Expertise

Aktivierung von Brachflächen als Nutzungspotential für eine aktive Bauland- und Freiflächenpolitik

für die

Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“

des Landtags Nordrhein-Westfalen

Dortmund, im September 2002

Erstellt durch die Arbeitsgemeinschaft zwischen

Institut für Bodenmanagement - IBoMa
Stadtforschung, Planung, Bodenordnung, Wertermittlung
Dr.-Ing. Egbert Dransfeld
Bearbeiter: Dr.-Ing. Egbert Dransfeld, Dipl.-Ing. Gaby Boele-Keimer
Hohe Straße 28, 44137 Dortmund
Tel. 0231 – 147081
Fax: 0231 – 147083

und

Institut für alternative Kommunalplanung e.V. - AKOPLAN
Bearbeiter: Dipl.-Ing. Anna Musinszki, Dipl.-Ing. Ulrich Häpke
Große Heimstraße 134, 44137 Dortmund
Tel. 0231 – 136896
Fax: 0231 – 9125451

Kapitel 1 – Einleitung 6

1.1 Ausgangslage und Problemstellung 6

1.2 Forschungsfragen 6

1.3 Aufbau der Arbeit 7

Kapitel 2 – Entstehung, Definition und Klassifizierung von Brachflächen 8

2.1 Entstehung von Brachflächen 8

2.1.1 Industrie- und Gewerbebrachen 8

2.1.2 Militärbrachen 9

2.1.3 Verkehrs- und Infrastrukturbrachen 10

2.2 Definition des Begriffs „Brachfläche“ 12

2.3 Klassifizierung von Brachen hinsichtlich ihres Reaktivierungspotentials 14

2.3.1 Klassifizierung hinsichtlich einer baulichen Wiedernutzung 14

2.3.2 Ansatz zur Klassifizierung freiräumlicher Folgenutzungen 15

Kapitel 3 – Quantitative Potentiale von Brachflächen 19

3.1 Brachflächenumfang - bundesweite Erhebungen 19

3.1.1 Ergebnisse von Burmeier, Doetsch und Rüpke 19

3.1.2 Ergebnisse der BBR-Baulandumfrage 20

3.2 Erhebungen in Nordrhein-Westfalen 22

3.2.1 Bodennutzungserhebung 22

3.2.2 Flächenerhebung 22

3.2.3 Flächennutzungskartierung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet 25

3.3 Angaben von Eigentümern über Brachflächen 27

3.3.1 Militärflächen 27

3.3.2 Bahnflächen 29

3.3.3 Bergbau- und Industriebrachen 29

3.3.4 Weitere Brachflächenpotenziale 30

3.4 Wiedernutzungspotentiale und Folgenutzungen 30

3.4.1 Wiedernutzung von Brachen nach Burmeier, Doetsch und Rüpke 30

3.4.2 difu-Studie zum Flächenrecycling 31

3.4.3 BBR-Baulandumfrage 31

3.4.4 Ergebnisse der LBS-Umfrage 34

3.4.5 Ergebnisse zum Verhältnis zwischen baulich und freiräumlichen Folgenutzungen in Großbritannien und Nordrhein-Westfalen 34

3.5 Zwischenresümee 35

3.6 Exkurs über die Erhebungsmethoden 36

3.6.1 Flächenerhebung 36

3.6.2 Befragung von Kommunen 37

3.6.3. Befragung der Eigentümer 37

Kapitel 4 – Chancen und Probleme von Brachflächen und ihrer Reaktivierung 39

4.1 Notwendigkeit einer aktiven Brachflächenpolitik 39
4.1.1 Brachen und städtische "Entdichtung" 39
4.1.2 Brachen und Re-Urbanisierung 40
4.1.3 Brachen und die Qualität des Arbeits- und Wohnumfeldes 41
4.2 Chancen aus bauland- und freiraumpolitischer Sicht 42
4.2.1 Chancen einer baulichen Wiedernutzung 42
4.2.2 Chancen einer freiräumlichen Wiedernutzung 43
4.3 Probleme aus bauland- und freiraumpolitischer Sicht 47
4.4 Zwischenresümee 50

Kapitel 5 – Instrumente zur Reaktivierung 51

5.1 Instrumentelle Typen 51
5.2 Rechtliche Instrumente für die bauliche Reaktivierung 52
5.2.1 Grundsätzliches 52
5.2.2 Planungsrechtliche Zulässigkeit nach § 34 BauGB 53
5.2.3 Entwicklung der Flächen über einen Bebauungsplan 53
5.2.4 Umlegung, Gebote und Enteignung 54
5.2.5 Zwischenerwerb 55
5.2.6 Besonderes Städtebaurecht 56
5.2.7 Städtebauliche Verträge 57
5.3 Rechtliche Instrumente für die freiräumliche Reaktivierung 58
5.3.1 Baugesetzbuch 58
5.3.2 Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen (LG NRW) 61
5.3.3 Bundeswaldgesetz und Landesforstgesetz Nordrhein-Westfalen 62
5.3.4 Bundes-und Landesbodenschutzgesetz 63
5.3.5 Zwischenresümee 64
5.4 Leistungspolitische Instrumente 65
5.4.1 Öffentliche Förderprogramme des Landes Nordrhein-Westfalen 65
5.4.2 Unmittelbare Beteiligung der öffentlichen Hand 69
5.4.3 Zwischenresümee 73
5.5. Zusammenfassung 73

Kapitel 6 - Organisationsformen und Prozesse der Brachflächenreaktivierung 75

6.1. Prozesse und Organisationsformen bei der baulichen Wiedernutzung 75
6.1.1. Prozesse 75
6.1.2 Organisationsformen 77
6.2. Prozesse und Organisationsformen bei der freiraumorientierten Brachflächenreaktivierung 80
6.2.1 Prozess und Planungssystem 81
6.2.2 Organisationsformen 82

Kapitel 7 – Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei der baulichen Wiedernutzung von Brachflächen 90

7.1 Grundlagen zur Baulandbereitstellung 90

7.2 Einzelne wertbeeinflussende Faktoren 91

Kapitel 8 – Fallstudien....98

8.1 Fallstudien der baulichen Wiedernutzung 98

8.1.1 Mannesmannröhren-Werke, Mülheim/Ruhr 99

8.1.2 Stadtkrone Ost, Dortmund....103

8.1.3 Fazit....107

8.2 Fallstudie der freiräumlichen Brachflächennutzung....108

8.2.1 Industriewald ehemalige Zeche Rheinelbe, Gelsenkirchen....108

8.2.2 Fazit....112

Kapitel 9 – Handlungsempfehlungen und Forschungsbedarf ....- 113 -

1. Brachflächenerhebung ....- 114 -
2. Erweiterung der Landschaftsplanung ....- 115 -
3. Verschärfung ordnungspolitischer Instrumente - das besondere Städtebaurecht ....- 115 -
4. Ordnungspolitische Anreize - Brachen als ökologische Ausgleichsflächen....- 117 -
5. Finanzielle Belastung von Brachen - Grundsteuerreform....- 117 -
6. Wertausgleich - § 25 Bundesbodenschutzgesetz ....- 118 -
7. Förderprogramme....- 119 -
8. Aufgaben des Grundstücksfonds ....- 119 -
9. Versicherungsschutz ....- 120 -
10. Wohnen auf Brachen....- 120 -
11. Verbilligungsmöglichkeiten bei der Veräußerung bundeseigener Grundstücke und militärischer Liegenschaften....- 121 -
12. Unterstützung der Kommunen bei der baulichen Wiedernutzung ....- 121 -

Kapitel 1 – Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Aufgrund des wirtschaftlichen Wandels in Nordrhein-Westfalen verlieren ehemals gewerblich genutzte Flächen zunehmend ihre bisherige Funktion, sie werden quasi nicht mehr gebraucht und liegen "brach". Zusammen mit aufgegebenen oder funktionslos gewordenen Militär- und Bahnflächen bilden sie ein quantitativ umfangreiches Flächenpotential, das eine hohe Bedeutung für lokale und stadtregionale Entwicklungen, mithin für die Zukunft der Städte hat. Dabei ist besonders bemerkenswert, dass diese Flächen sehr häufig im bereits besiedelten (Innen-)Bereich liegen. Diese Lage macht die Brachflächen sowohl für eine aktive Baulandpolitik als auch für eine aktive Freiraumpolitik besonders interessant.

Gerade im Zusammenhang mit der Forderung nach einer stärkeren nachhaltigen Ausrichtung der Stadtentwicklungspolitik weist die bauliche "Wiederinwertsetzung" brachliegender Flächen erhebliche ökologische, städtebauliche, stadtwirtschaftliche und soziale Vorteile auf. Im Vergleich zu Standorten auf der "grünen Wiese" verfügen Brachen im Innenbereich über deutliche Lagevorteile, z.B. über eine bereits vorhandene Infrastrukturausstattung und eine gute Erreichbarkeit. Ein weiteres zentrales Argument ist die These, dass durch das bauliche Flächenrecycling im Innenbereich der Freiraum im Außenbereich vor der Umwandlung in Siedlungsflächen geschützt und dass so eine stärkere Zersiedelung der Siedlungsstruktur verhindert werden könne.

Vor dem Hintergrund der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung, der nachlassenden Baulandnachfrage in vielen Kommunen und einem Mangel an attraktiven Grünflächen stellt sich zunehmend die Frage, ob die Revitalisierung von Brachen nicht auch in einer freiräumlichen Nachnutzung bestehen kann. Dies gilt insbesondere in freiraumarmen Stadtteilen, in denen sich für größere Teile der Bevölkerung die Erreichbarkeit von Grünflächen verbessern kann, oder wenn besondere gestalterische Qualitäten die Attraktivität der Flächen erhöhen.

Die vorliegende Untersuchung soll dazu dienen, die Aktivierung von Brachflächen als Potenzial für die Bauland- und der Freiraumpolitik insbesondere hinsichtlich der Organisationsformen, der Steuerungsinstrumente und -maßnahmen darzustellen und Handlungsempfehlungen für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen abzuleiten.

1.2 Forschungsfragen

Im Rahmen der Untersuchung wurden zwei analytische Bearbeitungsschwerpunkte gebildet: während sich das Institut für Bodenmanagement vor allem mit der Aktivierung von Brachflä-

chen als Potenzial für eine aktive Baulandpolitik auseinandergesetzt hat, wurden vom Institut für alternative Kommunalplanung insbesondere die Potenziale von Brachflächen für die Freiraumpolitik untersucht. In Anlehnung an die in der Ausschreibung genannten Fragenkomplexe orientiert sich die Bearbeitung der beiden Schwerpunkte an folgenden Fragestellungen:

- Wie entstehen Brachflächen ? Welche Definitionen für den Begriff „Brache“ gibt es? Wie lassen sich Brachflächen hinsichtlich ihres Reaktivierungspotenzials klassifizieren? (Kapitel 2)
- Welches quantitative Potential stellen Brachflächen dar? Welche Erhebungsmethoden gibt es und welche Vor- und Nachteile sind mit ihnen verbunden ? (Kapitel 3)
- Worin bestehen die Chancen und Probleme bei der Revitalisierung von Brachflächen sowohl für eine bauliche als auch für eine freiräumliche Wiedernutzung ? Welche Aspekte sind bei Altlasten zu beachten ? (Kapitel 4)
- Welche Organisationsformen sind für die Reaktivierung sinnvoll ? Wie muss der Reaktivierungsprozess für eine aktive Flächenpolitik gestaltet sein? (Kapitel 5)
- Welche rechtlichen und förderpolitischen Instrumente stehen für die Reaktivierung von Brachflächen zur Verfügung ? (Kapitel 6)
- Welche Faktoren spielen bei der städtebaulichen Kalkulation zur baulichen Reaktivierung von Brachen eine Rolle ? (Kapitel 7)
- Welche konkreten Probleme ergeben sich bei der Reaktivierung von Brachflächen ? Welche Vorgehensweisen des Landes können dazu beitragen, die Kommunen bei der Wiedernutzung von Brachflächen zu unterstützen ? Wo liegen diesbezüglich die Grenzen? Welcher weitere Forschungsbedarf besteht ? (Kapitel 9)

1.3 Aufbau der Arbeit

Für die Zukunft der Städte kommt es darauf an, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der baulichen und der freiraum-bezogenen Wiedernutzung von Brachen zu erreichen. Deshalb wurden beide Aspekte zwar jeweils gesondert erarbeitet, in den einzelnen Kapiteln aber gemeinsam dargestellt.

So werden in den Kapitel 2 bis 7 zunächst die verschiedenen Forschungsfragen beantwortet. Zur Vertiefung des Verständnisses und zur Veranschaulichung der praktischen Probleme wurden insgesamt drei Fallstudien untersucht. Für die bauliche Wiedernutzung wurden zwei Beispielflächen analysiert, wobei auftragsgemäß eine gewerbliche Nachnutzung (Fläche der Mannesmannröhren-Werke in Mülheim) und eine Mischnutzung (Stadtkrone Ost in Dortmund) ausgewählt wurden. Die Fallstudie für die freiräumliche Wiedernutzung ist der "Wilde Industriewald" auf der Fläche der ehemaligen Zeche Rhein-Elbe in Gelsenkirchen. Im Kapitel 8 werden die drei Fallstudien vorgestellt. Im neunten Kapitel werden - aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen - die Problemfelder einschließlich weiterer Forschungsfragen identifiziert und Handlungsempfehlungen für das Land zur Unterstützung der baulichen und der freiräumlichen Wiedernutzung von Brachflächen abgeleitet.

Kapitel 2 – Entstehung, Definition und Klassifizierung von Brachflächen

2.1 Entstehung von Brachflächen

Hinsichtlich ihrer Entstehungsgeschichte kann zwischen Industrie- und Gewerbebrachen, Militärbrachen und Verkehrs- und Infrastrukturbrachen unterschieden werden.

2.1.1 Industrie- und Gewerbebrachen

Die Gründe für das Entstehen von Industrie- und Gewerbebrachen liegen überwiegend im strukturellen Wandel der Wirtschaft. Die wesentlichen Einflussdimensionen sind dabei die Technologieentwicklung, die Internationalisierung, die Veränderung der Nachfrage in Form spezieller Produktanforderungen und die Verkürzung der Produkt- und Modellzyklen.[1] So steht die Wirtschaft durch die flächendeckende Einführung und Verbreitung von Mikroelektronik, Automatisierungstechniken, Biotechnologie und Kommunikations- und Informationsmedien vor tiefgreifenden Umbrüchen, die nicht ohne Auswirkungen auf Standorte und Flächennutzungen waren bzw. bleiben werden. Während sich technologieintensive Produktionszweige mit hochqualifizierten Arbeitskräften in einem Hochlohnland wie Deutschland behaupten können, sind andere Produktionszweige unter dem Druck des verschärften internationalen Wettbewerbs zunehmend von Auslagerungen oder Schließung betroffen. Außerdem ist in der BRD durch die fortschreitende internationale Arbeitsteilung ein Wachstum des Dienstleistungssektors bei gleichzeitigem Niedergang des industriellen Sektors zu beobachten. Auch diese Strukturverschiebung zulasten des sekundären Sektors hat maßgeblichen Einfluss auf die Entstehung von industriellen und gewerblichen Brachen.

Neben Schließungen führen auch Verlagerungen von Produktionsstätten zur Flächenfreisetzung. Insbesondere in Gemengelagen mit großer räumlicher Nähe zwischen den Nutzungen Wohnen und Gewerbe oder Industrie werden Betriebe durch den Mangel an Erweiterungsmöglichkeiten oder durch Umweltschutzauflagen zur Umsiedlung in reine Gewerbegebiete veranlasst.

Industrie- und Gewerbebrachen sind gerade in den Regionen in erhöhtem Umfang vorhanden, die von beschäftigungsintensiven, traditionellen Industriesektoren geprägt waren. Typisch ist die räumliche Konzentration eines bestimmten Brachflächentyps. In Nordrhein-Westfalen ist in diesem Zusammenhang die früher monostrukturierte Montanregion des Ruhrgebiets zu

---

[1] Schelte, Jeannette: Räumlich-struktureller Wandel in Innenstädten – Moderne Entwicklungsansätze für ehemalige Gewerbe- und Verkehrsflächen, Dortmund 1999, S.19

nennen. Aber auch in Gebieten wie dem westlichen Münsterland, wo die ehemals starke Textilindustrie größtenteils aufgegeben wurde, ist die Wiedernutzung industrieller Brachflächen ein erhebliches Problem.

Ein Wandel im Umgang mit den Flächen großer Industriekonzerne hat sich in den letzten Jahren durch die Einführung einer aktiven Liegenschaftspolitik bei vielen Eigentümern ergeben.

> *„Wurde Grundbesitz lange Zeit als wesentlicher Teil des Betriebsvermögens angesehen, so tritt in letzter Zeit – möglicherweise als Reaktion über die Diskussion um „shareholder-value", aber auch hervorgerufen durch eine veränderte Einschätzung stiller Reserven – der Wert bzw. der unzureichend realisierte Wert von Firmenimmobilien in der Vordergrund."*[2]

Unter den Stichworten „facility management" und „real estate management" werden vermehrt die Kosten- und Einsparungspotentiale firmeneigener Liegenschaften analysiert. Damit einher geht eine kritische Bewertung der Betriebsnotwendigkeit und der alternativen Nutzungs- und Vermarktungsmöglichkeiten. Zur weiterreichenden Ausschöpfung der Wertschöpfungskette werden dabei zunehmend Tochterunternehmen mit der Entwicklung der eigenen Flächen beauftragt.

2.1.2 Militärbrachen

Die Wiedernutzung von militärischen Brachen hat vor dem Hintergrund gewandelter Militärstrategien und der deutschen Wiedervereinigung eine neue Dimension erhalten. So ist in der BRD seit Ende der 80er Jahre eine starke Reduzierung stationierter Streitkräfte vollzogen worden, mit der die Freigabe militärischer Liegenschaften in erheblichen Umfang einherging. Für die Bundeswehr sind bereits unter Verteidigungsminister Rühe bundesweit 46 Standortschließungen festgelegt worden, die nach dem „Ressortkonzept Stationierung" 2001 um die Schließung von 38 Groß- und Kleinstandorten erweitert wurden. Unter Berücksichtigung der 40 Kommunen, die mit zum Teil drastischen Standortverkleinerungen konfrontiert werden, beläuft sich die Gesamtzahl aller durch die Strukturreform betroffenen Kommunen auf 124.[3] Die Karte im Anhang A I gibt einen Überblick über die räumliche Verteilung der Schließung und Reduzierung von Bundeswehrstandorten. Allein in Nordrhein-Westfalen sind dies 6 Standortverkleinerungen, 7 Schließungen von Großstandorten und 2 Schließungen von Kleinstandorten, ergänzt durch 6 Standortschließungen, die bereits in den 90er Jahren beschlossen wurden.

Mittlerweile besteht Klarheit über die Zeitabläufe der Schließung der einzelnen Standorte und über die Vermarktungstätigkeit. Neben dem Bundesvermögensamt wird in Zukunft auch die

---

[2] Kahnert, Rainer; Rudowsky, Kathrin: Wiedernutzung von Brachflächen. Arbeitsbericht zum Forschungsprogramm „Nachhaltige Entwicklung im Handlungsfeld Bauen und Wohnen des Bundesministerium für Bildung und Forschung. 1999, S. 6.

[3] Angaben und Karte sind der Internetseite des Bonn International Conversion Centre (BICC) www.bicc.de entnommen.

privatwirtschaftliche Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb (GEBB) den Verkauf der Liegenschaften übernehmen. Bislang wurden der GEBB 28 Liegenschaften zur Vermarktung zur Verfügung gestellt.

Militärische Liegenschaften weisen ganz unterschiedliche Standortqualitäten auf. Während einige innerstädtische Kasernenanlagen besonders attraktive Flächen darstellen, auf denen teilweise unter Umnutzung der bestehenden Gebäude kostengünstig Wohnraum geschaffen werden kann,[4] fallen durch die Aufgabe von Depots, Flugplätzen, Raketenstellungen und Übungsplätzen eine weitaus größere Menge an Flächen im Außenbereich brach. Insbesondere Truppenübungsplätze stehen häufig im Mittelpunkt öffentlichen Interesses, da sich dort durch die nur periodische und partielle Nutzung durch das Militär besondere Naturräume herausbilden konnten, während gleichzeitig Fragen hinsichtlich möglicher Belastungen durch Munition und Altlasten offen stehen.

Neben den Standortschließungen der Bundeswehr führt auch der Abzug der alliierten Streitkräfte zum Freiwerden militärischer Flächen. In Nordrhein-Westfalen waren das insbesondere britische, belgische, US-amerikanische und niederländische Truppen.

2.1.3 Verkehrs- und Infrastrukturbrachen

Im Bereich von Infrastrukturflächen sind vor allem Freisetzungen im Zusammenhang mit der Privatisierung und Umstrukturierung der Bahn zu nennen. Im Rahmen der „Bahnreform“ sind nicht nur fundamentale Veränderungen des Großbetriebs durchgeführt worden, sondern auch die Voraussetzungen für eine marktorientierte Liegenschaftspolitik der Eisenbahnen geschaffen worden, durch die erhebliche Rationalisierungs- und Konzentrationsmaßnahmen ermöglicht wurden. So trennen sich die derzeitigen Flächeneigentümer ehemaliger Bahnflächen zurzeit von nicht mehr benötigten Anlagen für den Schienenverkehr und der dazugehörigen Infrastruktur, wobei oft Flächen in hervorragender Innenstadtlage zur Disposition stehen.

Hinsichtlich der Revitalisierung ergeben sich bei Bahnbrachen besondere Schwierigkeiten, die u. a. aus den komplizierten Eigentumsstrukturen resultieren. „Die Bahn“ besteht seit der Neustrukturierung aus dem operativen Geschäftsbereich, der Deutsche Bahn AG Holding, und den zwei Verwaltungsbereichen Eisenbahnbundesamt (EBA) und Bundeseisenbahnvermögen (BEV). Innerhalb der DB AG Holding ist der Flächenbestand auf drei Eigentümer aufgeteilt:[5]

- DB Netz AG: Eigentümerin sämtlicher für den Schienenbetrieb notwendiger Liegenschaften (Fahrwege, Trassen), insgesamt ca. 79% des Liegenschaftsbestands der DB AG Holding.

---

4 IBoMa: Wohnen auf Brachen, Dokumentation des LBS-Stadtwappenwettbewerbs 2000. Hrsg. LBS, 2001, S. 14.

5 MSWKS (Hrsg.): Bahnflächen zur Stadt machen - Arbeitshilfe zur Aktivierung von Bahnflächen, Teil 1, Düsseldorf 2000, S. 22.

- DB Station und Service AG: Eigentümerin der Personenbahnhöfe, meist mit Vorplätzen, insgesamt ca. 1% des Liegenschaftsbestands der DB AG Holding.
- DB Immobiliengesellschaft mbH (DBImm): Eigentümerin aller übrigen Grundstücke, insgesamt ca. 20% des Liegenschaftsbestandes der DB AG Holding.

Alle Flächen, die nicht unbedingt als betriebsnotwendig eingestuft wurden, wurden im Zuge der Bahnreform dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) als eine Gegenleistung für die Entschuldung der Bahn durch den Bund beim Eintritt in die Privatisierung übertragen. Ein Teil dieser Flächen, in erster Linie Gewerbeimmobilien und ungenutzte Flächen, werden heute von der Vivico Management GmbH (früher Eisenbahnimmobilien Gesellschaft GmbH EIM) betreut und vermarktet. Vor dem Hintergrund dieser komplizierten Eigentums- und Zuständigkeitsstrukturen gestaltet sich der interne Entscheidungsprozess, ob eine Fläche endgültig als disponibel eingestuft wird (Entbehrlichkeitsprüfung), häufig sehr langwierig.

Außerdem sind mit der Revitalisierung von Bahnflächen meist besonders hohe Aufbereitungskosten verbunden, die durch die Räumung bzw. Verlegung von Schienen, Weichen, Beleuchtungsanlagen, Stellanlagen, Kabeln etc. hervorgerufen werden.[6] Des Weiteren wirken sich in vielen Fällen die im Rahmen des Börsengangs der DB AG bestimmten Buchwerte des Flächeneigentums als entwicklungshemmend aus. Die Anfang der 90er Jahre ermittelten Werte, die für die Bestimmung des Gesamtkapitals des Konzern eine Rolle spielen, weichen zum Teil erheblich von den aktuellen Bodenwerten ab und führen so zu unrealistischen Gewinnerwartungen seitens der Flächeneigentümer. Auch die Flächen der Vivico Management GmbH stehen unter erheblichen Verwertungsdruck, da die durch sie erwirtschafteten Erlöse dem Bund als Kompensation für die von ihm übernommenen Altschulden der Bundes- bzw. der Reichsbahn zufließen.

Eine neues Modell ist im April 2002 in Nordrhein-Westfalen eingeführt worden, wobei das Land und die DB AG Holding gemeinsam einen Bahnflächenpool NRW eingerichtet haben. Dieser umfasst „Liegenschaftspakete“ aus nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigten Arealen der DB AG. Das vereinbarte erste Paket erstreckt sich über rund 800 ha entbehrlicher Flächen in 100 Kommunen des Landes. Vom Landtag sind insgesamt 20,45 Mio. Euro für den Bahnflächenpool bereitgestellt worden, die von der ebenfalls neu gegründeten BahnflächenEntwicklungsGesellschaft mbH (BEG) verwaltet und vermarktet werden.

Durch die Umstrukturierung der Post und der Deutschen Telekom werden ebenfalls Flächen nicht mehr benötigt, die zwar nicht den Umfang der Brachflächen der Deutschen Bahn erreichen aber dennoch aufgrund ihrer stadträumlichen Lage weitreichende Entwicklungschancen eröffnen.

---

6 Durch den Arbeitskreis „Steuerung“ im „Forum Bahnflächen NRW“ wird derzeit eine umfassende Kostenfinanzierungsübersicht für die Aufbereitung von Bahnflächen erstellt.

Brachen und ihre Entstehung	
Industrie- und Gewerbebrachen	• Fortschreiten der internationalen Arbeitsteilung • relativer Bedeutungsverlust des industriellen Sektors • Umbrüche in der Produktionsstruktur durch Einführung neuer Basisinnovationen • Verlagerung oder Aufgabe von Betrieben z.B. wegen fehlender Erweiterungsmöglichkeiten am bestehenden Standort
Militärbrachen	• Wandel der Militärstrategien und dadurch bedingte Truppenreduzierung und Schließung von Standorten
Infrastruktur- und Verkehrsbrachen	• Aufgabe von Flächen der Bahn (aber auch Telekom und Post aufgrund von Rationalisierungs- und Konzentrationsmaßnahmen

Vgl.: IBoMa: Wohnen auf Brachen – Dokumentation des LBS-Stadtwappenwettbewerbs 2000, Hrsg.: LBS, 2001, S. 16.

Abhängig von der Entstehungsgeschichte von Brachflächen ergeben sich unterschiedlichste Ausgangsbedingungen, was die Lage zum Zentrum, zu Versorgungseinrichtungen und Verkehrsinfrastruktur, Größe, aufstehende Bebauung, Belastung des Bodens und des Grundwassers, infrastrukturelle Ausstattung, Umgebung und rechtliche Gegebenheiten betrifft, so dass die Eignung der Flächen für die bauliche oder freiräumliche Nutzung jeweils für den Einzelfall geprüft werden muss.

2.2 Definition des Begriffs „Brachfläche“

Der Begriff der Brache wird im Baugesetzbuch nur im Zusammenhang mit der Begründung des Allgemeinwohls für die Durchführung von Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen ausdrücklich genannt. (§ 165) Trotzdem wird dieser Begriff im BauGB nicht definiert.

Die einzige gesetzliche Definition ist im Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen[7] zu finden:

> *"Als Brachflächen gelten Grundstücke, deren Bewirtschaftung aufgegeben ist oder die länger als drei Jahre nicht genutzt sind, es sei denn, dass eine Nutzung ins Werk gesetzt ist." (§ 24 Abs.2 LG NRW)*

Ausgehend von verschiedenen Blickwinkeln, sind in der Literatur unterschiedliche Definitionen zu finden. Aus städtebaulicher Sicht definiert Wegener Brachen als:[8]

> *„ungenutzte funktionslose Flächen, von denen sich Investoren, Eigentümer oder Nutzer vorübergehend oder endgültig zurückgezogen haben. Damit ist ein tatsächlicher Zu-*

---

7 Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz - LG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 2000, GV. NRW. 2000 S.568

8 zitiert nach Dieterich, Hartmut: Typische Problemsituationen von Industrie- und Gewerbebrachen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 10/11, 1984, S. 978 f

stand beschrieben, dem vielfältige Motivationen zugrunde liegen können, von Spekulationsabsichten über fehlende Nachfrage, private Vermögensverhältnisse (Erbschaftsprobleme) bis zu Freude am Wildwuchs auf solchen Flächen."

Mit einem ökonomischen Schwerpunkt definiert Estermann Brachen als:[9]

„Flächen, die aufgrund ihrer Lage, ihrer natürlichen Bedingungen oder wegen ihrer ehemaligen Nutzungen nicht mehr wirtschaftlich genutzt werden können, weil die Kosten einer Erschließung oder Aufbereitung im Verhältnis zu einem möglicherweise auf dieser Fläche zu erwirtschafteten Gewinn zu hoch sind."

Eine wesentlich weitere Definition fasst Kahnert:[10]

„Als Brachflächen werden […] aufgegebene Betriebsgrundstücke verstanden, die bisher keiner optimalen neuen Nutzung zugeführt wurden und betriebliche Reserveflächen, die von den Unternehmen nicht mehr benötigt werden. Brachflächen entstehen in der Regel als Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels bei gleichzeitig geringer wirtschaftlicher Dynamik, so dass die üblicherweise auf ein freiwerdendes Grundstück drängenden Nachfolgenutzungen nicht vorhanden sind. Um eine erneute Nutzung zu erreichen, ist daher im Allgemeinen städtebaulicher Handlungsbedarf gegeben."

Während die oben genannten Definitionen überwiegend theoretisch orientiert sind, gibt es andere Begriffsdefinitionen, die zum Zwecke einer Erhebung vorgenommen werden. So definiert Valda für die Erhebung von Industriebrachen in der Schweiz:[11]

„Generell gelten als Brache: Gelände von der Mindestgröße einer Hektare, wo vorher produziert wurde und die für die Umnutzung frei sind oder frei werden. Dazu zählen: Eingeebnete Fabrikgelände, leerstehende Fabrikgebäude; stillgelegte Fabrikteile von Firmen, die woanders in Produktion sind; Areale, wo Pläne bestanden, das Gelände umzunutzen, Areale, wo noch produziert wird, aber Umstrukturierungen im Gange sind. Dazu zählen auch stillgelegte Sägereien, Schlachthöfe und Militär- und Bahnwerkstätten und überdachte, aber ungenutzte Lagerhäuser."

Eine handlungsorientierte, praxisnahe Komponente bekommt die Brachflächendefinition durch die Berücksichtigung des öffentlichen oder privaten Handlungsbedarfs als wesentliches Kriterium. Dieser Handlungsbedarf kann unterschiedlich groß sein. Während in einigen Fällen die Beratung durch städtische Dienstellen u. U. ausreichend ist, besteht auf anderen Flächen Bedarf an (öffentlicher) Planung und an (privaten und öffentlichen) Ordnungsmaßnahmen und Investitionen.[12]

---

9 Estermann, Hans: Industriebrachen – Grundstücksfonds und Development Corporation, 1986, S.38.

10 Kahnert, Rainer: Städtebau und gewerbliche Wirtschaft, Forschungsfeld, Forschungsstand und Forschungsfragen für den Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. In: BfLR (Hrsg.): Städtebau und gewerbliche Wirtschaft, Heft 31, Bonn, 1988.

11 Valda, A.: Wo das Brachland dämmert. In: Die nicht mehr gebrauchte Schweiz. Beilage zur Hochparterre 1-2/1996, S. 9.

12 IBoMa: Wohnen auf Brachen – Dokumentation des LBS-Stadtwappenwettbewerbs 2000, Hrsg.: LBS, 2001, S. 13.

Als Ergänzung für das städtebauliche Begriffsverständnis ist zusätzlich eine zeitliche Komponente einzubeziehen. Hiernach ist davon auszugehen, dass erst ab einer gewissen Zeitspanne – wenn Marktmechanismen eine Wiederinwertsetzung nicht ermöglicht haben – eine verlassene Fläche als Brachfläche einzustufen ist. Während Dieterich Mitte der 80er Jahre noch eine Zeitspanne von 5 Jahren der Nichtnutzung als Kriterium zur Definition einer Brache gewählt hat, führt inzwischen die erhebliche Professionalisierung des kommunalen Flächenmanagements zu deutlich zügigerem Handeln, so dass - wie im § 24 LG NRW - heute schon nach 3 Jahren von einer Brachfläche gesprochen werden kann.[13]

2.3 Klassifizierung von Brachen hinsichtlich ihres Reaktivierungspotentials

2.3.1 Klassifizierung hinsichtlich einer baulichen Wiedernutzung

Ausgehend von der handlungsorientierten Definition mit dem Ziel einer baulichen Wiedernutzung sind Typen von Brachen nach ihrer unterschiedlichen Verwendbarkeit zu unterscheiden. Die Flächen werden in übergeordneten Kategorien in Brachen mit und ohne Altlasten aufgeteilt. Typisierungsmerkmale bilden die planungsrechtliche Situation, die Lage der Brache, erforderliche Planungsfolgemaßnahmen (Erschließung und Bodenordnung), die Differenz zwischen neuem und altem Bodenwert im Verhältnis zu den erforderlichen Ordnungsmaßnahmen und die Dauer des Leerstandes. Als Ergebnis liegen Brachflächen von guter Verwendbarkeit bis zu Problemflächen ohne Handlungsmöglichkeiten vor.

---

[13] Vgl. auch: Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen 1998, Düsseldorf 1998, S. 9.

Brachflächen - Typisierung nach ihrer Verwendbarkeit	
Typ I	• gute Verwendbarkeit der Fläche • kaum Handlungsbedarf notwendig • z.B. innenstadtnahe, bebaubare Flächen
Typ II	• Fläche mittlere Verwendbarkeit • Planungsbedarf durch baurechtliche Neuausweisung oder –ordnung • Nachnutzung durch ungewisse planungsrechtliche Situation schwierig
Typ III	• Flächen mittlerer Verwertbarkeit • Förderungsbedarf besteht
Typ IV	• Flächen mäßiger Verwendbarkeit • Planungs- und Förderrecht besteht • Kostenaufwand für Planungs- und Ordnungsmaßnahmen zu hoch
Typ V	• Problemflächen • Keine Handlungsmöglichkeiten • Z.B. altindustrialisierte Gebiete, ohne Planungsrecht, für die kein Nutzungsdruck besteht und deren Aufbereitung unrentierliche Kosten bereitet

Quelle: Dieterich, H: Brachflächen als Entwicklungsressource, In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Städtebauliche Brachflächen und Flächenreaktivierung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3.1986, Bonn 1986. S. 142-143.

2.3.2 Ansatz zur Klassifizierung freiräumlicher Folgenutzungen

Die verschiedenen Ansätze, die zumeist aus den achtziger Jahren stammen, verfolgen eine Klassifizierung von Brachflächen nach der Wahrscheinlichkeit einer Wiedernutzung im Sinne einer nutzungsbezogenen Wiedereingliederung von Grundstücken in den Wirtschaftskreislauf. Mit Unterstützung der EU wurden in den achtziger Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, durch die Auflage von Sonderprogrammen für das Industrieflächenrecycling den Strukturwandel in den traditionellen Industrieregionen Europas zu bewältigen, die seit Mitte der siebziger Jahre mit einem Anstieg der brachgefallenen Industrie- und Gewerbeflächen konfrontiert waren.

In den frühen Klassifizierungen werden nicht-gewerbliche Folgenutzungen von Brachen kaum einer Unterscheidung unterzogen. Das Klassifizierungsbeispiel von Bullinger zeigt, dass Mitte der 80er Jahre eine Unterscheidung in die Fälle der „Wiedernutzung“ und in die Fälle der „Umnutzung“ von Brachen vollzogen wird.[14] Bullinger benutzt eine wirtschafts-

[14] Bullinger, D.: Flächenrecycling – Strategien und Instrumente. Informationen zur Raumentwicklung 1986, Heft 3, S.195-207, zitiert nach: Schrenk, Volker: Vorstudie zum Leitprojekt „Technologieorientierter Projektbeitrag: Industrie-flächenrecycling, Flächenmanagement und Grundwasser-

kreislauf-orientierte Klassifizierungssystematik. Die Folge ist, dass der Fall einer Grünflächennutzung gemeinsam mit der Siedlungsflächennutzung zu Wohnzecken pauschal in dem Typ „Umnutzung zweiter Ordnung“ zusammengefasst werden.

Während in Expertenkreisen oft die Meinung vertreten wird, dass

> *„eine Umnutzung in Grünflächen (...) in Verdichtungsräumen zwar wünschenswert sein (mag), aber Kosten für eine eventuell notwendige Sanierung (...) durch den Ausfall eines potentiellen Ertrages nicht gedeckt (werden)“,*

haben in der Praxis Industriebrachen bereits eine neue und erweiterte Aufmerksamkeit erreicht.[15] Der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park, die in der Nachfolge der IBA Berlin 1988 in Nordrhein-Westfalen als „strukturpolitische Initiative“ der Landesregierung ins Leben gerufen wurde, ist es gelungen, im Rahmen von insgesamt sieben Leitprojekten eine Vielzahl freiraumorientierter Reaktivierungsprojekte auf Industriebrachen im Ruhrgebiet zu realisieren. Diese „andere“ Art einer Nachfrage nach Brachflächen ließe sich als „Verwirklichung städtebaulicher Qualitäten einer Gemeinde“ einstufen.[16]

Die verschiedenen Möglichkeiten einer freiräumlichen Folgenutzung von Brachen zu unterscheiden, ist ein neues Gebiet. Einen ersten Klassifizierungsversuch für das „Second-Hand-Grün“ hat Dettmar Ende der neunziger Jahre unternommen. Die verschiedenen im Zuge der Planung des Emscher Landschaftsparks realisierten Projekte hat Jörg Dettmar dazu veranlasst, „den Versuch einer Typisierung und Ordnung der Projekte zu wagen“.[17] Dieser bislang beispiellose Ansatz versucht ausgehend vom Umnutzungsergebnis eine systematische Betrachtung und Typisierung der auf einer Gesamtfläche von 802 qkm entstandenen verschiedenen Park- und Freiflächen.

Der Typisierungsansatz von Dettmar zeichnet sich durch seine Mehrdimensionalität aus. Mithilfe von sechs Ordnungsmerkmalen wird eine Unterscheidung freiräumlicher Brachennutzung ermöglicht. Für die Klassifizierung der Park- und Freiflächen des Emscher Landschaftsparks zieht Dettmar folgende Ausprägungen von Freiräumen heran:

- die Geschichte der Fläche
- den Ausgangszustand bei der Parkrealisierung
- die Größe der Fläche

---

schutz“, Forschungsbericht FZKA-BWPLUS, 2000; Fundstelle: http://bwplus.fzk.de/berichte/SBer/PW98203Sber.pdf, S. 4 f

15 Kempf, P.: Konzepte und Möglichkeiten der Baulandmobilisierung. Materialien 19, Institut für Kulturgeographie Stadt- und Regionalforschung der Universität Frankfurt am Main, 1995 nach: Schrenk a.a.O., S.4f

16 Dieterich, H.: Brachflächen als Entwicklungsressourcen. Informationen zur Raumentwicklung, 1986, nach: Schrenk, a.a.O., S. 5

17 Dettmar, Jörg; Ganser, Karl: IndustrieNatur – Ökologie und Gartenkunst im Emscher Landschaftspark, Stuttgart, 1999, S.42

- die Lage im Stadtzusammenhang
- die Intensität der Gestaltung
- die Bedeutung von Kunst.

Auf Basis dieser komplexen Beurteilung hat Dettmar die Einzelprojekte des Emscher Landschaftsparks folgenden vier Typen[18] von „Second-Hand-Parks“ zugeordnet:

- den Industriell geprägten Landschaftspark
- den Stadtpark in der Industrielandschaft
- den Wilden Industriewald / Brachepark
- Halden / Deponien / Landmarken.

Für jeden dieser vier neuen Typen von Park- und Freiflächen hat Dettmar eine kurze Beschreibung gegeben, die wir in der anschließenden tabellarischen Übersicht stichwortartig zusammenfassen.

Für den Bau von Erschließungs- oder Verbindungswegen zu oder zwischen den Parks werden auch häufig Brachflächen in Anspruch genommen (z.B. Trassen stillgelegter Zechenbahnen). Die Park-Projekte liegen innerhalb der Emscherregion häufig verstreut und innerhalb einer Stadt oft weit voneinander entfernt oder sind selbst bei räumlicher Nähe durch Bahntrassen, Straßen oder Kanäle getrennt. Um regionale und örtliche Verbindungen herzustellen und um die Erreichbarkeit bzw. Zugänglichkeit für die NutzerInnen zu verbessern, sind möglicherweise neben dem „Second-Hand-Grün“ zusätzlich Flächen für den Aufbau von Park-Infrastruktur auf Brachflächen zu berücksichtigen (Beispiel: Grüne Bahntrasse Oberhausen, Erzbahn Gelsenkirchen). Vor diesem Hintergrund wäre es durchaus sinnvoll, alle Flächen oder Projekte für den „Aufbau einer regionalen Park-Infrastruktur“ in einem weiteren Typ von Park-Projekten zusammenzufassen.

---

[18] Dettmar hat im Emscher Landschaftspark mit dem Park der vorindustriellen Kulturlandschaft" einen fünften Park-Typ unterschieden, der sich als Folgenutzung einer industriellen Brache aber ausschließt und infolgedessen im Brachflächenzusammenhang unberücksichtigt bleibt; es handelt sich um umgestaltete, verbliebene Reste der land- und forstwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaft und um die Fortsetzung der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung in veränderter Form.

