

# **Nachhaltige Ressourcenschonung – Flächenmanagement/Flächenrecycling**

## **Aktuelle Hemmnisse und Lösungsansätze in den Städten**

**Eine Studie zur Deutsch-Amerikanischen Kooperation des Bundes-  
ministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) mit der Environmen-  
tal Protection Agency (EPA) zum Thema „Nachhaltige Ressourcenschonung – Flächenmanagement/-recycling“**



Deutsches Institut für Urbanistik

Berlin, Januar 2001

**Autoren:**

Dr. Stephan Tomerius (Projektleiter)

Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß

**Sachbearbeitung und Sekretariat:**

Doris Becker

Deutsches Institut für Urbanistik  
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin  
Straße des 17. Juni , 10623 Berlin

Telefon: 030/39001-299

Fax Difu Umwelt: 030/39001-241

E-Mail: [tomerius@difu.de](mailto:tomerius@difu.de)

[preuss@difu.de](mailto:preuss@difu.de)

Internet: <http://www.difu.de>

## Inhalt

1.	Anlass und Hintergrund der Studie .....	7
1.1	Deutsch-amerikanische Forschungskoooperation zum Thema „Nachhaltiges Flächenmanagement/-recycling“ .....	7
1.2	Einschlägige Forschungsprojekte zum Thema „Flächenmanagement/Flächenrecycling“ und Ansatz der Difu-Studie .....	9
2.	Arbeitsschritte der Studie .....	14
3.	Flächenmanagement und Flächenrecycling als Herausforderungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung .....	16
3.1	Hintergrund und Motivation für kommunales Flächenrecycling .....	16
3.1.1	Anhaltender Freiflächenverbrauch und steigendes Angebot an Brachflächen .....	16
3.1.2	Flächenmanagement und Flächenrecycling als Instrumente einer nachhaltigen Stadtentwicklung – Zum Verhältnis von Flächenmanagement und Flächenrecycling .....	19
3.1.3	Determinierende Rahmenbedingungen .....	21
3.2.	Die Schlüsselrolle der Kommunen – Bedeutung der städtebaulichen Planung für das Flächenrecycling .....	22
3.2.1	Weichenstellung durch die Planungshoheit der Kommunen im Städtebau ....	22
3.2.2	Ansatzpunkte zur Steuerung des Flächenverbrauchs in der kommunalen Bauleitplanung .....	23
3.2.3	Integration des Flächenrecyclings in die städtebauliche Planung .....	25
3.2.4	Lokale Agenda 21 und Flächenrecycling – Anknüpfungspunkte und Beispiele .....	26
3.3	Zum rechtlichen Rahmen des kommunalen Flächenrecyclings .....	30
3.3.1	Bodenschutz und Flächenrecycling im Bauplanungsrecht und im Bundes-Bodenschutzgesetz .....	30
3.3.2	Bodenschutzverordnung und Bauleitplanung .....	33
3.3.3	Instrumente im Sanierungsverfahren und ihre Verzahnung mit der städtebaulichen Planung .....	34
4.	Hemmnisse und Lösungsansätze im kommunalen Flächenmanagement/-recycling .....	36
4.1	Brachflächenentwicklung statt Landschaftsverbrauch ?! Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik zu praxisrelevanten Aspekten des Flächenrecyclings in den deutschen Städten .....	36
4.1.1	Einleitung .....	36

4.1.2	Die Bedeutung des Flächenrecyclings in Kommunalpolitik und Verwaltung	37
4.1.3	Übergeordnete Rahmenbedingungen für das Flächenrecycling in den Städten	40
4.1.4	Bestandsaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen	45
4.1.5	Das Flächenrecycling im Spannungsfeld von Stadtentwicklung und Investoreninteressen	46
4.1.6	Behördliche Zuständigkeiten und Koordination von Genehmigungsverfahren beim Flächenrecycling	49
4.1.7	Management und Finanzierung von Flächenrecyclingvorhaben	52
4.1.8	Vermarktung wieder nutzbarer Flächen in den Städten	55
4.1.9	Deutsch-amerikanischer Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Städten	57
4.1.10	Zusammenfassung und Fazit	57
4.2	Erkenntnisse aus den Experten-Interviews in den Städten	58
4.2.1	Zur Situation in den befragten Städten	59
4.2.2	Flächenrecycling als stadtentwicklungspolitische Aufgabe	64
4.2.3	Bestandsaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen	67
4.2.4	Stadtentwicklung, Bauleitplanung und Flächenrecycling	68
4.2.5	Behördliche Zuständigkeiten und Verfahrenskoordination	71
4.2.6	Sonstiges Projektmanagement	74
4.2.7	Kosten/Finanzierung/Förderung	77
4.2.8	Vermarktung der Flächen	79
4.2.9	Rahmenbedingungen	80
4.2.10	Deutsch-amerikanischer Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Städten	83
4.3	Erkenntnisse aus Interviews und Veranstaltungen bei Forschungseinrichtungen und Planungsbüros	84
4.3.1	Situationsbeschreibung, aktuelle kommunale Handlungsfelder und Optimierungsansätze beim Flächenmanagement und Flächenrecycling	85
4.3.2	Stadtentwicklung, Bauleitplanung und Flächenrecycling	89
4.3.3	Bestandsaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen	90
4.3.4	Projektmanagement, behördliche Zuständigkeiten und Koordination von Genehmigungsverfahren	91
4.3.5	Kosten/Finanzierung/Förderung	92
4.3.6	Vermarktung	93
4.3.7	Rahmenbedingungen	93
4.3.8	Interessenschwerpunkte im Rahmen einer Deutsch-Amerikanischen Forschungskoooperation	94

5.	Recycling Derelict Land in US-American and German Cities – Transatlantic Sharing of Approaches, Strategies and Visions Ein Bericht von Dr. Stephan Tomerius über ein „John J. McCloy Fellowship“ des „American Council on Germany“ (ACG), 23. September bis 21. Oktober 2000 .....	96
6.	Vorschläge für eine Fördermaßnahme Flächenmanagement/ Flächenrecycling unter besonderer Berücksichtigung einer transatlantischen Forschungskoooperation .....	152
6.1	Systematisierung und Identifizierung von Handlungsfeldern .....	152
6.1.1	Notwendige Differenzierungen aus kommunaler Sicht .....	152
6.1.2	Systematisierung der Handlungsfelder des kommunalen Flächenrecyclings ..	154
6.2	Forschungsbedarf und Forschungsthemen .....	155
6.2.1	Identifizierter Forschungsbedarf .....	155
6.2.2	Konkrete Interessensfelder aus Sicht der kommunalen Praxis des Flächenmanagements und Flächenrecyclings .....	156
6.2.3	Übergeordnete Forschungsthemen – Rahmenbedingungen für Flächenmanagement/Flächenrecycling, Anknüpfungspunkte zu vorangegangenen Arbeiten .....	161
6.3	Modelle interdisziplinärer und praxisnaher Forschung .....	166
 Anhang		
1.	Fragebogen .....	171
2.	Interviewpartner .....	187
2.1	Städte .....	187
2.2	Forschung, Beratung, Planung .....	187
3.	Literaturverzeichnis .....	189
3.1.	Deutsche Literatur .....	189
3.2	US-Amerikanische Literatur .....	194



## 1. Anlass und Hintergrund der Studie

### 1.1 Deutsch-amerikanische Forschungskooperation zum Thema „Nachhaltiges Flächenmanagement/Flächenrecycling“

Seit 1990 besteht zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und der US-Amerikanischen Environmental Protection Agency (EPA) eine deutsch-amerikanische Forschungskooperation, die sich in bisher zwei Phasen auf Fragen der Altlastensanierung bezog. Es ist geplant, diese deutsch-amerikanische Zusammenarbeit in einer Phase III weiterzuführen. Das Thema soll „Nachhaltiges Flächenmanagement/Flächenrecycling“ heißen. Dies war Anlass, zunächst am 18.2.2000 ein Fachgespräch zum Flächenmanagement/Flächenrecycling im UBA zu führen. Nachdem in den Phasen I und II der seit 1991 stattfindenden transatlantischen Kooperation vor allem der Austausch verfahrensbezogener Aspekte und Techniken bei der Altlastensanierung im Vordergrund standen, soll in Phase III nunmehr der Schwerpunkt auf der Identifizierung und Überwindung von Problemen und Hemmnissen gelegt werden, die dem Flächenrecycling als Ausprägung sparsamen Umgangs mit dem Boden in der Praxis entgegenstehen. Hierbei sollen – im Anschluss an Ergebnisse einschlägiger UBA-Forschungsvorhaben<sup>1</sup> – planerisch-strategische und verfahrensbezogene Fragen des Flächenrecyclings im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung im Vordergrund stehen. Wesentliche Aspekte sind hierbei:

- Strategien zur Integration des Flächenrecyclings in das planerische Bewusstsein und die Praxis der Städtebauplanung,
- Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen den für das Flächenrecycling relevanten Akteuren (Kommunen, Fachbehörden, Eigentümern, Investoren, Banken, Versicherungen, drittbetroffene Bürger),
- Verfahrenskordinierung und -management, das Planungssicherheit für Kommunen und Investoren schafft (insbesondere Verzahnung von städtebaulichem Planungs- und Sanierungsverfahren, Public Private Partnership, interkommunale sowie kommunal-regionale Zusammenarbeit),
- Finanzierungsmodelle bei knappen öffentlichen Kassen, Förderbedingungen,
- Fragen der Nachnutzung und des Marketing,
- Rahmenbedingungen wie etwa steuerliche und haftungsrechtliche Aspekte<sup>2</sup>.

Unter dieser auf das Fachgespräch zurückgehenden Perspektive wurde am 12./13.4.2000 in Berlin von BMBF, UBA und EPA ein Workshop insbesondere im Hinblick auf mögliche konkretere Inhalte für einen transatlantischen Austausch – Phase III – veranstaltet. Am ersten Tag wurde das beiderseitige Interesse an einer Fortführung der Kooperation bestätigt, wobei sich die Themenstellung einer Phase III – im Einklang mit der im Fachgespräch am

---

1 F+E-Vorhaben Nr. 20340119 des *Umweltbundesamtes* „Revitalisierung von Altlaststandorten versus Erschließung von Naturflächen“, Texte des Umweltbundesamtes 15/97; F+E-Vorhaben Nr. 20340827 des *Umweltbundesamtes* „Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenmanagement“, Texte des Umweltbundesamtes 10/00, Kurzfassung in *altlasten spektrum* 1/2000, S. 23 ff.

2 Vgl. im einzelnen Protokoll des Fachgesprächs vom 18.2.2000.

18.2.2000 gefundenen Zielstellung – nunmehr auf die praktischen Umsetzungsprobleme und die Verfahrensstrategien für ein Flächenrecycling als Instrument einer ressourcensparenden und damit nachhaltigen Stadtentwicklung konzentrieren soll.

Am zweiten Tag des Workshops verständigten sich die amerikanische und deutsche Seite auf eine Grob-Gliederung für eine Machbarkeitsstudie (Feasibility Study), in der unter anderem die Zielstellung, identifizierte Hemmnisse, Interessen der beteiligten Akteure, eine Interessenliste für vertiefte Forschungsarbeit, Ziele der Phase III und Vorschläge für einen Arbeitsplan erarbeitet werden sollen. Im folgenden wurde diverse, das Flächenrecycling betreffende „fields of common interests“ unter drei, die Elemente der Nachhaltigkeit widerspiegelnden, inhaltlichen Säulen (environmental, economic, social/civic/political) formuliert. Hierbei wurden verschiedene Themenfelder genannt, die für die Umsetzung des Flächenrecyclings auf kommunaler Ebene von Relevanz sind:

- Environmental aspects:
  - ▲ Land use/planning
  - ▲ Regulation (city planning, environmental protection law)
  - ▲ Community relations
- Economic aspects:
  - ▲ Liability/legal hurdles
  - ▲ City marketing
- Social/civic/political aspects:
  - ▲ Urban planning/community
  - ▲ Community acceptance
  - ▲ Procedure/organization/coordination.

Da es in den genannten Workshops deutlich wurde, dass sowohl in der amerikanischen als auch in der deutschen Praxis Weichenstellungen im Hinblick auf Hemmnisse, Chancen und Lösungsansätze beim Flächenmanagement/Flächenrecycling insbesondere auf der kommunalen Ebene erfolgen, wurde das *Deutsche Institut für Urbanistik (Difu)* als Forschungsinstitut der Deutschen Städte mit der hier vorliegenden Studie beauftragt. Ziel der Studie ist es, einen aktuellen Überblick über die hauptsächlichen Hemmnisse und Lösungsansätze beim Flächenmanagement/Flächenrecycling in den Städten zu geben. Die Ergebnisse der Studie sollen in die weiteren Gespräche zur bilateralen Zusammenarbeit und in komprimierter Form einer „Long List“ bzw. „Short List“ kommunalrelevanter Fragestellungen sowie etwaiger Forschungsthemen in die Feasibility Study eingehen.

Darüber hinaus soll die Studie aus kommunaler Perspektive einen Input für Forschungsfragen im Rahmen einer etwaigen Fördermaßnahme zum Bodenschutz/Flächenmanagement/Flächenrecycling auf der nationalen Ebene geben.



## 1.2 Einschlägige Forschungsprojekte zum Thema „Flächenmanagement/Flächenrecycling“ und Ansatz der Difu-Studie

An dieser Stelle soll vorab ein kurzer Überblick über Forschungsprojekte gegeben werden, die in jüngerer Zeit zur Thematik „Flächenmanagement/-recycling“ abgeschlossen wurden oder noch in der Bearbeitung sind. Die folgende Übersicht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie soll lediglich die Bandbreite jüngerer themenverwandter Forschungsprojekte sowie hiermit verbundene einschlägige Veröffentlichungen aufzeigen, um die Basis der bisher geleisteten Vorarbeiten zu verdeutlichen und Anknüpfungs- und Vernetzungspunkte für etwaige zukünftige Forschungsvorhaben sichtbar zu machen. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund zu sehen, dass ein ressortübergreifender Ansatz erforderlich erscheint, um dem Ziel einer Intensivierung des Flächenrecyclings in der Praxis näher zu kommen. Eine Vernetzung der bisherigen fachübergreifend erarbeiteten Ergebnisse sollte Strategie werden, um der Thematik des Flächenmanagements und -recyclings auf der programmatischen und politischen Ebene zusätzlichen Schub zu geben.

- Vorhaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)
  - ⇒ *Förderschwerpunkt „Stadtökologie“<sup>3</sup>*
    - ▲ *Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)*, Flächensteuerung in Großstadregionen – Ansätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, Forum Stadtökologie Nr. 3, 1997,
    - ▲ *Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)*, Flächennutzungskonkurrenzen vor Ort – Flächenmanagement als kommunale und regionale Aufgabe, Forum Stadtökologie Nr. 6, 1998,
    - ▲ *Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)*, Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, Forum Stadtökologie Nr. 10, 1999.
  - ⇒ *Förderinitiative „Regionale Ansätze im nachhaltigen Wirtschaften“<sup>4</sup>*
    - ▲ *Öko-Institut*: Nachhaltige Stadtteile auf innerstädtischen Konversionsflächen: Stoffstromanalyse als Bewertungsansatz<sup>5</sup>
- Vorhaben des Umweltbundesamtes
  - ▲ F+E-Vorhaben Nr. 203 40 119 des *Umweltbundesamtes* „Revitalisierung von Altlaststandorten versus Erschließung von Naturflächen“, Texte des Umweltbundesamtes 15/97;
  - ▲ F+E-Vorhaben Nr. 203 40 827 des *Umweltbundesamtes* „Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenmanagement“, Texte des Umweltbundesamtes 10/00, Kurzfassung in altlasten spektrum 1/2000, S. 23 ff.;
  - ▲ F+E-Vorhaben Nr. 201 09 141 des *Umweltbundesamtes* „Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächen- und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung“<sup>6</sup>;

3 Vgl. zu diesem BMBF-Förderschwerpunkt, der im Verbund verschiedener stadtökologische Projekte, im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis und durch Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechniken u.a. auch Themen des Flächenmanagements behandelt hat im einzelnen unter [www.difu.de/stadtoekologie](http://www.difu.de/stadtoekologie).

4 Vgl. zu dieser Förderinitiative: [www.nachhaltig.org](http://www.nachhaltig.org)

5 Vgl. [www.nachhaltig.org/oeko/reg13fr.htm](http://www.nachhaltig.org/oeko/reg13fr.htm)

- ▲ F+E-Vorhaben Nr. 201 03 196 (alt) / 296 15 196 (neu) des *Umweltbundesamtes* „Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen“, Texte des Umweltbundesamtes 00/217;
- Vorhaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)<sup>8</sup>
  - ⇒ *Forschungsfelder im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)*<sup>9</sup>
    - ▲ Nutzungsmischung im Städtebau, Untersuchungsfeld Brachflächenreaktivierung<sup>10</sup>;
    - ▲ Konversion – städtebauliche Möglichkeiten durch Umwidmung militärischer Einrichtungen;
    - ▲ Forschungsfeld "Städte der Zukunft"<sup>11</sup>.
  - ⇒ *Wettbewerb „Regionen der Zukunft“*<sup>12</sup>
  - ⇒ *Forschungsfeld „Modellvorhaben der Raumordnung“*
    - ▲ Forschungsprojekt „Regionales Flächenmanagement – Ansatzpunkte für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung“<sup>13</sup>.
- Sonstige
  - ▲ *Akademie für Technikfolgenabschätzung, Kahnert/Rudowsky*, Wiedernutzung von Brachflächen. Eine Dokumentation von Fallbeispielen, Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg Nr. 144, November 1999;
  - ▲ *Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Apel/Henckel* u.a., Flächen sparen, Verkehr reduzieren, Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 16 (1995)<sup>14</sup>;

---

6 Dieses Projekt, das im Difu erarbeitet wurde, war zur Bearbeitungszeit noch nicht in den Texten des Umweltbundesamtes erschienen; daher wird im Folgenden aus den zweiteiligen Abschlussberichten zitiert, die im März 2000 abgeschlossen wurden; hierbei enthält Teil 1 die eigentliche Studie und Teil 2 die Auswertung vorbildhafter Konzepte und Strategien.

7 Siehe hierzu auch unten 6.3.

8 Auf die vom BBR hochgerechnete Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen in den „Jahresergebnissen Siedlungsflächenentwicklung“ wurde zuvor schon hingewiesen.

9 Vgl. unter [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de) mit links zu den einzelnen im Folgenden genannten Forschungsthemen.

10 Im Forschungsfeld *Nutzungsmischung* wurde u.a. der Themenschwerpunkt „Nutzungsmischung bei Reaktivierung innerstädtischer Brachflächen (Stadtumbau) an diversen Fallbeispielen bearbeitet; vgl. auch *Wiegandt*, Informationen zur Raumentwicklung 1997, S. 621 ff.

11 Unter dem Schwerpunkt „Strategien und Maßnahmen nachhaltiger Entwicklung“ findet sich der Unterpunkt „Haushälterisches Bodenmanagement“; als Themen wiederum zu diesem Feld werden genannt: Reduzierung des Zuwachses an bebauter Siedlungsfläche, Wiedernutzung von städtebaulichen Brachen und leer stehenden Gebäuden, Optimale Nutzung städtebaulicher Dichte, Erhaltung und Vernetzung klimawirksamer Freiflächen, Reduzierung der Bodenversiegelung.

12 Im Rahmen des Wettbewerbs "Regionen der Zukunft" wird unter dem Leitziel einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung auch das ökologische Ziel einer Reduzierung der Freiflächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke genannt.

13 Dieses Vorhaben wurde im Oktober 2000 vom BBR ausgeschrieben.

14 Die Studie erläutert die wechselseitigen Beziehungen und Wirkungsfaktoren der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung unter der Zielsetzung, den Flächenverbrauch und den Verkehr zu reduzieren. Unter Verdeutlichung dieser Grundproblematik werden die Bedeutung von Leitbildern der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, des Planungs- und Ordnungsrechts sowie die Bedeutung von planerischen und fiskalischen Steuerungsinstrumenten erörtert. Grundsätzlicher Änderungsbedarf in den Rahmenbedingungen und Handlungsansätze zur Begrenzung von Flächenverbrauch und Verkehr werden aufgezeigt.

- ▲ *Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung IRS Erkner, Räumliche Ressourcennutzung und regionales Management*<sup>15</sup>;
- ▲ *Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden, Ökologische Potentiale städtischer Industriebrachen und Möglichkeiten ihrer Einbindung in Biotopverbundsysteme*<sup>16</sup>;
- ▲ *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen ILS, Dortmund:*
  - Erfolgskontrolle der Förderung gewerblicher Bauflächen<sup>17</sup>
  - Neue Ansätze interkommunaler Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben<sup>18</sup>;
  - Interkommunale Gewerbegebiete in Nordrhein-Westfalen. Darstellung – Analyse – Empfehlungen<sup>19</sup>.

Bislang sind zahlreiche Beispiele dokumentiert worden, in denen Brachflächen auf ehemaligen Industrie- und Militärstandorten oder Bahnanlagen revitalisiert wurden<sup>20</sup>. Oftmals handelt es sich um Modellvorhaben mit hoher öffentlicher Förderung, so etwa im Rahmen der IBA Emscher Park oder um Pilotprojekte der Forschung wie z.B. im Rahmen

- 
- 15 In diesem noch laufenden Projekt werden die Möglichkeiten einer Steuerung (Management) der durch wirtschaftliche und politische Umstrukturierungen verursachten Veränderungen der Flächennutzung und Infrastruktursysteme und Wechselbeziehungen zwischen spezifischen räumlichen Nutzungsmustern und organisatorisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren der Ressourcennutzung analysiert. Der inhaltliche Fokus soll sich schwerpunktartig auf die Wandlungsprozesse der Ressourcennutzung richten, die abgebildet werden, u.a. in der Flächennutzung und dort speziell im Umstrukturierungstyp der Brachflächen.
- 16 In diesem ebenfalls noch laufenden Projekt werden auf der Grundlage eines im Forschungsprojekt erarbeiteten Kriterienkataloges Entscheidungshilfen zur räumlich-funktionalen Einbindung städtischer Industriebrachen in Biotopverbundsysteme entwickelt. Die ausgewählten Kriterien sollen das Abschätzen möglicher ökologischer Potentiale von Brachen erleichtern, einschließlich ihrer Eignung zur Einbindung in Grünzüge und andere Verbundsysteme, und damit einen Beitrag zur nachhaltigen städtebaulichen Gesamtplanung leisten. In einem Anschlussprojekt soll untersucht werden, unter welchen Voraussetzungen Brachflächen als Ausgleichsflächen im Sinne des naturschutzfachlichen Vorsorgeprinzips geeignet sind und welche Chancen und welche Gefahren mit solchen Strategien verbunden sind.
- 17 In diesem laufenden Projekt wird die zielgerichtete Verwendung von Finanzmitteln kontrolliert, die das Land Nordrhein-Westfalen seit 1980 im Rahmen des Grundstücksfonds Ruhr bzw. seit 1984 im Rahmen des landesweiten Grundstücksfonds bereit stellt, um Gewerbe-, Industrie- und Verkehrsflächen anzukaufen, freizulegen und wieder baureif zu machen. Dabei geht es nicht nur um die Schaffung günstiger Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung in den Städten und Gemeinden, sondern auch um die Verwirklichung umweltpolitischer Gesichtspunkte wie insbesondere die Einschränkung des Flächenverbrauchs durch Wiedernutzung gewerblicher Brachflächen.
- 18 Das laufende Projekt greift die weit über die Grenzen der jeweiligen Standortkommune hinaus auftretenden räumlichen Wirkungen auf und macht den wachsenden Bedarf an interkommunaler Koordination und Kooperation in diesem Planungsfeld deutlich. Im Mittelpunkt stehen dabei die Fragen, welche Rolle die überörtliche Planung in freiwilligen Abstimmungsprozessen übernehmen kann (z. B. als Initiator oder Moderator) und wie die Ergebnisse informeller Kooperationsprozesse mit den formellen Abstimmungsverfahren bzw. Planungsinstrumenten verzahnt werden können.
- 19 Dieses ebenfalls noch laufende Projekt greift die Vorgabe des Landesentwicklungsplans (LEP) NRW (1995) auf, nach dem neue eigenständige Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche in Gebietsentwicklungsplänen bevorzugt dann dargestellt werden sollen, wenn sie sich für interkommunale Zusammenarbeit eignen und in Kooperation der Gemeinden errichtet werden können. Unter anderem sollen – je nach Entwicklungsstand – die Auswirkungen der interkommunalen Gewerbegebiete auf die Gewerbeflächenhaushaltspolitiken der beteiligten Kommunen untersucht werden.
- 20 Vgl. zuletzt die ausgewählten Fallbeispiele im F+E-Vorhaben Nr. 203 40 827 des *Umweltbundesamtes* „Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenmanagement“, Texte des Umweltbundesamtes 10/00, Kurzfassung in *altlasten spektrum* 1/2000, S. 23 ff.; *Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg*, Recycling von Brachflächen in Baden-Württemberg, August 2000.

der oben schon erwähnten ExWoSt-Forschung des BBR<sup>21</sup>. Darüber hinaus liegen dem Difu zahlreiche Broschüren und Beschreibungen von Praxisbeispielen des Flächenrecyclings vor<sup>22</sup>, neben der Angabe einer Fülle von Beispielen aus der Difu-Städte-Umfrage im Zusammenhang mit dieser Studie<sup>23</sup>. Die 149 antwortenden Städte haben in der Summe mehr als 530 Projekte des Flächenrecyclings benannt und Angaben über Lage, Größe, Vornutzung, derzeitige und geplante Nutzung sowie Realisierungszeitraum und -stand gemacht. Dies ist u.E. ein deutliches Zeichen, dass Flächenrecycling in der Praxis der Stadtentwicklung eine wichtige Rolle spielt.

Schon im Rahmen bisheriger Forschungsvorhaben zum Flächenrecycling - so etwa beim Vorhaben „Revitalisierung von Altlaststandorten versus Erschließung von Naturflächen und auch im Rahmen des UBA-Vorhabens „Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenmanagement“ – wurde deutlich, dass die Kommunen eine wichtige, zwischen Fördermittelgeber, Behörden und Projektträger vermittelnde Ebene bei der vorrangigen Entwicklung und Revitalisierung von attraktiven innerstädtischen Flächen darstellen.

Die vorliegende Studie, die angesichts ihrer geringen Laufzeit von einem halben Jahr nur den Charakter einer Vorstudie haben kann, knüpft an die genannten Studien aus einer spezifisch kommunalen Perspektive an. Sie dient zunächst vor allem dem Zweck, über die zahlreichen Einzelstudien hinaus eine großflächigere Bestandsaufnahme der aktuellen Hemmnisse und derzeit erprobten Lösungsansätze im Flächenrecycling in den Städten zu erstellen. Soweit ersichtlich, ist eine solche Bestandsaufnahme über das kommunale Flächenrecycling bisher noch nicht in Angriff genommen worden.

Die Studie soll damit über die Dokumentation von „good practice“ einen Eindruck über die Bandbreite der zum Teil sehr unterschiedlich gelagerten kommunalen Probleme und Ansätze geben. Hierbei wird methodisch ein zweifacher Ansatz verfolgt: Zum einen sollen über die breit gestreute Umfrage bei allen Städten des Deutschen Städtetages (DST) aktuelle Trends und Hauptproblemlagen identifiziert werden. Die Experteninterviews sollen zum anderen konkretere Aufschlüsse über spezifische Problemzusammenhänge und Lösungsansätze „vor Ort“ vermitteln. Ferner lassen sich die Ergebnisse aus vorangegangenen Studien im Hinblick auf das Flächenrecycling in den Städten mit den Ergebnissen der Studie aus Umfrage und Interviews rückkoppeln und vergleichen.

Als generelles Manko wird im derzeitigen Stadium beklagt, dass sich Beispiele und Strategien der Revitalisierung von Brachflächen bislang nur verstreut finden, die unterschiedlichen Akteure separiert voneinander in ihren „Disziplinen“ verharren und es an einer gemeinsamen, übergreifenden Strategie zur Stärkung des Flächenrecyclings mangelt<sup>24</sup>. Diese Studie soll aus kommunaler Sicht dazu beitragen, weitere Ansatzpunkte für ein

---

21 Vgl. *Wiegandt*, Informationen zur Raumentwicklung 1997, S. 621 ff.; vgl. auch den Abschlussbericht im Internet unter [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de) mit links zum ExWoSt-Forschungsfeld.

