Zuzug und der Hype um die Stadt in den letzten Jahren zeugen davon, dass diese Strategie positive Effekte ausgelöst hat⁴².

7.5.2 Rechtliche Umsetzung von Zwischennutzungen in sächsischen Kommunen.

In Bezug auf den Einsatz bauplanungsrechtlicher Instrumente zur Umsetzung von Zwischennutzungen geben die Kleinstadt Crimmitschau und die Großstadt Leipzig an, Stadtumbaumaßnahmen bzw. Stadtumbauverträge nach § 171 a,c BauGB anzuwenden. Glauchau setzt Duldungsverträge ein, innerhalb derer sich die Bauaufsichtsbehörde verpflichtet, im Rahmen ihrer pflichtgemäßen Ermessensausübung eine planungsrechtlich nicht genehmigte Nutzung für eine bestimmte Frist zu dulden. Im Gegenzug muss die Beseitigung des baurechtswidrigen Zustandes zum Ende der Frist vertraglich geregelt und zugesagt werden (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2008). Alle anderen Kommunen nehmen laut der Befragungsergebnisse keine bauplanungsrechtlichen Instrumente in Anspruch (siehe **Tabelle 6-17**). Da planungsrechtliche Instrumente bei Zwischennutzungen nur dann zur Anwendung kommen müssen, wenn diese ein Vorhaben nach § 29 BauGB beinhalten und/oder die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen oder sonstigen Leistungen der öffentlichen Hand erfordern (vgl. DRANSFELD & LEHMANN, 2008), kann der geringe Anteil bauplanungsrechtlicher Instrumente bei den befragten Kommunen damit begründet werden, dass die realisierten Zwischennutzungen nicht unter diese Kategorien fallen. Dass keine der Kommunen das Baurecht auf Zeit (§ 9 Abs. 2 BauGB) im Rahmen der Erstellung eines B-Plans nutzt, geht außerdem konform mit den Ansichten des Professors für Baurecht und Bauverwaltungslehre an der TU Berlin (Prof. R. Schäfer). Dieser äußert in einem Interview mit Urban Catalyst, dass Zwischennutzungen über städtebauliche Verträge weitaus einfacher zu regeln seien als über aufwändig zu erstellende B-Pläne. In städtebaulichen Verträgen könnten mit relativ geringem Aufwand Vereinbarung über die befristete Grundstücksnutzung zwischen Kommune, Eigentümer und Zwischennutzern getroffen werden. Diesbezüglich stellt er die Möglichkeit vor, parallel neben einem klassischen B-Plan-Verfahren für die längerfristigen Planungsziele einen städtebaulichen Vertrag über die Dauer und die Art der jeweiligen Zwischennutzung zu schließen (vgl. OSWALT ET AL., 2013).

Bezüglich der bauordnungsrechtlichen Instrumente gibt ausschließlich die Mittelstadt Glauchau an, Einzelfallgenehmigungen anzuwenden. Laut den Befragungsergebnissen setzen die anderen Kommunen keine bauordnungsrechtlichen Instrumente ein. Dies unterstützt OSWALT und seinen Kollegen (2013), die behaupten, dass temporäre Nutzer oftmals versuchten, die bauordnungsrechtlichen Vorschriften, welche ursprünglich für permanente Nutzungen formuliert worden sind „[...] stillschweigend zu ignorieren, da zum einen die Genehmigungsverfahren viel zu lang sind und zum anderen die Vorschriften kostspielige Maßnahmen erfordern, die sie zunächst nicht finanzieren können.“ (vgl. OSWALT et al., 2013). Jedoch könnten die bauordnungsrechtlichen Standards nicht einfach nach dem Kriterium Dauer- oder Zwischennutzung

⁴² Der Zuzug und Hype um die Stadt Leipzig ist natürlich nicht allein auf die Offenheit der Stadt gegenüber Zwischennutzungen zurückzuführen, sondern hat noch weitere Gründe, auf die im Rahmen der Arbeit nicht näher eingegangen werden soll.

differenziert werden, da sie überwiegend der Gefahrenabwehr dienen. Vielmehr sollten die gegebenen Möglichkeiten der „Abweichung“ ausgeschöpft werden, welche jedoch abhängig seien von unterschiedlichen Interpretationskulturen, Kontexten und Ermessensspielräumen. Auch vertragliche Vereinbarungen auf der Grundlage der Vorschriften über verwaltungsrechtliche Verträge nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen seien denkbar (vgl. OSWALT et al., 2013).

Im Gegensatz zu den bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Instrumenten, welche bei den Teilnehmer-Kommunen nur in sehr geringem Maße Anwendung finden, werden verschiedene Zwischennutzungsverträge in fast allen der befragten Kommunen eingesetzt: Außer bei der Kleinstadt Crimmitschau kommen bei allen Kommunen privatrechtliche Verträge (siehe Unterpunkt **4.3.3**) zum Einsatz. Die Mittelstadt Glauchau wendet zusätzlich zu den privatrechtlichen Verträgen auch Pflegeverträge⁴³ an. In den Großstädten Leipzig und Dresden wurden Zwischennutzungen zudem auch durch öffentlich-rechtliche Verträge realisiert. So ist die hohe Zahl an Zwischennutzungen in der Stadt Leipzig vor allem auf das Instrument der Gestattungsvereinbarung zurückzuführen, bei welcher der Eigentümer ein aktuell nicht vermarktbare Grundstück einem öffentlichen Träger bzw. der Kommune selbst für eine gemeinwohlorientierte Nutzung temporär überlässt. Vertragspartner bei den Zwischennutzungsverträgen sind: die Stadt, Vereine und Institutionen (Glauchau); Private, die Kommune und sonstige Immobilienmarkt-Teilnehmer (Leipzig) bzw. Privateigentümer/Kommune und Nutzungsinteressenten (Dresden). Auch OSWALT et al., (2013) führen an, dass die großen rechtlichen Hürden – Verkehrssicherungspflicht und Haftung – mit vertraglichen Regelungen gelöst werden könnten.

Offensichtlich wenden die Kommunen also eher vertragsrechtliche Instrumente anstatt der vorhandenen bauplanerischen und bauordnungsrechtlichen Instrumente an. Dies kann verschiedene Ursachen haben, welche jedoch im Rahmen der Studie nicht erfragt wurden: Entweder sind sich die Kommunen bestimmter Möglichkeiten für den Einsatz bei Zwischennutzungen (wie bspw. Befristung auf Zeit (§ 9 Abs. 2 BauGB), Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB), Abweichungen (§ 67 SächsBO) nicht gänzlich bewusst oder diese müssen nicht zwingend zum Einsatz kommen – nämlich nur dann, wenn es sich um Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB handelt. Weiterhin werden die bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Instrumente angesichts der Tatsache, dass Zwischennutzungen „[...] weder zeitlich genau bestimmbar noch parzellenscharf vorausschauend „planbar“ [...]“ sind (vgl. GSTACH, 2006), von Kommunen möglicherweise als zu starr und unflexibel empfunden. Die bauplanungsrechtlichen Instrumente erfordern einen vergleichsweise hohen Aufwand und z. T. Voraussetzungen, die nur in wenigen Anwendungsfällen erfüllt werden können (siehe Unterpunkt **4.3.1**.) Das Bauordnungsrecht ist auf langfristige Sicherheit angelegt und kennt daher keine besonderen Regelungen für temporäre Nutzungen, weshalb die Realisierung von Zwischennutzungen z. T. erheblich einge-

⁴³ Pflegeverträge schließen Kommunen oder städtische Verwaltungsbehörden mit Vereinen, Verbänden oder Privatpersonen, welche sich zur Pflege der betreffenden – meist kommunalen – Flächen verpflichten. Als Gegenleistung gewährt die Kommune, bzw. die städtische Verwaltungsbehörde die Nutzung der Fläche (vgl. STREIFER et al., 2008).

schränkt ist (siehe Unterpunkt **4.3.2**). Vertragliche Regelungen sind hingegen viel flexibler und können speziell auf die Bedürfnisse der Vertragspartner angepasst und gestaltet werden. Dass das Planungs- und Bauordnungsrecht jedoch prinzipiell auch genug Flexibilität aufweisen, um den meisten Anwendungsfällen gerecht zu werden, konnten SCHLEGELMILCH und Kollegen (2008) in ihrem Forschungsprojekt aufzeigen. Die Unterstützung von kommunaler Seite sei dabei jedoch meist erforderlich, da i. d. R. auf Befreiungs- bzw. Ausnahmetatbestände, informelle Planungen und Konzepte zurückgegriffen werden müsse (vgl. SCHLEGELMILCH et al., 2008). Auch OSWALT et al. (2013) sind der Meinung, dass die bauplanungsrechtlichen Instrumente durchaus flexibel sind. Das Problem läge vielmehr in der Art ihrer Anwendung. Er schlägt diesbezüglich bspw. negative Festsetzungen vor („Das darfst du nicht, alles andere darfst du“). Zudem könne durch die Ergänzung der klassischen, hoheitlichen Instrumente mit rechtlich belastbaren, konsensualen Instrumenten eine große Bandbreite an Handlungsmöglichkeiten und Flexibilität erreicht werden (vgl. OSWALT et al., 2013).

Eine kommunale Satzung zu Zwischennutzungen existiert in keiner der fünf Kommunen.

7.5.3 Finanzielle Umsetzung der Zwischennutzungen in sächsischen Kommunen

Die Finanzierung der Zwischennutzungen setzt sich in den Kommunen aus verschiedenen Quellen zusammen: Während in der Kleinstadt Crimmitschau ausschließlich öffentliche Fördergelder aus dem Stadtumbau Ost verwendet werden, finanziert Zwickau seine Zwischennutzungsprojekte nur durch Spenden, Sponsoring und Eigenmittel. In Glauchau werden sowohl öffentliche als auch private Mittel genutzt: Neben Fördermitteln aus der VwVStBauE⁴⁴ sowie städtischen Zuschüssen, kommen auch Eigenmittel der Vertragspartner zur Finanzierung der Zwischennutzungen zum Einsatz. Die Stadt Leipzig verwendet einen Mix aus verschiedenen Fördermitteln. Dazu zählen Gelder aus dem Stadtumbau Ost, EFRE-Mittel sowie Mittel aus städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Zwischennutzungsprojekte in Leipzig tragen sich außerdem durch Ehrenamt und Mitgliedsbeiträge von Vereinen. Auch in Dresden werden Zwischennutzungen vor allem durch Mitgliedsbeiträge von Vereinen, Ehrenamt und Eigenmittel finanziert. Bis ins Jahr 2002 hingegen stellte die Landeshauptstadt auch finanzielle Mittel aus dem städtischen Haushalt zur Verfügung.

Leipzig, Dresden und Glauchau nutzen also im Gegensatz zu Crimmitschau und Zwickau verschiedenste Mittel aus öffentlichen und privaten Quellen. Ein Hinzuziehen zusätzlicher privater Gelder bzw. öffentlicher Gelder wäre sicherlich auch in Crimmitschau bzw. Zwickau möglich und könnte dazu beitragen, eine höhere Zahl an Zwischennutzungsprojekten zu realisieren.

⁴⁴ Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung, abrufbar unter:
http://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/10948-Verwaltungsvorschrift_Staedtebauliche_Erneuerung#vww1, letzter Aufruf: 05.02.2016

- Hinsichtlich der Umsetzung von Zwischennutzungen gibt es offensichtlich unterschiedliche Vorgehensweisen bei den Teilnehmer-Kommunen. Diese werden vor allem in Bezug auf die Zuständigkeiten bei der Bearbeitung, die Art der realisierten Zwischennutzungen, die Zusammenführung der beteiligten Akteure, die Schaffung von Anreizen, die Finanzierung, den Einsatz rechtlicher Instrumente sowie die Beteiligung der Bürger deutlich. Es sind jedoch auch Parallelen zu erkennen: In allen fünf Teilnehmer-Kommunen, in denen die kommunale Verwaltung an der Realisierung der Zwischennutzungen beteiligt ist bzw. war, finden diesbezügliche Abstimmungen zwischen den mitwirkenden Verwaltungseinheiten statt. Weiterhin finden im Gegensatz zu bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Instrumenten in fast allen Kommunen verschiedene Formen von Zwischennutzungs-Verträgen Anwendung.

7.6 These 6: Mit Hilfe einer strukturierten Vorgehensweise lassen sich Zwischennutzungen fördern

Eine „Strukturierte Vorgehensweise“ bedeutet im Zusammenhang mit der Realisierung von Zwischennutzungen, dass eine Koordinierungsstelle, bzw. eine konkret festgelegte Person oder Personengruppe mit der Bearbeitung von Zwischennutzungsangelegenheiten beauftragt ist, damit sich eine gewisse Routine und Struktur in den Handlungsabläufen einstellen kann. Weiterhin sollten die zur Vermittlung bzw. Initiierung von Zwischennutzungen nötigen Handlungsschritte in einer systematischen, d. h. wiederkehrenden und nachvollziehbaren Art und Weise – einem gewissen System folgend - abgearbeitet werden. Hierbei muss beachtet werden, dass es in Zusammenhang mit Zwischennutzungen natürlich nur bedingt möglich ist, einem genauen System zu folgen. Denn jedes Zwischennutzungsprojekt ist in Bezug auf seine Akteurs-Konstellation, deren Interessenlagen, die bestehenden Grundstückseigenschaften etc. einzigartig und kann mitunter eine entsprechend spezielle Vorgehensweise erfordern. Weiterhin wird das Maß, in welchem Zwischennutzungen durch eine Kommune gefördert werden, natürlich auch dadurch beeinflusst, wie die zuständigen Mitarbeiter – speziell die Stadtplaner - gegenüber Zwischennutzungen eingestellt sind – ob sie diese als schwer kontrollierbares „Risiko“ und zusätzliche Arbeits-Last wahrnehmen oder sie diese stattdessen als „Katalysator-Strategie“ bewusst zur Vorbereitung neuer Standorte und Aufwertung von Stadtvierteln einsetzen.

In allen fünf Teilnehmer-Kommunen, in denen Zwischennutzungen realisiert werden, gibt es eine bestimmte Verwaltungseinheit – also eine festgelegte Person bzw. Personenkreis - welche sich mit der Bearbeitung von Zwischennutzungen beschäftigt (siehe Unterpunkt **7.5.1**). Jedoch gehen bzw. gingen dabei nur die Großstädte Leipzig und Dresden systematisch vor.

In Leipzig konnten durch dieses systematische Vorgehen, welches auf dem eigens für Zwischennutzungen entwickelten Handlungsinstrument „Gestattungsvereinbarung“, der öffentlich zugänglichen Flächendatenbank, Anreizen durch finanzielle Förderungen sowie einer umfassenden Bürgerbeteiligung basiert, 280 Branchen aktiviert werden. Obwohl Zwischennutzungsprojekte nie völlig gleich ablaufen, kann aufgrund der Vielzahl an realisierten Zwischennutzungen in Leipzig davon ausgegangen werden, dass die entsprechenden kommunalen Mitarbeiter

Erfahrungen gesammelt haben und sich eine gewisse Routine in der Initiierung bzw. Vermittlung der Zwischennutzungen entwickelt hat. Hinzu kommt das Wirken des Vereins „Haushalten e.V.“ welcher 2004 in Leipzig gegründet wurde und sich zum Ziel gesetzt hat, „[...] Leerstand in unattraktiven Lagen und kreative Raumsuchende als Chance zu betrachten und Eigentümer mit Nutzern zusammenzuführen.“⁴⁵. Der Verein konnte, mit Unterstützung der Stadtverwaltung, bereits 16 sogenannte „Wächterhäuser“⁴⁶ ins Leben rufen und 20 leer stehende Ladenlokale⁴⁷ wiederbeleben.

Auch Dresden realisierte Zwischennutzungen von 1999 bis 2002 systematisch auf Basis öffentlich-rechtlicher Verträge, die der Gestattungsvereinbarung sehr ähnlich waren. In dieser Zeit konnten 15 Zwischennutzungen realisiert werden, was 50 % der Gesamtzahl an Zwischennutzungen entspricht, die bisher in Dresden umgesetzt wurden (Stand: Oktober 2015). Wäre diese Vorgehensweise beibehalten worden, hätten sicherlich deutlich mehr Zwischennutzungen realisiert werden können. Neben der geringeren Zeitspanne, in der Zwischennutzungen systematisch umgesetzt wurden, unterscheidet sich die Landeshauptstadt bei der Realisierung von Zwischennutzungen auch durch die Bürgerbeteiligung von der Stadt Leipzig. Während in Leipzig verschiedene Bevölkerungsgruppen aktiv eingespannt werden, gibt es in Dresden keine vergleichbaren Aktivitäten. Dennoch zeigt die relativ hohe Zahl an Zwischennutzungen, welche in den drei Jahren von 1999 bis 2002 umgesetzt werden konnte, den positiven Effekt eines systematischen Vorgehens bei der Realisierung von Zwischennutzungen auch in der Stadt Dresden.