Neue Park- und Freiflächentypen des Emscher Landschaftsparks	
Typ I	Industriell geprägter Landschaftspark • großflächige Parkanlage (> 50 ha) auf Industriebrachen • wesentliche Gestaltungselemente sind Industriekultur und Industrienatur • Industriekultur umfasst verbliebene Relikte der industriellen Vergangenheit (z.B. Bauwerke und Anlagen und ihre Einbeziehung in den neuen Park) • Industrienatur umfasst die spezifischen, sich spontan entwickelnden Lebensräume auf Industriebrachen und deren Flora und Fauna
Typ II	• Stadtpark in der Industrielandschaft • kleinere Parkanlage (> 25 ha) im Zusammenhang mit bestehenden Siedlungen, neuen Wohnquartieren oder Gewerbeparks • sie umfassen Teilbereiche von Industriebrachen oder industriell geprägten Restflächen • Lage zumeist im städtischen Bereich
Typ III	Wilder Industriewald / Brachepark • Lage auf Restflächen der Industrielandschaft • die natürliche Waldentwicklung wird gefördert bzw. nicht verhindert • der neue Wald auf Industriebrachen als ein Stück „Wildnis in der Stadt“ • Gestaltung steht im Hinter-, Industrienatur und deren Erlebnis im Vordergrund • sparsame und zurückhaltende Erschließung der Flächen
Typ IV	Halden / Deponien / Landmarken • fertig geschüttete Bergehalden oder rekultivierte Deponien für die Freiraumnutzung hergerichtet oder zu Landmarken umgestaltet • Künstler haben z.T. die Form der Halden gestaltet und Skulpturen oder skulpturale Orte entworfen

Quelle: Jörg Dettmar; Karl Ganser (Hrsg.): IndustrieNatur – Ökologie und Gartenkunst im Emscher Park, Stuttgart 1999, S. 42 ff

Kapitel 3 – Quantitative Potentiale von Brachflächen

Obwohl seit langem eine bundesweit einheitliche Erhebung von Brachflächen gefordert wird,[19] liegt ein solches Kataster noch nicht vor. Aufgrund der schwierigen Datenbeschaffung, die sich durch unklare und schnell ändernde Entwicklungszustände einer Fläche und durch die Verteilung der Informationen auf viele Ansprechpartner ergibt, sowie der fehlenden verbindlichen Definition des Begriffs Brachfläche ist eine solche Erhebung tatsächlich nur eingeschränkt möglich.

Die Ergebnisse mehrerer aktueller Brachflächenanalysen machen diese Schwierigkeiten deutlich. Trotzdem ergeben sie, vor allem für das Land Nordrhein-Westfalen, einen Näherungswert für die quantitative Bedeutung der verschiedenen Brachflächen.

Im Anschluss daran stellt sich die Frage, welche Nutzungen auf diesen Brachen möglich bzw. von ihren Eigentümern oder von den Kommunen vorgesehen sind. Dabei zeigt sich in den meisten Fällen zwar ein Vorrang für bauliche Nutzungen, zugleich aber auch, dass die Freiraumnutzung bedeutender ist als im allgemeinen erwartet wird.

3.1 Brachflächenumfang - bundesweite Erhebungen

Auf Bundesebene gibt es zwei aktuelle Untersuchungen über den Gesamtumfang der Brachflächen. Dabei handelt es sich um die

- Baulandumfrage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und die
- "Praxiseinführung der Boden-Wert-Bilanz und Systematik zur Abschätzung des Brachflächenbestands in Deutschland" von Burmeier, Doetsch und Rüpke im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA).[20]

3.1.1 Ergebnisse von Burmeier, Doetsch und Rüpke

Dabei kommen Burmeier, Doetsch und Rüpke auf der Grundlage eines mehrstufigen Befragungs- und Hochrechnungsverfahrens auf eine entsprechend vielschichtiges Ergebnis:

- Für die Gewerbebrachen ermitteln sie eine abgeschätzte Größe von rund 19.000 Hektar, von denen etwa 13.000 Hektar in den alten Bundesländern liegen.

---

[19] Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995, S. 308.

[20] Burmeier, H.; Doetsch, P.; Rüpke, A.: Praxiseinführung der Boden-Wert-Bilanz und Systematik zur Abschätzung des Brachflächenbestands in Deutschland, oO. 1999;
Fundstelle: www.umweltbundesamt.de/altlast/web1/berichte/gwiese2/..., hier: .../wiese228.htm, Stand: 1.8.2002

- Hinzu kommen 38.800 Hektar an gewerblichen Immobilien der Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft, die in den neuen Ländern zur Verfügung stehen.
- Rund 20.000 Hektar umfassen die nicht mehr betriebsnotwendigen Flächen der Deutschen Bahn AG, und
- die an städtebaulich relevanten Konversionsliegenschaften haben eine Größe von 50.000 Hektar (bei einem Gesamtaufkommen von 500.000 Hektar).[21]

In diesem Zusammenhang haben Burmeier, Doetsch und Rüpke auch eine ganze Reihe von Kommunen befragt und - soweit vorhanden und verfügbar - deren kommunale Brachflächenkataster ausgewertet. Im Ergebnis mussten sie feststellen, dass die kommunalen Kataster ausgesprochen unterschiedlich konzipiert, daher nicht vergleichbar und in ihrer Zusammenschau kaum aussagekräftig sind.

3.1.2 Ergebnisse der BBR-Baulandumfrage

Demgegenüber kommt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) auf etwa 44.000 Hektar Brachflächen mit Wiedernutzungspotentialen.[22] Grundlage hierfür ist eine regelmäßige Befragung von Kommunen, die das BBR in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag seit 1993 im Zwei-Jahres-Rhythmus durchführt. Dabei wird die Baulandsituation in ausgewählten Städten und Gemeinden erhoben und unter anderem auch die Revitalisierung von Brachflächen abgefragt. Methodisch wird bei der Baulandbefragung zwischen den Bereichen Wohnbauland und Gewerbebauland unterschieden, für beide Bereiche werden unterschiedliche Fragebögen ausgewertet. Für das Thema Brachflächenumfang sind die Ergebnisse der Gewerbebaulandbefragung besonders aussagekräftig, die im Weiteren vorgestellt werden. An der aktuellsten Umfrage von 2000 haben sich dazu 515 Kommunen aller Größenordnungen und Raumlagen aus den alten und neuen Ländern beteiligt.

Bundesweit verfügen nach dieser Umfrage 94% aller Kommunen über Brachflächen, wobei knapp 62% der Städte und Gemeinden (in den alten Ländern (AL): 53%; in den neuen Ländern (NL): 86%) angeben, dass ihre Flächen Wiedernutzungspotential besitzen. Nach der Sonderauswertung des BBR für Nordrhein-Westfalen haben sich aus NRW 50 Kommunen an der BBR-Umfrage beteiligt, von denen überdurchschnittlich viele, nämlich fast zwei Drittel in Brachflächen das Potential zur Wiedernutzung sehen. Die Verbreitung von Brachflächen mit Wiedernutzungspotential nimmt mit der Gemeindegröße deutlich zu. So verfügen nur knapp 26% der kleinen Gemeinden, dagegen alle Metropolstädte über entsprechende Potentiale. In nahezu allen abgefragten, zukünftig vorgesehenen Nutzungskategorien (Wohnen, Naturent-

---

[21] Burmeier, H.; Doetsch, P.; Rüpke, A.: Praxiseinführung der Boden-Wert-Bilanz und Systematik zur Abschätzung des Brachflächenbestands in Deutschland, oO. 1999; Fundstelle: www.umweltbundesamt.de/altlast/web1/berichte/gwiese2/..., hier: .../wiese228.htm Stand: 1.8.2002

[22] Bauland- und Immobilienmärkte. - Bonn 2001. = Berichte. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Band 9, S.56

wicklung, öffentliche wie gewerbliche Nutzung) wächst der Anteil der Gemeinden, die Flächen für eine entsprechende Nutzung vorgesehen haben, generell mit steigender Einwohnergrößenklasse und zentralörtlicher Bedeutung.

Die quantifizierten Angaben zu den Potenzialen ergänzen die qualitativen Ergebnisse. Von den Städten und Gemeinden mit Brachflächen, die über Wiedernutzungspotential verfügen, machen 299 Kommunen quantitative Angaben. Sie verfügen über durchschnittlich 52 ha/Gemeinde. Die Flächen stammen ganz überwiegend aus dem industriellen und gewerblichen Bereich sowie aus ehemals militärisch genutzten Gebieten (zusammen 88%). In NRW stammen die Brachen zu 73% aus gewerblichen, zu 18% aus militärischen und zu 9% aus verkehrlichen Vornutzungen. Mit steigender Gemeindegrößenklasse und Zentralität wächst der Anteil ehemaliger Verkehrsflächen an den wieder zu nutzenden Flächen, während militärische Konversionsflächen seltener werden.

Hochgerechnet auf das Bundesgebiet kann auf der Basis der Angaben aus der Gewerbebaulandumfrage von ca. 44.000 ha Brachflächen mit Wiedernutzungspotential (weitgehend ohne Brachflächen ehemaliger Wohngebiete) ausgegangen werden.

Ergebnisse der BBR-Baulandumfrage 2000					
Gemeindegröße	Gemeinden mit Brachflächen	davon mit Wiedernutzungspotenzial	Gemeinden mit quantitativen Angaben	Gesamtfläche der Brachen	Brachfläche je Gemeinde
1000 Einwohner	Anzahl	%	Anzahl	Hektar	Hektar
bis unter 10	113	25,7	31	382	12,3
10 bis unter 20	102	48,0	52	1.093	21,0
20 bis unter 50	136	74,3	100	3.795	38,0
50 bis unter 100	76	88,2	64	2.166	33,8
100 bis unter 200	32	90,6	26	1.471	56,6
200 bis unter 500	19	94,7	19	3.148	165,7
500 und mehr	7	100,0	7	3.422	488,9
AL gesamt	358	53,4	186	6.578	35,4
NL gesamt	127	85,8	113	8.899	78,8
Insgesamt	485	61,9	299	15.477	51,8

3.2 Erhebungen in Nordrhein-Westfalen

Auf der Landesebene wird zunächst auf die Erhebungen, die vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS) ausgewertet und veröffentlicht werden, sowie auf die Flächennutzungskartierung des Kommunalverbandes Ruhr (KVR) hingewiesen.

3.2.1 Bodennutzungserhebung

Bis zum Ende der 1970er Jahre war die Bodennutzungserhebung die einzige regelmäßige Erhebung, die flächendeckende Angaben über die Art der Bodennutzung und den Flächenumfang der verschiedenen Nutzungsarten lieferte. Diese Bodennutzungserhebung hat eine lange Tradition und reicht bis in die Anfänge des 19. Jahrhunderts zurück. Seit dem Ende der 1970er Jahre, als die allgemeine Flächenerhebung eingeführt wurde, bezieht sich die "Bodennutzungshaupterhebung" nur noch auf die Betriebsflächen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe. Die Angaben über die Bodennutzung sind differenziert nach Hauptnutzungs-, Nutzungs-, Kultur- und Fruchtarten. Hierzu gehören z.B. die Unterscheidungen zwischen Acker- und Dauergrünland, zwischen Wiesen und Weiden, Getreide- oder Kartoffelanbauflächen oder zwischen Weizen, Gerste, Roggen und anderen Kulturpflanzenarten.[23]

In diesem Rahmen werden in den Statistiken auch "Öd- und Unland", "nicht mehr genutzte landwirtschaftliche Flächen" und "Brachflächen" ausgewiesen. Dabei handelt es sich aber nicht um Industrie-, Gewerbe-, Bahn- oder Militärbrachen, sondern eben nur um landwirtschaftliche Brachen, die überdies auch noch Teil eines Agrar- oder Forstbetriebes sind, der nach wie vor bewirtschaftet wird. Daher ist diese Bodennutzungserhebung in ihrer aktuellen Form für die vorliegende Fragestellung nicht weiterführend.

3.2.2 Flächenerhebung

Die allgemeine "Flächenerhebung" wurde 1979 eingeführt und findet seit 1981 alle vier Jahre statt (auch wenn einige statistische Veröffentlichungen den unzutreffenden Eindruck einer jährlichen Aktualisierung erwecken). Das LDS erhebt die Katasterflächen nach dem Nutzungsartenkatalog der Vermessungsverwaltungen.

Dabei wird zwischen acht Nutzungsartengruppen unterschieden:

- Gebäude- und (der baulichen Nutzung untergeordnete) Freifläche,
- Betriebsfläche,
- Erholungsfläche,
- Verkehrsfläche,
- Landwirtschaftsfläche,
- Waldfläche,

---

[23] Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS) (1995): Bodennutzung in Nordrhein-Westfalen 1995. Endgültiges Ergebnis. Statistische Berichte C I 1 – j/95, Düsseldorf

- Wasserfläche und
- Fläche anderer Nutzung.

Diese Gruppen wiederum werden in 68 verschiedene Nutzungsarten untergliedert. Die Nutzungskategorie "Brache" kommt in dieser Gliederung nicht vor. Die "Brache" ist also keine Kategorie der Vermessungsverwaltungen und der amtlichen Statistik. In diesem Zusammenhang sind auch die Definitionsunsicherheiten und -unterschiede zu sehen, auf die Doetsch, Rüpke und Burmeier hinweisen.[24] Da aber Industrie-, Gewerbe-, Bahn- und Militärbrachen real existent sind und da durch die Flächenerhebung die gesamte Katasterfläche vollständig erfasst wird, stellt sich die Frage, in welchen Nutzungskategorien diese Brachen enthalten sind. Da diese Frage empirisch bisher noch nicht untersucht wurde, können anstelle von Antworten nur Hypothesen aufgestellt werden. Zu allererst ist zu vermuten, dass Brachflächen in den folgenden Nutzungskategorien enthalten sind:

- ungenutzte Gebäude- und Freifläche,
- Halde,
- ungenutzte Betriebsfläche,
- ungenutzte Verkehrsfläche,
- (militärisches) Übungsgelände,
- Unland.

Halden, Unland und ungenutzte Siedlungsflächen in NRW 1997		
Nutzungsart	Fläche (ha)	Anteil an der Katasterfläche (%)
ungenutzte Gebäude- und Freifläche	30.283	0,9
Halde	5.944	0,2
ungenutzte Betriebsfläche	891	0,0
ungenutzte Verkehrsfläche	47	0,0
Unland	7.053	0,2
zusammen	44.218	1,3
(militärisches) Übungsgelände	19.842	0,6
Katasterfläche insgesamt	3.407.872	100,0

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS) (1999): Bodenflächen Nordrhein-Westfalen 1997 nach Nutzungsarten der Vermessungsverwaltung. Ergebnisse der Flächenerhebung 1997. Statistische Berichte C I 9 – 4j/97, Düsseldorf

[24] Burmeier, Doetsch und Rüpke, Fundstelle: .../wiese203.htm

Halden, Unland sowie ungenutzte Siedlungsflächen zusammen haben der Flächenerhebung zufolge 1997 in NRW eine Größe von 44.000 ha. Dieses Potential wird ergänzt um fast 20.000 ha militärische Übungsfläche, die in zunehmendem Umfang disponibel wird.

Im Vergleich zu den anderen Ansätzen, den Umfang von Brachflächen empirisch zu erheben, erscheinen diese Angaben - auf den ersten Blick jedenfalls - als zu hoch. Eine Erklärung hierfür liegt darin, dass der Nutzungsartenkatalog der Vermessungsverwaltungen zwischen

- noch nicht und
- nicht mehr

genutzten Flächen nicht unterscheidet. Diese fehlende Differenzierung dürfte insbesondere bedeuten, dass die ungenutzten Gebäude- und Freiflächen nicht nur brachgefallene Grundstücke umfassen, sondern auch solche, die im Liegenschaftskataster als unbebaute Baugrundstücke, wie z.B. Baulücken, geführt werden, weil sie z.B. noch als Weideland genutzt werden.

Dem steht gegenüber, dass Brachen auch in den verschiedenen Nutzflächen enthalten sein können. Dies wird besonders deutlich daran, dass die Flächenerhebung für das gesamte Land NRW nur 47 Hektar an ungenutzten Verkehrsflächen ausweist. Das heißt, dass fast alle Bahnbrachen zusammen mit den weiterhin betriebenen Bahnanlagen als "Bahngelände" ausgewiesen werden. Ähnliche Erhebungs“fehler“ dürften auch in den anderen Nutzungsgruppen, insbesondere bei den Gebäude- und den ihnen untergeordneten Freiflächen, den Betriebsflächen und dem Übungsgelände vorkommen. Zur Erklärung weist das LDS daraufhin,

> *"dass Änderungen der Nutzungsart im Kataster oft erst mit einer zeitlichen Verzögerung erfolgen können". So erfolge "bei einer neuen Straße durch land- und forstwirtschaftliches Gebiet ... die Festlegung der geänderten Nutzungsarten z.B. erst nach Abschluss der Arbeiten und der Neuvermessung".*[25]

Im Fall der Brachflächen ist erst recht mit einer Diskrepanz zwischen der realen Nutzung und der Eintragung im Kataster zu rechnen: Denn eine Brachfläche entsteht dadurch, dass ein Industrie- oder Gewerbebetrieb aufgegeben bzw. stillgelegt wurde oder dass ein Wohnhaus nicht mehr bewohnt wird. Eine solche Nutzungsaufgabe ist aber zunächst kein Grund für eine Änderung der Katastereintragungen. Selbst der Abriss von Gebäuden wird bisher allenfalls mit einem time-lag im Kataster vermerkt. Daher ist anzunehmen, dass im Rahmen der Flächenerhebung

- die als ungenutzt bezeichneten Flächen nur teilweise aus Brachen bestehen, während
- ein Teil der real existierenden Brachen in den Flächen enthalten sind, die in der Statistik als genutzt ausgewiesen werden.

---

[25] Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS): Bodenflächen Nordrhein-Westfalen 1997 nach Nutzungsarten der Vermessungsverwaltung. Ergebnisse der Flächenerhebung 1997. Statistische Berichte C I 9 – 4j/97, Düsseldorf 1999, S.5

3.2.3 Flächennutzungskartierung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet

Eine weitere kontinuierliche Erhebung, die auf ihre Aussagekraft für Brachflächen überprüft werden muss, ist die "Flächennutzungskartierung" des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (KVR), die allerdings nur auf das Ruhrgebiet bzw. auf das Verbandsgebiet des KVR bezogen ist. Unabhängig von Befragungen, wie bei der Bodennutzungshaupterhebung, und unabhängig von den Eintragungen in das Liegenschaftskataster, wie bei der allgemeinen Flächenerhebung, erfasst der KVR die tatsächliche und relativ aktuelle Flächennutzung anhand von Luftbildern. Dies geschieht seit 1980.

Diese Luftbilder werden nach einer Vielzahl von Kriterien ausgewertet. Die Ergebnisse werden für acht Nutzungsgruppen und vier Untergruppen veröffentlicht:

- Bauflächen insgesamt, darunter:
  * Wohnbau
  * Gewerbe und Industrie
- Verkehrsflächen insgesamt, darunter:
  * Straße
  * Schiene
- Grünfläche
- Wasserfläche
- Landwirtschaftliche Fläche
- Forstwirtschaftliche Fläche
- Brachfläche
- Flächen anderer Nutzung

Zumindest in ihren Bezeichnungen entsprechen die Kategorien für die Nutzungsartengruppen in der KVR-Flächennutzungskartierung also weitgehend denen der LDS-Flächenerhebung, mit der wichtigen Ausnahme, dass die KVR-Statistik auch die "Brachflächen" ausweist.

Eine differenziertere Aufstellung der Brachflächen nach ihren verschiedenen Nutzungsarten, die der KVR uns zur Verfügung gestellt hat und aus der wir die "nichtgenutzten Flächen der Land- und Forstwirtschaft" ausgegliedert haben, ergibt für das Ruhrgebiet folgendes Bild:

Brachflächen im Ruhrgebiet 2001 nach Angaben des KVR		
Nutzungsart	Fläche (ha)	Anteil am Verbandsgebiet (%)
Wohnbaubrachen	1.459	0,3
Gewerbl. und industr. Brachen	3.158	0,7
Zechenbrachen	815	0,2
Verkehrsbrachen	411	0,1
Halden	2.701	0,6
Summe	8.544	1,9
Verbandsgebiet insgesamt	443.649	100,0

Quelle: Angaben des KVR

Die verschiedenen Arten von Brachflächen haben im Ruhrgebiet also eine Größe von 8.500 Hektar und einen Anteil von 1,9 Prozent an der Fläche des Verbandsgebietes.

Zumindest für das Ruhrgebiet ist die Brachflächenentwicklung damit flächendeckend erfasst und dokumentierbar.

Vergleich Flächenerhebung des LDS und Flächennutzungskartierung des KVR

Wenn man aus der LDS-Flächenerhebung die Angaben für Halden, Unland und ungenutzte Siedlungsflächen, bezogen auf das Verbandsgebiet des KVR, zusammenstellt, kommt auf eine Fläche von 10.000 Hektar, die um 20 Prozent über der vom KVR erfassten Brachfläche liegt. Dieser Vergleich bestätigt die frühere Vermutung, dass die aus den LDS-Daten abgeleiteten Näherungswerte größer sind als die tatsächlichen Brachflächen, obwohl die Verkehrsbrachen katastermäßig bisher kaum erfasst sind.

Halden, Unland und ungenutzte Siedlungsflächen im Ruhrgebiet 1997 nach Angaben des LDS		
Nutzungsart	Fläche (ha)	Anteil an der Katasterfläche (%)
ungenutzte Gebäude- und Freifläche	5.492	1,2
Halde	3.068	0,7
ungenutzte Betriebsfläche	407	0,1
ungenutzte Verkehrsfläche	36	0,0
Unland	1.245	0,3
zusammen	10.248	2,3
Katasterfläche insgesamt	443.420	100,0

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS): Bodenflächen Nordrhein-Westfalen 1997 nach Nutzungsarten der Vermessungsverwaltung. Ergebnisse der Flächenerhebung 1997. Statistische Berichte C I 9 – 4j/97, Düsseldorf 1999

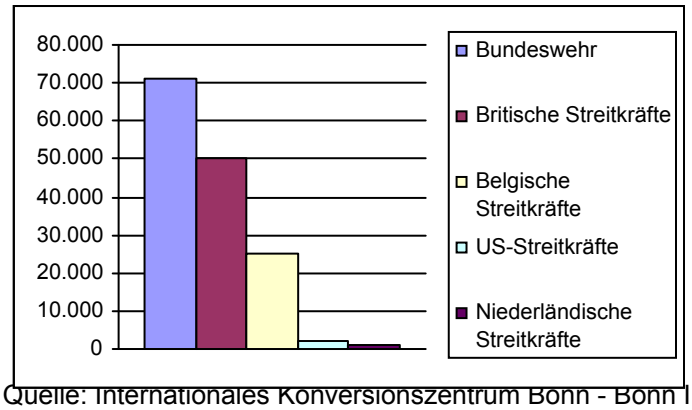
3.3 Angaben von Eigentümern über Brachflächen

Bei den bisher referierten bundes- und landesweiten sowie regionalen Angaben handelt es sich um Untersuchungsergebnisse, die von Behörden oder in ihrem Auftrag ermittelt worden sind. Eine weitere Quelle sind die Eigentümer selbst. Ausgehend von ihren Angaben können im folgenden vor allem für ehemalige Bahn- und Militärflächen, Zechen- und Industriebrachen in NRW einige Zahlen präsentiert werden.

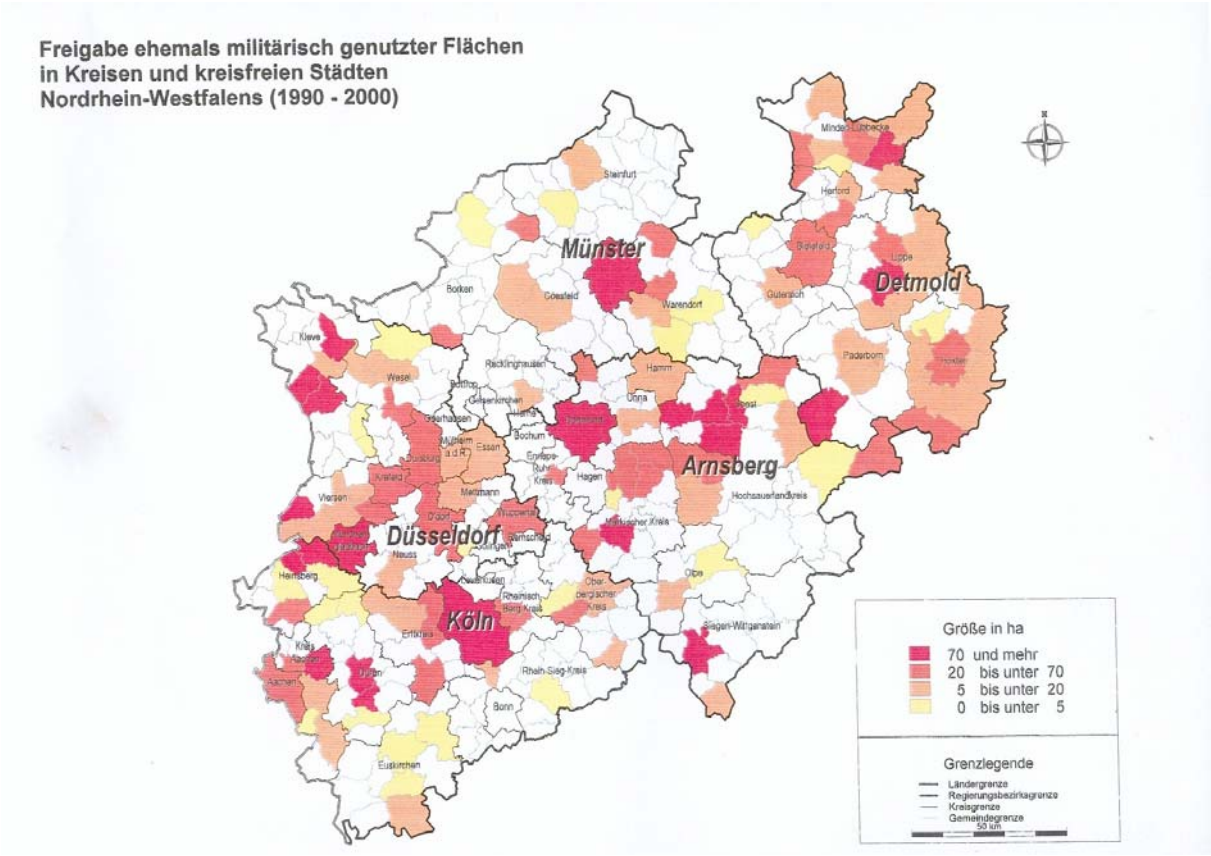
3.3.1 Militärflächen

Unabhängig von den flächendeckenden Erhebungen des LDS und des KVR kann der Umfang der militärischen Brachflächen aus Angaben ihres Eigentümers ermittelt werden. Grundlage hierfür ist die Tatsache, dass Nordrhein-Westfalen über 40 Jahre hinweg zu den mit am stärksten von der militärischen Präsenz betroffenen Ländern der alten Bundesrepublik gehörte. Noch Mitte 1990 waren in NRW rund 149.000 Soldaten stationiert, wovon die Bundeswehr mit rund 71.000 Soldaten den größten Anteil ausmachte.

In NRW stationierte Streitkräfte 1990



Quelle: Internationales Konversionszentrum Bonn - Bonn International Center for Conversion (BICC) GmbH: Zehn Jahre Truppenabzug und Konversion in Nordrhein-Westfalen, Konversionsbericht



Quelle: Internationales Konversionszentrum Bonn - Bonn International Center for Conversion (BICC) GmbH 2000

Inzwischen ist es zu erheblichen Truppenreduzierungen gekommen mit der, zeitlich versetzt, auch die Freigabe ehemals militärisch genutzter Liegenschaften einherging. Von den 1990 noch rund 47.000 Hektar militärischer Flächen sind ca. 8.350 Hektar freigegeben worden. Fast 40% der freigegebenen Flächen entfallen dabei auf den Regierungsbezirk Düsseldorf. Dies ist vor allem auf den hohen Anteil an Freigaben besonders flächenintensiver Liegen-

schaften zurückzuführen. Ebenfalls stark betroffen sind die Bezirke Köln und Arnsberg, während die Flächenfreigabe in den Bezirken Detmold und Münster einen geringeren Umfang einnehmen.

Nach Angaben des Bundesverteidigungsministeriums werden allein in NRW bis 2007 durch die Schließung von 86 Einzelanlagen von zwischen 514 qm (Dienstgebäude) und 3.059.537 qm (NATO-Flugplatz Hopsten) insgesamt gut 16.800 Hektar freiwerden.[26]

3.3.2 Bahnflächen

Ähnlich wie im militärischen Bereich ist in den nächsten Jahren mit einem wachsenden Umfang an brachfallenden Bahnflächen zu rechnen. Im „Forum Bahnflächen NRW“ haben sich unter der Schirmherrschaft des MSWKS die Deutsche Bahn AG, die Vivico Management GmbH sowie alle interessierten Städte und Gemeinden in NRW zu einem zielorientierten Arbeitsgremium zusammen getan. Gemeinsam sollen grundsätzliche Lösungen für vergleichbare Fallkonstellationen erarbeitet werden. In Arbeitsgruppen werden für die Vielzahl der Problemstellungen generalisierte Verfahren entwickelt, wobei die Interessen aller Beteiligten Berücksichtigung finden. Wegen der oben genannten komplizierten Eigentumsverhältnisse und noch anhaltender Entbehrlichkeitsprüfungen liegen allerdings auch hier keine konkreten Zahlen über den Umfang disponibler Bahnflächen vor. Als „Hausnummer“ geht man von ca. 20.000 ha Fläche der DB AG Holding in NRW aus. Die Vivico Management GmbH führt derzeit eine Portfolioumstrukturierung durch und wird voraussichtlich Ende des Jahres bereinigte Angaben liefern.

3.3.3 Bergbau- und Industriebrachen

Einer der bedeutendsten Eigentümer von Bergbau- und Industriebrachen ist die RAG-Immobilien AG, die inzwischen nach eigenen Angaben insgesamt über 17.000 Hektar Gewerbeimmobilien verfügt. Allein die Ruhrkohle AG, die 1969 durch den Zusammenschluss der meisten Bergbaugesellschaften im Ruhrgebiet entstanden war, hat seitdem 5.000 Hektar Flächen freigesetzt. Von diesen und anderen Brachflächen werden aktuell 700 Hektar durch die RAG-Immobilien AG "entwickelt", d.h. dass neue Nutzungskonzepte aufgestellt und umgesetzt werden. Weitere 3.000 Hektar sollen in den nächsten zehn Jahren reaktiviert werden.[27]

Eine weitere wichtige Größe für die Revitalisierung von Brachflächen speziell in Nordrhein-Westfalen ist der Grundstücksfonds NRW. Dieser wird im Auftrag des Landes von der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) treuhänderisch bewirtschaftet und dient dazu, mit Mitteln des Landes, z.T. auch des Bundes und der EU, Brachflächen im Auftrag der jeweiligen

---

26 Vgl. http://www.wirtschaft.bundeswehr.de/verwertung/start.html

27 So Hermann Marth, Vorsitzender des Vorstands der RAG-Immobilien AG, auf dem Bilanzpressegespräch am 4.6.2002 in Herten; Fundstelle: www.rag-immobilien.de

Kommunen aufzukaufen, zu entwickeln und zu vermarkten. Seit 1980 wurden durch ihn über 2.600 ha erworben und fast 1.400 ha Fläche nach Sanierung und Neunutzung wieder verkauft. Insgesamt konnten rd. 70 Standorte komplett entwickelt und vermarktet werden. Nach Angaben der LEG verfügte der Grundstücksfonds NRW am 10.09.02 über einen Flächenbestand von knapp als 1.300 ha.[28]

3.3.4 Weitere Brachflächenpotenziale

In der Literatur werden derzeit fast ausschließlich die drei Gruppen Gewerbe- und Industriebrachen, Militärbrachen und Bahnbrachen thematisiert. Darüber hinaus aber zeichnet sich ab, dass in Zukunft auch andere Flächen verstärkt freigesetzt werden. Nach Einschätzung von Experten werden vor allem im Bereich der technischen Infrastruktur aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels und bei entsprechendem Bevölkerungsrückgang weniger Flächen benötigt werden. Bereits heute sind Überkapazitäten an Müllverbrennungsanlagen und ein Überhang an Flächen für die Trinkwasseraufbereitung festzustellen. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass im Bereich z.B. von Großwohnsiedlungen ähnlich wie in den neuen Bundesländern auch in NRW größere Leerstände bzw. so genannte „Wohnbrachen“ anfallen werden.

3.4 Wiedernutzungspotentiale und Folgenutzungen

Trotz der großen Bedeutung, die Brachflächen für die weitere Stadtentwicklung haben, gibt es nicht nur über ihren Umfang, sondern auch über ihre Folgenutzungen sowie ihre Wiedernutzungspotentiale nach wie vor äußerst unterschiedliche Einschätzungen. Dies gilt besonders für die Relation zwischen baulicher und freiraum-bezogener Reaktivierung.

3.4.1 Wiedernutzung von Brachen nach Burmeier, Doetsch und Rüpke

Dabei halten Burmeier, Doetsch und Rüpke die bauliche Wiedernutzung von Brachen für den Regelfall und sind der Einschätzung, dass eine freiraum-bezogene Reaktivierung von Brachflächen nur ausnahmsweise vorkommen:

> *"In Grün- bzw. Freiflächen werden Gewerbebrachen nur ausnahmsweise umgewidmet, um die propagierte vorrangige Weiternutzung als Bauland nicht zu konterkarieren. Gründe können aber z.B. örtliche Defizite der Versorgung mit Grün- und Erholungsflächen sein. Da bisher baulich genutzten Grundstücken das Baurecht entzogen wird, kommt in der Regel nur der Erwerb durch die öffentliche Hand infrage, die bei dieser Nutzungsoption auf Erträge verzichten muß."*[29]

---

28 LEG NRW GmbH / Geschäftsbereich Grundstücksfonds: Grundstücksfonds des Landes Nordrhein-Westfalen. Flächenbilanz für das Geschäftsjahr 2002, Berichtsstand: 10.09.02; vgl. auch: http://www.leg-nrw.de/home/home2_d.htm

29 Burmeier, H.; Doetsch, P.; Rüpke, A; .../wiese221.htm

3.4.2 difu-Studie zum Flächenrecycling

Diese These wird bestätigt durch eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu). Die Ergebnisse des difu wurden im Jahr 2000 im Rahmen einer Untersuchung der praxisrelevanten Aspekte des Flächenrecyclings zusammengetragen und basieren auf der Erstellung und Analyse von Projektprofilen von insgesamt 582 Flächenrecyclingprojekte (AL: 323, NL: 259) in 118 Städten (AL: 63, NL: 55). Danach wurden 7 Standorte (1,2%) vollständig zurückgebaut und in "Grünflächen" umgewandelt. Auf 25 Standorten wurden Anlagen für "Freizeit, Tourismus, Erholung" errichtet (z.B. Freizeitcenter, Kinos u.a.).[30] Auf 70 Prozent der Brachflächen wurden Betriebe aus den Bereichen Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen angesiedelt.

Leider macht das difu keine Angaben zu den Flächengrößen der vollständig zurückgebauten Brachen und erst recht nicht zu eventuellen Grünflächen innerhalb aller anderen Flächenrecyclingprojekte. Zudem bleiben Brachflächen ohne neue Folgenutzung aus der difu-Untersuchung gänzlich ausgeklammert. Schließlich deuten die Unterschiede zwischen den Ergebnissen der difu-Umfrage und den Angaben, die im folgenden vorgestellt werden, auf eine gewisse - womöglich ungewollte - Selektivität der difu-Befragung hin: Bauliche Recyclingprojekte sind anscheinend überrepräsentiert im Vergleich zu freiraum-bezogenen Beispielen.

Davon unabhängig bezweifelt das difu, ob eine verstärkte Reaktivierung von Brachen

> *"den Trend zum 'Häuschen im Grünen' ... wirklich 'nachhaltig' eindämmen kann".*[31]

Immerhin zeigt die Gegenüberstellung der geschätzten Brachflächen im Umfang von 128.000 Hektar und des täglichen Freiflächenverbrauches von mehr als 120 Hektar, dass die Brachen rein rechnerisch für ungefähr 1000 Tage, also fast drei Jahre ausreichen.

3.4.3 BBR-Baulandumfrage

Im Unterschied zum difu untersucht das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Rahmen seiner Gewerbebaulandumfrage bestehende Brachflächen, aber nur soweit sie "Wiedernutzungspotenziale" enthalten. Dabei differenziert das BBR zwischen verschiedenen Wiedernutzungspotenzialen, und zwar für

- Wohnbauzwecke,
- Naturentwicklung,
- öffentliche Nutzung und
- gewerbliche Nutzung.

Der größte Teil der 515 Kommunen, die sich an der Gewerbebaulandumfrage 2000 beteiligt haben, verfügt über Brachen mit Wiedernutzungspotenzialen.[32] Ein knappes Fünftel der

---

30 Tomerius, S.; Preuß, T.: Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Potenziale, Hemmnisse und Lösungsansätze in den deutschen Städten, Berlin 2001, S.56 ff

31 Tomerius, S.; Preuß, T.; S.9

Kommunen sieht dabei sogar Wiedernutzungspotenziale für eine Naturentwicklung (wobei offen bleiben muss, was damit im einzelnen gemeint ist). Soweit die Potenziale quantitativ erfasst wurden, gaben die Befragten an, dass 14% der Flächen für Naturentwicklung geeignet und vorgesehen seien.[33]

Nach der Sonderauswertung der BBR-Umfrage für NRW sehen hier 18% der beteiligten Kommunen in den Brachen ein Wiedernutzungspotenzial für die Naturentwicklung, was erheblich mehr ist als in den anderen westlichen Bundesländern. Dabei nimmt allerdings der Anteil der baulichen Wiedernutzungspotenziale mit der Einwohnerzahl bzw. dem städtischen Charakter der Kommunen zu. Insgesamt haben die beteiligten NRW-Kommunen 1.500 Hektar an Brachflächen angegeben, von denen 120 Hektar nur für Naturentwicklung vorgesehen sind.

Vergleich BBR-Baulandumfrage und difu-Umfrage

Eine Gegenüberstellung der BBR-Baulandumfrage und der difu-Umfrage macht gravierende Unterschiede deutlich. Vor allem in der Frage nach der Vor- und der Folgenutzung lassen sich die Ergebnisse der beiden Umfragen miteinander vergleichen.

Vornutzung (Herkunft) der Brachflächen				
Ergebnis der BBR-Umfrage* (%)			Ergebnis der difu-Studie (%)	
Militär	41		Militär	24,1
			Wohnen	1,0
Gewerbe	47		Gewerbe, Dienstleistung	20,1
			Handel	1,7
			Industrie	37,8
			Mischnutzung	1,2
			Freizeit, Tourismus und Erholung	0,9
			Landwirtschaft	4,3
Verkehr und Sonstiges	12		Bahn, Hafen	8,9
Summe	100		Summe	100,0

*bezieht sich auf Brachflächen mit Wiedernutzungspotential

32 Bauland- und Immobilienmärkte. - Bonn 2001. = Berichte. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Band 9, S.37

33 Bauland- und Immobilienmärkte, S.55 f

Dabei werden die Nutzungsarten im Rahmen der difu-Untersuchung erheblich differenzierter erfasst als in der BBR-Umfrage. Darüber hinaus zeigt der Vergleich, dass die militärische Vornutzung in den vom BBR erfassten Fällen eine größere Rolle spielt als in den vom difu ausgewerteten Projekten. Auch bei den Folgenutzungen weichen beide Untersuchungen stark voneinander ab. Lediglich der Anteil des Wohnens bei der Nachnutzung von Brachflächen wird übereinstimmend auf ca. 22% eingeschätzt, während es in den Bereichen Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen sowie im Bereich der Naturentwicklung zu erheblichen Differenzen gekommen ist.

Auf den ersten Blick ist es überraschend, dass angesichts der doch sehr zahlreichen Fallstudien in der difu-Studie so große Unterschiede zu den Ergebnissen der BBR-Befragung zu beobachten sind und sich nicht einmal für relativ klar abgrenzbare Nutzungsstrukturen wie Militär einheitliche Trends festgestellt werden. Vielleicht lassen sich Erklärungsansätze für diese Differenzenz in den unterschiedlichen Grundgesamtheiten finden:

- So werden in der difu-Studie nur von den Befragten genannte erfolgreiche Recyclingprojekte ausgewertet, während Projekte, die von den Kommunen als weniger erfolgreich eingeschätzt werden, womöglich gar nicht angegeben wurden. Das gilt erst recht für Brachen, deren Reaktivierung noch gar nicht feststeht.

- Demgegenüber hat das BBR nach sämtlichen Brachflächen mit dem Potential zur Wiedernutzung gefragt, auch wenn diese zeitlich noch völlig unbestimmt ist.

Nachnutzung der Brachflächen				
Ergebnis der BBR-Umfrage (%)			Ergebnis der difu-Studie (%)	
Gewerbe	41		Gewerbe, Dienstleistung	29,3
			Industrie	6,7
			Mischnutzung	22,7
			Technologie- und Gründerzentren, Bildung	5,3
			Handel	6,9
			Freizeit, Tourismus und Erholung	4,4
			Bahn, Hafen	0,5
Wohnen	22		Wohnen	22,8
Naturentwicklung	14		Grünfläche	1,2
			Landwirtschaft	0,2
Öffentliche Nutzung	5			
Summe	100		Summe	100,0

Überdies macht das BBR Aussagen über die Größe der Flächen, die für die verschiedenen Folgenutzungsarten vorgesehen sind bzw. in Frage kommen, während die difu-Auswertung

auf der Ebene der Projekte liegt, unabhängig von der Verteilung der Flächen unter den Nutzungen.

Auf die Frage, ob die Einschätzung der Wiedernutzungspotentiale durch das BBR realistisch ist, soll im Folgenden eine möglichst plausible Antwort versucht werden.