22 Aus der Zeitschriften-Literatur zur Praxis des kommunalen Flächenrecyclings etwa *Hilbers/Wolf*, altlasten spektrum 1997, Nr. 5, S. 205 ff.; *Kott*, altlasten spektrum 1997, Nr. 4, S. 157 ff.; *Koch*, BrachflächenRecycling 1997, Nr. 3, S. 44 ff.; *Lübke/Mussel*, BBauBl 2000, Nr. 5, S. 38 ff.; *Obernosterer/Hagen*, BBauBl 2000, Nr. 9, S. 14 ff.; *Heuschneider/Beyer/Kesselheim/Abstein*, altlasten spektrum 2000, Nr. 2, S. 115 ff.

23 Hierzu im einzelnen Kapitel 4.1.

24 Dies entspricht auch der Meinungslage im Workshop des BMBF zur Deutsch-Amerikanischen Forschungskooperation zum Thema „Nachhaltiges Flächenmanagement/-recycling“ am 26.10.2000 in Berlin.

stärker interdisziplinär ausgerichtetes Flächenrecycling aufzuzeigen. Besonderes Bedeutung kommt hierbei thematischen Schnittstellen zu, an denen sich verschiedene praxisrelevante Teilfelder berühren und sich im Interesse einer verstärkten Umsetzung von Flächenmanagement und -recycling vernetzen lassen.

Schließlich sollen Hinweise für Forschungsbedarf und Forschungsthemen gegeben werden, die insbesondere aus Sicht der kommunalen Wissenschaft und Praxis im Rahmen einer etwaigen nationalen und/oder auch Deutsch-Amerikanischen Fördermaßnahme zum Zusammenhang von Bodenschutz, Flächenmanagement und Flächenrecycling aufgegriffen werden könnten. Auch in diesem Punkt wird soweit bekannt auf vorliegende Forschungsarbeiten verwiesen, um Anknüpfungspunkte aufzuzeigen und Doppelforschungen zu vermeiden.

## 2. Arbeitsschritte der Studie

Eines der im oben genannten Workshop formulierten Ziele der Vorstudie war, in einem ersten Durchgang zentrale Hemmnisse (obstacles) zu identifizieren, die einer verstärkten Integration von Flächenrecycling in die kommunale Praxis entgegenstehen. Dieser Zielrichtung nach sollen Stärken aber auch Schwächen in der deutschen und amerikanischen Praxis ausgemacht werden. Eine Gegenüberstellung der jeweiligen Erkenntnisse soll im Anschluss helfen, konkretere Themenfelder ersichtlich zu machen, die eine vertiefte vergleichende Untersuchung bzw. einen intensivierten Austausch lohnenswert erscheinen lassen.

Angesichts dieser Zielstellung basieren Konzeption und Methodik der Studie auf folgenden Arbeitsschritten:

### **Arbeitsschritt 1: Bestandsaufnahme über die zentralen Hindernisse für Flächenrecycling in der kommunalen Praxis**

Um den aktuellen Stand des Flächenverbrauchs und des Flächenrecyclings zu erkunden, stützt sich die Studie methodisch auf zwei Informationsquellen:

- Großflächige Umfrage zu den Kernproblemen beim Flächenrecycling in den Städten (Fragebogenaktion bei den 259 Städten des Deutschen Städtetags, von denen rund 140 sog. Zuwanderstädte des Difu sind),
- Experteninterviews mit ausgewählten und im Flächenrecycling erfahrenen Kommunal-Praktikern.

Ziel der Umfrage und der Interviews war, Aufschluss über aktuelle Stärken und Schwächen sowie Problemfelder beim Flächenrecycling in den Städten zu geben. Darüber hinaus sollten die positiven Handlungsansätze herausgefunden werden, die für die Praxis des Flächenrecyclings eine entscheidende Rolle spielen.

Eingebunden wurden ferner einschlägige wissenschaftliche Veranstaltungen<sup>25</sup>. Ferner wurden Informationen aus dem Arbeitskreis „Flächenrecycling, Industriebrachen, Grundwasserschutz – Umweltgerechte Revitalisierung von Altlaststandorten (FIGURA)“, Versuchseinrichtung zur Grundwasser- und Altlastensanierung (VEGAS) am Institut für Wasserbau an der Universität Stuttgart, an dem auch das Difu teilnimmt, eingearbeitet<sup>26</sup>. Neben einem Gespräch bei der „Projektgruppe Stadt und Entwicklung“ in Leipzig wurden darüber hinaus Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Nutzungsmischung im Städtebau, Untersuchungsfeld Brachflächenreaktivierung“ in die Studie aufgenommen.

25 So etwa der Workshop „Nachhaltige kommunale Boden- und Flächenbewirtschaftung“ der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg am 19.7.2000.

26 Zum Projektverbund näher *Juckenack/Barczewski/Schrenk*, Flächenrecycling und Flächenmanagement in Ballungsräumen. Ein Ansatz zur Strukturierung: der Projektverbund „Figura“ in Baden-Württemberg, TerraTech 1999, Nr. 5, S. 50 ff.

**Arbeitsschritt 2: Auswertung und Zusammenfassung der empirischen Bestandsaufnahme**

**Arbeitsschritt 3: Einarbeitung der Erkenntnisse aus einem amerikanischen Forschungsstipendium zum Thema „Recycling Derelict Land in US-American and German Cities – Sharing Transatlantic Approaches, Strategies and Visions“**

In diesem Arbeitsschritt wurden die Ergebnisse aus einem einmonatigen Forschungsstipendium in den USA im Herbst 2000 in die Studie eingearbeitet (siehe Kapitel 5). Die Forschungsreise, die im Rahmen eines *John J. Mc Cloy-Fellowships des American Council on Germany (ACG)*<sup>27</sup> finanziert wurde, diente zum einen dem Zweck, Erfahrungen über „good“ and „bad“ practice zum Thema „Brownfields Redevelopment – Strategies and Approaches in American Cities“ zu sammeln. Zum anderen wurden zahlreiche Kontakte zu Wissenschaftlern und Praktikern aufgebaut, auf die im Rahmen eines späteren transatlantischen Wissens- und Praxisaustausches zurückgegriffen werden könnte. In diesem Rahmen wurden auch die Interessen, Wünsche oder Erwartungen im Hinblick auf einen etwaigen transatlantischen Austausch zum Thema „Recycling of Derelict Land“ angesprochen. Die Environmental Protection Agency (EPA) hat die Forschungsreise schon im Vorfeld mit großer Hilfsbereitschaft unterstützt und auch während der Reise für Gespräche zur Verfügung gestanden.

**Arbeitsschritt 4: Formulierung von kommunalrelevanten Interessenschwerpunkten und Themenfeldern für eine vertiefte Untersuchung im Rahmen einer Phase III des transatlantischen Forschungsabkommens; Vorschläge für einen transatlantischen Forschungs-, Wissens- und Erfahrungsaustausch**

Anhand der Ergebnisse von Umfrage und Experteninterviews in den deutschen Kommunen, aber auch aus den Eindrücken des US-amerikanischen Forschungsaufenthalts werden in Kapitel 6 Themenschwerpunkte zum Flächenrecycling und dessen Rahmenbedingungen (steuerlich, rechtlich etc.) formuliert, die aus kommunaler – kommunalwissenschaftlicher wie kommunalpraktischer – Perspektive eine vertiefte Untersuchung und einen vertieften Wissens- und Erfahrungsaustausch lohnen. In diesem Zusammenhang sind ferner Ansätze und Instrumente von Interesse, die die Idee eines Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen amerikanischen und deutschen Entscheidungsträgern in den Städten als ein Baustein der Phase III in die Praxis umsetzen könnten.

---

27 Im Internet unter [www.acgusa.org](http://www.acgusa.org).

### 3. Flächenmanagement und Flächenrecycling als Herausforderungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Das folgende Kapitel soll – vor die Klammer der nachfolgenden Untersuchungsschritte gezogen – den Gesamtzusammenhang verdeutlichen, in dem Flächenmanagement und Flächenrecycling als Herausforderung und Instrumente für eine nachhaltige Stadtentwicklung stehen. Hierbei werden kurz die wesentlichen praxisrelevanten Hintergründe und Motivationen der Kommunen aufgezeigt, die für das Flächenrecycling derzeit als maßgeblich erscheinen. Im Hinblick auf die nachfolgende Schilderung der wesentlichen Ergebnisse, die Umfrage und Interviews in den Kommunen ergeben haben, soll vorab die Schlüsselrolle der kommunalen Handlungsebene für das Flächenrecycling geschildert werden. Ferner wird ein kurzer Überblick über den Rechtsrahmen gegeben, der bei der Umsetzung von Flächenrecycling in der kommunalen Praxis zu beachten ist.

#### 3.1 Hintergrund und Motivation für kommunales Flächenrecycling

##### 3.1.1 Anhaltender Freiflächenverbrauch und steigendes Angebot an Brachflächen

Die Themen Flächenverbrauch und Flächensparen sind Dauerbrenner in der umweltpolitischen und -wissenschaftlichen Diskussion. Schon vor Jahren<sup>28</sup> und vor alarmierendem Hintergrund auch heute noch<sup>29</sup> wird der massive Flächenverbrauch als Schlüsselproblem und Hauptindikator der nach wie vor gravierenden Umweltproblematik erkannt.

Die nach wie vor ungebremsste Inanspruchnahme von Flächen in Deutschland für Siedlungs- und Verkehrszwecke in einer Größenordnung von mehr als 120 ha pro Tag steht zu dem Leitbild der Nachhaltigen Stadtentwicklung in krassem Gegensatz. Mit 11,5 % Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie einer Bevölkerung von 228 Einwohner pro km<sup>2</sup> befindet sich Deutschland unter den Staaten mit der höchsten Bebauungs- bzw. Besiedlungsdichte in Europa. Zu den Hauptgründen für den anhaltenden Flächenverbrauch wird die Schaffung von Wohnraum für die zugewanderte Bevölkerung, die Befriedigung individuell wachsender Wohnraumsprüche sowie der Bau großflächiger Handels- und Dienstleistungszentren gezählt<sup>30</sup>.

Das *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)* hat auf der Basis vorläufiger Ländermeldungen, an denen sich 15 der 16 Bundesländer beteiligt haben, im Oktober 2000 eine aktuelle Hochrechnung zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Bundesgebiet erstellt<sup>31</sup>. Die Ergebnisse verdeutlichen eine Intensivierung der Umwidmung von Freiflächen in Siedlungsflächen. So betrug die tägliche Zunahme der Sied-

28 Vgl. etwa *Apel/Henckel u.a.*, Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16, 1995.

29 Vgl. nur *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)*, Umweltgutachten 2000, Schritte ins nächste Jahrtausend, Kurzfassung, S. 34 ff.; *Bundesvereinigung Boden und Altlasten (BVBA)*, Böden nachhaltig schützen – Altlasten erfolgreich sanieren! 10 Thesen der BVBA zum Bodenschutz, Druckschrift Berlin 2000, vorgestellt auf dem Politischen Forum „Boden – Altlasten – Umweltstrategien“ am 10.7.2000 in Berlin, insbesondere These 2; *Apel u.a.*, Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächen- und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, zweiteilige Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2000, in Drucklegung.

30 Zur Entwicklung des Siedlungs- und Verkehrsflächenverbrauchs vgl. *Dosch/Beckmann*, Informationen zur Raumentwicklung, 1999, Heft 8, S. 493 ff.

31 Siehe die Nachweise auf der BBR-Homepage unter <http://www.bbr.bund.de> unter „Was gibt's Neues?“



lungs- und Verkehrsfläche im Bundesgebiet 1999 129 ha. Laut BBR sind das 15 m<sup>2</sup> in der Sekunde. 1998 waren es noch 124 ha und im Durchschnitt der Jahre 1993-1997 120 ha Flächenverbrauch pro Tag. Im Bundesmittel ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner von 1997 bis 1999 von 513 m<sup>2</sup> auf 524 m<sup>2</sup> angestiegen.

Die Gründe für den wachsenden Flächenverbrauch in den Städten und um die Städte sind vielfältig. Starker Einfluss wird gesellschaftlichen Entwicklungen und – am Zeitgeist orientierten – Trends zugemessen: In einigen Städten ist die Entwicklung rückläufiger Einwohnerzahlen, aber ansteigender spezifischer Wohnfläche pro Kopf zu verzeichnen. Die Zahl der Wohnungen ist beispielsweise in der Stadt Stuttgart seit 1970 um 31,6 % gestiegen, während die Einwohnerzahl um 12,8 % sank. Dies wird vor dem Hintergrund einer wachsenden Zahl von sog. Single-Haushalten sowie vor einer steigenden Zahl älterer, inzwischen allein wohnenden Menschen in städtischen Wohnungen konstatiert, die angesichts ihres fortgeschrittenen Alters den mühsamen Umzug in eine kleinere Wohnung scheuen<sup>32</sup>.

Ein Großteil des Flächenverbrauchs scheint in der Praxis im Wohnungsbau stattzufinden. Schon seit Jahren entwickelt sich eine Wanderung aus den Ballungskernen heraus in den Ballungsrand und den ländlichen Raum<sup>33</sup>. Darüber hinaus ist ein starker Trend zum „Häuschen im Grünen“ zu verzeichnen. Der Immobilienmarkt reagiert auf die derzeit enorme Nachfrage jüngerer, oft infolge Doppelverdienens besser situierter Familien und das Preis- und Mietgefälle im Umland im Vergleich zu hohen innerstädtischen Preisen tut ihr übriges, um eine auffällige Stadtfucht am laufen zu halten. Ob die Konzentration der Stadtentwicklung auf Brachflächen diesen Trend wirklich „nachhaltig“ eindämmen kann, ist eine offene Frage.

Des Weiteren ist der Flächenverbrauch bedingt durch zunehmende Mobilitätsansprüche und durch die bevorzugte Ausweisung von Gewerbegebieten auf bislang nicht genutzten Flächen. Durch die Inanspruchnahme von Flächen wird die Umwelt in vielfältiger Weise direkt und indirekt beeinträchtigt. Stichpunktartig sind zu nennen: Bodenversiegelungen mit Auswirkungen auf Bodenwasserhaushalt, Stadtklima sowie Flora und Fauna, Zersiedlung des städtischen Umlandes mit der Folge zusätzlichen Verkehrsaufkommens und zusätzlicher Verkehrsemissionen, Stoff- und Energieströme der Bauwirtschaft von der Kiesgewinnung bis zur Zementherstellung, Zerschneidung und Verinselung von Lebensräumen insbesondere durch den Verkehrswegebau, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes.

Zu einem nachhaltigen Umgang mit der Ressource Fläche hatte schon 1997 die Enquete-Kommission des Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ aufgerufen<sup>34</sup>. Auch das Bundesumweltministerium fordert angesichts dieser dramatischen Entwicklung

32 In Stuttgart wird mittlerweile jeder zweite Haushalt als 1-Personen-Haushalt geführt und 23 % der Stuttgarter Bürger sind über 60 Jahre alt, vgl. *Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz, Projektgruppe Flächenrecycling in der Fachkonferenz Stadtentwicklung der Lokalen Agenda 21 Stuttgart (Hrsg.), Zukunftskonzept zur Lokalen Agenda 21, Flächenmanagement Stuttgart*, September 2000, S. 10 ff.; in der Stadt Freiburg ist vor diesem Hintergrund ein Programm aufgelegt worden, älteren alleinstehenden Menschen kostenfrei beim Umzug in eine vom Wohnraum her angemessenere Wohnungen zu helfen.

33 *Mädling*, Wanderungsprozesse – Herausforderungen für die Wohnungswirtschaft und die Städte, in: *Aktuelle Information (Difu)*, November 2000, S. 12 ff.

34 *Deutscher Bundestag*, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, Zwischenbericht, Konzept Nachhaltigkeit, Fundamente einer Gesellschaft von morgen, Zur Sache 1/97, S. 53.

in seinem „Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms“ vom April 1998 die dauerhafte Entkoppelung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr vom wirtschaftlichen Wachstum sowie die Reduzierung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag bis 2020<sup>35</sup>. Um Neuausweisungen von Gebieten „auf der grünen Wiese“ entgegenzutreten, wird im o.g. Entwurf des BMU und etwa auch in These 2 der oben genannten Druckschrift des BVBA zum nachhaltigen Schutz von Böden die Sanierung und Wiedernutzbarmachung von Brachflächen als einer der maßgeblichen Ansatzpunkte genannt.

Auch die Koalitionsvereinbarung von SPD und Grünen vom 20. Oktober 1998 misst einem „Konzept zur Entsiegelung und Renaturierung von Flächen“ besondere Bedeutung bei. Angesichts eines rapide steigenden Landschaftsverbrauchs zu Siedlungszwecken ist damit der bodensparende Ansatz einer vorrangigen Nachnutzung von Industrie- und Brachflächen verstärkt in den Blick genommen worden.

Die Nutzung der Ressource Brachfläche erscheint um so mehr angezeigt, als sich ein aktueller Trend hin zu einem steigenden Angebot an verfügbaren Brachflächen abzeichnet. In den Neuen Bundesländern (NBL) ist das Angebot von Brachflächen zum einen in Form von militärischen Konversionsflächen und alliierten Wohnbauflächen klar gestiegen. Zum anderen führten massive Einbrüche industrieller Betriebe zu einem weiteren Ansteigen nicht mehr genutzter Flächen.

Zu einem weiteren Anstieg von Brachflächen hat in den 90er Jahren eine Wendung in der Liegenschaftspolitik der großen privaten Flächeneigentümer beigetragen: Konzerne wie die Deutsche Bahn AG oder die Ruhrkohle AG, zukünftig verstärkt wohl auch der Bundespost und der Telekom setzen Grundstückseigentum inzwischen nicht nur als Sicherheiten für Kredite ein, sondern gehen zunehmend dazu über, diese aktiv am Markt zu verwerten – ob dies nun aus Gründen eines „Facility Managements“ oder auch aus bilanziellen Gründen im Interesse des „Shareholder Value“ erfolgt, sei hier dahingestellt.

Zukünftig wird man mit einer weiteren Zunahme an Brachflächen rechnen können: Angesichts einer geringeren Intensität der Nutzung von Büroplätzen (Heimarbeitplätze, Telearbeit etc.) sowie vor dem Hintergrund schrumpfender Dienstleistungsbereiche (etwa bei der Kundenberatung im Bankengewerbe und bei der Post) spricht man schon von sog. „Dienstleistungsbrachen“. Zudem erwartet man in nicht all zu langer Zeit das Brachfallen großer Einkaufsbereiche in städtischen Außengebieten vor allem in den NBL<sup>36</sup>. Diese Entwicklung führt mitunter zu einem Überangebot an Brachflächen, dem allerdings insbesondere in den NBL keine entsprechende Nachfrage gegenübersteht. Darüber hinaus hat die Beschleunigung der ökonomischen Abläufe sowie die Flexibilisierung von Produktionsprozessen und Betriebszeiten zu einer Verkürzung der Flächennutzungszyklen geführt. Im Zuge der wachsenden Abhängigkeit von Trends und baulichen Spezialisierungen insbesondere im Freizeitsektor wird mit einem weiteren Anwachsen von Brachflächen gerechnet<sup>37</sup>.

35 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, 1998, S. 58 ff.

36 *Kahnert/Rudowsky*, Wiedernutzung von Brachflächen. Eine Dokumentation von Fallbeispielen, Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg Nr. 144, 1999, S. 153 f.

37 Hierzu *Adrian/Bunzel/Eberling*, Studie über die spezifischen wirtschaftlichen Nutzungszeiten von städtebaulichen Funktionen und Einrichtungstypen, Difu-Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, So-

### 3.1.2 Flächenmanagement und Flächenrecycling als Instrumente einer nachhaltigen Stadtentwicklung – Zum Verhältnis von Flächenmanagement und Flächenrecycling

Die Revitalisierung von Brachflächen in Form des „Flächenrecyclings“ steht in engem Zusammenhang mit dem Leitbild der „Nachhaltigen Stadtentwicklung“. Das Flächenrecycling, das ohne neuen Landverbrauch Siedlungs- und Naturraum bereitstellen soll, wird als „nutzungsbezogene Wiedereingliederung solcher Grundstücke in den Wirtschafts- und Naturkreislauf“ definiert, „die ihre bisherige Nutzung verloren haben – wie stillgelegte Industrie- oder Gewerbebetriebe, Militärliegenschaften, Verkehrsflächen u.ä. – mittels planerischer, umwelttechnischer und wirtschaftspolitischer Maßnahmen“<sup>38</sup>. Es stellt sich daher als konkrete Ausformung eines sparsamen Umgangs mit dem Boden dar.

Die BauROG-Novelle hat die Pflicht zum sparsamen Umgang mit dem Boden in der Bauleitplanung verstärkt. Das BauGB enthält einige Regelungen, die das Konzept des Flächenrecyclings in der kommunalen Planung vorzeichnen können. Nunmehr enthält auch das am 1.3.1999 in Kraft getretene Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)<sup>39</sup> vereinzelt Regelungen über den vorsorgenden Bodenschutz und vor allem in Verbindung mit der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)<sup>40</sup> Vorschriften über die Altlastensanierung. Das Gesetz will über bundeseinheitliche Bodenwerte Hilfestellungen für die kommunale Bauleitplanung und für die Sanierung geben sowie Rechtsgrundlagen für ein effektives behördliches Vorgehen schaffen<sup>41</sup>. Gesetzliche Sanierungspflichten sollen Rechtssicherheit für Investitionen auf industriellen Brachen geben, damit im Wege des Flächenrecyclings einer Ausweitung von gewerblichen Neuansiedlungen in Freiräumen vorgebeugt werden kann. Hiermit sind bundesweit verbindliche Regelungen getroffen wurden, die der Revitalisierung von Industrieflächen im Wege des „Flächenrecyclings“ in den Städten einen zusätzlichen Schub geben könnten.

Wie derzeit kaum ein zweites Aufgabenfeld verbindet die Revitalisierung von Brachflächen die drei Komponenten der Nachhaltigkeit: die *ökologische* Komponente, indem zusätzlicher Flächenverbrauch verhindert wird; die *ökonomische* Komponente, indem die Ansiedlung von Investoren auf attraktiven innerstädtischen Flächen unter in der Regel geringeren Erschließungskosten gefördert wird; die *soziale* Komponente, indem Projekte der Revitalisierung mit Arbeitsförderungs- und -qualifizierungsmaßnahmen kombiniert werden können und realisierte Projekte die soziale und historische Identifikation der Bürger mit ihrer Region stärken können (so z.B. bei den Industrie-Park-Projekten der IBA Emischer Park).

Die Reaktivierung von Brachflächen steht in untrennbarem Zusammenhang mit der Herausforderung, den Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft, der deutliche Spuren in städtischen Quartieren hinterlassen hat und vor-

---

ziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Dezember 2000, S. 30 ff.

38 Vgl. *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Sondergutachten Altlasten I, 1990, Tz. 1034; *Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen*, Altlasten-ABC, 1992; zum Begriff des Flächenrecyclings auch *Dombert*, altlasten spektrum 1998, Nr. 1, S. 7; *Wichert*, Umwelt 1997, Nr. 11/12, S. 12 ff.

39 Bundes-Bodenschutzgesetz - BBodSchG - vom 17. 3. 1998, BGBl. I S. 501.

40 Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung – BBodSchV – vom 12. 7. 1999, BGBl. I S. 1554.

41 Zum rechtlichen Rahmen für das Flächenrecycling siehe unten 3.3.

aussichtlich weitere schmerzhaft Wunden in traditionelle industriell geprägte Viertel schlagen wird, städtebaulich zu bewältigen. Dies ist in den Städten des Ruhrgebiets und in weiteren von Bergbau und Stahlindustrie geprägten Regionen bisher wohl am klarsten zu Tage getreten, spielt aber seit der Wiedervereinigung beim Strukturwandel insbesondere auch in den Neuen Bundesländern (NBL) ein deutlich sichtbare Rolle. Ebenso zeigt sich indessen in weiteren westdeutschen Städten, die nicht wie das Ruhrgebiet mit einem flächendeckenden Niedergang eines traditionellen und identitätsstiftenden Wirtschaftszweigs konfrontiert wurden, dass großflächige Areale, mitunter ganze, vormals industriell geprägte Stadtquartiere, brach fallen und mit dem wirtschaftlichen Niedergang erhebliche soziale und ökologische Konsequenzen verbunden sind<sup>42</sup>. Dies führt dazu, dass Flächenrecycling in Größenordnungen der beschriebenen Art soziale Dimensionen im Sinne des Stadtumbaus oder der Stadterneuerung erreichen kann<sup>43</sup>.

Aus städtebaulicher Sicht ergeben sich unter der Maxime der nachhaltigen Stadtentwicklung vor allem zwei Handlungsschwerpunkte:

- Das weitere Entstehen von Brachflächen möglichst von vornherein zu verhindern oder zumindest den Zeitraum des Brachliegens auf ein Mindestmaß zu verkürzen und
- für die entstandenen Brachflächen möglichst schnell eine Nachnutzung zu finden<sup>44</sup>.

Im Hinblick auf die für die Studie vom BMBF gewählte Überschrift „Nachhaltige Ressourcenschonung – Flächenrecycling/-management“ bezieht sich der erste Punkt der *Vermeidung* von Brachflächen vor allem auf das *Flächenmanagement*. Dieses erfordert nach unserem Verständnis eine vorausschauende Entwicklung und Vorhaltung von Flächen. Hierfür müssen geeignete verfahrensmäßige und organisatorische Ansätze bestehen oder geschaffen werden, die – schon im Vorfeld entwickelt – für den Fall des Entstehens von Brachflächen eine schnelle „Wiederbesetzung“ der Fläche ermöglichen. Das *Flächenmanagement* ist also eine vorsorgende kommunale Strategie, die es ermöglicht, das nachfolgende *Flächenrecycling*, das dann die tatsächlichen Voraussetzungen für eine konkrete nachfolgende Nutzung schafft, unter möglichst geringen zeitlichen Verzögerungen auf der Brachfläche einsetzen zu können. Ein effektives Flächenmanagement umfasst hierbei verschiedene Instrumente auf verschiedenen Handlungsebenen, die sich in ihrer Wirkung ergänzen können und die es miteinander zu kombinieren gilt: Zu nennen sind insofern flankierende Instrumente im Rahmen der Flächennutzungsplanung (etwa bewusste Konzentration auf die Innenstadtentwicklung durch Freiflächenschutz) sowie Instrumente des Marketings und der Wirtschaftsförderung (etwa offensives Marketing und

---

42 Ein anschauliches Beispiel stellt das „Textilviertel“ in Augsburg dar, vgl. *Kahnert/Rudowsky*, Wiedernutzung von Brachflächen, 1999, S. 105 ff.; auch die Revitalisierung des Stadtteils Plagwitz in Leipzig wird man unter diese Fallgruppe großflächiger Brachen bzw. ganzer Quartiere fassen können, vgl. *Hiort/Daldrup*, Leipzig im Wandel, Bundesbaublatt 2000, Heft 5, S. 50 ff.

43 Hier besteht eine innere Verbindung zum Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt", das vom Difu koordiniert wird; in den neuen Bundesländern handelt es sich oftmals um Projekte der Stadterneuerung, bei denen insbesondere auch die „Revitalisierung“ niedergehender Stadtteile eine entscheidende Rolle spielt., vgl. <http://www.sozialestadt.de>.

44 *Kahnert/Rudowsky*, S. 2 f.

Pressearbeit sowie Kontaktaufnahmen mit etwaigen Investoren schon im Zeitpunkt, wo sich das Brachfallen von Flächen abzeichnet)<sup>45</sup>.

### 3.1.3 Determinierende Rahmenbedingungen

Schon an dieser Stelle wird deutlich, dass ein kompliziertes Wirkungsgefüge die Chancen determiniert, das Flächenrecycling als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung stärker als zuvor zu etablieren. Hierzu gehören die aktuellen ökonomischen Rahmenbedingungen, aufrechterhalten von organisierten Interessenverbänden, die an der Neuausweisung von Flächen naturgemäß mehr interessiert sind als an der wesentlich schwieriger zu bewältigenden Reaktivierung vorhandener, unter Umständen sogar noch kontaminierter Brachflächen. Ein organisiertes Gegengewicht, das im schwer zu beziffernden Allgemeinwohlinteresse die Positionen der nachhaltigen, flächensparenden Siedlungsentwicklung auf politischer Ebene formuliert, muss erst noch geschaffen werden.