Setzt man die Anzahl der Brachflächen und die Anzahl der realisierten Zwischennutzungen in den Kommunen in Relation (Anzahl der Zwischennutzungen/Anzahl der Brachen), so ergibt sich in Leipzig mit 7 % zwischengenutzter Brachen der höchste Wert. Den zweithöchsten Anteil temporär genutzter Brachen hat Glauchau mit 5 %, darauf folgen Zwickau mit 4 %, Dresden mit 2,5 % und Crimmitschau mit 1 %. Jedoch sind diese Werte kritisch zu betrachten, da die jeweiligen Angaben der Kommunen zu den Brachenzahlen uneinheitlich sind. Zum einen beziehen sich die Angaben der Großstädte Leipzig und Dresden bezüglich der Brachflächenzahl auf Flurstücke, weshalb die entsprechende Anzahl brachliegender Grundstücke niedriger sein dürfte. Die Prozentangaben zu den zwischengenutzten Brachen in Leipzig und Dresden unterschätzen

⁴⁵ Idee und Ziel des Haushalten e.V., abrufbar unter: http://www.haushalten.org/de/haushalten_idee_und_ziel.asp, letzter Aufruf: 09.02.2016

⁴⁶ Das Grundprinzip der Wächterhäuser ist „Hauserhalt durch Nutzung“. Die Nutzer können die Räumlichkeiten nach ihren eigenen Vorstellungen herrichten und fungieren gleichzeitig als „Wächter“ des Hauses. Sie verhindern Vandalismus und kontrollieren das Haus, bspw. in Bezug auf Witterungsschäden. Zudem übernehmen sie die Betriebskosten und stellen ihre handwerkliche Eigenarbeit zur Verfügung. Der Eigentümer wird von Kosten und der Sorge um das Haus entlastet. Seine Aufgabe ist es, das Haus soweit in Stand zu setzen, dass eine Nutzung möglich wird. Das Wächterhaus-Modell ist abrufbar unter: http://www.haushalten.org/de/waechterhaeuser_modell.asp, letzter Aufruf: 09.02.2016

⁴⁷ Wächterläden des Haushalten e.V., abrufbar unter: <http://www.haushalten.org/de/aktuelllaeden.asp>, letzter Aufruf: 09.02.2016

demnach vermutlich den tatsächlichen Wert. Zum anderen schließt die Angabe zur Brachenzahl in der Stadt Zwickau Wohnbrachen, Baulücken und Abrissflächen aus – deren reale Brachen-Zahl ist folglich höher, weshalb der Anteil temporär genutzter Brachflächen nach unten korrigiert werden müsste.

- Die hohe Anzahl zwischengenutzter Brachen in der Stadt Leipzig und die vergleichsweise hohe Zahl realisierter Zwischennutzungen in Dresden in der Zeit, in der die Landeshauptstadt diesbezüglich systematisch vorgegangen ist, sind deutliche Hinweise darauf, dass deren strukturierte Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Zwischennutzungen einen fördernden Einfluss auf diese hat. Gleichwohl kann die These nicht zweifelsfrei bestätigt werden, da der prozentuale Unterschied zwischen Kommunen mit und ohne strukturierte Vorgehensweise weniger als 10 % beträgt. Jedoch sind die entsprechenden Angaben wie oben beschrieben kritisch zu betrachten.

7.7 These 7: Es gibt zahlreiche Hemmnisse bei der Realisierung von Zwischennutzungen

Nur 19 % aller Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik realisieren Zwischennutzungen (siehe **Tabelle 6-15**). Da jedoch 42 % der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik die Idee „Zwischennutzungen auf Brachflächen“ bekannt ist (siehe **Abb. 6-16**) und 73 % von ihnen diese auch als sinnvoll erachten (siehe **Tabelle 6-14**), liegt die Vermutung nahe, dass der geringe Anteil an Kommunen, die Zwischennutzungen realisieren nicht nur mit einem diesbezüglich relativ niedrigen Wissensstand zu begründen ist, sondern dass es auch gewisse Hemmnisse in Zusammenhang mit der Realisierung von Zwischennutzungen geben muss.

Betrachtet man diesbezüglich die Antworten, welche die Teilnehmer-Kommunen auf die Frage nach den Problemen bei der Umsetzung von Zwischennutzungen gegeben haben (siehe **Tabelle 6-18**), wird ersichtlich, dass Schwierigkeiten auf verschiedenen Ebenen gesehen werden: Es werden sowohl die Eigentumsverhältnisse (Dresden) als auch die mangelnde Finanzierung (Zwickau) und die schwierige, nicht klar geregelte rechtliche Situation (Görlitz) angeführt.

Die wenigen Kommunen, welche Zwischennutzungen realisieren, haben bis auf die Stadt Görlitz nur sehr kurze, stichpunktartige Angaben bezüglich der Probleme, die mit der Realisierung von Zwischennutzung einhergehen, gemacht. Da sich die Hemmnisse bei der Umsetzung von Zwischennutzungen in sächsischen Kommunen nicht grundsätzlich von denen anderer deutscher Kommunen unterscheiden dürften, soll an dieser Stelle vorgestellt werden, was diesbezüglich in der Literatur beschrieben wird.

7.7.1 Verfahrensorganisatorische Hemmnisse

Oft scheitert die Umsetzung von Zwischennutzungen bereits daran, dass den Nutzern der Zugang zu den Eigentümern der Brachflächen nicht gegeben wird. Hier sind die kommunalen Behörden gefordert, Hilfe bei der Kontaktherstellung zu leisten. Diese kann, vor allem in Bezug

auf Privateigentümer, mitunter sehr zeitaufwendig sein und wird durch die zunehmende Internationalisierung von Eigentümerstrukturen sowie häufige Eigentümerwechsel zusätzlich erschwert. Erbgemeinschaften stellen ein weiteres Problem dar, da sie aufgrund langwieriger Einigungsprozesse oft handlungsunfähig sind (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008). Auch die Überzeugung der Eigentümer wirft Probleme auf. Da schriftliche Anfragen laut GAWRON et al. (2010) nur selten erfolgreich sind, muss zusätzlich auf persönliche Anfrage und Kontaktpflege gesetzt werden. Zudem gibt es viele Zwischennutzer, die bisher keine bzw. nur wenige Erfahrungen mit der Entwicklung von Projekten haben und daher bei der Organisation und Finanzierung unterstützt werden müssen (vgl. SCHLEGELMILCH et al., 2008).

Gerade in der öffentlichen Verwaltung sind in Zeiten knapper Kassen die dafür nötigen personellen, organisatorischen und finanziellen Kapazitäten jedoch kaum vorhanden. Oft wird diese Aufgabe deswegen von einzelnen Personen innerhalb der Verwaltung aus rein ideellen Motiven, zusätzlich zum alltäglichen Aufgabenspektrum, übernommen. Es gibt aber auch Amtsvertreter, die diesen Mehraufwand komplett ablehnen. Wird eine amtsinterne Kooperation angestrebt, so kann diese bereits aufgrund der Skepsis Einzelner gegenüber diesen improvisierten Nutzungen, welche in einem außerordentlichen Gegensatz zu den „klassischen“, langfristig vorbereitenden Planungsprozessen stehen, erschwert werden (vgl. GSTACH, 2006).

Darüber hinaus wird von GSTACH die Skepsis von Verwaltungen gegenüber Zwischennutzungen aufgrund der Erschwernis für die Wiedernutzung der Fläche beschrieben, „[...] 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.“ (vgl. GSTACH, 2006, S. 100) Die Autorin führt weiterhin an, dass aus einer Zwischennutzung für die öffentliche Hand eine gewisse, wenn auch nicht rechtlich vorgeschriebene, jedoch politisch-moralische Verpflichtung in Bezug auf das Anbieten eines Ersatzstandorts für die Nutzung entstehen kann. Zudem bestünde die Möglichkeit, dass durch die Realisierung von Zwischennutzungen für bestimmte Gruppen Forderungen von anderen Gruppen nach Zwischennutzungen aufkämen, welche bspw. aufgrund des Mangels personeller und finanzieller Ressourcen nicht erneut leistbar seien.

Weiterhin führt die Nicht-Planbarkeit von Zwischennutzungen zu Unsicherheiten, sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bei den Eigentümern (vgl. DIFU-SEMINAR, 2010).

7.7.2 Hemmnisse der Eigentümer

SCHLEGELMILCH et al. sehen eine der Schwierigkeiten bei den oftmals zu hohen Renditeerwartungen der Eigentümer an die Zwischennutzungen. Die nichtmonetären Vorteile würden hingegen nicht ausreichend wahrgenommen (vgl. SCHLEGELMILCH et al., 2008). Auch DRANSFELD & LEHMANN (2008) stellten in ihrer Studie fest, dass die aus Zwischennutzungen generierten wirtschaftlichen Vorteile im Vergleich zum Brachzustand vielen Grundstückseigentümern nur unzureichend bekannt sind bzw. unterschätzt werden.

Viele Eigentümer sorgen sich außerdem davor, die Kontrolle über ihre Liegenschaft zu verlieren und befürchten eine unerwünschte Entwicklung. Im Rahmen der Untersuchung von ANGST et al. (2010) werden diesbezüglich Ärgernisse mit „disziplinlosen“ Mietern beschrieben, welche ihre Nutzung nicht auf die vereinbarten Flächen beschränkten, Räume wild untervermieteten oder Unordnung auf dem Areal verursachten. Besitzer und Verwalter, welche sich professionell und engagiert um die Mieter kümmerten, seien jedoch deutlich weniger von solchen Schwierigkeiten betroffen. Zudem verhindere eine umsichtige Auswahl der Mieter viele der genannten Probleme (vgl. ANGST et al., 2010). Außerdem schadet ein Zwischennutzer, welcher negativ auffällt, nicht nur sich selbst, sondern auch allen anderen Zwischennutzern, denn er gefährdet ihre Chance auf zukünftig günstige Räume. Der daraus resultierende Gruppendruck, sich regelkonform zu verhalten, beeinflusst das Risikopotential für die Eigentümer positiv.⁴⁸

Weitere Bedenken der Eigentümer beziehen sich darauf, dass die Zwischennutzung auf ihrem Grundstück eine zu große Beliebtheit erlangen und ihre Beendigung daher zu Widerstand innerhalb der Bevölkerung führen könnte. Außerdem wird die Befristung der Nutzung oftmals nicht oder nur unzureichend nach außen kommuniziert. Die Beendigung der Nutzung kann deswegen für Nutzer und Bürger überraschend eintreten, wodurch zusätzlich Unmut und mitunter auch Imageschäden für die Eigentümer, aber auch für die Investoren oder Projektentwickler entstehen können. Dies geschieht vor allem dann, wenn die Zwischennutzer durch die Öffentlichkeit unterstützt werden (vgl. SCHLEGELMILCH et al., 2008).

Viele Eigentümer stehen temporären Nutzungen auch angesichts möglicher Schäden, welche für die Nutzer oder gar unbeteiligter Dritte entstehen können, kritisch gegenüber. Denn grundsätzlich liegt die Verkehrssicherungspflicht beim Eigentümer. Sie kann aber auch vertraglich an die Mieter oder Dritte delegiert werden. In jedem Fall muss sie, vor allem bei öffentlichen Nutzungen, klar geregelt sein (vgl. STOPKA & RANK, 2013). Der Abschluss geeigneter Haftpflichtversicherungen empfiehlt sich für alle Vertragspartner (vgl. SCHWARTING & OVERMEYER, 2008).

Ein weiteres Problem sehen SCHWARTING & OVERMEYER (2008) in den möglichen Folgen für die Bausubstanz, da die Gefahr bestehe, dass Eigentümer und Nutzer aufgrund der unsicheren Entwicklung bei Nischennutzungen kaum Investitionen in diese tätigten.

7.7.3 Rechtliche Hemmnisse

Die Stadt Görlitz weist im Rahmen der Befragung darauf hin, dass die rechtliche Ausgangslage für Zwischennutzungen sehr schwierig sei, da diese deutlich weniger klar geregelt seien als dauerhafte Nutzungen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen ließen eine Zwischennutzung nicht unmittelbar zu.

⁴⁸ Zwischennutzungen zur Prävention von Leerständen, abrufbar unter: http://www.hev-zuerich.ch/der_zuercher_hauseigentuemmer/jahr-2014/dzh-art-201402_11.htm, letzter Aufruf: 18.02.2016

Tatsächlich resultiert aus dem Mangel einer Definition des Begriffs „Zwischennutzung“ in Gesetzen und Verordnungen der Umstand, dass für diese dieselben rechtlichen Anforderungen gelten wie für zeitlich unbegrenzte Nutzungen, was in der Praxis zu Schwierigkeiten führen kann. Auch OSWALT und seine Kollegen (2013) sehen einen Widerspruch zwischen den dauerhaften baurechtlichen Regelungen und dem, was tatsächlich in der Stadt passiert. Die rechtlichen Regelungen, welche die Funktion haben, auf längere Zeit eine Legitimität, Stabilität, Sicherheit und Transparenz in der Stadtentwicklung herzustellen, könnten zu einem Problem werden, wenn dadurch positive, aber unvorhergesehene Dynamiken behindert oder blockiert würden. In ihrem Good-Practice-Reader für temporäre Nutzungen als Instrument der Stadtentwicklung führen auch BORNMANN und seine Kollegen (2008) Hürden genehmigungsrechtlicher Natur an. Da es sich bei Zwischennutzungen fast ausschließlich um Einzelfalllösungen handele, könne kaum auf Standardlösungen zurückgegriffen werden. Nicht selten sei die Genehmigung deswegen sowohl planungs- als auch bauordnungsrechtlich eine Herausforderung.

Die zahlreichen vertragsrechtlichen Regelungsmöglichkeiten zu Kündigungsfristen, Räumungserklärungen, Schadensersatz bei frühzeitiger Kündigung, Versicherungsfragen etc. seien Eigentümern und Zwischennutzern laut SCHLEGELMILCH et al. (2008) oftmals nicht ausreichend bekannt, weshalb viele Eigentümer aus Angst vor Schäden, Versicherungs- und Haftungsrisiken oder der Verstetigung der Zwischennutzung vor einer zeitweiligen Überlassung ihrer brachliegenden Grundstücke zurückschreckten. Auch das Fehlen von Pflege- und Räumungskonzepten führe bei Beendigungen von Nischennutzungen zu Problemen in der Praxis, wodurch eine ablehnende Haltung gegenüber Zwischennutzung entstehen könne (vgl. SCHLEGELMILCH et al., 2008).

7.7.4 Hemmnisse bei der Finanzierung

Auch in Bezug auf die Finanzierung von Zwischennutzungen werden in der Literatur Probleme aufgeführt: Fördermittel könnten oft nur auf Umwegen für Zwischennutzungen eingesetzt werden. Hinderlich seien bspw. unflexible Bindungszeiträume sowie der Mangel an Fördermöglichkeiten für nichtintensive Maßnahmen, wie z. B. Vermittlungstätigkeiten (vgl. SCHLEGELMILCH et al., 2008). Zudem sei die Finanzierung von Zwischennutzungen außerhalb von Fördergebieten oft schwierig, da die Fördermittel auf Fördergebiete beschränkt seien. Die knappen kommunalen Kassen könnten zudem den nötigen kommunalen Eigenanteil bei Fördermitteln nicht immer uneingeschränkt leisten (vgl. GSTACH, 2006).

7.7.5 Soziale Hemmnisse

Zwischennutzungen bergen auch soziale Probleme: Eine „Kehrseite“ der Imagesteigerung von Quartieren, welche durch Zwischennutzungen erreicht werden kann, sehen BIERI, KIPFER, PASSAMANI, MEISEL und PFISTER (2011) in der Gefahr der Gentrifizierung. Die durch Zwischennutzung in Gang gesetzte Aufwertung und Attraktivitätssteigerung hat nicht selten Boden- und Mietpreisteigerungen zur Folge. Gewisse Bevölkerungsschichten könnten somit verdrängt und durch neue kapitalstärkere Personen ersetzt werden, welche sich vom neu entstehenden

Image des Viertels angezogen fühlen. Den steigenden Immobilienpreisen kann die Zwischennutzung mitunter sogar selbst zum Opfer fallen⁴⁹. Kritisiert wird darüber hinaus, dass einige Eigentümer Zwischennutzungen in diesem Aufwertungsprozess direkt instrumentalisierten, um ihr Grundstück besser vermarkten zu können (vgl. KALBERER, 2007). „Pioniere verlieren dadurch den von ihnen attraktiv gemachten Lebensraum.“ (vgl. ANGST et al., 2010, S. 162).

Ferner weist GSTACH (2006) darauf hin, dass durch die unterschiedliche Fähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure in Bezug auf die Mitwirkung in kooperativen Prozessen diejenigen benachteiligt würden, die zu derartigen Prozessen im Rahmen einer Zwischennutzung weniger gut in der Lage seien. Es komme also zu einer Machtverschiebung zugunsten einzelner Akteure, wodurch Entscheidungen in Bereichen außerhalb der hoheitlichen Steuerung nicht mehr demokratisch legitimiert seien, die Allgemeinwohlorientierung verloren ginge sowie Nutzungskonflikte und Verdrängungsprozesse zugunsten besonders durchsetzungsfähiger Partikularinteressen entstehen könnten. Auch im Rahmen der Studie „Zone imaginaire“ wird darauf hingewiesen: „Nur wer genug Zeit und Kraft investieren kann, wer in der Lage ist, Netzwerke zu bilden und aufrecht zu erhalten, wer über die Geduld und das Wissen verfügt, die vielfältigen verwaltungstechnischen und rechtlichen Hürden zu meistern, kann Zwischennutzer werden.“ (vgl. ANGST et al., 2010, S. 168).

- Drei der Teilnehmer-Kommunen, welche Zwischennutzungen realisieren, führen diesbezügliche Probleme in Bezug auf deren Finanzierung, die Eigentumsverhältnisse sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen an. Anhand dieser Ausführungen kann, in Verbindung mit den in verschiedenen Fachartikeln und Studien beschriebenen Schwierigkeiten auf verfahrensorganisatorischer, rechtlicher, finanzieller und sozialer Ebene, die These, es gäbe zahlreiche Hemmnisse bei der Realisierung von Zwischennutzungen kann, bestätigt werden.