3.4.4 Ergebnisse der LBS-Umfrage

Ein Schlaglicht auf die Folgenutzung Wohnen wirft eine Umfrage, die die Landesbausparkassen (LBS) veranstaltet hat. Hierzu wurden im Rahmen des Stadtwappenwettbewerbs der LBS alle Städte in Agglomerationsräumen mit mehr als 40.000 Einwohnern und alle Kernstädte in verstädterten Räumen, insgesamt 176 Kommunen, nach ihren Erkenntnissen zu vorliegenden Wohnbauvorhaben befragt.[34] Das Motiv für die Vorab-Selektion der Städte nach den genannten Eigenschaften war die Einschätzung, dass in Gemeinden dieser Raum- und Kreistypen mit einer entsprechenden Größe am ehesten entsprechende Brachenpotentiale und Erfahrungen zur Wiedernutzung vorhanden sind.

Unter den befragten Kommunen wurden in 50 Städten 1.262 ha Brachfläche zu Wohnbauland entwickelt. Bei den insgesamt 75 Projekten waren ehemalige Gewerbe- und Industriebrachen mit fast 56% der Beispiele am häufigsten vertreten. Auffällig ist die hohe Zahl der Militärkonversionen, die rund ein Viertel der Fälle ausmachen. Dagegen ist die Zahl der zu Wohnbauland entwickelten Bahn- und Bergbauflächen mit jeweils fünf bzw. zwei Fällen sehr gering.

Ingesamt wurden in den befragten Kommunen zwischen 1985-2000 rund 48.200 Wohneinheiten realisiert, was bei einer Belegung von durchschnittlich 2,2 Personen pro Haushalt Wohnraum für fast 106.000 Menschen bedeutet. Im Durchschnitt liegt der Anteil den die Baulandbereitstellung für den Wohnungsbau durch Brachflächenreaktivierung im Verhältnis zur gesamten für Wohnen neu bereitzustellenden Fläche voraussichtlich einnehmen wird, bei 32%, wobei es starke Unterschiede zwischen den Kommunen abhängig von den Einwohnerzahlen gibt.

3.4.5 Ergebnisse zum Verhältnis zwischen baulich und freiräumlichen Folgenutzungen in Großbritannien und Nordrhein-Westfalen

Im Unterschied zur Folgenutzung Wohnen, die nach Einschätzung sowohl des difu wie des BBR fast ein Viertel der Wiedernutzungspotentiale ausmacht, wird die Relation zwischen der baulichen und der freiraum-bezogenen Reaktivierung von beiden Instituten geradezu gegensätzlich eingeschätzt. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse des difu - Grünflächen stellen nur 1,2% der Recyclingprojekte - erscheint es als außerordentlich fraglich, ob wirklich 14 Prozent

---

[34] IBoMa: Wohnen auf Brachen – Dokumentation des LBS-Stadtwappenwettbewerbs 2000, Hrg.: LBS, 2001, S. 18 ff.

der Brachflächen für die Naturentwicklung zur Verfügung gestellt werden - wie vom BBR angegeben. In diesem Zusammenhang weist das BBR auch daraufhin, dass der tatsächliche Anteil der (spontan oder geplant) renaturierten Brachen noch höher ausfällt, weil nicht alle baulichen Wiedernutzungsvorhaben auch realisiert werden. Diese Thesen des BBR werden durch die Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen und aus Großbritannien gestützt.

So berichtet Schrenk über das Vereinigte Königreich:

> *"Trotz des primären Zieles von gewerblicher Folgenutzung sind 63% der Flächen zu Grünflächen aufbereitet worden. Bei Projekten der Kommunalen Gebietskörperschaften dominiert dieser Folgenutzungstyp mit 76%."*[35]

In eine ähnliche Richtung weisen auch die bisherigen Ergebnisse des Grundstücksfonds NRW:

- Von 1980 bis 2002 wurden über 2.600 Hektar Brachflächen vom Grundstücksfond angekauft, von denen über 40% als Grün-, Freizeit- und Erschließungsflächen verwertet werden sollten.
- Von den fast 1.400 Hektar verkauften Flächen dienten tatsächlich 53% den entsprechenden Zwecken.[36]

Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Grundstücksfonds nicht sämtliche Brachen erfasst, sondern - seinen Aufgaben entsprechend - nur solche, deren Reaktivierung ohne besondere öffentliche Unterstützung nicht in Gang kommt. Der relativ hohe "Rest" an Grünflächen dürfte sich zum einen aus den besonderen Hemmnissen für eine gewerbliche oder wohnungsbauliche Wiedernutzung und zum anderen daraus erklären, dass der Grundstücksfonds im Rahmen der Internationalen Bauausstellung EmscherPark maßgeblich am Leitprojekt "Wiederaufbau von Landschaft" beteiligt war.

3.5 Zwischenresümee

Trotz der bisherigen, durchaus aufwändigen Untersuchungen über Brachen und ihr Recycling gibt es nicht nur widersprüchliche Angaben zur Relation zwischen der baulichen und der freiraum-bezogenen Reaktivierung, sondern immer noch außerordentlich unterschiedliche Einschätzungen zum Umfang der Brachflächen.

Während Burmeier, Doetsch und Rüpke den Gesamtumfang der Brachen bundesweit auf 128.000 Hektar veranschlagen, hat das BBR aufgrund einer Hochrechnung für das Jahr 2000 etwa 44.000 Hektar "Brachflächen mit Wiedernutzungspotential" ermittelt.

---

35 Schrenk, V.: Leitthema Boden- und Flächenressoucenmanagement in Ballungsräumen, Vorstudie, Stuttgart 2000, S.13; Fundstelle: http://bwplus.fzk.de/berichte/SBer/PW98203SBer.pdf

36 LEG NRW GmbH / Geschäftsbereich Grundstücksfonds: Grundstücksfonds des Landes Nordrhein-Westfalen. Flächenbilanz für das Geschäftsjahr 2002, Berichtsstand: 10.09.02

Demgegenüber wurden 1997 im Rahmen der vom LDS regelmäßig organisierten "Flächenerhebung" allein in NRW insgesamt 44.000 Hektar an Halden, Unland und ungenutzten Siedlungsflächen erfasst, zu denen ein noch unbestimmter Anteil an den bisherigen "militärischen Übungsflächen" noch hinzukommt. Dieser Wert ist aktuell sicherlich übertrieben, doch perspektivisch rechnet das Forum Bahnflächen für NRW mit etwa 20.000 Hektar "disponiblen Bahnflächen" und die Bundeswehr bis 2007 mit der Freisetzung von 16.800 Hektar militärischen Flächen.

Für das Ruhrgebiet weist das LDS rund 10.000 Hektar Halden, Unland und ungenutzten Siedlungsflächen aus, während der KVR aufgrund von Luftbildauswertungen eine Brachflächengröße von 8.500 Hektar angibt und Experten ihren Umfang auf 6.000 Hektar schätzen.

Ähnlich unterschiedlich sind die Einschätzungen über den Umfang der Folgenutzung von Brachflächen. Während die umfangreichsten Erhebungen, die vom difu und vom BBR veranstaltet worden sind, den Anteil des Wohnens als Folgenutzung auf ein knappes Viertel veranschlagen, wird das Verhältnis zwischen der Bebauung und der Grünnutzung als Folgenutzung beinahe gegensätzlich eingeschätzt. So sehen Burmeier, Doetsch und Rüpke sowie das difu in Grünflächen als Folgenutzung von Brachen eher Ausnahmefälle, während Erfahrungen aus Großbritannien, die Befragungen der BBR und nicht zuletzt die Arbeit des Grundstücksfonds NRW belegen, dass die freiraum-bezogene Wiedernutzung von Brachen tatsächlich eine erheblich größere Bedeutung hat:

- Immerhin besteht für 14% aller Brachen mit Wiedernutzungspotentialen die kommunalplanerische Absicht für eine freiraum-bezogene Reaktivierung,
- während es in der Praxis zu einem erheblich höheren Anteil der Grün- und Freiflächen an den reaktivierten Brachen kommt, der in Großbritannien bis zu zwei Dritteln oder drei Vierteln reicht und im Bereich des Grundstücksfonds NRW immerhin bei mehr als der Hälfte liegt.

3.6 Exkurs über die Erhebungsmethoden

Vor diesem Hintergrund sollen an dieser Stelle die Angaben über die verschiedenen Erhebungsmethoden noch einmal ausdrücklich zusammengefasst werden. So lassen sich drei unterschiedliche Vorgehensweisen zur Brachflächenerfassung ausmachen, die jeweils mit speziellen Vor- und Nachteilen verbunden sind.

3.6.1 Flächenerhebung

Auf diesem Ansatz beruhen die Bodennutzungshaupterhebung, die Flächenerhebung der Vermessungsverwaltung und die Flächennutzungskartierung des KVR. Die Informationen zur Nutzungsart werden entweder durch Beobachtungen vor Ort oder durch die Auswertung von Luftbildern gesammelt. Der Vorteil dieser Methode liegt in der flächendeckenden Erfassung. Von entscheidender Bedeutung ist die Kategorisierung der Nutzungsarten. Solange keine ge-

nau definierte Kategorie für Brachflächen vorliegt, sind die Erhebungen für diese Thematik nur eingeschränkt aussagekräftig. Während bei der personalintensiven Vor-Ort-Beobachtung feinste Unterscheidungen der Nutzungsarten möglich wären, ist dieses Verfahren aus wirtschaftlichen Gründen nur in größeren Zeitabständen durchführbar. Durch die Auswertung von Luftbildern könnten Flächenerhebungen aufgrund der geringeren Kosten häufiger aktualisiert werden. Allerdings hat diese Methode den Nachteil, dass Brachflächen nur schwer identifiziert werden können und eine genauere Erhebung von Nutzungsarten ausschließt.

Daraus resultieren als offene Forschungsfragen die Aufgaben,
- durch eine möglichst repräsentative Stichprobe die katastermäßige Zuordnung realer Brachen zu ermitteln,
- eine praktikable Definition von Brachflächen zu entwickeln und
- durch eine Machbarkeitsstudie zu klären,
  * ob eine solche Definition in den Nutzungsartenkatalog der Vermessungsverwaltungen eingeführt werden kann und
  * ob auf diesem Wege eine landesweit einheitliche Übersicht über die Brachflächenentwicklung gewonnen werden kann.

3.6.2 Befragung von Kommunen

Ein weiteres Verfahren zur Erhebung von Brachflächen stellt die Befragung von Kommunen dar. Diese Methode wurde bei der BBR-Baulandumfrage, bei der difu-Untersuchung und dem LBS-Wettbewerb angewendet. Gerade wenn es sich um aktuelle Entwicklungsprojekte handelt, womöglich noch unter Beteiligung der Kommune, sind durch dieses Verfahren detaillierte Informationen zu erhalten. Außerdem hat diese Methode den Nebeneffekt, die Verantwortlichen in der Verwaltung auf das Problem Brachflächen aufmerksam zu machen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Erhebungsmodi bei jeder einzelnen Gemeinde sehr unterschiedlich sein können. Unter Umständen sind auch Kommunen gar nicht über sämtliche Brachflächen auf ihrer Gemarkung unterrichtet. Allein durch die Ansprache verschiedener Ämter können sich unterschiedliche Ergebnisse bei ein und derselben Kommune ergeben.

3.6.3. Befragung der Eigentümer

Ein drittes Verfahren ist die Auswertung von Flächenpotentialen anhand von Eigentümerangaben. Diese Erhebung ist allerdings von der Kooperation der Eigentümer abhängig und funktioniert derzeit nur bei militärischen Liegenschaften. Schon bei den ehemaligen Bahnflächen erschweren die Eigentumsstrukturen eindeutige Erhebungen, bei Industrie- und Gewerbeflächen ist dieses Vorgehen endgültig zu aufwendig.

Da es auch in Nordrhein-Westfalen kein flächendeckendes Brachflächenkataster gibt und daher auch die Umnutzung von Brachen statistisch nicht verfolgt wird, bilden die Angaben des Grundstücksfonds NRW als Flächeneigentümer immer noch die umfangreichste Zusammenstellung von Recyclingprojekten mit differenzierten Angaben zur Flächennutzung.

Kapitel 4 – Chancen und Probleme von Brachflächen und ihrer Reaktivierung

Für die Zukunft der Städte ist der Umgang mit Brachflächen von besonderer Bedeutung. Brachen und ihre Folgenutzungen können das Bild der Städte und Gemeinden nachteilig, aber auch vorteilhaft bestimmen, sie wirken sich aus auf die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner, und sie beeinflussen die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes. Die Notwendigkeit einer aktiven Brachflächenpolitik, die sich daraus ergibt, soll im folgenden genauer begründet werden, bevor die Chancen und die Probleme im Zusammenhang aufgezeigt werden, die in der Wiedernutzung von Brachen liegen.

4.1 Notwendigkeit einer aktiven Brachflächenpolitik

Auch wenn die bauliche Wiedernutzung von Brachen im Vordergrund steht, nicht zuletzt weil die Bereitstellung von ausreichendem Bauland als kommunalpolitische Pflichtaufgabe anzusehen ist,[37] darf ihre freiraum-bezogene Reaktivierung nicht vernachlässigt werden. Daher soll zunächst die Relevanz des Brachflächenrecyclings aus wichtigen stadtpolitischen Problemen abgeleitet werden.

4.1.1 Brachen und städtische "Entdichtung"

Üblicherweise werden Städte als Orte der Verdichtung angesehen. Im Vergleich zu ihrem Umland weisen sie eine überdurchschnittliche Dichte insbesondere an Einwohnern und Arbeitsplätzen, an Möglichkeiten zur Versorgung, zur Bildung und zur Unterhaltung auf. Kurzgefasst lässt sich sagen: Städte sind Konzentrations- oder Knotenpunkte gesellschaftlicher Aktivitäten.

Daran gemessen stehen die Städte seit einigen Jahrzehnten vor dem Problem einer gewissen "Entdichtung", die auch als Sub- oder Desurbanisierung, Dezentralisierung oder Zersiedelung beschrieben wird. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die Städte trotz dieser Probleme von einer theoretisch denkbaren Erosion oder Auflösung noch weit entfernt sind. Die städtische "Entdichtung" beruht auf einem räumlichen und einem strukturellen Prozess:

- Zunächst zählen hierzu die zeitweisen Wanderungsverluste, d.h. die tendenzielle Abwanderung von Einwohnern, Arbeitsplätzen und anderen Aktivitäten aus den Städten heraus ins nähere oder sogar weitere Umland, die z.T. sogar in internationalen Dimen-

[37] Vgl. Meyer, J.: Modelle der kooperativen privatwirtschaftlichen Baulandentwicklung und Baulandbereitstellung. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, 2/2000, S. 61.

sionen geschieht. Zu bedenken ist dabei, dass dieser Prozess nicht durchgängig abläuft, sondern zeitweise auch von gegenläufigen Entwicklungen unterbrochen wird.

- Parallel dazu findet ein struktureller wirtschaftlicher Wandel statt, z.B. in den Bereichen der Energiegewinnung und der Industrie. Hierzu gehört vor allem der sozioökonomische Bedeutungsverlust des Steinkohlenbergbaus oder der Eisen- und Stahlindustrie, der insbesondere in Nordrhein-Westfalen zu spüren ist. Auch dieser Wandel führt zu einem Rückgang an Arbeitsplätzen, der sich in den Städten als den Standorten der betroffenen Wirtschaftszweige besonders bemerkbar macht und z.T. auch die Abwanderung von Einwohnern nach sich zieht.

Diese beiden Prozesse haben auffällige und weniger auffällige Effekte:

- Weniger auffällig ist die Zunahme des spezifischen Flächenverbrauchs. Zum Beispiel werden die Wohnungen heutzutage von einer geringeren Personenzahl als noch vor wenigen Jahrzehnten bewohnt, so dass den Bewohnern im Durchschnitt derzeit ein entsprechend größerer Wohnraum zur Verfügung steht. Ein anderer Aspekt liegt darin, dass die Zahl der Beschäftigten in bestehenden Unternehmen auf bestehenden Gewerbeflächen sinkt, so dass im rechnerischen Mittel die Größe der Gewerbeflächen je Arbeitsplatz wächst.

- Wenn aber Wanderungsverluste und Strukturveränderungen zum Brachfallen von Standorten und Flächen führen, so ist dieser Effekt durchaus auffällig und wird auch als Problem wahrgenommen.

Dabei haben Brachflächen einen Doppelcharakter: Auf der einen Seite kommt in den Brachen das städtische Problem einer relativen Entdichtung besonders deutlich zum Ausdruck, auf der anderen Seite aber liegen in den tendenziell freien, wieder nutzbaren städtischen Flächen auch besondere Potentiale für die künftige städtische Entwicklung.

4.1.2 Brachen und Re-Urbanisierung

Dabei ist die bauliche Wiedernutzung von Brachflächen ohne Zweifel besonders wichtig, um der Entdichtung der Städte entgegenzuwirken und einen Prozess anzuregen, den man vielleicht als Re-Urbanisierung bezeichnen kann. Schließlich ist die städtische Dichte Voraussetzung für die Auslastung bzw. effiziente Nutzung von Infrastruktureinrichtungen sowie für möglichst kurze Wege zwischen den verschiedenen Aktivitäten. Auch die Erhaltung eines möglichst großen, von Kulturnatur geprägten Freiraumes im Außenbereich, der vielfältige sozial-ökologische Funktionen erfüllt, ist - grundsätzlich - nur möglich, wenn die bauliche Nutzung nicht etwa gleichmäßig über den Raum verteilt, sondern auf möglichst wenige Siedlungsflächen konzentriert ist. Ein wichtiges Argument für die bauliche Reaktivierung von Brachen ist daher auch, dass auf diesem Wege der "Verbrauch" von noch vorhandenem Freiraum, insbesondere im Außenbereich, vermieden werden könne. Dabei kommen Brachflächen sowohl als Gewerbebauland wie auch als Wohnbauland in Frage.

a. Gewerbebauland

Die Bedeutung einer aktiven Gewerbebaulandpolitik liegt vor allem in den damit verbunden Arbeitsplätzen und Gewerbesteuereinnahmen. Aus diesem Grund ist die Gewerbebauland-

entwicklung mit einer hoch subventionierten Förderpolitik verbunden. So werden z.B. in Düsseldorf in mittlerer Lage, wo 400-480 Euro/qm für Einfamilienhausgrundstücke und 500-800 Euro/qm für Mehrfamilienhausgrundstücke gezahlt werden, für gewerbliche Bauflächen unter dem Aspekt der örtlichen und regionalen Wirtschaftsförderung Preise von 100-130 Euro/qm für ausreichend angesehen.[38] Auch in den Kommunen, die über Hauhaltssicherungskonzepte verfügen, wird der Erschließung gewerblicher Bauflächen eine beachtliche Bedeutung eingeräumt.

b. Wohnbauland

Während in der unmittelbaren Nachkriegszeit die industriell geprägten Ballungsregionen zu den Schwerpunkten der Nachfrage im Wohnungsbau gehörten, hat sich in den letzten Jahrzehnten die Städtelandschaft der Rheinschiene zu einer Region mit besonderem Bedarf auf den Wohnungsmärkten entwickelt. Neben den Großstädten Düsseldorf, Köln und Bonn, die durch eine besonders hohe Wohnungsnachfrage gekennzeichnet sind, ist außerdem in und um die bergischen Großstädte sowie den solitären Verdichtungsräumen Münster und Aachen ein erhöhter Bedarf festzustellen.[39]

Insbesondere die Nachfrage nach Wohnungseigentum hat deutlich zugenommen, worin eine der Ursachen für die anhaltende Stadt-Umland-Wanderung zu sehen ist. Durch die Suburbanisierung haben die Großstädte in NRW seit 1965 im Durchschnitt etwa 20% ihrer Bevölkerung verloren. Vor diesem Hintergrund versuchen die Städte, die Angebotssituation für das Wohnungseigentum und für hochwertigere Wohnanlagen des Mietwohnungsbaus, die eine vergleichbare Wohnumfeldqualität aufweisen wie die der Klein- und Mittelstädte, zu erhöhen.

Im Rahmen der hierfür erforderlichen kommunalen Baulandstrategie bekommt die gezielte Reaktivierung von Brachflächen als Bauland eine zunehmende Bedeutung.

4.1.3 Brachen und die Qualität des Arbeits- und Wohnumfeldes

Zu bedenken ist allerdings, dass die Städte keine Orte einer grenzenlosen Konzentration von Wohn- und Arbeitsstätten sein können. Auch wenn frühere, stadttheoretische Debatten um optimale Dichten und die Grenzen der Verdichtung ergebnislos verlaufen sind: Die Realität negativer Wanderungssalden deutet daraufhin, dass für einen kleinen, aber spürbaren Teil der Bevölkerung das Optimum der städtischen Besiedlung und Verdichtung bereits überschritten ist. Dass die Ursachen für solche Suburbanisierungsprozesse vor allem in den Wohnformen und Wohnkosten liegen sollen, die in Ballungskern und -rand unterschiedlich ausfallen, ist kaum plausibel. Viele Alltagserfahrungen deuten daraufhin, dass die städtische Freiraumsitua-

---

38 Krupinski, H.-D.: Landespolitische Zielvorstellungen zur Baulandentwicklung im Hinblick auf eine nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, 3/2002, S. 112.

39 ebd.

tion - die von Jahr zu Jahr längeren Wege zu Grünflächen, die noch dazu vielfach zerschnitten sind und häufig unter dem Einfluss von Lärm- und Abgasemissionen aus dem Straßenverkehr stehen - ein ebenfalls wichtiger Grund für Stadt-Umland-Wanderungen sind.

Zu vermuten ist, dass auch für einen Teil der Unternehmen, die ihren Standort aus den Städten hinaus verlagern, das Optimum der städtischen Verdichtung überschritten ist. Die planungspolitische Diskussion um die Bedeutung "weicher" Standortfaktoren deutet daraufhin, dass ein Teil der unternehmerischen Standortprobleme nicht nur in fehlenden Erweiterungsflächen, sondern auch in unzureichenden Umfeldqualitäten liegt.

Vor diesem Hintergrund bieten Brachflächen die Möglichkeit, an die bisherigen und durchaus erfolgreichen - aber kleinteiligen - Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung anzuknüpfen, darüber hinauszugehen und die Freiraumausstattung ganzer Stadtteile und Stadtbezirke zu verbessern.

4.2 Chancen aus bauland- und freiraumpolitischer Sicht

Unabhängig von einer baulichen oder freiräumlichen Nachnutzung bedeutet eine Revitalisierung von Brachen die Behebung von städtebaulichen Missständen. Brachliegende Flächen mit funktionsloser, oftmals heruntergekommener Bausubstanz haben negative Ausstrahlungseffekte auf die Umgebung, beeinträchtigen die Attraktivität und das Image ganzer Stadtteile und verursachen dadurch neben der Reduzierung der Bodenwerte soziale Segregationsprozesse.

Die für die Zukunft der Städte vorteilhaften Effekte, die mit der baulichen und mit der freiräumlichen Reaktivierung von Brachflächen erzielt werden können, werden im Folgenden genauer aufgezeigt, bevor auf die wichtigsten Hemmnisse eingegangen wird.

4.2.1 Chancen einer baulichen Wiedernutzung

Für die bauliche Wiedernutzung von Brachen ist das Vorhandensein von Erschließungsanlagen ein entscheidender Vorteil. Während die Neuinanspruchnahme von Flächen auf der „grünen Wiese“ die kostenintensive Bereitstellung neuer Erschließungswege sowie neuer technischer und sozialer Infrastruktureinrichtungen erfordert, kann bei der Revitalisierung von Brachflächen auf bestehende (äußere) Erschließungsanlagen zurückgegriffen werden bzw. können bestehende soziale Infrastruktureinrichtungen besser ausgelastet werden. Der Einfluss der Erschließungskosten bei der Baulandentwicklung wird in Kapitel 7 genauer beschrieben.

Aufgrund des bisher schwierigen Umgangs mit Altlasten wurden in der Vergangenheit fast nur gewerbliche Nachnutzungen auf Brachflächen realisiert. Seit Ende der 90er Jahre gewinnt allerdings die Wiedernutzung als Wohnbauland zunehmend an Bedeutung. Die Aufbereitung zu Wohnbauland bewirkt Bodenwertsteigerungen, die deutlich höher sind als bei einer gewerblichen Folgenutzung und somit auch aufwändige Aufbereitungsmaßnahmen rentierlich

werden lassen. Durch die Bereitstellung von erschlossenem Wohnbauland in innenstadtnahen Lagen können Kommunen, die unter der Stadt-Umland-Wanderung privater Haushalte leiden, diesen Suburbanisierungsprozessen aktiv vorbeugen und die damit verbundenen Verschiebungen der Bevölkerungs- und Sozialstruktur, der Kaufkraft und der Steuereinnahmen in den Kernstädten verringern.

Zudem ist das Angebot an Wohnraum in innenstadtnahen Bereichen für vielfältige Haushaltsgruppen attraktiv, während Neubaumaßnahmen am Stadtrand, bei denen ein großer Anteil an Eigentumsmaßnahmen zu erwarten ist, in der Regel von jungen Familien nachgefragt werden. Daher kann in innenstadtnahen Bereichen eine stärkere soziale Durchmischung der Bewohner erreicht werden. Der Bedarf an sozialer Infrastruktur ist kontinuierlicher als in Neubaugebieten, in denen aufgrund der relativen Homogenität der Bewohnergruppen bestimmte Infrastruktureinrichtungen wie Kindergärten häufig nur über einen gewissen Zeitraum in Anspruch genommen werden.

Als weiterer Vorteil einer baulichen Reaktivierung von Brachflächen ist die damit verbundene Verringerung der Neuinanspruchnahme von Flächen außerhalb des Siedlungsgebietes zu sehen. Dadurch wird der Zersiedelung der Landschaft und dem Anwachsen des motorisierten Individualverkehrs vorgebeugt und somit den Zielsetzungen des BauGB, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen, Rechnung getragen werden. Allerdings ist dieser Zusammenhang noch nicht durch empirische Studien belegt worden.

4.2.2 Chancen einer freiräumlichen Wiedernutzung

Insoweit die bauliche Reaktivierung von Brachflächen dazu beiträgt, den noch vorhandenen Freiraum im Außenbereich vor der Zersiedlung zu bewahren, kann man von einem indirekten ökologischen Effekt sprechen. Demgegenüber können mit der Umwandlung einer Brache in eine Grünfläche direkte freiraumpolitische Effekte erzielt werden, die zudem unmittelbar erfahrbar sind.

Ob nun die direkten oder die indirekten Effekte aus freiraumpolitischer Sicht wichtiger oder weniger wichtig sind, ist nicht allein eine quantitative Frage. Es hängt auch davon ab, welche Wohlfahrtswirkungen von den verschiedenen Freiräumen ausgehen oder - etwas anders formuliert - welche Freiraumfunktionen die jeweiligen Flächen erfüllen. In Anlehnung an Bochnig und Selle soll im Folgenden zwischen

- ökologischen,
- sozialen und
- ökonomischen

Freiraumfunktionen unterschieden werden.[40]

a. Ökologische Funktionen

Unter ökologischen Aspekten ist insbesondere die Bedeutung von Freiflächen für die abiotischen Umweltmedien Boden, Wasser und Luft sowie für die Tier- und Pflanzenwelt zu beachten. Insofern können Freiräume vor allem folgenden Funktionen dienen:

Sie sind Lebensräume, 'ökologische Nischen' für wildlebende **Tiere und Pflanzen**. Dies gilt gleichermaßen für die tradierte Kulturlandschaft wie für Brachflächen, wobei sich die vorkommenden Arten grundsätzlich unterscheiden. Brachflächen umfassen im allgemeinen einen großen Anteil an sogenannten 'Extremstandorten', die z.B. besonders feucht, besonders trocken oder besonders warm sind, während solche 'Extremstandorte' in der tradierten Kulturlandschaft nur selten vorkommen. Daher leben auf Brachflächen relativ häufig solche Arten, die in der umgebenden Landschaft eher selten sind und noch dazu häufig erst im letzten Jahrhundert aus weiter entfernten Gegenden eingewandert sind (z.B. sogenannte Neophyten). Brachflächen mit seltenen Tier-, vor allem aber Pflanzenarten genießen daher das besondere Interesse des Naturschutzes.

Grundätzlich dienen Freiräume dem Schutz des **Bodens**, der obersten, nur einige Dezimeter starken Schicht der Erdoberfläche, die durch Verwitterung und organische Verarbeitung entstanden ist, eine unvorstellbar große Zahl von Bodenlebewesen enthält und die Grundlage für 'höheres' Leben bildet. Daher muss bei Bauvorhaben auch der sogenannte 'Mutterboden' geschützt werden (§ 202 BauGB). Während die Erhaltung von Freiflächen in der tradierten Kulturlandschaft (fast) immer mit dem Bodenschutz einhergeht, sind die Böden auf ehemaligen Bauflächen (auch ohne giftige Altlasten) anthropogen erheblich verändert und in ihren biologischen Funktionen stark eingeschränkt. In dieser Hinsicht sind Freiflächen auf Brachen weniger positiv zu bewerten als in der tradierten Kulturlandschaft.

In allen anderen ökologischen Funktionsbereichen bestehen keine prinzipiellen Unterschiede zwischen Freiräumen auf Brachen oder in der tradierten Kulturlandschaft: Die Versickerung von Niederschlägen, die nur durch gefährliche Altlasten zu einem Problem werden kann, ist genauso von der Art und Menge des Bewuchses abhängig wie die Eignung als Luftfilter. Der Luftaustausch kann je nach Topografie und Bewuchs gefördert, behindert oder sogar gelenkt

---

40 zum Folgenden: Bochnig, S.; Selle, K.: Aufgaben, Ziele und Wege der Freiraumpolitik in den Städten, in: dies. (Hrsg.): Freiräume für die Stadt. Band 1: Programme, Konzepte, Erfahrungen, Wiesbaden und Berlin 1992, S.41-60;
Freiraumbericht. Hrsg.: Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1984;
Dettmar, J.; Ganser, K. (Hrsg.): IndustrieNatur. Ökologie und Gartenkunst im EmscherPark, Stuttgart 1999;
Rebele, F.; Dettmar, J.: Industriebrachen. Ökologie und Management, Stuttgart 1996;
Sukopp, H.; Wittig, R. (Hrsg.): Stadtökologie, Stuttgart 1993

werden. Ähnliches gilt für die nächtliche Entstehung von Kaltluft oder eine die Temperaturen ausgleichende Wirkung.

In diesen drei Bereichen - **Wasser, Luft und Klima** - können Freiräume, ob auf Brachen oder in der alten Kulturlandschaft, abhängig von ihrer Vegetation und ihrem Relief völlig unterschiedliche Wirkungen erzielen, die nur in jedem Einzelfall konkret festgestellt werden können. Es kommt hinzu, dass auch die Bewertung dieser Wirkungen nur im konkreten Einzelfall möglich ist: In dem einen Fall mögen Hecken sinnvoll sein, um häufige Winde mit hohen Geschwindigkeiten zu dämpfen, während sie in einem anderen Fall jede Durchlüftung behindern würden. In dem einen Fall mögen Kaltluftströme den Luftaustausch fördern, während sie in einem anderen Fall in Kaltluftseen münden und die Smog-Gefahr vergrößern.

Um die ökologischen Effekte von Freiräumen ermitteln und im Kontext ihrer Umgebung bewerten zu können, sind konkrete, einzelfall-bezogene Untersuchungen notwendig. Prinzipiell werden Brachen als Freiräume in ihren ökologischen Funktionen (mit Ausnahme des Bodenschutzes) dabei qualitativ nicht unbedingt schlechter abschneiden als die tradierte Kulturlandschaft.

b. Ökonomische Funktionen

Freiräume erfüllen auch ökonomische Funktionen, die teilweise im Widerspruch, teilweise aber auch im Einklang mit den ökologischen Aspekten stehen.

So ist die Tatsache, dass Freiräume häufig als **Reservefläche** für die zukünftige Siedlungsentwicklung dienen, worauf Selle und Bochnig besonders hinweisen, aus ökonomischer Sicht außerordentlich wichtig. Aber in diesem Fall haben die anderen Freiraumfunktionen bzw. der Freiraum selbst nur temporären Charakter.

Andererseits ist der größte Teil des Freiraums zugleich Standort der **Land- und Forstwirtschaft**, in geringerem Maße auch von Klein- und Hausgärten sowie des Erwerbsgartenbaus. Hier steht die ökonomische bzw. produktive Bedeutung der entsprechenden Freiräume im Einklang mit einer ganzen Reihe von ökologischen Funktionen. Diese funktionale Überlagerung beschränkt sich aber im wesentlichen auf die tradierte Kulturlandschaft. Denn da die land- und forstwirtschaftliche Produktion von geeigneten Böden abhängig ist, ist eine agrarische oder forstliche Nutzung von industriellen, gewerblichen, verkehrlichen oder militärischen Brachen häufig erst nach größeren Rekultivierungsmaßnahmen möglich, wie sie z.B. in Braunkohlenabbaugebieten vorgenommen werden.

Von besonderer ökonomischer Bedeutung sind Freiräume als **Standortfaktor für Nachbarnutzungen** in den Bereichen Wohnen und Gewerbe: z.B. im Rahmen von Gewerbe- oder Dienstleistungsparks. Wie wichtig diese Freiraumfunktion ist, schlägt sich nicht zuletzt in den örtlichen Mietspiegeln nieder, in denen Wohnungen am oder im Park deutlich höher bewertet

werden als an anderen Standorten. Genau genommen liegt in diesem Fall der ökonomischen Wirkung die soziale Bedeutung von Freiräumen zugrunde.

Während als Freiraum reaktivierte Brachflächen nur verhältnismäßig selten die ökonomische Funktion einer land- und forstwirtschaftlichen oder ähnlichen Nutzung erfüllen können, sind sie um so häufiger geeignet, die Standortqualität für Wohnen, Gewerbe und andere Betriebe oder Einrichtungen zu erhöhen. Hintergrund ist, dass industrielle bzw. gewerbliche Brachen zumeist im Innenbereich liegen und dass durch ihre Umwandlung in Park- oder Waldflächen eine Aufwertung der umliegenden Siedlungsgebiete erreicht werden kann.

c. Soziale bzw. kulturell-ästhetische Funktionen

Die sozialen bzw. kulturell-ästhetischen Freiraumfunktionen haben eine Vielzahl von Facetten.

Dass Freiräume zur Erholung der Menschen beitragen, ist für die Städte, die Zufriedenheit ihrer Bevölkerung und damit auch für die Zukunft der Städte einer der allerwichtigsten Gesichtspunkte. Je nach der Lage, Größe und Gestaltung bzw. Ausstattung der Freiräume kann man zwischen Orten für die Feierabend-, die Wochenend- und die Jahres-(urlaubs-) erholung unterscheiden. Dabei kann die Erholungswirkung durch ganz verschiedene natürliche bis künstliche Elemente erreicht werden, z.B.

- durch einen umfangreichen Baumbestand,
- durch eine abwechslungsreiche Mischung aus baumbestandenen und offenen Flächen, möglichst in Verbindung mit gelegentlichen Aus- oder Rundblicken, sowie
- durch Kunstwerke oder besondere bauliche Anlagen, die in einer besonderen Beziehung zum Freiraum stehen (wie Denkmäler, informative Tafeln, Brücken, Aussichts-türme, Fitness-Stationen).

Freiräume sind gerade für die städtische Bevölkerung eine unverzichtbare Grundlage, um Natur zu erleben, was - als Antwort auf die weit verbreitete Naturentfremdung der Menschen - an verschiedenen Orten durch eine pädagogische Begleitung vertieft wird. Während in der Literatur die besondere Bedeutung von Freiräumen für Kinder betont wird, wird hier eher vertreten, dass sämtliche Altersgruppen ein Anrecht auf ein solches Naturerleben haben, in dem ein ästhetisch-kulturelles und leibliches Empfinden miteinander verbunden ist.

Innerhalb von Städten haben Freiräume eine ganz besondere Bedeutung, die noch über die Erholungsfunktionen hinausgeht: Innerstädtische Freiräume sind die wichtigsten Elemente zur Raumgliederung, um auf der einen Seite Quartiere voneinander abzugrenzen und zugleich - mit Freiräumen als Übergangszonen - miteinander zu verbinden. Derartige Freiräume können als Orientierungs- und Bezugsgrößen wirken.

Unter sozialen bzw. kulturell-ästhetischen Aspekten spielen für die Städte und ihre Zukunft gerade die reaktivierten Brachflächen eine herausragende Rolle, und zwar weil und soweit sie im Innenbereich liegen. Während die tradierte Kulturlandschaft (von alten, aber zumeist klei-

nen Stadtparkanlagen abgesehen) vor den Toren der Städte liegt und für viele EinwohnerInnen nur für die Wochenenderholung geeignet ist, liegen recycelte Brachen häufig in umittelbarer Nachbarschaft von Wohngebieten, wie ehemaligen Werkssiedlungen. Dabei behalten die betreffenden Flächen die stadtgliedernde Funktion, die sie bereits als Industrie- oder Gewerbestandort innehatten, die zu jener Zeit aber mit einer scharfen Trennwirkung verbunden war, der berüchtigten Mauer, die jedes Firmengelände in eine "Verbotene Stadt" - so der Titel einer Austellung auf der ehemaligen Kokerei Hansa in Dortmund-Huckarde - verwandelt hat. Als Freiraum umgenutzt, nach dem Abriss der Mauer, wird die Brache durch ihre Nicht-(mehr-)Bebauung zu einem nach wie vor gliedernden, nun aber offenen und verbindenden Raum zwischen den Quartieren auf beiden Seiten.

Die obige differenzierte Betrachtung hat nun gezeigt, dass Freiräume "aus zweiter Hand" nicht grundsätzlich schlechter zu bewerten sind als die überkommene, häufig als bäuerlich bezeichnete Kulturlandschaft. Gerade aus der Sicht der städtischen Bevölkerung weisen recycelte zwar zwei spezifische Nachteile, aber eine ganze Reihe von Vorzügen auf:

- In zwei Punkten weisen Second-hand-Freiräume prinzipielle Nachteile auf: ihre Böden sind in der Regel anthropogen so stark verändert, dass eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung allenfalls nach aufwändigen Rekultivierungsmaßnahmen stofflich und ökonomisch sinnvoll wäre.
- Unter allen anderen ökologischen Aspekten (Flora und Fauna, Klima, Luft und Wasser) stellen Brachflächen sich zwar prinzipiell anders, aber nicht unbedingt schlechter dar als Freiräume in der tradierten Kulturlandschaft.
- Aus sozialer und ökonomischer Sicht (z.B. Feierabenderholung, Stadtgliederung, Standortfaktor für Wohnen und Arbeiten) weisen begrünte Brachen aufgrund ihrer innerstädtischen Lage sogar ganz entscheidende Vorteile auf. Darin wiederum liegen Chancen für die Zukunft der Städte, die genutzt werden müssen.

4.3 Probleme aus bauland- und freiraumpolitischer Sicht

Trotz aller Vorteile stehen der Wiedernutzung von Brachen aber auch noch zahlreiche Restriktionen gegenüber. Während die Baulandbereitstellung im Außenbereich sowohl finanziell als auch zeitlich meist klar kalkulierbar ist, so dass auf akuten Bedarf innerhalb kurzer Zeit reagiert werden kann, ergeben sich bei der Revitalisierung von Grundstücken häufig Probleme durch eventuell vorhandene Altlasten und die Beseitigung von Altgebäuden und Fundamenten.

Um Klarheit hinsichtlich zu beseitigender Gebäude, deren Fundamente und dem Vorhandensein von Bodenkontaminationen zu schaffen, sind umfangreiche Voruntersuchungen zur Beschaffenheit des Baugrunds anzustellen.

Bodenverunreinigungen sind in Abhängigkeit von den auf den verschiedenen Liegenschaften stattgefundenen Aktivitäten und Nutzungen zu erwarten. So ist bei aufgegebenen Militärflächen und bestimmten Arten von Industriebrachen wie z.B. Kokereien oder metallverarbeitenden Betrieben fast immer mit den Altlasten zu rechnen. Darüber hinaus sind für Teilnutzun-

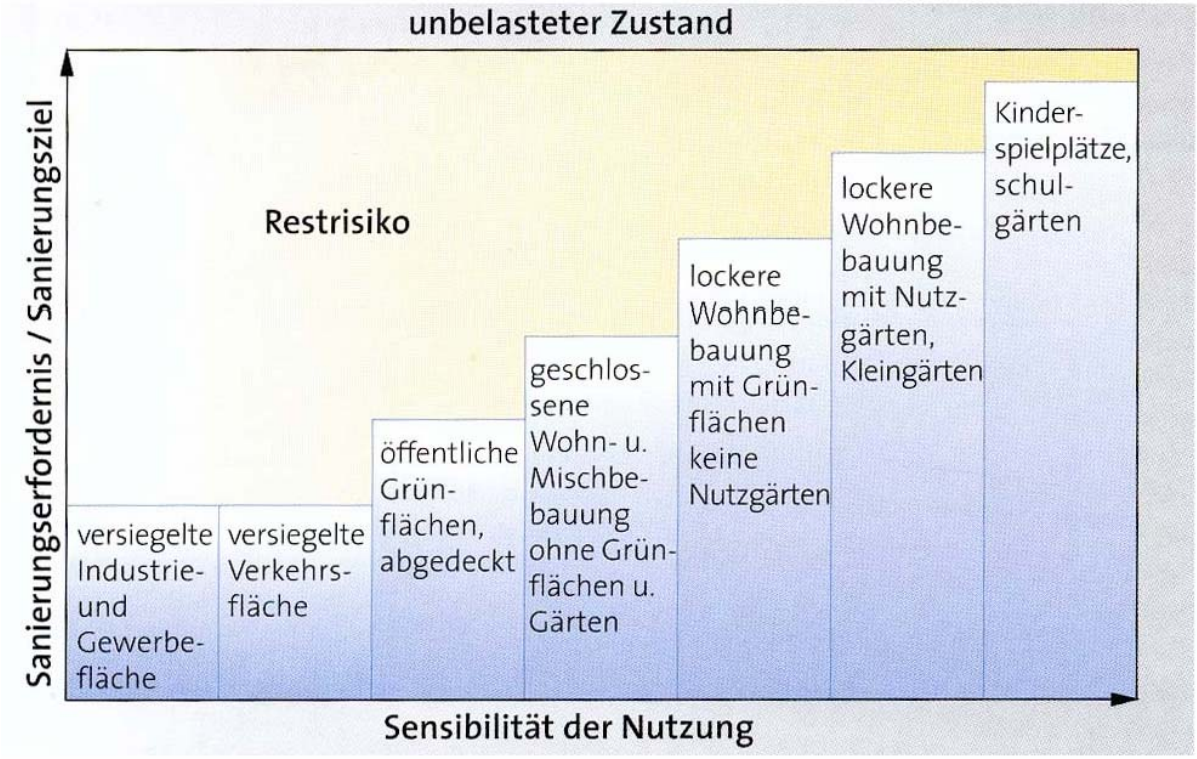
gen Analogieschlüsse hinsichtlich der zu vermutenden Schadstoffbelastung möglich (z.B. Mineralölprodukte bei Tankstellen und Kfz-Werkstätten). Liegt ein Altlastenverdacht aufgrund der historischen Erkundung vor, ist durch weitergehende Untersuchungen sicherzustellen, ob eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt oder der Verdacht als ausgeräumt gelten kann.