Hinzu kommen die Eigengesetzlichkeiten des Bodenmarkts, auf dem die Preise landschaftsverbrauchenden Wohnens und Gewerbes im Stadt-Umland nach wie vor zu attraktiv sind, um der Brachflächenentwicklung eine faire Wettbewerbschance zu geben – ganz zu schweigen davon, dass sich die volkswirtschaftlichen Kosten des Flächenverbrauchs nicht in den entsprechenden Grundstückspreisen niederschlagen. Und nicht zuletzt besteht ein direkter Wirkungszusammenhang mit der Baulandpolitik der Kommunen selbst. In diesem Rahmen werden Fragen des kommunalen Flächenmanagements zu Schicksalsfragen des Flächenrecyclings. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Willen und die Fähigkeit der Kommunen, hinreichende Informationssysteme über die Potentiale an nutzbaren Brachflächen zu sammeln<sup>46</sup>, zu pflegen und den Gedanken eines landschaftsschonenden Flächenmanagements und -recyclings politisch zu formulieren und auch konsequent umzusetzen.

Besonders problematisch erscheinen zudem unattraktive Brachflächen in entlegeneren Gebieten. Sie lassen sich im Gegensatz zu attraktiven, erschlossenen innerstädtischen Flächen, die für Investoren wegen der zu erwartenden Rendite sehr interessant sind und regelmäßig als „Filetstücke“ schnell einer Entwicklung zugeführt werden können, wesentlich schwerer vermarkten. Engagement von Investoren lässt sich nur bei Standorten erwarten, die eine hohe wirtschaftliche Dynamik entfalten und die Realisierung rentierlicher Nutzungen (vor allem Büro- und Einzelhandelsflächen sowie hochwertige Wohnbe-

45 Siehe auch die in den Interviews geschilderten Beispiele unter dem Punkt „Flächenmanagement“ unter 4.3.

46 Bei der Frage des voraussichtlichen Nutzungspotentials an Brachflächen gehen die Meinungen auseinander: So wurde auf der Tagung des Baden-Württembergischen Landesamtes für Umweltschutz „Kommunales Boden- und Flächenmanagement“ am 19.7.2000 in Stuttgart teilweise bezweifelt, dass der Bestand an Brachflächen länger als 3 Jahre Flächen für die Stadtentwicklung bereitstellen könne; überwiegend jedoch wurden die Entwicklungsreserven in Gestalt von Brachflächen auf einen wesentlich längeren Zeitraum geschätzt, zumal mit einer weiteren Zunahme brachfallender Bahn-, Dienstleistungs- und Gewerbeflächen zu rechnen sei, so auch die Einschätzung aus der Praxis auf einem Difu-Seminar „Wiedernutzung von Industrie-, Gewerbe- und Militärf lächen - Eine Zwischenbilanz“ vom 22.-24.11.1999 in Berlin; vgl. ferner *Apel u.a.*, Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächen- und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, in Drucklegung, Manuskript, Teil 1, 2000, S. 12 f., 429 f., wo davon ausgegangen wird, dass eine konsequente und effiziente Stadtinnenentwicklung bis zum Jahr 2010 in der Region Hannover 2/3 und in Cottbus sogar mehr als 100 % des Wohnungsbaubedarfs decken könnte.

bauung) versprechen. Auf das Missverhältnis zwischen ansteigendem Angebot an Brachflächen, dem – verbunden mit einer Senkung ihres Marktpreises – ein nur ungenügende Nachfrage gegenübersteht, wurde zuvor schon hingewiesen.

Wissenswert wäre, in welchem quantitativen Verhältnis attraktive zu unattraktiven Flächen stehen, eine Frage, die im Hinblick auf das für den Wohn- und Gewerbeflächenbedarf nutzbare Potenzial an Brachflächen eine entscheidende Rolle spielen dürfte<sup>47</sup>.

### **3.2 Die Schlüsselrolle der Kommunen – Bedeutung der städtebaulichen Planung für das Flächenrecycling**

#### **3.2.1 Weichenstellung durch die Planungshoheit der Kommunen im Städtebau**

Soll die vielerseits geforderte Trendwende bei der Flächeninanspruchnahme nun eingeleitet und dem Szenario entgegengewirkt werden, dass „Lübeck in absehbarer Zeit ein Vorort von Hamburg wird, im Rheinland ein Moloch namens Kö-Dü-Do entsteht und Tübingen per U-Bahn mit Stuttgart verbunden sein wird<sup>48</sup>“, so muss in erster Linie auf der kommunalen Ebene angesetzt werden, da die Entwicklung und Wiedernutzung innerstädtischer Brachflächen zunächst einmal unter die kommunale Planungshoheit fällt. Gerade dort werden die Weichen für oder gegen eine Beschränkung des Flächenverbrauchs gestellt. Schon auf der Ebene der Flächennutzungsplanung entscheidet sich, ob städtebauliche Konzepte zusätzlich Boden in Anspruch nehmen oder brachliegende Flächen für eine Nachnutzung vorgesehen werden<sup>49</sup>. Entscheidet sich die Kommune in Abstimmung mit Investoren vorschnell für die Realisierung von Projekten auf der grünen Wiese, so bleiben hierdurch Chancen der Revitalisierung von brachliegenden Flächen ungenutzt – obwohl traditionelle stillgelegte Industrieflächen oftmals an für Investoren interessanten städtischen Standorten liegen<sup>50</sup>. Das Potential an Flächen, das über die Reaktivierung von Brachflächen für neue Wohn- oder Gewerbeprojekte eingespart werden kann, ist erheblich: So hat beispielsweise das Projekt Stuttgart 21, das etwa 100 ha Fläche in zentraler Lage bereitstellen könnte, dazu geführt, dass im Flächennutzungsplan der Stadt 62 ha Flächenneuausweisung herausgenommen werden konnte<sup>51</sup>.

Das Thema Flächenverbrauch ist in den Kommunen nach wie vor von besonderer Aktualität. Dies zeigt unter anderem der Beschluss von Präsidium und Hauptausschuss des Deutschen Städtetages (DST) vom 17.6.1998 in Landshut zur „Zukunft der städtischen

---

47 Soweit ersichtlich, ist diese Frage empirisch noch nicht untersucht worden.

48 *Rauterberg* im *Zeit-Dossier* vom 8. Juni 2000.

49 Fragen der „Flächennutzungskonkurrenz“ und „Flächensteuerung“ waren 1996 und 1997 Themen von Seminaren des Deutschen Institutes für Urbanistik (Difu) in Berlin, vgl. die Autorenbeiträge bei: *Sander* (Hrsg.): „Forum Stadtökologie“ Nr. 3 (Flächensteuerung in Großstadregionen – Ansätze für eine nachhaltige Stadtentwicklung) und Nr. 6 (Flächennutzungskonkurrenzen vor Ort – Flächenmanagement als kommunale und regionale Aufgabe).

50 Zu den Vorteilen innerstädtischer Brachflächen *Meyka*, Bundesbaublatt 1998, Nr. 3, S. 25, 26 f.; das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) schätzt die Fläche, die in deutschen Innenstädten zur Revitalisierung zur Verfügung steht, auf ca. 25 000 ha, vgl. *Umweltbundesamt*, Revitalisierung von Altlaststandorten versus Erschließung von Naturflächen, Texte des Umweltbundesamtes 15/97, S. 1-15.

51 So ein Vertreter des Stadtplanungsamtes in seinem Vortrag auf der Tagung des Baden-Württembergischen Landesamtes für Umweltschutz „Kommunales Boden- und Flächenmanagement“ am 19.7.2000 in Stuttgart.

Zentren“ in Ziffer 7: dort wird für den Bereich des Umweltschutzes die Handlungsmaxime „Flächenverbrauch durch Revitalisierung von industriellen Brachflächen begrenzen“ formuliert. Ungeachtet dessen hält der Flächenverbrauch jedoch an. Für eine wirkungsvolle Umsetzung des Flächenrecyclings ist somit eine kommunale Planung erforderlich, die die Nachnutzung vorhandener Grundstücke in ihre städtebauliche Konzeption integriert und die hierbei erforderliche Sanierung als Instrument eines reduzierten Flächenverbrauchs versteht.

Bei unter Umständen weitreichenden Entscheidungen zur Flächennutzung stehen die Kommunen allerdings unter politischem, wirtschaftlichem und – insbesondere auf der kommunalpolitischen Ebene – nicht zuletzt unter zeitlichem Druck, da der Erfolg kommunalen Handelns derzeit maßgeblich an der Schaffung von Arbeitsplätzen und an der Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens gemessen wird. Der Konkurrenzkampf der Kommunen im Stadt-Umland untereinander und der kurzfristige Erfolgsdruck begünstigen die Inanspruchnahme von freien Flächen. Investoren verlangen zeitliche und planungsrechtliche Sicherheiten, die scheinbar nur auf unbebauten Grundstücken zu gewährleisten sind. Bei der Nachnutzung von Altlastverdachts- und Altlastenflächen gibt es dagegen oftmals Ungewissheiten bei planungs- und ordnungsrechtlichen Fragen, die eine ökologisch nachhaltige Betrachtung ignoriert.

Flächenrecycling spielt indes in der Praxis der Stadtentwicklung offenbar eine zunehmend wichtige Rolle. Allein die Anzahl von Projekt-Beispielen im Zusammenhang mit der Difu-Umfrage bei 149 Städten belief sich auf über 530 Projekte des Flächenrecyclings<sup>52</sup>.

### 3.2.2 Ansatzpunkte zur Steuerung des Flächenverbrauchs in der kommunalen Bauleitplanung

In der Praxis dürfte die Flächennutzungsplanung der entscheidende kommunale Ansatzpunkt sein, dem Flächenrecycling Schützenhilfe zu geben. Denn auf dieser Ebene prognostiziert die Gemeinde den Bedarf an zusätzlicher Baufläche<sup>53</sup>. Wie zuvor angesprochen, kann sie unbebaute Flächen freihalten und damit einen Impuls für die Konzentration der BP auf innerstädtische Brachflächen geben. § 1 a BauGB kann schon jetzt entnommen werden, dass das Absehen von der vorrangig innerstädtischen Flächenentwicklung nur bei Überwiegen anderer herausragender Belange gerechtfertigt ist.

Nach wie vor bestehen jedoch Schwierigkeiten, eine bodensparende Planungen in der kommunalen Praxis umzusetzen: Zum einen steht die – hervorgehobene – Frage des sparsamen Umgangs mit dem Boden durch Flächenrecycling dennoch im Rahmen der Abwägung mit anderen Belangen. Zum anderen mangelt es an der Operationalisierbarkeit<sup>54</sup>. Verbindliche Vorgaben für die Flächenplanung der Gemeinden können in der Regionalplanung gesetzt werden. Die Gemeinden müssen ihre Planung an die Ziele der Raumordnung anpassen (§ 1 Abs. 4 BauGB). Bestehen also hinreichend konkrete Zielvor-

52 Siehe Kapitel 4.1.

53 Zur Bedeutung der Flächennutzungsplanung im Rahmen der flächensparenden Siedlungsentwicklung auch *Apel u.a.*, Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächen- und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Manuskript, Teil 1, 2000, S. 348 ff.

54 *Schink*, ZfBR 2000, 154, 156 f.

gaben für einen sparsamen Umgang mit dem Boden für die kommunale Planung, so müssen diese Ziele im Konfliktfall jedoch auch gegenüber den Kommunen mit den Mitteln der Kommunalaufsicht oder raumordnungsrechtlicher Untersagungs- oder Anpassungsgebote durchgesetzt werden<sup>55</sup>. Hieran mangelt es offensichtlich, wenn man sich beispielsweise die Entwicklung von Factory Outlet Centern auf der grünen Wiese ansieht.

Die zuvor schon angesprochene Konkurrenz um die Ansiedlung – gewerbesteuerzahlender – Betriebe und – einkommenssteuerzahlender – Einwohner erhöht den Druck auf zeitnaher zu entwickelnde Freiflächen. Auf der überkommunalen Ebene wird deshalb schon lange nach regionalen Ansätzen gefragt<sup>56</sup>. Über diverse Pilotprojekte hinaus<sup>57</sup> sind effektive, kombiniert kommunal-regionale Modelle des Flächenmanagements noch nicht Realität geworden. Chancen könnten in dem neuen gesetzlichen Instrument des *Regionalen Flächennutzungsplans* liegen, der gem. § 9 Abs. 6 ROG zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans mehrerer Gemeinden haben kann<sup>58</sup>.

Um das Konzept des Flächenrecyclings vorzubereiten, ist eine vorausschauende Planung der Gemeinde erforderlich. Hierbei stellt sich für die Planungsträger und die Kommune zunächst die Aufgabe, im Rahmen einer Vorplanung Vorstellungen und Konzepte für die Revitalisierung des betreffenden Standortes zu entwickeln. Dies setzt Untersuchungen im Hinblick auf die Nutzbarkeit der Grundstücke, die wirtschaftliche Realisierbarkeit und die Schutzwürdigkeit von Belangen Dritter voraus, deren Ergebnisse in das zu entwickelnde städtebauliche Konzept einfließen. In der nachfolgenden zweiten Phase der Bauleitplanung kann das zuvor erarbeitete Konzept dann verbindlich festgesetzt werden.

Schon in der ersten informellen Phase der Projektentwicklung muss ein Verfahren organisiert werden, das der Komplexität des Projektes Rechnung trägt und die für das Flächenrecycling relevanten Akteure frühzeitig an einen Tisch bringt. Hierzu gehören neben der Kommune der Investor, die zuständigen Fachbehörden, Kreditgeber und etwaige Drittbetroffene. Ob man diese Art des Vorgehens nun Projekt-, Verfahrens- oder Verwaltungsmanagement nennt: entscheidend ist, dass Zuständigkeiten, Zeitschiene und Verfahrensablauf möglichst von einer neutralen Stelle koordiniert und gesteuert werden. Dies ist nötig, um einen frühzeitigen Konsens über die nutzungsbedingte Zielsetzung und Umsetzung des Flächenrecyclings zu erzielen.

---

55 Zu den Bindungswirkungen von Zielen der Raumordnung *Schroeder*, UPR 2000, Nr. 2, S. 52 ff.; *Runkel*, ZfBR 1999, 3 ff.

56 *Apel/Henckel* u.a., Flächen sparen, Verkehr reduzieren, Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, *Difu*-Beiträge zur Stadtforschung 16 (1995), S. 197 ff.; *Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)*, Flächensteuerung in Großstadregionen – Ansätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, *Forum Stadtökologie* Nr. 3, 1997, Flächennutzungskonkurrenzen vor Ort – Flächenmanagement als kommunale und regionale Aufgabe, *Forum Stadtökologie* Nr. 6, 1998, Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, *Forum Stadtökologie* Nr. 10, 1999; vgl. auch *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, *Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung*, Wettbewerbszeitung Nr. 1 und 2, Werkstatt: Praxis, Heft 5 und 7, 1998 und 1999.

57 Beispiele im Modellvorhaben des BBR „Regionen der Zukunft“ unter [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de); *Regionen der Zukunft*, Gute Beispiele einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung, Werkstatt: Praxis, Heft 1, 2000.

58 Hierzu *Spannowsky*, UPR 1999, Nr. 11-12, 409 ff.; *Schmidt-Eichstädt/Reitzig*, LKV 2000, Nr. 7, S. 273 ff.



### 3.2.3 Integration des Flächenrecyclings in die städtebauliche Planung

Kommunale Planung und Flächenrecycling stehen hierbei in einem wechselseitigen Verhältnis: zum einen steuern die städtebaulichen Nutzungskonzepte die Anforderungen an die Sanierung, je nachdem, ob es sich beispielsweise um eine Wohnbebauung mit Kinderspielplatz oder um gewerblich-industrielle Nachnutzungen handeln soll. Dieser Ansatz entspricht dem Grundsatz der nutzungsbezogenen Sanierung in § 4 Abs. 4 S. 1 und 2 BBodSchG, in der die Erfüllung der Sanierungspflichten an die planungsrechtlich zulässige Nutzung gekoppelt wird. Frühzeitig abgestimmte planungsrechtliche Vorstellungen können insofern dazu beitragen, die Gefahrenbewertung nutzungsbedingt zu strukturieren und vorzuzeichnen<sup>59</sup>. In dieser Steuerungswirkung können bei rechtzeitiger Abstimmung der Beteiligten erhebliche Zeitgewinne liegen, die die Realisierungschancen der Revitalisierung deutlich erhöhen. Zum anderen können die Ergebnisse von Untersuchungen und Gefährdungsabschätzungen aber auch Korrekturen der ursprünglichen städtebaulichen Planung erfordern. Hierin wird deutlich, dass die Kommune in der ersten Planungsphase in der Lage sein muss, im Einzelfall Flexibilität zu zeigen.

Es liegt damit in der planerischen Verantwortung der Gemeinden, von den bauplanungsrechtlichen Instrumenten im Interesse eines vorsorgenden Bodenschutzes Gebrauch zu machen. Schon auf der vorentscheidenden Ebene der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung wird es somit darauf ankommen, den im BauROG aufgewerteten sparsamen Flächenverbrauch vorzuzeichnen. An hinreichenden Instrumenten mangelt es dem Bauplanungsrecht an sich nicht, obgleich auch rechtliche Verbesserungsmöglichkeiten im Interesse des Bodenschutzes denkbar sind<sup>60</sup>. Woran es aber vielfach noch in Gegenden mangelt, die nicht wie etwa das Ruhrgebiet auf langjährige Erfahrungen mit der Sanierung von Brachflächen zurückgreifen können, ist die Praktizierung eines frühzeitig abgestimmten Verfahrens, das schon in der Phase der informellen städtebaulichen Planung ansetzt und die Weichen für ein bodenschonendes Flächenrecycling stellt. Hier gilt es, kommunale Planungsblockaden im Hinblick auf das Monstrum „Altlast“ durch kooperative Verfahrenskonzepte abzubauen. Dies muss einhergehen mit der Integration der Altlastensanierung in den Planungsprozess und der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Planungsämtern, Fachbehörden, Investoren und Dritten. Voraussetzung hierfür ist ein verändertes Bewusstsein der kommunalen Entscheidungsträger wie auch der privaten Grundstückseigentümer und nicht zuletzt der Bürger: Angesichts des dramatischen Flächenverbrauchs sollten Altlastensanierung und Flächenrecycling weniger als Trauma denn als Chance für eine nachhaltige Stadtentwicklung begriffen werden<sup>61</sup>. Eine Vielzahl von Brachflächen liegt innerhalb attraktiver innerstädtischer Bereiche. Über diesen Standortvorteil hinaus sollten die bisher wenig bekannten ökonomischen Vorteile des Flächenrecyclings einer Ansiedlung auf der grünen Wiese stärker gegenübergestellt<sup>62</sup> und zum Anlass genommen werden, ungenutzte Brachflächen zu entwickeln. Aktuelle Si-

59 *Dombert*, altlasten spektrum 1998, Nr. 1, S. 7 f.; *Meyka*, Bundesbaublatt 1998, Nr. 3, S. 25, 27 f.

60 Vgl. *Brandt/Sanden*, UPR 1999, 367, 372 ff.

61 Die vorsichtige Zurückhaltung der Kommunen bei der planerischen Vorbereitung des Flächenrecyclings erklärt sich nach Aussagen der Praxis mit den Unsicherheitsfaktoren „Nachforschungspflichten, Bewertung und Haftung“ bei der Überplanung von Altlasten; die Haftung der Gemeinde kommt aber nach der Rechtsprechung nur in eng umgrenzten Fällen in Betracht, vgl. *Kratzenberg*, UPR 1997, Nr. 5, S. 177, 178 f.

62 Vgl. die Fallbeispiele im F+E-Vorhaben Nr. 20340119 des *Umweltbundesamtes*, Revitalisierung von Altlaststandorten versus Erschließung von Naturflächen, Texte des Umweltbundesamtes 15/97.

gnale von Investoren, bei einer für beide Seiten akzeptablen Projektplanung durchaus auch Projekte auf industriellen Brachflächen zu realisieren, sollten Motivation genug sein, überkommene Handlungsmuster zu überdenken. Zukünftig gilt es also, Verfahrens- und Organisationsformen für eine effektive Zusammenarbeit zu finden und zu erproben, um das Flächenrecycling in Stadtentwicklungskonzepte nachhaltig zu integrieren und unter Nutzung flexibler Gestaltungsmöglichkeiten umzusetzen.

Als instrumentelle Ansätze, die das Flächenrecycling in der kommunalen Praxis einen Impuls geben könnten, werden vor allem herausgestellt<sup>63</sup>:

- Kommunalpolitischer Grundsatzbeschluss über Planungsleitlinien zur vorrangigen Entwicklung von innerstädtischen Flächen vor Ausweisung neuer Flächen auf der grünen Wiese,
- Verstärkte Aufstellung konkreter Umwelt- und Bodenschutzpläne in den Kommunen und Einarbeitung des Flächenrecyclings als Instrument des Flächensparens,
- Integrierung von Flächenrecycling in ein städtebauliches Gesamtkonzept,
- Aufbau eines Flächenmanagements unter besonderer Beachtung von Brachflächen (verlässliche Datengrundlagen, Brachflächenkataster),
- Angebotsorientiertes Vermarkten innerstädtischer Flächen,
- Verzahnung von Bebauungsplanung und Sanierungsanforderungen durch frühzeitige Abstimmung von Planungs- und Fachbehörden,
- Bauplanungsrechtliche Umsetzung des gefundenen Konsenses über Nutzung und Sanierung durch entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan.

### 3.2.4 Lokale Agenda 21 und Flächenrecycling – Anknüpfungspunkte und Beispiele

In Kapitel 28 des auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio verabschiedeten Aktionsprogramms „Agenda 21“ wird den Kommunen als der Politik- und Verwaltungsebene, die der Bevölkerung am nächsten ist, „eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Bürger und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung“ beigemessen<sup>64</sup>. Die Kommunen sind aufgefordert, im Dialog mit der Bevölkerung, der Privatwirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung eine Lokale Agenda 21 zu entwickeln und umzusetzen.

Der Dialog zwischen Verwaltung, Bürgern, Wirtschaft, Vereinen und weiteren Akteuren soll im Idealfall alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens durchziehen und, dem Prinzip der Nachhaltigkeit folgend, Möglichkeiten der Verknüpfung ökonomischer, ökologischer und sozialer Aspekte erschließen. Erfahrungsgemäß werden in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen von Agenda-Prozessen thematische Schwerpunkte gesetzt. Ob-

63 Vgl. auch die „Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenmanagement“ in *altlasten spektrum* 1/2000, S. 23 ff., 50 f.

64 *BMU (Hrsg.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente – Agenda 21, 1992.*

gleich Themen wie Klimaschutz, Verkehr, Natur oder Umwelterziehung die prioritären Handlungsschwerpunkte darstellen, wird das Thema Flächenmanagement/Flächenrecycling von verschiedenen, im Rahmen von Agenda-Prozessen regelmäßig behandelten Themen berührt: Bauen und Wohnen, Flächeninanspruchnahme/Zuordnung der Nutzungen, Wirtschaft, Planung und Entwicklung, Natur und Landschaft<sup>65</sup>.

Der Dialog mit den Bürgern als ein partizipativer Prozess bedeutet im Idealfall die Teilhabe an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen, wobei eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der Betroffenen an Planungs- und Entscheidungsvorgängen angestrebt wird. Partizipationsprozesse gehen weit über die herkömmlichen Planungs- und Entscheidungsprozesse (mit gesetzlich vorgeschriebener Bürgerbeteiligung) hinaus, indem neue demokratische Verhaltensweisen praktiziert werden.

Ein kommunales Aktionsprogramm zur Lokalen Agenda 21 wird auch auf dem Gebiet des Flächenmanagements/Flächenrecyclings keine herkömmlichen Planungen und Programme örtlicher Entwicklung ersetzen. Möglichkeiten, die Lokale Agenda 21 für die Belange der nachhaltigen örtlichen Entwicklung zu nutzen, sind allerdings aus vielerlei Gründen vorhanden. Neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet die Lokale Agenda 21 dabei sowohl in inhaltlicher (Bürger als Planungsbeteiligte) als auch in prozessualer (durch Offenheit geprägte Planungskultur) Hinsicht; es ergeben sich somit die folgenden Entwicklungs- oder Handlungsoptionen:

1. Reaktivierung vorhandener Pläne (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) sowie Diskussion, Kontrolle und Weiterentwicklung von Zielen und Maßnahmen,
2. Realisierung von Einzelprojekten der Brachflächenreaktivierung (ggf. als Bausteine gesamtstädtischer Konzeptionen) unter Beteiligung interessierter Akteursgruppen und Betroffener,
3. Neuaufstellung von flächenbezogenen Plänen unter besonderer Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Rahmen partizipativer Planung.

Die Praxis einer neuen transparenten Planungskultur betrifft dabei nicht nur den Dialog zwischen Verwaltung und Bürgern sondern ebenso die Kooperation innerhalb der Verwaltung. Dies ist in Anbetracht der Komplexität der Aufgabe „Flächenmanagement“ und den originären Planungszuständigkeiten in den Kommunen von besonderer Bedeutung.

Die wichtigsten Formen der Partizipation im Bereich der Stadtplanung sind Foren (Stadt-, Stadtteil-, Regionalforen), Beiräte, Ausschüsse, Bürgergutachten, Planungszellen, Anwaltsplanungen, Stadtentwicklungsbeauftragte, Bürgerausschüsse und Betroffenen Ausschüsse<sup>66</sup>.

Projekte des Flächenrecyclings sind oftmals Bestandteil von Stadtentwicklungs- oder Stadtteilkonzeptionen, die im Rahmen von Agenda-Prozessen erarbeitet werden. Teilweise werden Fragen des Flächenmanagements oder des Flächenrecyclings ausschließlich innerhalb der Verwaltung bearbeitet, wobei der gesamtstädtische Agenda-Prozess hierfür

65 *Cornelia Rösler (Hrsg.)*, Lokale Agenda 21 auf Erfolgskurs. Dokumentation des 4. Erfahrungsaustauschs beim Deutschen Institut für Urbanistik am 10. und 11. Juni 1999 in Berlin.

66 *Fürst/Scholles/Sinning*, Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen. Planungsmethoden, Institut für Raumplanung und Landesforschung an der Universität Hannover, 1998-2000 (im Internet unter [http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm\\_Part.htm](http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_Part.htm)).

neue Anstöße geben kann oder Denkbarrieren überwinden hilft. Befördert werden diese neuen Herangehensweisen oft durch umweltpolitische Zielformulierungen auf städtischer Ebene bzw. durch das besondere Engagement von Kommunalpolitikern oder Verwaltungsspitzen für einen nachhaltigen Umgang mit den Flächenreserven (Freiräume, bebaute Flächen, Brachflächen). Im folgenden werden einige kommunale Beispiele für Agenda-Projekte zum Thema Flächenmanagement/Flächenrecycling kurz beschrieben. Hierbei wurden sowohl partizipative Planungsansätze als auch konkrete Umsetzungsprojekte ausgewählt.

Ein Leitprojekt der Stadtentwicklungskonzeption der Stadt *München* ist die Revitalisierung von 156 Hektar Bahnflächen nahe des Hauptbahnhofs. Nach dem Siedlungsleitbild „kompakt – urban – grün“ sollen eigenständige Quartiere entstehen, in welche den Grundsätzen der Nachhaltigkeit (flächensparend, umwelt- und sozialverträglich, ökonomisch tragfähig) entsprechend eine breite Nutzungsmischung realisiert wird. Vorgesehen sind 7 300 Wohnungen, 11 000 Arbeitsplätze und 67 Hektar Grün- und Freiflächen. In den 6 betroffenen Stadtbezirken wurden Stadtteilvertreter frühzeitig in die Planung einbezogen, z.B. in Form von Workshops zur Vorbereitung eines städtebaulichen Wettbewerbs. Die aus der Realisierung der Wettbewerbsergebnisse resultierenden Änderungen des Flächennutzungsplans werden momentan diskutiert.

In *Frankfurt am Main* entsteht auf einer Militärbrache im Frankfurter Stadtwald am Rande der Schwanheimer Wiesen ein „Agenda-Wald“, dessen Pflanzung über ein Aktienmodell finanziert wird. Seit 1997 wurde durch das zuständige Forstamt gemeinsam mit zahlreichen Agendawald-Aktionären auf 2 Hektar Fläche ein Stieleichen-Hainbuchenwald gepflanzt. Das Umweltamt der Stadt Frankfurt hat zu diesem Zweck 1 000 Agendawald-Aktien im Wert von je 50 DM herausgegeben. Die „grüne Dividende“ dieser symbolischen Aktien besteht in der Klimaverbesserung, dem Boden- und Grundwasserschutz, dem Erholungswert, der verbesserten Naturraumfunktion und perspektivisch in der Holzproduktion.

Die Stadt *Hannover* erstellt im Rahmen der Lokalen Agenda 21 ein Altlasten-Verdachtsflächenkataster. Weiterhin wird die Umnutzung mehrerer Gewerbe- und Militärbrachen geplant (Langenhagen-Barracks, Prinz-Albrecht-Kaserne) und schrittweise realisiert.