7.8 Methodenkritik

In Anbetracht der Vielzahl an Kommunen, die zum Thema „Brachflächen und deren Zwischennutzungen“ befragt werden sollten, war die Wahl der schriftlichen Befragung mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens die im Rahmen der Masterarbeit einzig umsetzbare Erhebungsmethode. Der Rücklauf fiel jedoch mit 14,4 % relativ gering aus. Einer der Gründe dafür ist sicherlich, dass die Befragung auf freiwilliger Basis stattfand und außer einem zusätzlichen Hinweis innerhalb eines Mitgliederrundschreibens des Sächsischen Städte- und Gemeindetags sowie der in Aussicht gestellten Rückmeldung der Befragungsergebnisse keine weitere unmittelbarer Aufforderung zur Teilnahme an der Befragung gegeben werden konnte. Wären die entsprechenden kommunalen Mitarbeiter auf Basis von Experteninterviews mündlich befragt worden, wäre der Rücklauf sicherlich größer ausgefallen und die erhaltenen Informationen

⁴⁹ German-architects – eMagazin: Zwischennutzung als Aufwertungs motor. Abrufbar unter: http://www.german-architects.com/de/pages/page_item/2213_gentrifizierung, letzter Aufruf: 10.02.2016

hätten zudem detaillierter ausfallen können, da entsprechende Nachfragen durch den Interviewer möglich gewesen wären. Im Rahmen der Masterarbeit wäre der dafür nötige zeitliche und personelle Aufwand jedoch nicht zu bewältigen gewesen. Da lediglich 62 Kommunen den Fragebogen beantwortet haben, sind die Ergebnisse folglich nicht für alle 430 sächsischen Kommunen verallgemeinerbar.

Eventuelle Rückfragen seitens der Fragebogen-Bearbeiter konnten nicht sofort durch einen Interviewer beantwortet werden, weshalb die Gefahr besteht, dass einzelne Fragen nicht korrekt verstanden und in Folge dessen fehlerhaft beantwortet wurden. Zudem hängt die Beantwortung der Fragen stark vom persönlichen Wissensstand und dem subjektiven Empfinden desjenigen kommunalen Bearbeiters ab, der mit der Beantwortung des Fragebogens beauftragt wurde. Bereits die im Zuge der Einstiegsfrage geforderte Einschätzung der Tatsache, ob in der Kommune ein Brachflächenproblem existiert, wurde subjektiv von den befragten Mitarbeitern beantwortet. Es kann durchaus der Fall sein, dass andere Mitarbeiter diesen Fakt anders beurteilen würden und somit eine gegensätzliche Aussage getroffen hätten, was die folgenden Befragungsergebnisse beeinflusst hätte. Denn allein schon das Verständnis für den Begriff der „Brache“ fällt z. T. unterschiedlich aus.

Mit der gewählten Variante für die Einstiegsfrage, d. h. ohne genaue Definition einer „Brachflächenproblematik“, sollte erreicht werden, dass sich der befragte Mitarbeiter selbst kritisch mit dieser Frage auseinandersetzt. Jedoch muss davon ausgegangen werden, dass der diesbezügliche Wissensstand und das damit einhergehende Problembewusstsein sehr unterschiedlich ausfallen und dass vielleicht sogar einige Mitarbeiter ohne wirklich darüber nachzudenken – evtl. um sich weitere Arbeit zu ersparen – die Einstiegsfrage mit „Nein“ beantwortet haben. Es ist also zu erwarten, dass eine Erläuterung des Begriffs „Brachflächenproblematik“ (auch vor dem Hintergrund der damit verbundenen Schwierigkeiten, siehe Unterpunkt 7.1), zu anderen Ergebnissen hätte führen können. Eine weitere Variante, die evtl. andere Resultate zur Folge gehabt hätte, wäre die Abwandlung der Einstiegsfrage, bspw. zu: „Liegt in Ihrer Kommune eine erhöhte Anzahl an Brachflächen vor?“. Dann wären jedoch solche Kommunen nicht mit unter „Brachflächenproblematik“ erfasst worden, in denen die Anzahl der Brachflächen zwar nicht erhöht ist, dafür aber der Zustand der wenigen Brachen als problematisch einzustufen ist und/oder diese das Ortsbild stark negativ beeinflussen.

Aus dem Mangel einer gesetzlichen Regelung zur Brachen-Erfassung resultiert zudem der Umstand, dass diese sehr unterschiedlich gehandhabt wird: Zum Beispiel werden in Leipzig und Dresden brachliegende *Flurstücke* erfasst, in anderen Kommunen hingegen *Grundstücke*; weiterhin werden die Brachen unterschiedlich kategorisiert. Dies führt dazu, dass die Ergebnisse nur bedingt vergleichbar sind. Um die Erfassung objektiv und vergleichbar zu gestalten, wäre eine Untersuchung durch unabhängige Prüfer nötig gewesen, welche jede Kommune anhand vorher definierter Kriterien bewerten. Der dafür nötige Aufwand ist jedoch im Rahmen der Arbeit nicht leistbar.

Darüber hinaus sind die Aussagen zu den in den Kommunen realisierten Zwischennutzungen kritisch zu betrachten. Da Nischennutzungen durch die Kommune ignoriert oder nur wahrge-

nommen werden können (siehe Unterpunkt **7.4**), reicht es für einen repräsentativen Überblick nicht aus, nur die kommunalen Mitarbeiter zu befragen. In diesen Fällen (siehe z. B. Tharandt und Görlitz) müssten dafür weitere Akteure (Eigentümer und Zwischennutzer) in die Befragung involviert werden. Ein solches Vorgehen setzt jedoch einen gewissen Informationsstand bezüglich der Zwischennutzungssituation in den Kommunen voraus und würde daher einen deutlich höheren Zeit- und Personalaufwand für die Recherche und Befragung verursachen, was im Rahmen der Masterarbeit für alle sächsischen Kommunen nicht zu bewältigen ist. Durch die Konzentration der Befragung auf kommunale Mitarbeiter kann folglich nicht ausgeschlossen werden, dass in Sachsen deutlich mehr Zwischennutzungen realisiert werden als die Befragungsergebnisse vermuten lassen.

Eine zusätzliche Schwierigkeit stellt die Tatsache dar, dass sich aufgrund einer mangelnden Definition für den Begriff „Zwischennutzung“ viele Kommune nicht im Klaren darüber sind, was sie als Zwischennutzung bezeichnen können, was eventuell schon als Dauernutzung gilt oder wann nicht von einer Zwischennutzung, sondern vielmehr von einer Renaturierung gesprochen werden muss. Das Deckblatt des Fragebogens beinhaltete zwar eine kurze Definition zum Begriff „Zwischennutzung“, ein ausführliches Informationsblatt zum Verständnis und zur Abgrenzung der Begriffe wäre jedoch evtl. von Vorteil gewesen.

Auch der Umstand, dass in kommunalen Verwaltungen – begründet durch die verschiedenen Verwaltungseinheiten und ihren jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten – ein Mitarbeiter mitunter keine genaue Kenntnis über das Handeln der anderen hat, stellt ein gewisses Problem im Rahmen der Befragung dar. Denn allein dadurch können die Antworten lückenhaft bzw. verfälscht sein, wenn nicht alle an der Bearbeitung von Brachflächen und Zwischennutzungen beteiligten Mitarbeiter in die Beantwortung des Fragebogens involviert worden sind.

8 Fazit

Im Rahmen des Fazits wird nun die Fragestellung der Arbeit: „**Wie gehen sächsische Kommunen mit Brachen und deren Zwischennutzungen um?**“ anhand der in Unterpunkt 1.2 aufgestellten Teilfragen beantwortet:

8.1 Wie stellt sich die aktuelle Brachensituation in den sächsischen Kommunen dar?

Die Untersuchung hat gewisse Unterschiede im Brachen-Bestand der sächsischen Kommunen ergeben: Über die Hälfte der Teilnehmer-Kommunen sieht sich mit einer Brachflächenproblematik konfrontiert. Hierbei bleibt jedoch fraglich, ob sich die Brachflächensituation in den anderen Kommunen tatsächlich als unproblematisch darstellt oder ob der diesbezügliche Wissensstand und das damit verbundene Problembewusstsein der entsprechenden kommunalen Mitarbeiter gering ist und eine möglicherweise vorhandene Brachflächenproblematik daher nicht erkannt und angegeben wurde.

Die Befragungsergebnisse geben Hinweise darauf, dass die Wahrscheinlichkeit einer Brachflächenproblematik mit zunehmender Kommunengröße steigt. Auch Schrumpfungs- und Abwanderungstendenzen scheinen eine bedeutende Rolle im Entstehen der Brachflächenprobleme zu spielen. Überdies ist die Anzahl der Brachen in den Teilnehmer-Kommunen extrem divers⁵⁰, wodurch deutlich wird, dass sich eine Brachflächenproblematik nicht allein anhand der Höhe der Brachenzahlen, sondern auch durch deren Zustand oder ihren negativen Einfluss auf das Ortsbild definieren kann. Die Brachenzahl steigt bei den Teilnehmer-Kommunen mit zunehmender Kommunengröße. Weiterhin liegt die Vermutung nahe, dass auch die Entwicklung der Einwohnerzahl in den letzten Jahren einen Einfluss auf die Höhe der Brachenzahlen hat. Eine schrumpfende Kommune weist jedoch nicht automatisch mehr Brachen auf als eine wachsende, denn die Anzahl der Brachen ist von einer Vielzahl von Faktoren (u. a. der Kommunengröße) abhängig. Bei den meisten Teilnehmer-Kommunen stellen Wohn- und Gewerbebrachen die häufigsten Brache-Arten dar. Bezüglich der Eigentümersituation hat die Befragung ergeben, dass bei dem mit Abstand größten Teil der Kommunen private Einzelpersonen die häufigsten Besitzer sind. Auch öffentliche Träger sind häufige Eigentümer der Brachen.

8.2 Wie werden die Brachen in sächsischen Kommunen bearbeitet?

Knapp 90 % der Teilnehmer-Kommunen mit bestehender Brachflächenproblematik integrieren das Thema „Brachen“ in das kommunale Verwaltungshandeln. Dies ist ein Hinweis darauf, dass viele der Kommunen, die bereits ein diesbezügliches Problembewusstsein entwickelt haben,

⁵⁰ Hierbei ist zu beachten, dass das Fehlen einer einheitlichen Erfassungsmethode einen Einfluss auf die angegebenen Brachen-Zahlen hat. Die Erfassung variiert bspw. hinsichtlich der Erfassungseinheit (Grundstück vs. Flurstück) und der Art der erfassten Brachen.

auch die Notwendigkeit der Bearbeitung sowie die Potentiale ihrer Brachen für die Stadtentwicklung erkennen. Zudem sind sie in der Lage, die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen für eine Bearbeitung aufzubringen. Einen positiven Einfluss in Bezug auf die Auseinandersetzung der Kommunen mit ihren Brachen haben offensichtlich die Förderprogramme mit ihren Zulassungsvoraussetzungen genommen, innerhalb derer bspw. die Erfassung der Brachen sowie spezielle Entwicklungskonzepte gefordert werden. Dennoch erweisen sich die Förderprogramme z. T. noch als zu unflexibel. Zudem werden gerade kleinere Kommunen aufgrund bestimmter Zulassungsvoraussetzungen von der Förderung ausgeschlossen, sodass in einigen Landgemeinden und Kleinstädten trotz bekannter Brachflächenproblematik keine diesbezügliche Bearbeitung stattfindet. Obwohl die Brachen-Erfassung eine Grundvoraussetzung für eine effiziente Bearbeitung darstellt und zugleich eine der Zulassungsvoraussetzungen bei gewissen Fördermitteln ist, findet diese in nur 58 % der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik statt. Es muss bezweifelt werden, ob die Bearbeitung der Brachen in den Kommunen, in denen diese nicht erfasst werden, optimal und effizient erfolgt.

Die Bearbeitung der Brachen findet in allen Kommunen intern statt, wobei knapp ein Drittel von ihnen einige der damit verbundenen Aufgaben nach extern delegieren. Intern liegt die Brachen-Bearbeitung bei den meisten Kommunen bei den Bauämtern, weiterhin häufig ist die Zuordnung zum Bereich Stadtplanung/Stadtentwicklung. Knapp zwei Drittel der Teilnehmer-Kommunen geht bei der Bearbeitung städteplanerisch bzw. sowohl ordnungsrechtlich als auch städteplanerisch vor, was ein Hinweis darauf ist, dass diese Kommunen nicht nur ihren Pflichtaufgaben zur Gefahrenabwehr und zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nachgehen, sondern dass sie ihre Brachen auch als Ressource und Potential für die Stadtentwicklung betrachten.

Knapp 70 % der Teilnehmer-Kommunen, v. a. die schrumpfenden, renaturieren ihre Brachen und nutzen diese daher für die Stadtentwicklung, bspw. als Kompensationsflächen bei Bauprojekten oder als extensive Erholungsflächen. Auch Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung werden von mehr als der Hälfte der Kommunen durchgeführt. Der Anteil an Städten und Gemeinden, welche ihre Brachen einer dauerhaften Wieder- oder Umnutzung oder einer Zwischennutzung zuführen ist jedoch vergleichsweise gering und konzentriert sich vor allem auf die Kommunen ab 5.000 EW, da hierfür ein gewisses Nutzungsinteresse notwendig ist. Finanziert werden die Maßnahmen auf den Brachen größtenteils durch Fördermittel, vor allem aus dem LBP und EFRE-Mitteln. Der Einsatz öffentlicher und privater Gelder ist dagegen vergleichsweise gering.

8.3 Wie stellt sich der Wissensstand der sächsischen Kommunen zu Zwischennutzungen dar?

Vor dem Hintergrund des nationalen Ziels zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der in den letzten Jahren gestiegenen Popularität von Zwischennutzungen ist es erstaunlich, dass lediglich 42 % der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik mit der Idee „Zwischennutzungen auf Brachflächen“ vertraut sind. Denn Nischennutzungen stellen auf-

grund ihrer funktionalen, räumlichen und zeitlichen Flexibilität eine gute Möglichkeit dar, auf die veränderten räumlichen, gesellschaftlichen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen sowohl in prosperierenden als auch in schrumpfenden Städten zu reagieren. In Bezug auf den diesbezüglich offensichtlich relativ niedrigen Wissensstand innerhalb der sächsischen Teilnehmer-Kommunen ist erkennbar, dass vor allem Landgemeinden und Kleinstädte keine Kenntnis über diese alternative Form im Umgang mit Brachflächen haben. Gründe hierfür können in der mangelnden Wahrnehmung temporärer Nutzungen als „Zwischennutzung“ durch die Kommune, sowie in einer fehlenden Nachfrage nach Möglichkeitsräumen sowie diesbezüglich fehlendem Problembewusstsein gesehen werden. Da Nischennutzungen also eine gewisse Nachfrage nach Räumen voraussetzen, sind diese vor allem in größeren Kommunen von Interesse. Weiterhin haben die personelle Ausstattung der Kommune sowie das Engagement, die Offenheit und das Interesse der Verwaltungsmitarbeiter einen entscheidenden Einfluss darauf, inwiefern das Thema „Zwischennutzung auf Brachen“ Eingang in das kommunale Handeln findet. Da die Realisierung von Zwischennutzungen keine Pflichtaufgabe der Kommune ist, sind es oft Einzelkämpfer in den Verwaltungen, die ohne offiziellen Auftrag und sehr idealistisch mit großem Engagement Projekte auf den Weg bringen.

73 % der Kommunen, denen die Idee „Zwischennutzungen auf Brachen“ bekannt ist, sind sich ihrer Vorteile auch bewusst. Jedoch geben nur sieben der Teilnehmer-Kommunen an, Zwischennutzungen tatsächlich zu realisieren, wobei der Anteil dieser Kommunen mit zunehmender Kommunengröße steigt. Die Großstädte Leipzig und Dresden beschäftigen sich bereits seit 1999 mit dieser Form der alternativen Brachen-Nutzung und nehmen daher diesbezüglich eine Vorreiterrolle ein. Da unterschieden werden muss zwischen Kommunen, die Nischennutzungen aktiv fördern, solchen die diese nur wahrnehmen und solchen, die sie ignorieren – also mitunter keine Kenntnis über ihre Existenz haben – muss davon ausgegangen werden, dass es auch unter den Teilnehmer-Kommunen weitere gibt, in denen Zwischennutzungen ohne das Zutun der Kommune entstehen bzw. entstanden sind.

8.4 Wie werden Zwischennutzungen in den sächsischen Kommunen umgesetzt?

Da es keine diesbezüglichen Handlungsrichtlinien gibt, gestaltet sich sowohl die organisatorische, als auch die rechtliche und finanzielle Umsetzung von Zwischennutzungen in den Teilnehmer-Kommunen unterschiedlich. Die Bearbeitung der temporären Nutzungen geschieht in den Kommunen ausschließlich intern und wird verschiedenen Verwaltungseinheiten zugeordnet. Die Zwischennutzungen in den sächsischen Kommunen werden sowohl auf öffentlichen als auch auf privaten Flächen realisiert, wobei von Grünflächen über alternative Wohnformen, Sport- und Spielflächen sowie Kunst und Kultur verschiedenste Arten von temporären Nutzungen umgesetzt werden. Bis auf eine Kommune fungieren dabei alle Verwaltungen als Initiator und Vermittler zwischen den Akteuren, wobei die beiden Großstädte angeben, dabei systematisch vorzugehen (Leipzig) bzw. vorgegangen zu sein (Dresden). Die systematische Vorgehensweise basiert in der Stadt Leipzig auf dem eigens für Zwischennutzungen entwickelten Instrument „Gestattungsvereinbarung“, einer öffentlich zugänglichen Flächendatenbank, Anreizen

durch finanzielle Förderung, einer umfassenden Bürgerbeteiligung sowie der Unterstützung eines Vereins, welcher Eigentümer von leerstehenden Gebäuden in unattraktiven Lagen und interessierte Nutzer zusammenführt. In der Landeshauptstadt Dresden wurden Zwischennutzungen in der Vergangenheit auf Basis öffentlich-rechtlicher Verträge und durch Anreize mittels finanzieller Förderung systematisch realisiert. Zurzeit jedoch vermittelt die Stadt lediglich bei konkretem Nutzungsinteresse. Die systematische Vorgehensweise zeigt(e) dabei in beiden Großstädten einen positiven Effekt in Bezug auf die Anzahl der realisierten Zwischennutzungen, welche im Vergleich zu den anderen Kommunen deutlich höher ist.