Generell können im Fall von Kontaminationen zwei Vorgehensweisen unterschieden werden: Die Sicherung der Altlast auf der Fläche durch Abdeckung, Abdichtung oder Einkapselung und die Sanierung durch eine gesicherte Umlagerung verbunden mit einer schadstoffbezogenen Aufbereitung. Bei der Entscheidungsfindung über die generelle Vorgehensweise stehen im wesentlichen vier Aspekte im Vordergrund:

- das Gefahrenpotential des Schadstoffherdes inkl. seiner Ausdehnung,
- die Grundwassergefährdung unter Beachtung der geologischen und hydrologischen Verhältnisse
- die geforderte Sicherheit und Effektivität bezüglich der Nachfolgenutzung der Fläche
- die Akzeptanz der Maßnahme sowohl behördlicherseits als auch durch die betroffene Bevölkerung (psychologische Effekte)

Aus dieser Aufzählung wird deutlich, dass es keine generelle Entscheidung pro oder contra Sanierung oder Sicherung geben kann, sondern jede Fläche als Einzelfall betrachtet werden muss. Nicht zuletzt die Nachfolgenutzung selbst bestimmt in maßgeblicher Weise den auf der Fläche zu betreibenden Sanierungsaufwand.

Beziehung zwischen Sensibilität der Nutzung und Sanierungserfordernis



Quelle: Lemser, B.; Tillmann, A.: Wirtschaftlichkeit von Bodensanierungen, Berlin 1997, S.87

Folge von Altlastenvorkommen sind Vorbehalte bei Kommunalpolitikern, Investoren und Bürgern wegen möglicher verbleibender Bodenverunreinigungen bei sanierten Flächen, die unter anderem durch Negativbeispiele auf ehemals altlastenbehafteten Flächen in der Vergangenheit begründet sind. Sanierte Brachflächen erzielen oftmals nur Bodenpreise, die 10-30% unter dem Verkehrswert vergleichbarer erstmals baulich genutzter Flächen („merkantiler Minderwert“) liegen.

In Einzelfällen ergeben sich Probleme durch mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens der Eigentümer. Für Industrieunternehmen sind brachgefallene Teilflächen häufig als Abstandsflächen interessant.

Außerdem spielen in vielen Unternehmen die Buchwerte, die für die Flächen in den Bilanzen angegeben sind, eine große Rolle. Häufig wurden hier deutlich überhöhte Werte berechnet, die eine Reaktivierung der Flächen ohne eine Bereinigung der Bücher verhindert.

Das entscheidende Revitalisierungshemmnis stellt allerdings die räumliche Inkongruenz zwischen Regionen hoher Nachfrage und denen mit großen Wiedernutzungspotentialen dar. Beispielsweise steht den umfangreichen Potenzialen in den neuen Ländern aufgrund der allgemeinen Strukturschwäche eine nur verhältnismäßig geringe Nachfrage nach Gewerbe- und Wohnbauflächen gegenüber. Ähnliche Probleme bestehen in den Montanregionen des Ruhrgebiets und des Saarlandes mit einer Vielzahl von brachfallenden Standorten nach Aufgabe von Zechen- und Stahlbetrieben.

Aufgrund der Größe vieler Brachflächen ergibt sich ein Planungserfordernis. Doch selbst wenn brachliegende Flächen überplant und mit Baurecht versehen werden, kann, wenn die Gemeinde nicht Eigentümerin der Flächen ist, auf die Realisierung der gewährten Baurechte kaum Einfluss genommen werden. Anders als bei Neubauflächen am Stadtrand, bei denen spekulative Motive oft maßgeblich für das Liegenlassen baureifer Flächen sind, liegt bei Brachen die Ursache dafür, dass überplante Flächen nicht der vorgesehenen Nutzung zugeführt werden, in den hohen Entwicklungskosten. Eine Mobilisierung baureifer Flächen kann sich verbessern, wenn der Erwerb und die Aufbereitung einer Fläche durch einen Investor oder Flächenentwickler bereits erfolgt sind.

Letztendlich hängt die Wiedernutzung von Brachflächen im Wesentlichen von ihrer Vermarktbarkeit und Verfügbarkeit ab. Geringe Flächennachfrage, nicht marktkonforme Lage, Qualität und Größe ebenso wie überhöhte Preisforderungen stehen einer Revitalisierung tendenziell entgegen.

4.4 Zwischenresümee

Sowohl die bauliche als auch die freiräumliche Revitalisierung von Brachflächen bietet ökologische, ökonomische, städtebauliche und soziale bzw. kulturell-ästhetische Vorteile. Sie sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Vorteile der Revitalisierung von Brachflächen		
	Bauliche Wiedernutzung	Freiräumliche Wiedernutzung
ökologisch	indirekter Effekt: Verringerung des Freiflächenverbrauchs kurze Wege zwischen Aktivitäten	direkte Effekte: Schutz für Boden, Wasser und Luft sowie für Flora und Fauna
ökonomisch	geringe Erschließungskosten bessere Auslastung der Infrastruktur	land- und forstwirtschaftliche sowie gärtnerische Nutzung (nach Rekultivierung)
städtebaulich	Aufwertung der Umgebung durch bauliche Nutzung	Gliederung des Stadtgebietes Aufwertung der Umgebung durch Grünflächen
sozial bzw. kulturell-ästhetisch	bessere sozial- und altersstrukturelle Durchmischung von innerstädtischen Wohngebieten	Erholungsraum wirkt der Naturentfremdung entgegen

Kapitel 5 – Instrumente zur Reaktivierung

Bevor die Instrumente, die sowohl zur baulichen wie zur freiräumlichen Reaktivierung von Brachflächen eingesetzt werden können, im einzelnen betrachtet werden, soll ein kurzer, grundsätzlicher Überblick über die unterschiedlichen Typen politischer Instrumente gegeben werden.

5.1 Instrumentelle Typen

Nach Kühne-Büning können mehrere Typen politischer Instrumente unterschieden werden. Zu den wichtigsten Unterschieden gehört der zwischen

- ordnungspolitischen und
- leistungspolitischen

Instrumenten.[41] Dabei sind ordnungspolitische Instrumente auf die Schaffung von Rahmenbedingungen ausgerichtet, innerhalb derer sich das Marktgeschehen vollziehen soll. "Ihre sachbezogenen Instrumente sind Ge- und Verbote." Dem stehen leistungspolitische Instrumente gegenüber, die in das Marktgeschehen eingreifen. Hierzu gehören direkte und indirekte Subventionen bzw. Fördermittel und andere Arten der "Beteiligung der öffentlichen Hand an der Erstellung und Abgabe von Sach- oder Dienstleistungen".[42] Unter dem Aspekt der Art und Weise staatlichen Handelns lassen sich sämtliche Einzelinstrumente den Kategorien Ordnungs- oder Leistungspolitik zuordnen.

Darüber hinaus können die gleichen Instrumente unter zwei weiteren Gesichtspunkten betrachtet werden:

- So kann unterschieden werden, auf welche Marktseite die Instrumente einwirken. Während die einen Instrumente das Angebot beeinflussen, haben andere eine Veränderung der Nachfrage zum Ziel (angebots- und nachfragebezogene Instrumente).
- Schließlich kann zwischen der Subjekt- und der Objektseite differenziert werden. Objektbezogene Instrumente setzen nur an dem Gegenstand des politischen Interesses an, unabhängig von den dahinter stehenden Menschen, während subjektbezogene Instrumente sich ausdrücklich auf Merkmale und Eigenschaften der beteiligten Menschen beziehen (objekt- und subjektbezogene Instrumente).

---

41 Kühne-Büning, L.: Strategien, Instrumente und Ansätze wohnungspolitischer Interventionen (Kapitel 3.2), in: Kühne-Büning, L.; Heuer, J.H.B. (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Frankfurt und Hamburg 1994, S.221

42 Kühne-Büning, L., S.222

Vor diesem Hintergrund werden im folgenden zunächst die jeweils für die bauliche und für die freiräumliche Reaktivierung von Brachflächen bestehenden ordnungspolitischen Instrumente beschrieben und in ihren Wirkungen eingeschätzt, bevor die leistungspolitischen Instrumente dargestellt werden.

5.2 Rechtliche Instrumente für die bauliche Reaktivierung

Die wichtigsten Instrumente, mit denen die Nutzung einer bisherigen Brachfläche festgelegt und diese Nutzung teilweise auch durchgesetzt werden kann, sind im Baugesetzbuch (BauGB) enthalten.[43] Dabei kann im Rahmen des BauGB sowohl die bauliche wie die freiräumliche Reaktivierung geregelt werden.

5.2.1 Grundsätzliches

In seinem ersten Paragrafen fordert das BauGB insbesondere "eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung", die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt, den Schutz und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen und "eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung" (§ 1 Abs.5 BauGB). Danach dürfte für die meisten Brachflächen ein Planungsbedarf bestehen, sofern die Zulässigkeit der Vorhaben nicht nach § 34 BauGB ("innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) beurteilt werden kann.

Die Richtung und der Inhalt der Planung können sich allerdings erst aus der Abwägung von durchaus widersprüchlichen Belangen ergeben, die - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - ebenfalls im § 1 herausgestellt werden. Mit implizitem Bezug auf die Frage des Brachflächenrecyclings betont das BauGB (in der genannten Widersprüchlichkeit),

- dass auf der einen Seite mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll (§ 1a Abs.1) und dass dabei landwirtschaftlich und als Wald genutzte Flächen möglichst unangetastet bleiben sollen (§ 1 Abs.5 Satz 3) - ein gewichtiges Argument für die bauliche Wiedernutzung von Brachflächen;

- dass auf der anderen Seite die sozialen und kulturellen Bedürfnisse insbesondere von Familien, jungen, alten und behinderten Menschen sowie die Aspekte Freizeit und Erholung zu berücksichtigen sind (§ 1 Abs.5 Nr.3) - ein ebenso gewichtiges Argument für die freiraum-bezogene Reaktivierung von Brachen in verdichteten Siedlungsgebieten.

Eine allgemeine Regel zum Umgang mit Brachflächen lässt sich aus diesen Grundsätzen also nicht ableiten. Vielmehr geht es darum, diese und weitere Belange in jedem konkreten Einzelfall "gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen" (§ 1 Abs.6 BauGB). Dabei kann die Wiedernutzung einer Brache entweder durch einen Bebauungsplan, der dem o.g. Abwägungsgebot gerecht wird, auf eine rechtliche Grundlage gestellt werden oder durch die Lage

---

[43] Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F.d.B. vom 27. August 1997, BGBl. I S.2141, ber. 1998 S.137, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 23. Juli 2002, BGBl. I S.2850

der Brachfläche oder einer Teilfläche in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil (Innenbereich nach § 34 BauGB) bestimmt werden.

5.2.2 Planungsrechtliche Zulässigkeit nach § 34 BauGB

Vor der Betrachtung, ob das Vorhaben die weiteren Zulässigkeitsanforderungen des § 34 BauGB erfüllt, ist zunächst zu prüfen, ob die Lage innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils bejaht werden kann.

Der Begriff Ortsteil setzt eine komplexartige Bebauung von einem gewissen Gewicht im Sinne einer organischen Siedlungsstruktur voraus, während unter einem Bebauungszusammenhang eine aufeinanderfolgende Bebauung zu verstehen ist, die trotz vorhandener Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit vermittelt.[44] Ferner muss der Bebauungszusammenhang eine in die Zukunft gerichtete maßstabsbildende Kraft besitzen. Somit dürfte eine Brachfläche hauptsächlich dann als Innenbereich einzuordnen sein, wenn es sich um kleinere Flächen handelt, bei denen der Bebauungszusammenhang nicht unterbrochen wird und die umgebende Bebauung die Fläche prägt.

Bei größeren Flächen ist dagegen im allgemeinen von Außenbereich (auch Außenbereich im Innenbereich) auszugehen, da diesen nach Aufgabe der Nutzung wegen der Funktionslosigkeit der Bausubstanz die maßstabsbildende Kraft und damit die Prägung fehlt. Ausnahmen bestehen in der Form von ehemals militärisch genutzten Flächen, die trotz des Brachfallens vermutlich durch die Möglichkeit einer zivilen Nachnutzung die erforderliche Prägung aufweisen. Dieses Kriterium ist bei ursprünglich von Soldatenfamilien bewohnten Wohngebäuden, die bei ausreichendem Gewicht einen Ortsteil darstellen, erfüllt. Strittig ist dagegen die Beurteilung bei Mannschaftsunterkünften.[45]

Für die Zulässigkeit von Bauvorhaben nach § 34 BauGB gilt, dass es in der Hand des Eigentümers liegt, das bestehende Baurecht in Bauaktivitäten umzusetzen. In der Fallstudie „Mannesmannröhren-Werke“ fand die Entwicklung der Fläche trotz ihrer Größe nach § 34 BauGB statt. Dies war aufgrund der fast flächendeckenden Bebauung mit Hallen möglich.

5.2.3 Entwicklung der Flächen über einen Bebauungsplan

Demgegenüber gilt für einen großen Teil von Brachflächen ein öffentliches Planungserfordernis (§ 1 BauGB). Aus diesem Grund erfolgt eine planerische Steuerung oftmals mit dem wichtigsten deutschen Planungsinstrument, dem Bebauungsplan. Daher muss für Brachen, die eine größere Fläche umfassen, in ihrem Zustand einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nicht gerecht werden oder im Rahmen von § 34 BauGB nicht hinreichend entwi-

---

44 Vgl.: Erbguth, W.; Wagner, J., Bauplanungsrecht, München 1998, Rdnr. 386

45 Vgl.: Steinebach, G.; Jacob, A.: Konversion – Stadtplanung auf Militärflächen, Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1997, S. 105

ckelt werden können, ein Bebauungsplan aufgestellt werden. Dies gilt nicht zuletzt in den Fällen, in denen städtebaulich etwas anderes erreicht werden soll als das, was im Rahmen von § 34 BauGB aufgrund der unmittelbaren Nachbarschaft oder auch der weiteren Umgebung des Grundstücks zulässig wäre.[46] Dabei kann ein Bebauungsplan nicht nur die Grundlage für die bauliche Wiedernutzung einer Brache bilden, sondern auch freiräumliche Folgenutzungen festsetzen.

Bei Flächen bestimmter Fachplanungsträger nach § 38 BauGB ist die Gemeinde in der Ausübung ihrer Planungshoheit beschränkt. Ein Wechsel der Planungshoheit zur Gemeinde erfordert die Entwidmung durch einen hoheitlichen Akt, der für jedermann klare Verhältnisse schafft.[47] Das betrifft insbesondere die Wiedernutzung von Liegenschaften der Deutschen Bahn AG. Ähnliche Aussagen können für aufgegebene militärische Flächen nach § 37 BauGB oder Bergbauflächen getroffen werden, bei denen zunächst die Aufstellung und der Abschluss eines Abschlussbetriebsplans notwendig ist. Die Umwidmung der bisher außerhalb der kommunalen Planungshoheit liegenden Flächen erfordert einen kompletten planerischen Neubeginn.[48] Dafür sind ggf. zunächst Änderungen im Flächennutzungsplan und teilweise in Regionalplänen notwendig.

Wenn die Entscheidung für die Bebauung einer Brachfläche getroffen ist, stellt das BauGB den Kommunen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um die Realisierung dieser Planungen zu erreichen. Dabei hat sich in der Praxis gezeigt, dass das Interesse von geeigneten Investoren von besonderer Bedeutung ist. Die Zuführung der Fläche zur beabsichtigten Nutzung wird dabei nur sichergestellt, wenn der Bebauungsplan nicht als reiner „Angebotsplan“ aufgestellt wird, sondern bereits konkretes Investitionsinteresse besteht und die Entwicklungsvorstellungen des Investors mit denen der Gemeinde in Übereinstimmung gebracht werden können. Vorteilhaft ist in dieser Hinsicht, wenn bereits der Erwerb der Fläche durch den Investor stattgefunden hat.

5.2.4 Umlegung, Gebote und Enteignung

Eine förmliche Umlegung ist auf Brachflächen meist nicht notwendig. Umlegungen in amtlicher oder freiwilliger Form dienen der zweckmäßigen Gestaltung bebauter und unbebauter Grundstücke für die bauliche oder sonstige Nutzung, wobei Flächen für benötigte Erschließungsanlagen, Grün- und öffentliche Verkehrsflächen dem Bedarfsträger zu übereignen sind. Nach Wahl der Gemeinde ist dabei der Wertzuwachs der Grundstücke durch die Neuordnung entweder durch Flächenbeiträge oder Geldzahlungen abzuschöpfen. Damit ist die Herbeiführ-

---

46 Vgl. Dieterich. H. et al.: Konversion militärischer Flächen, Hrsg.: Wüstenrot Stiftung Deutscher Eigenheimverein, Stuttgart 1994, S. 45

47 Vgl. Urteil VGH Baden-Württemberg vom 21.3.2000- 8 S 2126/98

48 Vgl.: Steinebach, G.; Jacob, A.: Konversion – Stadtplanung auf Militärflächen, Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1997, S. 105

rung der vorgesehenen Nutzung auf den Grundstücken sowie die Finanzierung der öffentlichen Aufwendungen teilweise sichergestellt.

Besteht keine Verkaufsbereitschaft der Alteigentümer, kann die Sanierung der Bodenkontaminationen und die Wiedernutzbarmachung auch durch die Aufstellung eines Bebauungsplanes nicht ohne weiteres erzwungen werden. Eine Anordnung zur Sanierung dürfen die zuständigen Ordnungsbehörden nur zur Abwehr einer akuten Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne des polizeilichen Gefahrenbegriffs aussprechen. [49]

Das Instrument des Baugebots nach § 176 BauGB ist für Baulücken, jedoch nicht für mehrere Hektar umfassende Brachen zugeschnitten und durchsetzbar. Mit einem Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) können bauliche Anlagen oder Reste baulicher Anlagen, die eine Neunutzung behindern, beseitigt werden. Das oftmals entscheidende Hemmnis der Altlasten wird dadurch nicht ausgeräumt.[50]

Eine Enteignung zur Nutzung eines Grundstücks entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes oder zu dessen Vorbereitung ist nach § 85 Abs.1 Nr.1 BauGB ausdrücklich zulässig, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann. Diese Vorraussetzungen sind in vielen Fällen gegeben, doch wird die Anwendung durch die Planakzessorietät erschwert.[51] Der seltene Einsatz ist aber vor allem durch den Widerstand der Grundeigentümer oder von Politik und Verwaltung selbst zur Durchsetzung dieses letzten Mittels zur Realisierung gemeindlicher Zielvorstellungen begründet.

5.2.5 Zwischenerwerb

Ein Zwischenerwerb der brachliegenden Flächen durch die Kommune, der unter bestimmten Voraussetzungen auch gegen den Willen des Eigentümer mittels Enteignung durchsetzbar ist (z.B. bei einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme), oder durch einen Investor ist häufig unumgänglich, wenn die Mobilisierung von Brachen sichergestellt werden soll.

Bei der Vergabe der Grundstücke an Bauwillige ist die Gemeinde in der Lage, soziale, ökologische oder städtebauliche Kriterien, z. B. durch Bereitstellung der Baugrundstücke an gering verdienende Personengruppen zu einem ermäßigten Preis, berücksichtigen zu können. Die Bebauung der veräußerten Grundstücke kann durch privatrechtlich vereinbarte Baupflichten und Rückkaufrechte, falls der Eigentümer seinen Verpflichtungen nicht nachkommt,

---

49 Vgl.: Kanngießer, E./Schuhr, W., Analyse der Altlastenproblematik in der Grundstückswertermittlung, in: GuG, Heft 6/1998, S. 338

50 Vgl.: Dieterich, H. et. al., Umwidmung brachliegender Gewerbe- und Verkehrsflächen, Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bad Godesberg 1985, S. 216 ff.

51 Vgl.: Ebd., S. 221

abgesichert werden. Insbesondere bei größeren Maßnahmen ist es von Vorteil, wenn alle Flächen in der Hand eines Eigentümers sind.

Problematisch ist das schwer kalkulierbare finanzielle Risiko des Durchgangserwerbs. Nicht vorhersehbare Kosten für die Sanierung von Bodenkontaminationen, die Beseitigung von Fundamenten und Aufschüttungen, zeitliche Verzögerungen des Verfahrens oder eine nur schleppende Vermarktung der Baugrundstücke aufgrund mangelnder Nachfrage können die Wirtschaftlichkeit gefährden. Die u. U. hohen Zwischenfinanzierungskosten erfordern eine schnelle Verwertung der Flächen und damit ein marktgängiges Konzept. Darüber hinaus kann ein Zwischenerwerb durch die Gemeinde angesichts der vielfach angespannten Haushaltslage an der nicht tragbaren Belastung der Vorfinanzierung durch Grunderwerb und Entwicklung der Fläche scheitern. Gerade bei altlastenbehafteten Grundstücken übersteigen die Kosten einer Sanierung von Kontaminationen oftmals die finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand.

Letztendlich stellt auch die Vorgehensweise des Grundstücksfonds einen öffentlichen Zwischenerwerb dar. Die Zielsetzung des Grundstücksfonds ist die Entwicklung insbesondere der für die Stadtentwicklung wichtigen Altstandorte, welche die städtebauliche und strukturelle Entwicklung hemmen und von der Privatwirtschaft mangels Rentierlichkeit nicht reaktiviert werden. Die relevanten Flächen weisen dementsprechend bei entsprechender Größe in Bezug auf die Kosten der Altlastenbeseitigung, der Entwicklung insgesamt und den Planungsbedarf einen erhöhten Handlungsbedarf zur Reaktivierung auf. Gleichzeitig sind mit der Überplanung nur geringe maßnahmebedingte Bodenwertsteigerungen verbunden.

5.2.6 Besonderes Städtebaurecht

Die Anwendung des besonderen Städtebaurechts ist nur unter besonderen Voraussetzungen möglich, die sich unter anderem aus der Zulässigkeit der Abschöpfung entwicklungs- bzw. sanierungsbedingter Bodenwertsteigerungen ergeben, die einen Eingriff in das Grundeigentum bedeuten. Mit der förmlichen Festlegung als Sanierungs- oder Entwicklungsgebiet bestehen besondere Voraussetzungen zur Aufnahme der Vorhaben in die staatlichen Städtebauförderungsprogramme.

Mit Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen werden sowohl Flächen erstmalig entwickelt als auch durch städtebauliche Neuordnung (z. B. Umnutzung von brachliegenden Kasernen und Industrieflächen) einer neuen Entwicklung zugeführt.[52]

Der Einsatz der Entwicklungsmaßnahme ist an strenge gesetzliche Voraussetzungen gekoppelt. Dieser Umstand ergibt sich neben der Möglichkeit des Erwerbs der Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Wert aus der Eigenschaft, dass mit Hilfe des Entwicklungsrechts

---

[52] Vgl.: Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren (Hrsg.), Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, München o. J., S. 2

der vorgesehene Zwischenerwerb der Grundstücke im Entwicklungsbereich auch gegen den Willen der Eigentümer möglich ist. So kann ohne gültigen Bebauungsplan enteignet werden. Damit ist mit dem Einsatz des Entwicklungsrechts der Zwischenerwerb zu einem für die Gemeinde tragbaren Preis unter Ausschluss überzogener Kaufpreisvorstellungen der Alteigentümer möglich.

Die besonderen Zulassungsvoraussetzungen sehen vor, dass es sich bei den zu entwickelnden Bereichen um Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets mit einer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder für die angestrebte Entwicklung des Landesgebietes oder der Region handelt. Darüber hinaus hat eine Gemeinde zu prüfen, ob sich ihre Planungsziele nicht auch mit anderen städtebaulichen Instrumenten hätten verwirklichen lassen. Dabei ist durch das BauROG 1998 klargestellt worden, dass der Frage, ob nicht durch die Anwendung vertraglicher Vereinbarungen die angestrebten Ziele und Zwecke gleichwertig erreicht werden können, oder Eigentümer nicht zum Verkauf der Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Wert bereit sind, besondere Bedeutung zukommt.[53]

Oft reicht schon die Durchführung von Voruntersuchungen für die Anwendung einer Entwicklungsmaßnahme aus, um die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer zum Abschluss von Verträgen zu erhöhen. Die Entwicklungsmaßnahme muss zur Verwirklichung der städtebaulichen Ziele aus Allgemeinwohlgründen erforderlich und innerhalb einer angemessenen Frist durchführbar sein.[54] Die Wiedernutzung von Brachflächen kann nach heutigem Recht das erforderte Allgemeinwohl begründen (vgl.: § 165 Abs. 3 Nr. 2, 2. HS. BauGB).

Im Gegensatz zur Entwicklungsmaßnahme gelten bei der Sanierungsmaßnahme die Grunderwerbspflicht und die erleichterte Enteignungsmöglichkeit nicht. Dennoch kann der Erwerb von Grundstücken zum sanierungsunbeeinflussten Wert stattfinden. Die Sanierungsmaßnahme ist das geeignetere und zulässige Instrument, wenn der kommunale Zwischenerwerb nicht erforderlich ist. Das ist z. B. der Fall, wenn keine grundlegende bauliche Umnutzung der Fläche beabsichtigt ist, sondern beispielsweise militärische Bauten umgenutzt bzw. instandgesetzt werden sollen. Im sog. vollen Verfahren gemäß §§ 153-155 BauGB gelten aber die Regelungen zur Abschöpfung sanierungsbedingter Bodenwertsteigerungen.

5.2.7 Städtebauliche Verträge

Die Anwendung von Kooperationsmodellen stellt eine Alternative zum Zwischenerwerb dar. Städtebauliche Verträge dienen der Erfüllung städtebaulicher Aufgaben und bezwecken, das städtebauliche Instrumentarium sowohl zu ersetzen als auch zu ergänzen. Der Grundgedanke

---

53 Vgl.: Bielenberg, W., in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, München 2000, § 165 Rdnr. 7

54 Vgl.: Degenhard, C., Möglichkeiten und Grenzen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme neuen Rechts, in: DVBl, Heft 9/1994, S. 1044

hierbei besteht darin, dass durch einen die Satzung begleitenden städtebaulichen Vertrag dem Begünstigten Pflichten oder Bindungen auferlegt werden, um die Gemeinde von ihren Aufgaben zu entlasten.

Grenzen der vertraglichen Absprachen setzen das Kopplungsverbot in seiner besonderen Ausformung des § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB und als ein weiterer Bestandteil desselben das Kausalitätsprinzip (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB), welches besagt, dass übernommene Leistungen Voraussetzung oder Folge des Vorhabens sein müssen. Ferner ist die Bestimmung des § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB bedeutsam, wonach übernommene Leistungen sich den gesamten Umständen nach am Gebot der Angemessenheit zu orientieren haben.[55] Zur Beurteilung, ob eine Kostenvereinbarung angemessen ist, steht bei Bauwilligen die Rentabilität der Gesamtinvestition trotz der Übernahme von Entwicklungs- oder Folgekosten im Vordergrund. Vertragspartner, deren wirtschaftliches Interesse auf eine gewinnbringende Verwertung der Grundstücke gerichtet ist, werden sich nur zur einer vertraglichen Übernahme verpflichten, wenn nach der Veräußerung noch ein Gewinn aus der Bodenwertsteigerung verbleibt.[56]

5.3 Rechtliche Instrumente für die freiräumliche Reaktivierung

Die ordnungspolitischen Instrumente, vereinfacht gesagt also die Ge- und Verbote für das freiräumliche Recycling von Brachflächen finden sich ebenfalls im Planungsrecht, darüber hinaus aber auch im Natur(schutz)- und im Umweltrecht.

5.3.1 Baugesetzbuch

Auch um die Wiedernutzung einer Brache als Freiraum zu regeln, bedarf es im allgemeinen der Bauleitplanung oder – unter Umständen – der Landschaftsplanung (siehe Kapitel 5.3.2). Wenn also die Entscheidung für eine freiraum-bezogene Reaktivierung oder für einen höheren Freiraumanteil, z.B. im Rahmen eines Dienstleistungsparks, gefallen ist, muss die entsprechende Nutzungsart (z.B. öffentliche Grünfläche, Parkanlage, Fläche zur Entwicklung von Natur und Landschaft) im Flächennutzungsplan dargestellt und in einem Bebauungsplan festgesetzt werden.

a. Aufhebung einer zulässigen Nutzung

Eine solche Ausweisung kann aber bedeuten, dass der Eigentümer - wenn seine Brachfläche im rechtlichen Sinne bisher grundsätzlich baulich nutzbar war - seine Baurechte verliert bzw. dass die bisher zulässige Nutzung aufgehoben wird. In diesem Fall, also bei der Aufhebung einer zulässigen Nutzung (§ 42 BauGB) kann der Eigentümer gewisse Entschädi-

---

55 Vgl.: LBS (Hrsg.), Leitfaden Wohnbaulandbereitstellung, Bonn 1999, S. 42

56 Vgl.: Bunzel, A./Coulmals, D./Metscher, W./Schmidt-Eichstädt, G., Städtebauliche Verträge, Berlin 1995, S. 110

gungsansprüche an die Kommune stellen – eine Frage, die allerdings einer genaueren Überprüfung bedarf.

b. Brachen und naturschutzrechtlicher Ausgleich

Baumaßnahmen bedeuten im allgemeinen einen Eingriff in Natur und Landschaft, der einen gewissen ökologischen Ausgleich erforderlich macht. Diese Eingriffs- und Ausgleichsregelung war noch vor wenigen Jahren ausschließlich durch das Bundesnaturschutzgesetz und die entsprechenden Ländergesetze geregelt, ist inzwischen aber auch in das BauGB aufgenommen worden.

Diese Regelung kann für die freiräumliche Reaktivierung einer Brache folgende Perspektive eröffnen: Grundsätzlich ist es danach möglich, dass eine Kommune einen Eingriff in Natur und Landschaft ausgleicht, indem sie eine Brachfläche in eine Grünfläche umwandelt und diese im Flächennutzungsplan sowie im Bebauungsplan dementsprechend als Ausgleichsfläche darstellt bzw. festsetzt. (§ 1a Abs.3, § 5 Abs.2a und § 9 Abs.1a BauGB)

Soweit Kommunen Eingriffs- und Ausgleichsmaßnahmen in einem sogenannten „Öko-(Punkte-)Konto“ bilanzieren, können renaturierte Brachen mit positiven bzw. Plus-Punkten zu Buche schlagen. Vorstellbar ist auch, dass so manche Brache ohne besondere Maßnahmen zur Renaturierungsmaßnahmen, einfach aufgrund der Zeitdauer und der bereits erfolgten natürlichen Sukzession als Ausgleichsflächen in Betracht kommen.

Trotzdem kann die Darstellung bzw. Festsetzung als Fläche für Ausgleichsmaßnahmen bedeuten, dass eine bisher zulässige Nutzung der Brachfläche aufgehoben wird. Da diese Aufhebung aber mit einer Planungs- oder Baumaßnahme an einem anderen Standort verknüpft ist, lassen sich in diesem größeren Zusammenhang evtl. Entschädigungsfragen lösen, weil der Verursacher des Eingriffs in Natur und Landschaft die Kosten für die Ausgleichsmaßnahme tragen muss. Soweit ein kommunales Ökokonto mit einem realen Konto verknüpft ist, in das Eingriffsverursacher Ausgleichsgelder einzahlen müssen, können evtl. erforderliche Entschädigungen auch in diesem Rahmen abgewickelt werden können. Denkbar ist auch der umgekehrte Weg, dass nämlich Eigentümer von spontan renaturierten Brachen diese als potentielle Ausgleichsflächen an Kommunen herantragen und zum Verkauf anbieten.

In einem vergleichbaren Sinne, allerdings im Rahmen der Landes- und Regionalplanung, wurde bereits Ende der 1980er Jahre eine Brachfläche der Eisen- und Stahlindustrie in Duisburg-Meiderich planerisch in Freiraum umgewandelt - als Ausgleich für ein neues Gewerbegebiet auf der linken Rheinseite - und im Rahmen der Internationalen Bauausstellung EmscherPark zum Landschaftspark Duisburg-Nord entwickelt. Ein Nebeneffekt dieser Art von Reaktivierung war die Einsparung von verschiedenen Kosten, die bei einer Baureifmachung der Brache angefallen wären, insbesondere die Kosten

- für den Abbruch einer ganzen Reihe von Betriebsanlagen, die stattdessen - erinnernd an alte Burgruinen - in das Parkkonzept integriert wurden, und

- für die Beseitigung eines Teils der Altlasten, der stattdessen - zum Teil sogar fast nur symbolisch - gesichert wurde.

Inwieweit die Kommunen über das Fallbeispiel Duisburg-Nord hinaus Erfahrungen mit Brachflächen als naturschutzrechtlichen Ausgleichsflächen gesammelt haben und ob sich daraus eine Ausgleichsstrategie ableiten lässt, bedarf einer genaueren Evaluation.

c. Entsiegelungsgebot und Entschädigungsansprüche

Grundsätzlich ist es möglich, dass eine Kommune auf der Grundlage eines Bebauungsplanes sogar ein Rückbau- und Entsiegelungsgebot ausspricht, insbesondere für dauerhaft nicht mehr genutzte Flächen. (§ 179 BauGB) Je nach den konkreten Umständen des Einzelfalls kann ein solches Gebot auf Seiten des Flächeneigentümers Entschädigungsansprüche nach sich ziehen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht auszuschließen, dass Kommunen auf solche Gebote von vornherein verzichten, um eventuelle oder Entschädigungsansprüche auch eine politische bis juristische Auseinandersetzung um diese Frage zu vermeiden.

d. Sanierungsmaßnahmen

Sofern in einem Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen, zu denen sowohl Brachflächen als auch Defizite in der Ausstattung mit Grünflächen u.ä. gehören können, können städtebauliche Sanierungsmaßnahmen vorgenommen werden, in deren Rahmen auch neue Freiräume, ggfs. auch auf Brachen, geschaffen werden. (§ 136 BauGB)

Angesichts der besonderen Voraussetzungen, die für Sanierungsmaßnahmen erfüllt sein müssen, und angesichts des aufwändigen Verfahrens ist vielleicht verständlich, dass hierzu bisher keine kommunalen Erfahrungsberichte vorliegen.

f. Zwischenresümee

Das BauGB enthält einige Instrumente, die grundsätzlich auch zur freiräumlichen Reaktivierung von Brachen beitragen können. Hierzu gehören Festsetzungsmöglichkeiten im Rahmen von Bebauungsplänen, die naturschutz-bezogene Eingriffs-Ausgleichs-Regelung, Rückbau- und Entsiegelungsgebote sowie das Instrument der Sanierung. Die praktische Relevanz und die Erfahrungen, die in den Kommunen mit diesen Regelungen gesammelt wurden, sind bisher aber noch nicht systematisch ausgewertet worden und bedürfen einer sorgfältigen Evaluation.

5.3.2 Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen (LG NRW)

Das Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen[57] ist die Konkretisierung und Umsetzung des Bundesnaturschutzgesetzes, das in seinen meisten Regelungen ein Rahmengesetz darstellt.[58] Dabei geht das Landschaftsgesetz in verschiedenen Aspekten über die Bundesvorschriften hinaus.

Die Aufgabe des LG NRW liegt – wie es im Titel des Gesetzes heißt - in der "Sicherung des Naturhaushalts" und in der "Entwicklung der Landschaft". Im Vordergrund steht dabei der Schutz der vorhandenen, land- und forstwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaft sozusagen 'vor den Toren der Städte'.

Besonders bemerkenswert ist allerdings, dass das LG NRW einen eigenen Paragrafen zur "Zweckbestimmung für Brachflächen" enthält (§ 24 LG NRW). In diesem Rahmen liefert das LG NRW sogar eine Legaldefinition:

> *"Als Brachflächen gelten Grundstücke, deren Bewirtschaftung aufgegeben ist oder die länger als drei Jahre nicht genutzt sind, es sei denn, dass eine Nutzung ins Werk gesetzt ist." (§ 24 Abs.2 LG NRW)*

Für derartige Brachen kann in einem als Satzung beschlossenen Landschaftsplan eine "Zweckbestimmung" festgesetzt werden. Der Landschaftsplan kann danach vorsehen, dass Brachen

> *"entweder der natürlichen Entwicklung überlassen oder in bestimmter Weise genutzt, bewirtschaftet oder gepflegt werden müssen." (§ 24 Abs.1 LG NRW)*

Geradezu selbstverständlich sind bei solchen Festsetzungen

> *"die wirtschaftlichen Absichten des Eigentümers oder Nutzungsberechtigten angemessen zu berücksichtigen." (§ 24 Abs.1 LG NRW)*

Allerdings büßt die landschaftsplanerische Möglichkeit zur "Zweckbestimmung für Brachflächen" dadurch an Bedeutung ein, dass der Landschaftsplan grundsätzlich nur im planerischen Außenbereich gültig ist, wo nur verhältnismäßig wenige Industrie- und Gewerbebrachen liegen, die für die innerörtliche Freiraumversorgung relevant sind.

Ein Landschaftsplan kann sich nur dann auf Flächen im Innenbereich erstrecken, wenn diese "im Zusammenhang mit dem baulichen Außenbereich stehen" und in einem Bebauungsplan als Grünfläche oder ähnlich ausgewiesen sind. (§ 16 Abs.1 LG NRW) Für Brachflächen innerhalb von Siedlungsgebieten kann ein Landschaftsplan also nur dann freiraum-bezogene Regelungen treffen, wenn bereits durch einen Bebauungsplan die planungsrechtlichen Vor-

---

57 Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz - LG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 2000, GV. NRW. 2000 S.568

58 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 2002, BGBl. I S.1193

aussetzungen hierfür geschaffen worden sind. Deren Bedingungen wiederum wurden bereits im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigt.

Da das neue Bundesnaturschutzgesetz, an das das LG NRW in nächster Zukunft angepasst werden muss, eine flächendeckende Landschaftsplanung vorsieht, hat das Land NRW die Aufgabe, die Landschaftsplanung im Innenbereich zu regeln und in diesem Kontext auch die Brachen flächendeckend zu berücksichtigen.

5.3.3 Bundeswaldgesetz und Landesforstgesetz Nordrhein-Westfalen

Aufgrund des Bundesnaturschutzgesetzes können Brachflächen oder Teile davon unter Naturschutz 'geraten', wenn sich auf ihnen bestimmte Biotoptypen entwickeln, die unmittelbar unter dem Schutz des Gesetzes stehen (§ 30 BNatSchG). Praktisch ist es aber doch sehr unwahrscheinlich, dass einer der unmittelbar gesetzlich geschützten Biotope auf einer Industrie-, Gewerbe- oder Verkehrsbrache entsteht. Demgegenüber ist es vor allem eine Frage der Zeit, bis auf Brachflächen im Zuge des natürlichen Sukzessionsprozesses Wald heranwächst:

> *"Wald im Sinne dieses Gesetzes ist jede mit Forstpflanzen bestockte Grundfläche:" (§ 2 Abs.1 Bundeswaldgesetz)*[59]

Praktisch hängt die Waldeigenschaft einer bisherigen Brache natürlich vom Alter und von der Dichte des Baumbestandes sowie von der Größe der bestockten Fläche ab.

Sobald aber ein Wald auf einer Brache behördlich festgestellt wurde, steht dieser Wald wie jeder andere unter dem Schutz des Bundeswald- bzw. des Landesforstgesetzes.[60] Dieser Schutz bedeutet zweierlei:

- während zum einen die Dispositionsmöglichkeiten des Eigentümers über seine Brachfläche eingeschränkt werden,
- kann zum anderen auch der Umgang der Öffentlichkeit mit bewaldeten Brachen leichter reguliert werden.

So gilt zum einen, dass eine "Umwandlung von Wald in eine andere Nutzungsart" nicht mehr so ohne weiteres möglich, sondern genehmigungsbedürftig und im allgemeinen mit einer Ersatzaufforstung verbunden ist (§ 9 Bundeswaldgesetz, § 39 LFoG). Wenn also der Eigentümer einer Brache es zulässt, dass auf seiner Fläche im Zuge der natürlichen Sukzession ein Birkenwäldchen heranwächst, dann kann diese Brache nicht mehr so einfach als z.B. Gewerbestandort reaktiviert werden. Vielmehr müssen zuvor die Birken gerodet werden, wofür eine Genehmigung eingeholt und u.U. ein Ersatzwald angepflanzt werden muss.

---

59 Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) vom 2. Mai 19755, BGBl. I S.1037, zuletzt geändert durch Art. 204 der Verordnung vom 29. Oktober 2001, BGBl. I S.2785

60 Landesforstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesforstgesetzes - LFoG), Bekanntmachung der Neufassung vom 24. April 1980, GV. NW. 1980 S.546, zuletzt geändert durch Artikel II Nr.4 des Gesetzes vom 19.12.2001, GV. NRW. S.876

Zum anderen erhalten der Waldbesitzer bzw. die Forstbehörde verschiedene Möglichkeiten, Besucher zu lenken und z.B. Bereiche mit besonderen (Unfall-) Risiken zu sperren. (§ 14 Bundeswaldgesetz, §§ 2-6b LFoG über das Betreten des Waldes) Auch die Pflege eines Waldes ist "sowohl in finanzieller als auch in rechtlicher Hinsicht sehr viel einfacher ... als bei öffentlichen Grünanlagen und Parks."[61] So müssen Waldwege weder besonders befestigt, noch von Laub geräumt oder im Winter etwa gegen Glatteisgefahren gestreut werden. Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen der Internationalen Bauausstellung EmscherPark mehrere Projekte unter dem Arbeitstitel "Wilder Industriewald" ins Leben gerufen (vgl. Kapitel 6.4)

Um solche Entwicklungen in Zukunft nicht mehr dem Zufall überlassen zu müssen, sondern besser steuern zu können, haben - wie uns in den Experteninterviews mitgeteilt wurde - zwischen großen Brachflächeneigentümern und dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen verschiedene Abstimmungen stattgefunden, um eine Klassifizierung "wilder Industriewälder" zu entwickeln, die vom Industriewald auf Dauer bis zu verschiedenen temporären Bestimmungen reicht.