Die Verwaltung der Landeshauptstadt *Stuttgart* hat im Rahmen des Zukunftskonzepts Lokale Agenda 21 ein Aktionsprogramm zum Flächenmanagement erarbeitet, das an Hand mehrerer Beispielprojekte realisiert wird. Dazu zählen die Ansiedlung des Zentrums für Medien, Kunst und innovative Dienstleistungen (MKI) auf einem ehemaligen Firmengelände in Feuerbach, das Vorhaben zur Nachverdichtung im Wohngebiet „Bockelstraße“ und das Mehrgenerationen-Projekt „Unterer Wannenberg/Schickhardtstraße“ durch die Weiterentwicklung bestehender Nutzungen.

Die *Lübecker Agenda 21* (Entwurf des Handlungsprogramms vom Oktober 1999) enthält als Handlungsziele die Reduzierung des Flächenverbrauchs und die bessere Ausnutzung von Flächenpotentialen insbesondere durch Flächenrecycling. Die Ziele wurden durch Maßnahmenvorschläge untermauert: unter anderem langfristige Grenzen der Bebauung im Stadtgebiet, Einführung einer Bodenversiegelungsabgabe, bauliche Nachverdichtung, Erstellung Flächennutzungs-kataster- und management für untergenutzte Grundstücke.

In *Münster* wurde im Rahmen der Lokalen Agenda 21 das Projekt „Regionales Nachhaltigkeits-Flächenmanagement“ entwickelt, das eine bestmögliche Nutzung der im Münsterland vorhandenen Flächen durch regional abgestimmtes Flächenmanagement zum Ziel hat. In Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften wird neben der generellen Vermeidung und Verminderung des Flächenverbrauchs unter anderem die Wiedernutzung und Inwertsetzung bereits vorhandener oder brachfallender Flächen angestrebt. Der Rahmen bestehender regionalplanerischer Vorgaben (z.B. durch den Gebietsentwicklungsplan) soll dabei nicht gesprengt werden. Es geht in erster Linie um die regionale und interkommunale Verständigung über Qualitätsstandards, nicht um die Abschaffung jeglichen Wettbewerbs zwischen den Kommunen. Es handelt sich um ein im Konsens entwickeltes Vorhaben eines Facharbeitskreises, das als Projektvorschlag für ein zukunftsfähiges Münster der Verwaltung zur Prüfung zugeleitet wurde.

Die Stadt *Hamm* hat im Handlungsfeld „Flächeninanspruchnahme und Zuordnung der Nutzungen“ der Lokalen Agenda 21 als Leitziele die Reaktivierung brachgefallener Industrie- und Gewerbeflächen die vorrangige Innenentwicklung der vorhandenen Siedlungsbereiche, eine flächensparende Erschließungs- und Bebauungsplanung sowie die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans im intensiven Dialog mit den Bürgern verankert.

Ein Stadtteil-Entwicklungsprojekt in der Nordstadt von *Karlsruhe* hat die Umgestaltung eines ehemaligen Kasernengeländes zu einem neuen Stadtteil zum Inhalt. Dabei arbeiten ein Bürgerverein, die Stadtverwaltung, Schulen, Kindergärten, Kirchen und Vereine eng zusammen. Diese arbeiten in eigens dafür geschaffenen Strukturen wie Projektgruppen und einer Stadtteilkonferenz.

Die Verwaltung der Stadt *Cottbus*, die mit einem formellen Beschluss im Jahr 1999 in einen Agendaprozess eingetreten ist, hat die Überarbeitung des Flächennutzungsplans als prioritäres Vorhaben der Abteilung Stadtentwicklung unter das konzeptionelle Dach des städtischen Agendaprozesses gestellt. Basierend auf dem Stadtentwicklungskonzept Cottbus 2010 aus dem Jahr 1996, das Zielvorstellungen an die räumliche Entwicklung wie Vorrang der Innenentwicklung und Verbesserung der urbanen Qualität durch Nachverdichtung und Substanzerhalt festschreibt, wird bereits z.B. durch die zivile Umnutzung ehemaliger Kasernen oder Bestandverbesserungen und -rückbau in den Plattenbaugebieten realisiert. Parallel dazu wird in Übereinstimmung mit den Zielvorstellungen des Stadtentwicklungskonzepts der Flächennutzungsplan von Anfang der 90er Jahre grundlegend überarbeitet. Diese verwaltungsgetragene Planungsaufgabe korrespondiert eng mit eher quartierbezogenen Projekten der ehrenamtlich organisierten Agenda-AG „Nachhaltige Stadtentwicklung“. Wesentliche Querbezüge zu Aktivitäten des Umweltamts bestehen in Form des Modellprojekts Ausgleichsflächenpotentialkatalog (APK) im Rahmen des ExWost-Programms des BMVBW.

In der Kleinstadt *Öhringen* (Baden-Württemberg) wird nach den Vorarbeiten der Agendarbeitsgruppe Umwelt und Wirtschaft ein Leerstandskataster für Einzelhandelsflächen erstellt. Damit werden die Datengrundlagen für eine Belebung und Sicherung innerstädtischer Funktionsmischung geschaffen, um Einzelhändlern gezielt Alternativen zur Ansiedlung auf der grünen Wiese anbieten zu können.

Da Vorhaben des Flächenmanagements und des Flächenrecyclings in eher mittel- bis langfristigen Zeiträumen realisiert werden und die städtischen Agenda-Prozesse noch re-

lativ jung sind, liegen kaum fertige Projektergebnisse vor. Inwieweit das Instrument der Lokalen Agenda 21 auf lange Sicht zu einem schonenderen Umgang mit dem Boden beizutragen vermag, wird daher die Zukunft zeigen. In jedem Fall vollziehen sich Agenda-Prozesse im Kontext mit übergeordneten rechtlichen, finanziellen und politischen Rahmenbedingungen (siehe Umfrageergebnisse in 4.1), die zur Zeit ein effektives Flächenmanagement unter Wiedernutzung von Brachflächen oft erschweren.

### 3.3 Zum rechtlichen Rahmen des kommunalen Flächenrecyclings

Der rechtliche Rahmen, in dem sich kommunales Flächenrecycling bewegt, ist komplex. Eine Vielzahl von Planungs- und umweltfachgesetzlichen Vorschriften ist zu beachten, was in der Praxis nicht nur zu gesteigerten Risiken für die Realisierung von Projekten führt, sondern auch einen hohen Koordinierungsaufwand erfordert<sup>67</sup>. Daher sollen vorab aus Sicht der planenden Gemeinden einige wesentliche Aspekte aufgezeigt werden.

Die Beziehungen zwischen Bodenschutz und Bauleitplanung sind ebenso vielfältig wie ihre rechtlichen Verflechtungen. Schon aus dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 5 BauGB, demzufolge alle öffentlichen und privaten Belange eingestellt und ihrer Bedeutung entsprechend gewichtet werden müssen, folgt, dass die planende Gemeinde auch Bodenbelastungen erfassen muss. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung.

Nachlässigkeiten bei der Beachtung von Bodenschutz Gesichtspunkten sind nicht nur unter dem Abwägungsgebot problematisch. Harsche Konsequenzen können ferner im Wege der Amtshaftung in den Fällen drohen, in denen Bodenkontaminationen in der Planung nicht hinreichend nachgegangen und in die Abwägung eingestellt wurden<sup>68</sup>. Hintergrund für eine etwaige Amtshaftung ist die Tatsache, dass der Träger der Bauleitplanung das Vertrauen erzeugt, die ausgewiesenen Flächen seien gefahrlos nutzbar. Eigentümer, Erwerber oder sonstige schützenswerte Nutzer von Grundstücken können bei pflichtwidriger Sachverhaltsermittlung der Gemeinde Schadensersatzansprüche geltend machen<sup>69</sup>.

#### 3.3.1 Bodenschutz und Flächenrecycling im Bauplanungsrecht und im Bundes-Bodenschutzgesetz

Bauplanungsrechtliche Regelungen im Interesse eines sparsamen Umgang mit dem Boden standen ursprünglich im Referentenentwurf des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG). Sie wurden jedoch in die Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG) und des Baugesetzbuches (BauGB) integriert. Daher enthält das BBodSchG über den gesetzlichen Hinweis auf den spezialgesetzlichen Vorrang des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts hinaus keine planungsrechtlichen Vorgaben. Gegenüber dem Bauplanungs- und dem Bauordnungsrecht findet das BBodSchG ebenfalls gem. § 3 Abs. 1 Nr. 9 nur

67 Zum Rechtsrahmen für das kommunale Flächenrecycling Tomerius, ZUR 1999, S. 78 ff.; Dombert, Altlastenspektrum 1998, Nr. 1, S. 7 f.

68 Zu den Nachforschungspflichten der Gemeinde vgl. BVerwGE 59, 87, 103.

69 Vgl. aus der Rechtsprechung etwa BGH NJW 1989, 976 ff.; näheres bei Kühn, Die Amtshaftung der Gemeinden wegen der Überplanung von Altlasten, 1997.

dann Anwendung, soweit diese Gesetze Einwirkungen auf den Boden nicht regeln. Der Anwendungsbereich des BBodSchG kann daher an der Schnittstelle zwischen Bauordnungs- und Bodenschutzrecht je nach der Reichweite der Vorschriften der Landesbauordnungen über die Einwirkung auf den Boden variieren<sup>70</sup>.

Für den Bereich der Bodenentsiegelung enthält das BBodSchG eine Sondervorschrift: § 5 S. 1 ermächtigt die Bundesregierung zu einer Rechtsverordnung, mit der Grundstückseigentümer verpflichtet werden können, den Boden in seiner Leistungsfähigkeit so weit wie möglich und zumutbar zu erhalten oder wiederherzustellen. Voraussetzung ist, dass es sich um dauerhaft nicht mehr genutzte Flächen handelt, deren Versiegelung im Widerspruch zu planungsrechtlichen Festsetzungen steht<sup>71</sup>. Der tatsächliche Anwendungsbereich für diese Norm dürfte aber wegen des in § 3 Abs. 1 Nr. 9 und in § 5 selbst enthaltenen Vorrangs des Baurechts begrenzt sein. Bestehen baurechtliche Befugnisse der Behörden zur Entsiegelung bebauter Flächen, so scheidet eine Rechtsverordnung nach § 5 aus<sup>72</sup>.

Für das Bauplanungsrecht stellt sich insbesondere die Frage nach dem Verhältnis zu § 179 Abs. 1 S. 2 BauGB. Diese, ebenfalls auf das BauROG zurückzuführende Vorschrift, enthält ein planakzessorisches, also ein auf entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan bezogenes Entsiegelungsgebot, das die Behörde gegenüber dem Eigentümer durchsetzen kann. Nach überwiegender Auffassung stellt § 179 Abs. 1 S. 2 BauGB im Bereich eines Bebauungsplanes eine vorrangige Vorschrift im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 9 dar, die die Einwirkung auf den Boden regelt<sup>73</sup>. Der Anwendungsbereich für eine Verordnung nach § 5 dürfte sich damit lediglich auf versiegelte Flächen außerhalb von planerischen Festsetzungen, also im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich beschränken<sup>74</sup>.

Vorentscheidende Bedeutung für die Chancen des Flächenrecyclings haben die bauleitplanerischen Vorstellungen der Kommunen. Flächenrecycling als innerstädtische Entwicklung von Brachflächen streitet gegen die Ausweisung neuer Flächen auf der grünen Wiese. Nach wie vor hat die – immer noch in den Kommunen als problematisch angesehene und aus Haftungsgründen suspekten – Beplanung altlastverdächtiger Flächen Konkurrenzschwierigkeiten. Dies wirft die wichtige Frage auf, inwieweit die Kommunen trotzdem planungsrechtlich gehalten sind, vorrangig aus Gründen des sparsamen Umgangs mit dem Boden innerstädtische Flächen zu entwickeln, bevor neues Land verbraucht wird.

Ausdrücklich sieht das ROG in den *Grundsätzen* der Raumordnung gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 vor: „Die Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen ist der Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen zu geben“. Bindungswirkung für die kommunale Planung können nach § 4 Abs. 1 ROG jedoch nur die Ziele der Raumordnung, durch verbindliche textlich oder zeichnerische Festlegung (§ 3 Nr. 2 ROG), entfalten.

70 *Schlabach*, Bodenschutz 1998, Nr. 2, S. 52.

71 Entgegenstehende Festsetzungen können fachrechtlich bedingt sein, also etwa aus dem Naturschutz-, Wasser- und Straßenrecht herrühren, vgl. *Kobes*, NVwZ 1998, 786, 789.

72 Zu Beispielen aus der BauO des Landes Sachsen-Anhalt vgl. *Otto*, LKV 1998, Nr. 9, S. 344 f.

73 So im Ergebnis auch *Fehlau/König*, altlasten spektrum 1998, Nr. 2, S. 81, 84; *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 179 Rn. 9; *Peine*, DVBl. 1998, Nr. 4, S. 157, 160 f., nimmt eine Regelungslücke an.

74 *Schlabach*, Bodenschutz 1998, Nr. 2, S. 52.

Die planungsrechtlichen Vorschriften des BauGB enthalten zumindest bodenschutzbezogene Regelungen und Instrumente, die das Konzept des Flächenrecyclings in der kommunalen Planung vorzeichnen können. Sie sollen im Überblick kurz dargestellt werden:

- § 1 a Abs. 1 BauGB („Bodenschutzklausel“): sie sieht für die Bauleitplanung vor, dass mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden soll und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind; Planungsverpflichtung, die im Gesamtzusammenhang der bauleitplanerischen Abwägung steht; besondere Gewichtung des Bodenschutzes schränkt planerische Gestaltungsfreiheit ein; sollen Belange des Bodenschutzes in der Abwägung im Einzelfall aufgrund anderer Belange überwunden werden, so ist hierfür eine besondere Begründung erforderlich<sup>75</sup>.
- Leitlinie der Bauleitplanung: § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 7 BauGB unter Bezug auf § 1 a Abs. 1 BauGB: besondere Berücksichtigung von Umweltschutz- und damit ausdrücklich auch von Bodenschutzbelangen; Soll-Verpflichtung zur flächensparenden Bebauung in die planerische Abwägung integriert; angesichts der erheblichen Anteile von flächenbezogenen Wiedernutzungspotentialen am vorhandenen Gesamtbestand der Baulandreserve erhält die Revitalisierung von Brachflächen im Rahmen der Abwägung zusätzliches Gewicht<sup>76</sup>.
- Erweiterung des Katalogs der Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten für Flächennutzungs- und Bebauungspläne durch das BauROG 1998; im vorentscheidenden Flächennutzungsplan können ausdrücklich auch Flächen zur Entwicklung von Boden dargestellt werden (§ 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB), was vor allem für die Konzentration von städtebaulichen Entwicklungen auf den Innenbereich wichtig ist; darüber hinaus ermöglicht § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB die Festsetzung von Flächen zur Entwicklung von Boden im Bebauungsplan<sup>77</sup>.
- Aufnahme des Bodenschutzes als ein der Bebauung entgegenstehender öffentlicher Belang in § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB für den Außenbereich; ergänzend sieht nunmehr § 35 Abs. 5 S. 1 BauGB für die im Außenbereich zulässigen Vorhaben die Pflicht vor, die Vorhaben in einer flächensparenden, die Bodenversiegelung auf das notwendige Maß begrenzenden und den Außenbereich schonenden Weise auszuführen<sup>78</sup>.

Instrumentelle Möglichkeiten des BauGB für einen sparsamen Umgang mit dem Boden liegen im städtebaulichen Vertrag (§ 11 BauGB), im vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 12 BauGB) sowie in der Festlegung von Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen (§§ 136 ff. und 165 ff. BauGB) bei flächenhaften städtebaulichen Gesamtmaßnahmen<sup>79</sup>. Bezüge zum Flächenrecycling bestehen ferner bei der Kennzeichnungspflicht von Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind, im Flächennutzungs- und Bebauungsplan (§ 5 Abs. 3 Nr. 3 und § 9 Abs. 5 Nr. 3 BauGB) sowie

75 Vgl. im einzelnen *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 1 a Rn. 5 ff.; *Kratzenberg*, UPR 1997, Nr. 5, S. 177, 181 f.; *Otto*, NVwZ 2000, Nr. 1, S. 47 ff.

76 Der Anteil der Wiedernutzungspotentiale wurde nach Angaben des *Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung* im Jahr 1997 für Wohnbauland auf 13 %, für Gewerbeflächen auf 20 % geschätzt, vgl. die Nachweise bei *Bunzel*, NuR 1997, Nr. 12, S. 583, 584 f.

77 Zu den einzelnen bauplanerischen Gestaltungsmöglichkeiten für den Bodenschutz *Kratzenberg*, UPR 1997, Nr. 5, S. 177, 182.

78 Eine weitere Vorschrift findet sich in § 202 BauGB über den Schutz des Mutterbodens bei der Errichtung und Änderung von Anlagen.

79 *Kratzenberg*, UPR 1997, Nr. 5, S. 177, 180 f.



bei der vollständigen Zusammenstellung des Abwägungsmaterials im Rahmen der planerischen Konfliktbewältigung nach § 1 Abs. 6 BauGB.

Schon in dieser gerafften Übersicht wird somit deutlich, dass das Bauplanungsrecht den Kommunen einige Mittel an die Hand gibt, um in ihrer städtebaulichen Planung die Voraussetzungen für das Flächenrecycling zu schaffen<sup>80</sup>.

Eine besondere Schwierigkeit bilden Regelungen über die Kostentragung für Maßnahmen, deren Notwendigkeit nicht vorhersehbar ist. Für Flächenrecyclingprojekte können solche Umstände tödlich sein, wenn nämlich weder die Kommune noch der Investor die zusätzlichen Kosten tragen wollen und das Projekt durch die plötzlich offene Kostenfrage blockiert wird. Da sich kostenträchtige Restrisiken, die das gesamte Projekt der flächensparenden Nachnutzung kippen können, aber nicht ausschließen lassen, sind dringend Lösungsansätze gefragt. Denkbar wäre eine Reservefinanzierung über öffentliche Fonds, die unter anderem aus Abgaben für zusätzlichen Flächenverbrauch gespeist werden könnten<sup>81</sup>; ferner sieht der neu eingeführte § 164 b BauGB die Möglichkeit für den Bund vor, im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern Finanzhilfen für die Wiedernutzung insbesondere von Brachflächen zu gewähren. Diese Gelder könnten auch für die Finanzierung unvorhergesehener Sanierungskosten verwendet werden und Projekte des Flächenrecyclings im Ernstfall vor dem drohenden Scheitern bewahren.

### 3.3.2 Bodenschutzverordnung und Bauleitplanung

Aus Sicht der planenden Gemeinde, die sowohl dem bauplanerischen Vorsorgegebot als auch dem Gebot der planerischen Konfliktbewältigung verpflichtet ist, stellt die Ermittlung und Bewertung von Bodenbelastungen ein schwieriges – und wie oben schon erwähnt auch aus Amtshaftungsgründen ein u.U. riskantes – Unterfangen dar. Da spezielle Schadstoff-Konzentrationswerte für Zwecke der Bauleitplanung nicht vorliegen und die Gemeinde alle für das Plangebiet relevanten Umstände zu berücksichtigen hat, fragt sich, inwieweit die Bodenwerte der BBodSchV<sup>82</sup> zu Hilfe genommen werden können. Für die Bauleitplanung sind verlässliche Werte von besonderer Wichtigkeit. Ein Problem besteht darin, die unterschiedlichen behördlichen Perspektiven – Gefahrenabwehr auf der einen und vorsorgende Planung insbesondere im Hinblick auf gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse auf der anderen Seite – zu verbinden. Es besteht noch keine Einigkeit darüber, welche praktische Bedeutung die an der Gefahrenabwehr orientierten Prüf-, Maßnahmen- und Vorsorgewerte für die Bauleitplanung haben. Überwiegend geht man davon aus, dass eine Unterschreitung der Prüfwerte die Nutzungsverträglichkeit begründe, weil Gefahren nicht bestünden. Die Unterschreitung eines Prüfwertes zeige an, dass die in der Bauleitplanung vorgesehene Nutzung zulässig ist, weil eine Gefährdungssituation, die sich auf die Nutzung negativ auswirken würde, nicht vorhanden sei<sup>83</sup>. Andere halten die

80 Ausführlicher Überblick über die Mittel des planerischen Bodenschutzes bei *Schink*, ZfBR 1995, S. 178 ff., 234 ff.

81 Dieser Ansatz nimmt den Vorschlag des *Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu)* auf, zur Eindämmung des Flächenverbrauchs eine kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer einzuführen, vgl. *Apel/Henckel* u.a., Flächen sparen, Verkehr minimieren, 1995, S. 116 ff.; siehe auch *Bunzel*, NuR 1997, Nr. 12, S. 583, 591.

82 Zur BBodSchV näher *Kobes*, NVwZ 2000, Nr. 3, S. 261 ff.

83 *Sondermann/Terfehr*, altlasten spektrum 2000, S. 107, 108; *Schink*, ZfBR 2000, S. 154, 158; *Brandt/Sanden*, UPR 1999, 367, 370.

Prüfwerte für zu mild, um eine vorsorgende Planung im Interesse gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse realisieren zu können<sup>84</sup>.

Hält man die Prüfwerte für einen zulässigen Bezugsrahmen für die Bauleitplanung – diese Auffassung ist im Interesse einer Intensivierung des Flächenrecyclings zu befürworten – so ist für die kommunale Planung von besonderer Bedeutung, dass die BBodSchV nach Nutzungen differenzierte Prüfwerte vorsieht. Solange die für die Nutzung einschlägigen Werte eingehalten sind, kann eine Gemeinde auf diese Weise etwa Industrie- und Gewerbegrundstücke auf der kontaminierten Fläche festsetzen, wenn der für Wohngebiete vorgesehene Arsenwert überschritten wäre. Entscheidend ist hierbei, dass mögliche Abwägungsfehler, die zur Nichtigkeit des Bebauungsplanes führen könnten, hierdurch stark verringert werden<sup>85</sup>.

### 3.3.3 Instrumente im Sanierungsverfahren und ihre Verzahnung mit der städtebaulichen Planung

Die Instrumente der Sanierung sind in der zentralen Vorschrift des § 13 BBodSchG geregelt. Das Gesetz unterscheidet zwischen Sanierungsuntersuchungen und der Sanierungsplanung und gibt hierdurch eine systematische und zielgerichtete Struktur für den Verfahrensablauf vor. Der Sanierungsplan, der aufgrund einiger Landesgesetze schon gängige Praxis darstellt, kann nach § 13 Abs. 4 BBodSchG mit dem Entwurf eines Sanierungsvertrages verbunden werden. Der Sanierungsvertrag soll dem Gesetzeswortlaut nach die Ausführung des Sanierungsplans zum Gegenstand haben. Da er als vertragliches Instrument besonders flexibel komplexe Interessenlagen erfassen und austarieren kann, kommt ihm eine wichtige Rolle beim Flächenrecycling zu.

Aus der städtischen Perspektive ergibt sich für die Nachnutzung belasteter Brachflächen eine doppelte Interessen- und Pflichtenlage: Zum einen die Pflichten der oftmals in den kreisfreien Städten angesiedelten unteren Umweltbehörden zur Gefahrenabwehr nach den Vorgaben des BBodSchG und anderen Gesetzen. Zu letzteren zählen vor allem die wasser- und abfallrechtlichen Gefahrenabwehr- und Genehmigungsvorschriften, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden soll. Zum anderen die planerische Verpflichtung im Rahmen der Abwägung (§ 1 Abs. 6 BauGB), die beabsichtigte bauliche Nutzung mit gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen in Einklang zu bringen (§ 1 Abs. 5 Nr. 1 BauGB). In öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen kann schon frühzeitig eine abgestimmte Zielvorstellung für die Nachnutzung festgehalten werden. Per vertraglicher Gestaltung kann somit eine Steuerung des Flächenrecyclings erfolgen, die die unterschiedlichen Interessen und Aufgaben der beteiligten Akteure bündelt und zur Verfahrensbeschleunigung beiträgt<sup>86</sup>, so z.B.:

84 *Ekardt*, *altlasten spektrum* 2000, S. 145 f.

85 *Schink*, *ZfBR* 2000, S. 154, 158; zu kritisieren ist, dass die BBodSchV Maßnahmewerte, die Sanierungsbedarf gem. § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BBodSchG und § 4 Abs. 1 Satz 3 BBodSchV anzeigen, bislang nur für Kinderspielplätze und Grünland festgesetzt hat.

86 *Dombert*, *ZUR* 2000, Nr. 5, S. 303 ff.; *ders.*, *altlasten spektrum* 1998, Nr. 1, S. 7, 8 f.; zu den Vorteilen vertraglicher Regelungen auch *Spieth*, *altlasten spektrum* 1996, S. 163 ff.; *Fischer*, *BauR* 2000, Nr. 6, S. 833 ff., zum Einsatz des städtebaulichen Vertrags im Rahmen des Flächenrecyclings *Spannowsky*, *UPR* 1996, Nr. 6, S. 201 ff.

- Koordinierung der unterschiedlichen Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren bei aufeinander abgestimmter rechtlicher Betrachtungsweise,
- Fixierung eines Konsenses der verschiedenen Behörden und sonstigen rechtlichen Interessensvertretern über die Anforderungen, um das Grundstück wieder nutzbar zu machen (Abstimmung zwischen Gefahrenabwehr und nutzungsbedingten Planungsanforderungen), aber nur Fixierung planerischer Eckdaten (Grenze: kein Anspruch auf bestimmtes Bauleitplanverfahren, § 2 Abs. 3 BauGB),
- Festschreibung von Sanierungskonzept und Sanierungsleistungen, Entscheidungsabläufe, Umfang der Sanierungspflichten.

Der Sanierungsvertrag ist – ungeachtet seiner jetzt schon bestehenden rechtlichen Einsatzmöglichkeit – nicht nur als flexibles sondern auch als konsenssteigerndes Instrument des Flächenrecyclings nutzbar. Bei der Erarbeitung des Vertragsentwurfs besteht nach § 13 Abs. 4 die Möglichkeit, Dritte zu beteiligen. Hierin liegen Chancen der Beschleunigung, denn durch eine frühzeitige Einbeziehung können die Risiken späterer Projektblockaden mit u.U. hohen Kosten im Vorfeld verringert werden.

## **4. Hemmnisse und Lösungsansätze im kommunalen Flächenmanagement/-recycling**

### **4.1 Brachflächenentwicklung statt Landschaftsverbrauch ?! Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik zu praxisrelevanten Aspekten des Flächenrecyclings in den deutschen Städten**

#### **4.1.1 Einleitung**

Das Deutsche Institut für Urbanistik führte im Zeitraum Juli bis September 2000 eine Umfrage zu praxisrelevanten Aspekten des Flächenrecyclings in den Städten durch, um mögliche Ansatzpunkte für eine bessere Umsetzung von Wiedernutzungsstrategien als Baustein eines kommunalen Flächenmanagements zu ermitteln. Gegenstand der Befragung waren Brachflächen, die vormals industriell, gewerblich, verkehrlich oder militärisch genutzt wurden und nunmehr einer Nachnutzung z.B. als Wohn- und Gewerbeflächen zugeführt werden sollen. Zielgruppe der Befragung waren die 259 Mitgliedstädte (vorwiegend Mittel- und Großstädte aus dem gesamten Bundesgebiet) des Deutschen Städtetages, mit welchem die Frageninhalte abgestimmt waren.

Da die Reaktivierung von Brachflächen eine typische kommunale Querschnittsaufgabe ist, mit deren Bearbeitung sich verschiedene Ämter bzw. Organisationseinheiten der Stadtverwaltung befassen, wurden explizit die Ämter für Stadtplanung und Stadtentwicklung mit der Aufforderung angesprochen, bei der Beantwortung der Fragen die Informationen der verschiedenen beteiligten Ämter einzuarbeiten.

An der Umfrage beteiligten sich 149 der 259 angeschriebenen Städte, woraus sich eine Rücklaufquote von 58 Prozent ergibt. An der Bearbeitung der Fragebögen waren bei 95 Prozent der Kommunen das (in zahlreichen Städten federführende) Amt für Stadtplanung/Amt für Stadtentwicklung beteiligt, wobei in den meisten Fällen mindestens ein weiteres Amt hinzugezogen wurde. Mehrheitlich handelte es sich hierbei um das Amt für Wirtschaftsförderung oder das Umweltamt, ferner beteiligten sich Hoch- und Tiefbauämter, städtische Entwicklungsgesellschaften und Liegenschaftsämter.