Obwohl prinzipiell weitere bauplanungsrechtliche Instrumente zur Umsetzung von Zwischenutzungen existieren, werden ausschließlich Stadtumbaumaßnahmen bzw. Stadtumbauverträge oder Duldungsverträge von drei der Kommunen genutzt. Zudem wendet, bis auf eine Kommune, welche Einzelfallgenehmigungen einsetzt, keine der Teilnehmer-Kommunen bauordnungsrechtliche Instrumente an. Dass baurechtliche Instrumente bei den sächsischen Teilnehmer-Kommunen kaum Anwendung finden, könnte damit begründet werden, dass diese schlichtweg nicht zum Einsatz kommen mussten (wenn es sich nicht um Vorhaben nach § 29 BauGB handelt), oder dass diese als zu starr und unflexibel empfunden werden. Im Gegensatz dazu wenden fast alle der befragten Kommunen verschiedene Zwischennutzungs-Verträge (auf privatrechtlicher und/oder öffentlich-rechtlicher Basis) bzw. Pflegeverträge zur Realisierung von temporären Nutzungen an. Diese Verträge sind im Vergleich zu den baurechtlichen Regelungen viel flexibler und können speziell auf die jeweiligen Bedürfnisse der Vertragspartner angepasst werden. Um die Zwischennutzungen zu finanzieren, kommen in den Teilnehmer-Kommunen sowohl öffentliche als auch private Mittel zum Einsatz.

Der unterschiedliche Wissensstand und die verschiedenen Vorgehensweisen bei Zwischennutzungen sind in Verbindung mit den extrem divergierenden Anzahlen der temporären Nutzungen in den sächsischen Kommunen ein deutliches Zeichen dafür, wie stark deren Realisierung abhängig ist vom Engagement, der Offenheit und den Erfahrungen in den Kommunen sowie einer gewissen Handlungsroutine. Zudem wird deutlich, dass Zwischennutzungen vor allem von einem entsprechenden Nutzungsinteresse abhängig sind, welches i.d.R. mit zunehmender Kommunengröße steigt.

8.5 Was könnte für die Bearbeitung von Brachen und deren Zwischennutzung in der Zukunft verbessert werden?

An dieser Stelle fließen die von den Kommunen geäußerten Wünsche für eine in Zukunft optimierte Bearbeitung von Brachflächen und Zwischennutzungen mit ein (siehe **Tabelle 6-19** und **Tabelle 6-20**):

VORSCHLÄGE FÜR EINE VERBESSERTE BEARBEITUNG VON BRACHEN IN SÄCHSISCHEN KOMMUNEN

Beginnend mit einer Rechtsdefinition für den Begriff „Brache“ sollte damit begonnen werden, bspw. mit Hilfe von Informationsmaterialien und Schulungen, einen einheitlichen Wissensstand zum Thema „Brachen“ aufzubauen. Denn nur dadurch kann ein diesbezügliches Problembewusstsein in *allen* sächsischen Kommunen generiert und die Potentiale der Brachen – im Sinne der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – in möglichst vielen sächsischen Kommunen genutzt werden.

Um auch den finanziell weniger gut ausgestatteten Kommunen verschiedene Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen, sollte zudem die Fördermittelvergabe flexibler gestaltet werden. Bindungsfristen sollten bei Bedarf verkürzt werden können und die Fördervoraussetzungen auch für kleinere Kommunen erfüllbar sein, bspw. durch das Aufheben der Voraussetzung einer Mindesteinwohnerzahl. Einige Kommunen fordern eine einfachere, unkompliziertere Fördermittelvergabe. Dies ist bei bestimmten Zulassungsvoraussetzungen nachvollziehbar und wünschenswert, gleichwohl haben die Befragungsergebnisse bezeugt, dass bspw. der geforderte Fachtitel „Brachen“ zum INSEK die positive Konsequenz hat, dass sich die Kommunen intensiv mit diesem Thema auseinandersetzen und ihre Brachen entsprechend erfassen. Um jedoch den Kommunen, für die die Erstellung eines solchen Konzeptes eine große Hürde darstellt, eine Hilfestellung zu geben, könnten hierzu bspw. Veranstaltungen oder Materialien angeboten werden, in denen Informationen zum Inhalt und der möglichen Herangehensweise bei der Erstellung solcher Konzepte vermittelt werden.

Darüber hinaus sehen sich viele Kommunen finanziell nicht dazu in der Lage, Brachen in Privatbesitz zu erwerben, um entsprechende Maßnahmen auf diesen Grundstücken mittels Fördergelder zu unterstützen. Daher sollte es möglich werden, privaten Eigentümern außerhalb von Sanierungsgebieten eine Förderung zukommen zu lassen oder alternativ dazu die Förderung für den Erwerb von Grundstücken durch die Kommune zu erhöhen. Außerdem wünschen sich die Kommunen ein stärkeres und offeneres Zusammenwirken mit der SIB und staatlichen Treuhandgesellschaften, um Problemlagen auf Brachen frühzeitig zu erkennen. Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der kommunalen Leistungskraft zur Bearbeitung von Brachen besteht in der interkommunalen Kooperation, wodurch bspw. die benötigte Personalausstattung gerade für kleine und/oder finanzschwache Kommunen eher zu finanzieren ist. Ein weiterer Zugewinn der interkommunalen Zusammenarbeit ist die Möglichkeit, im Rahmen regelmäßiger Treffen Erfahrungen auszutauschen und Vorgehensweisen auf einzelnen Brachen zu diskutieren. Diesbezüglich bietet sich auch die Bildung interdisziplinärer Arbeitsgruppen innerhalb der einzelnen Kommunen an, da bei der Bearbeitung von Brachen mitunter viele Fachbereiche betroffen sein können. Auch die Landkreise können die Kommunen durch entsprechende Leistungen unterstützen.

Entscheidend für eine effiziente und optimierte Brachen-Bearbeitung ist zudem eine personelle Kontinuität in Verbindung mit klaren Aufgabenzuordnungen und Handlungsrouninen. Es braucht gut ausgebildetes Personal, was natürlich gleichzeitig gewisse finanzielle Mittel vo-

raussetzt. Um die Handlungsfähigkeit des Personals im Umgang mit Brachen zu optimieren, sollte dieses speziell ausgebildet werden. Da viele Kommunen Schwierigkeiten mit komplizierten Eigentumsverhältnissen beklagen, bieten sich bspw. Bildungsangebote zu den Möglichkeiten der Eigentümer-Ermittlung oder dem Umgang mit Herrenlosigkeit an. Daneben sind auch Schulungen zum Einsatz von Rechtsinstrumenten, zu den Möglichkeiten der Förderung oder zu Erfassungsmethoden zweckmäßig.

Als Unterstützung bei der Brachen-Erfassung könnte den Kommunen z.B. ein allgemeingültiger Erfassungsbogen, welcher u. a. eine Priorisierung bezüglich des Handlungserfordernisses sowie eine Einschätzung der Eignung der Brache für entsprechende Maßnahmen (bspw. Renaturierung, Zwischennutzung) beinhalten sollte, zur Verfügung gestellt werden. Die Verwendung eines solchen allgemeingültigen Erfassungsbogens in Verbindung mit dem INSEK könnte als Voraussetzung für Förderungen dienen. Somit könnte die Brachen-Erfassung im Freistaat vereinheitlicht und die entsprechenden Daten vergleichbar werden.

Die Politik ist gefordert, Richtlinien zum Umgang mit Brachen zu erstellen, an denen sich die Kommunen orientieren können. Knapp 80 % der befragten Kommunen mit Brachflächenproblematik wünschen sich entsprechende Handreichungen. Von Vorteil wäre es außerdem, die rechtliche Handhabe gegenüber den Eigentümern von Brachen, speziell der verwahrlosten Grundstücke, zu verbessern. Die Kommunen fordern diesbezüglich sogar die Möglichkeit, Eigentum zu entziehen, wenn die Eigentümer nicht auffindbar sind oder kein Interesse an der Unterhaltung zeigen. Außerdem sollten die Gesetzgebung zur Klärung der Eigentumsverhältnisse sowie die Handlungsinstrumente bei herrenlosen Grundstücken vereinfacht und weniger zeitaufwendig gestaltet werden.

VORSCHLÄGE FÜR DIE FÖRDERUNG VON ZWISCHENNUTZUNGEN AUF BRACHEN IN SÄCHSISCHEN KOMMUNEN

Im Rahmen der Befragung wurde der niedrige Wissensstand der sächsischen Kommunen in Bezug auf Zwischennutzungen als alternative Form im Umgang mit Brachen und Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme deutlich. Um temporäre Nutzungen in Zukunft zu fördern und ihre Potentiale zu nutzen, ist es zunächst erforderlich, den sächsischen Kommunen das Wissen bezüglich der sich durch Zwischennutzungen ergebenden Vorteile sowie der Möglichkeiten ihrer Realisierung zu vermitteln. Auch dafür können Informationsmaterialien, Schulungen und Seminare, z. B. als Aufbauseminar im Themenbereich „Umgang mit Brachen“, dienlich sein.

Überdies muss vor allem bei den Grundstückseigentümern Überzeugungsarbeit geleistet werden, welche – da sie meist hauptsächlich an der Steigerung ihrer Rendite interessiert sind - vor allem mit ökonomischen und stadtwirtschaftlichen Argumenten sowie positiven Praxisbeispielen gewonnen werden können. Wichtig ist aber auch, die möglichen Hemmnisse klar gegenüber den Akteuren zu kommunizieren, wobei deutlich werden sollte, dass intensive Kommunikation und Kooperation essentiell sind, um ein gegenseitiges Verständnis zu schaffen und eventuell auftretende Schwierigkeiten zu überwinden. Der Entwicklungsprozess eines Zwi-

schennutzungsprojektes und dessen zeitliche Befristung müssen gegenüber den Nutzern und der Öffentlichkeit klar kommuniziert werden. Für die Flächeneigentümer muss es möglich sein, die Nutzung nach abgelaufener Frist oder auch aus wichtigem Grund während der Laufzeit, ohne Einsprüche beenden zu können. Es braucht Vertrauen in die Einhaltung getroffener Vereinbarungen, denn nur *positive* Erfahrungen mit Zwischennutzungen können eine größere Offenheit der Akteure bewirken und somit das Zustandekommen neuer Projekte nach sich ziehen.

Es ist sicherlich nicht einfach, die schwer vorherseh- und steuerbaren Zwischennutzungen als Bestandteil des planerischen Repertoires zu institutionalisieren. Gleichwohl können die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Hierbei ist die Politik gefragt, welche durch die Erstellung von Richtlinien und das Bereitstellen flexibler Instrumente die notwendigen Voraussetzungen erbringen kann, um zu Zwischennutzungen zu animieren und deren Umsetzung zu erleichtern. Die Politik ist auch gefordert, Fördermöglichkeiten für Zwischennutzungen zu verbessern. Die Förderung von Maßnahmen auf privaten Flächen sowie die Aufnahme nichtintensiver Maßnahmen, wie bspw. für Vermittlungstätigkeiten oder für Nutzungen per se in bestehende Förderprogramme zur Brachflächenbeseitigung sowie mehr Flexibilität in Bezug auf Bindungszeiträume und Fördergebietsausweisungen wären mögliche Herangehensweisen. Zudem könnte die öffentliche Hand durch privatrechtliche Vereinbarungen auf öffentlichen Flächen entlastet werden, wenn bspw. auch die Förderung privater Nutzungen möglich wäre.

Weiterhin könnten Nischennutzungen sehr wirkungsvoll unterstützt werden, indem der Gesetzgeber sie als eigenständige Nutzungsform in das Bauordnungsrecht aufnimmt. Dadurch könnten entsprechende Anforderungen reduziert und Genehmigungsverfahren verkürzt und vereinfacht werden. Zudem ist es Aufgabe der Landespolitik, bspw. im Rahmen des gemeinsamen Handlungsprogramms des SMI und des SMUL zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im Freistaat Sachsen, diesbezügliche Aufklärungsarbeit bei den Kommunen zu leisten. Die Kommunen sollten dazu ermutigt werden, den bestehenden rechtlichen Rahmen und ihren Ermessensspielraum zur Umsetzung von Zwischennutzungen auszuschöpfen, Zwischennutzungen in übergeordnete Konzepte und Strategien einzuarbeiten und auch Brachen in kommunalem Besitz zur Verfügung zu stellen. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Kommunen von der ökonomischen und stadtwirtschaftlichen Relevanz der Zwischennutzungen überzeugt sind. Die Information und Aufklärung der Grundstückseigentümer und weiterer städtischer Akteure ist wiederum Aufgabe der Kommune.

Für die kommunale Verwaltung dürfte es sich dabei als schwierig erweisen, die Aufklärungsarbeit, Vermittlung und Organisation von Zwischennutzungen „nebenbei“ zu erledigen. Vielmehr braucht es einen öffentlichen Auftrag. Es sind klar personifizierte Verantwortlichkeiten, feste Ansprechpartner, Handlungsrouninen und ein interdisziplinäres Arbeiten gefordert, wobei Abstimmungsprozesse und Unterstützungsbereitschaft innerhalb der Verwaltung von zentraler Bedeutung sind. Gerade in schrumpfenden Kommunen, in denen eine hohe Anzahl an Brachen einem meist geringen Nutzungsinteresse gegenübersteht, sollte sich das Aufgabenprofil der Verwaltungen neben der Vermittlung und Moderation zwischen Nutzungsinteressenten und Eigentümern auch im Sinne der *aktiven* Initiierung und Begleitung von Projekten erweitern.

Denn allein das Anbieten von Flächenbrachen führt selten zu erfolgreichen Projekten. Weiterhin könnten die Kommunen gerade bei innerstädtischen Brachen mit langen Planungshorizonten in Verbindung mit unsicheren Verwertungsaussichten an die Eigentümer herantreten und ihnen neben der Erstellung eines Bebauungsplanes für die langfristige Nutzung den Abschluss eines Rahmenplans für Zwischennutzungen nahelegen (vgl. OSWALT et al., 2013).

Sind die personellen Ressourcen innerhalb der Verwaltung dafür nicht gegeben, kann entweder die Schaffung einer neuen Stelle in der Verwaltung oder die Beauftragung einer externen Koordinierungsstelle bzw. Vermittlungsagentur hilfreich sein, um die komplexen Aufgaben zu bewältigen. Diese sollte eng mit der kommunalen Verwaltung zusammenarbeiten und von ihr, bspw. bei Genehmigungsverfahren, unterstützt werden. Eine spezielle Förderung des diesbezüglichen Personaleinsatzes könnte ein Anreiz für die Kommune sein, eine Vermittlungs-Stelle zu schaffen bzw. eine externe Stelle zu beauftragen. In jedem Falle sind die Eigentümer in den meisten Fällen eher gewillt ihr Grundstück zur Verfügung zu stellen, wenn sie mit der Behörde bzw. einer Agentur o.ä. interagieren, da es ihnen vor allem auf Sicherheit und Seriosität ankommt. Zudem sollten sich die Nutzer formell zusammenschließen (bspw. zu einem Verein), um dem Eigentümer einen vertretungsberechtigten Ansprechpartner zu bieten und den Vertragsabschluss zu vereinfachen.

Um die Vermittlung zwischen Eigentümern und Nutzungsinteressenten möglichst effizient zu gestalten, erscheint eine öffentlich zugängliche Flächendatenbank nach dem Vorbild Leipzigs zweckmäßig. Hierfür könnte ein vorhandenes Brachen-Kataster die Grundlage bilden. Es empfiehlt sich, ein Informationsblatt für die Brachen-Eigentümer zu erstellen, innerhalb dessen sie über die alternativen Möglichkeiten im Umgang mit ihrer Brache, den sich daraus ergebenden Vorteilen sowie entsprechende Ansprechpartner aufgeklärt werden und sich für eine Aufnahme in die Datenbank bereiterklären können. Diese kann natürlich nicht ausschließlich Zwischennutzungsinteressenten, sondern auch potentielle Investoren und Käufer auf ihr Grundstück aufmerksam machen, was die Bereitschaft der Grundstückseigentümer zur Aufnahme in die Datenbank steigern kann. Auch das Bereitstellen von Musterverträgen und Hinweisen zu Versicherungsfragen kann dabei helfen, Hürden abzubauen.

Zudem sollte eine offensive Öffentlichkeitsarbeit erfolgen, da somit potentielle Akteure aktiviert, eine hohe Akzeptanz seitens der Bevölkerung erreicht sowie das bürgerliche Engagement genutzt und gefördert werden können.

Resümee:

Vor dem Hintergrund des täglich hohen Flächenverbrauchs und dem daraus resultierenden Ziel, diesen zu reduzieren, müssen die Kommunen ihre Brachen als Flächenpotentiale wahrnehmen und nutzen. Aktiviert durch Förderprogramme ist bereits ein Teil der sächsischen Kommunen bestrebt, diese Potentiale zu nutzen. Jedoch kommt die vorliegende Untersuchung zu der Erkenntnis, dass der Anteil dieser Kommunen noch steigen kann und muss. Hier ist an erster Stelle die Politik gefragt, die durch Richtlinien, Gesetze und flexible Förderprogramme den dafür notwendigen Rahmen schaffen muss. Vor allem in Bezug auf Zwischennutzungen besteht noch Handlungsbedarf. Die Kommunen und Grundstückseigentümer müssen über die Potentiale der temporären Nutzungen und ihre Handlungsmöglichkeiten aufgeklärt, animiert und unterstützt werden. Jedoch sind auch die Nutzer gefragt, welche sich aktiv engagieren und – als wichtigste Voraussetzung – die zeitliche Befristung akzeptieren müssen.