5.3.4 Bundes-und Landesbodenschutzgesetz

Das Bundes-Bodenschutzgesetz[62] hat zum Ziel,

> *"nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen." (§ 1 BBodSchG)*

Dabei unterscheidet das BBodSchG zwischen natürlichen, historischen und ökonomischen Funktionen. Dabei geht es im einzelnen um

"1. natürliche Funktionen als
   a) Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen,
   b) Bestandteil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen,
   c) Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere zum Schutz des Grundwassers,
2. Funktionen als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte sowie
3. Nutzungsfunktionen als
   a) Rohstofflagerstätte,
   b) Fläche für Siedlung und Erholung,
   c) Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung,
   d) Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung." (§ 2 Abs.2 BBodSchG)

---

61 Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen 1998. Hrsg.: Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1998, S.31

62 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz - BBodSchG) vom 17. März 1998, BGBl. I S.502, geändert am 9. September 2001, BGBl. I S.2331

Unübersehbar sind mögliche Konflikte zwischen einigen dieser Funktionen. Insofern kann der Schutz im Sinne des BBodSchG nicht ausschließlich im Freiraumschutz liegen, zumal das Gesetz nur

> *"auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten Anwendung"*

findet (§ 3 Abs. 1 BBodSchG),

> *"die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen." (§ 2 Abs.3 BBodSchG)*

Trotz dieser Einschränkungen kann das BBodSchG einen eigenen Beitrag zum Freiraumschutz auf Brachflächen leisten, und zwar durch seine Vorschrift zur "Entsiegelung" (§ 5 BBodSchG), die Überschneidungen mit dem "Rückbau- und Entsiegelungsgebot" im BauGB (§ 179) aufweist. Danach können Grundstückseigentümer unter bestimmten Umständen zur Entsiegelung verpflichtet werden:

- Dabei muss es sich um "dauerhaft nicht mehr genutzte Flächen" handeln,
- die Versiegelung muss im Widerspruch zu planungsrechtlichen Festsetzungen stehen,
- die Entsiegelung muss für den Eigentümer zumutbar sein.

Insofern bildet die Entsiegelungsregelung eine Ergänzung zu entsprechenden Regelungen in Bebauungs- und Landschaftsplänen, auf deren Voraussetzungen bereits hingewiesen wurde.

Das Landesbodenschutzgesetz[63] geht an mehreren Punkten über das Bundesrecht hinaus, und zwar sowohl im Bereich der Vorsorge wie auch in Fragen der Sanierung. Unter anderem eröffnet das Landesbodenschutzgesetz die Möglichkeit, Bodenschutzgebiete festzulegen (§ 12 LbodSchG), es fordert über "Vorsorgemaßnahmen gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen" hinaus auch den Schutz der Böden vor Erosion, Verdichtung und "anderen nachteiligen Einwirkungen" (§ 1 Abs.2 LbodSchG). Schließlich werden "die damit befassten Stellen" verpflichtet, sich für eine vorrangige Wiedernutzung von baulich veränderten und ähnlichen Flächen einzusetzen (§ 4 Abs.3 LbodSchG). Im Vordergrund des Landesbodenschutzgesetzes steht somit die Erhaltung vorhandener Freiräume und bauliche Reaktivierung von Brachen.

5.3.5 Zwischenresümee

Ordnungspolitische bzw. planungsrechtliche Instrumente zur freiräumlichen Reaktivierung von Brachflächen sind enthalten im Baugesetzbuch, in den Bodenschutz-, Naturschutz- und Waldgesetzen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen.

---

63 Landesbodenschutzgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LbodSchG NRW) vom 9. Mai 2000

Dabei hat die Erhaltung der noch vorhandenen Landschafts- und Grünräume auf der Ebene der politischen Ziele ein besonderes Gewicht. Implizit folgt daraus ein Vorrang für die bauliche Reaktivierung von Brachen. Die bauliche Folgenutzung von Brachflächen muss zwar planungsrechtlich, vor allem durch die Aufstellung von Bauleitplänen flankiert werden. Ihre Realisierung ist allerdings eine Aufgabe, die von den Behörden weniger mit ordnungsrechtlichen Instrumenten durchgesetzt, sondern eher durch geeignete Organisationsformen, das Prozessmanagement und förderpolitische Instrumente unterstützt werden kann.

Für durchaus spontan wiederbewaldete Brachen gilt ein beinahe automatischer Schutzmechanismus, der im Bundeswald- und Landesforstgesetz begründet ist und der aber vertraglich zwischen dem Land und den Eigentümern in einen abgestuften Schutz umgewandelt worden ist. Eine weiter gehende aktive freiräumliche Revitalisierung bedarf allerdings einer entsprechenden Bauleit- und Landschaftsplanung. Diese Revitalisierung kann im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffs-Ausgleichs-Regelung als ökologische Ausgleichsmaßnahme auch realisiert werden. Alle anderen Instrumente wie Rückbau- und Entsiegelungsvorschriften, landschaftsplanerische Zweckbestimmungen oder die Aufhebung zulässiger Nutzungen können Entschädigungsansprüche des Grundeigentümers nach sich ziehen. Welche praktische Bedeutung diese Instrumente haben, bedarf allerdings noch einer genaueren Evaluation. In den Einzelfällen, die in den Expertengesprächen genannt wurden und in der Literatur beschrieben sind, verdankt sich die freiräumlichen Reaktivierung insbesondere dem eigenen Interesse der Eigentümer, die als Nebeneffekt z.B. Kosten für die Baureifmachung ihrer Brache einsparen und den ökologischen Ausgleich für einen anderweitigen Eingriff in Natur und Landschaft erfüllen konnten.

5.4 Leistungspolitische Instrumente

Während die ordnungspolitischen Instrumente den rechtlichen Rahmen bestimmen, in dem die Marktmechanismen wirksam werden können, greift die öffentliche Hand mit leistungspolitischen Instrumenten in das Marktgeschehen ein. Hierzu gehören direkte und indirekte Subventionen bzw. Fördermittel und andere Maßnahmen, mit denen sich die Behörden unmittelbar an der Erstellung und Vermarktung von Sach- oder Dienstleistungen beteiligen.[64]

5.4.1 Öffentliche Förderprogramme des Landes Nordrhein-Westfalen

Das Recycling von Brachflächen wird in NRW im Rahmen

- der Förderrichtlinien für die Stadterneuerung und
- des Ökologieprogramms Emscher-Lippe (ÖPEL)

[64] Kühne-Büning, L., S.222

gefördert. Diese Förderprogramme werden im folgenden beschrieben, während weitere spezielle Förderbestimmungen, wie sie z.B. in den EU-Gemeinschaftsinitiativen „URBAN“, das sich in NRW nur auf die Dortmunder Nordstadt bezieht, oder „INTERREG“, das sich auf Grenzregionen bezieht, enthalten sind, nicht aufgearbeitet wurden.

a. Stadterneuerungsprogramm 2002

Seit Anfang der 80er Jahre fördert das Land Nordrhein-Westfalen im Zuge der Städtebauförderung den Erwerb und die Nutzbarmachung brachgefallener Flächen durch die Kommunen. Mit den Förderrichtlinien von 1988 wurde hierzu das "kleinteilige Flächenrecycling" eingeführt. 1992 folgte mit der "Standortaufbereitung Wohnungsbau" ein Förderangebot, mit dem gezielt der Erwerb und die Aufbereitung von Brachflächen zur Schaffung von Wohnraum gefördert werden konnte. Die Neufassung der Förderrichtlinien Stadterneuerung zum 30. Januar 1998 erweitert dieses Förderangebot nochmals. So ist z.B. das Förderangebot auch für solche Grundstücke erstmals eingeführt worden, die nicht von der Kommune erworben werden, und kann das Flächenrecycling auch bei konkret feststehenden Nutzungszielen Anwendung finden.[65]

Die finanziellen Mittel werden vom Land NRW, vom Bund und von der Europäischen Union zur Verfügung gestellt.

Nachdem sich der Bund gegenüber den alten Ländern nach der deutschen Einheit aus der Städtebauförderung weitgehend zurückgezogen hatte, sind 1999 und 2000 die Bundesfinanzhilfen wieder deutlich gestiegen. Das Land Nordrhein-Westfalen stellt den Gemeinden im Jahr 2002 für die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der Stadterneuerung Städtebauförderungsmittel in Höhe von 210 Mio. Euro zur Verfügung (womit das Land seinen Programmrahmen gegenüber 2001 um 45 Mio. Euro übersteigt). Es handelt sich dabei um eine Mischfinanzierung, die neben Mitteln des Landes selbst Finanzhilfen des Bundes und der Europäischen Union enthalten (die Bundesmittel für NRW im Jahr 2002 betragen 54,4 Mio. Euro).

Darüber hinaus erwartet NRW im Jahr 2002 mindestens 5 Mio. Euro an EU-Mitteln für 16 Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf in der Ziel-2-Gebietskulisse. Diese Mittel werden über den Haushalt des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr für städtische Problemgebiete vergeben.[66]

Die Schwerpunkte der Stadtentwicklung und Förderung des Landes haben sich in den letzten Jahren verschoben. So wurde die Städtebauförderung seit Beginn der 90er Jahre schrittweise

---

65 vgl. Arbeitshilfe zu Nr. 15 der Förderrichtlinien Stadterneuerung vom 30.01.1998, S.5, nach: www.mswks.nrw.de/staedtebau/brachflaechen.htm

66 Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Stadterneuerungsprogramm NRW 2002, Düsseldorf, S.1f

zu einem strukturpolitischem Instrumentarium umgebaut. Außerhalb der Vorranggebiete der Regionalen Wirtschaftsförderung ist die Städtebauförderung inzwischen das zentrale strukturpolitische Investitionsinstrument geworden. Durch die „AGENDA 2000“ hat dies an Bedeutung zugenommen. Denn ab 2000 liegen fast 80% aller nordrhein-westfälischen Gemeinden außerhalb der Förderkulisse der Wirtschaftsförderung (271 von 396 Gemeinden). Für diese Gemeinden ist die Stadterneuerungsförderung das einzige zur Verfügung stehende strukturwirksame Förderinstrument. Dazu erklärt das zuständige Ministerium:

> *„Zielgenauer als bisher orientiert sich die Städtebauförderung dabei an den wichtigsten Bedarfsschwerpunkten und wird fachlich gebündelt mit Mitteln anderer Investitionsbereiche eingesetzt.“*[67]

Die Förderrichtlinien Stadterneuerung vom 30. Januar 1998 bieten Kommunen und Investoren Hilfen bei der Wiedernutzung von Brachflächen an. Dabei wird zum einen nach gebietsbezogenen Förderschwerpunkten und zum anderen - innerhalb der Stadterneuerung - nach förderfähigen Teilmaßnahmen unterschieden.

Förderpriorität haben Stadterneuerungsgebiete in gebietsbezogenen Schwerpunkten. Dazu gehören u.a. „Altstandorte“, zu denen neben Industriebrachen auch Konversionsflächen und nicht mehr betriebsnotwendige Gleis- und Betriebsflächen der Bahn sowie aufgegebene Flächen der Post zählen.[68] Für diese Flächen und die weiterhin nutzbaren Bausubstanzen sind bedarfs-gerechte innovative Lösungen zu entwickeln. Als denkbare Entwicklungsziele wird u.a. die Entwicklung hochwertiger Parks und Grünzüge sowie von Flächen für Bewegung, Spiel und Sport aufgeführt. Über die Nutzung der einzelnen Fläche hinaus bietet die Reaktivierung von Altstandorten die Chance, Stadtstrukturen neu zu ordnen und zu vernetzen.

Gefördert wird der Erwerb brachliegender oder mindergenutzter Flächen, auf denen künftig Maßnahmen zur Stadterneuerung nach den Förderrichtlinien Stadterneuerung durchgeführt werden. Gefördert wird des weiteren die Aufbereitung und Erschließung brachliegender oder mindergenutzter Flächen insbesondere zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohnungen. Förderfähig sind die „zuwendungsfähigen Ausgaben“ bis zu 30 Euro je Quadratmeter umgestalteter Fläche zuzüglich Grunderwerb.

Darüber hinaus wird der Erwerb, die Aufbereitung und Erschließung brachliegender oder mindergenutzter Flächen gefördert. Für große Brachen gibt es einen „Mobilisierungsvorbehalt“ des Grundstücksfonds des Landes:

---

67 www.mswks.nrw.de/staedtebau/stadterneuerung.htm

68 RdErl.d. Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport v. 30.1.1998: Einführungserlass zu den Förderrichtlinien Stadterneuerung des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 3.5 Altstandorte

> *„Bei großflächigen, siedlungsstrukturell bedeutsamen und wegen ihres Zustandes besonders schwierigen Brachen ist vorrangig das Instrumentarium des Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen anzuwenden“.*[69]

Hinsichtlich einer freiräumlichen Nutzung dieser Altstandorte führt der Einführungserlass zu den Förderrichtlinien Stadterneuerung des Landes NRW aus dem Jahr 1998 folgendes aus:

> *„In Abhängigkeit von der Lage, der städtebaulichen Einbindung und dem lokalen Bedarf (...) sind (...) die Entwicklung hochwertiger Parks und Grünzüge sowie von Flächen für Bewegung, Spiel und Sport denkbare Entwicklungsziele. Über die Nutzung der einzelnen Fläche hinaus bieten die Altstandorte die Chance, Stadtstrukturen neu zu ordnen und zu vernetzen.“*[70]

In Stadterneuerungsgebieten und ihrem Umfeld bekommt die Aufbereitung von Brachen zu Grünflächen einen gewissen Vorrang, wenn sie mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen verknüpft sind:

> *„Gefördert werden innerörtliche, wohnungsnahe, standortgerecht und naturnah gestaltete Grünflächen in Stadterneuerungsgebieten oder in unmittelbarer Zuordnung zu diesen. Vorrang haben Maßnahmen in Kombination mit Beschäftigungsmaßnahmen und zur Aufbereitung von Brachflächen.“*[71]

Antragsberechtigt sind Gemeinden und in Ausnahmen nicht-kommunale Träger, soweit sie Maßnahmen durchführen, deren Erfüllung ansonsten den Gemeinden obliegt.

b. Ökologieprogramm Emscher-Lippe

Im Zusammenhang mit der Internationalen Bauausstellung EmscherPark wurde 1991 das Ökologieprogramm Emscher-Lippe des nordrhein-westfälischen Umweltministeriums zusammen mit den entsprechenden Zuwendungsrichtlinien aufgelegt.[72] In diesem Rahmen können

> *"ökologische Gestaltungsmaßnahmen einschließlich des Grunderwerbs als Voraussetzung von Gestaltungsmaßnahmen"*

gefördert werden, wenn sie

---

69 RdErl. d. Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport v. 30.1.1998: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung), Teil II Nr. 14 Mobilisierung von Brachflächen

70 RdErl.d. Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport v. 30.1.1998: Einführungserlass zu den Förderrichtlinien Stadterneuerung des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 3.5 Altstandorte

71 RdErl. d. Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport v. 30.1.1998: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung), Teil II Nr. 11 Öffentliche Grünflächen

72 Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen für ökologische Maßnahmen im Rahmen des Ökologieprogramms im Emscher-Lippe-Raum (Förderrichtlinien Ökologieprogramm Emscher-Lippe), Gem. RdErl. d. Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft ... u.d. Miniteriums für Stadtentwicklung und Verkehr ... v. 6.5.1991

"zu einer nachhaltigen ökologischen Aufwertung im Emscher-Lippe-Raum ... führen." (Nr. 2.1 der Richtlinien)

Diese Fördermittel können auch zur Reaktivierung von Brachen in Anspruch genommen werden. Dabei war ursprünglich nur die Rede von

"Gefährdungsabschätzung, Sicherung und Sanierung von Altlasten mit dem Ziel, eine dauerhafte naturnahe Nutzung der Flächen zu sichern" (Nr.2.1.3).

Inzwischen ist die ÖPEL-Förderung in das sogenannte "Ziel 2-Programm NRW" integriert, das aus dem Regionalfonds EFRE der Europäischen Union kofinanziert wird. In diesem Rahmen geht es um die "Renaturierung von Flächen", die den Zielsetzungen

"- Abbau von bestehenden Umweltbelastungen
- Verbesserung des Freiraumangebotes und der Landschaftsqualität
- Verbesserung des regionalen Images als 'weicher' Standortfaktor
- Abbau von ökologischen Hemmnissen zur Entwicklung des Tourismus"

dienen soll. Ausrücklich liegt nun ein besonderer Schwerpunkt auf dem Flächenrecycling. Danach sind förderfähig:

"- Wiederherrichtung von Brachflächen zur Verbesserung der Grünausstattung ,
- Renaturierung von Industrie- und anderen Brachen für Freizeitzwecke,
- Erschließung dieser Flächen durch Rad- und Fußwege".[73]

Zur Umsetzung des Ziel 2-Programms stehen in Nordrhein-Westfalen für den Zeitraum 2000 bis 2006 fast 72 Mio. Euro zur Verfügung, von denen die Hälfte vom Europäischen Fonds für Regionalentwicklung, 40 Prozent vom Land und die verbleibenden 10 Prozent von den Kommunen getragen werden. Damit sollen Flächen in der Größe von 40 Hektar dekontaminiert werden und 520 Hektar an Grünflächen hergestellt werden.[74]

5.4.2 Unmittelbare Beteiligung der öffentlichen Hand

Während die Reaktivierung von Brachen im Rahmen von Förderprogrammen von der öffentlichen Hand vor allem mit finanziellen Mitteln unterstützt wird, geht das Engagement des Landes in den folgenden Projekten über die Vergabe von Fördermitteln hinaus. Bei diesen Projekten handelt es sich um

- den Grundstücksfonds,
- die Initiative "Bahnflächen zur Stadt machen",
- die Arbeit des "BICC" und
- den "Industriewald Ruhrgebiet".

---

[73] Emscher Landschaftspark - Förderprogramm 2000 bis 2006. Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, III-9-944.10.00.00 vom 27.8.2001

[74] Fundstelle: http://www.ziel2-nrw.de/html/c_k11332.php, Stand: 10.7.2002

a. Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen

Nachdem 1980 zunächst der Grundstücksfonds Ruhr zur Reaktivierung insbesondere von Zechen- und Industriebrachen eingerichtet worden ist, wurde er schon 1984 auf das gesamte Landesgebiet ausgedehnt. Bis 1997 - der bisher letzte Rechenschaftsbericht wurde 1998 veröffentlicht - wurde dem Grundstücksfonds für seinen Stammhaushalt fast 1 Mrd. DM zur Verfügung gestellt. Hinzu kamen spezielle Fördermittel in nahezu der gleichen Höhe. Zugleich konnte der Grundstücksfonds mehr als 400 Mio. DM aus seinen Erlösen aus Veräußerungen und Verpachtungen revolvierend einsetzen.

Geregelt sind die Tätigkeit des Grundstücksfonds und die Voraussetzungen für den Grunderwerb durch einen Runderlass des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr.[75] Danach sollen die Brachflächen, die der Grundstücksfonds erwirbt,

> *"vornehmlich in zentralen innergemeindlichen Lagen" liegen,*
>
> *"die städtebauliche und strukturpolitische Entwicklung hemmen und ggf. umweltpolitische Probleme darstellen" Nr. 1.2).*

Mit ihrer Reaktivierung sollen

> *"ein sonst notwendiger Flächenverbrauch verhindert" (Nr. 1.3.1) oder*
>
> *"grobe Fälle zerstörter Landschaft bereinigt werden." (Nr. 1.3.2)*

Grundlage für die Ankaufsentscheidung sind der Antrag der jeweiligen Gemeinde, die in ihrer Begründung die städtebauliche Zielsetzung, die Nutzungsabsichten sowie Informationen über Lage und Beschaffenheit der Fläche anzugeben hat. Weiterhin erforderlich sind ein bewertender Bericht des Regierungspräsidiums sowie eine grundstücksbezogene ergänzende Prüfung durch die Landesentwicklungsgesellschaft LEG. Die Ankaufentscheidung wird - heutzutage - vom Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport im Einvernehmen mit dem Finanzministerium getroffen.

Um den Erfolg zu sichern, müssen die Käufer der nun wieder nutzbaren und erschlossenen Flächen innerhalb von 2 Jahren mit der vorgesehenen Bebauung und Nutzung beginnen und - für den Fall, dass sie diese Verpflichtung nicht einhalten - eine Rückauflassungsvormerkung im Grundbuch eintragen lassen. Kommunen, die neu geschaffene Grünflächen erwerben, müssen sich für 25 Jahre verpflichten, diesen Zweck auch einzuhalten. (Nrn. 14. bis 14.4)

Insgesamt hat der Grundstücksfonds in Nordrhein-Westfalen bis zum 10.9.02 fast 200 Brachen mit über 2.600 Hektar Flächen aufgekauft, wobei diese Aufkäufe immer auf Antrag oder Anforderung der Kommunen geschahen. Während die Kommunen für die konkrete Planung

---

[75] Richtlinien für Ankauf, Freilegung, Baureifmachung und Wiederveräußerung von Gewerbe-, Industrie- und Verkehrsbrachen im Rahmen des "Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen" und des "Grundstücksfonds Ruhr". RdErl. d. Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr v. 29.10.1987

der Folgenutzung verantwortlich sind, übernimmt der Grundstücksfonds die Baureifmachung der Flächen, deren Kosten zu einem Teil aus öffentlichen Mitteln gedeckt und zu einem anderen Teil beim Flächenankauf sowie im Verkaufspreis berücksichtigt werden. Fast 1.400 Hektar hat der Grundstücksfonds bisher erfolgreich vermarkten können.[76]

b. Initiative „Bahnflächen zur Stadt machen“

Im Rahmen der Initiative „Bahnflächen zur Stadt machen“ hat das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport verschiedene Instrumente gebündelt, um gezielt die Probleme der Bahnflächenreaktivierung zu überwinden. Ein Teilprogramm ist das „Aktionsprogramm 100 Bahnhöfe“, das darauf zielt, historische Bahnhöfe zu erhalten, ihre Funktion zu sichern und ihr direktes Umfeld aufzuwerten. Das Programm „Moderationsverfahren zur Aktivierung von Bahnflächen“ vermittelt in Konflikten zwischen den Kommunen und der Bahn und versucht, Lösungswege aufzuzeigen. Einen weiteren Baustein stellt das „Forum Bahnflächen NRW“ dar, ein Gemeinschaftsprojekt zwischen dem Ministerium, der Deutschen Bahn AG, der Vivico Management GmbH und derzeit rund 80 Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Es bietet allen beigetretenen Städten eine Plattform, um spezifische Informationen zur Bahnflächenthematik zu erhalten und auszutauschen, direkte Ansprechpartner zu finden und Fragen der Förderung zu behandeln.

Außerdem ist im April 2002 vom Land und der DB AG gemeinsam ein Bahnflächenpool NRW eingerichtet worden, der Liegenschaftspakete aus nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigten Arealen enthält. Vom Landtag sind insgesamt 20,45 Mio. Euro für den Bahnflächenpool bereit gestellt worden, die von der ebenfalls neu gegründeten Bahnflächenentwicklungsgesellschaft (BEG) verwaltet werden.

c. "BICC" und Konversionskonzepte

Seit 1995 berät das "Bonn International Conversion Centre" (BICC) im Auftrag der Landesregierung von der Konversion betroffene Kommunen in der NRW-Fördergebietskulisse des EU-Programms KONVER. Die Aufgabe des BICC war es dabei vorrangig, die KONVER-Kommunen des Landes kostenlos bei der Erarbeitung und Umsetzung von Konversionskonzepten beraten. Zentrale Ansatzpunkte sind in diesem Zusammenhang die Aspekte der regionalen Wirtschaftsförderung, des Standortmarketings und der Investorenakquisition. Im Rahmen der Beratungs- und Forschungstätigkeit sind vom BICC verschiedene Veröffentlichungen erarbeitet worden, zu denen auch die vier Konversionsberichte der Landesregierung gehören.

---

76 Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen 1998. Hrsg. Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1998;
LEG NRW GmbH / Geschäftsbereich Grundstücksfonds: Grundstücksfonds des Landes Nordrhein-Westfalen. Flächenbilanz für das Geschäftsjahr 2002, Berichtsstand: 10.09.02;
vgl. auch: http://www.leg-nrw.de/home/home2_d.htm

d. Projekt Industriewald

Ein weiteres Projekt, in dem sich das Land NRW nicht nur finanziell fördernd, sondern als Träger engagiert, ist das Projekt Industriewald.[77] Dieses Vorhaben wurde 1996 im Rahmen der IBA zunächst unter dem Namen „Restflächen-Projekt“ entwickelt. Hintergrund war, dass zunächst vor allem die LEG, aber auch private Grundstückseigentümer wie die großen Stahl- und Montangesellschaften über ein bestimmtes Segment von Flächen, die „Restflächen“, verfügten, die aller Erfahrung nach auch langfristig nicht mehr zu Bauland entwickeln werden könnten.

Da diese Flächen schon recht lange brachlagen, waren hier schon verhältnismäßig viele Gehölze aufgewachsen. Durch die Klassifizierung der Flächen als „Wald“ nach dem Bundeswaldgesetz sind diese Flächen automatisch unter einen besonderen Schutz 'geraten', so dass eine bauliche Nutzung nicht mehr ohne weiteres möglich war. Für diese Flächen, die häufig in besonders dicht besiedelten Gebieten liegen, sollte eine verträgliche Lösung gefunden werden. Zu den wichtigsten Zielen zählt, die Flächen der Öffentlichkeit als Grünflächen zur Verfügung zu stellen, dort eine künstlerische Gestaltung zu ermöglichen und die naturbestimmte Waldentwicklung auf den Brachen intensiv zu erforschen.

Die regelmäßige Pflege der Flächen, ihre Sicherung und die Öffentlichkeitsarbeit in Form von Führungen, Veranstaltungen, Unterricht etc. übernimmt das Forstamt Recklinghausen. Dazu wird zwischen der Forstverwaltung und den Eigentümern ein Kooperationsvertrag abgeschlossen. Im Umgang mit den Flächen wird zwischen „langfristigen“ Waldflächen und „temporären“ Waldflächen unterschieden. Während die „langfristigen“ Waldflächen dauerhaft als Wald eingestuft werden, wird bei den temporären Waldflächen trotz möglicher Bestockung vertraglich die Möglichkeit auf eine bauliche Wiedernutung gesichert. Für die Eigentümer hat dies den Vorteil, dass sie auf den ansonsten notwendigen regelmäßigen Freischnitt der Flächen - um eine Entwicklung zum Wald zu verhindern - verzichten können.

Ein Sachverständigenrat, der sich aus Vertretern der Verwaltung, der Grundeigentümer sowie aus Wissenschaft und Kunstsachverständigen zusammensetzt, hat die Funktion eines Aufsichtsrats. Er kontrolliert die Finanzen und die inhaltliche Ausrichtung im Umgang mit den Flächen. Die Stellen zur Betreuung der Flächen werden von der Landesforstverwaltung finanziert, die Sachkosten stammen bisher aus dem Haushalt des Grundstücksfonds sowie einem Förderprogramm.

Um zu verdeutlichen, dass die Projektflächen nicht mehr nur „unbrauchbare Reste in der Landschaft“ sind, hat der Sachverständigenrat im Mai 2001 die Umbenennung in „Industriewald Ruhrgebiet“ beschlossen. Den Grundstock des Projektes bildeten die Flächen des

---

[77] Informationen von Herrn Forstdirektor Kleinhans, Leiter des Forstamtes Recklinghausen der Landwirtshaftskammer Westfalen-Lippe als Landesbeauftragter, vom 25.9.2002

Grundstücksfonds bei der LEG mit knapp 58 Hektar. Inzwischen werden etwa 200 Hektar vom Forstamt Recklinghausen betreut. Der Großteil der Flächen (166 Hektar) ist im Eigentum der LEG, die restlichen Flächen wurden in erster Linie von ThyssenKrupp und der Ruhrkohle AG (RAG) zur Verfügung gestellt. Das Projekt soll in Zukunft erweitert werden. So wurde ein weiterer Mitarbeiter mit der Akquirierung neuer Flächen beauftragt. Als nächstes konkretes Projekt wird an einem Kooperationsvertrag mit der Deutschen Steinkohle (DSK) gearbeitet, der mehrere hundert Hektar umfassen soll.

5.4.3 Zwischenresümee

Die Reaktivierung von Brachflächen hat sich inzwischen zu einem vielschichtigen Prozess entwickelt. Dieser Prozess wird vom Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen von Förderprogrammen mit finanziellen Mitteln unterstützt. Darüber hinaus aber hat das Land selbst organisatorische Strukturen (mit-)aufgebaut, die sich an der tatsächlichen Umnutzung beteiligen. Hierzu gehört vor allem der Grundstücksfonds, der Brachen kauft, baureif macht oder für eine neue Grünnutzung aufbereitet und danach wieder verkauft. Jeweils auf der Grundlage der kommunalen Planungen werden die Brachen etwa zur Hälfte zu Grünflächen weiterentwickelt, während die andere Hälfte mit Gewerbe und/oder mit Wohnungen bebaut wird. Bahnflächen und -brachen werden im Rahmen einer weiteren Landesinitiative in Kooperation mit der Bahn-Eigentümerin sowie mit Kommunen wiederbelebt. Um die zivile Umnutzung von militärischen Flächen zu unterstützen, fördert das Land eine externe Beratung für betroffene Kommunen. Schließlich ist es die Landesforstverwaltung, die auf der Grundlage von Kooperationsverträgen das Projekt Industriewald Ruhrgebiet betreut, in dessen Rahmen wiederbewaldete Brachflächen als Grünflächen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, ihre wissenschaftliche Begleitung gesichert und künstlerische Aktionen veranstaltet werden.

5.5. Zusammenfassung

Die Ordnungspolitik bzw. das Planungs-, Naturschutz- und Umweltrecht enthält eine ganze Reihe von Instrumenten, die zur Reaktivierung von Brachflächen eingesetzt werden können. Dabei hat die Erhaltung der noch vorhandenen Landschafts- und Grünräume auf der Ebene der politischen Ziele ein besonderes Gewicht. Implizit folgt daraus der Vorrang für die bauliche Reaktivierung von Brachen. Soweit die Instrumente die rechtliche Grundlage für die Folgenutzungen schaffen, sind sie unverzichtbar. Auswertbare Erfahrungen mit weitergehenden Geboten, z.B. zum Rückbau, zur Entsiegelung oder für die Zweckbestimmung von Brachen, liegen noch nicht vor. Auch die praktische Relevanz der naturschutzrechtlichen Eingriffs-Ausgleichs-Regelung, derzufolge eine renaturierte Brache grundsätzlich als ökologischer Ausgleich für die bauliche Umnutzung von vorhandenen Landschafts- und Freiräumen dienen kann, bedarf einer genaueren Evaluation.

Die bisher genannten Instrumente für das Brachflächenrecycling werden flankiert von Aktivitäten insbesondere des Landes NRW in den Bereichen der Förderpolitik und der praktischen Beteiligung an Reaktivierungsvorhaben. Hierzu gehören zum einen die Förderung der Stadterneuerung und das Ökologieprogramm für den Emscher-Lippe-Raum und auf der anderen Seite der Grundstücksfonds sowie die Initiativen des Landes, die in Kooperation mit den Grundeigentümern zur Belebung von Bahnhöfen und Bahnflächen, zur Unterstützung der Konversion und zur Weiterentwicklung der "wilden" Industriewälder führen sollen. In diesem Rahmen wurde zugleich der strenge gesetzliche Schutz für spontan aufgewachsene Wälder vertraglich wieder gelockert.

Kapitel 6 - Organisationsformen und Prozesse der Brachflächenreaktivierung

6.1. Prozesse und Organisationsformen bei der baulichen Wiedernutzung

6.1.1. Prozesse

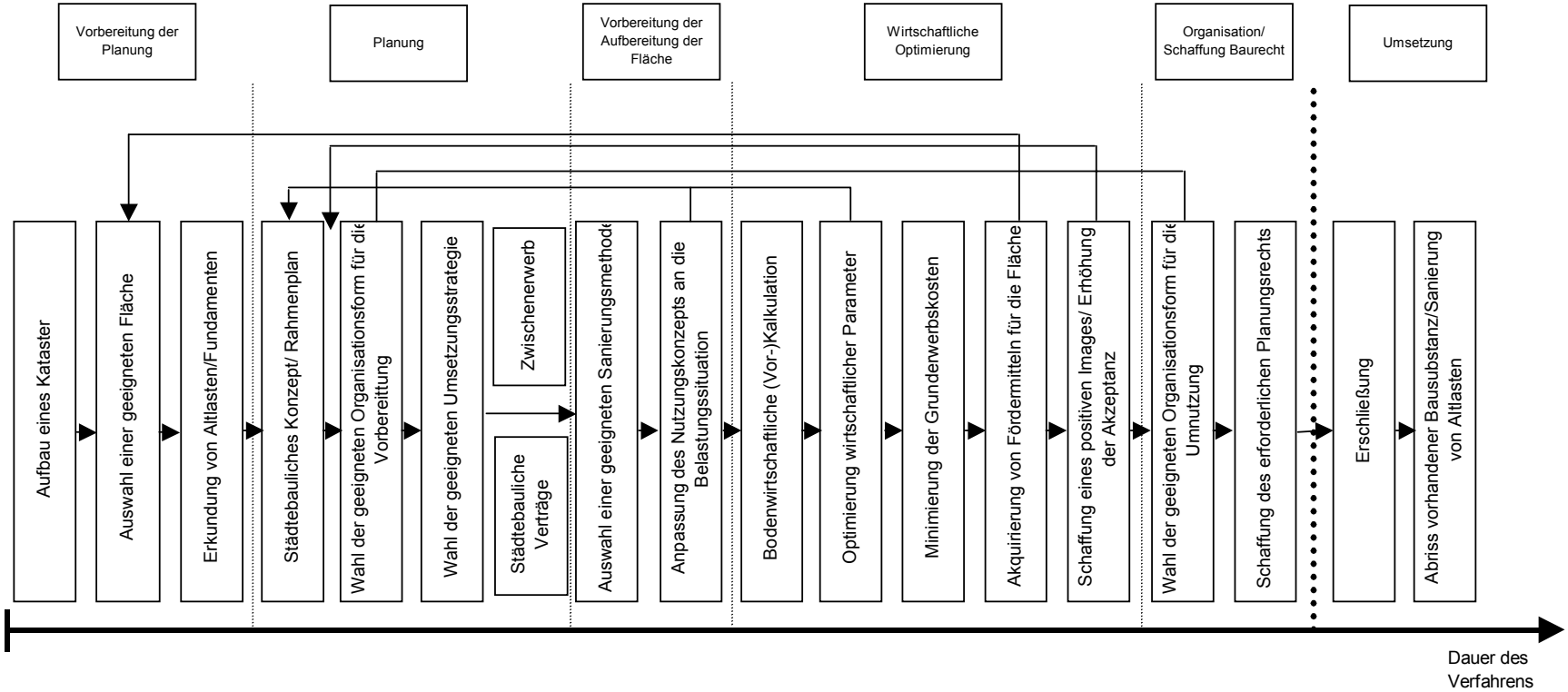
Für die bauliche Wiedernutzung von Brachflächen müssen im Rahmen des städtebaulichen Projektmanagements die vier Aufgabenfelder Projektentwicklung, städtebauliche Planung, Flächenmanagement und Realisierungsmanagement durchgeführt werden.

Städtebauliches Projektmanagement			
Projektentwicklung	Städtebauliche Planung	Flächenmanagement	Realisierungsmangement
Markt- und Bedarfsanalysen Standortanalysen Nutzungskonzepte Wirtschaftlichkeitsabschätzung Strategie	Wettbewerb Rahmenplan Bebauungsplanung städtebauliche Verträge Fachplanungen Fachgutachten	Flächenwirtschaftliche Betrachtung Erwerb/Verkauf Bodenordnung Altlastensanierung Grundstücksfreilegung	Erschließung Grünflächen/Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen städtebauliche Koordination Zeit- und Kostenrahmen Qualitätskontrolle Vermarktung

Vgl. Kötter, Theo: Städtebauliches Projektmanagement. Bausteine, Instrumente und Organisationsträger aus der Sicht eines Entwicklungsträgers. In.: Streich, B.; Kötter, T. (Hg.): Planung als Prozess. Von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau. Festschrift für Klaus Borchard zum 60. Geburtstag. Bonn 1998, S. 62-84, hier S. 68.

Die Prozess der baulichen Wiedernutzung von Brachflächen ist dabei durch einen besonders konkreten räumlichen Bezug und individuellen Charakter gekennzeichnet. Die einzelnen Arbeitsschritte lassen sich dabei wie folgt graphisch veranschaulichen. Der Ablauf ist idealtypisch dargestellt und bietet daher nur eine grobe Orientierung. Zu Betonen ist allerdings das „schleifenartige“ Vorgehen und die enge Verknüpfung zwischen den einzelnen Schritten, die ein strikt chronologisches Vorgehen verhindern.

Aufbereitung brachliegender Flächen – prozessuales Vorgehen – vereinfachte Darstellung



Quelle: IBoMa: Wohnen auf Brachen. Hrsg.: LBS, Berlin 2001, S.87

Als akzeptanzfördernd empfiehlt sich vor allem die frühzeitige Einbindung der Bürger in den Planungsprozess. Positive Erfahrungen mit einer umfassenden Beteiligung belegen, dass durch die Einbindung der Bürgerschaft über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus in Verbindung mit architektonischer und städtebaulicher Qualität ein Beitrag zur Erhöhung der Akzeptanz und damit zur Vermarktungsfähigkeit der Baugrundstücke und Wohnungen geleistet wird. Entsprechende Maßnahmen können sein:

- systematische Pressearbeit, Druck von Broschüren etc. Besichtigungstage auf der Fläche
- Überlegungen der Namensgebung (wobei in einigen Fällen die Vornutzung besonders herausgestrichen wird, in anderen sie bewusst ungenannt bleibt)
- Durchführung von städtebaulichen Wettbewerben
- „Planung im Dialog“ mit interessierten Vereinen und Gruppen.

Solche Aktionen dienen dazu, durch Information und Transparenz Vorbehalte bei Bürgern, Stadträten und Investoren gegenüber den Maßnahmen abzubauen. Die Akzeptanz aufbereiteter Flächen bei Investoren und Bewohnern kann damit als Resultat einer weiterreichenden Informations- und Beteiligungspolitik bei der Umnutzung von Brachen angesehen werden.

6.1.2 Organisationsformen

Von entscheidender Bedeutung für die bauliche Wiedernutzung von Brachflächen ist die Projektorganisation. Aufgrund der Komplexität und zeitlichen Befristung solche Projekte betrauen die Kommunen oftmals externe Experten, die für die spezifischen Aufgaben konkrete Projekterfahrung mitbringen oder gar bereit sind, das wirtschaftliche Risiko der Maßnahmen zu übernehmen. Abhängig vom Verhältnis zwischen Projektträger und der Kommune lassen sich folgende drei Modelltypen unterscheiden: Treuhänder-, Public-Private-Partnership- und Developermodell.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Kooperationsintensitäten zwischen Privaten und Kommunen bei den verschiedenen Organisationsmodellen zur Projektentwicklung (PE):

Kooperationsintensität Trägerschaft	Geringe Kooperationsintensität	Mittlere Kooperationsintensität	Hohe Kooperationsintensität
Kommunale Bauträgerschaft	Privater als Auftragnehmer	Privater als Treuhänder zuständig für PE	Privater mit (Teil-) Risiko an PE beteiligt
Private Bauträgerschaft	Kommune als Genehmigungsbehörde	Übernahme kommunaler Leistungen in PE	Kommune mit (Teil-) Risiko an PE beteiligt

Treuhändermodell

Mit einer treuhänderischen Trägerschaft ist ein öffentlicher Status verbunden.[78] Um Interessenskonflikte zu vermeiden, darf der Treuhänder außer der Dienstleistung Projektmanagement keine weitergehende eigenwirtschaftliche Tätigkeit, beispielsweise als Investor für Hochbauvorhaben, vollbringen. Treuhänder werden im eigenen Namen und auf Rechnung der Gemeinde tätig, wobei die hoheitlichen Aufgaben in jedem Fall bei der Kommune verbleiben. Beispielsweise lässt eine förmliche städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nur eine solche treuhänderische Trägerschaft zu. Der zu übertragende Aufgabenumfang wird im Rahmen eines Entwicklungsträgervertrags zwischen Gemeinde und Träger festgelegt. Dadurch, dass die Verfahrensbeschlüsse gemeindliche Aufgabe sind, verbleibt die Kontrolle des Verfahrens vollständig bei der Kommune. Damit verbunden verbleibt auch das wirtschaftliche Risiko des Projektes bei der Kommune. Zwar kann die Finanzierung außerhalb des städtischen Haushalts über ein Treuhandkonto abgewickelt werden, nach Abschluss der Maßnahme hat die Kommune allerdings das Treuhandkonto mit dem jeweiligen Kontostand und beispielweise auch nicht veräußerten Grundstücken usw. zu übernehmen.

Public-Private-Partnership-Modell

Für eine effiziente Bearbeitung zeitlich befristeter Aufgaben oder zu Verwirklichung äußerst spezieller Projekte wird häufig die Zusammenarbeit zwischen privaten Eigentümern/Investoren und den Kommunen gesucht. Dabei wird zwischen Investoren/Eigentümern und Kommunen eine (privatrechtliche) Gesellschaft gegründet, bei der vertraglich die Anteile, Zuständigkeiten und Kostentragungen geregelt sind.

Einerseits bleibt durch diese Form ein größerer städtischer Einfluss als beim Developermodell (siehe unten) gewahrt, andererseits hat die Gesellschaft gegenüber der Kommune eine wesentlich größere Handlungsflexibilität und damit Steuerungsfähigkeit für städtebauliche Projekte.