Die Umfrage gliederte sich inhaltlich in die acht Bereiche:

- Bedeutung des Flächenrecyclings in Kommunalpolitik und Verwaltung,
- übergeordnete Rahmenbedingungen für das Flächenrecycling in den Städten,
- Bestandsaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen,
- Flächenrecycling im Spannungsfeld von Stadtentwicklung und Investoreninteressen,
- behördliche Zuständigkeiten und Koordination von Genehmigungsverfahren beim Flächenrecycling,
- Management und Finanzierung von Flächenrecyclingvorhaben,
- Vermarktung wieder nutzbarer Flächen in den Städten,
- deutsch-amerikanischer Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Städten.

In methodischer Hinsicht wurde ein Fragebogen entwickelt<sup>87</sup>, in dem häufig diverse Antwortmöglichkeiten angekreuzt werden konnten. Diese Methode ermöglichte eine grundsätzlich relativ unaufwändige Beantwortung, was aus der Erfahrung mit Umfragen bei der Verwaltung für die Rücklaufquote sehr relevant ist. Offenbar hat sich diese Methode bei 58 % Rücklauf bewährt. Die Vorgabe verschiedener Antwortmöglichkeiten ermöglicht zudem eine Gewichtung der jeweiligen Varianten, wobei Mehrfachnennungen oftmals zulässig waren. Dies lässt insbesondere bei den themenbereichsabschließenden Fragen in Bezug auf Hemmnisse und Verbesserungsansätze eine gewisse Gewichtung der genannten Aspekte erkennen.

Über die Beantwortung der gestellten Fragen hinaus haben die an der Umfrage beteiligten Kommunen insgesamt über 500 Kurzprofile über abgeschlossene und laufende Flächenrecyclingvorhaben erstellt. Im folgenden werden die Umfrageergebnisse in den einzelnen Themenbereichen statistisch ausgewertet und kommentiert.

#### **4.1.2 Die Bedeutung des Flächenrecyclings in Kommunalpolitik und Verwaltung**

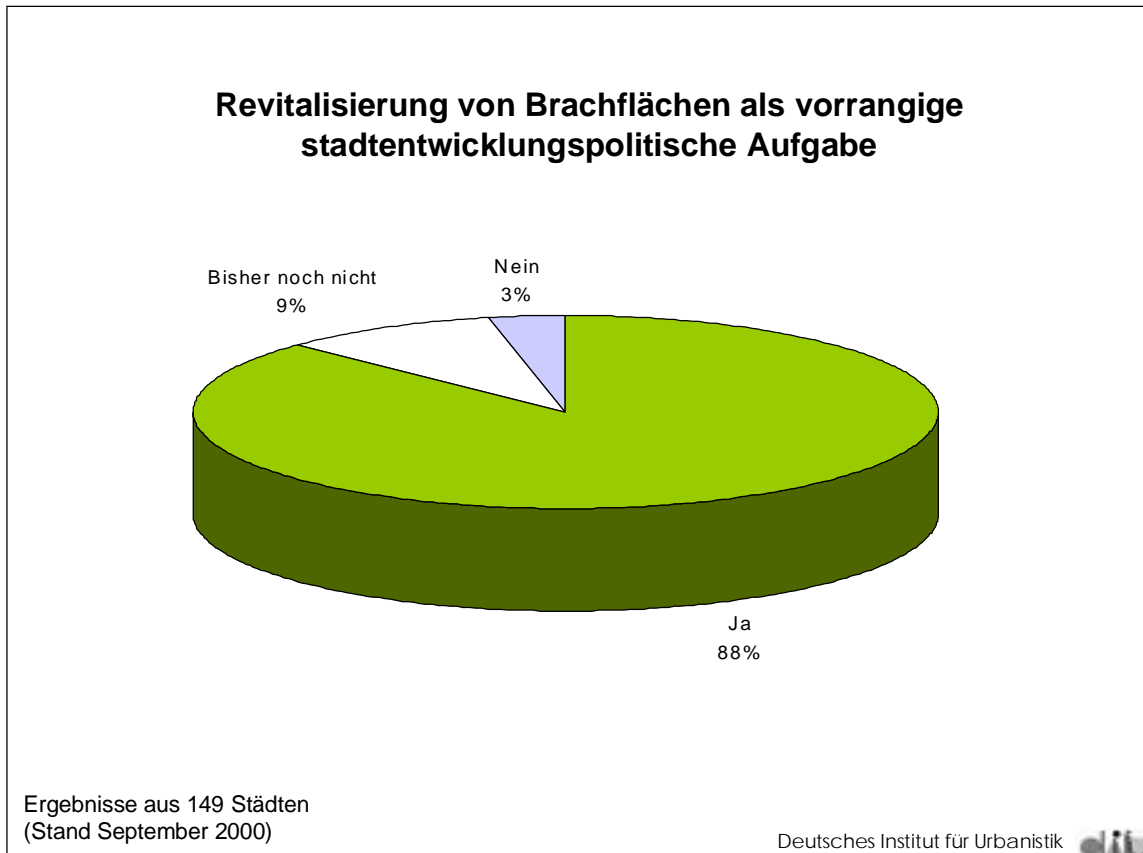
Im ersten Fragebereich war von Interesse, inwieweit das Thema der vorrangigen Wiedernutzung brachgefallener Flächen im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements Eingang in politische Zielformulierungen der Städte gefunden hat und wie das Brachflächenrecycling strukturell-organisatorisch bewältigt wird. Des Weiteren wurden die aus Sicht der Kommunen bestehenden Umsetzungshemmnisse erfragt. Gegenstand waren weiterhin etwaige arbeitsmarktrelevante Auswirkungen von Flächenrecyclingprojekten.

Wie in Abbildung 1 (Revitalisierung von Brachflächen als vorrangige stadtentwicklungspolitische Aufgabe) ersichtlich, betrachten 130 der 149 beteiligten Städte (88 Prozent) die vorrangige Revitalisierung von Brachflächen in ihrer Stadt als stadtentwicklungspolitische Aufgabe im Sinne einer flächensparenden Stadtentwicklung. Nur drei Prozent der Kommunen sehen in der vorrangigen Brachflächenrevitalisierung keine drängende Aufgabe.

---

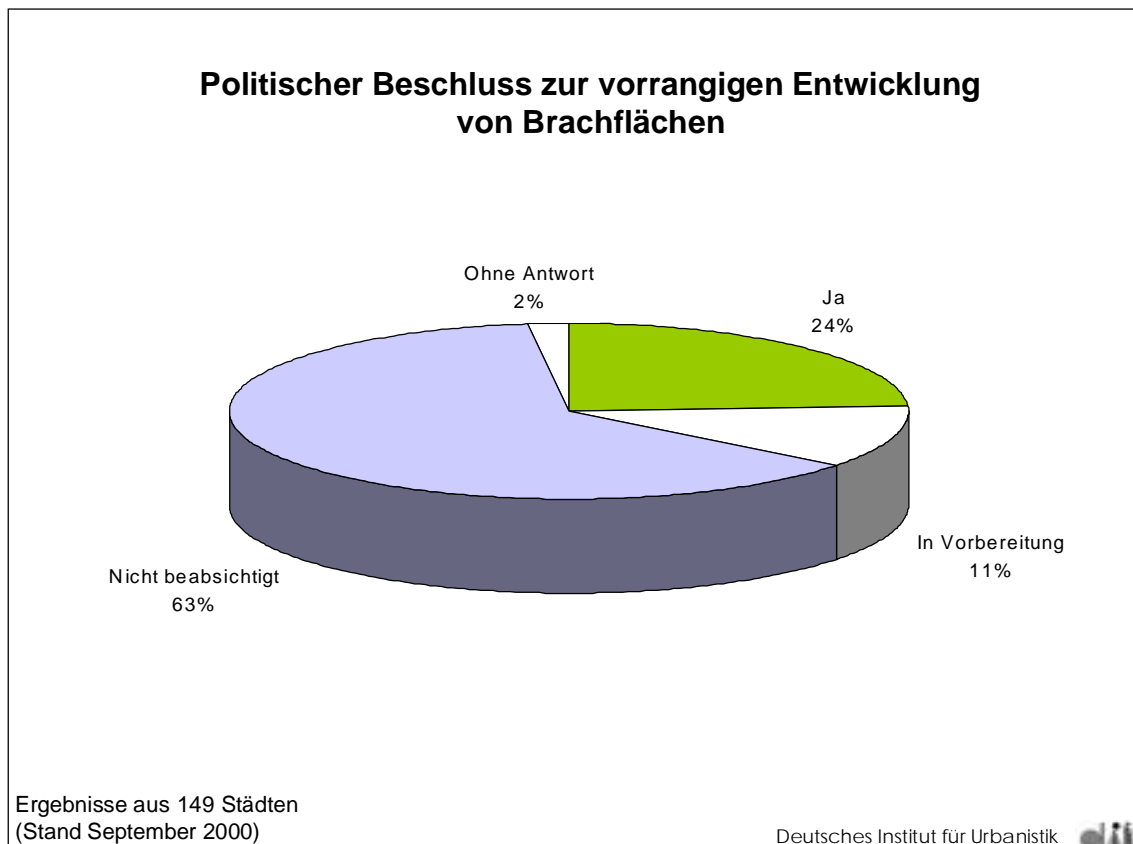
87 Siehe Anhang.

Abbildung 1:



Laut Abbildung 2 (Politischer Beschluss zur vorrangigen Entwicklung von Brachflächen) haben 24 Prozent der beteiligten Kommunen einen politischen Beschluss zur vorrangigen Entwicklung von Brachflächen gegenüber der Ausweisung neuer Siedlungs- oder Gewerbegebiete gefasst, weitere elf Prozent bereiten einen derartigen Beschluss vor. Vorhandene Beschlüsse zur vorrangigen Entwicklung von Brachflächen gegenüber der Ausweisung neuer Siedlungs- oder Gewerbegebiete datieren zumeist aus den 90er Jahren, davor gefasste Beschlüsse bilden die Ausnahme. Nicht beabsichtigt wird ein politischer Beschluss hierzu in 63 Prozent der Kommunen.

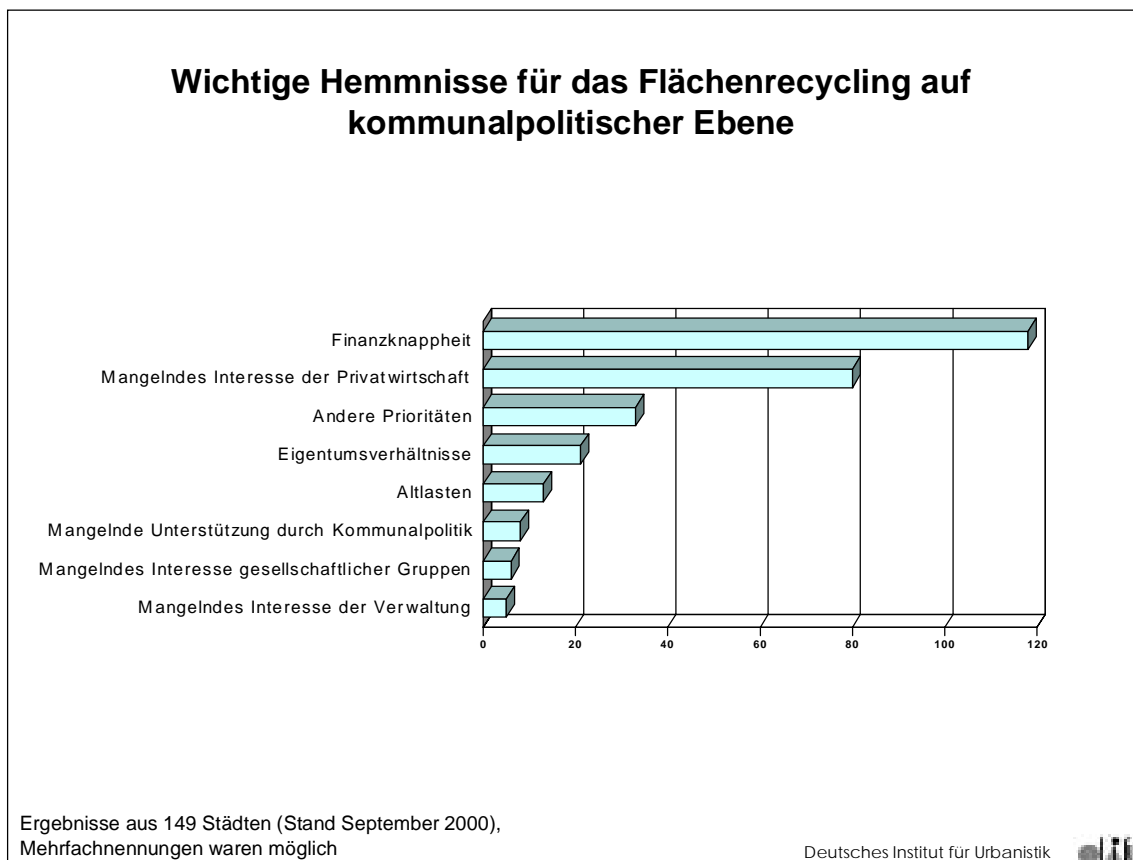
Abbildung 2:



Verschiedene Kommunen haben für die Bewältigung von Flächenrecyclingvorhaben eigens dafür strukturierte Vorgaben für die Verwaltung entwickelt. So haben elf Kommunen (sieben Prozent) Handlungsanleitungen oder Checklisten zum Flächenrecycling erarbeitet, weitere 18 Städte (zwölf Prozent) erstellen diese momentan.

Verschiedene Hemmnisse erschweren aus der Sicht der meisten befragten Städte die Umsetzung des Flächenrecyclings auf der kommunalpolitischen Ebene. Wie aus Abbildung 3 (Wichtige Hemmnisse für das Flächenrecycling auf kommunalpolitischer Ebene) hervorgeht, gaben 118 Kommunen als Haupthemmnis Finanzknappheit (35 Prozent aller Nennungen) an. Als weitere bedeutende Hemmnisse wurden mangelndes Interesse der Privatwirtschaft (24 Prozent aller Nennungen) und das Setzen anderer Prioritäten (zehn Prozent aller Nennungen) identifiziert. Im weiteren wurden als Hemmnisse das Überangebot von Brachflächen sowie die Preiskonkurrenz von Flächenangeboten „auf der grünen Wiese“ genannt. Außerdem wurden die Nichtverfügbarkeit von Flächen aufgrund schwieriger oder ungeklärter Eigentumsverhältnisse sowie überzogene Kaufpreisvorstellungen seitens verschiedener Flächengroßeigentümer, unter anderem des Bundes oder der Deutschen Bahn AG, erwähnt. Bemerkenswert ist, dass das Vorliegen von Altlasten oder eines Altlastenverdachts nur in vier Prozent aller Nennungen als Hemmnis ausgemacht wurde. Lediglich drei Kommunen gaben an, keine Hemmnisse ausmachen zu können.

Abbildung 3:



Von Flächenrecyclingvorhaben gehen vielerorts arbeitsmarktrelevante Impulse aus. So gaben 104 Städte (70 Prozent) an, Flächenrecyclingprojekte mit Maßnahmen der Qualifizierung und Beschäftigungsförderung verknüpft zu haben. Insbesondere in den neuen Bundesländern wurden im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen oder Vergabe-ABM Abbruch-, Entsorgungs- und Sanierungsarbeiten ausgeführt, die mit Qualifizierungen im Baubereich gekoppelt wurden. Auch in den alten Bundesländern, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, wurden im Rahmen von Flächenrecyclingvorhaben Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen mit Arbeitslosen oder langzeitarbeitslosen Jugendlichen durchgeführt.

#### 4.1.3 Übergeordnete Rahmenbedingungen für das Flächenrecycling in den Städten

Verschiedene übergeordnete planerische und finanzielle Rahmenbedingungen wie Fördermittel, Versicherungen, interkommunale Konkurrenz und Regionalplanung oder Steuern beeinflussen die Wiedernutzbarmachung von brachgefallenen Flächen. Daher versucht dieser Fragebereich, zumindest partiell diesbezügliche Hemmnisse sowie Ansatzpunkte und Bedarfe für Veränderungen zu ermitteln.

Nach den Erfahrungen von 51 Kommunen (34 Prozent) bestehen bei den Förderbedingungen/-programmen Nachteile für Projekte des Flächenrecyclings im Vergleich zur kon-



kurrierenden Förderung von Projekten „auf der grünen Wiese“. Insbesondere die im Vergleich zu unbebauten Flächen auf Altstandorten höheren Personal- und Sachkosten zur Inwertsetzung würden nicht adäquat gefördert. Obwohl die Ausgangsbedingungen auf Altflächen und Neuflächen verschieden sind, würden beide Flächentypen fördertechnisch gleich behandelt. 49 Prozent der Städte konstatierten allerdings keine Nachteile. 17 Prozent der Städte haben sich nicht zur Fördermittelvergabe geäußert.

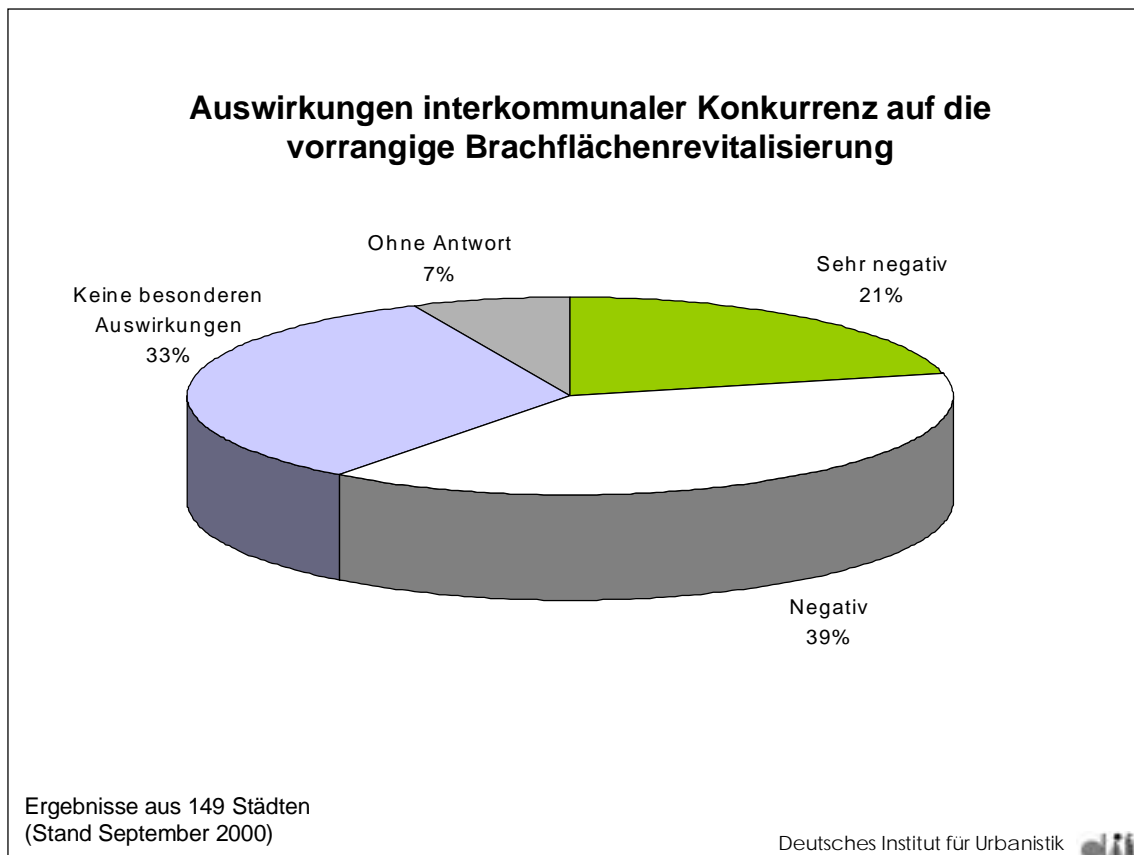
54 Prozent der Städte halten die Informationsbasis über Fördermittel für Flächenrecyclingprojekte für ausreichend. Die Bedeutung von Versicherungen für Flächenrecyclingprojekte insbesondere bei brachgefallenen Altlastenflächen wurde von den Kommunen differenziert bewertet. Während 40 Prozent der Städte den Versicherungen eine sehr große bis mittlere Bedeutung beimessen, halten 26 Prozent der Kommunen deren Bedeutung für eher gering. Über ein Drittel der Städte hat sich nicht zu den Versicherungen geäußert. Letzteres kann darauf zurückzuführen sein, dass die Themen „Versicherungen“ und „Absicherung von Haftungs- und Kostenrisiken“ wahrscheinlich eher aus einer konkreteren projektbezogenen Sicht als aus der Sicht der Stadtplanungsämter eine bedeutende Rolle spielen.

Wie die Abbildung 4 (Auswirkungen interkommunaler Konkurrenz auf die vorrangige Brachflächenrevitalisierung) verdeutlicht, wirkt sich die interkommunale Konkurrenz um Wohn- und Gewerbeansiedlungen nach Auskunft der Mehrheit der Städte entscheidend auf den Ansatz aus, vorrangig die Entwicklung von vorgeutzten Brachflächen zu betreiben. Diesbezüglich beurteilen 21 Prozent der Kommunen die interkommunale Konkurrenz als sehr negativ und weitere 39 Prozent als negativ.

Für die Überwindung dieses Dilemmas sehen die Städte eher geringe Chancen. So räumen 108 Kommunen (73 Prozent) vor dem Hintergrund der interkommunalen Konkurrenz gemeindeübergreifenden, kooperativen Projekten des Flächenrecyclings wenig Chancen ein, nur 14 Prozent der Städte sehen gute Chancen. Allerdings sind die Kenntnis und die eigenen Erfahrungen mit derartigen Projekten auch gering. Nur 30 Prozent der Städte verfügen über eigene Erfahrungen oder Kenntnisse von bzw. mit interkommunal durchgeführten Projekten, über zwei Drittel der Städte (67 Prozent) besitzen keine diesbezüglichen Kenntnisse oder Erfahrungen. Nur ein Drittel der Städte sieht in der interkommunalen Konkurrenz keine besonderen Auswirkungen für die vorrangige Entwicklung vorgeutzter Brachflächen.

Immerhin 88 Städte (59 Prozent) sind der Auffassung, Vorgaben der Regionalplanung hinsichtlich einer Begrenzung des weiteren Flächenverbrauchs in der Bauleitplanung könnten eine mittelbare Unterstützung für die Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen leisten, 34 Prozent der Kommunen verneinten dies.

Abbildung 4:

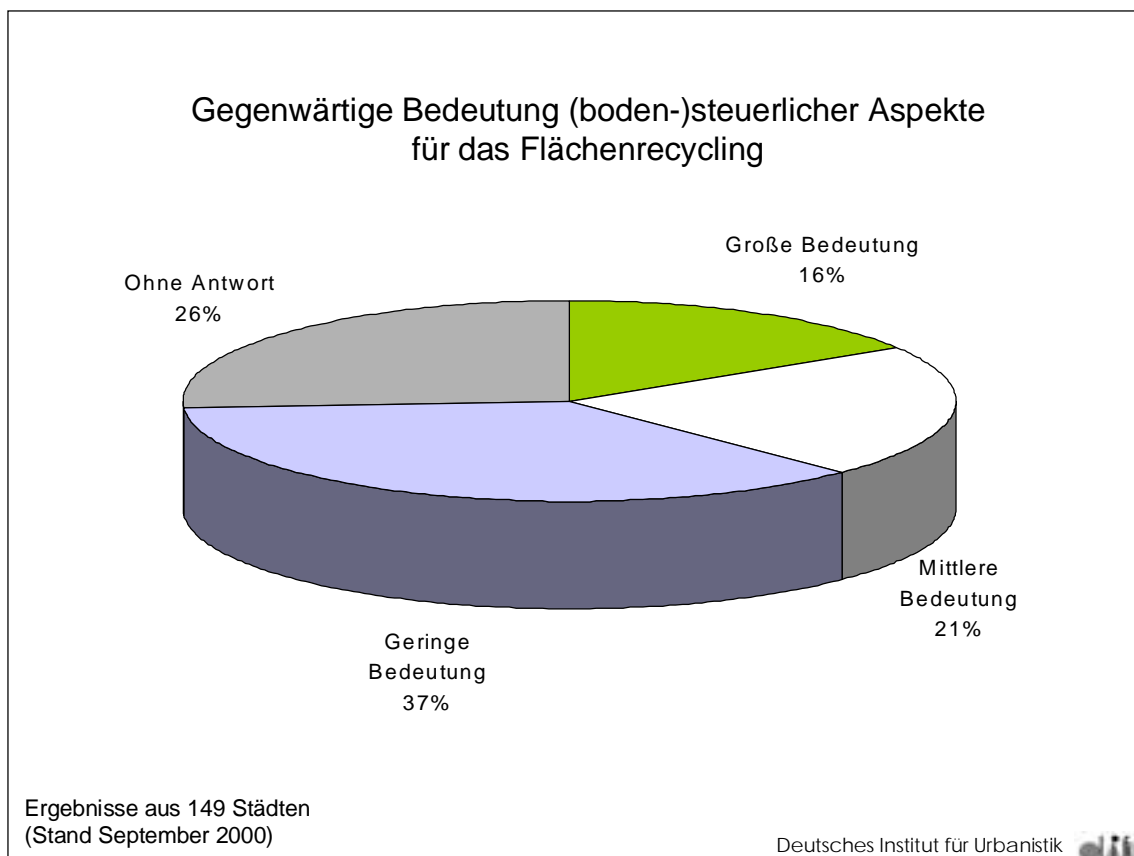


Kein eindeutiges Bild besteht bei den Städten hinsichtlich der gegenwärtigen Bedeutung von (boden-)steuerlichen Aspekten. Laut Abbildung 5 (Gegenwärtige Bedeutung (boden-)steuerlicher Aspekte für das Flächenrecycling) messen 24 Städte (16 Prozent) (boden-)steuerlichen Aspekten für die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von städtischen Brachflächen eine große praktische Bedeutung bei, 21 Prozent eine mittlere Bedeutung. 37 Prozent der Kommunen sehen eine nur geringe Bedeutung (boden-)steuerlicher Aspekte. Vor dem Hintergrund einer besseren Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von Brachflächen hielten eine Reihe von Kommunen zukünftig die gesonderte Besteuerung bevorrateter ungenutzter Brachflächen für sinnvoll, ebenso eine Sonderbesteuerung für die Inanspruchnahme von Bauland auf der grünen Wiese bzw. besondere Anreize für Vorhaben zum Flächenrecycling. Gut ein Viertel der Kommunen äußerte sich zu den steuerlichen Aspekten allerdings nicht.

In Bezug auf die Gesamtheit der übergeordneten Rahmenbedingungen für das Flächenrecycling identifizierten die Kommunen verschiedene größere Hemmnisse. Diese sind in Abbildung 6 (Wichtige Hemmnisse und Ansatzpunkte bei den übergeordneten Rahmenbedingungen für das Flächenrecycling) dargestellt. Am häufigsten wurden finanzielle Rahmenbedingungen (104 Städte bzw. 20 Prozent aller Nennungen), Bodenmarktbedingungen (17 Prozent aller Nennungen), umwelt- und planungsrechtliche Anforderungen (16 Prozent aller Nennungen), Förderprogramme/-bedingungen (zwölf Prozent aller Nennungen), gesellschaftliche Trends wie z.B. Wohnen außerhalb der Stadt (zehn Prozent

aller Nennungen) und die interkommunale Konkurrenz (zehn Prozent aller Nennungen) genannt. Ferner wurde auf das Haftungsrecht, auf Steuern sowie auf kommunalpolitische Bedingungen verwiesen.