Werden diese Ziele und Prinzipien verfolgt, könnte es gelingen, die Flächenneuanspruchnahme in Sachsen bis zum Jahr 2020 auf 2 ha/Tag zu reduzieren.

9 Ausblick

Im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit konnten wichtige Fragen bezüglich des Umgangs sächsischer Kommunen mit ihren Brachen und deren Zwischennutzung beantwortet werden. Gleichwohl wurden im Zuge der Bearbeitung neue Fragen und Forschungsinteressen aufgeworfen, welche im Rahmen weiterführender Studien bearbeitet werden können. So wäre es bspw. von Interesse, mit Hilfe von Indikatoren objektiv über das Vorhandensein bzw. Nicht-Vorhandensein einer Brachflächenproblematik in den sächsischen Kommunen entscheiden zu können, um daraufhin entsprechende Maßnahmen in allen betreffenden sächsischen Kommunen herbeiführen zu können. Weiterhin von Interesse ist die Ausarbeitung von Nutzungsmöglichkeiten auf Flächen der Deutschen Bahn, da dieser Konzern der Eigentümer vieler - auch großflächiger - Brachen in Sachsen ist und die Kommunen selbst auf diesen Flächen keine unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten besitzen. Aufgrund der Vielzahl an Teilnehmer-Kommunen, die Schwierigkeiten in Zusammenhang mit den Eigentumsverhältnissen auf Brachen sowie der Finanzierung von Maßnahmen angeben, können spezielle Forschungsarbeiten zu diesen Themenbereichen, bspw. zu Vorgehensweisen bei Insolvenzen, Herrenlosigkeit und Eigentümern im Ausland oder zu einer optimierten Fördermittelvergabe, hilfreich sein. Auch vergleichende Studien in anderen Bundesländern, innerhalb derer bestehende Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Handlungsansätze und Vorgehensweisen bei der Bearbeitung von Brachflächen und deren Zwischennutzung erfasst sowie die daraus resultierenden Vor- und Nachteilen herausgearbeitet werden, können aufschlussreiche Erkenntnisse bringen.

Mitunter kann es auch ratsam sein, über die Grenze Deutschland hinweg in andere Staaten zu blicken und zu erfassen, wie diese mit dem Thema umgehen und inwiefern deren Vorgehensweisen auf Deutschland bzw. Sachsen übertragbar sind. So gibt es bspw. in den Niederlanden Gesetze, welche das Eigentumsrecht bei längerfristiger Nichtnutzung bzw. Leerstand einer Immobilie ändern und es somit ermöglichen, diese legal zu besetzen. Angetrieben durch diese Regelung versuchen die Eigentümer, einer „wilden“ Besetzung durch temporäre Nutzung zuvorzukommen (vgl. OSWALT et al., 2013). In Großbritannien findet sich ein weiteres Beispiel für die Stimulierung von Nutzungen leerstehender Grundstücke durch rechtliche Mittel: Auf ungenutzte innerstädtische Brachen wird eine Strafsteuer erhoben (vgl. OSWALT et al., 2013). Andere Länder arbeiten bevorzugt mit Anreizen für Zwischennutzungen. In Wien wurde die Frage der Haftung bei kommunalen Zwischennutzungsprojekten, welche oft ein zentrales Problem bei Nischennutzungen darstellt, durch eine Gemeindehaftpflichtversicherung gelöst, auf deren Grundlage die Kommune die Haftung übernimmt (vgl. OSWALT et al., 2013).

Einige der Handlungsansätze der anderen Staaten dürften in Deutschland politisch schwer durchsetzbar sein, wiederum andere stellen Handlungsansätze dar, von denen Sachsen lernen kann, um das Potential seiner Brachen optimal im Sinne der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu nutzen. In jedem Falle birgt das Thema „Brachen“ und „Zwischennutzungen“ auch weiterhin viel Diskussions- und Forschungsbedarf und dürfte Stoff für zahlreiche weitere Forschungsarbeiten bieten.

Quellenverzeichnis

Literatur

- ANGST, M., KLAUS, P., MICHAELIS, T., MÜLLER, R., MÜLLER, S., & WOLFF, R. (2010). *Zone imaginaire - Zwischennutzungen in Industriearealen*. Zürich: vdf Hochschulverlag AG.
- ARING, H. (1999). Von der Brache zum modernen Gewerbepark. Flächenrecycling als Rückgrat der Stadtentwicklung im nördlichen Ruhrgebiet, In: *Informationen zur Raumentwicklung*, (Heft 3/4), S. 205–207.
- BARTH, S. (1998). *Die schriftliche Befragung*. Siegen: Universität Siegen.
- BECKER, D. C. W., CHRISTIANSEN, D., & KRÜGER, H. (2009). *Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung -Ergebnisse des Forschungsprojekts*. Ein Projektbericht des Forschungsprogramms "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" (ExWoSt). Werkstatt: Praxis (Heft 62). Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).
- BIERI, N., KIPFER, A., PASSAMANI, L., MEISEL, G., & PFISTER, G. (2011). *Projektelevaluation von Zwischen- und Umnutzungsprojekten*. Olten: FHNW Hochschule für Soziale Arbeit.
- BÖNSCH, E. D. (2011). Bitte melden! Brachflächen 3.0 - Schaltflächen einer nachhaltigen Stadtentwicklung, *Planerin* (Heft 2-11), S. 35–40.
- BORNMANN, F., ERBELDING, D., & FROESSLER, D. R. (2008). *Temporäre Nutzungen als Instrument der Stadtentwicklung* (Good Practice Reader). Düsseldorf: Innovationsagentur Stadtumbau NRW.
- BÜEL, P. (2008). *Zwischennutzungen im Rahmen der Projektentwicklung - ein Mehrwert?*. Zürich: Center for Urban and Real Estate Management Zürich.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (2004). *Zwischennutzung und neue Freiflächen - Städtische Lebensräume der Zukunft*. Berlin.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (2006). *Flächenrecycling in Stadtumbauregionen - Strategien, innovative Instrumente und Perspektiven für das Flächenrecycling und die städtebauliche Erneuerung*. Freiberg: SAXONIA Standortentwicklungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (BMUB) (Hrsg.). (2014). *Verwaarloste Immobilien - Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaerlosten Immobilien - "Schrottimmobilien"* (1. Auflage). Paderborn: Bonifatius GmbH.

- DAKS E.V. (2010). *Nutzen statt abreißen - Zwischennutzung von Brachflächen und leer stehenden Gebäuden*. Leipzig: Die Alternative Kommunalpolitik Sachsens e.V.
- DIE BUNDESREGIERUNG (Hrsg.). (2002). *Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*.
- DIFU-SEMINAR (2010). *Möglichkeiten der Zwischennutzung von Flächen und Gebäuden - Seminarbilanz*. Präsentiert auf dem Difu-Seminar (25.-26.10.2010), Berlin.
- DRANSFELD, E. (2010). *Wirtschaftlichkeit und Grundstückswertermittlung von Zwischennutzungen*. Präsentiert auf dem Difu-Seminar (25.-26.10.2010), Berlin.
- DRANSFELD, E., & LEHMANN, D. (2008). *Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements*. Dortmund: Forum Baulandmanagement NRW.
- EMMRICH, P. (2006). Theorie und Praxis - Flächenrecycling in den Städten und Gemeinden - Beispiel Dresden. In: *Flächenrecycling in Stadtumbauregionen - Strategien, innovative Instrumente und Perspektiven für das Flächenrecycling und die städtebauliche Erneuerung*. Berlin: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. S. 96 - 99.
- FROESSLER, D. R., Wiemken, T., & Jänsch, H. (2009). *Strategisches Leerstandsmanagement - Erfolgreiche Strategien und Projekte zur Reaktivierung von gewerblichen Leerständen und zur nachhaltigen Standortentwicklung* (Good Practice Reader Nr. 04). Düsseldorf: Innovationsagentur Stadtumbau NRW.
- GAWRON, T., GRÜTTNER, A., & KUNTZE, M. (2010). *Verwandlungen der Flächeninanspruchnahme - Rücknahme, Befristung, Zwischennutzung*. Schriftenreihe Des Forschungsverbundes KoReMi, Band 10.
- GINZEL, B. (2014, 19.9). *Zwischennutzungen im Rahmen der integrierten Stadtteilentwicklung: das Beispiel Leipzig*. Präsentiert auf dem Difu Erfahrungsaustausch (18.-19.09.2014), Bremen.
- GSTACH, D. (2006). *Freiräume auf Zeit - Zwischennutzung von urbanen Brachen als Gegenstand der kommunalen Freiraumentwicklung* (Dissertation). Kassel: Universität Kassel.
- HANSEN, R., HEIDEBACH, M., KUCHLER, F., & PAULEIT, S. (2012). *Brachflächen im Spannungsfeld zwischen Naturschutz und (baulicher) Wiedernutzung* (BfN-Skripten Nr. 324). Bonn-Bad Godesberg: BMU-Druckerei.
- HOLDERLE, C., HÖFFKEN, S., MEMMEL, M., & ZEILE, P. (2014). *Virtuelle Leerstandsbespielung- "Pop-up-Zwischennutzung" mittels Augmented Reality* (reviewed paper - REAL CORP Tagungsband). Wien: Technische Universität Kaiserslautern.
- KÄLBERER, A., KLEVER, S. F., & LEPKE, T. (2005). *Die Zukunft liegt auf Brachflächen - Reaktivierung urbaner Flächenreserven - Nutzungspotentiale und Praxisempfehlungen*. Dessau: Umweltbundesamt.

- KALBERER, R. (2007). *Die Bedeutung soziokultureller Zwischennutzungen auf brachgefallenen Industrie- und anderen Arealen*. Zürich: Universität Zürich.
- KATSCHER, S., LE QUYET, G., & LEIPELT, M. (2015). *Verknüpfung von speziellem mit allgemeinem Polizeirecht (auf der Grundlage des geltenden Abfallrechtes) - Darstellung der Ermessensausübung anhand eines Ablaufschemas für die Entscheidungsfindung in der Landeshauptstadt Dresden* (Projektarbeit). Meißen: Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung.
- KIRCHHOFF, S., KUHN, S., LIPP, P., & SCHLAWIN, S. (2008). *Der Fragebogen - Datenbasis, Konstruktion und Auswertung* (4. überarbeitete Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KRUSE, S. (2003). *Potentiale temporärer Nutzungen städtischer Brachflächen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung - Eine Untersuchung anhand ausgewählter Fallbeispiele in Berlin* (Diplomarbeit). Lüneburg: Universität Lüneburg.
- LASER, S. (2007). *Mut zur grünen Lücke - Erarbeitung einer Handlungsgrundlage für den Umgang mit verwahrlosten Grundstücken in der Stadt Dresden* (Diplomarbeit). Dresden: TU Dresden.
- MOHLER, P., & PORST, R. (1996). Pretest und Weiterentwicklung von Fragebogen - Einführung in das Thema. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Pretest und Weiterentwicklung von Fragebogen* (Band 9, S. 7–15). Wiesbaden: Metzler-Poeschel.
- MSWV. (2003). *Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau*. Ergebnisse eines Planungsspiels. Potsdam.
- MÜLLER, H., SCHMITT, G., & SELLE, K. (2003). Stadtentwicklung rückwärts... Alte Probleme - Neue Herausforderungen. In: *Stadtentwicklung rückwärts? Brachen als Chance? - Aufgaben, Strategien, Projekte - Eine Textsammlung für Praxis und Studium* (S. 12–17). Aachen, Dortmund, Hannover: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- MUSCHAK, C., WEILAND, U., & BANZHAF, E. (2009). *Brachflächen in Stadtentwicklung und kommunalen Planungen am Beispiel der Städte Leipzig und Stuttgart* (Working paper Nr. 02/2009). Leipzig: Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung.
- OSWALT, P. (2000). *Berlin - Stadt ohne Form*. München: Prestel Verlag.
- OSWALT, P. (2002). Die Stadt stimulieren. Standortentwicklung mit kapitalschwachen Akteuren und temporären Programmen. *Werk, Bauen, Wohnen*, (06/2002), S. 44–49.
- OSWALT, P., OVERMEYER, K., & MISSELWITZ, P. (2013). *Urban Catalyst: Mit Zwischennutzung Stadt entwickeln* (2. Auflage). Berlin: DOM publishers.
- PORST, R. (2009). *Fragebogen Ein Arbeitsbuch* (2. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- REICHELT, K. (2007). *Freiraumbezogene und kulturelle Zwischennutzungen - Chancen, Erfahrungen und Vorgehensweisen*. Thesen zum Impulsvortrag. Präsentiert auf dem Difu-Seminar (22.-23.10.2007), Berlin.
- RELLENSMANN, L. (2010). *Das Phänomen der Zwischennutzung unter besonderer Berücksichtigung der Denkmalpflege am Beispiel der jüngeren Berliner Stadtgeschichte*. Cottbus: Brandenburgische Technische Universität Cottbus.
- RÖBLER, S., MATHEY, J., LUPP, G., & LEIBENATH, M. (2010). *Bürgergärten: Chancen zur Förderung der biologischen Vielfalt in der Stadt Dresden* (IÖR Texte Nr. 161). Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR).
- SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT (SMUL). (2013). *Sachsen hat Zukunft - Nachhaltigkeitsstrategie für den Freistaat Sachsen*.
- SHELTE, J. (1999). *Räumlich-struktureller Wandel in Innenstädten/ moderne Entwicklungsansätze für ehemalige Gewerbe- und Verkehrsflächen*. (Institut für Raumplanung (IRPUD), Hrsg.). Dortmund: Kolander & Poggel GbR.
- SCHILLER, G., GUTSCHE, J.-M., SIEDENTOP, S., & DEILMANN, C. (2009). *Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden - Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung* (UBA-FB 001162). Dessau-Roßlau: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Gertz Gutsche Rügenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR.
- SCHLEGELMILCH, F. (2007). *Chancen und Restriktionen baulicher und kultureller Zwischennutzung brachliegender Flächen und Gebäude*. Präsentiert auf dem Difu-Seminar (22.-23.10.2007), Berlin.
- SCHLEGELMILCH, F., BAUMGART, S., BEMBENEK, J., ACKERMANN, J., & SÖPPER, K. (2008). *Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung* (Werkstatt: Praxis Heft 57). Bonn.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (2008). *Die Genehmigungsfähigkeit von Zwischennutzungen nach Bauordnungsrecht und nach Bauplanungsrecht* (Ergänzende Studie). Berlin: TU Berlin.
- SCHNELL, R., HILL, P. B., & ESSER, E. (2008). *Methoden der empirischen Sozialforschung* (8. Auflage). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- SCHWARTING, H., & OVERMEYER, K. (2008). *Suboptimale Nutzungen lieben lernen - Eine Schlüsselstrategie der integrierten Stadtentwicklung*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.
- SPERLE, T. (2012). *Was kommt nach dem Handel? Umnutzung von Einzelhandelsflächen und deren Beitrag zur Stadtentwicklung*. Stuttgart: Universität Stuttgart.
- STADT LEIPZIG UND FORSCHUNGSGRUPPE STADT + DORF. (2003). *Teilgutachten Rechts- und Verfahrensinstrumente im Stadtumbau* (Leipzig 2030). Leipzig.

- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN. (2015). *Räumliche Bevölkerungsbewegung im Freistaat Sachsen* (Statistischer Bericht Nr. A III 2 - hj 2/14). Kamenz.
- STOPKA, I., & RANK, S. (2013). *Naturerfahrungsräume in Großstädten - Wege zur Etablierung im öffentlichen Freiraum*. Abschlussbericht zur Voruntersuchung für das Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben "Naturerfahrungsräume in Großstädten am Beispiel Berlin". BfN Skripten 345. Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz.
- STREIFER & KOLLEGEN RECHTSANWÄLTE, & STRASEN, C. (2008). *Vertragsrechtlicher Regelungsbedarf bei Zwischennutzungen* (Ergänzende Studie). Streifer & Kollegen Rechtsanwälte.
- TELLER, S., & BEYER, C. (2014). Dokumentation zur Veranstaltung "Freie Flächen für freie Bürger?". Dresden: Umweltamt Dresden.
- WALDIS, S. (2009). *Zwischennutzung urbaner Brachflächen und Nachhaltigkeit - Theoretisches Konzept zur Verbindung von Zwischennutzungen und Nachhaltigkeit* (Masterarbeit). Basel: Universität Basel.
- WIEGANDT, C.-C. (2003). Erfolgsbedingungen und Hemmnisse bei der Wiedernutzung von Gewerbebrachen - Erfahrungen aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. In: *Stadtentwicklung rückwärts? Brachen als Chance? - Aufgaben, Strategien, Projekte - Eine Textsammlung für Praxis und Studium* (S. 92–101). Aachen, Dortmund, Hannover: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- WILL, H. (2007). *Zwischennutzung praktisch: Verträge, Verpachtung, Versicherung, naturschutzrechtlicher Ausgleich*. Leipzig.
- WINKEL, R. (2003). Schrumpfung und ihre siedlungsstrukturellen Wirkungen. In *Stadtentwicklung rückwärts? Brachen als Chance? - Aufgaben, Strategien, Projekte - Eine Textsammlung für Praxis und Studium* (S. 40–47). Aachen, Dortmund, Hannover: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- ZWISCHENNUTZUNGSAGENTUR WUPPERTAL. (2010). *Den Leerstand nutzen - Erfahrungen mit der Zwischennutzung von Ladenlokalen in Wuppertal*. Wuppertal: Zwischennutzungsagentur Wuppertal.
- ZWISCHENZEITZENTRALE BREMEN. (2012). *Schlafende Häuser wecken* (Dokumentation 2009-2012). Bremen: ZwischenZeitZentrale Bremen.