Während die private Gesellschaft alle vertraglich zu vereinbarenden Leistungen übernehmen kann, ist der Einfluss der Stadt über Aufsichtsgremien sowie projektbezogene Verträge und Verfahrensbeschlüsse gegeben. Für die Stadt liegt der Vorteil darin, keine langfristigen Sach- und Personalkosten aufbringen zu müssen und gleichzeitig das projektspezifische Know-How zu nutzen.

Handelt es sich allerdings um besonders imageträchtige und identitätsstiftende Vorhaben, die intensiv von der Presse begleitet werden und deren Vermarktung besonders erfolgreich ist, so

---

[78] Vgl. Kötter, Theo: Brachflächenrecycling als Chance für die Stadtentwicklung. In: Westdeutsche Immobilien Holding (Hg.): Industrie- und Brachflächenreaktivierung, S. 51 ff. (1998), der allerdings hier nicht speziell auf das PPP-Modell eingeht, sondern zusätzlich auf das Geschäftsbesorgermodell

können Konflikte zwischen der Entwicklungsgesellschaft und dem „teil-entmachteten“ Amt auftreten– dies vor allem dann, wenn bestimmte planerische Leistungen, die auch von Rechts wegen von der Projektebene aus nicht erbracht werden können, gefragt sind.[79] In diesem Punkt ist bei den Verantwortlichen im Interesse der Sache ein hohes Maß an Sensibilität und Kooperationsfähigkeit notwendig.

Das Developermodell

Die eigenwirtschaftliche städtebauliche Entwicklung eines Standorte, bei der ein Unternehmen im eigene Namen und auf eigene Rechnung arbeitet, wird hier als Developermodell bezeichnet. Mit dem Grunderwerb erlangt es die rechtliche und wirtschaftliche Verfügungsgewalt über die zu entwickelnde Fläche. Finanzielle Überschüsse kommen ausschließlich dem Unternehmen zu, was allerdings auch bei negativen wirtschaftlichen Bilanzen gilt.

> *„Aus der Sicht der Stadt ist dabei sicherzustellen, dass die angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht werden: Das Projekt soll sich beispielsweise in die Umgebung einfügen, die beabsichtigte Nutzungs- und Funktionsmischung aufweisen, einen definierten Anteil der Wohnfläche für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumansprüchen realisieren, die notwendigen Erschließungsanlagen und Gemeinbedarfseinrichtungen enthalten, bestimmte stadtökologische Bausteine aufweisen und innerhalb eines vorgegeneben Zeitrahmens verwirklicht werden.“*[80]

Zur Durchsetzung der exemplarischen Zielsetzung bedarf es eines städtebaulichen Vertrags zwischen Stadt und Unternehmen. Als typisches planungsrechtliches Instrumentarium kommen der vorhabenbezogene Bebauungsplan einschließlich Durchführungsvertrag, aber auch der Bebauungsplan, ergänzt durch städtebauliche Verträge, in Betracht.

Das Developermodell wird nur bei der Aussicht auf eine rentierliche Wiedernutzung der Flächen, also bei der Entwicklung von Standorten in bester Lage, Anwendung finden. Entscheidende Bedeutung kommt dabei dem Verhältnis des Wertzuwachses durch Baureifmachung und Überplanung zu den Kosten der Entwicklung zu, womit in Regionen mit einem entsprechenden Druck auf dem Baulandmarkt und daraus resultierenden Wertzuwächsen günstigere Ausgangsbedingungen als in Landesteilen mit einem vergleichsweise geringen Preisniveau.

Entscheidende Vorteile beim Developermodell sind die vereinfachten und schnellen Entscheidungswege sowie die wirtschaftliche Vergabemodalitäten bei Tief- und Hochbauleistungen. Das Modell funktioniert indessen nur dann, wenn die benötigten Flächen für das Projekt vollständig verfügbar sind. Nur unter diesen Voraussetzungen werden hoheitliche Verfahren mit möglicherweise langwierigen prozessualen Auseinandersetzungen entbehrlich.

---

79 Tomerius, S.; Preuß. T.: Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, S. 18.

80 Kötter, T.: Brachflächenrecycling als Chance für die Stadtentwicklung. In: Westdeutsche Immobilien Holding (Hg.): Industrie- und Brachflächenreaktivierung, 1998, S. 51 ff.

Vor dem Hintergrund der andauernden Haushaltsmiseren der öffentlichen Hände zeichnet sich heute der Trend ab, dass treuhänderische Modelle zugunsten von Developer- und PPP-Modellen an Bedeutung verlieren. Das vorrangige Motiv für diese Verhaltensweise der Kommune besteht darin, das wirtschaftliche Risiko derartiger Projekte für die öffentliche Hand zu minimieren, die Finanzierung städtebaulicher Infrastruktur und deren Folgekosten abzuwälzen, die öffentliche Verwaltung zu entlasten und Projekte aus einer Hand zu erhalten.

6.2. Prozesse und Organisationsformen bei der freiraumorientierten Brachflächenreaktivierung

Bei der Reaktivierung von Brachflächen spielt die freiräumliche (Wieder-)Nutzung eine vergleichsweise geringe Rolle in den Kommunen. Darauf sind wir im einzelnen bereits weiter oben eingegangen (vgl. Kapitel 3.3.). Eine, wenn auch junge Geschichte, hat in diesem Zusammenhang das Land Nordrhein-Westfalen vorzuweisen. Die Behandlung der Prozesse und Organisationsformen für die freiräumliche Wiedernutzung erfolgt deshalb im folgenden auf der Ebene der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (IBA).

1979 war mit dem „Aktionsprogramm Ruhr“ der „Grundstücksfonds Ruhr“ eingerichtet und damit der Grundstein für eine systematische Reaktivierung der Industriebrachen durch die öffentliche Hand gelegt worden. Einen neuen Typ stellte die 1989 als „strukturpolitische Initiative“ der Landesregierung ins Leben gerufene „IBA Emscher Park“ dar. In der niedergehenden Emscherzone des Ruhrgebietes sollten umfassende Strategien zur Erneuerung einer alten Industrieregion entwickelt werden. Die zentrale Ausgangsthese lautete, „dass in Zukunft über die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit von Regionen in erster Linie ihre ökologische Qualität entscheiden wird“. Den „weichen Standortfaktoren“ wurde auf diese Weise auch beim Einsatz des strukturpolitischen Instrumentariums eine Schlüsselrolle zugewiesen. Damit einhergehend gewannen „Qualitätskriterien“ beim Brachflächenrecycling an Bedeutung.

Die Umwandlung ehemaliger industrieller Bauflächen in „Parkland“ und die Vormerkung existenter Bauflächen als „Parkerwartungsland“ aus ökologischen Gründen hat die Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA) an vielen Standorten unterstützt.[81] Mit der Leitidee des Emscher Landschaftsparks und dem als Resultat aus einem offenen Ideenwettbewerb hervorgegangenen Leitprojekts „Wiederaufbau von Landschaft – Emscher Landschaftspark“ stellt sich die IBA in die planerische Tradition der zwanziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts und den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (heute Kommunalverband Ruhrgebiet).

---

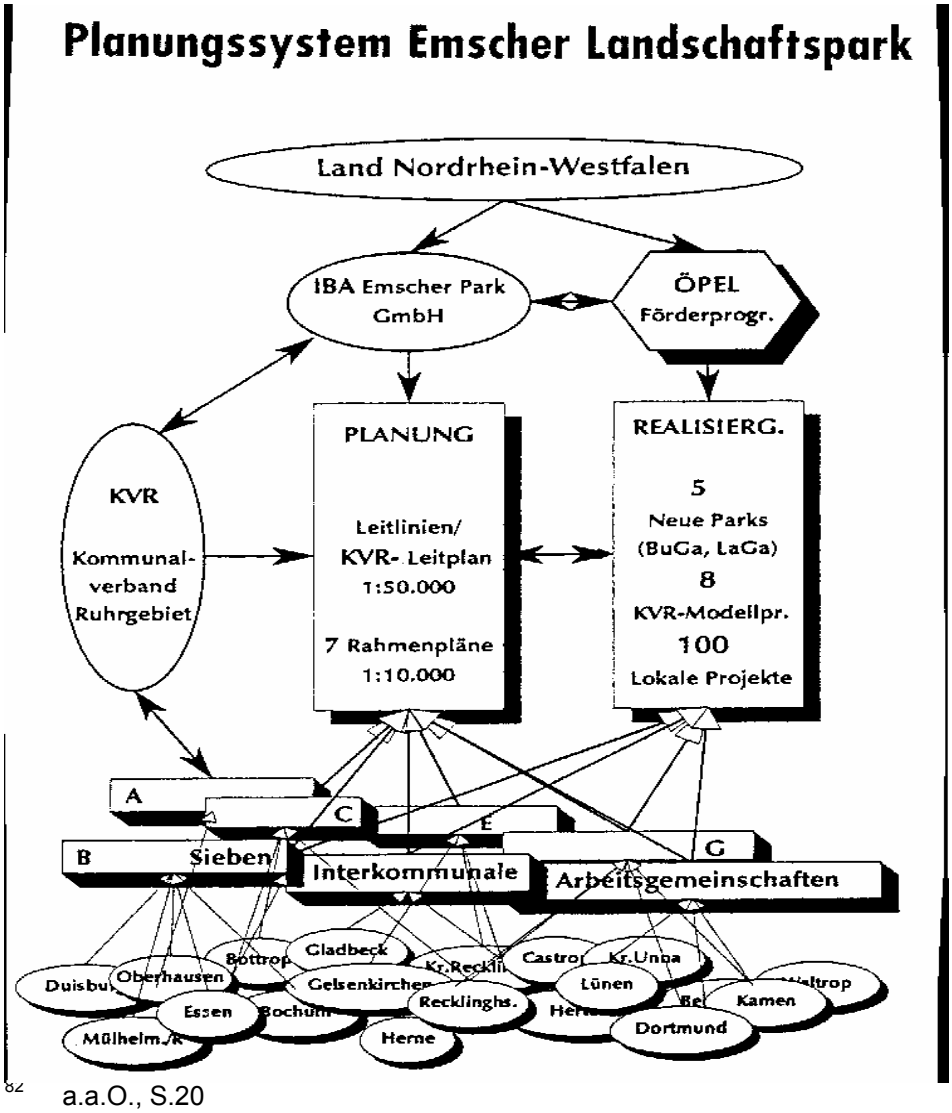
[81] Internationale Bauausstellung Emscher Park, Katalog der Projekte 1999, S.20f

6.2.1 Prozess und Planungssystem

Die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park hat mit einer Entwicklungsstrategie der „doppelten Innenentwicklung“[82] und mit der Leitidee des „Emscher Landschaftsparks“ die freiräumliche Reaktivierung von Industriebrachen in den Kommunen des nördlichen Ruhrgebiets initiiert und aktiv gefördert.

Der mit der IBA Emscherpark in Gang gesetzte Prozess der freiräumlichen Wiedernutzung der in den Kommunen der Emscherzone ist im wesentlichen gekennzeichnet durch die Kombination aus einer strukturpolitisch-intervenierenden Komponente (Ebene Programmträger), einer planerisch vermittelnd-beratenden Komponente (Ebene Regionalpark, Regionale Grünzüge) und einer partizipatorischen Komponente (Ebene städtebaulichen Projektrealisierung, Bürgerbeteiligung).

Etwas vereinfacht ist das Planungssystem Emscher Landschaftspark in der folgenden Abbildung dargestellt.



[82] a.a.O., S.20

Quelle: Parkbericht KVR, S.83

Zu den bemerkenswerten Besonderheiten der IBA, die 1989 angetreten war als ein auf Innovation und Qualität zielender „Prozess der Erneuerung“ in der Region[83], gehören insbesondere:

- die vom Land auf 10 Jahre begrenzt eingesetzte, privatwirtschaftlich organisierte Planungsgesellschaft
- das informelle und projektbezogene „Campaigning“ mit seiner deutlichen Abgrenzung zu den traditionellen Verfahren des regulären Planungs- und Verwaltungssystems und
- die erst im Laufe der Arbeiten dazugetretenen Fördermittel für Investitionen in den Park.[84]

6.2.2 Organisationsformen

Das tragende Organisationsprinzip der Internationalen Bauausstellung Emscher Park war die arbeitsteilige Organisation von Planung und Realisierung.

Planungsgesellschaft

Bei der Reaktivierung von Brachflächen gehörte zu den Aufgaben der Planungsgesellschaft Emscher Park GmbH die Ideenfindung, die Planbearbeitung und die Präsentation der in Form von neuen Park- und Freiflächenanlagen realisierten Wiedernutzungsvorhaben. Diese Aufgaben hat die Planungsgesellschaft erfüllt, indem sie die Ideenfindung gefördert und die Umsetzung von Konzepten in realisierungsfähige Planungen organisiert hat. Sie hat Ideen- und Planungswettbewerbe unter Künstlern und Landschaftsarchitekten ausgeschrieben (Beispiel: Landschaftspark Duisburg Meiderich-Nord), den nationalen und internationalen Erfahrungsaustausch organisiert sowie mit der Einrichtung von „Werkstätten“ zur Lösung von Problemen beigetragen, die zur Realisierung des Leitprojektes „Wiederherstellung von Landschaft“ unverzichtbar waren (Beispiel: „Werkstatt“ zum Thema Behandlung von Altlasten). Zur Vorbereitung, Koordination und Präsentation der IBA Emscher Park konnte auf 23 hauptamtliche Mitarbeiter zurückgegriffen werden. Daneben standen der Planungsgesellschaft wissenschaftliche Direktoren vor sowie ein Lenkungsausschuss und ein Kuratorium aus Vertretern eines breiten Spektrums gesellschaftlicher Gruppen zur Seite.

---

83 Minster für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen: Internationale Bauausstellung Emscher-Park: Memorandum zu Inhalt und Organisation, Düsseldorf 1989, S.58f (Prinzipien des Planungsprozesses)

84 1992 wurde durch das nordrhein-westfälische Umweltministerium ein eigenes Investitionsprogramm, das „Ökologieprogramm im Emscher-Lippe-Raum“ (ÖPEL) eingerichtet. Die Landesmittel sind ebenfalls limitiert. Sie erlauben eine 80-90%-Förderung der Investitionskosten.

Der Planungsgesellschaft sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben keine hoheitlichen Befugnisse übertragen worden. Die IBA hatte selbst für bestimmte Aufgaben nicht den Charakter einer staatlichen Bewilligungsbehörde verliehen bekommen. Somit blieb für die „Träger" von Projekten alles beim Alten. Die „Träger" waren verantwortlich für die Beschaffung von Planrecht, für die Finanzierung und für den Betrieb der Vorhaben. Die „Träger" waren somit also Antragsteller von Genehmigungsverfahren, staatlicher Förderung oder privater Finanzierung. Zur Erleichterung der vielfältigen Koordinationsaufgaben sind, zumindest bei größeren Vorhaben wie z.B. den auf Industriebrachen realisierten Park- oder Garten-Projekten im Rahmen von Bundes- oder Landes-Gartenschauen (z.B. OLGA Park - LaGa 1999, Nordsternpark – BuGa 1997), Projektgruppen gebildet worden aus IBA-Planungsgesellschaft, dem vorgesehenen Projektträger sowie den staatlichen und kommunalen Behörden.

Die Realisierung aller Vorhaben der freiräumlichen Wiedernutzung von Brachflächen erfolgte durch „Träger", also nicht durch die Planungsgesellschaft selbst. „Träger" wurden in erster Linie die Städte bzw. die von ihnen beauftragten Bau- und Entwicklungsgesellschaften, im Emscherraum tätige Unternehmen und der Kommunalverband Ruhrgebiet. Zum Kreis der „Träger" gehört aber auch die Gruppe bürgerschaftlicher Initiativen, Vereine bzw. Verbände oder Genossenschaften.

Bürgerbeteiligung

Die Bürgerbeteiligung bei der IBA war eingebunden in ein umfangreiches Spektrum von Formen der Ideenfindung und Planungsinnovation. Im IBA-Memorandum waren ursprünglich „ortsnahe Projektgruppen" als ein Mittel angedacht, „die Ideen und Interessenslagen der im Emscherraum lebenden Bevölkerung" zu artikulieren.[85] Zahlreiche Projektaufrufe, die sich auch an die Bewohner und Initiativen der in der Emscherzone gerichtet haben, die große Zahl von im Prinzip für jedermann offenen Zusammenkünfte in Form von Expertenanhörungen, Symposien, Status-Seminaren, Workshops und eine intensive Öffentlichkeitsarbeit der IBA Emscher Park waren Teil-Elemente einer sich als „Werkstatt für die Zukunft alter Industriegebiete" begreifenden Landesprogramms.

Die Qualität der Bürgerbeteiligung lässt sich allerdings erst am konkreten Park-Projekt und seiner Realisierungsplanung vor Ort festmachen. Neben der Erfahrung des jeweiligen Projektträgers mit den Methoden der Bürgerbeteiligung ist vor allem ein grundsätzliches Interesse bzw. Bereitschaft des Projektträgers zu einem ergebnis-offenen Planungsprozess unter Einbeziehung entsprechender planerischer Verfahren entscheidend.[86]

---

[85] Minster für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen: Internationale Bauausstellung Emscher-Park: Memorandum zu Inhalt und Organisation, Düsseldorf 1989, S.60

[86] Selle, K.: Planung und Kommunikation, Berlin 1996

Das Beispiel des „Landschaftspark Duisburg Meiderich-Nord“ ist von seinem planerischen Ansatz her ein ambitioniertes und frühes Beispiel für die Umsetzung von Bürgerbeteiligung im Rahmen der Reaktivierung einer großen innerstädtischen Industriebrache zu „Second-Hand-Grün“. Die Planungsträger (die Stadt Duisburg und die LEG) haben durch die Auswahl eines kooperativen und zugleich konkurrierenden Planungsverfahrens die Grundlagen dafür gelegt (Auswahl von 5 Planungsteams internationaler Landschaftsarchitekten). Nach einer halbjährigen Planungsarbeit vor Ort lagen konkrete Entwürfe von Planungsalternativen für einen Landschaftspark auf der ehemaligen Thyssen Hüttenbrache vor. Diese Planungsentwürfe für das ca. 200 ha große Brachflächengelände wurden in einem anschließenden fortlaufenden Dialog- und Beteiligungsprozess mit Auftraggeber (Planungsträger), den anderen Beteiligten und den Bürgern diskutiert. Der Projektträger legte detaillierte Bestandserhebungen der Gebäude, der Vegetation und eine Vorabeinschätzung der Altlastensituation vor. Für die Planungsteams wurden vorab einige Bedingungen bzw. Ansprüche formuliert (Umgang mit Altlasten, der Alten Emscher, dem Biotopschutzpotential etc.).[87]

Umgang mit Bodenkontamination

Die Behandlung von Kontaminationen des Bodens ist als Sicherung oder Sanierung vollständig in den Verfahrensablauf integriert worden. Die größten Unsicherheiten im Umgang mit Altlasten bestehen vor allem hinsichtlich der Bewertung der von Bodenkontaminationen ausgehenden Risiken. Nach Einführung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) und des entsprechenden Landesgesetzes für Nordrhein-Westfalen liegt ein allgemeingültiges formalisiertes Verfahren vor, dass die Anpassung der Nutzung nach den Grenzwerten vorschreibt.

Die Träger der Park-Projekte

Wie zahlreich neues „Parkland“ auf Industriebrachen, Deponien und sonstige Restflächen der Industrie (z.B. Vorratsflächen von Unternehmen) in der Emscherzone entstanden ist, das zeigt die Tabelle unten. Die IBA unterscheidet dabei verschiedene Parktypen des Emscher Landschaftsparks: den Industriell geprägten Landschaftspark, den Wilden Industriewald/Brachepark, die Halden/Deponien/Landmarken sowie den Stadtpark in der Industrielandschaft.[88] In der Tabelle sind alle im Rahmen der IBA realisierten Park-Projekte auf Brachen verzeichnet, wobei die Zuordnung der Park- und Freiflächen auf eine Klassifizierung nach Dettmar zurückgeht (siehe Kapitel 2.3.2.). Unberücksichtigt blieb ein Parktyp, der als „Park der vorindustriellen Kulturlandschaft“ definitionsgemäß ausschließlich land- oder forstwirtschaftlich genutzte und mithin keine Brachflächen anspricht. Erweitert wurde die Darstellung um den Titel der IBA-„Projektreihe Initiative ergreifen“. Die Tabelle berücksichtigt

---

87 vgl. Rebele, Dettmar, Industriebrachen, 1996, S.125ff

88 Dettmar, Ganser: IndustrieNatur 1999, S.43f

nicht nur solche Parkanlagen, die als Projektbeiträge im Rahmen des Aufbaus Emscher Landschaftsparks realisiert wurden, sondern darüber hinausgehende Projekte aus anderen Sachbereichen der IBA sowie solchen Projekten, die im Zusammenhang mit dem Emscher Landschaftspark realisiert wurden. Nicht wenige dieser Park-Projekte auf einer ehemaligen Industriebrache sind das Ergebnis einer städtebaulichen Planung, die für die aufzubereitende Fläche eine „Mischnutzung" aus Wohnen, Arbeiten und Parkanlage vorgesehen hat. Der auf einer Brache entstandene „Park" als Teil einer Reaktivierung mit einem Ansatz der Mischfolgenutzung darf angesichts des querschnittsorientierten Planungsansatzes des Sonderprogramms der IBA wenig verwundern.

Neue Park- und Freiflächen des Emscher Landschaftsparks, ihre Träger und Kooperationspartner		
Park- und Freiflächen	Träger	
	Feder-führung	Kooperation mit ... (x)
Industriell geprägter Landschaftspark		
Landschaftspark Duisburg Meiderich-Nord	Stadt	LEG
Garten Osterfeld – LaGa 1999, Oberhausen	Stadt	-
Volksgolfplatz Jacobi, Oberhausen/Bottrop	KVR	Städte Oberhausen und Bottrop, RAG und Unternehmensgruppe Sommerfeld
Nordsternpark – BUGA 1997, Gelsenkirchen	Stadt	-
Stadtpark West, Bochum	Stadt	LEG
Stadtteilpark Recklinghausen	KVR	Förderverein Bergbau- und Industriegeschichte e.V., Stadt Recklinghausen
Schleusenpark Waltrop	KVR	Landschaftsverband WL, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Stadt Waltrop
Seepark Lünen	Stadt	Landesarbeitsgemeinschaft Gartenbau und Landespflege e.V. NRW, Landesverband Westfalen und Lippe der Kleingärtner e.V.
Wilder Industriewald/Brachepark		
Ruderalpark Sammelbahnhof Frintrop, Essen (1)	KVR	k.A.
Halde Zeche Zollverein XII, Essen	LEG	LF NRW - Forstamt Recklinghausen

Fortsetzung: Neue Park- und Freiflächen		
Park- und Freiflächen	Träger	
	Feder-	Kooperation mit ... (x)

	führung	
Zeche Rheinelbe, Gelsenkirchen	LEG	LF NRW - Forstamt Recklinghausen
Zeche Alma, Gelsenkirchen	LEG	LF NRW - Forstamt Recklinghausen
Halden/Deponien/Landmarken		
Aussichtsberg Walsum, Duisburg (1)	Stadt	k.A.
Halde Hagenshof, Duisburg (1)	Stadt	k.A.
Mottbruch Halde / Halde im Wandel, Gladbeck (1)	RAG	Stadt Gladbeck
Haldenereignis Emscherblick / Tetraeder Bottrop	KVR	Stadt Bottrop, Ruhrkohle Niederrhein AG
Halde Zollverein IV/XI, Gelsenkirchen (1)	KVR	Stadt Gelsenkirchen
Schurenbachhalde, Essen (1)	RAG	KVR
Halde Rheinelbe, Gelsenkirchen (1)	RAG	k.A.
Halde Hoppenbruch, Herten (1)	RAG	KVR
Halde Schwerin / Sonnenuhr, Castrop-Rauxel (1)	Stadt	k.A.
Halde Großes Holz, Bergkamen (1)	RAG	KVR
Halde Rungenberg, Gelsenkirchen (3)	RAG	Stadt Gelsenkirchen
Stadtpark in der Industrielandschaft		
Altstadtpark im Innenhafen, Duisburg	Stadt	-
Stadtpark Roland, Oberhausen (1)	KVR	k.A.
Park im Technologiezentrum Umweltschutz, Oberhausen	Stadt	-
Stadtpark Prosper III, Bottrop	Stadt	Montan-Grundstücksgesellschaft
Kanaluferpark Essen (1)	KVR	k.A.
Wissenschaftspark Rheinelbe, Gelsenkirchen	LEG	Stadt Gelsenkirchen
Park Küppersbusch-Gelände, Gelsenkirchen	Stadt	mehrere Wohnungsbaugesellschaften
Gewerbe-/Wohnpark ZecheHolland, Bochum	Stadt	LEG und Ruhr-Lippe-Wohnungsgesellschaft
Kanaluferpark Bismarck, Gelsenkirchen (1)	KVR	k.A.
Landschaftspark Erin, Castrop Rauxel	LEG	Stadt Castrop-Rauxel
Kunstwald Zeche Teutoburgia, Herne	KVR	Stadt Castrop-Rauxel und Stadt Herne
Park im Stadtteilzentrum Sodingen, Herne	Stadt	Land NRW, MontanGrundstücksgesellschaft
Park am Innovationszentrum Herne (2)	Stadt	-

Fortsetzung: Neue Park- und Freiflächen		
Park- und Freiflächen	Träger	
	Federführung	Kooperation mit ... (x)

Gewerbepark Zeche Waltrop, Waltrop	LEG	-
Park am Technologiezentrum Lüntec, Lünen	Stadt	LÜNTEC-Technologiezentrum Lünen GmbH
Neue Evinger Mitte, Dortmund	Stadt	-
Gartenstadtsiedlung Seseke-Aue, Kamen	Stadt	LEG, Investorengemeinschaft Seseke-Aue
Wohn- und Gewerbepark Monopol, Kamen	Stadt	LEG
City-Park Bergkamen	Stadt	-
Projektreihe „Initiative ergreifen“		
Naturerlebnisgarten Herten-Paschenberg	BUND	k.A.

Zusammenstellung nach: Dettmar, J.; Ganser, K.: IndustrieNatur - Ökologie und Gartenkunst im Emscher Park, 1999, S. 43f

Anmerkungen:
KVR = Kommunalverband Ruhrgebiet, LEG = Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH,
LF NRW = Landesforstverwaltung NRW - Forstamt Recklinghausen, RAG = Ruhrkohle AG

1) = kein direktes IBA-Projekt, aber im Zusammenhang des Emscher Landschaftsparks realisiert
2) = Vorratsgelände (hier der ehemaligen Bosch-Blaupunkt-Werke)
3) = Park im Zusammenhang mit Wohnungsbauprojekt
x) = berücksichtigt sind ausschließlich direkte IBA-Projekte; zu den mit „k.A.“ gekennzeichneten Projekten können keine Angaben gemacht werden

Mit dem Programm der IBA war von Anfang an verbunden, dass die Realisierung der Reaktivierungsvorhaben durch „Träger“, d.h. nicht durch die Planungsgesellschaft selbst erfolgt. Als Träger der auf Brachflächen in der Emscherzone realisierten Parks treten nun verschiedene Akteure in Erscheinung (vgl. Tabelle oben). Am häufigsten vertreten sind Parkprojekte in kommunaler Trägerschaft und Federführung. Bei ca. der Hälfte der Parkflächen (20 Fälle) treten die Städte selbst als Trägerin auf. Darüber hinaus sind einige der Städte zur Realisierung der Parks mit anderen Trägern in Kooperationen eingetreten (12 Fälle kommunaler Kooperation).

Die entstandenen Parks stehen nicht ausschließlich in kommunaler Trägerschaft. Andere Akteure aus der Region haben ebenfalls in der Funktion als Träger bei der Realisierung von Park-Projekten mitgewirkt. Dazu gehören:

- die Kommunen (Städte der Emscherzone),
- eine Regionale Körperschaft (Kommunalverband Ruhrgebiet),
- das Land Nordrhein-Westfalen (Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH) sowie
- ein Großunternehmen (Ruhrkohle AG).

Nur wenige Parks sind das Produkt eines einzelnen Trägers. Überwiegend ist das „Second-Hand-Grün“ der IBA in Kooperationen mit anderen regionalen Akteuren entstanden. Dies trifft auf mehr als der Hälfte der entstandenen Brache-Parks zu (25 Fälle). An Träger-Koope-

rationen für Brache-Parks in der Emscherzone haben sich folgende Gruppen bzw. Einrichtungen beteiligt:

- einzelne Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, eine Grundstücksgesellschaft (MGG) und verschiedene Wohnungsbaugesellschaften,
- Vereine und Verbände (von berufsständischen Gruppen, Kleingärtnerverein, Ortsgruppe eines Umweltverbands bis zum Förderverein mit industrie-geschichtlichem Hintergrund),
- weitere Fachstellen bzw. Einrichtungen des Landes NRW (Landesforstverwaltung und der LWL als Träger des Westfälischen Industriemuseums),
- eine Bundesbehörde (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes) und
- freie Träger.

Zu den am häufigsten Beteiligten an der Trägerschaft von Brache-Park-Projekte im Rahmen der IBA gehören neben den Städten vor allem folgende Einrichtungen:

- Kommunalverband Ruhrgebiet (13 Fälle),
- Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH (10 Fälle),
- Ruhrkohle AG (7 Fälle) und
- Landesforstverwaltung NRW-Forstamt Recklinghausen (3 Fälle).

Bis auf wenige Ausnahmen wurden die Parkprojekte innerhalb der sieben Regionalen Grünzüge A bis G realisiert. Die Park-Verteilung zeigt aber große Unterschiede. Während im Grünzug F z.B. drei Parkprojekte realisiert werden konnten, wartet der Grünzug C mit 10 Parkprojekten auf. Die Größe der Parks reicht von großen Anlagen mit 100 und mehr ha (z.B. Landschaftspark Duisburg Meiderich-Nord) bis hin zu Parkgrößen von 8 ha (z.B. Stadtteilpark Recklinghausen II).

Pflege und Bewirtschaftung der Parkflächen

Zwei Jahre nach Abschluss des Programms der IBA Emscher Park findet sich das Problem der Pflege von Parkflächen in Fachdiskussionen thematisiert. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Organisation der Pflege und Entwicklung für die Träger noch viele ungelöste Fragen aufwirft und Park-Projekte in Gefahr bringen. So ist beispielsweise das Thema im Verlauf eines Workshops der Projekt Ruhr GmbH unter dem Titel „Emscher Landschaftspark 2010“ von einer Arbeitsgruppe zum Grünzug C aufgegriffen worden. Die Arbeitsgruppe stellte dort die Forderung auf, einen „Qualifizierungsprozess anzustoßen, um die realisierten Projekte zu erhalten“.[89]

Leider gibt es bisher nur Vermutungen über die verschiedenen Organisationsformen der Pflege und Bewirtschaftung von Parkflächen, deren Leistung und Qualität. Und angesichts der vielschichtigen Aufgaben, die damit verbunden sind, wie z.B. Sicherung, Gefahrenabwehr

---

[89] ProjektRuhrGmbH: Emscher Landschaftspark 2010, Dokumentation des Workshops am 30. August 2001, S.16

(z.B. Altlastenmonitoring), Müllbeseitigung, Boden- und Vegetationspflege, Ersatz- und Neuinvestitionen etc., bedarf dies einer sorgfältigen Herangehensweise. Während an der herkömmlichen Bewirtschaftung von Parkanlagen durch die Städte Zweifel laut werden (Stichwort: finanzielle und organisatorische Effizienz), entwickeln sich auf bzw. mit den neu entstandenen Park-Standorten Ansätze neuer „Betreiber-Modelle". Ein solches Beispiel ist das im IBA-Projekt „Stadtpark-Roland" in Oberhausen-Dümpten (Grünzug B) verfolgte Pflege-Konzept der „Ökologischen Kleingärten".[90] Inwieweit es tragfähig und als Modell für das „Second-Hand-Grün" auf andere Parktypen übertragbar ist, kann zur Zeit nicht beantwortet werden. Dazu bedarf es eingehenderer Recherchen. Ein weiteres Beispiel für ein Organisationsmodell, das bereits seit 1996 angewendet wird, ist das „Industriewald-Projekt". Wir werden darauf im nächsten Kapitel näher eingehen und das Industriewald-Projekt auf der ehemaligen Zeche Rheinelbe in Gelsenkirchen vorstellen.

[90] a.a.O., S. 15

Kapitel 7 – Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei der baulichen Wiedernutzung von Brachflächen

7.1 Grundlagen zur Baulandbereitstellung

Fragen der Finanzierbarkeit und der Wirtschaftlichkeit rücken durch den erhöhten Kostendruck der öffentlichen Haushalte immer mehr in den Mittelpunkt der Baulandbereitstellung, so auch bei der Wiedernutzung von Brachen.

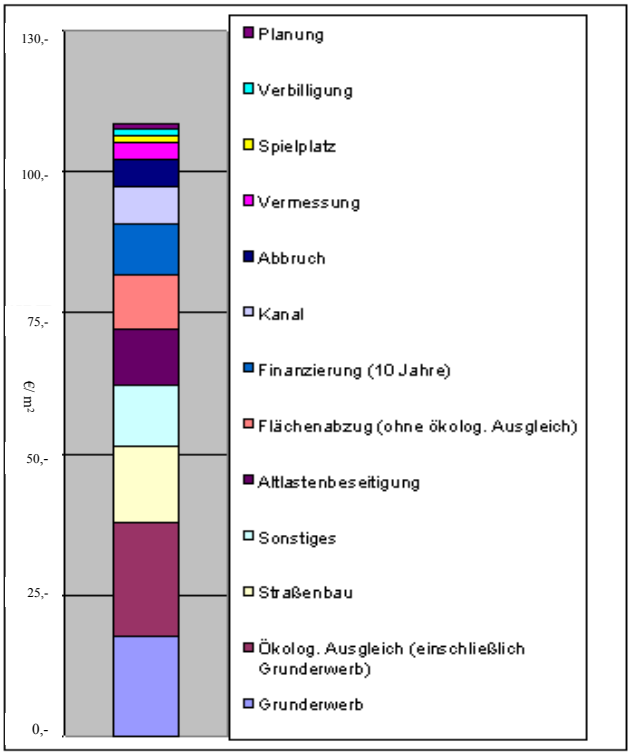
Die Pflicht zur Aufstellung einer Kosten- und Finanzierungsübersicht nach dem Stand der Planung besteht lediglich in städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsbereichen (vgl. § 171 Abs. 2 BauGB). Förderlich ist eine bodenwirtschaftliche (Vor-) Kalkulation jedoch bei jeder Form der Baulandbereitstellung, insbesondere bei der Reaktivierung von Brachen für „altlastensensible“ Nachnutzungen wie der Wohnungsbau.

Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind folgende Fragen von besonderem Interesse:

- Welche Faktoren beeinflussen Kosten und Einnahmen, welche sind davon bedeutend ?
- Worin bestehen bei der Finanzierung die größten Risiken und Unwägbarkeiten ?
- Wie können die Akteure durch ihr Handeln Kosten, Erträge und Risiken bei der Durchführung der Maßnahme beeinflussen ?
- Wie können sich Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte und städtebauliche Planung gegenseitig beeinflussen ?

Für die Wirtschaftlichkeit der Entwicklung einer Brache zu Bauland ist das Verhältnis der Bodenwerte vor und nach der Entwicklung zu den Aufbereitungskosten ausschlaggebend. Während bei der Wiedernutzung von Brachflächen als Wohnbauland oder als hochwertige Mischfläche die Bodenwertsteigerung durch Planung und Entwicklung höher als die Entwicklungskosten ausfallen kann, ist dies bei einfacherer baulicher Nachnutzung nur selten und bei freiräumlicher Nutzung nie der Fall. Eine Übersicht über die Kostenrechnung zum Grunderwerb stellt die folgende Abbildung dar.

Übersicht zur Kostenrechnung beim Grunderwerb



Neuordnungswert	**120,00 € je m² NBL**
Ökolog. Ausgleich (einschließl. Grunderwerb)	10,00 € je m² NBL
Strassenbau	20,00 € je m² NBL
Sonstiges	10,00 € je m² NBL
Altlastenbeseitigung	10,00 € je m² NBL
Flächenabzug	10,00 € je m² NBL
Finanzierung (10Jahre)	9,00 € je m² NBL
Kanal	8,00 € je m² NBL
Abbruch	5,00 € je m² NBL
Vermessung	3,00 € je m² NBL
Spielplatz	1,50 € je m² NBL
Verbilligung	1,50 € je m² NBL
Planung	2,00 € je m² NBL
Grunderwerb (Restwert)	**30,- € je m² BBL**

7.2 Einzelne wertbeeinflussende Faktoren

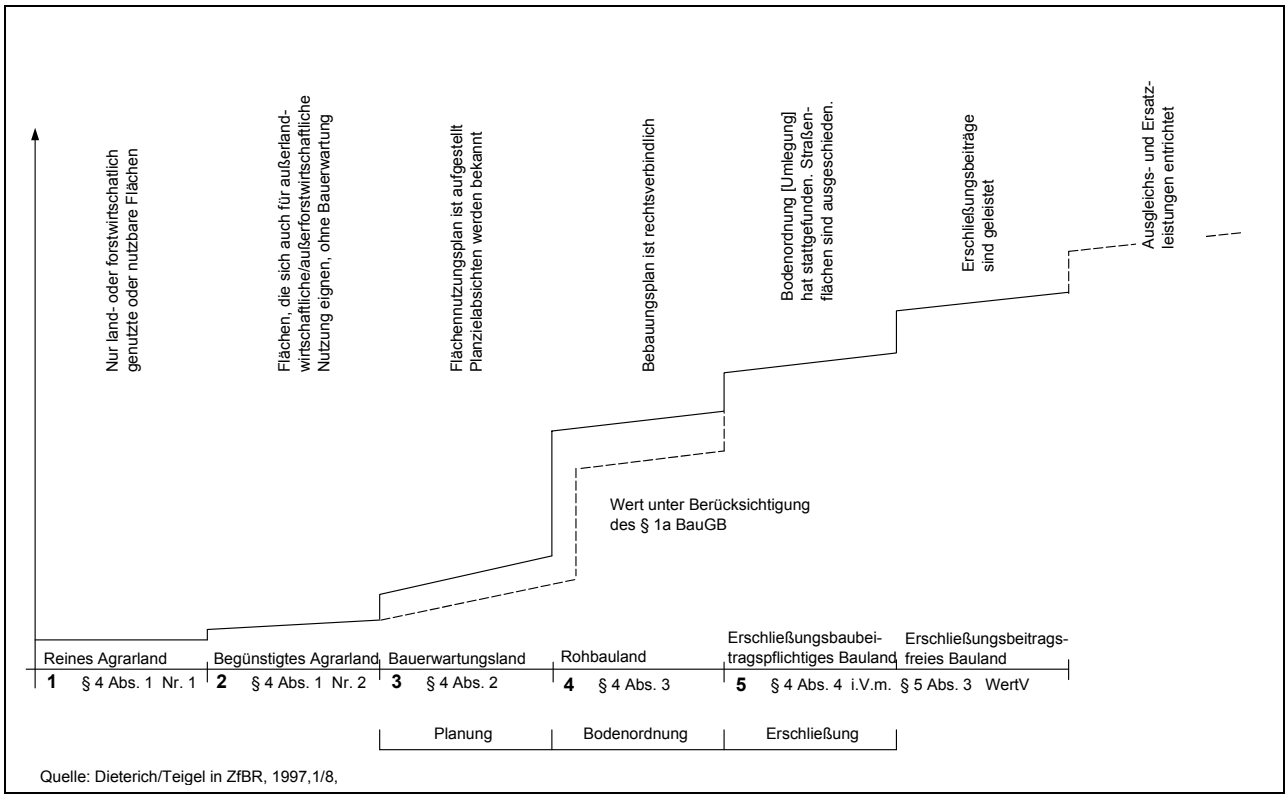
Im Folgenden wird die Ausprägung einzelner Determinanten analysiert, die Einfluss auf die Realisierung hoher Bodenwertsteigerungen haben.

Anfangswert

Dem Anfangswert der Flächen kommt entscheidende Bedeutung zu, da die Kosten der Entwicklung über die Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis finanziert werden müssen. Wegen der Größe vieler Flächen machen sich schon kleinste Veränderungen der Quadratmeterpreise in der Summe der Grunderwerbskosten stark bemerkbar.

Die Grundstücksqualität bzw. Entwicklungsstufe nach § 4 WertV vor der Entwicklung ist ein wesentlicher wertbeeinflussender Faktor für den Wert der Fläche. Sie bestimmt sich hauptsächlich danach, ob eine bauliche Nutzung rechtlich zulässig ist. Je niedriger die Entwicklungsstufe, desto höher fällt i.d.R. der Wertsprung zu baureifem Bauland aus. Veranschaulicht werden kann dies anhand der folgenden Abbildung:

Entwicklung des Bodens vom Ackerland zum Bauland (§ 4WertV)



Quelle: Dieterich/Teigel in ZfBR, 1997,1/8,

Den Verkaufsverhandlungen ist eine fundierte Wertermittlung voranzustellen. Um Konflikte wegen unterschiedlicher Preisvorstellungen zu vermeiden, sollten die Kriterien und das Verfahren zur Preisfindung frühzeitig abgestimmt werden. Außerdem ist der Zeitpunkt der Preisfindung festzusetzen. Zur Ermittlung eines kostendeckenden Anfangswertes kann das Kalkulationsverfahren für werdendes Bauland der Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (gif) herangezogen werden, wonach sich der Wert werdenden Baulands aus dem Wert für fertiges erschließungsbeitragsfreies Bauland abzüglich der im Bauentwicklungsprozess entstehenden Kosten errechnet.

Bei der Wertermittlung von Brachflächen spielt außerdem der „merkantile Minderwert“ eine Rolle.[91] Insbesondere kontaminierte Grundstücke besitzen ein Negativimage, das auch nach erfolgter Sanierung häufig bestehen bleibt. Das Negativimage ist darin begründet, dass der Fläche aufgrund potenzieller bei der Sanierung unentdeckter Kontaminationen und Haftungsansprüchen Dritter weiterhin ein Restrisiko entgegengehalten wird, das sich im Wert bemerkbar macht.