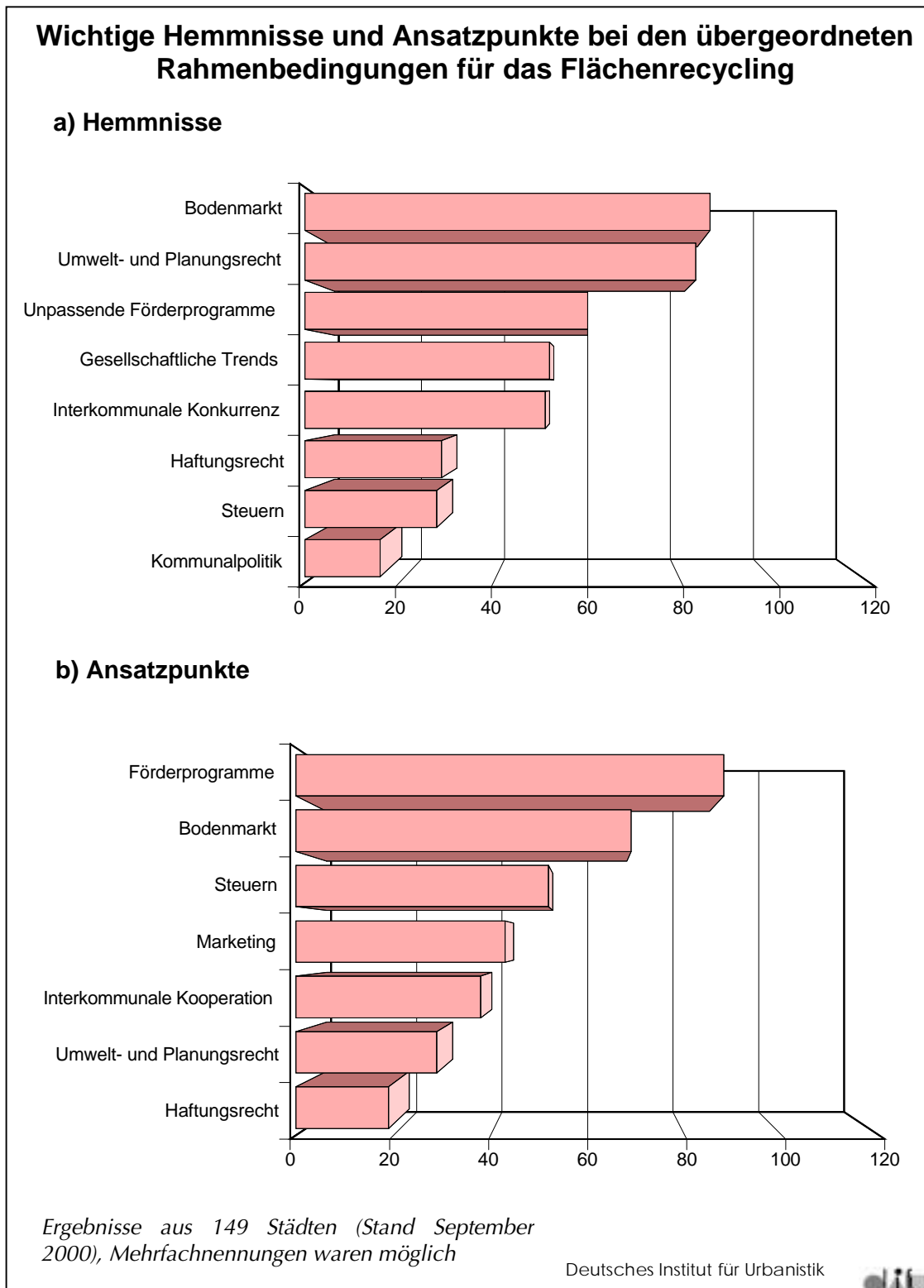
Abbildung 5:



Korrespondierend zu den Hemmnissen äußerten sich die Städte hinsichtlich der hauptsächlichen Ansatzpunkte und des Änderungsbedarfs, um die Chancen der Revitalisierung von innerstädtischen Brachflächen gegenüber dem Verbrauch zusätzlicher Flächen zu erhöhen. Wie ebenfalls aus Abbildung 6 ersichtlich ist, rangieren auch hier die finanziellen Rahmenbedingungen (100 Städte bzw. 23 Prozent aller Nennungen) an erster Stelle, gefolgt von Förderprogrammen/-bedingungen (20 Prozent aller Nennungen), Bodenmarktbedingungen (16 Prozent aller Nennungen), steuerliche Rahmenbedingungen (zwölf Prozent aller Nennungen) und Marketingstrategien (zehn Prozent aller Nennungen).

Als weitere Ansatzpunkte wurden regionale, gemeindeübergreifende Lösungsansätze, das Umwelt- und Planungsrecht sowie das Haftungsrecht aufgeführt. Hier wurde unter anderem die Einrichtung eines nationalen Recyclingfonds seitens der Wirtschaft vorgeschlagen, aus dem bei Nichtfeststellbarkeit oder Zahlungsunfähigkeit des Verursachers die Kosten für etwaige Altlastensanierungen finanziert werden.

Abbildung 6:

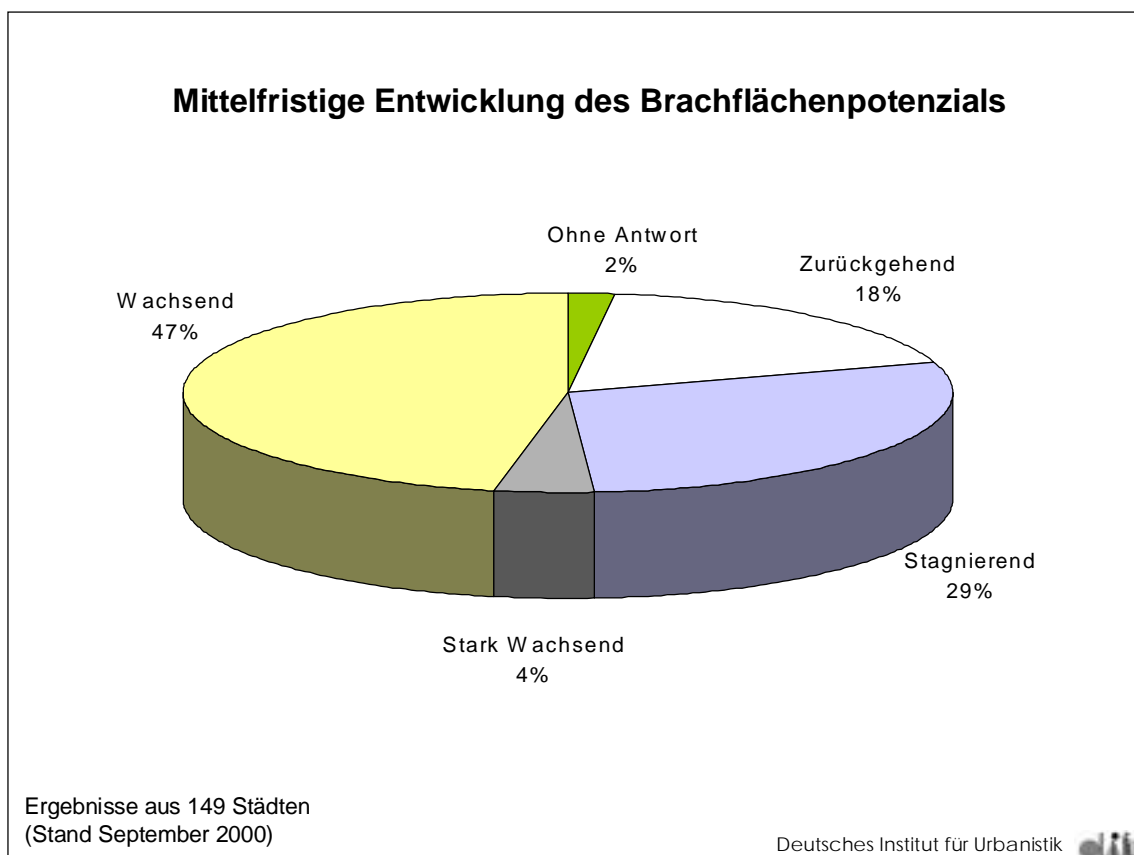


#### 4.1.4 Bestandsaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen

In diesem Fragebereich wurden neben einer Einschätzung des Brachflächenpotentials durch die Städte die für eine Bestandsaufnahme und Bewertung eingesetzten Verfahren und Instrumente betrachtet.

Abbildung 7 (Mittelfristige Entwicklung des Brachflächenpotentials) zeigt, dass die mittelfristige Entwicklung des Potentials an wieder nutzbaren Brachflächen von den Städten unterschiedlich eingeschätzt wird. 70 Kommunen (47 Prozent) gehen von einem wachsenden und sechs Städte (vier Prozent) von einem stark wachsenden Potential aus. 43 Städte (29 Prozent) sehen eine Stagnation des Brachflächenpotentials und weitere 27 Städte (18 Prozent) prognostizieren einen Rückgang. Die Bandbreite des von den Städten angegebenen Brachflächenpotentials reicht dabei hinsichtlich Größe und Lage von wenigen Hektar in innenstadtnaher Großstadtlage bis hin zu 1 000 Hektar teils peripher gelegenen Flächen in Kleinstädten. Deutlich werden Unterschiede zwischen Kommunen mit kontinuierlichem Brachflächenanfall infolge eines langfristigen Strukturwandels und Städten mit strukturellen Brüchen infolge der plötzlichen Aufgabe vormaliger industrieller oder militärischer Nutzungen.

Abbildung 7:



Zusätzlich zu den herkömmlich als Brachflächen bezeichneten Arealen entstehen in den Städten infolge fortschreitender Tertiärisierung in untergenutzten Gewerbe- und Industriegebieten zunehmend Potentiale für Nachverdichtung und Umstrukturierung. Städte aus den neuen Bundesländern konstatieren zukünftig eine Verlagerung des Brachflächenangebots von den Industrie- und Militärbrachen hin zu nicht vermietbaren Wohngebäuden des Altbau- und Plattenbaubestands, nach deren Abriss relativ kleinteilige straßen- oder quartierbezogene Lösungsansätze für eine neue Flächennutzung erforderlich sind.

Eine zentrale Erfassung von Art, Größe und Merkmalen von Brachflächen wird in 84 Städten (56 Prozent) vorgenommen bzw. wird in 19 weiteren Städten (13 Prozent) vorbereitet. Die Erfassung von Brachflächen erfolgt in eigens dafür geschaffenen Flächenrecyclingkatastern oder Brachflächenkatastern, im Zusammenhang mit Gewerbeflächenkatastern, Altlasten-Verdachtsflächenkatastern, Baulückenkatastern und Baulanddateien oder im Rahmen von Gewerbeflächenpotentialanalysen. Des Weiteren werden in vielen Städten Brachflächen im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung systematisch ermittelt. In 46 Städten (31 Prozent) werden Brachflächen und ihre Eigenschaften nicht zentral erfasst.

In 46 Städten (31 Prozent) besteht ein ämterübergreifend abgestimmtes Verfahren zur Einholung von nutzungsrelevanten Informationen über Brachflächen z.B. zwischen Liegenschaftsverwaltung, Umweltamt und Amt für Wirtschaftsförderung, in weiteren 17 Kommunen (elf Prozent) ist die Einführung eines solchen Verfahrens geplant. In 58 Prozent der Städte gibt es kein abgestimmtes Verfahren zur Informationsbeschaffung. Über ein EDV-gestütztes und vernetztes Informationssystem zur brachflächenbezogenen Datenerfassung und zum Datenabgleich verfügen 17 Städte (elf Prozent) und weitere 36 Städte (24 Prozent) planen ein derartiges System. 93 Städte (63 Prozent) besitzen bzw. planen kein EDV-gestütztes und vernetztes Informationssystem.

Abbildung 8 verdeutlicht die wichtigsten Hemmnisse der Bestandaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen. Als besondere Hemmnisse der Bestandaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen wurden in 26 Prozent aller Nennungen Personalmangel (85 Kommunen), in 25 Prozent aller Nennungen mangelnde finanzielle Mittel, und in 16 Prozent allen Nennungen eine mangelnde ämterübergreifende Informationsvernetzung angegeben. Ferner wurde auf Informationsdefizite und fehlende technische Ausstattung hingewiesen.

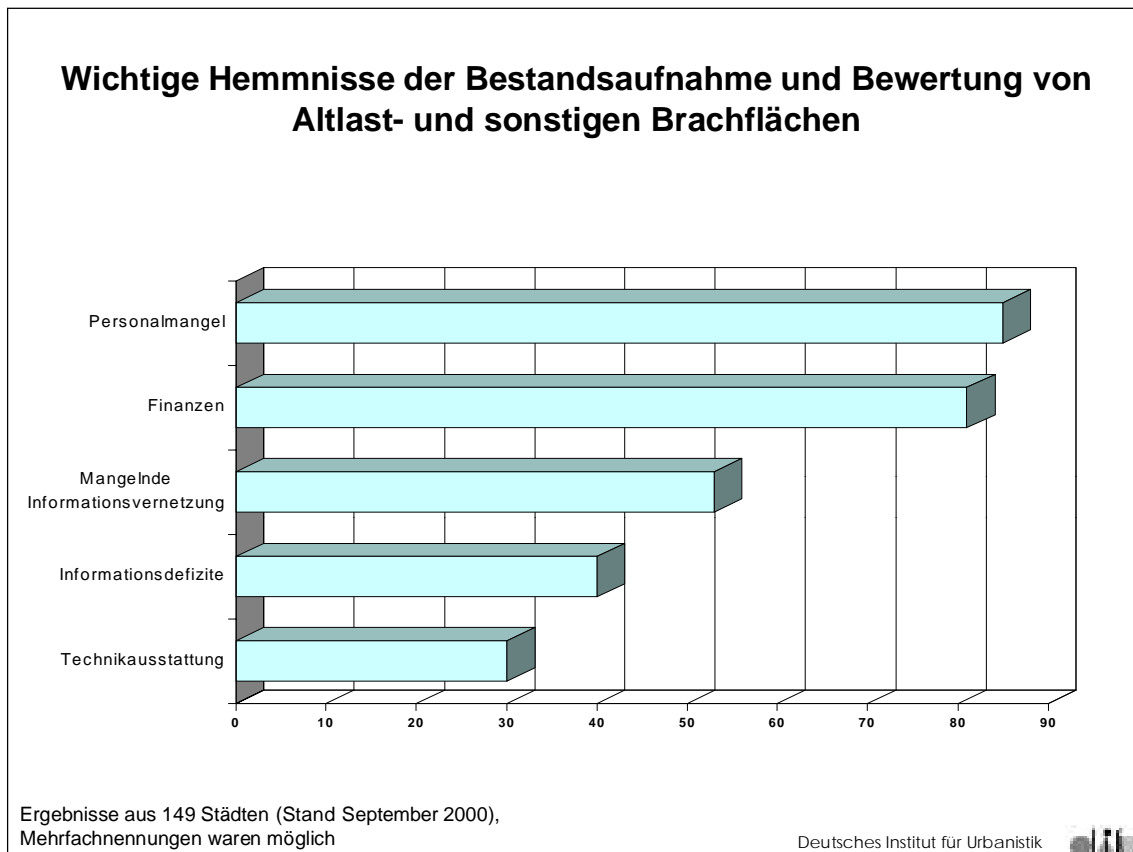
#### **4.1.5 Das Flächenrecycling im Spannungsfeld von Stadtentwicklung und Investoreninteressen**

Gegenstand des Fragebereiches war das Verhältnis zwischen kommunalen Zielsetzungen städtebaulicher Entwicklung und den Nutzungsinteressen von Privatinvestoren in Bezug auf Brachflächen.

57 Prozent der Städte waren der Auffassung, bei privat finanzierten Projekten bestünde ein vorrangiges Interesse des Investors an monofunktionalen Flächennutzungen auf ehemaligen Brachflächen. 63 Prozent der Städte sehen dadurch die Chancen für die Verwirklichung multifunktionaler und intensiver Nutzungskonzepte gemindert. Dennoch schätzen 64 Prozent der Kommunen ihre Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der

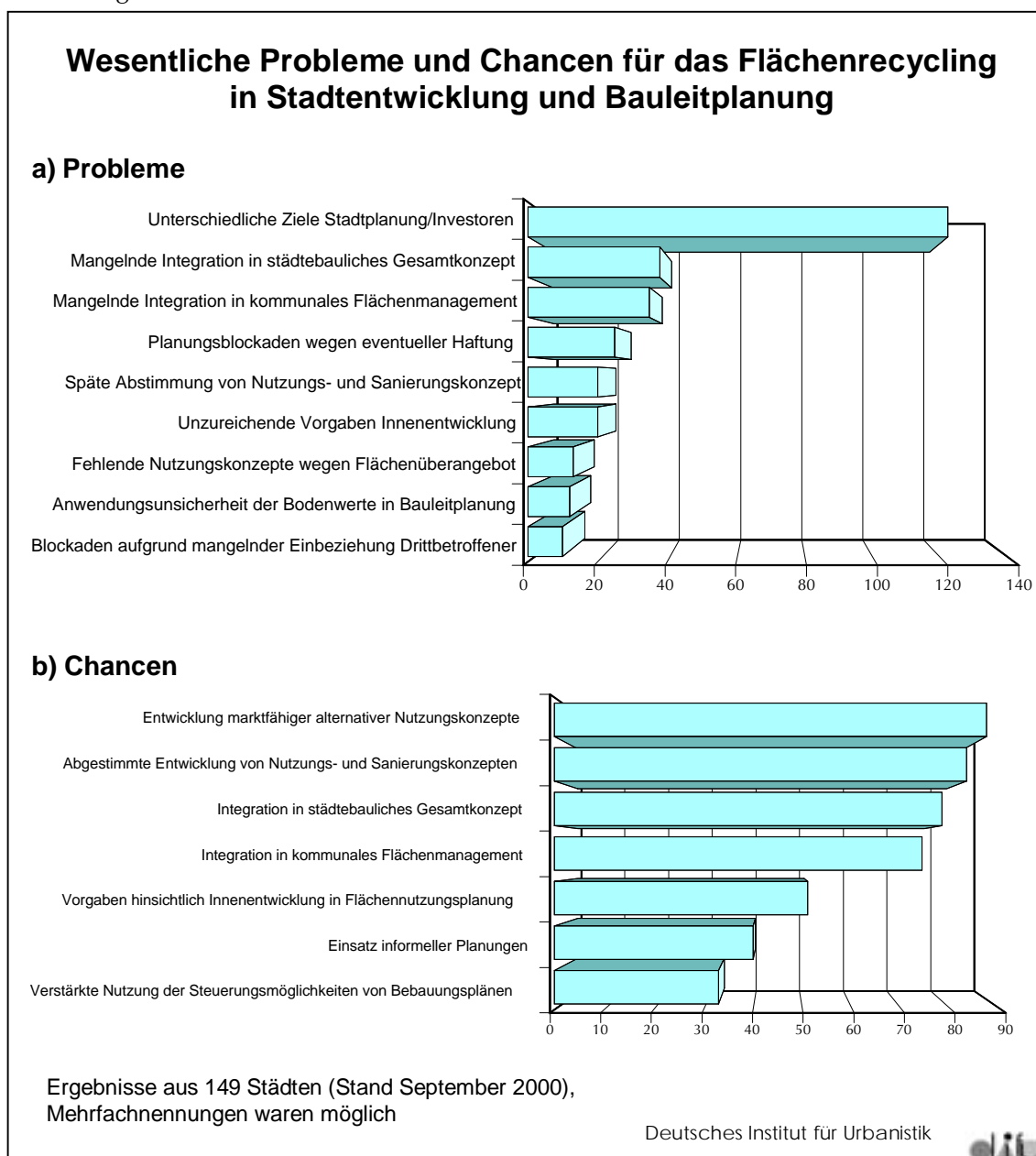
Nachnutzung bei überwiegend privater Projektfinanzierung als groß oder mittelgroß ein, nur 34 Prozent konstatieren geringe Steuerungsmöglichkeiten.

Abbildung 8:



In Abbildung 9 werden die wesentlichen Probleme und Chancen für das Flächenrecycling in Stadtentwicklung und Bauleitplanung aus der Sicht der Städte dargestellt. Die größten Schwierigkeiten für die Umsetzung von Flächenrecycling auf der Ebene von Stadtentwicklung und Bauleitplanung resultieren nach Angaben von 121 Kommunen (38 Prozent aller Nennungen) aus den unterschiedlichen Zielsetzungen von längerfristig orientierter Stadtplanung und kurzfristig marktorientiertem Investoreninteresse, aus der mangelnden Integration des Flächenrecyclings in ein städtebauliches Gesamtkonzept (zwölf Prozent aller Nennungen), in der mangelnden Einbettung in ein kommunales Flächenmanagement (elf Prozent aller Nennungen) und in Planungsblockaden wegen etwaiger Amtshaftungsansprüche bei Altlasten (acht Prozent aller Nennungen). Vorwiegend ostdeutsche Städte nannten als besonderes Problem ein Flächenüberangebot bei gleichzeitig geringem Investoreninteresse, was die Erarbeitung von Nutzungskonzepten für Brachflächen zusätzlich erschwert. Oftmals sind die Städte gefordert, eigene Investitionsvorhaben auf Industrie- oder Militärbrachen zu realisieren, um derartige Flächen überhaupt mobilisieren zu können.

Abbildung 9:



Chancen für eine stärkere Umsetzung des Flächenrecyclings in Stadtentwicklung und Bauleitplanung sehen 87 Städte (18 Prozent aller Nennungen) in der Entwicklung marktfähiger alternativer Nutzungskonzepte im Rahmen des städtebaulichen Gesamtkonzepts, in der frühzeitig aufeinander abgestimmten Entwicklung von Nutzungs- und Sanierungskonzepten (17 Prozent aller Nennungen), in der Integration des Flächenrecyclings in ein städtebauliches Gesamtkonzept (16 Prozent aller Nennungen) und in der Integration von Flächenrecyclingprojekten in ein übergeordnetes kommunales Flächenmanagement (15 Prozent aller Nennungen). Große Chancen für Flächenrecyclingvorhaben sehen insbesondere westdeutsche Städte, in welchen in Anbetracht knapper Flächenreserven bei gleichzeitigem Flächenbedarf ein gewisser Nachfragedruck besteht. Teilweise wurde von Seiten der Kommunen vor einer Überbewertung des Flächenrecyclings hinsichtlich der



Verhinderung zusätzlichen Flächenverbrauchs gewarnt, da der größte Flächenbedarf im Wohnungsbau vorwiegend für das Einfamilienhaus im Grünen besteht. Die damit verbundene Wanderung von den Ballungskernen in die Ballungsrandgebiete lässt sich kaum verhindern, da sich auf den innenstadtnahen Recyclingflächen mit ihren höheren Grundstückskosten unter den gegebenen Bedingungen eher mehrgeschossiger Wohnungsbau realisieren lässt.

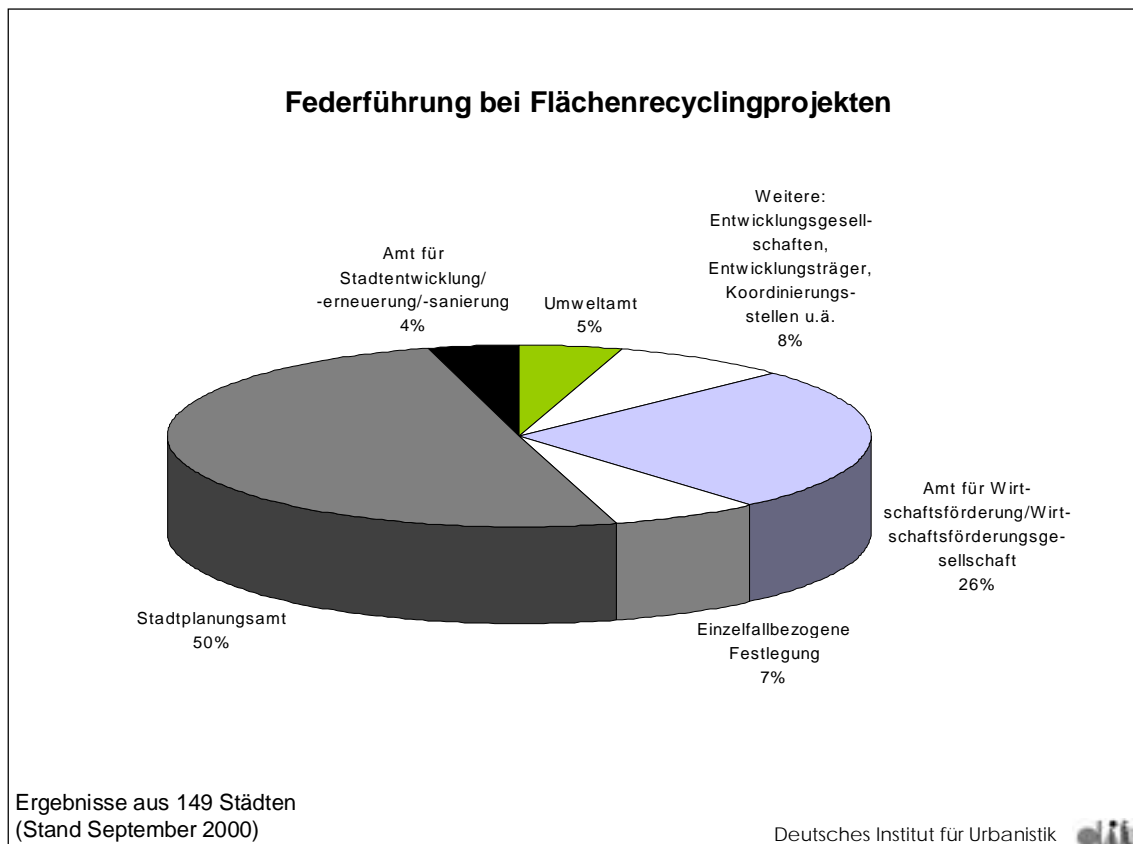
#### **4.1.6 Behördliche Zuständigkeiten und Koordination von Genehmigungsverfahren beim Flächenrecycling**

Dieser Fragebereich behandelt wesentliche Aspekte der Koordinierung von Flächenrecyclingprojekten innerhalb der Verwaltung sowie die Hemmnisse und Lösungsansätze im Bereich von behördlichen Zuständigkeiten und Genehmigungsverfahren.

Wie in Abbildung 10 (Federführung bei Flächenrecyclingprojekten) deutlich wird, erfüllen verschiedene Organisationseinheiten innerhalb und außerhalb der Verwaltung bzw. kooperativen Strukturen die Aufgabe der Koordination und Federführung bei Flächenrecyclingvorhaben. Der überwiegende Teil der Kommunen (49 Prozent) hat die Federführung für Flächenrecyclingprojekte den Stadtplanungsämtern bzw. Stadtbauämtern übertragen; ein Viertel der Städte hat die Aufgabe dem Amt für Wirtschaftsförderung bzw. einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft zugeordnet. Nur in vier Prozent der Kommunen ist das Umweltamt federführend zuständig. In weiteren Städten (insgesamt 19 Prozent) wurde die Aufgabe einer übergreifenden Organisationseinheit innerhalb oder außerhalb der Verwaltung übertragen, die zugleich als Ansprechpartner für etwaige Projekte fungiert. Dabei handelt es sich etwa um ämterübergreifende Arbeitsgruppen unter teilweiser Beteiligung von Stadtentwicklungsgesellschaften und Wirtschaftsförderungsgesellschaften bzw. um Stabsstellen.

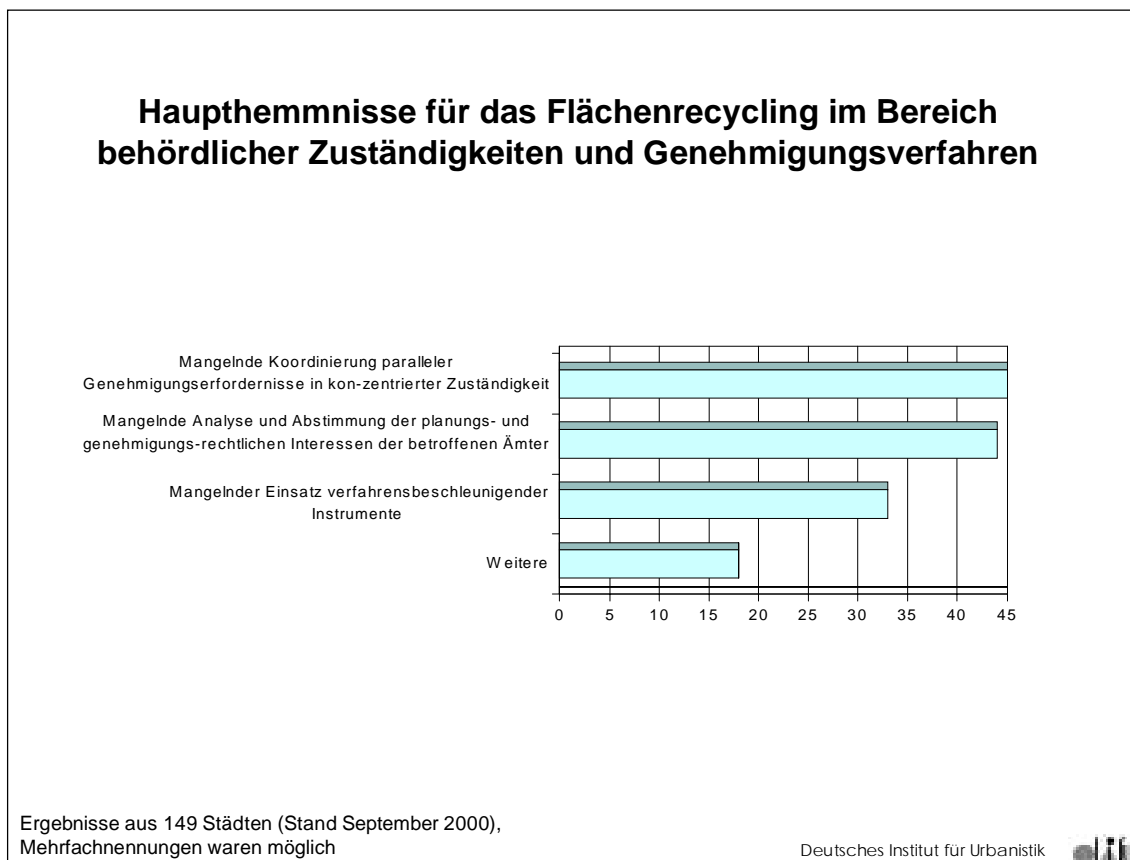
In 77 Prozent der Städte werden die planungs- und genehmigungsrechtlichen Interessen der unterschiedlichen Ämter schon frühzeitig vor Beginn der formalen Ämterbeteiligung analysiert und abgestimmt. Dazu dienen unter anderem informelle Absprachen, regelmäßige Ämterkonferenzen, projektbezogene Arbeitsgruppen oder Koordinierungsrunden sowie die vorgezogene Trägerbeteiligung. In 38 Prozent der Kommunen werden verschiedene Genehmigungsverfahren gebündelt und in einer Zuständigkeit konzentriert und koordiniert, um Verfahrensbeschleunigungen zu erreichen (unter anderem Einsatz öffentlich-rechtlicher Verträge).