Internetquellen

- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT: Städtebauförderung: Handlungsfelder im Programm des Stadtumbau Ost, URL: http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder_node.htmlv [Stand: 05.11.2015]
- EAU42 – WÄCHTERHAUS DRESDEN E.V. (2015): URL: <http://waechterhaus.tumblr.com/verein> [Stand: 10.11.2015]
- FREITSTAAT SACHSEN- REVOSAX: Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung, URL: http://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/10948-Verwaltungsvorschrift_Staedtebauliche_Erneuerung#vww1 [Stand: 05.02.2016]
- FREISTAAT SACHSEN – SÄCHSISCHE STAATSKANZLEI: Medienservice Sachsen „Landesbranchenprogramm neu ausgerichtet“ (Artikel vom 12.05.2015), URL: <http://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/197728%20%28=%20Brachfl%C3%A4chenrevitalisierung> [Stand: 12.01.2016]
- GERMAN ARCHITECTS – EMAGAZIN: Girgert, Werner: Zwischennutzung als Aufwertungsmotor (Artikel vom 29.05.2013), URL: http://www.german-architects.com/de/pages/page_item/2213_gentrifizierung, [Stand: 10.02.2016]
- HAEMING, A.: Gekommen, um wieder zu gehen. ZEIT online (Artikel vom 09.11.2012), URL: <http://www.zeit.de/lebensart/2012-11/zwischenutzung-stadtentwicklung-prinzessinnengaerten> [Stand 30.03.2016]
- HAUSHALTEN E.V.: URL: http://www.haushalten.org/de/haushalten_idee_und_ziel.asp [Stand: 09.02.2016]
- HEV-ZÜRICH – HAUSEIGENTÜMERVERBAND: Der Züricher Hauseigentümer – Mietrecht: Zwischenutzungen zur Prävention von Leerständen, (02/2014), URL: http://www.hev-zuerich.ch/der_zuercher_hauseigentuemmer/jahr-2014/dzh-art-201402_11.htm [Stand: 18.02.2016]
- HÜSLI, JEAN-PAUL: Wirtschaftslexikon – über 20.000 Fachbegriffe, aktualisierte Ausgabe (2015), URL: <http://www.wirtschaftslexikon.co/d/nebenkosten-betriebskosten/nebenkosten-betriebskosten.htm> [Stand: 17.11.2015]
- KUNZE, A.: Wildes Grün. Zeit online (Artikel vom 28.10.2010), URL: <http://www.zeit.de/2010/44/GL-Stadtentwicklung> [Stand: 30.03.2016]
- LANDESAMT FÜR BERGBAU, ENERGIE UND GEOLOGIE: Brachflächenkataster, URL: http://www.lbeg.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=27650&article_id=94453&_psmand=4 [Stand: 13.11.2015]

- LANDESHAUPTSTADT DRESDEN, Amt für Presse und Öffentlichkeitsarbeit (2015), URL: <http://www.dresden.de/de/leben/stadtportrait/statistik/bevoelkerungsgebiet/bevoelkerungsbewegung.php> [Stand: 08.12.2015]
- MENSCHEN IN DRESDEN: Offener Brief des Freiraum Elbtal e.V. an die Erbegemeinschaft Grumpt und Frau Töberich (2015), URL: <http://www.menschen-in-dresden.de/wp-content/uploads/2015/02/Freiraum-Elbtal-Offener-Brief.pdf> [Stand: 10.11.2015]
- SÄCHSISCHE AUFBAUBANK (SAB) – Förderbank: Infrastruktur und Gemeinwesen – Programme nach Vorhaben (2015), URL: http://www.sab.sachsen.de/de/p_is/vorhaben_is/index.jsp [Stand: 15.12.2015]
- SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN (SMI): Landesentwicklung Aktuell (2015), URL: <http://www.landentwicklung.sachsen.de/> [Stand: 15.12.2015]
- SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT: Neues IT-Tool erleichtert Flächenmanagement in Gemeinden (Archiv Ausgabe vom 24.04.2009), URL: <https://www.smul.sachsen.de/lfulg/11881.htm> [Stand: 30.03.2016]
- SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, ARBEIT UND VERKEHR: Strukturfonds in Sachsen – Nachhaltige Stadtentwicklung(2015), URL: <http://www.strukturfonds.sachsen.de/4154.html> [Stand: 12.01.2016]
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN: Aktuelle Einwohnerzahlen nach Gemeinden – Basis Zensus 2011 (2015), URL: http://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Bev/Bev_Z_Gemeinde_akt.pdf [Stand: 30.11.2015]
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN: Räumliche Bevölkerungsbewegung 1990 – 2014 (2015), URL: <http://www.statistik.sachsen.de/html/9687.htm> [Stand: 08.12.2008]
- STIFTUNG „BÜRGER FÜR LEIPZIG“: Flächen in Leipzig, URL: <http://www.flaechen-in-leipzig.de/> [Stand: 02.02.2016]
- VERLAG DRESDNER NEUESTE NACHRICHTEN GMBH & Co. KG: „Freiraum Elbtal geräumt – über 100 Aktivisten beschäftigen die Polizei für fast acht Stunden“ (Artikel vom 27.02.2015), URL: <http://www.dnn.de/Dresden/Lokales/Freiraum-Elbtal-geraeumt-ueber-100-Aktivisten-beschaeftigen-die-Polizei-fuer-fast-acht-Stunden> [Stand: 10.11.2015]

Rechtsquellenverzeichnis

BAUGESETZBUCH (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474) m.W.v. 08.09.2015

BAUNUTZUNGSVERORDNUNG (BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist

BÜRGERLICHES GESETZBUCH (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 29. Juni 2015 (BGBl. I S. 1042) geändert worden ist

GASTSTÄTTENGESETZ (GastG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1998 (BGBl. I S. 3418), das zuletzt durch Artikel 286 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

GEWERBEORDNUNG (GewO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 626 Absatz 3 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

GRUNDSTEUERGESETZ (GrStG) vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 38 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist.

SÄCHSISCHE BAUORDNUNG (SächsBO) erlassen als Artikel 1 des Gesetzes zur Neufassung der Sächsischen Bauordnung und zur Änderung anderer Gesetze vom 28. Mai 2004, Rechtsbereinigt mit Stand vom 1. Mai 2014

VERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZ (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102) zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749) m.W.v. 01.08.2013 bzw. 01.07.2014

Mündliche Quellen

Herr Bernd Siemer, LfULG, Referat 42, persönliches Gespräch, 15.11.2015

Herr Stephan Teller, Stadtverwaltung Dresden, Umweltamt, persönliches Gespräch, 08.02.2016

Frau Krutzsch, Stadtverwaltung Leipzig, Amt für Stadtgrün und Gewässer, telefonisches Gespräch, 22.02.2016

Frau Helmut, SAB, telefonisches Gespräch, 15.03.2016

Herr Kern, Wirtschaftsförderung Sachsen, telefonisches Gespräch, 15.03.2016

Anhang

A. Abbildungen

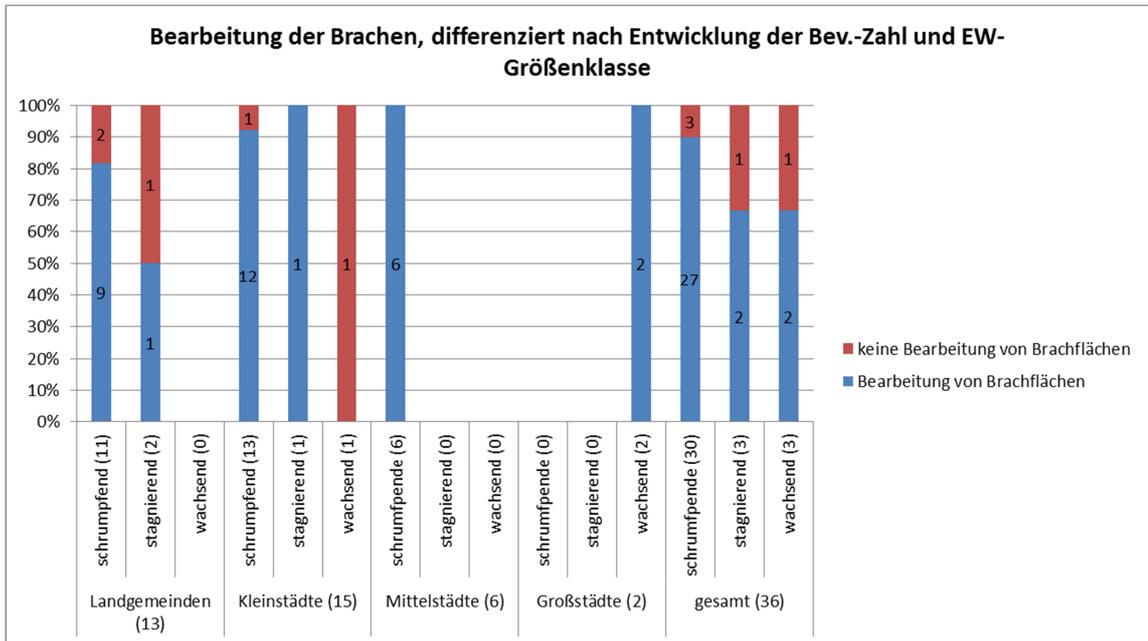


Abb. A-1: Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Kommunen mit Brachflächenbearbeitung

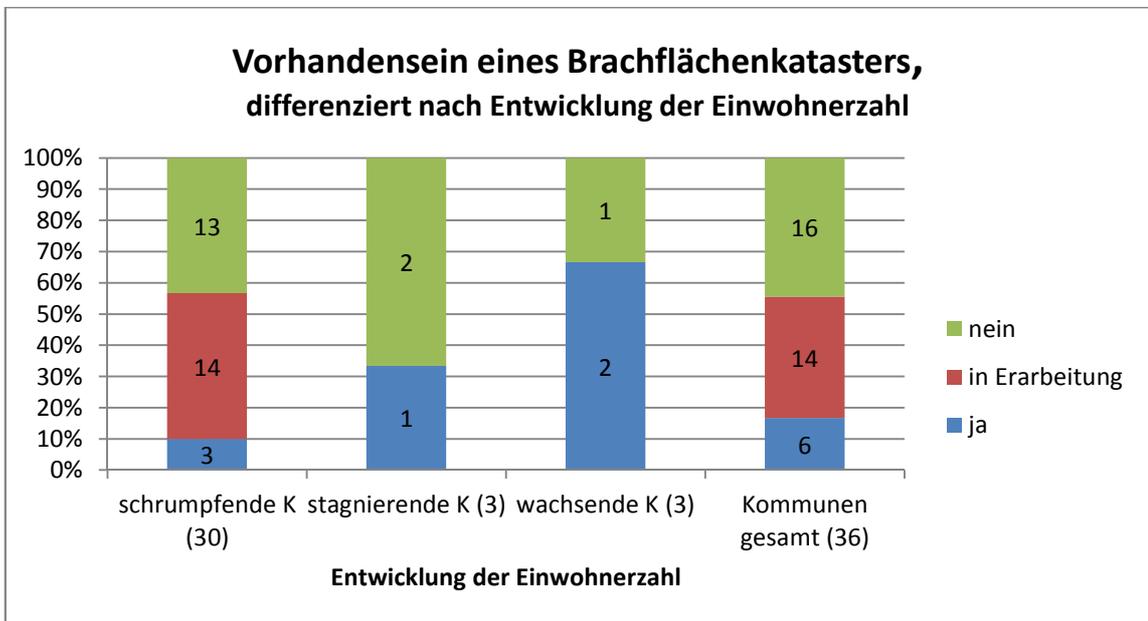


Abb. A-2: Vorhandensein eines Brachflächenkatasters bei den Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik (36), differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4f)

B. Tabellen

Tabelle B-1: Relative Rücklaufquote der 430 teilnehmenden Kommunen, (Anz.). Die Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil an der jeweiligen Gesamtanzahl der Kommunen in den entsprechenden EW-Größenklassen.

| | Landgemeinden (265) | Kleinstädte (141) | Mittelstädte (21) | Großstädte (3) | gesamt (430) |
|-----------------------------------|--------------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Relative Rücklaufquote [%] | 12 % (33) | 15 % (21) | 29 % (6) | 67 % (2) | 14,4 % (62) |

Tabelle B-2: Vorhandensein einer Brachflächenproblematik, differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.).
(→ Frage 2d)

| Brachflächenproblematik | Landgemeinden (33) | Kleinstädte (21) | Mittelstädte (6) | Großstädte (2) | Kommunen Gesamt (62) |
|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| ja | 39 % (13) | 71 % (15) | 100 % (6) | 100 % (2) | 58 % (36) |
| nein | 61 % (20) | 29 % (6) | 0 % (0) | 0 % (0) | 42 % (26) |

Tabelle B-3: Vorhandensein einer Brachflächenproblematik, differenziert nach der Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 2d)

| Brachflächenproblematik | schrumpfende K (47) | stagnierende K (9) | wachsende K (6) | Kommunen Gesamt (62) |
|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------------|
| ja | 64 % (30) | 33 % (3) | 50 % (3) | 58 % (36) |
| nein | 36 % (17) | 67 % (6) | 50 % (3) | 42 % (26) |

Tabelle B-4: Entwicklung der EW-Zahl bei den Kommunen mit Brachflächenproblematik, differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.)

| Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren | Landgemeinden (13) | Kleinstädte (15) | Mittelstädte (6) | Großstädte (2) | Kommunen mit Brachflächenproblematik gesamt (36) |
|---|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|---|
| steigend | 0 % (0) | 7 % (1) | 0 % (0) | 100 % (2) | 8 % (3) |
| stagnierend | 15 % (2) | 7 % (1) | 0 % (0) | 0 % (0) | 8 % (3) |
| sinkend | 85 % (11) | 87 % (13) | 100 % (6) | 0 % (0) | 84 % (30) |

Tabelle B-5: Anteil der Kommunen mit bestehender Brachflächenproblematik (36), in denen eine Bearbeitung von Brachflächen stattfindet, differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.). (→ Frage 3a)

| Bearbeitung von Brachflächen | Landgemeinden (13) | Kleinstädte (15) | Mittelstädte (6) | Großstädte (2) | Kommunen mit bestehender Brachflächenproblematik (36) |
|-------------------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|--|
| ja | 77 % (10) | 87 % (13) | 100 % (6) | 100 % (2) | 86 % (31) |
| nein | 23 % (3) | 13 % (2) | 0 % (0) | 0 % (0) | 14 % (5) |

Tabelle B-6: Anzahl der Brachflächen in den Kleinstädten, differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren. (Anz.)

| Anzahl der Brachflächen | Kleinstädte mit sinkender EW-Zahl (10) | Kleinstädte mit stagnierender EW-Zahl (1) | Kleinstädte mit steigender EW-Zahl (1) | Kleinstädte gesamt (12) |
|--------------------------------|---|--|---|--------------------------------|
| 1-100 | 70 % (7) | 100 % (1) | 100 % (1) | 75 % (9) |
| 101 - 200 | 10 % (1) | 0 % (0) | 0 % (0) | 8 % (1) |
| 201 - 300 | 10 % (1) | 0 % (0) | 0 % (0) | 8 % (1) |
| 301 - 400 | 10 % (1) | 0 % (0) | 0 % (0) | 8 % (1) |
| 401 - 500 | 0 % (0) | 0 % (0) | 0 % (0) | 0 % (0) |
| > 500 | 0 % (0) | 0 % (0) | 0 % (0) | 0 % (0) |

Tabelle B-7: Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Brachflächen, differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.). (→ Frage 4g)

| Vorgehensweise | Landgemeinden (10) | Kleinstädte (13) | Mittelstädte (6) | Großstädte (2) | Kommunen gesamt (31) |
|---|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| vorwiegend ordnungsrechtlich | 50 % (5) | 31 % (4) | 17 % (1) | 50 % (1) | 35 % (11) |
| vorwiegend städteplanerisch | 0 % (0) | 8 % (1) | 33 % (2) | 50 % (1) | 13 % (4) |
| ordnungsrechtlich und städteplanerisch | 50 % (5) | 61 % (8) | 50 % (3) | 0 % (0) | 52 % (16) |

Tabelle B-8: Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Brachflächen, differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4g)

| Vorgehensweise | schrumpfende K (25) | stagnierende K (3) | wachsende K (3) | Kommunen gesamt (31) |
|---|---------------------|--------------------|-----------------|----------------------|
| vorwiegend ordnungsrechtlich | 28 % (7) | 67 % (2) | 67 % (2) | 35 % (11) |
| vorwiegend städteplanerisch | 12 % (3) | 0 % (0) | 33 % (1) | 13 % (4) |
| ordnungsrechtlich und städteplanerisch | 60 % (15) | 33 % (1) | 0 % (0) | 52 % (16) |

Tabelle B-9: Anteil der Kommunen mit systematischer Erfassung der Brachflächen, differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren (Anz.). (→ Frage 4c)

| systematische Erfassung der Brachflächen | Schrumpfende K (30) | Stagnierende K (3) | wachsende K (3) | Kommunen mit Brachflächenproblematik gesamt (36) |
|--|---------------------|--------------------|-----------------|--|
| ja | 60 % (18) | 33 % (1) | 67 % (2) | 58 % (21) |
| nein | 40 % (12) | 67 % (2) | 3 % (1) | 42 % (15) |