91 Vgl.: Kleiber, W.; Simon, J., in: Kleiber, W.; Simon, J.; Weyers, G., a.a.O., S. 1120 ff.

Beispiel für das Kalkulationsverfahren

Wert werdenden Baulandes = $(BL - K) * \frac{(1-f)}{(1+p)^n}$

BL - Wert für Bauland

K - Kosten der Baureifmachung

f - Flächenanteil für Straßen etc. in %

p - Entwicklungszinssatz in %

n - Wartezeit bis zur Baureife

		€/m²	Bemerkungen
1. Baulandwert - Verkehrswert (erschließungsbeitragsfrei)	**BL**	**400,--**	Erschl. Beiträge sind geleistet; ohne Grunderwerbsnebenk.
-			
2. Erschließungskosten	K	70,--	BauGB, KAG entspr. privater Aufwand
-			
3. Altlastensanierung	K	0,--	absoluter Betrag
-			
4. Folgekosten	K	0,--	absoluter Betrag
=			
5. Baulandwert (Nettoflächen) (erschließungsbeitragspflichtig)	**BL-K**	**330,--**	Bodenordnung hat stattgefunden
-			
6. öffentliche Bedarfsflächen (einschließlich Ausgleichs- und Ersatzflächen nach §1a BauGB)	f		Grunderwerbsnebenkosten nicht angesetzt 40 % von Pos. 5
-		165,--	
7. Flächenabgaben nach städtebaulichen Verträgen	f		10 % von Pos. 5

8. Wartezeit, Risiko für Rohbauland (hier: 2 Jahre Wartezeit plus 1 Jahr als Risikoabschlag zu 7 %; Investorengewinn im Risiko berücksichtigt)	$\frac{165 * 1}{(1+0{,}07)^3}$ ~30,-- ~18 % von Pos. 5 minus (Pos. 6 + Pos. 7)	8a. Wartezeit, Risiko für Bauerwartungsland (hier: 6 Jahre Wartezeit plus 3 Jahre als Risikoabschlag zu 7 %; Investoren-gewinn im Risiko berücksichtigt)	~75,--	45% von Pos.5 minus (Pos.6 + Pos.7)
=		=		
9. Rohbaulandwert	**~135,--**	**9a. Bauerwartungslandwert**	**~90,--**	Grunderwerbsnebenkosten nicht

		angesetzt; FNP aufgestellt

Quelle: GuG 4/98, S.223-226

Altlasten

Die Altlastensanierung bzw. -sicherung kann unter Umständen einen erheblichen Teil der Entwicklungskosten ausmachen. Da hierbei der Verkehrswert des Grundstücks die maßgebende Kenngröße ist, kann ein Kostenvergleich nur über den Bezug auf die Sanierungskosten pro m² möglich sein. Während bei reinen Sicherungsmaßnahmen der Oberfläche hierzu eine Addition der Komponenten eines Abdeckungs- oder Abdichtungssystems erfolgt, ist bei der Sanierung die Kubatur der Auskofferung auf die Flächeneinheit m² zu beziehen, wobei der Kontaminationstiefe die faktorisierende Dimension zukommt.[92]

Die Frage nach einer Möglichkeit zur gesicherten Umlagerung ist erst dann von Interesse, wenn eine Verwertung aufgrund der Schadstoffgehalte ausscheidet und das auszukoffernde Volumen eine Größenordnung von 1.000m³ bis 2.000m³ überschreitet. Bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müssen für die Anlage einer gesicherten Umlagerung gewisse Planungs-Vorlaufkosten angesetzt werden. Die Einlagerungskosten pro Tonne resultieren aus dem Verhältnis von Oberfläche (Basis + Böschung + Oberseite) zu eingebautem Volumen.

Bei der Befragung im Rahmen des LBS-Stadtwappenwettbewerbs variierten die Angaben über die Kosten zur Sanierung der Altlasten zwischen den Projekten stark. Spitzenwerten von 225 €/m² standen extrem niedrige Werte von 0,38 €/m² gegenüber. In der überwiegenden Zahl der Fälle lag der Sanierungsaufwand unter 26 €/m².[93] Dabei ist zu beachten, dass es sich bei der Befragung ausschließlich um Wohnbauprojekte handelte, die eine vergleichsweise intensive Sanierung erfordern.

Generell kann festgestellt werden, dass der Anteil der Behandlungskosten bei der Aufbereitung von kontaminierten Standorten am Gesamtvolumen der Baumaßnahme stark rückläufig ist. Durch Kombination der Gesamtmaßnahme mit baugrundvorbereitenden und erschließungstechnischen Maßnahmen beträgt der Anteil der reinen Behandlungskosten oftmals weniger als 20% der Gesamtmaßnahme, während in früheren Zeiten der Schwerpunkt auf der Dekontamination des Aushubs gelegen hat.[94]

---

92 Merhoff, D.: Handhabung kontaminierter Bodenmassen. In: Kompa, R.; Pidoll, M.; Schreiber, B.(Hg.): Flächenrecycling – Inwertsetzung, Bauwürdigkeit, Baureifmachung., S. 69-80.

93 IBoMa: Wohnen auf Brachen, Dokumentation des LBS-Stadtwappenwettbewerbs 2000, Hrsg. LBS 2001, S. 67.

94 Merhoff, D.: Handhabung kontaminierter Bodenmassen. In: Kompa, R.; Pidoll, M.; Schreiber, B. (Hrsg.): Flächenrecycling – Inwertsetzung, Bauwürdigkeit, Baureifmachung., S. 69-80.

Anteil des Nettobaulandes

Dem Anteil des Nettobaulandes kommt beim Wirtschaftlichkeitsaspekt zentrale Bedeutung zu, da ausschließlich die erschlossenen Baugrundstücke veräußerbar sind und damit die Kosten der Entwicklung zu finanzieren sind. Die Differenz zwischen Brutto- und Nettobauland setzt sich aus Erschließungsflächen und öffentlichen Grünflächen zusammen und hängt von den Festsetzungen des Bebauungsplans ab.

Auf Brachflächen sind die Lage und Ausdehnung von Erschließungsflächen bzw. öffentlichen Grünflächen nicht ausschließlich städtebaulich begründet, sondern hängen häufig auch von Kontaminationsvorkommen, Landschaftsbauwerken oder Unstetigkeitszonen aufgrund von Bergschäden ab. Für die Vermarktung von entscheidender Bedeutung sind außerdem Grundstückszuschnitte. Bei kleineren Brachflächen können sich durch die umliegende Bebauung ungünstige Zuschnitte ergeben, die wiederum den Anteil des Nettobaulandes verringern.

Der Anteil von Ausgleichsflächen für Eingriffe in Natur und Landschaft, dem durch den Flächenverlust an veräußerbarem Bauland bei der Baulandmobilisierung eine wichtige Bedeutung zukommt, ist bei Brachen meist deutlich geringer als bei der Neuinanspruchnahme von Flächen. Der ökologische Zustand der Fläche wird vielmehr in vielen Fällen durch Entsiegelungsmaßnahmen, Beseitigung der Altlasten und eine ökologischen Ansprüchen genügende Planung verbessert.

Die Bewältigung der Eingriffsregelung nach § 1a BauGB stellt damit die handelnden Akteure nicht vor größere Probleme bei der Reaktivierung von Brachen. Da eine Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit von Naturhaushalt und Landschaftsbild überwiegend nicht gegeben und ein Ausgleich deshalb nicht erforderlich ist, bietet die Wiedernutzung gegenüber der Neuerschließung von Flächen in dieser Hinsicht ökonomische Vorteile.

Erschließungsfläche / Fläche für öffentlichen Bedarf

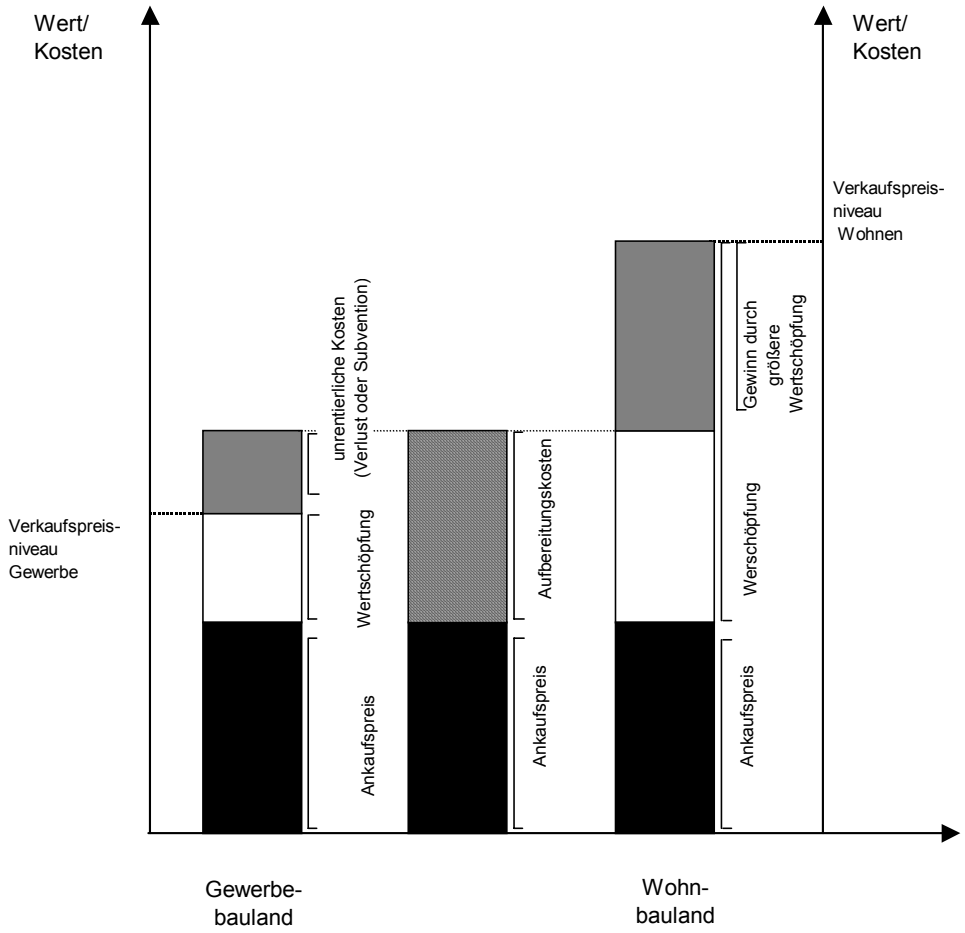
Neben den Flächenverlusten sind vor allem die Kosten für Erschließung und Folgeeinrichtungen der öffentlichen Hand (z. B. Kindertageseinrichtungen, Schulen oder andere Gemeinschaftseinrichtungen) für die Rentabilität einer Maßnahme relevant. Durch Beiträge gemäß §§ 127 ff. BauGB kann die Kommune nur die Kosten für den Erwerb und die erstmalige Herstellung der inneren Erschließungsanlagen zu 90 % auf die Eigentümer umlegen. Nicht gedeckt sind dagegen die Kosten der äußeren Erschließung und der sozialen Infrastruktur, wenn nicht mittels eines Städtebaulichen Vertrages eine weitergehende Übertragung der Entwicklungskosten vereinbart ist. Hierbei bestehen Kosteneinsparpotenziale bei Brachen gegenüber Neubaugebieten am Stadtrand, da häufig aufgrund der innerstädtischen Lage die bereits bestehende innere und äußere Erschließung und vorhandene Infrastrukturanlagen genutzt werden können. Dieser Sachverhalt spiegelt sich in dem geringen durchschnittlichen Flächenanteil für Erschließung und öffentlichen Bedarf wieder.

Bodenpreisniveau

Das Bodenpreisniveau für Wohnbauland variiert je nach großräumiger und regionaler Lage. Bundesweit zeichnet sich ein Süd-Nord- und West-Ost-Gefälle ab, regional nimmt das Preisniveau von der Kernstadt ins Umland ab. Auch innerhalb einer Gemeinde sind i.d.R. unterschiedliche Preise für Wohnbauland z. B. aufgrund unterschiedlicher Erreichbarkeit des Stadtzentrums und grundstücksindividuellen Faktoren zu entrichten. Zu diesen gehört vor allem die planungsrechtliche Nutzbarkeit des Grundstücks. Mit Erhöhung des Maßes der zulässigen baulichen Nutzung erhöht sich i.d.R. auch der Bodenwert.

So können je nach Lage und zulässiger Nutzung einer reaktivierten Fläche bei ansonsten gleichen Rahmenbedingungen die Ergebnisse bezüglich der Rentierlichkeit vollkommen unterschiedlich ausfallen. Je höher der erzielbare Veräußerungspreis pro Quadratmeter Wohnbauland, desto eher können die Entwicklungskosten aufgefangen werden. In Abbildung x wird ein Überblick über die Wertschöpfung gegeben, die sich bei einer gewerblichen bzw. wohnbaulichen Nachnutzung ergibt.

Finanzierung der Brachflächenreaktivierung



Denkmalschutz

Stehen die Gebäude auf einer Brachflächen unter Denkmalschutz, was insbesondere bei Industrie- und Bahnhofsgebäuden häufig der Fall ist, ergeben sich daraus vielfältige Konsequenzen für den Verkehrwert der Fläche und die Wiedernutzbarkeit. Beeinträchtigungen könne sich ergeben durch:[95]

- eine Einschränkung der freien Verfügungsbefugnis und Nutzungsberechtigung,
- eine hoheitliche Unterbindung eines rechtmäßig betriebenen Abbaus von Bodenschätzen,
- ein Abbruch- und Rückbaugebot,
- eine unwirtschaftliche Bauweise,
- erhöhte Instand- und Unterhaltungskosten auf Grund einer aufwendigen, unwirtschaftlichen und neuzeitlichen Ansprüchen nicht hinreichend anpassbaren Bauweise,
- eine mit der Unterschutzstellung verbundene Anordnung, bestimmte Räume eines Baudenkmals als Museum zu belassen.

Diesen Einschränkungen stehen unter Umständen Förderungen der EU, des Bundes, der Länder oder der Gemeinden sowie Steuerermäßigungen gegenüber. In bestimmten Fällen, insbesondere bei denkmalgeschützten Altbauten in attraktiven Wohngegenden und bei den entsprechenden Steuervoraussetzungen der Käufer, kann sich der Denkmalschutz wertsteigernd auswirken. Im Hinblick auf die Bausubstanz auf Brachflächen kann allerdings hinsichtlich des Verkehrswertes von einer negativen Auswirkung ausgegangen werden.[96]

---

95 Vgl. Kleiber, W.; Simon, J.; Weyers, G.: Verkehrswertermittlung von Grundstücken, 4. Auflage, 2002, S. 1672 f.

96 Vgl. Kleiber, W.; Simon, J.; Weyers, G.: Verkehrswertermittlung von Grundstücken, 4. Auflage, 2002, S. 1664.

Kapitel 8 – Fallstudien

Zur Verdeutlichung der genannten Einzelaspekte bei der Reaktivierung von Brachflächen sind insgesamt drei Fallstudien untersucht worden, zwei zur baulichen Wiedernutzung und eine zur freiräumlichen Wiedernutzung. Im Rahmen der Fallstudienuntersuchung geht es weniger um die detaillierte Darstellung der Einzelfälle, sondern vielmehr um die Erforschung der dahinter stehenden Gesetzmäßigkeiten und Strukturen. Um der offensichtlichen Schwäche des Fallstudienansatzes, nämlich der mangelnden Generalisierbarkeit entgegenzuwirken, ist die bewusste, problemorientierte Auswahl („purposeful selection") instruktiver, also lehr- und aufschlussreicher Fälle von elementarer Bedeutung. Dabei kommt es weniger auf die Auswahl repräsentativer Beispielfälle im statistischen Sinne an, sondern vielmehr darauf, möglichst viele relevante Einflussfaktoren zu erfassen und so die angestrebten neuen Erkenntnisse zu gewinnen.

Die wichtigste Quelle des Erkenntnisgewinnes stellen Experteninterviews dar. Sie dienen dazu, sich einen detaillierten Einblick in bestehende Handlungsentwürfe (Ziele, Konzepte, Pläne) und die verfolgten Umsetzungsstrategien (Wege, Mittel, Instrumente) zu verschaffen. Nach intensiver Vorbereitung auf die Fallstudie wurden maßgeblich beteiligte Entscheidungsträger ausgesucht und um Interviews gebeten.

8.1 Fallstudien der baulichen Wiedernutzung

Auftragsgemäß wurden bei der Auswahl der Fallstudien auf unterschiedliche Nutzungskonzepte geachtet, so wird auf der Fläche der Mannesmannröhren-Werke eine rein gewerbliche Wiedernutzung realisiert, auf der Fläche in Dortmund eine Mischnutzung aus hochwertigem Wohnen und Gewerbe. Da die Vornutzung der Fläche einen erheblichen Einfluss auf den Prozess der Revitalisierung hat, wurden bewusst Brachen unterschiedlicher Herkunft ausgewählt: während die Fläche in Mülheim eine klassische Industriebrache ist, ist die Stadtkrone Ost eine ehemalige Militärfläche. Eng mit der Entstehungsgeschichte hängt die Organisationsstruktur im Revitalisierungsprozess zusammen, die wiederum erheblichen Einfluss auf den Erfolg einer Umnutzung hat. So wird die Fläche in Mülheim im Rahmen eines Developermodells reaktiviert, an der Projektentwicklungsgesellschaft Stadtkrone Ost ist auch die Stadt beteiligt. Beide Projekte befinden sind inzwischen größtenteils vermarktet.

8.1.1 Mannesmannröhren-Werke, Mülheim/Ruhr

Lage im Raum

Die brachgefallenen Fläche der Mannesmannröhren-Werke in Mülheim/Ruhr besteht aus zwei Teilflächen. Die größere mit ca. 200.000 m² befindet sich nördlich der Mülheimer Innenstadt an der Mellinghofer Straße Richtung Mülheim-Dümpten, die zweite Fläche mit rd. 100.000 m² liegt nordwestlich davon an der Fritz-Thyssen-Straße im Stadtteil Styrum. Beide Flächen wurden bis 1998 von der Mannesmannröhren-Werke AG als Stahlverarbeitungsstandort genutzt. Mit der Auskopplung von Fertigungssträngen wurden die Flächen obsolet.

Lagekarte der beiden Teilflächen

Organisation

Der Alteigentümer, die Mannesmannröhren-Werke, hatte Interesse an einer industriell-gewerblichen Nutzung in der Nachbarschaft. Um die Konzentration auf das Kerngeschäft nicht aufzugeben, sollte die Entwicklung und Neuvermarktung der Fläche nicht in eigener

Regie durchgeführt werden, sondern durch eine Projektentwicklungsgesellschaft, deren Gründung 1998 angeregt wurde. Die SMH Projektentwicklungsgesellschaft setzt sich zusammen aus insgesamt sechs Gesellschaftern. Die drei stärksten Teilhaber mit jeweils 20% sind dabei die Mannesmannröhren-Werke AG, die Stadtsparkasse Düsseldorf und die Sparkasse Mülheim. Außerdem sind noch drei kleinere Gesellschafter beteiligt. Wichtig bei der Auswahl der Gesellschafter war die Fachkompetenz auf verschiedenen Gebieten. Während die August Heine Baugesellschaft Hochbaumaßnahmen übernommen hat, haben die Sparkassen gute Kenntnisse der regionalen Wirtschaft und Kontakte zur Stadt Mülheim beitragen können. Die Kommune hat selbst keinen direkten Anteil an der Gesellschaft, es handelt sich also um ein Developermodell. Die Gesellschaft ist Eigentümerin der Flächen. Sie sorgt für die Aufbereitung, Freisetzung, Erschließung (die privat finanziert wurde), Vermarktung und Bebauung der Flächen.

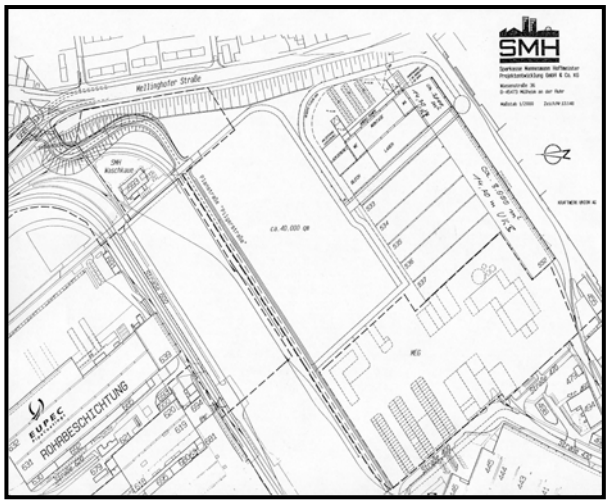
Planungsrecht

Die Flächen wurden zuvor als Industriestandorte genutzt. Von der Stadt Mülheim wurde kein Planungserfordernis gesehen. Sie wurde aufgrund der ursprünglich fast flächendeckenden Bebauung mit Hallen, denen Bestandsschutz eingeräumt wurde, planungsrechtlich als § 34-Flächen eingestuft. Die Einschätzung, dass kein Planungserfordernis besteht, wurde von der Entwicklungsgesellschaft begrüßt, da sich so Baufelder und die Erschließungsanlagen flexibler planen ließen.

Vermarktung

Die Entwicklungsbemühungen setzten direkt nach dem Freiwerden der Fläche 1998 mit der Gründung der Gesellschaft ein. Der erste Arbeitsschritt war der Abbruch einiger Hallen. Grundsätzlich wurde aber parallel an verschiedenen Teilabschnitten gearbeitet. Auf der Fläche an der Mellinghofer Straße hat man bewusst einen Teil der Hallen nicht abgerissen, sondern erhalten, um hier Zeitvorteile bei der Vermarktung zu haben.

Fläche Mellinghofer Straße, Luftbildaufnahme (1997)



Fläche Mellinghofer Straße, Lageplan

Für die Fläche an der Mellinghofer Straße konnten bisher drei Nutzer gewonnen werden. Darunter ist zum einen der Leuchtenhersteller Ansorg, der auf einer Teilfläche von ca. 8.000 m² ca. 300 Arbeitsplätze geschaffen hat. Zwei der noch bestehenden Hallen werden durch diese Firma wiedergenutzt, außerdem wurden für Ansorg zusätzliche Gebäude errichtet. Generell sind die Nutzer auf dieser Fläche nur Mieter. Mit dem Ziel des Komplettverkaufs der Fläche in verpachteten Zustand an einen Fonds, wird derzeit von Grundstücksverkäufen abgesehen. Stattdessen werden Mietverträge mit sehr langfristigen Laufzeiten abgeschlossen und benötigte Gebäude durch SMH gebaut.

Eine Teilfläche von ca. 51.000m² wird von der Mülheimer Entsorgungsgesellschaft (MEG) genutzt, die auf der Fläche eine Sammelstelle verbunden mit Sortierbetrieb und Schadstoffannahme aufbauen wollen Außerdem wird eine Bio-Gährungsanlage gebaut. Während durch die SMH-Projektentwicklungsgesellschaft die Gebäude mit Drittverwertungsqualitäten, also Büro- und Verwaltungsgebäude sowie der Parkplatz gebaut werden, wird die Gährungsanlage als spezieller Bau von der MEG selbst gebaut. Mit dem Bau ist ein Pachtvertrag über 30 Jahre verbunden, der die Rentierlichkeit der Investition sichert. Von der MEG werden keine alten Hallen wiedergenutzt.

Als dritter Nutzer konnte mit der Salzgitter AG die Neueigentümerin der Mannesmannröhren-Werke seit 2001 gewonnen werden, die einen Teilbereich von ca. 15.000m² für die Logistiktochter Salzgitter GmbH wiedernutzt. Von ihr werden fünf alte Hallen genutzt, die wegen der guten Bausubstanz bewusst stehen gelassen wurden. Diese Teilfläche hat Schienenanschluss.

Als letzte Teilfläche ist direkt an der Planstraße eine Freifläche von ca. 40.000 m² noch nicht vermarktet. Außerdem steht im Nordosten der Fläche noch eine Waschkaue aus den 50er Jah-

ren. Das 7-geschossige Gebäude bietet ca. 450 m² Nutzfläche, verfügt mit seinen fünf Aufzugschächten über eine optimale Infrastruktur und ermöglicht eine flexible Raumaufteilung. Es soll möglichst einer Büronutzung zugeführt werden, wobei von Mieteinnahmen zwischen 8–9 €/m² ausgegangen wird.

Wichtig für die Vermarktung der Fläche war die Beibehaltung der Ausweisung als Industriegebiet. Die allgemeine Zweckbestimmung eines Industriegebietes besteht darin, ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben zu dienen und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind. Mit dieser Zweckbestimmung ist auch die Zulässigkeit besonderer Störungsgrade verbunden. In der Einstufung nach dem Störungsgrad nimmt das Industriegebiet die vierte und zugleich höchste Stufe ein, ein bestimmter Orientierungswert ist nicht mehr vorgesehen. Diese Regelung ermöglicht eine 24 h-Nutzung der Flächen ohne Einschränkungen der Lärm-Immissionen, was für bestimmte Unternehmen von großem Interesse ist.

Die Fläche an der Fritz-Thyssen Straße ist bereit 1999 mit der Ansiedlung der Firma Wissol zum Großteil wiedergenutzt worden. Die Restflächen dieses Bereichs, die nach Abzug von Straßenflächen, Grüngürtel und Abstandsflächen noch übrig bleiben, sollen als kleinteiligere Parzellen an mittelständische Betriebe veräußert werden.

Altlasten

Zum Umgang mit Altlasten gab es eine Haftungsabsprache mit dem Alteigentümer. Mannesmannröhren-Werke hat auf eigene Kosten eine Gefährdungsabschätzung abgegeben, dass keine Gefährdung durch chemische Altlasten besteht, die ein Eingreifen der Behörden nach sich ziehen würde. Sollte dies doch der Fall sein, würde der Alteigentümer haften. Da lediglich bauliche Altlasten zu berücksichtigen waren, fand kein Bodenaustausch statt. Aufgrund der Schwere der Fundamente, wurden sie größtenteils im Boden gelassen. Da für die Neubauten nur Punktfundamente nötig waren, konnte auf eine Räumung verzichtet werden. Die Freiräume werden aufgefüllt, so dass keine Tragfähigkeitsprobleme entstehen. Probleme gab es lediglich bei großen Maschinenelementen.

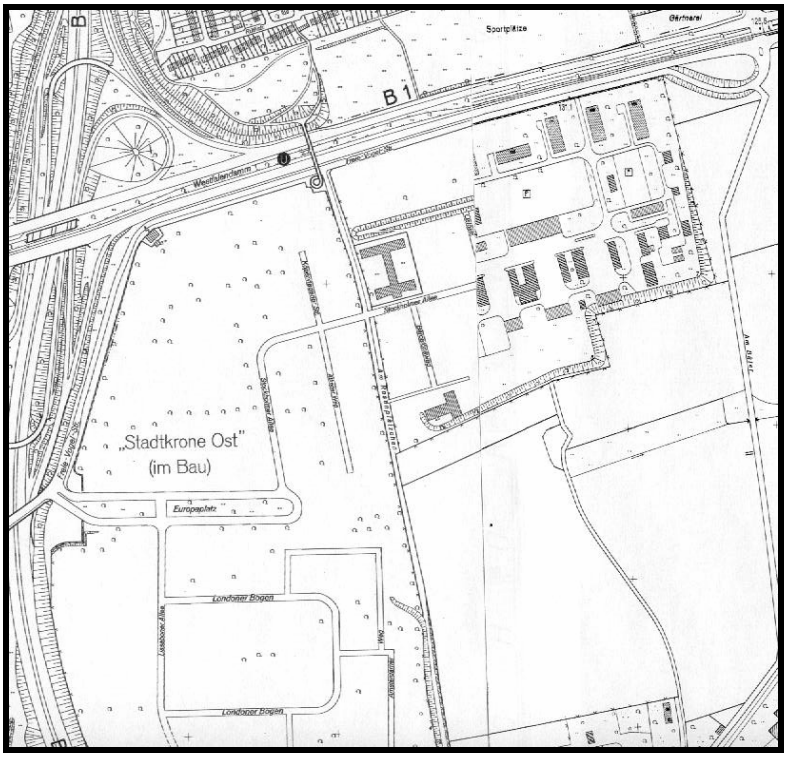
Der Abbruch der alten Hallen hat kaum Kosten verursacht, da kein belastetes Material vorhanden war und der Stahlschrott noch verkauft werden konnte. Die Wiedernutzung der Hallen mit guter Bausubstanz wird als sehr wichtig eingeschätzt, da sich dadurch Zeitvorteile bei der Vermarktung ergeben. Zwar sind die alten Hallen meist größer als heute gebaut würde, sie können allerdings zügiger bereit gestellt werden als Neubauten und bieten besonderes Ambiente.

8.1.2 Stadtkrone Ost, Dortmund

Lage im Raum

Die untersuchte Brachfläche liegt am Rande der Stadt Dortmund und umfasst eine Fläche von ca. 65,5 ha. Sie zeichnet sich durch sehr gute Verkehrsanbindungen aus, so sind die Bundesautobahnen A1, A44 und A45 in wenigen Minuten zu erreichen. Unmittelbar nördlich liegt die Bundestrasse Nr. 1, die sich seit einigen Jahren zu einer sehr guten gewerblichen Entwicklungsachse etabliert hat. Auch die innerstädtischen Verbindungen des öffentlichen Personennahverkehrs sind als gut zu bewerten. Eine Straßenbahnlinie und mehrere Buslinien verlaufen direkt am Rand der Stadtkrone Ost bzw. direkt im Gebiet.

„Stadtkrone Ost“, Ausschnitt aus der Deutschen Grundkarte (1:5.000)



Luftbildaufnahme der Fläche „Stadtkrone Ost“ (2001)

Bei der Fläche Stadtkrone-Ost handelt es sich um eine Militärbrache. Zunächst wurde das Gelände 1935 von der Deutschen Wehrmacht als Kasernenanlage genutzt, ab 1945 waren hier britische Truppen stationiert. Auf der Fläche befanden sich Mannschaftsunterkünfte, Werkstätten, Tanklager und andere technische Anlagen. 1993 erfolgte der Abzug der britischen Truppen, zwei Jahre später wurde die Entwicklungsgesellschaft Stadtkrone-Ost gegründet, die wiederum die Fläche 1997 von der Bundesrepublik Deutschland erworben hat.

Organisationsform

Zur Entwicklung der Fläche wurde die Entwicklungsgesellschaft Stadtkrone Ost gegründet. Mehrheitsgesellschafter sind mit 55 % die Dortmunder Stadtwerke.[97] Die Entwicklungsgesellschaft Stadtkrone Ost war Teil einer gewerbesteuerlichen Organschaft, d.h. sie war von Gewerbe- und Umsatzsteuer befreit, wenn Leistungen durch andere Gesellschaften der Organschaft erbracht wurden. Mit einer Änderung der Steuergesetze sind diese fiskalischen Vergünstigungen allerdings weggefallen, weshalb derzeit die Umstrukturierung zur GmbH und Co. KG betrieben wird. Die gesamte Grundstücksentwicklung wurde von der Entwicklungsgesellschaft geleitet. Lediglich die Hochbaumaßnahmen wurden bzw. werden von Investoren durchgeführt.

97 Anmerkung: Die Stadtwerke Dortmund sind eine Gesellschaft der Stadt Dortmund. Ursprünglich waren die Stadtwerke mit 51% und die Stadt Dortmund selbst mit 4 % an der Entwicklungsgesellschaft Stadtkrone Ost beteiligt; erst 2002 hat die Stadt ihre Anteile an die Stadtwerke übertragen.

Aufbereitung der Fläche

1998 begann der Abbruch der aufstehenden Gebäude. Die Erschließung der Fläche und erste Hochbaumaßnahmen erfolgten 1999. Von den 65,5 ha Gesamtfläche sind 34,2 ha als Nettobauland realisiert worden. Dies entspricht einem Anteil von 52,2 %. 48,8 % sind Straßen, Wege, Grünflächen und ein Lärmschutzwall. Eine Nutzung der bestehenden Bausubstanz war wegen des ungünstigen Zuschnitts der Gebäude und der Bausubstanz wirtschaftlich nicht möglich.

Die Gesamtkosten der Aufbereitung der Fläche von 9,935 Mio. € lassen sich folgendermaßen aufteilen:

- Abbruchkosten einschließlich Ingenieurleistungen 7,030 Mio. €
- Kosten für Freiräumung und Materialentsorgung und sonstige Kosten 1,2 Mio. €
- Entsiegelungs- und Abbruchkosten für das ehemalige Heizwerk 1,705 Mio. €.

Die Aufbereitungskosten sind von der Entwicklungsgesellschaft Stadtkrone Ost getragen worden, sie wurden allerdings bereits beim Ankaufspreis berücksichtigt. Indirekt sind die Kosten also vom Bund übernommen worden.

Die Entwicklung wurde in Teilabschnitten durchgeführt. Da sich der Bebauungsplan noch in der Aufstellung befindet, ist eine hohe Flexibilität in der Baufeld- und bei der Erschließungsplanung gewährleistet. Das erste neue Gebäude war das „e-commerce-center“ an der Stockholmer Allee. Momentan sind gut ein Drittel der gewerblichen Bauflächen vermarktet. Weitere 7 % sind vertraglich von Nutzern optioniert. Die Restfläche, hauptsächlich Grundstücke direkt an der B1, sind noch verfügbar. Bei der Wohnbaufläche sind knapp 80 % bereits vermarktet.

Vermarktung

Auf den Wohnbauflächen wird hauptsächlich eine Doppel- und Reihenhausbebauung realisiert. Auf Teilflächen werden zusätzlich besonders hochwertige Eigentumswohnungen angeboten Die Gewerbe- bzw. Mischflächen sollen als „Elektronik-Business-Standort“ vermarktet werden, auf denen sich vornehmlich hochwertige Gewerbe-, Büro- und Dienstleistungsnutzungen ansiedeln sollten. Die Ansiedlung des „e-commerce-centers“ als erster Nutzer hatte einen Initialcharakter und zog weitere Ansiedlungen nach sich.

Aufgrund der schlechten Lage im Büroflächenmarkt wurde von der Entwicklungsgesellschaft zusammen mit zwei Investorengesellschaften Anfang 2002 eine neue Vermarktungsform versucht. Dazu wurden im deutschsprachigen Raum 1.000 Unternehmen, die der Zielgruppe entsprechen, identifiziert, angeschrieben und zu einem Veranstaltungswochenende auf die Fläche eingeladen. Neben der Präsentation des Standortes, Vorträgen mit IHK-Präsidenten etc. wurde auch die Stadt Dortmund vorgestellt. Dem Image der Stadt wird bei der Ansied-

lungsentscheidung bei den umworbenen Unternehmen große Bedeutung beigemessen. Diese Marketingaktion wird im Nachhinein als nur mäßig erfolgreich eingeschätzt, aber sie wird als innovativer Prozess verstanden, der unter anderen Umständen vielleicht erfolgreicher wäre.

Fördermittel

Rund 10,23 Mio. € erhielt die Entwicklungsgesellschaft Stadtkrone Ost vom Land Nordrhein-Westfalen (Wirtschaftsministerium). Es handelte sich hierbei nicht um Städtebauförderungsmittel, sondern um HRK-Mittel (Handlungs-Rahmen-Kohle-Gebiete). Die Mittel wurden als Zuschuss gewährt und müssen nicht zurückgezahlt werden. Sie wurden zur Hälfte für den Grunderwerb und zur Hälfte für den Abbruch der aufstehenden Gebäude ausgegeben. Darüber hinaus erhielt ein Bauherr Fördermittel vom Land Nordrhein-Westfalen für den Aufbau des „e-commerce-center". Bedingung für den Erhalt der Fördermittel war, dass über einen Zeitraum von fünf Jahren 2,55 €/m² Rabatt auf den normalen Mietpreis gewährt wird.

Bodenpreise

Für die als Gewerbeflächen ausgezeichneten Grundstücke werden Bodenpreise bis 360 €/m² gezahlt. Dabei ist der Wert für Bauflächen abhängig von der Geschossflächenzahl (GFZ). Bei einer GFZ von 1,2 sind 179 €/m² zu zahlen. Steigt die GFZ, so steigt auch der Preis (bei einer GFZ von 2,4 = ca. 360 €/m²). Die untere Grenze für Sondergebietsflächen liegt bei 300 €/m² und steigt ebenfalls in Abhängigkeit von der GFZ. Die Bodenpreise für die Wohnbauflächen liegen zwischen 255 €/m² und 281 €/m². Die Erschließungskosten sind mit 31 €/m² bis 41 €/m² zu veranschlagen.

Neunutzungen

Auf dem Gelände sind ca. 14 ha (21,4 %) als Wohnbaufläche ausgewiesen. 11,6 ha (17,7 %) werden gewerblich genutzt. Weitere 8,6 ha (13,1 %) unterliegen einer Mischnutzung. Die Angaben in Prozent beziehen sich jeweils auf die Gesamtfläche, d.h. auf 65,5 ha.

Planungsrecht

Die ursprüngliche angedachte städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß §165 BauGB wurde nicht durchgeführt. Die Bereitstellung des Baulandes erfolgt über einen herkömmlichen Bebauungsplan, der sich noch im Aufstellungsverfahren befindet. Zusätzlich wurde ein städtebaulicher Vertrag zwischen der Entwicklungsgesellschaft und der Stadt Dortmund geschlossen, der die Verteilung der Entwicklungskosten regelt.

Zusätzlich ist im Vertrag festgelegt, dass die Kosten für die Pflege der öffentlichen Grünanlagen bis zum Zeitpunkt der Übergabe an die Stadt von der Entwicklungsgesellschaft zu tragen sind, dass die Entwicklungsgesellschaft Stadtkrone Ost die Kinderspielplätze anzulegen hat und dass ein Kindergarten zu einem Drittel mitzufinanzieren ist (Herstellungskosten in-

klusive Grundstück). Die Detailregelungen zur technischen Herstellung der Straßen sind Gegenstand eines eigenen Erschließungsvertrages gemäß §124 BauGB.

8.1.3 Fazit

Im Mülheimer Beispiel wird deutlich, wie verhältnismäßig unproblematisch sich eine Reaktivierung von Brachen bei der nötigen Nachfrage gestalten kann. Ohne den Einsatz von Fördermitteln ist allein aufgrund des relativ hohen Bodenpreisniveaus eine rentierliche Entwicklung gesichert. Außerdem konnte mit der Haftungsklausel des Alteigentümers eine Verteilung des Altlastenrisikos stattfinden. Ein weiterer Grund für die erfolgreiche Entwicklung dieser Fläche scheint eine gezielte Vermarktungsstrategie zu sein. Obwohl die Gewinnspannen bei hochwertigen Nutzungen deutlich höher ausgefallen wären, hat man bewusst darauf verzichtet und produktionsnahes Gewerbe angesprochen. So ließen sich die immissionsschutzrechtlichen Vorteile, die mit der Festsetzung als Industriefläche verbunden sind, als Vermarktungsvorteil effektiv nutzen. Außerdem wurde gezielt eine lokale bzw. regionale Vermarktung angestrebt. Überregionale Industrie- und Gewerbeansiedlungen sind für die angebotenen Flächengrößen eher als Ausnahme anzusehen. Stattdessen suchen Unternehmen, die vor Umsiedlungen stehen, im Hinblick auf bestehende Kooperationen und auf die Arbeitnehmer meistens innerhalb der Region nach neuen Flächen. Aus diesem Grund werden die Kenntnisse der regionalen Wirtschaft, lokale Netzwerke, persönliche Kontakte und die Zusammenarbeit mit der kommunalen Wirtschaftsförderung als sehr wichtig eingeschätzt.

In der Dortmunder Fallstudie wurde zunächst eine internationale Vermarktung der Gewerbeflächen angestrebt. Insbesondere vom Gesellschafter Westdeutsche Landesbank hat man sich hier wertvolle Kontakte erhofft. Mit dem Ziel einer internationalen Vermarktung wurde die Fläche auch mehrere Jahre lang auf der MIPIM in Cannes präsentiert. Inzwischen wird eingeräumt, dass die Präsentation auf einer internationalen Messe nicht den erwünschten Erfolg gebracht hat. Stattdessen wird sich die Entwicklungsgesellschaft in Zukunft intensiver auf der ExpoReal in München präsentieren. Bei der Fallstudie Stadtkrone-Ost wird vielleicht auch im Ansatz die Problematik zwischen Verwaltung und einer privat organisierten Entwicklungsgesellschaft deutlich. Während die Stadtkrone mit neuen Vermarktungserfolgen regelmäßig positiv in der Presse erwähnt wird, wird die Stadtverwaltung mit diesem Vorzeigeprojekte kaum in Verbindung gebracht.

In beiden Fallstudien wurde die Bedeutung eines flexiblen Planungsrechts deutlich. Um sich zügig auf die Nachfrager einstellen zu können, ist die planungsrechtliche Einschätzung einer Fläche nach § 34 BauGB (Mülheim) bzw. § 33 BauGB (Dortmund) sehr hilfreich. Dieser Aspekt ist allerdings aus rein vermarktungsbezogener Sicht zu begrüßen. Die Meinung der Bürger und die Entscheidungen des Gemeinderats werden nur in einem ordentlichen Bebauungsplanverfahren mit einbezogen und gegenüber den wirtschaftlichen Interessen abgewogen.

8.2 Fallstudie der freiräumlichen Brachflächennutzung

Auf der Fläche der Zechenbrache Rheinelbe in Gelsenkirchen entsteht im Rahmen des Konzeptes einer „pflegenden Entwicklung“ und mithilfe der natürlichen Sukzession ein „wilder Industriewald“. Das diesem Vorhaben zugrundeliegende Restflächen-Programm aus den neunziger Jahren ist ein auch in anderen Städten des Ruhrgebietes erprobtes Modell (z.B. Essen), das nach Beendigung der Internationalen Bauausstellung Emscher Park als praxisreifer Ansatz zur Waldentwicklung auf Industriebrachen im Ruhrgebiet weiter verfolgt worden ist. Es ist geplant, mit der Deutschen Steinkohle (DSK) einen Kooperationsvertrag über die „Beförsterung“ mehrerer 100 ha Flächen abzuschließen.