Abbildung 10:



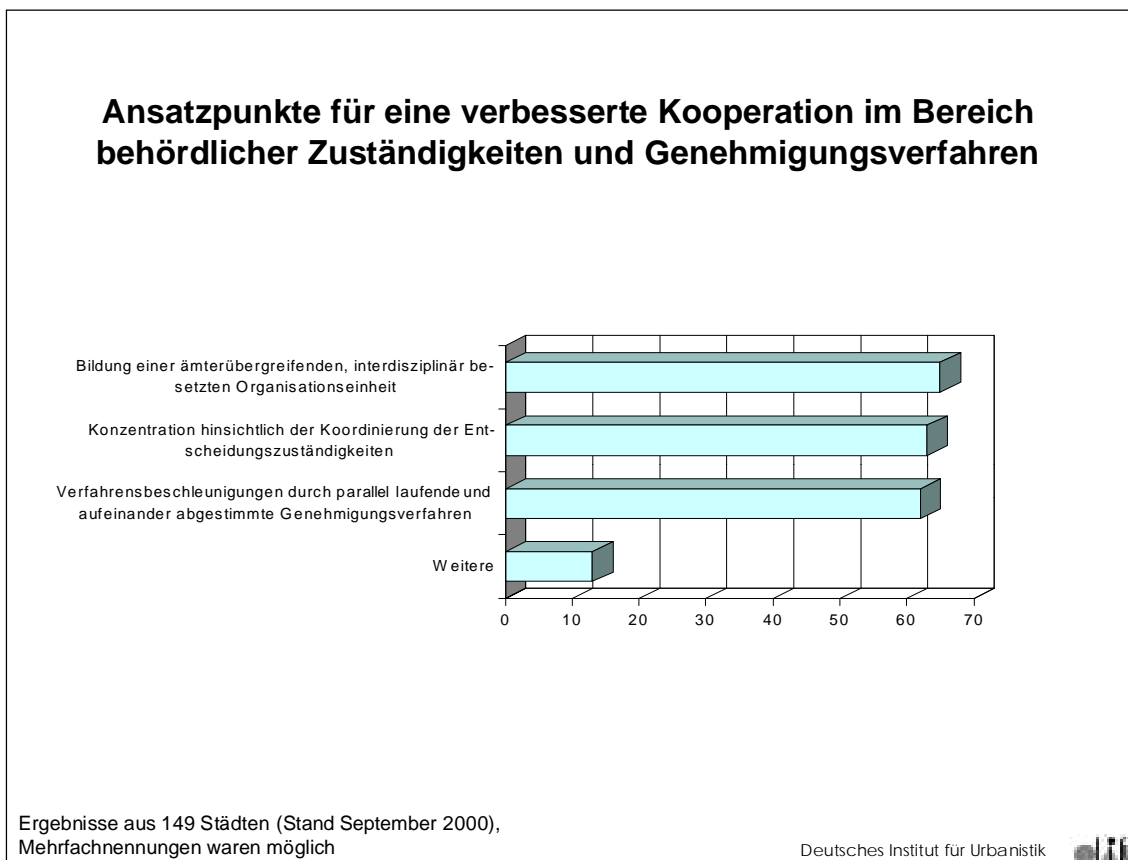
Die größten Hemmnisse für das Flächenrecycling im Bereich von behördlichen Zuständigkeiten und Genehmigungsverfahren liegen, wie in Abbildung 11 (Haupthemmnisse für das Flächenrecycling im Bereich behördlicher Zuständigkeiten und Genehmigungsverfahren) dargestellt, in der mangelnden Koordinierung paralleler Genehmigungserfordernisse in konzentrierter Zuständigkeit (32 Prozent aller Nennungen), in der mangelnden Analyse und Abstimmung der planungs- und genehmigungsrechtlichen Interessen der betroffenen Ämter (31 Prozent aller Nennungen) und im mangelnden Einsatz verfahrensbeschleunigender Instrumente z.B. öffentlich-rechtlicher Verträge (24 Prozent aller Nennungen). Ferner wurden als Hemmnisse verschiedene Zuständigkeiten auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen sowie zu lange Bearbeitungszeiten innerhalb der Verwaltung angegeben. Lediglich sieben Städte sehen im Bereich von behördlichen Zuständigkeiten und Genehmigungsverfahren keine Hemmnisse, 30 Kommunen antworteten nicht auf diese Frage.

Abbildung 11:



Die Hauptansatzpunkte für eine verbesserte Kooperation der beim Flächenrecycling zu beteiligenden Ämter sind in Abbildung 12 dargestellt. So sehen 65 Städte in der Bildung einer ämterübergreifenden, interdisziplinär besetzten Organisationseinheit (32 Prozent aller Nennungen), in der Konzentration hinsichtlich der Koordinierung der Entscheidungszuständigkeiten z.B. durch die Bildung eines Koordinierungsstabs (31 Prozent aller Nennungen) und in Verfahrensbeschleunigungen durch parallel laufende und aufeinander abgestimmte Genehmigungsverfahren (30 Prozent aller Nennungen). Weiterhin wurden u.a. der Einsatz eines verwaltungsinternen Projektmanagers und veränderte Zuständigkeiten auf den einzelnen Behördenebenen genannt. 21 Städte formulierten keine Verbesserungsansätze.

Abbildung 12:



#### 4.1.7 Management und Finanzierung von Flächenrecyclingvorhaben

Der Fragebereich setzt sich mit Formen der öffentlichen, privaten oder öffentlich-privaten Steuerung und Finanzierung von Flächenrecyclingvorhaben und den damit verbundenen Bedingungen für deren erfolgreiche Durchführung bzw. mit den Ursachen für deren Scheitern auseinander.

Die Steuerung von Flächenrecyclingprojekten erfolgte in den Städten, wie in Abbildung 13 dargestellt, vorwiegend gemischt privat-öffentlich (49 Prozent) sowie öffentlich (34 Prozent) und privat (13 Prozent). Von den 114 Städten, in denen gemischt öffentlich-private Projektteams eingesetzt wurden, berichteten 82 Prozent über sehr gute bis akzeptable Erfahrungen mit dieser Form des Projektmanagements. In nur drei Kommunen wurden diesbezüglich schlechte Erfahrungen gemacht.

Abbildung 13:

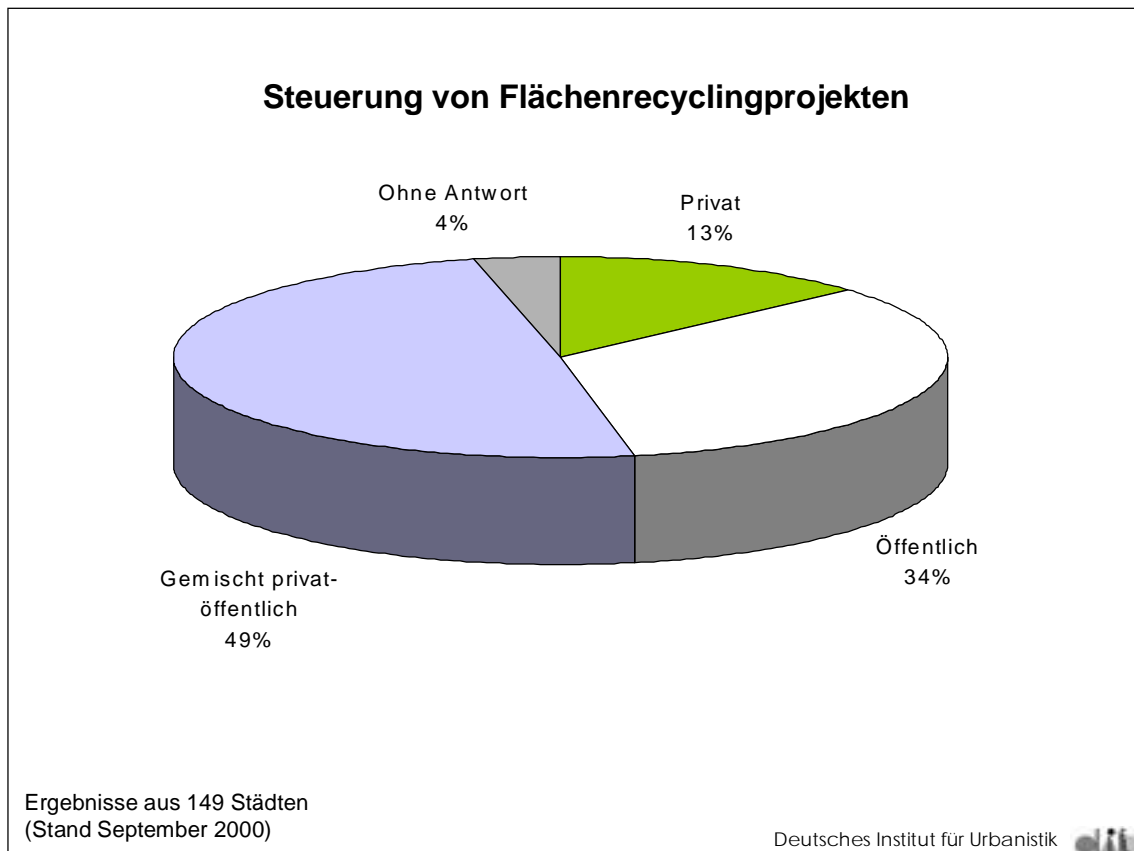
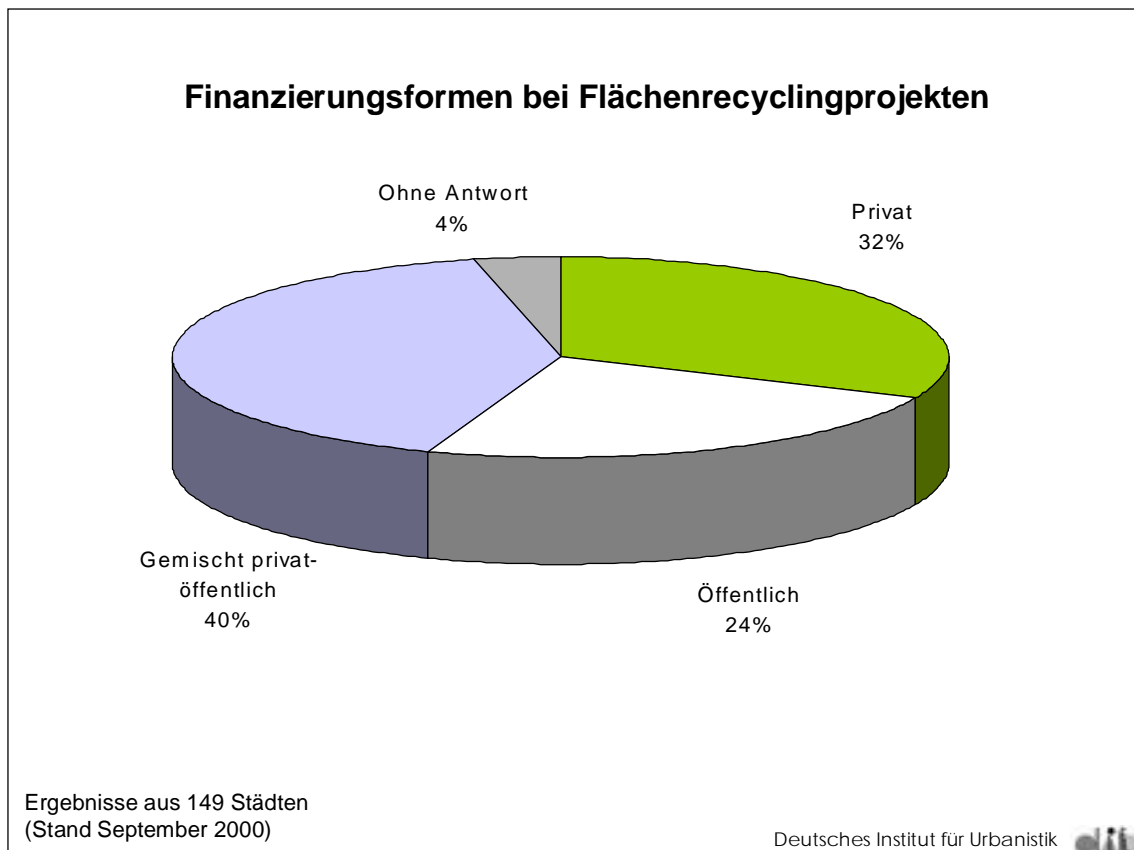


Abbildung 14 gibt Auskunft über die Finanzierung von Flächenrecyclingprojekten. Danach erfolgt sie in den Städten am häufigsten gemischt privat-öffentlich (40 Prozent). Rein private Finanzierungen werden bei 32 Prozent der Projekte, rein öffentliche Finanzierungen in 24 Prozent aller Fälle gewählt. 25 Prozent der Städte gaben an, bei der Realisierung von Flächenrecyclingprojekten vollständig auf privates Kapital angewiesen zu sein. 71 Prozent der Kommunen sind nach eigenen Angaben teilweise auf privates Kapital angewiesen. Die Kommunen schätzen ihre Erfahrungen bei Modellen des Public Private Partnership sowohl bei gemischter öffentlich-privater als auch bei rein privater Finanzierung überwiegend als gut ein.

Abbildung 14:

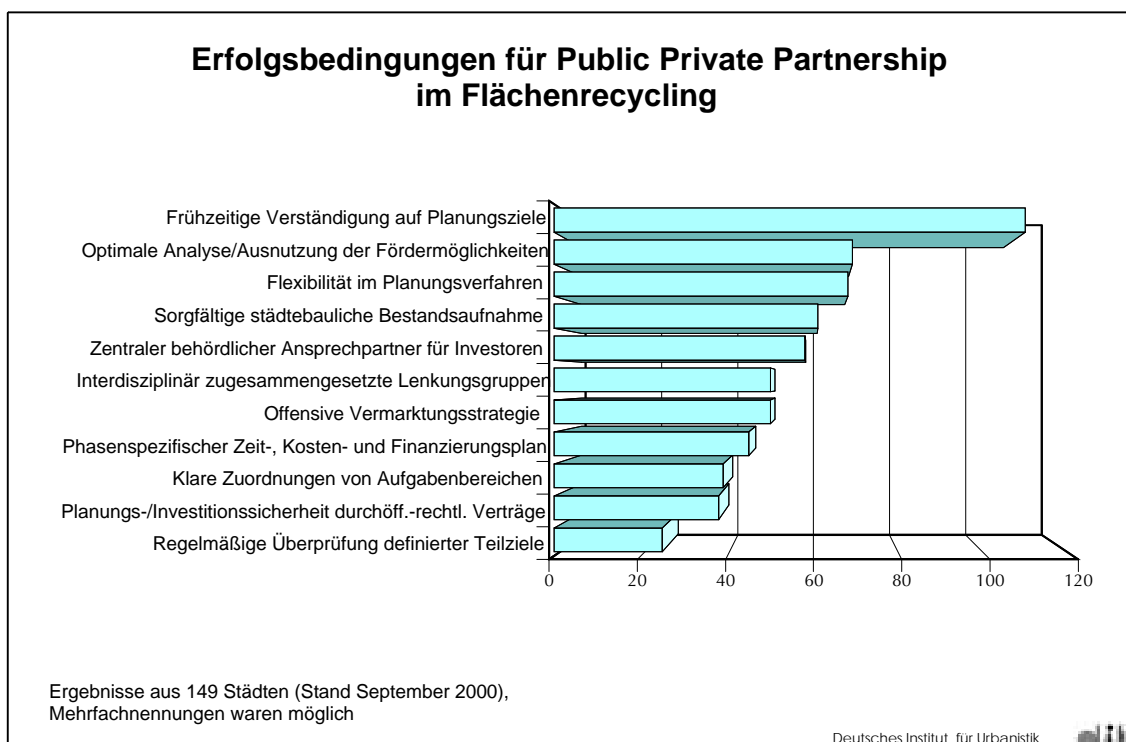


Verschiedene Gründe führten in den Kommunen zum Scheitern anfangs erfolgversprechender Projekte des Flächenrecyclings im Public Private Partnership. Allein 106 Städte nannten Finanzierungsprobleme (26 Prozent aller Nennungen), als weitere Gründe gelten unüberbrückbare Interessenkonflikte mangels frühzeitiger Analyse und Abstimmung der unterschiedlichen Interessenlage (zehn Prozent aller Nennungen), eine schlechte Vermarktungsstrategie (neun Prozent aller Nennungen), eine zu lange Dauer der Projektentwicklung (acht Prozent aller Nennungen), überhöhte Sanierungsanforderungen (acht Prozent aller Nennungen) und mangelnde Vorkehrungen bzw. Vereinbarungen für unvorhergesehene Kostensteigerungen (fünf Prozent aller Nennungen). Haftungs- oder Versicherungsfragen spielen zumindest aus planerischer Sicht eine eher untergeordnete Rolle.

Unterschiedlich sind auch die von den Kommunen genannten Erfolgsbedingungen für die Realisierung von Flächenrecyclingprojekten im Public Private Partnership. Diese sind in Tabelle 15 dargestellt. Hier gaben allein 109 Städte die frühzeitige Verständigung auf Planungsziele (17 Prozent aller Nennungen) an, des weiteren wurden die optimale Analyse und Ausnutzung der Fördermöglichkeiten (elf Prozent aller Nennungen), Flexibilität im Planungsverfahren im Hinblick auf Sanierungsanforderungen und entsprechende Nutzungsalternativen (elf Prozent aller Nennungen), eine sorgfältige städtebauliche Bestandsaufnahme hinsichtlich der wieder zu nutzenden Flächen (zehn Prozent aller Nennungen), das Vorhandensein eines zentralen behördlichen Ansprechpartners für Investoren als beschleunigender Verfahrensmotor (neun Prozent aller Nennungen), die Bildung von inter-

disziplinar zusammengesetzten Lenkungsgruppen unter Einbeziehung der kommunalen Ämter (acht Prozent aller Nennungen) sowie eine offensive Vermarktungsstrategie (acht Prozent aller Nennungen) genannt. Weitere Erfolgsgründe sind aus Sicht der Städte u.a. eine hohe Flächennachfrage seitens der Investoren sowie kreative Nutzungskonzepte.

Abbildung 15:

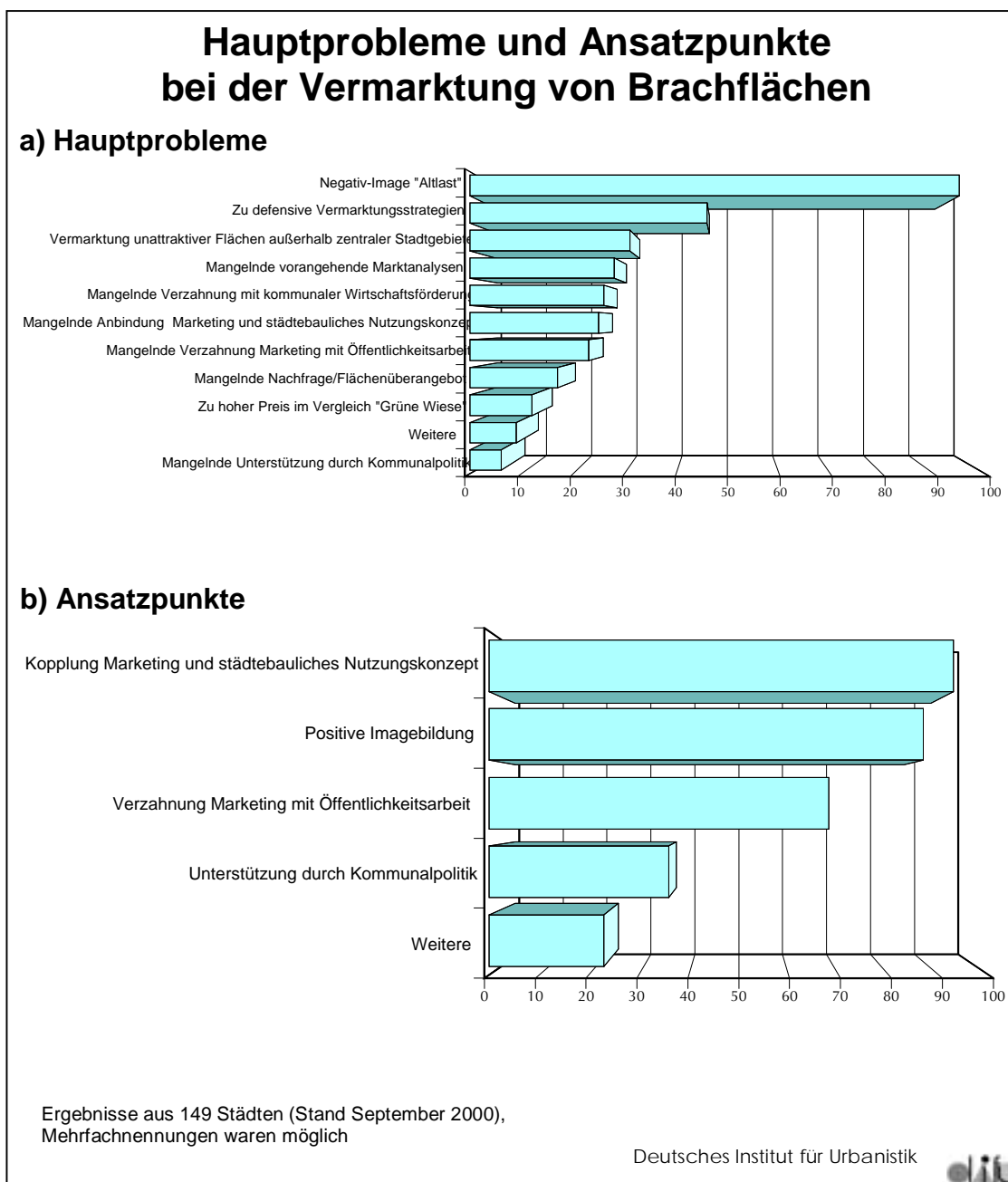


#### 4.1.8 Vermarktung wieder nutzbarer Flächen in den Städten

In diesem Fragebereich wurden die Hemmnisse und die Ansatzpunkte für eine erfolgreiche Brachflächenvermarktung insbesondere vor dem Hintergrund städtebaulicher Planung und Wirtschaftsförderung ermittelt.

Abbildung 16 veranschaulicht die Hauptprobleme und Ansatzpunkte bei der Vermarktung von Brachflächen. Die größten Probleme und Defizite beim Vermarkten von revitalisierten Brachflächen sehen allein 94 Städte im Negativ-Image „Altlast“ (29 Prozent aller Nennungen), in zu defensiven Vermarktungsstrategien (14 Prozent aller Nennungen), bei der Vermarktung unattraktiver Flächen außerhalb zentraler Stadtgebiete (neun Prozent aller Nennungen), in mangelnde vorangehenden Marktanalysen (neun Prozent aller Nennungen), in der mangelnden Verzahnung mit Aktivitäten der kommunalen Wirtschaftsförderung (acht Prozent aller Nennungen) und in der mangelnden Anbindung des Marketing an ein städtebauliches Nutzungskonzept (acht Prozent aller Nennungen). Ferner wurde insbesondere von ostdeutschen Städten auf die generell mangelnde Flächennachfrage und die damit verbundenen geringen Chancen von Vermarktungsaktivitäten hingewiesen.

Abbildung 16:



Die hauptsächlichsten Ansatzpunkte für eine effektivere Vermarktung von Brachflächen sehen die Städte in der frühzeitigen Kopplung von Marketing und städtebaulichem Nutzungskonzept (30 Prozent aller Nennungen), in gezielten Werbekampagnen im Sinne einer positiven Imagebildung für reaktivierte Brachflächen als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung (28 Prozent aller Nennungen), in der Verzahnung von Marketing und offensiver Öffentlichkeitsarbeit zur Erhöhung der Akzeptanz von revitalisierten Flächen (28 Prozent aller Nennungen) und in der Einbindung führender Kommunalpolitiker in Marketingstrategien (zwölf Prozent aller Nennungen).



#### **4.1.9 Deutsch-amerikanischer Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Städten**

Vor dem Hintergrund einer vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und der amerikanischen Environmental Protection Agency (EPA) avisierten deutsch-amerikanischen Forschungsk Kooperation zum Thema „Nachhaltiges Flächenmanagement/Flächenrecycling“ wurde das Interesse an einem transatlantischen Wissens- und Erfahrungsaustausch von Seiten der deutschen Kommunen ermittelt. Lediglich drei Prozent der befragten Kommunen verfügen über Kontakte zu US-amerikanischen Städten hinsichtlich der Themen „Flächenrecycling/Flächenmanagement, Brownfield Redevelopment/Sustainable Urban Development“. Jedoch haben 66 Städte (44 Prozent) ein Interesse an einem intensiveren deutsch-amerikanischen Austausch über Ansätze, Methoden und good practice im Bereich „Flächenmanagement/Brachflächenreaktivierung“.

Die Kommunen halten für ihre kommunale Praxis unter anderem Themen wie Public Private Partnership, steuerliche Rahmenbedingungen und Förderinstrumentarien, Finanzierungs- und Vermarktungsstrategien, interkommunale Zusammenarbeit, Umgang mit Nutzungsmischung und Einbindung in städtebauliche Konzepte für besonders interessant.

#### **4.1.10 Zusammenfassung und Fazit**

Die große Mehrheit der Städte sieht in der vorrangigen Revitalisierung von Brachflächen eine stadtentwicklungspolitische Aufgabe im Sinne einer flächensparenden Stadtentwicklung. In einem Viertel der Städte fand diese Erkenntnis Eingang in politische Zielformulierungen. Mehr als die Hälfte der Städte prognostiziert mittelfristig ein anwachsendes Brachflächenpotential.

Als größte Hemmnisse für die Umsetzung des Flächenrecyclings werden auf der kommunalpolitischen Ebene der Mangel an Finanzen und ein geringes Interesse der Privatwirtschaft genannt. Hauptprobleme des Flächenrecyclings auf der Ebene von Stadtentwicklung und Bauleitplanung sind unterschiedliche Zielsetzungen einer längerfristig orientierten Stadtplanung und eines eher kurzfristig marktorientierten Investoreninteresses, die mangelnde Integration des Flächenrecyclings in ein städtebauliches Gesamtkonzept und die mangelnde Einbettung in ein kommunales Flächenmanagement.

Die wesentlichen Ansatzpunkte für eine verbesserte Kooperation der beim Flächenrecycling zu beteiligenden Ämter werden in der Bildung einer ämterübergreifenden Organisationseinheit, in der Konzentration hinsichtlich der Koordinierung der Entscheidungszuständigkeiten z.B. durch die Bildung eines Koordinierungstabs und in Verfahrensbeschleunigungen durch parallel laufende und aufeinander abgestimmte Genehmigungsverfahren gesehen.