Tabelle B-10: Vorhandensein eines Brachflächenkatasters bei den Kommunen mit Brachflächenproblematik (36), differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.). (→ Frage 4f)

| Brachflächenkataster | Landgemeinden (13) | Kleinstädte (15) | Mittelstädte (6) | Großstädte (2) | Kommunen gesamt (36) |
|-----------------------|--------------------|------------------|------------------|----------------|----------------------|
| ja | 8 % (1) | 13 % (2) | 17 % (1) | 100 % (2) | 17 % (6) |
| in Erarbeitung | 31 % (4) | 47 % (7) | 50 % (3) | 0 % (0) | 39 % (14) |
| nein | 61 % (8) | 40 % (6) | 33 % (2) | 0 % (0) | 44 % (16) |

Tabelle B-11: Vorhandensein eines Brachflächenkatasters bei den Kommunen mit Brachflächenproblematik (36), differenziert nach Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4f)

| Brachflächenkataster | schrumpfende K (30) | stagnierende K (3) | wachsende K (3) | Kommunen mit Brachflächenproblematik gesamt (36) |
|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------|---|
| ja | 10 % (3) | 33 % (1) | 67 % (2) | 17 % (6) |
| in Erarbeitung | 47 % (14) | 0 % (0) | 0 % (0) | 39 % (14) |
| nein | 43 % (13) | 67 % (2) | 33 % (1) | 44 % (16) |

Tabelle B-12: Zeitraum, seitdem die Kommunen ihre Brachflächen systematisch erfassen, (Anz.), 21 Antworten auf diese Frage. (→ 4d)

| Zeitraum | Kommunen gesamt (21) |
|-----------------|-----------------------------|
| vor 2000 | 5 % (1) |
| 2000 - 2005 | 24 % (5) |
| 2006 - 2010 | 29 % (6) |
| 2011 - 2015 | 43% (9) |

Tabelle B-13: Anzahl der Brachflächen in den Kommunen, differenziert nach EW-Größenklasse, (Anz.). (→ Frage 4b)

| Anzahl der Brachflächen | Landgemeinden (12) | Kleinstädte (12) | Mittelstädte (6) | Großstädte (2) | Kommunen gesamt (32) |
|--------------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 1-100 | 100 % (12) | 75 % (9) | 33 % (2) | 0 % (0) | 72 % (23) |
| 101 - 200 | 0 % (0) | 8 % (1) | 33 % (2) | 0 % (0) | 9 % (3) |
| 201 - 300 | 0 % (0) | 8 % (1) | 0 % (0) | 0 % (0) | 3 % (1) |
| 301 - 400 | 0 % (0) | 8 % (1) | 0 % (0) | 0 % (0) | 3 % (1) |
| 401 - 500 | 0 % (0) | 0 % (0) | 17 % (1) | 0 % (0) | 3 % (1) |
| > 500 | 0 % (0) | 0 % (0) | 17 % (1) | 100 % (2) | 9 % (3) |

Tabelle B-14: Anzahl der Brachflächen in den Kommunen, differenziert nach der Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4b)

| Anzahl der Brachflächen | schrumpfende K (26) | stagnierende K (3) | wachsende K (3) |
|--------------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------|
| 1-100 | 73 % (19) | 100 % (3) | 33 % (1) |
| 101 - 200 | 12 % (3) | 0 % (0) | 0 % (0) |
| 201 - 300 | 4 % (1) | 0 % (0) | 0 % (0) |
| 301 - 400 | 4 % (1) | 0 % (0) | 0 % (0) |
| 401 - 500 | 4 % (1) | 0 % (0) | 0 % (0) |
| > 500 | 4 % (1) | 0 % (0) | 67 % (2) |

Tabelle B-15: Maßnahmen, die auf den Brachflächen in den Teilnehmer-Kommunen (36) umgesetzt werden (→ Frage 4i)

| Maßnahme | Landgemeinden (13) | Kleinstädte (15) | Mittelstädte(6) | Großstädte (2) | Kommunen gesamt (36) |
|---|---------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung | 23 % (3) | 73 % (11) | 83 % (5) | 100 % (2) | 58 % (21) |
| Renaturierungsmaßnahmen | 62 % (8) | 67 % (10) | 83 % (5) | 100 % (2) | 69 % (25) |
| Wieder- und Umnutzung | 31 % (4) | 47 % (7) | 17 % (1) | 100 % (2) | 39 % (14) |
| Zwischennutzung | 0 % (0) | 13 % (2) | 50 % (3) | 100 % (2) | 19 % (7) |
| keine Maßnahmen | 23 % (3) | 13 % (2) | 0 % (0) | 0 % (0) | 14 % (5) |
| keine Angabe | 0 % (0) | 0 % (0) | 17 % (1) | 0 % (0) | 3 % (1) |

Tabelle B-16: Maßnahmen auf Brachflächen in den Teilnehmer-Kommunen (36), differenziert nach der Entwicklung der EW-Zahl in den letzten 10 Jahren, (Anz.). (→ Frage 4i)

| Maßnahme | schrumpfende K (30) | stagnierende K (3) | wachsende K (3) | gesamt (36) |
|---|---------------------|--------------------|-----------------|------------------|
| Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung | 60 % (18) | 33 % (1) | 67 % (2) | 58 % (21) |
| Renaturierungsmaßnahmen | 73 % (22) | 33 % (1) | 67 % (2) | 69 % (25) |
| Wieder- und Umnutzung | 40 % (12) | 0 % (0) | 67 % (2) | 39 % (14) |
| Zwischennutzung | 13 % (4) | 33 % (1) | 67 % (2) | 19 % (7) |
| Keine | 10 % (3) | 33 % (1) | 33 % (1) | 14 % (5) |

Tabelle B-17: Angaben der 36 Kommunen mit Brachflächenproblematik bezüglich der Probleme, welche in Verbindung mit der Bearbeitung von Brachflächen auftreten. Die Angaben wurden entsprechenden Kategorien (linke Spalte) zugeordnet (Anzahl der Nennungen). (→ Frage 9a)

| Problem-Kategorie bei Brachflächen-Bearbeitung | zugehörige Angaben |
|--|--|
| Eigentumsverhältnisse | (Klärung) Eigentumsverhältnisse (8x) |
| | Klärung Eigentumsfrage wegen Erbengemeinschaften oder Herrenlose Grundstücke |
| | Kontakt zu den meist nicht greifbaren Eigentümern aufnehmen |
| | Brachflächen i.d.R. in privatem Besitz, Mitwirkungs-/Handlungsbereitschaft des Eigentümers erforderlich |
| | Abstimmung mit privaten Eigentümern zum Rückbau der Objekte bzw. zur weiteren Nutzung, |
| | gegensätzliche Vorstellungen von Eigentümern und der Verwaltung/des Stadtrats zur künftigen Nutzung der Flächen |
| | Herrenlosigkeit, Eigentümer nicht zu ermitteln |
| | sehr komplizierte Erbengemeinschaft |
| | Privateigentümern von leerstehenden, verwahrlosten Wohngebäuden und zugehörigen, z.T. verwahrlosten Grundstücken wollen unter keinen Umständen verkaufen, obwohl es bereits Kaufinteressenten gibt |
| | Umgang mit privaten Eigentümern (2x) |
| | Echte Herrenlosigkeit - die Bearbeitungskapazitäten beim Freistaat scheinen begrenzt: sobald es komplizierter wird (Gläubiger, |

| | |
|---|--|
| | Denkmalschutz) sinkt das Bearbeitungsengagement des SIB. Auch grundbuchliche Belastungen bzw. rechtliche Risiken aus Zustandshaftung seitens der Alteigentümer sowie rechtliche Probleme bei der Auflösung alter Eigentumsverhältnisse bei Personen- und Kapitalgesellschaften erschweren die Handhabung deutlich. |
| Finanzierung/Förderung | Finanzierung (2x) |
| | fehlende Finanzmittel |
| | keine Fördergelder für kleine Kommunen ohne Stadtentwicklungskonzept, Stadtentwicklungskonzept bzw. Entwicklungskonzepte sind Voraussetzung, die bestimmt bei vielen kleinen Gemeinden nicht vorhanden sind. Schade!! |
| | Finanzierung des Eigenanteil und Bindefrist der Fördermittel, Gesamtkosten, Kosten für laufende Betreuung von Maßnahmen |
| | Privateigentümer erhalten keine Förderung mehr |
| | Bereitstellung von Fördermitteln und in welcher Höhe für private Eigentümer |
| | Förderprogramme passen nicht zur Eigentümersituation |
| | Besitzer brachgefallener Immobilien haben zumeist auch ein Finanzproblem -> Kommune kann die Kosten der Ersatzvornahme zur Ordnungs-/Sicherungsmaßnahme nicht eintreiben |
| | Förderbedingungen (10 Jahre brachliegend vor Rückbau, Demimis-Regelung --> zu wenig Geld bei Förderung, auf best. Zeitraum begrenzt), bzw. wenn bei Abriss noch Altlasten etc. auftauchen |
| | häufig recht starre Agieren der SAB - In unserem Brachen-Konzept wurden wir aufgefordert, konkrete Nutzungsperspektiven für die Einzelbrachen aufzuzeigen, bereits wenige Wochen später zeigen sich zwei Objekte mit einer genau gegenteiligen Entwicklung. Sollen wir diese Entwicklungsansätze (Sanierungsmaßnahmen) nun verhindern? |
| | Belastungen, offene Grundschulden von Banken, offene Steuerforderungen |
| | Seit dem die Bewilligung über die SAB läuft, gibt es ein zeitliches Problem! |
| | fehlende Finanzierung, kommunale Eigenmittel fehlen |
| Kleinere Kommunen sind oft finanziell nicht in der Lage, Brachflächen zu erwerben, diese dann zu renaturieren und sie später erst nach 10 Jahren wieder dem Flächenkreislauf zu zuführen. | |
| Altlasten | Altlasten (2x) |

| | |
|--|--|
| Zeitaufwand/fehlende personelle Ressourcen | zeitaufwendige Bestandsaufnahme und Überwachung |
| | sehr zeitaufwendig |
| | personelle Ressourcen fehlen |
| Denkmalschutz | Denkmalschutz (2x) |
| | bei Wohnbrachen oftmals Beschränkungen durch Denkmalschutzauflagen, damit Durchsetzung von Ordnungsmaßnahmen schwer möglich |
| mangelnde Rechtliche Vorschriften, fehlende Handlungsmöglichkeiten- und Anweisungen | Nutzung von Industrie-/Militärbrachen im festgesetzten Überschwemmungsgebiet |
| | Art der Erfassung und Brachen-Definition |
| | Wir haben kaum Handlungsspielraum, es gibt kein Gesetz, welches vorschreibt, wie ein Grundstück zu pflegen ist, Natürlich gibt es eine Verkehrssicherheit, die wir auf jeden Fall beachten und auch durchsetzen, auch mit Ersatzvornahme, wenn kein Eigentümer zu ermitteln ist!! |
| | baurechtliche Restriktionen bei Folgenutzung |
| | Definition und Abgrenzung des Begriffs "Brachfläche" in der Praxis und unter Beachtung der "Schrumpfungstendenzen" /Datenverfügbarkeit und Informationsfluss |
| | Starre konzeptionelle Ausrichtungen oft hinderlich - wachsende Anforderungen von Seiten des SMI + SAB - in unserem Brachen-Konzept wurden wir aufgefordert, konkrete Nutzungsperspektiven für die Einzelbrachen aufzuzeigen, bereits wenige Wochen später zeigen sich zwei Objekte mit einer genau gegenteiligen Entwicklung, Sollen wir diese Entwicklungsansätze (Sanierungsmaßnahmen) nun verhindern? Flexibilität gefragt, nahezu jeder Investor ist willkommen wenn Angebot an Flächen die Nachfrage übersteigt, Kommune hat kaum eine Wahl |
| | fehlende Rechtsdefinitionen |
| Gefährdung der öffentlichen Sicherheit | ordnungsrechtliche Gefahren bei noch bestehenden ruinösen Baulichkeiten, |
| | Zustand gefährdet öffentliche Sicherheit |

Tabelle B-18: Bekanntheit der Idee „Zwischennutzung auf Brachflächen“ in den 36 Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik (→ Frage 5a)

| Bekanntheit der Idee "ZN auf Brachflächen" | Landgemeinden (13) | Kleinstädte (15) | Mittelstädte (6) | Großstädte (2) | Kommunen (36) |
|--|--------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| ja | 15 % (2) | 53 % (8) | 50 % (3) | 100 % (2) | 42 % (15) |
| nein | 77 % (10) | 40 % (6) | 33 % (2) | 0 % (0) | 50 % (18) |
| keine Angabe | 8 % (1) | 7 % (1) | 17 % (1) | 0 % (0) | 8 % (3) |

Tabelle B-19: Angaben der Teilnehmer-Kommunen mit Brachflächenproblematik bezüglich ihrer Wünsche für die Zukunft für eine einfache und effektive Bearbeitung von Brachflächen und deren Zwischenutzung. (→ Frage 11a)

| Wünsche für die Zukunft | zugehörige Angaben |
|----------------------------------|---|
| Finanzierung/Fördermittel | finanzielle Ebene |
| | Fördermittel |
| | vereinfachte Fördermöglichkeiten und Verwertungsrechte |
| | Auf Grund der demografischen Entwicklung in unserer Region sollte es auch möglich sein, dass Privatpersonen bei der Renaturierung ihrer Brachen finanziell unterstützt werden. |
| | unkomplizierte/unbürokratische Fördermittelbereitstellung |
| | bessere finanzielle Unterstützung bei sehr klammen städt. Haushalt |
| | Abweichungen in der Förderpolitik bei der Wiederbesiedlung von Standorten |
| | Förderung privater Eigentümer, um Wohnhäuser (vor allem Denkmälhäuser) besser vermarkten zu können |
| | Verbesserung Förderbedingungen |
| | ausreichende finanzielle Ausstattung zur Sicherung des Eigenanteils |
| | vereinfachte u. schnelle Fördermittelvergabe |
| | Im Rahmen heutiger komplexer gesellschaftlicher Umstrukturierungen und darauf basierender Stadtumbauprozesse wächst aus sich heraus die Anforderung, Brachflächen zu systematisch zu erfassen und Nutzungsoptionen für sie zu entwickeln. Dabei sollten Förderprogramme für Brachflächen vielmehr private Investoren und Akteure unterstützen. Kleinere Kommunen sind oft fi- |

| | |
|----------------------------|---|
| | <p>nanziell nicht in der Lage, Brachflächen zu erwerben, diese dann zu renaturieren und sie später erst nach 10 Jahren wieder dem Flächenkreislauf zu zuführen</p> |
| Rechtliche Handhabe | <p>rechtliche Ebene</p> |
| | <p>rechtliche Handhabe gegenüber Eigentümern bei verwahrlosten Immobilien</p> |
| | <p>Es muss einfacher werden, Firmen und Personen das Eigentum zu entziehen, wenn diese kein Interesse an der Unterhaltung der Immobilien zeigen bzw. nicht auffindbar sind.</p> |
| | <p>Instrumentarium zur offensiveren Vermarktung neu brachgefallener Flächen (vor allem Wohnimmobilien)</p> |
| | <p>Vereinfachte und Zeit verkürzende Gesetzgebung zur Klärung der Eigentumsverhältnisse bzw. Handlungsinstrumente bei herrenlosen Grundstücken.</p> |
| | <p>Zwischennutzungen dienen der nachhaltigen Flächenbewirtschaftung ebenso, wie sie zur Beibehaltung des städtischen Gefüges maßgeblich beitragen, weshalb sie anzustreben und zu ermöglichen sind. Dazu sollte mit Nachdruck an einer Verbesserung des rechtlichen Rahmens mit dem Ziel gearbeitet werden, Zwischennutzungen auf Brachflächen realisieren zu können, ohne dabei zugleich die gewünschte und angestrebte Dauernutzung aufgeben zu müssen.</p> |
| | <p>Verbesserung der formellen Voraussetzungen</p> |
| Personal | <p>Personal (2x)</p> |
| | <p>mehr Arbeitszeitkapazität zur besseren Erfassung und Bearbeitung</p> |
| | <p>zeitnahe Bearbeitung durch Bewilligungsbehörde</p> |
| sonstiges | <p>Informationen</p> |
| | <p>Erfassung, Bepanung</p> |
| | <p>stärkeres und offeneres Zusammenwirken von SIB und staatlichen Treuhandgesellschaften mit den Kommunen zur frühzeitigen Erkennung von Problemlagen vor allem an Industrie-/Militärbrachen</p> |
| | <p>Abriß der Industrieruinen aus der Kaiserzeit</p> |
| | <p>Bessere Zusammenarbeit</p> |

C. Rohdaten

Anhang C befindet sich auf der beigelegten CD am vorderen Buchdeckel. Folgende Dokumente sind hierauf zu finden:

- 1. Codierschema (als Pdf- und Excel-Datei)**
- 2. Gesamttabelle mit Rohdaten (als Pdf- und Excel-Datei)**

Die personenbezogenen Daten (Namen, Telefonnummern und E-Mail-Adressen der Bearbeiter) werden in der Gesamttabelle aus Gründen des Datenschutzes nicht mit angegeben.

D. Fragebogen

Sehr geehrte Damen und Herren (Ober)Bürgermeister,

wir bitten Sie, diese E-Mail an alle zuständigen Ämter bzw. Mitarbeiter im Rahmen der Aufgabenzuordnung „Brachflächen“ und „Zwischennutzungen auf Brachflächen“ zu übersenden. Der angehängte Fragebogen wurde inhaltlich mit dem Sächsischen Städte- und Gemeindetag abgestimmt.