8.2.1 Industriewald ehemalige Zeche Rheinelbe, Gelsenkirchen

Lage

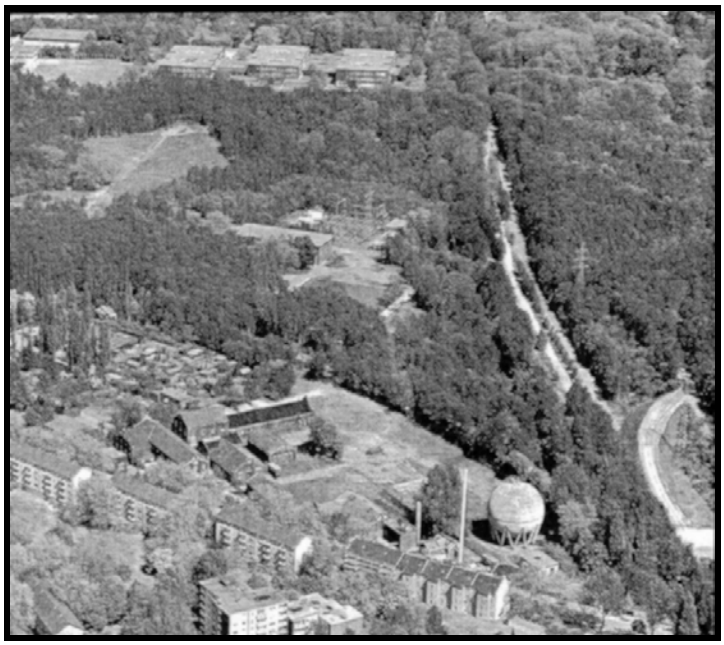
Das in den achtziger Jahren brachgefallene ca. 50 ha große Gelände der ehemaligen Zeche und Kokerei Rheinelbe liegt im südlichen Teil der Stadt Gelsenkirchen im Stadtteil-Ückendorf. Die Fläche erstreckt sich zwischen dem Wissenschaftspark Rheinelbe im Norden und dem Landschaftspark Mechtenberg im Süden (Stadtgrenze zu Bochum) und einer Gemengelage verschiedenster Nutzungen. So befindet sich im Nordosten größere zusammenhängende Wohnsiedlungen, im Westen eine Parkanlage, mehrere Wohngebäude, ein Altenheim, Kleingärten und landwirtschaftlich genutzte Flächen und östlich der Fläche ein großes Schulzentrum.

Mit der Stillegung der letzten Kokerei endete in den siebziger Jahren die industrielle Nutzung der Fläche. Sie hatte Mitte des 19. Jahrhunderts mit der Abteufung des ersten Schachtes der Zeche Rheinelbe im Jahr 1855 begonnen und ihre bergbauliche Nutzungsphase endete bereits 1930 mit der Stillegung der Schachtanlage. Die Fläche wurde dann als Kokereistandort weiter genutzt. Während von den verschiedenen Kokereien keine Anlagen und Bauten mehr erhalten sind, stehen aus der Zeit des Bergbaus noch mehrere Gebäude auf der Westseite des Geländes. Diese erhaltenen Zechengebäude waren bis 1999 u.a. Sitz der Planungsgesellschaft der Internationalen Bauausstellung Emscher Park GmbH. Erhalten sind darüber hinaus z.T. historisch bedeutsame Gebäude und einige technische Anlagen der ehemaligen Gasverteilung im südwestlichen Teil der Fläche. Als „Stützpunkt“ des Industriewaldprojekts wurde 1996 in einem dieser Gebäude eine Forststation eröffnet. Geprägt wird die Fläche aber vor allem durch die beiden Bergehalden[98], die sich auf der Ost- und auf der Südseite des ehemaligen Zechenareals erheben.

---

98 Bergematerial: das in großen Mengen anfallende Material wird noch heute überwiegend auf Halden geschüttet; der Begriff bezeichnet das mit der Kohle zutage geförderte Gesteinsmaterial aus teilweise über 1000 m Tiefe; im Ruhrbergbau handelt es sich überwiegend um Gesteine aus dem Karbon, vor allem Sand-, Silt- und Tonsteine, vgl. Rebele, F.; Dettmar, J.: Industriebrachen, Stuttgart, 1996, S.25f

Luftbildaufnahme der Fläche „Rheinelbe“



Lageplan der Fläche „Rheinelbe“

Das Industriewald-Gelände liegt im Regionalen Grünzug C, der sich vom Wittringer Wald im Norden bis zum Mechtenberg im Süden über nahezu 15 km erstreckt.[99] Das Gelände und sein

[99] Der Wittringer Wald in Gladbeck ist die nördlichste Teilfläche des Ökologischen Landschaftsparks Regionaler Grünzug C und wurde als landschaftlich gestalteter Park in den Jahren 1922 bis 1926 als Volkspark um das Haus Wittringen angelegt (vgl. Interkommunale Planungsgemeinschaft der Städte Bottrop, Essen, Gelsenkirchen und Gladbeck in Zusammenarbeit mit der IBA

Umfeld werden landschaftlich durch die Lage im Tal des kanalisierten Schwarzbachs geprägt. Das Schwarzbachtal weist eine Reihe von Freiraumentwicklungsschwerpunkten auf. Dazu gehört u.a. eine mögliche ökologische Umgestaltung des Schwarzbachssystems sowie der beiden ebenfalls noch kanalisierten Bäche Wattenscheider und Leither Bach, die unweit der Rheinelbe-Brache in den Schwarzbach münden.

Geländebewuchs

Die ältere der beiden Halden auf der Ostseite des Geländes besitzt einen dichten, geschlossenen Gehölzmantel, der die steilen Böschungen und stellenweise vorhandenen Abbruchkanten gut verdeckt. Der ältere Gehölzbestand geht auf Anpflanzungen zurück, die Hochfläche zeigt dagegen spontanen Gehölzaufwuchs.

Die Bergehalde auf der Südseite ist deutlich jünger. Der Abschluss des letzten Rekultivierungsabschnitts erfolgte Mitte der 90er Jahre. Neben unterschiedlich alten und dichten Gehölzbeständen auf der Plateaufläche sind auch größere offene, gehölzfreie Bereiche mit vorherrschend krautiger Ruderalvegetation vorhanden. Im älteren nördlichen Teil gibt es bewegteres Relief und größere Anteile spontan aufgewachsener Gehölzbestände sowie offene vegetationsfreie Bereiche.

Die ehemalige Schachtanlage ist geprägt durch große Wiesenflächen. Sie sind hervorgegangen aus Zierrasen, die der Bergbau auf den in den 20er Jahren nicht mehr benötigten Freiflächen angelegt hat. Ihre Pflege erfolgt heute durch extensive Mahd.

Am Westrand erstreckt sich nach Süden ein breiter werdende Randeingrünung mit dichtem Gehölz. Nur im Bereich der Kokerei findet sich die für Zechenbrachen typische ruderale Vegetation. Zu den bedeutenden Teilflächen für den Arten- und Biotopschutz gehören das Areal der trockenen, mageren Wiesen, die reliefreichen, teilweise vegetationsfreien Haldenhänge sowie die Feuchtbereiche und Gewässer im Bereich der südlichen Halde mit Amphibienvorkommen.[100]

Altlastenbehandlung / Grundwasser-Monitoring

Aufgrund größerer Belastungen mit kokereispezifischen Stoffen sind im Südteil des Geländes im Bereich der ehemaligen Gasverteilung und der Kokerei Rhein-Elbe III umfangreiche Altlastensanierungen durchgeführt worden. Diese Arbeiten erfolgten im Zeitraum von Dezember 1994 bis Dezember 1995. Dabei wurden kokereispezifisch belastete Böden ausgekoffert und größtenteils thermisch behandelt. Die mittelbelasteten Böden wurden in einem Landschafts-

---

Emscher Park und dem KVR: Im Ruhrgebiet blüht uns was ... , Ökologischer Landschaftspark Regionaler Grünzug C, 1993, S.10

[100] Rebele, F.; Dettmar,J.: Industriebrachen, Stuttgart, 1996, S. 145ff

bauwerk im Bereich des ehemaligen Belastungsschwerpunktes Rheinelbe III gesichert eingelagert.

Der Sanierungsbereich bzw. die Umgebung des Landschaftsbauwerks im Bereich der ehemaligen Gasverteilung werden derzeit noch im Rahmen eines Grundwasser-Monitorings weiter beobachtet.

Im Sommer 1999 wurde auf einer zur Bebauung vorgesehenen Teilfläche eine ergänzende Untersuchung zur Gefährdungsabschätzung durchgeführt. Es wurden kaum Verunreinigungsschwerpunkte festgestellt, doch aufgrund der industriehistorischen Recherche ist z.T. mit tiefen Fundamenten der ehemaligen Fördermaschine, der Separation, der Wäsche und der Kläranlage zu rechnen. Weitere Gutachten zum Schachtschutzbereich sind vergeben.

Organisation

Die Fläche Rheinelbe war eines der drei Initialprojekte des Restflächen-Projektes, das 1996 gegründet wurde (siehe Kapitel 5.4.2.d)

Hinsichtlich der „Beförsterung“ des Industriewaldgeländes durch die Forstverwaltung hat es vertragliche Entwicklungen gegeben. In den neunziger Jahren wurde zunächst mit den in der Landesforstverwaltung auch sonst üblichen „Betriebs- und Beförsterungsverträgen“ gestartet.[101] Mittlerweile wird die Betreuung des Industriewald-Geländes Rheinelbe durch einen Kooperationsvertrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW, vertreten durch den Leiter des Forstamtes Recklinghausen, mit der Landesentwicklungsgesellschaft NRW geregelt. Die Vertragslaufzeit endet, bedingt durch die Befristung der Fördermittelzusage, im Dezember 2006. Den Vertragspartnern stehen drei unterschiedlich starke „Bindungen“ hinsichtlich der Dauerhaftigkeit der Waldnutzung zur Auswahl. Für Rheinelbe ist eine dauerhafte Regelung getroffen worden.[102]

Die Arbeitsteilung der Vertragspartner ist wie folgt geregelt: der Eigentümer stellt die Flächen zur Verfügung, unterhält die Forststation Rheinelbe, bringt den erforderlichen Fördermittelanteil auf und stellt auch die Fördermittelanträge bei der Bezirksregierung.

Die Landesforstverwaltung im Gegenzug stellt das forstliche Personal für die Forststation Rheinelbe, betreibt Flächenakquisition, erstellt die Dokumentation aller im Rahmen des Projektes durchzuführenden Maßnahmen, betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Darüberhinaus übernimmt sie Koordinierungsaufgaben, die Geschäftsführung für den Sachverständigenrat, die Betreuung des wissenschaftlichen Begleitprogramms und übernimmt die Finanzierung, soweit dies nicht durch öffentliche Fördermittel möglich ist oder durch die Landesanstalt für Ökolo-

---

101 Für ca. 16 ha der insg. 192 ha derzeit vom Forstamt Recklinghausen betreuten Vertragsflächen des Industriewald-Projektes wurden zwischenzeitlich auch Pachtverträge abgeschlossen.

102 Information des Forstdirektors Kleinhans vom Forstamt Recklinghausen aus September 2002

gie, Bodenordnung und Forsten des Landes NRW (LÖBF) erfolgt. Schließlich bereitet sie Förderanträge vor, stellt den jährlichen Maßnahme- und Wirtschaftsplan auf und akquiriert Sponsoren für Kunstobjekte.

Planungsrecht

Für den nördlichen Bereich der Fläche Rheinelbe existiert ein rechtskräftiger Bebauungsplan. Für den Bereich Gasverteilung/ehemalige Feuerwache gilt Planungsrecht gemäß § 34 BauGB.

8.2.2 Fazit

Das Modell-Vorhaben Rheinelbe war zunächst - mit zwei weiteren „Testflächen“ - als ein Versuch in Angriff genommen worden. Mit der 2001 vorgenommenen Namens-Änderung vom ehemaligen „Restflächen-Projekt“ zum Projekt „Industriewald Ruhrgebiet“ ist eine begriffliche Bereinigung vollzogen worden. Dies ist eine erfreuliche Entwicklung, da klargestellt wird, dass die Projektflächen nicht mehr nur unbrauchbare Reste in der Ruhrgebiets-Landschaft sind.

Das Fallbeispiel Industriewald Rheinelbe zeigt, dass Eigentümern von problematischen Brachflächen mit dem forstlichen Betreuungsvertrag ein Instrumentarium und mit der Forststation auf Rheinelbe auch ein regional nutzbarer operativer „Stützpunkt“ zur Verfügung steht, der eine Entlassung von Brachflächen auf Zeit, dauerhaft oder bezogen auf Grundstücksteilflächen zugunsten einer freiraumorientierte Reaktivierung unterstützen hilft. Dies ist aus Gründen der Grünraumversorgung auf siedlungs- bzw. wohnungsnahen Grundstücken zu begrüßen.

Kapitel 9 – Handlungsempfehlungen und Forschungsbedarf

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, auf der Grundlage der ausgewerteten Literatur, der Fallstudien und der dazu gehörigen Expertengespräche weiterführende Handlungsempfehlungen für das Land NRW zu fomulieren und offene Forschungsfragen zu benennen. Bevor entsprechende Maßnahmen vorgeschlagen werden, soll noch ein kurzer Ausblick auf die künftige Brachflächenentwicklung gegeben werden:

Obwohl vom Bergbau sowie der Eisen- und Stahlindustrie in Zukunft rückläufige Flächenfreisetzungen und auch im Bereich der Konversionsflächen keine wesentlichen neuen Standortreduzierungen zu erwarten sind, bleibt der Umgang mit Brachflächen für die Kommunen von großer Bedeutung. Zum einen hat ein erheblicher Teil der in den letzten Jahren frei gewordenen Flächen noch keine Wiedernutzung gefunden. Zum anderen werden - auf einem gewissen Niveau - Industrie- und Gewerbeflächen auch weiterhin brachfallen. Hinzu kommen Bahnflächen, bei denen in den nächsten Jahren mit einem besonderen Schub zu rechnen ist. Insbesondere bei den Bahnhofsflächen handelt es sich um innerstädtische Areale, deren Folgenutzungen besondere städtebauliche Qualitäten aufweisen müssen. Gleichzeitig werden auch extrem ungünstig geschnittene Flächen freigesetz, wie z.B. Gleistrassen, deren bauliche Wiedernutzung aufgrund des Zuschnitts nicht möglich ist. Mit der Reaktivierung von Bahnflächen werden also spezielle Problemstellungen verbunden sein. Analog zu den Entwicklungen in den neuen Bundesländern können außerdem in den Großstädten des Ruhrgebiets zukünftig Leerstände bzw. Wohnbrachen nicht ausgeschlossen werden.

Da der Umgang mit Brachflächen große Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Bevölkerung, auf die Standortsituation der Unternehmen und auf die Qualität der jeweiligen Stadt insgesamt hat, stehen die Kommunen und das Land weiterhin vor einer wichtigen Herausforderung. Die folgenden Vorschläge sollen zusätzlich zu den von den Akteuren bereits ergriffenen Maßnahmen dazu beitragen, diese Herausforderungen zu bewältigen. Die Reihenfolge, in der mögliche neue Maßnahmen vorgeschlagen werden, stellt keine Rangfolge dar. Vielmehr versuchen wir, ausgehend von dem grundsätzlichen Informationsproblem, einen Bogen von den ordnungspolitischen bzw. planungsrechtlichen Instrumenten über das Steuer- bzw. Abgabenrecht bis zu den Förderbestimmungen und der unmittelbaren Beteiligung der Behörden an Recyclingvorhaben zu schlagen. Soweit erforderlich wird dabei zwischen baulichen und freiräumlichen Reaktivierungen differenziert.

1. Brachflächenerhebung

Bei der Recherche der quantitativen Brachflächenpotentiale ist der Mangel an fundierten Informationen über den Umfang der Brachflächen deutlich geworden. Abhängig von der Erhebungsmethode, den zuständigen Stellen und dem Interesse an Angaben werden unterschiedliche Daten erhoben: die einen mehr, die anderen weniger aussagekräftig. Dabei gibt es zahlreiche Vorteile eines umfassenden Verzeichnisses: auf kommunaler Ebene ließen sich zügiger vermarktungsrelevante Informationen für interessierte Investoren bereitstellen, auf Landesebene ließen sich Förderprogramme gezielter abstimmen.

Zur Behebung dieses Informationsdefizits bedarf es eines einheitlichen und umfassenden Brachflächenkatasters, eines „Brachenatlas NRW“. Zu überlegen ist, auf welcher Ebene die Einrichtung eines solchen Katasters sinnvoll ist. Basierend auf regelmäßigen Befragungen der Kommunen oder auf der Flächennutzungserhebung könnte die Erfassung auf Landesebene erfolgen. Auch eine Erhebung auf der Grundlage von Luftbildern, wie im Ruhrgebiet durch den KVR, ist landesweit denkbar. Aufgrund der kommunalen Planungshoheit und der Ortskenntnis der Verwaltungen vor Ort dürfte - zumindest zunächst - die Einrichtung kommunaler Kataster am sinnvollsten sein, wobei eine einheitliche Erhebungsform mit landesweit abgestimmten Parametern sichergestellt sein müsste.

Erleichtert würde eine solche Erhebung durch eine gesetzliche Definition des Begriffs Brache. Eine solche Definition wurde zum erstenmal im Landschaftsgesetz NRW vorgenommen. Darauf aufbauend müssten Überlegungen zu relevanten Parametern gemacht werden. Für eine umfangreiche Erhebung wären beispielweise folgende Aspekte von Bedeutung: Lage (Ortsteil, Straße, Gemarkung, Flur, Flurstücksnummer, Grundbuchnummer); Flächengröße; derzeitige Nutzung, ggf. Art und Maß der baulichen Nutzung; Eigentumsverhältnisse; Bodenbelastung; Lärmschutz; Denkmalschutz; Landschafts- bzw. Naturschutz; Baumschutz; äußere Erschließung, innere Erschließung; Bodenwerte; planungsrechtlicher Zustand; Planungsstand etc. Da der Erhebungsaufwand bei sehr detaillierten Formen relativ umfangreich und zeitintensiv ist, kann neben einer Vollerhebung auch über Teilerhebungen nachgedacht werden. Dann würde man zunächst mit einer reduzierten Erhebungstiefe beginnen und den Detaillierungsgrad in mehreren zeitlich getrennten Teilschritten steigern.

Um die Einführung eines aussagekräftigen und vom Arbeitsaufwand vertretbaren Katasters sicherzustellen, müssten zunächst folgende Fragen geklärt werden:

- Auf welcher Ebene sollte ein solches Kataster eingerichtet werden ?
- Welche Informationen sollte es bereitstellen ? Wer ist die Zielgruppe eines solchen Kataster?Welche Informationen sind hinsichtlich des Erhebungsaufwands vertretbar ?
- Wie könnte ein Kataster technisch realisiert werden ? Auf welcher Erhebungsform sollten die Informationen basieren ? Welches sind die Vor- und Nachteile von flächenbezogenen Erhebungen durch das Nutzungskataster, durch Luftbilder oder durch kommunale Befragungen ?

- Wie lässt sich ein solches Kataster finanzieren ? Wie kann die Mitarbeit der Kommunen gewonnen werden ?

2. Erweiterung der Landschaftsplanung

Nach dem bisherigen Landschaftsgesetz NRW kann sich die Landschaftsplanung nur auf Brachflächen im Außenbereich beziehen und auf solche Brachen im Innenbereich, die im Zusammenhang zum Landschaftsraum stehen und im Bebauungsplan als Grünfläche oder vergleichbar festgesetzt sind. Das neue Bundesnaturschutzgesetz, an das das LG NRW in nächster Zeit angepasst werden muss, sieht eine flächendeckende Landschaftsplanung vor, die sich nicht auf den Außenbereich beschränkt, sondern sich auch auf den Innenbereich bezieht. In diesem Zusammenhang muss das Land NRW regeln, in welchem Verhältnis die Landschaftsplanung, deren Ergebnisse, die Landschaftspläne, in NRW den Charakter einer verbindlichen Satzung haben, zu den ebenso verbindlichen Bebauungsplänen stehen. Dabei muss zugleich geregelt werden, welche Aussagen die Landschaftspläne in Zukunft über Brachflächen innerhalb der Siedlungsbereiche treffen dürfen. Diese Fragen können nur in einer besonderen konzeptionellen Studie geklärt werden, für die - gerade bezogen auf die Brachenproblematik - der bisherige Umgang der Landschaftsplanung mit Brachflächen evaluiert werden sollte.

3. Verschärfung ordnungspolitischer Instrumente - das besondere Städtebaurecht

Hinter Forderungen nach strengeren ordnungspolitischen Instrumenten steht, zumindest implizit, das Problem einer unzureichenden Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Akteuren. So stellten unkooperative Eigentümer besonders in den 70er und Anfang der 80er Jahre ein großes Hemmnis für die Wiedernutzung von Brachflächen dar. Häufig waren die Unkenntnis über den Wert der firmeneigenen Liegenschaften, das Offenhalten von Optionen oder Spekulationsabsichten die Motive für dieses Verhalten. In manchen Fällen sollten bei der Aufgabe von Teilflächen auch ganz bewusst für die noch in Betrieb stehenden Anlagen Abstandsflächen bereitgehalten werden.

Mitte der 80er Jahre erlebte die Bau- und Immobilienwirtschaft dann eine ausgesprochenen Boomphase und die Haltung der Grundstückseigentümer zu ihren Flächen änderte sich. Insbesondere die großen Bergbau-, Eisen- und Stahlunternehmen, die über erhebliches Grundstückseigentum verfügen, haben eigene Immobilien- und Grundstücksentwicklungsgesellschaften gegründet, um die nicht mehr benötigten eigenen Flächen weiterzuverwerten. Hinzu kommt eine Vielzahl privater Projektentwicklungsgesellschaften, die insbesondere Brachen in besten Lagen aufkaufen und gewinnbringend entwickeln. Inzwischen ist auch bei den Flächeneigentümern der Bahn AG, der Post und der Telekom eine positive Entwicklung zu beo-

bachten und das Interesse an einer kritischen „Durchmusterung“ des Immobilienbestandes und dessen Verwertung deutlich gestiegen.[103]

Vor diesem Hintergrund spielen Probleme mit Grundstückseigentümern heute eine deutlich geringere Rolle als noch vor 10-20 Jahren. Die Kooperationsbereitschaft von Grundstückseigentümern hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Von einem generellen Kooperationsmangel kann nicht mehr gesprochen werden.[104] Trotzdem kann es in Einzelfällen insbesondere bei Vorliegen von hohen Buchwerten, zu Kooperationsschwierigkeiten kommen. Der Buchwert ist der Wert, mit dem ein Wirtschaftsgut in der Handels- und Steuerbilanz auf der Aktiv- und Passivseite ausgewiesen ist. Gerade bei Aktiengesellschaften, deren Bilanzen für die Bewertung an der Börse entscheidend sind, liegen die Buchwerte oftmals so hoch, dass ein Verkauf zu Verkehrswerten ohne Bereinigung der Werte und ohne die damit verbundenen Nachteile ohne weiteres nicht möglich ist.

Vor diesem Hintergrund wird seit langem eine Verschärfung des städtebaulichen Instrumentariums für die Mobilisierung von Brachen diskutiert, insbesondere wird immer wieder die Erweiterung des Enteignungsrechts gefordert. Dabei ist die grundgesetzlich gesicherte Eigentumsgarantie nach § 14 GG zu beachten. Außerdem besteht mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB im besonderen Städtebaurecht bereits ein Instrument, dass unter bestimmten Umständen den Kommunen enteignende Eingriffe erlaubt. Insofern ist generell kein konkreter Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung des bestehenden planungsrechtlichen Instrumentariums gegeben. Allerdings erwiesen sich aufgrund der Rechtsprechung in den letzten Jahren eine ganze Reihe von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen als unzulässig. Insbesondere „auf der grünen Wiese“ sind sie unter den Bedingungen einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung und eines schwachen Arbeitsmarktes kaum noch ausreichend begründbar.

Darüber hinaus aber erwähnt das BauGB in § 165 Abs.3 Nr.2 im zweiten Halbsatz ausdrücklich, dass das Wohl der Allgemeinheit auch die Wiedernutzung brachliegender Flächen erfordern kann. Hier wäre durch eine Untersuchung zu klären, wie der Allgemeinwohlcharakter der Reaktivierung einer Brache begründet werden kann oder ob eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme auf einer Brache erst im Zusammenhang mit einem erhöhten Bedarf nach Wohnbau- oder Gewerbeflächen zulässig ist. Relevant ist diese Frage für die Fälle, in denen eine Wiedernutzungbereitschaft auf Seiten des Eigentümers definitiv nicht vorhanden und die Reaktivierung einer Brache nur über die konsequente Anwendung des besonderen Städtebaurechts zu erreichen ist.

---

[103] So bekräftigte Wolfgang Maurer, Konzernbevollmächtigter der DB AG für das Land Nordrhein-Westfalen, auf der vierten Veranstaltung des Forum Bahnflächen NRW am 05. September 2002 in Düsseldorf, dass Kommunen in Zukunft keine Schwierigkeiten mehr haben würden, die zuständigen Ansprechpartner für die Entwicklung von Bahnflächen zu finden.

[104] Kahnert, R.; Rudowsky, K.: Wiedernutzung, S. 141.

4. Ordnungspolitische Anreize - Brachen als ökologische Ausgleichsflächen

Die Ordnungspolitik würde missverstanden, wenn man darunter nur Ge- oder Verbote fassen würde. Auch im Rahmen der Ordnungspolitik können Anreize entwickelt werden. Ohne Zweifel ist die ursprünglich naturschutzrechtliche Eingriffs-Ausgleichs-Regelung, die inzwischen teilweise im BauGB geregelt ist, ein ordnungspolitisches Instrument: wer einen Eingriff in Natur und Landschaft verursacht, muss für den ökologischen Ausgleich bzw. einen angemessenen Ersatz sorgen.

In diesem Rahmen kann die Reaktivierung einer Brache als Grünfläche grundsätzlich bereits heute als ökologische Ausgleichsmaßnahme anerkannt werden und in kommunalen Öko-Punkte-Konten positiv zu Buche schlagen. Inwieweit diese grundsätzliche Möglichkeit tatsächlich genutzt wird, ist bisher nicht bekannt. Welche Erfahrungen die Kommunen dabei sammeln und ob bzw. unter welchen Umständen hieraus eine systematische Strategie entwickelt werden, wäre durch eine geeignete Evaluation zu klären.

5. Finanzielle Belastung von Brachen - Grundsteuerreform

Eine weitere Überlegung geht dahin, das Liegenlassen von Brachen unattraktiv zu gestalten und gewisse "Push"-Effekte auszulösen. Entsprechende Maßnahmen können darin bestehen, die Eigentümer von Brachen finanziell zu belasten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine stärker verkehrswertbezogene Grundsteuer hilfreich sein könnte. Eine Reform der Grundsteuer ist überdies vom Bundesverfassungsgericht angemahnt.

Die Grundsteuer in ihrer derzeitigen Form erfasst Boden und Gebäude und richtet sich nach dem Einheitswert. Unbebaute Grundstücke werden dadurch geringer belastet als bebaute Grundstücke. Unter Fachleuten besteht Einigkeit, dass die Steuer so eine Baulandmobilisierung (durch die Kommunen) erschwert. Derzeit werden vier Reformmodelle diskutiert, von denen man erhofft, dass sie Anreize zu einem zügigen Flächenverkauf schaffen.[105] Drei dieser Modelle leiten den Steuersatz unter anderem aus dem Bodenrichtwert des Grundstücks ab. Die Bodenrichtwerte werden von Gutachterausschüssen anhand von Kaufpreisanalysen abgeleitet. Räumliches Lenkungsziel dieser verkehrswertorientierten Steuermodelle ist eine höhere Besteuerung von unbebauten, baureifen Grundstücken.

Bei Brachflächen können allerdings aufgrund von Kontaminationen erhebliche Aufbereitungskosten entstehen, die grundsätzlich zu negativen Bodenwerten führen müssten.[106] Da aber der Verkehrswert per Definition nicht negativ sein kann, liegt er in diesen Fällen bei 0, womit er immer noch niedriger als der Einheitswert liegt. Eine vom Verkehrwert (Bodenwert)

---

[105] Lehmbrock, M.; Coulmas, D.: Grundsteuerreform im Praxistest, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Nr.33, Berlin 2001

[106] Kleiber, in: Kleiber, Simon, Weyers zu § 5 WertV, Rdnr. 118.

abhängige Besteuerung von Grundstücken mit dem Ziel der zügigeren Baulandmobilisierung würde sich bei Brachflächen möglicherweise kontraproduktiv auswirken. Es erscheint fraglich, ob Richtwerte in diesen Fällen noch justiziabel sein können.

Selbst wenn sich die Berechnungsgrundlage für Brachflächen ändern ließe, müssen die unmittelbaren Auswirkungen einer bundesrechtlichen Änderung der Bemessungsgrundlage im Hinblick auf die aus städtebaupolitischer Sicht in den Vordergrund gestellten Lenkungsfunktion der Bodenwertsteuer als relativ gering angesehen werden. Dies ergibt sich aus der derzeitigen, im Verhältnis zu den tatsächlichen Grundstückswerten geringen Belastung, auch wenn sich diese zwischen den Steuerpflichten verschieben mag. Daher würden die derzeit diskutierten Modelle der Grundsteuerreform nicht zu bemerkenswerten zusätzlichen Steuerbelastungen für kooperationsunwillige Eigentümer von Brachen führen. Insgesamt ist die räumliche Lenkungswirkung einer Grundsteuerreform als relativ gering einzuschätzen. Vor diesem Hintergrund sollte den Kommunen zusätzlich ein zoniertes Satzungsrecht zur individuellen Festlegung von spezifischen Hebesätzen für räumlich abgegrenzte Bereiche, insbesondere für unbebaute, baureife Grundstücke und für Brachflächen eingeräumt werden.

6. Wertausgleich - § 25 Bundesbodenschutzgesetz

§ 25 BBodSchG regelt einen Wertausgleichsanspruch der öffentlichen Hand gegen den Grundstückseigentümer. Werden Maßnahmen zum Schutz des Bodens durch öffentliche Stellen bzw. mit öffentlichen Mitteln durchgeführt, ist von Eigentümern der sanierten Fläche ein Wertausgleich in Höhe der durch die Sanierung bedingten Bodenwertsteigerung an die öffentlichen Mittelgeber zu zahlen. Durch die Möglichkeit, den Wertzuwachs mittels Festsetzung eines Ausgleichbetrags abzuschöpfen, der als öffentliche Last auf dem Grundstück ruht, soll § 25 BBodSchG der Wahrung der Interessen der Allgemeinheit dienen. Gleichzeitig soll durch den Wertausgleich auch der Eintritt einer ungerechtfertigten Bereicherung der Grundstückseigentümer vermieden werden.

Es gibt hierzu in der Praxis zu wenig Erfahrungen, wie mit dieser Vorschrift umzugehen ist, da die Regelung eine Reihe fachtechnischer und rechtlicher Fragen insbesondere für die Wertermittlung aufwirft. In der Bewertungspraxis der Gutachterausschüsse und der Sachverständigen wird die Wertermittlung i.d.R. gemäß der Wertermittlungsverordnung und der Wertermittlungsrichtlinien vorgenommen. Dabei wird generell auf Altlasten lediglich verwiesen, ohne sie hinsichtlich ihrer Beseitigungskosten zu quantifizieren. Angesichts des durch § 25 BBodSchG erstmals bundeseinheitlich normierten Wertausgleichs und der dadurch aufgeworfenen Fragen, ist es notwendig, einheitliche Bewertungsgrundlagen für die Ermittlung des Verkehrswertes nach § 25 Abs.2 BBodSchG zu entwickeln. Hier besteht, insbesondere zur Unterstützung der Gutachterausschüsse, weiterer Klärungsbedarf.

7. Förderprogramme

Vor allem im Rahmen des Ökologie-Programms Emscher-Lippe, teilweise aber auch durch den Grundstücksfonds sowie im Rahmen der Stadterneuerung wird die freiräumliche Revitalisierung von Brachen vor allem vom Land finanziell gefördert, das Kofinanzierungsmittel von der EU sowie vom Bund erhält. Im Zusammenhang mit der anstehenden EU-Osterweiterung und der Reform der EU-Förderpolitik kann ein Rückgang der EU-Mittel nicht ausgeschlossen werden.

Vorgeschlagen wird, dass von Seiten des Landes NRW auch in Zukunft die Umwandlung von Brachflächen in öffentlich zugänglichen Freiraum finanziell unterstützt wird, und zwar nicht nur in der Emscherzone, sondern bei begründetem Bedarf auch in anderen Teilen des Landes.

Für die Auswahl der zu fördernden Revitalisierungsprojekte sind verschiedene Verfahren vorstellbar:

- So könnten die Förderentscheidungen grundsätzlich an landesseitige Richtwerte z.B. über die anzustrebende Freiraumversorgung der Bevölkerung in den Städten (wie: Orientierungswerte für Freiflächen pro Einwohner, für Mindestgrößen von zusammenhängenden, unzerschnittenen Grünfläche, für Entfernungen zwischen Grünflächen und Wohngebieten) gebunden werden.

- Die Förderobjekte könnten aber auch auf der Grundlage eines diskursiven Verfahrens, vergleichbar mit der IBA EmscherPark, der Projekt Ruhr GmbH und den Regionalkonferenzen bzw. regionalen Konsensrunden, ausgewählt werden.

- Denkbar wären schließlich auch Wettbewerbsverfahren, um die ökologisch sinnvollsten Revitalisierungsvorhaben zu ermitteln und mit einer Förderung zu belohnen.

Die Vor- und Nachteile dieser verschiedenen Verfahren lassen sich allerdings erst auf der Grundlage eines systematischen Vergleichs benennen.

8. Aufgaben des Grundstücksfonds

Der Grundstücksfonds wurde 1980 gegründet mit dem Ziel, unrentierliche Flächen unter Einsatz von Fördergeldern zu revitalisieren. Da sich seitdem die Marktbedingungen deutlich verändert haben, kann heute, 20 Jahre später, neu über seine Aufgaben und Ziele nachgedacht werden. Sinnvoll wäre dazu eine fundierte Evaluierung der aktuellen Rahmenbedingungen und der bisherigen Leistungen des Fonds.

Basierend auf den Ergebnissen könnte anschließend fundiert überlegt werden, welche Aufgaben der Fonds in Zukunft übernehmen soll und wo seine Zielsetzung liegen sollte. Dabei muss neben der Beibehaltung sowohl eine eventuelle Erweiterung der Fondsaufgaben als auch ihre Einschränkung überprüft werden. Angesichts des verstärkten Engagements der Brachflächeneigentümer in Sachen Wiedernutzung muss ein gewisser Rückzug des Grundstücksfonds auf den ausschließlich unrentierlichen Bereich der Grünflächen und des Gemeinbedarfs genauso ernsthaft diskutiert werden wie seine Erweiterung: Statt zu warten, bis Flächen brachfallen,

die dann reaktiviert werden müssen, könnte es ebenfalls sinnvoll sein, das Brachfallen zu verhindern, ein gewerbliches Grundstück vor der Nutzungsaufgabe zu erwerben und sich gemeinsam mit dem ansässigen Unternehmen um die Fortsetzung der Nutzung zu kümmern. Aus dem Ergebnis dieser letztlich politisch zu führenden Diskussion können u.U. neue Kriterien für die weiteren Flächenankäufe abgeleitet werden.

9. Versicherungsschutz

In engem Zusammenhang mit Akzeptanzschwierigkeiten für neue Nutzungen auf alten Brachen steht die Frage nach der Abdeckung der Risiken durch Versicherungen. Seit einigen Jahren werden auch in Deutschland verschiedene Versicherungen zur Altlastenaufbereitung angeboten. Hierbei besteht Forschungsbedarf nach einer vollständigen Aufzählung und Systematisierung der angebotenen Produkte, sowie ihrer praktischen Bedeutung für Projektentwicklungen. Insbesondere die Frage nach Haftungsübertragungen für kommunale Einrichtungen wäre in diesem Zusammenhang zu klären.

10. Wohnen auf Brachen

Neben den „großen Brachen“ gibt es in der Städtelandschaft Nordrhein-Westfalens eine Vielzahl von kleineren und mittleren Gewerbe- und Industriebrachen, die sich für eine Stärkung der Innenentwicklung durch den Wohnungsbau eignen. Geeignete Finanzierungsmodelle für den öffentlich geförderten Wohnungsbau (auch für selbstgenutztes Wohneigentum) könnten hier zu verstärkten Aktivitäten privater Entwicklungsträger und somit zu einer zügigen Bereitstellung von innerstädtischen Wohnangeboten auf Brachen führen. Durch entsprechende Vergabekriterien könnte das Landeswohnungsbauvermögen künftig auch für die neuen Herausforderungen in der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik eingesetzt werden und einen Beitrag zur Mobilisierung von Brachflächen leisten.

Durch die Kombination von Geldern für die Standortaufbereitung mit der Objektförderung des Wohnungsbaus könnte auch ein Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung geleistet werden. Die notwendigen Fördermittel müssten nicht mehr in einem verwaltungsaufwendigen Verfahren und in einem anderen Politikbereich beantragt werden, sondern könnten im Rahmen des Wohnungsbaus mit bereitgestellt werden.

Bei dem LBS-Stadtwappenwettbewerb konnte festgestellt werden, dass eine Wohnnutzung auf Brachen bisher vornehmlich auf Konversionsflächen stattfindet. Insbesondere auf Industriebrachen wird von dieser Folgenutzung Abstand genommen, obwohl eine hochwertige Nachnutzung größere Gewinnspannen ermöglicht. Dies ist durch die noch immer vorhandene Angst vor Langzeitfolgen durch Bodenkontaminationen begründet, die nicht zuletzt auf Erfahrungen im Dortmunder Stadtteil Dorstfeld-Süd zurückgehen.

Inzwischen stellt der Umgang mit Altlasten technisch ein deutlich geringeres Problem als noch vor mehreren Jahren dar. Um auf das deutlich verminderte Risiko, das heute noch mit

der Wiedernutzung von Brachen als Wohnbauland verbunden ist, zu reagieren, bedarf es der Herausstellung des Themas „Wohnen auf Brachen“. Hierzu wäre eine großangelegte Veranstaltungsreihe durch das Land Nordrhein-Westfalen vorstellbar. Im Rahmen eines landesweiten kommunalen oder investorenbezogenen Wettbewerbs und die medienwirksame Präsentation positiver Beispiele könnte eine Sensibilisierung dieses Themas erfolgen. Ein solcher Wettbewerb, flankiert durch weitere Workshop-Veranstaltungen mit maßgeblich beteiligten Akteuren aus Verwaltung, Politik und Immobilienwirtschaft, würde für große Aufmerksamkeit und Beachtung sorgen und könnte dazu dienen, Vorbehalte seitens Investoren, Politikern und Bürgern abzubauen.

11. Verbilligungsmöglichkeiten bei der Veräußerung bundeseigener Grundstücke und militärischer Liegenschaften

Für private und öffentliche Käufer von bundeseigenen ehemals militärisch genutzten Flächen gab es bis Juli 2000 Verbilligungsmöglichkeiten, mit denen bestimmte Nachnutzungen der militärischen Flächen, wie z.B. sozialer Wohnungsbau, Schulen oder Sportanlagen gezielt gefördert werden sollten. Durch die Einstellung dieser indirekten Förderung durch den Bund sind die Kommunen heute deutlich schlechter gestellt als die in der Vergangenheit vom Truppenabzug betroffenen Gemeinden. Zwar beteiligt sich der Bund immer noch an den Kosten für Erschließungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie Altlastenuntersuchungen und –beseitigungen. Trotzdem ist die Revitalisierung von Konversionsflächen stark gehemmt worden.

Eine gezielte Unterstützung von Kommunen mit Konversionsflächen ist deshalb dringend notwendig, wobei eine direkte Subventionierung der Entwicklung bundeseigener Flächen durch das Land sicherlich nicht sinnvoll sein kann. Stattdessen wäre ein ähnliches Vorgehen wie bei den Bahnflächen denkbar, so insbesondere die Schaffung einer Plattform, auf der sich die betroffenen Kommunen austauschen und spezifische Informationen erhalten können. Dieses Forum müsste organisatorisch und wissenschaftlich von einer kompetenten Einrichtung begleitet werden, wobei in erster Linie an das BICC zu denken wäre.

12. Unterstützung der Kommunen bei der baulichen Wiedernutzung

Ein Unterstützung der Kommunen bei der baulichen Wiedernutzung von Brachflächen könnte die Verankerung des Themas im Rahmen des Forum Baulandmanagement NRW geben. Das Forum hat sich aus dem Arbeitskreis Baulandmanagement entwickelt und behandelt verschiedenste Aspekte, die im Zusammenhang mit einer aktiven kommunalen Baulandpolitik stehen. In ihm sind neben dem Ministerium, kommunalen Verbänden und zwei Forschungseinrichtungen viele Kommunen Nordrhein-Westfalens vertreten, die über Baulandstrategien diskutieren. Geplant sind in Zukunft die vertiefende Arbeit in Arbeitskreisen, die Erstellung von Arbeitshilfen und Expertisen und Informationsveranstaltungen. Eine verstärkte Auseinanderset-

zung mit dem Thema der baulichen Reaktivierung von Brachflächen wäre in diesem Zusammenhang sehr sinnvoll und könnte eine Verbesserung des Informationsaustausch bewirken.

Dabei könnten auch die besonderen Probleme bearbeitet werden, die mit großmaßstäblichen Brachen verbunden sind. Neben großen Industriebrachen wird dieses Problem auch bei nicht mehr benötigten Bahnflächen in Zukunft vermehrt auftauchen. Für diese Fälle sind stadtverträgliche Neunutzungen gefragt, die eine allmähliche Integration der neugeschaffenen Strukturen in den Stadtkörper mit der notwendigen Flexibilität bei der Umsetzung, der Vermeidung von Provisorien und dem privaten Verwertungsinteresse verknüpfen. Im Hinblick auf die Frage nach baulicher oder freiräumlicher Wiedernutzung sind Mischstrukturen vorstellbar, die eine Querfinanzierung ermöglichen.