Im Rahmen einer Masterarbeit wird der aktuelle Bearbeitungsstand aller sächsischen Kommunen im Umgang mit Brachflächen und deren Zwischennutzungen erfragt – ein Thema, welches sowohl ordnungsrechtlich, als auch städteplanerisch häufig von Brisanz ist.

Mit Hilfe Ihrer Angaben können entsprechende Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, welche den Kommunen den Umgang mit Brachflächen und deren Zwischennutzung erleichtern sollen.

Wir möchten Sie daher bitten, den angehängten Fragebogen auszufüllen. Auch wenn in Ihrer Kommune kein Brachflächenproblem besteht bzw. keine gesonderte Bearbeitung diesbezüglich stattfindet, sind Ihre Angaben wichtig, um einen repräsentativen Überblick zu erhalten.

Sie können den Fragebogen entweder bequem über das Word-Formular direkt am Computer ausfüllen oder alternativ dazu die ebenfalls angehängte Pdf-Datei ausdrucken, um den Fragebogen per Hand auszufüllen. Die Beantwortung der Fragen wird ca. **15 Minuten** beanspruchen.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Mit freundlichen Grüßen

Christin Beyer

Abb. D-3: Anschreiben der E-Mail zum Fragebogen. Die Anrede der (Ober)Bürgermeister(innen) erfolgte personalisiert.

FRAGEBOGEN

zum Umgang Sächsischer Kommunen mit Brachflächen (inkl. verwahrloster Grundstücke) und deren Zwischennutzung.



HINWEISE ZUM AUSFÜLLEN:



Graue Schriftfelder bitte ausfüllen, indem Sie zunächst direkt in diese hineinklicken.



Zutreffende Bereiche werden durch ein Kreuz ausgewählt. Klicken Sie dazu das Kästchen direkt an. Das Kreuz kann durch nochmaliges klicken wieder entfernt werden.

Bitte auswählen

Um ein Element auszuwählen, klicken Sie auf den Schriftzug. Es erscheint ein kleiner Pfeil am rechten Feldrand. Klicken Sie auf den Pfeil. Nun können Sie aus den vorgegebenen Angaben auswählen, indem Sie auf die gewünschte Information klicken.

ZWECK DES FRAGEBOGENS:

Im Rahmen einer Masterarbeit wird der aktuelle Bearbeitungsstand sächsischer Kommunen im Umgang mit Brachflächen¹ und Zwischennutzungen² auf Brachflächen erfasst.

Ziel ist es, aus diesen Informationen besonders bewährte Methoden herauszufiltern und im Anschluss konkrete Handlungsempfehlungen für sächsische Kommunen zu formulieren, welche Ihnen zum gegebenen Zeitpunkt zugänglich gemacht werden. Dadurch kann Ihrer Kommune der Umgang mit Brachflächen und Zwischennutzungen in Zukunft erleichtert werden.

Ihre Mitarbeit im Rahmen dieser Befragung leistet dafür einen entscheidenden Beitrag.

Die Beantwortung der Fragen wird ca. **15 Minuten** in Anspruch nehmen.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

¹„Brachfläche“ steht hier für aufgegebenen, liegengelassene und von der ursprünglichen Nutzung vorübergehend oder dauerhaft verlassene Wohn-, Industrie- oder Gewerbeflächen und deren Gebäude

²„Zwischennutzung“ beschreibt eine befristete Nutzung in der Übergangsphase zwischen dem Verlust der ursprünglichen Nutzung bis zum Beginn der geplanten Folgenutzung. Es finden i. d. R. kein Eigentümerwechsel und keine Änderung des auf der Fläche bestehenden Planungsrechtes statt.

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen innerhalb von **2 Wochen** per E-Mail an: Christin.Beyer@mailbox.tu-dresden.de oder per Post an: Christin Beyer, Kurt-Frölich-Str. 13, 01219 Dresden

Eventuelle **Rückfragen** bitte an die o. g. E-Mail-Adresse oder per Tel.: 0159 02132867 (Mo-Fr.: 9-18 Uhr)

DATENSCHUTZ

Sind Sie damit einverstanden, dass Ihre Angaben (personenungebunden) für weiterführende Arbeiten verwendet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden? Ja Nein

Abb. D-4: Fragebogen – Deckblatt

1. **ANGABEN ZUM BEARBEITER DES FRAGEBOGENS** (Diese Angaben sind fakultativ und dienen eventuellen Rückfragen. Die Bearbeitung des Fragebogens kann durch mehrere Personen erfolgen)

- 1a) Name(n): 1c) E-Mail:
1b) Verwaltungseinheit(en): 1d) Telefon:

2. **ANGABEN ZUR KOMMUNE**

- 2a) Name der Kommune:
2b) Anzahl der Einwohner: Bitte auswählen
2c) Entwicklung der Bevölkerungszahl in den letzten 10 Jahren: Bitte auswählen
2d) Liegt ein Brachflächenproblem vor? Ja Nein → Befragung hier beendet

3. **AUFGABENZUORDNUNG INNERHALB DER KOMMUNE**

3a) Wer bearbeitet Brachflächen?

- Interne Zuordnung:
Verwaltungseinheit(en):

Bearbeiter/in(nen) (Anzahl +
Name(n) - fakultativ):

- Externe Vergabe:
 Planungsbüro:
 Verein:
 Initiative:
 Andere:

Keine Bearbeitung

3b) Wer bearbeitet Zwischennutzungen?

- Interne Zuordnung:
Verwaltungseinheit(en):

Bearbeiter/in(nen) (Anzahl +
Name(n) - fakultativ):

- Externe Vergabe:
 Planungsbüro:
 Verein:
 Initiative:
 Andere:

Keine Bearbeitung

→ Bei Nicht-Bearbeitung oder externer Vergabe bitte die Fragen im Rahmen Ihrer Kenntnis beantworten oder Ansprechpartner vermerken.

4. **BRACHFLÄCHEN INNERHALB DER KOMMUNE**

- 4a) Art der vorhandenen Brachen (Mehrfachnennung möglich, %-Angaben beziehen sich auf den Anteil der jeweiligen Art der Brache an der Gesamtanzahl aller Brachen):

- | | |
|--|---------|
| <input type="checkbox"/> Wohnbrachen | (ca. %) |
| <input type="checkbox"/> Gewerbebrachen | (ca. %) |
| <input type="checkbox"/> Militärbrachen | (ca. %) |
| <input type="checkbox"/> Industriebrachen | (ca. %) |
| <input type="checkbox"/> Baulücken/Abrissflächen | (ca. %) |
| <input type="checkbox"/> Infrastruktur- u. Verkehrsbrachen | (ca. %) |
| <i>(z.B. ehemalige Bahnflächen)</i> | |
| <input type="checkbox"/> Andere: | (ca. %) |

- 4b) Anzahl der Brachen innerhalb der Kommune (Schätzung ausreichend):

- 4c) Werden die Brachflächen systematisch erfasst?
 Ja Nein → weiter mit Frage 4 g

- 4d) Seit wann werden Brachflächen erfasst? (Bitte Angabe einer Jahreszahl)

- 4e) Wie werden die Brachflächen erfasst?

- 4f) Existiert ein Brachflächenkataster?
 Ja Nein In Erarbeitung

- 4g) Wie wird bei der Bearbeitung der Brachflächen vorgegangen?

- vorwiegend ordnungsrechtlich
 vorwiegend städteplanerisch
 ordnungsrechtlich und städteplanerisch

- 4h) Eigentumsverhältnisse auf den Brachen in % (Schätzung, %-Angaben beziehen sich auf den Anteil der jeweiligen Eigentümer an der Gesamtheit aller Eigentümer)

- Einzelpersonen (privat)
 Erben- u. Eigentümergemeinschaften
 Finanz- u. Grundstücksgesellschaften
 Öffentliche Träger (z.B.: DB, Kommune)
 Herrenlosigkeit

- 4i) Welche Maßnahmen werden auf den Brachflächen umgesetzt? (Mehrfachnennung möglich)

- Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung (z.B. Sanierungen, Alllastensanierung, Abriss)
 Renaturierungsmaßnahmen (Herstellen des natürlichen Zustands)
 Wieder- und Umnutzung (dauerhaft)
 Zwischennutzungen (temporär)
 Andere
 Keine → weiter mit Frage 9a

- 4j) Wie werden diese Maßnahmen finanziert (Mehrfachnennung möglich)?

- Fördermittel (Bezeichnung)
 sonstige öffentliche Gelder (z.B. aus Ausgleichsmaßnahmen, genauere Angabe)
 Private Gelder (genauere Angabe)
 Andere:

5. ZWISCHENNUTZUNGEN AUF BRACHFLÄCHEN

- 5a) Ist Ihnen die Idee „Zwischennutzungen auf Brachflächen“ bekannt? Ja Nein → weiter mit Frage 9a
- 5b) Erachten Sie diese für sinnvoll? Ja Nein Weder noch
- 5c) Werden bzw. wurden Zwischennutzungen in Ihrer Kommune realisiert? Ja Nein → weiter mit Frage 9a
- 5d) Seit wann werden Zwischennutzungen in Ihrer Kommune realisiert? (Angabe einer Jahreszahl)
- 5e) Auf welchen Flächen werden Zwischennutzungen umgesetzt?
 private Flächen öffentliche Flächen private und öffentliche Flächen
- 5f) Anzahl bisher umgesetzter Zwischennutzungen (insgesamt auf öffentlichen und privaten Flächen, Schätzung ausreichend):
- 5g) Tritt Ihre Kommune als **Initiator** für Zwischennutzungen auf? Ja Nein
- 5h) Tritt Ihre Kommune als **Vermittler** zwischen Eigentümer und Nutzungsinteressenten auf?
 Ja Nein → weiter mit Frage 5j
- 5i) Wie werden Eigentümer und Nutzungsinteressenten zusammengeführt?
 (z.B. über Flächen- oder Interessentendatenbank, gezielte Kontaktvermittlung etc.)
- 5j) Gibt es Abstimmungen zu Zwischennutzungen innerhalb der Verwaltung? Ja Nein → weiter mit Frage 5l
- 5k) Wie erfolgen diese Abstimmungen (z.B. über Arbeitsgruppen etc.)?
- 5l) Werden Zwischennutzungen systematisch umgesetzt? Ja Nein
- 5m) Schafft die Kommune Anreize für Zwischennutzungen?
 (z.B. durch Übernahme der Grundsteuer)
- 5n) Welche Arten der Zwischennutzung werden realisiert? (Mehrfachnennung möglich)
- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Grünflächen | <input type="checkbox"/> alternative Wohnformen (u.a. Asylunterkünfte) | <input type="checkbox"/> Gastronomie |
| <input type="checkbox"/> Kunst und Kultur | <input type="checkbox"/> Sport- und Spielflächen | <input type="checkbox"/> Infrastruktur (z.B. temporäre Parkplätze) |
| <input type="checkbox"/> Gewerbe | <input type="checkbox"/> Andere: | |

6. RECHTLICHE UMSETZUNG VON ZWISCHENNUTZUNGEN

- 6a) Welche der folgenden **bauplanungsrechtlichen** Instrumente werden eingesetzt? (Mehrfachnennungen möglich)
- Baurecht auf Zeit (§ 9 Abs. 2 BauGB) Ja Nein
 - Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB, § 34 Abs. 2, 3a BauGB) Ja Nein
 - Städtebaulicher Vertrag (§ 11 BauGB) Ja Nein
 - Vorhabens- und Erschließungsplan (§12 BauGB) Ja Nein
 - Stadtumbaumaßnahmen, Stadtumbauvertrag (§§ 171 a,c BauGB) Ja Nein
- 6b) Gibt es sonstige spezielle Vorgehensweisen bezüglich des Bauplanungsrechts?
- 6c) Welche der folgenden **bauordnungsrechtlichen** Instrumente werden eingesetzt (Mehrfachnennung möglich)
- Abweichungen (§ 67 SächsBO) Ja Nein
 - „Fliegende Bauten“ (§76 SächsBO) Ja Nein
- 6d) Gibt es sonstige spezielle Vorgehensweisen bezüglich des Bauordnungsrechts?
- 6e) Gibt es sonstige spezielle Vorgehensweisen **außerhalb des Baurechts** (z. B.: Umweltrecht, Polizeirecht, Ordnungsrecht etc.)?
- 6f) Gibt es eine kommunale Satzung zur Zwischennutzung in Ihrer Kommune? Ja Nein
- 6g) Wer sind die Vertragspartner beim **Abschluss von Verträgen** für Zwischennutzungen?
- 6h) Welche Vertragsart(en) werden eingesetzt? öffentlich-rechtliche (z.B. Gestattungsvereinbarung)
 (Mehrfachnennung möglich) privatrechtliche (z. B. Nutzungsverträge wie Miet-, Leih- und Pachtverträge)
 Andere:

7. FINANZIERUNG VON ZWISCHENNUTZUNGEN

- 7) Wie setzt sich die Finanzierung von Zwischennutzungen zusammen? (Mehrfachnennung möglich)
- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Spenden und Sponsoring | <input type="checkbox"/> Ausgleichsmaßnahmen |
| <input type="checkbox"/> Ehrenamt | <input type="checkbox"/> Anderes: |
| <input type="checkbox"/> Fördermittel (bitte Angabe der Bezeichnung) | |

8. BÜRGERBETEILIGUNG BEI ZWISCHENNUTZUNGEN

- 8a) Werden Bürger in die Planung einbezogen bzw. über die Pläne informiert? Ja Nein → weiter mit Frage 9a
- 8b) Wie werden Bürger in die Planung einbezogen bzw. informiert?
 Infomaterial spezielle Infoveranstaltungen Anderes:

9. PROBLEME BEI DER BEARBEITUNG VON BRACHFLÄCHEN UND ZWISCHENNUTZUNGEN

- 9a) Gibt es Probleme bei der Bearbeitung von **Brachflächen**? Wenn ja, welche?
9b) Gibt es Probleme bei der Umsetzung der **Zwischennutzungen**? Wenn ja, welche?

10. FAZIT ZUM UMGANG MIT BRACHFLÄCHEN UND ZWISCHENNUTZUNGEN IN IHRER KOMMUNE

- 10a) Gibt es Herangehensweisen bei der Bearbeitung von **Brachflächen**, welche sich besonders bewährt haben? (*bspw. eine bestimmte Erfassungsmethode etc. → Bitte Gründe mit angeben*):
10b) Gibt es Herangehensweisen bei der Realisierung von **Zwischennutzungen**, welche sich besonders bewährt haben? (*bspw. eine bestimmte Art der Abstimmung, Vertragsart o. ä. → Bitte Gründe mit angeben*):

11. WÜNSCHE FÜR DIE ZUKUNFT

- 11a) Was wäre Ihrer Meinung nach wünschenswert, um die Bearbeitung von Brachflächen und Zwischennutzungen in Zukunft zu ermöglichen bzw. zu erleichtern und effektiver zu gestalten (*auf personeller, rechtlicher und finanzieller Ebene*)?
11b) Sonstige Anmerkungen zum Fragebogen:
11c) Besteht Ihrerseits der Wunsch nach Handreichungen zum Umgang mit Brachflächen und deren Zwischennutzung?
 Ja Nein

Abb. D-7: Fragebogen – Seite 3

Mitgliederrundschreiben Nr. 389/15

Az.: 623.10

Befragung zum Umgang mit Zwischennutzungen auf Brachflächen

Das Sächsische Staatsministerium des Innern (SMI) und das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) haben in diesem Jahr eine interministerielle Arbeitsgruppe zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme initiiert.

Die Arbeitsgruppe prüft auch den Bedarf nach Handreichungen und Leitfäden für den Umgang mit Brachflächen – ergänzend zum Leitfaden „Verwaarloste Immobilien“ des BMUB. Dieser ist auf unserer Internetseite www.ssg-sachsen.de im Mitgliederbereich, Fachbereich Bau, Umwelt & Ländliche Entwicklung, Link „Städtebau / Städtebauförderung“ abrufbar.

Hierzu führt Frau Beyer, eine Studentin der TU Dresden, im Rahmen ihrer Masterarbeit eine Befragung zu Möglichkeiten der Zwischennutzung von Brachflächen durch. Sie hat den sächsischen Städten und Gemeinden hierzu einen Fragebogen zukommen lassen. Ziel der Auswertung ist die Entwicklung einer Arbeitshilfe für die Einordnung von Brachflächen, die für eine Zwischennutzung geeignet sind.

Der SSG ist an der Bearbeitung, Versendung und Auswertung der Befragung zwar nicht beteiligt, über den Inhalt des Fragebogens aber informiert. Das Ergebnis der Auswertung ist für uns insofern von Interesse, als dieses nach Informationen des SMUL möglicherweise Eingang in die initiierte Arbeitsgruppe finden soll.

Über den weiteren Fortgang werden wir Sie informieren.

Abb. D-8: Mitgliederrundschreiben Nr. 389/15 des Sächsischen Städte- und Gemeindetages im Rahmen der SSG-Mitteilungen, Heft 17 (September 2015)

Eidesstaatliche Erklärung zur selbständigen Verfassung der Master-Arbeit

Hiermit erkläre ich, Christin Beyer, geboren am 12.04.1986 in Karl-Marx-Stadt, dass die vorgelegte Master-Arbeit mit dem Titel „Was kommt nach der Brache? Umgang sächsischer Kommunen mit Brachflächen und deren Zwischennutzung“ durch mich selbstständig verfasst wurde. Ich habe keine anderen als die angegebenen Quellen sowie Hilfsmittel benutzt und die Master-Arbeit nicht bereits in derselben oder einer ähnlichen Fassung an einer anderen Fakultät oder einem anderen Fachbereich zur Erlangung eines akademischen Grades eingereicht.

Dresden, den 22. März 2016