Sowohl die Steuerung als auch die Finanzierung von Flächenrecyclingprojekten erfolgen in den Städten vorrangig gemischt privat-öffentlich. Die Kommunen haben mit Modellen des Public Private Partnership mehrheitlich gute Erfahrungen gemacht.

Wichtige Ansatzpunkte für eine effektivere Vermarktung von Brachflächen bestehen in der frühzeitigen Kopplung von Marketing und städtebaulichem Nutzungskonzept in gezielten Werbekampagnen zur positiven Imagebildung, in der Verzahnung von Marketing

und offensiver Öffentlichkeitsarbeit zur Erhöhung der Akzeptanz von revitalisierten Flächen sowie in der Einbindung führender Kommunalpolitiker in Marketingstrategien.

Insbesondere übergeordnete Rahmenbedingungen wie Finanzknappheit, Bodenmarktbedingungen, die Ausgestaltung von Förderprogrammen, umweltrechtliche Anforderungen, interkommunale Konkurrenz und gesellschaftliche Trends wie z.B. Wohnen außerhalb der Stadt hemmen nach Ansicht der Städte das Flächenrecycling. Knapp zwei Drittel der Städte misst der Regionalplanung Chancen hinsichtlich einer mittelbaren Beeinflussung der Revitalisierung von Brachflächen zu. Für sinnvoll wird eine gesonderte Besteuerung bevorrateter ungenutzter Brachflächen bzw. besondere finanzielle Anreize zum Flächenrecycling gegenüber der Flächenausweisung auf der grünen Wiese gehalten.

Etwa die Hälfte der befragten Städte besitzt ein Interesse an einem deutsch-amerikanischen Austausch über Ansätze, Methoden und Good Practice im Bereich „Flächenmanagement/Brachflächenreaktivierung“.

Die Umfrageergebnisse vermitteln den Gesamteindruck, dass das Flächenrecycling mittlerweile in der Mehrheit der Mitgliedstädte des DST als wichtige stadtentwicklungspolitische Aufgabe begriffen und auch als Ausdruck einer flächensparenden und wiederbelebenden Stadtentwicklung praktiziert wird. Letzteres belegen die zahlreichen Fallbeispiele, die die Städte ihren Antworten beigefügt haben. Allerdings bestehen nach wie vor erhebliche Hemmnisse, die einer vorrangigen Brachflächenentwicklung im komplexen Wirkungsgefüge von Stadtplanung, Verwaltungsverfahren, Finanzierung, Marketing und Public Private Partnership entgegenstehen. Zu deren Überwindung bedarf es vor dem Hintergrund eines immer noch ansteigenden Flächenverbrauchs neben einer gemeinsamen Grundüberzeugung der relevanten Akteure auch gemeinsamer – fachübergreifender wie öffentlicher und privater – Strategien und konkreter Ansätze: dies macht die Bürde aber auch die Faszination des Flächenrecyclings als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung aus, das im Erfolgsfall ökologische, ökonomische und soziale Aspekte in sich zu vereinen vermag.

Will man allerdings das ehrgeizige bundespolitische Ziel einer „Trendwende im Flächenverbrauch“ zumindest anpeilen und Flächenrecycling hierbei eine Initial-Rolle spielen lassen, so sind jedoch auch die ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen. Ohne den Ausbau flankierender Instrumente wie ökonomische, insbesondere steuerliche Anreize sowie zielgerichtete Förderprogramme wird die Wiedernutzung von Brachflächen gegenüber der Inanspruchnahme neuer Natur- und Landschaftsflächen nicht konkurrenzfähig sein.

## 4.2 Erkenntnisse aus den Experten-Interviews in den Städten

Im folgenden werden die wesentlichen Erkenntnisse aus den in den Städten durchgeführten Experten-Interviews wiedergegeben<sup>88</sup>. Um die unterschiedlichen tatsächlichen Voraussetzungen in der kommunalen Praxis zu erfassen, wurde auf Diversität hinsichtlich Größe und Lage der Städte geachtet. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die recht

---

88 Die in den Interviews gemachten Äußerungen und Standpunkte vermitteln individuelle Einschätzungen von Fachleuten in den Städtischen Ämtern und Gesellschaften und können nicht automatisch mit einer Meinung „der Stadt“ gleichgesetzt werden.

unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Erfahrungen beim Flächenrecycling zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Auch in den neuen Bundesländern wurden Städte in verschiedenen Größen und Lagen gewählt.

Die Gespräche konnten naturgemäß nicht in identischer Struktur geführt werden, so dass verschiedene Aspekte je nach Verlauf des Gesprächs und den einschlägigen Erfahrungen der Experten im Vordergrund standen. Den Interviews lag allerdings ein Gerüst zugrunde, das sich an den Themenfeldern der Umfrage orientierte. Insofern werden die gesammelten Informationen der besseren Übersicht halber unter diese Themenblöcke gefasst. Hierbei wird jeweils in *Hemmnisse* und *Lösungsansätze* unterteilt.

#### 4.2.1 Zur Situation in den befragten Städten

Teilweise wurden aus den Städten zusätzliche grundsätzliche Anmerkungen gemacht, die sich auf zentrale Fragen des Flächenrecyclings beziehen. Herausgestellt seien hier zunächst die Anmerkungen aus der *Stadt Düsseldorf* zum Begriff der Brache und zur möglichen Funktion des Flächenrecyclings als Instrument zur Eindämmung des Flächenverbrauchs.

- Zum Begriff der Brachfläche

Überdenkenswert sei der Begriff der Brachfläche. Von einer Brachfläche sei auszugehen, wenn auf ihr keine Aktivitäten stattfänden und sie tatsächlich ungenutzt sei. Als weiteres Definitionsmerkmal sei vorzusehen, dass keine Nutzungsnachfrage vorhanden sei. Gemäß dieser Definition werde man höchstwahrscheinlich in Düsseldorf wenige Brachflächen feststellen können. Auszuscheiden hätten die große Zahl der Flächen, die in der Umwandlung begriffen seien. Da der Prozess der Umwandlung 5-10 Jahre dauern könne, entstehe teilweise der Eindruck, dass bei den letztgenannten Flächen Brachen vorlägen. Der Umwandlungsprozess durchläufe jedoch verschiedene Phasen, die von dem Auslaufen der bisherigen Nutzung, der weiteren Nutzung von Grundstücks- und Gebäudeteilen, den parallel verlaufenden Planungsprozessen, der Altlastenbehandlung, dem Verkauf von Grundstücken, dem Abriss und der Modernisierung von Gebäuden und Neubau reiche. Diese Phasen verliefen individuell je nach Plangebiet unterschiedlich und könnten sich über Jahre hinziehen. Fehle die Investitionsbereitschaft, z.B. im Wohnungs- und Gewerbebau, so stocke der gesamte Umwandlungsprozess.

Aus Sicht der Begriffsdefinition sei entscheidend, den Prozesscharakter der Umwandlung in den Vordergrund zu stellen und nicht das Brachliegen zu einem bestimmten Zeitpunkt des Prozesses.

- Zur Funktion des Flächenrecyclings als Instrument zur Begrenzung des Flächenverbrauchs

Eine kritische Anmerkung aus der *Stadt Düsseldorf* bezieht sich auf die Annahme, Flächenrecycling könne wesentlich zu einer Begrenzung des zusätzlichen Flächenverbrauchs beitragen. Dieser Zusammenhang stimme nur sehr eingeschränkt. Der größte Flächenverbrauch vollziehe sich im Wohnungsbau. Hier entwickle sich seit Jahren eine Randwanderung aus den Innenstädten an den Stadtrand, aus den Ballungskernen in den

Ballungsrand und den ländlichen Raum. Der größte Flächenverbrauch liege hierin begründet, insbesondere im starken Trend zur Zersiedelung durch das Einfamilienhaus im Grünen. Die Nachfrage nach diesen begehrten Wohnformen könnte jedoch auf den Recyclingflächen wegen der durch die Umstrukturierung verursachten hohen Grundstückskosten und der eher im innerstädtischen Zusammenhang liegenden Recyclingflächen nicht gedeckt werden. Auf den Recyclingflächen ließe sich eher mehrgeschossiger Geschosswohnungsbau realisieren. In Düsseldorf seien dies in den 32 Umstrukturierungsgebieten rund 22 % der Flächen.

Insgesamt gingen die Städte jetzt zunehmend dazu über, in ihren Flächenausweisungen mehr Flächen für den (flächensparenden) Einfamilienhausbau bereitzustellen. Dies mit dem Ziel, Angebote für Mittelschichtfamilien zu schaffen, die zum großen Teil die Stadt verlassen und in die Region ziehen, weil sie in den Städten kein angemessenes Angebot mehr vorfinden. Für die Städte sei dies von elementarer Bedeutung, zum einen aus steuerlicher Sicht (sinkende Zuweisung der Anteile der Einkommensteuer) sowie aus Gründen der sozialen Auszehrung mit den Folgen für die Infrastrukturauslastung. Am Beispiel von Düsseldorf: dort liege der Anteil der Kleinhaushalte (Ein- und Zweipersonen-Haushalte) inzwischen bei 80 %. Zum anderen aber auch aus ökologischer Sicht, weil die abgewanderte Bevölkerung wieder als Pendler, zum größten Teil mit dem Auto, wieder in der Stadt erschienen. In Düsseldorf sind dies täglich rund 200 000 Pendler.

Die abgewanderte Bevölkerung verursache damit in der Region einen mehrfach höheren Flächenverbrauch als im Fall der Errichtung eines Einfamilienhauses in den Städten: wegen der hohen Grundstückspreise könne sowieso nur auf kleineren Grundstücken und damit flächensparender gebaut werden.

- Landeshauptstadt Stuttgart

In *Stuttgart* wird der jährliche zusätzliche Flächenverbrauch auf ca. 65 ha geschätzt. Die *Stadt Stuttgart* hat 1999 einen Flächennutzungsplan bis zum Jahr 2010 verabschiedet. Nach dem Slogan „Kompakt, urban, grün“ soll das Ziel verfolgt werden, zusätzlichen Flächenverbrauch zu begrenzen. Im Flächennutzungsplan werden ehrgeizige Ziele verfolgt: Im Jahr 2010 soll der Flächenverbrauch zunächst bei ca. 20 ha/a liegen und im Jahr 2020 bei 5 ha/a. Der Flächennutzungsplan räumt dem Freiraumschutz im Außengebiet hohe Bedeutung bei und nimmt ausdrücklich Bezug auf das zu nutzende Potential an Brachflächen. Dieses wird in *Stuttgart* auf 225 ha geschätzt (Stand: 1998).

Aus dem Aspekt des Freiraumschutzes heraus entsteht mittelbar ein erheblicher Druck auf die Bauleitplanung, den Bestand an Brachflächen in die weitere Planung zu integrieren. An dieser Stelle setzen auch die Bemühungen einer Arbeitsgruppe zum Flächenmanagement/-recycling im Umweltamt der Stadt an<sup>89</sup>.

- Stadt Leipzig und Freistaat Sachsen

Das Ausmaß von Brachflächen wird im Land Sachsen auf ca. 6 000 ha geschätzt. In der Stadt Leipzig beläuft sich die Fläche von Sanierungsgebieten auf ca. 550 ha. Das Thema

---

89 Vgl. *Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz, Projektgruppe Flächenrecycling in der Fachkonferenz Stadtentwicklung der Lokalen Agenda 21 Stuttgart (Hrsg.), Zukunftskonzept zur Lokalen Agenda 21, Flächenmanagement Stuttgart, September 2000, S. 10 ff.*

Flächenmanagement/-recycling steht in Leipzig in untrennbarem Zusammenhang mit einem weitreichenden Strukturwandel in der Stadt. Prägender Hintergrund ist eine anhaltende Abwanderungswelle - vor dem Hintergrund der hohen (Jugend-)Arbeitslosigkeit insbesondere bei den jüngeren Bewohnern, die vor allem in den südwestlichen Teil Deutschlands abwandern. Das Szenario der neuen Bundesländer als ostdeutscher „Mezzogiorno“ wird für realistisch gehalten. Die Stadtentwicklung wird hierdurch mit einem hohen Leerstand an Wohnungen konfrontiert, wobei Problemlagen vor allem an städtischen Randgebieten (insbesondere Ausfallstraßen, „unbewohnte Häuserzeilen als Lärmschutzwälle“) liegen. Ohne ein Gegensteuern im Sinne eines Stadtumbaus und einer Stadterneuerung wird die städtische Struktur nicht für zukunftsfähig gehalten. Es existiert ein erhebliches Überangebot an Brachflächen industrieller Vornutzung und an Bahnflächen.

Das Amt für Stadtsanierung und Wohnbauförderung sieht vier Schwerpunkte, an denen angesetzt werden müsste, um das Flächenrecycling effektiver im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu etablieren.

1. Es muss seitens der Kommunalpolitik eine klare Zielstellung und Strategie entwickelt werden, die längerfristig darauf ausgerichtet ist, das Flächenrecycling als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu nutzen. In diesem Zusammenhang muss das Flächenrecycling als Mittel genutzt werden, um bei Investoreninteresse verfügbare Flächen zu haben. Darüber hinaus ist die Revitalisierung von Brachflächen geeignet, der drückenden Jugendarbeitslosigkeit in der Stadt entgegenzutreten.
2. Die Förderrichtlinien müssen im Hinblick auf Eignung und Bündelung im Interesse des Flächenrecyclings verbessert und nutzbarer gemacht werden. Hierbei sind vor allem die Bereiche Umwelt und Wirtschaftsförderung abzugleichen und zu harmonisieren.
3. Es müssen in den Städten mehr personelle Kompetenzen für das komplexe Verfahren des Flächenrecyclings geschaffen werden. Allein externer Sachverstand wird nicht weiterhelfen.
4. Die Eigentumslage hinsichtlich der nutzbaren Brachflächen muss zugunsten der öffentlichen Hand verbessert werden, damit die Blockade ihrer Entwicklung, nicht zuletzt in Bezug auf die Förderung, aufgehoben wird.

■ Ruhrgebietsstädte (Stadt Dortmund, Stadt Bochum, Stadt Duisburg)

Der Strukturwandel im Ruhrgebiet lässt auch aus historischer Sicht im Prinzip keine andere Wahl zu als die Reaktivierung von Kohle- und Montanflächen. Es besteht eine breite Akzeptanz zur vorrangigen Entwicklung dieser Brachflächen in der Landespolitik, in der *Stadt Dortmund* sowie bei Investoren und Bürgern<sup>90</sup>. Nach den Bergbauflächen wird man sich in Dortmund die Montanflächen für die Reaktivierung vornehmen (Beispiel: Projekt Phönix).

<sup>90</sup> Siehe auch *Stadt Dortmund, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund, GB: Entwicklungsgentur, Umweltamt der Stadt Dortmund: Flächenrecycling in Dortmund.*

*Bochum* ist die Stadt mit den meisten Flächen im Grundstücksfonds NRW. Flächenrecycling ist seit Jahren Routine in der Stadtentwicklung. Die Stadtentwicklung findet nahezu vollständig auf Brachflächen statt, weil auch die faktische Flächensituation Bochums dazu zwingt. Es besteht ein großes Flächenangebot, das über die Nachfrage hinausgeht, es wird mehr entwickelt als nachgefragt. Zum Teil geht es auch um großflächige Brachen. Resümierend wird Flächenrecycling in Bochum als Routineangelegenheit betrachtet. Die wesentlichen Probleme lägen in den Marktgegebenheiten. Verfahrensfragen und Altlastenprobleme seien im Grunde gelöst.

Flächenrecycling ist in der *Stadt Duisburg* seit Jahren ein gängiges Thema der Stadtentwicklung. Es wird auch mittelfristig als wichtige Aufgabe der Stadtentwicklung angesehen. Es besteht ein faktischer Zwang zum Flächenrecycling, angesichts einer Vielzahl verfügbarer Flächen und mangelnder Alternativen im Stadtgebiet. Aus Sicht der kommunalen Praxis werden folgende Handlungsfelder für verbesserungsfähig und forschungswürdig erachtet:

- Kommunale Strategien, Handlungs- und Verfahrensmodelle beim Public Private Partnership,
  - Optimierung der inneren Organisation,
  - Strategien und Instrumente der Vermarktung,
  - Modelle des Flächenmanagements und der Vermeidung von längerfristigen Brachflächen.
- Stadt Neuruppin

Die Stadt Neuruppin (33 000 EW) verfügt über umfangreiche Flächenreserven auf ehemals militärisch oder gewerblich-industriell genutzten Standorten:

- Flugplatz Neuruppin ca. 360,0 ha
- Fehrbelliner Tor ca. 50,0 ha (städtische Gemengelage)
- Seetorviertel ca. 10,0 ha (städtische Gemengelage)
- Ortsteile von Neuruppin insgesamt ca. 35,0 ha.

Im Zuge der Gebietsreform wurden 1993 insgesamt 13 kleinere Gemeinden nach Neuruppin eingemeindet, in welchen ebenfalls kleine Flächenreserven z.B. auf ehemaligen LPG-Produktionsstandorten bestehen. Mit einer Fläche von 330 km<sup>2</sup> ist Neuruppin die fünftgrößte Gemeinde Deutschlands. Die Einwohnerzahl ist entgegen dem ostdeutschen Trend in den vergangenen Jahren konstant geblieben. Dies wird auf einen verstärkten Bevölkerungszug zurückgeführt, da sich Neuruppin als Kreisstadt sowie mit Teilfunktionen eines Oberzentrums zu einem Dienstleistungs-/Verwaltungsstandort entwickelt (z.B. Ansiedlung Landgericht, Landeskrankenhaus). Nach 1990 wurden im Stadtgebiet mehrere Gewerbe-/Einzelhandelsstandorte und in den Ortsteilen in geringem Umfang Wohnbauflächen neu ausgewiesen. Eine Flächenbilanz „Inanspruchnahme grüne Wiese/Wiedernutzungspotenzial“ liegt in der Stadt nicht vor.

- Landeshauptstadt Saarbrücken

Saarbrücken ist von schützenswerter und in der Folge durch Schutzgebiete geschützte Landschaft umgeben. Hieraus ergibt sich schon faktisch ein Zwang zur Nutzung der vorhandenen Brachflächen. Die Stadt geht von der Erwartung aus, dass das Angebot an Brachflächen in Zukunft erheblich zunehmen wird. Hierbei geht es weniger um die traditionellen Industriebrachen, die es aber in Saarbrücken immer noch in Gestalt von Schwerindustrie- und vor allem auch Bergwerksflächen gibt. Wie in einigen anderen Städten auch bringen die Post und die Bahn verstärkt ihre Grundstücke auf den Markt<sup>91</sup>. Ein Überangebot an großflächigem Einzelhandel lässt weiteres Brachfallen wahrscheinlich werden. Darüber hinaus ist infolge der Einschränkung von Service-Leistungen größerer Branchen wie Banken und Versicherungen mit einer Zunahme an Dienstleistungsbranchen zurechnen. Hinzu kommt, dass die öffentliche Verwaltung in erheblichem Maß Stellen abbaut und damit zumindest ein erheblicher Teil freiwerdender Büroflächen zu erwarten ist. Nicht zu vergessen ist ferner der Bund als Immobilieneigentümer. In Saarbrücken gilt dies insbesondere im Hinblick auf zurückgehende Zollaufgaben im europäischen Binnenmarkt. Nicht auszuschließen ist ferner, dass es Umnutzungspotentiale bei Kirchen geben wird, mögen diese Potentiale auch eher gering sein. Insgesamt geht man davon aus, dass der gesamte landesweite Bedarf an Gewerbeflächen durch Brachflächen gedeckt werden kann.

Was das bekannteste Projekt des Flächenrecyclings, die Saarbrücker „Saarterrassen“, anbetrifft, so handelt es sich hierbei um ein gewaltiges industrielles Hütten-Areal von 100 ha Größe, von denen im Zuge des industriellen Niedergangs Ende der 70er Jahre 60 ha brach fielen<sup>92</sup>. Mitte der 80er Jahre bildete sich eine dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe, um für die zukünftige Nutzung der Burbacher Hütte Konzepte zu entwickeln. Anfang der 90er Jahre erwarb die Stadt die Fläche. Für die finanziellen Mittel wurden Landes- und vor allem auch EU-Mittel (EFRE, Ziel-2 Gebietsförderung) akquiriert. Die Kosten wurden im Verhältnis 7:3 zwischen Land und Kommune aufgeteilt.

Hauptsächliche Schwierigkeiten ergeben sich aus Sicht der Praxis in Saarbrücken in zweierlei Hinsicht: Zum einen erschweren rechtliche Schwierigkeiten im Hinblick auf die unterschiedlichen Genehmigungsanforderungen die Entwicklung von Brachflächen, dies vor allem im Hinblick auf wasserrechtliche Aspekte. Die Suche nach pragmatischen Lösungen braucht oftmals Zeit, was zu erheblichem Zeitdruck für die Projekte führt. Zum anderen bestehen nach wie vor Probleme in der ämterübergreifenden Kommunikation. Die größten Chancen und Potentiale für eine verstärkte Umsetzung des Flächenrecyclings werden von der Projektebene aus in der Verbesserung der Kommunikation und des Informationsflusses unter den beteiligten Akteuren gesehen.

- Situation in der Stadt Görlitz

Die kreisfreie Stadt Görlitz (60 000 EW) verfügt über umfangreiche Flächenreserven auf insgesamt 90 ehemals gewerblich-industriell genutzten Standorten im Stadtgebiet:

- Vornutzungen Textilindustrie, Waggonbau, Schweinemastanlage, DB-Standort Rangierbahnhof, Kohlekraftwerk,

91 Zu den planungsrechtlichen Fragen im Verhältnis zur Bahn *Kuschnerus*, ZfBR 2000, Nr. 5, 300 ff.

92 Zu diesem Projekt auch *Koch*, BrachFlächenRecycling 1997, Nr. 3, S. 44 ff.

- Größe variiert zwischen einigen 1 000 qm in städtischer Gemengelage und 46 Hektar in ländlich geprägten Ortsteilen.

Die Bevölkerung in der Stadt Görlitz schrumpft. Bevölkerungsverluste der historischen Altstadt konnten nur durch Gewinne im Zuge von Eingemeindungen der vergangenen Jahre kompensiert werden. Prognosen für das Jahr 2010 gehen von einem Verlust von weiteren 10 000 Einwohnern aus. Görlitz liegt direkt an der polnischen Grenze, ein Teil der Stadt (Zgorzelec) liegt seit 1945 auf polnischem Gebiet.

In Görlitz kumulieren zwei Entwicklungen, die sich hemmend auf die Wiedernutzung von Brachflächen auswirken:

1. Geringe Nachfrage nach Gewerbe- und Industrieflächen; Ansiedlungen geschehen vorrangig auf Flächen auf der grünen Wiese, die über eine bessere Autobahnanbindung verfügen;
2. Geringer Bedarf an neuer Wohnnutzung; bereits jetzt liegt der Leerstand im zur Hälfte sanierten Altbaubestand (komplett erhaltener historischer Altstadt kern, Gründerzeitquartiere) bei 40 Prozent bei gleichzeitig relativ geringem Leerstand von 3 Plattenbausiedlungen mit ca. 20 000 Einwohnern (3 bis 10 Prozent, prognostisch steigend).

Eine Flächenbilanz „Inanspruchnahme grüne Wiese/Wiedernutzungspotential“ liegt in der Stadt nicht vor.

#### 4.2.2 Flächenrecycling als stadtentwicklungspolitische Aufgabe

Unter diesem Themenfeld werden im folgenden die wesentlichen in den Interviews geäußerten Hemmnisse und Ansätze zusammengefasst, die sich für das Flächenmanagement und -recycling auf der stadtentwicklungspolitischen Ebene auswirken.

- Hemmnisse

*Inkongruenz von Kommunalwahlperioden und Realisierungszeiträumen für Flächenrecycling-Projekte*

Als generelles Problem wurde zunächst genannt, dass die kommunalpolitische Perspektive an der Kommunalwahlperiode, also in der Regel auf nur vier Jahre hin ausgerichtet ist. Dies erhöht den Zeit- und Erfolgsdruck für die Realisierung von Brachflächenprojekten. Politische Unterstützung erfolge vor allem dann, wenn das Haftungsrisiko für die Kommune gering sei, die Stadt also „nicht auf den Risiken sitzen bleibe“. Dies sei aber gerade bei Altlastenflächen kaum machbar, da der Investor in der Regel auf einem Haftungsauschluss bestehe<sup>93</sup>.

*Mangel an klaren Zielsetzungen unter strategischer Einbindung des Flächenrecyclings*

Beklagt wird ferner der Mangel an einer klaren Zielstellung im Sinne einer längerfristigen Strategie zur Revitalisierung von Flächen, die die Entwicklung mittelfristig als Chance für die Stadt im Wettbewerb der Regionen begreift. In ähnlicher Weise wird eine klare stadt-

---

93 Erfahrungen in der Stadt *Stuttgart*.



entwicklungspolitische Konzeption mit Aussagen hinsichtlich des Flächenrecyclings vermisst. Dies stelle eine ausgeprägte Hemmnissituation dar<sup>94</sup>.

In der *Stadt Görlitz* wird zudem die Erarbeitung einer Stadtentwicklungskonzeption durch einen unklaren Umgang mit dem Wohnungsleerstand erschwert (in Sachsen werden Fördermittel für den Abriss im Mietwohnungsbestand in Plattenbaugebieten und Gründerzeitvierteln mit gravierenden städtebaulichen Missständen nur ausgereicht, wenn eine Stadtentwicklungskonzeption vorliegt). Die Abrissdiskussion hat aber gerade erst begonnen. Abriss hätte zwar eine geringfügige Regulierung des Wohnungsmarkts zur Folge, erzeugt jedoch wieder neue Brachflächen, für die keine Nutzungsinteressen bestehen<sup>95</sup>.

#### ■ Lösungsansätze

##### *Stadtentwicklungspolitische Strategien und Initiativen – Flächenrecycling als integraler Bestandteil der Stadtentwicklung*

In einigen Städten besteht der ausdrückliche politische Wille, in anderen Städten – insbesondere in den Ruhrgebietsstädten und der Stadt Saarbrücken aufgrund der örtlichen Flächenverfügbarkeit kaum eine andere Wahl, vorrangig Brachflächen zu entwickeln.

In der *Stadt Görlitz* wird ein politischer Beschluss zur vorrangigen Entwicklung von Brachflächen vorbereitet, wobei Wortlaut bzw. Verbindlichkeitsgrad jedoch derzeit ungewiss sind. Die Realisierung von großflächigem Einzelhandel ist vorzugsweise in der Innenstadt vorgesehen. Die Integration des Flächenrecyclings in ein städtebauliches Gesamtkonzept ist geplant, wurde aber bislang noch nicht umgesetzt.

In der *Stadt Stuttgart* muss das Planungsamt in einem jährlich zu erstellenden Baulandbericht angeben, wieviel Flächenverbrauch durch Revitalisierungen von Brachflächen eingespart werden konnte. Ferner verbindet eine Initiative des Umweltamtes Fragen des Flächenmanagements und -recyclings mit dem Ansatz der „Lokalen Agenda 21“. Umweltamt und eine „Projektgruppe Flächenrecycling in der Fachkonferenz Stadtentwicklung der Lokalen Agenda 21 Stuttgart“ verfolgen mit wissenschaftlicher Unterstützung – auch das Stadtplanungsamt soll für eine stärkere Zusammenarbeit gewonnen werden – eine Konzeption, Argumente für die Nutzung des vorhandenen Brachflächenpotentials gegenüber einem weiteren Flächenverbrauch in die kommunalpolitische Entscheidungsfindung einzuspeisen<sup>96</sup>. So sollen in einem ersten Schritt Gewerbebrachen identifiziert und dokumentiert werden. Überdies stellt sich die Frage, nach welchen Merkmalen eine Brachfläche definiert wird. Dies soll über „Gebiets- und Aktivitätspässe“ geschehen. Hierbei stellt allerdings die Informationsbeschaffung hinsichtlich der Aktivitäten auf den Brachen ein ernstes Problem dar. Auf diesen Informationen aufbauend, sollen im folgenden handlungsorientierte Reaktivierungsstrategien – insbesondere Nutzungs-, Verfahrens- und Entscheidungskonzepte – entwickelt werden. In einem darauffolgenden Schritt sollen die

94 So die Erfahrungen in den Städten *Leipzig* und *Görlitz*.

95 Momentan wird der Flächennutzungsplan überarbeitet. Partiiell sollen frühere Nutzungsfestsetzungen verändert werden, die in der Innenstadt mögliche Nutzungskonflikte vermindern helfen (z.B. Mischgebiete für Wohnen und Gewerbe in Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel und Freizeit).

96 Vgl. *Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz, Projektgruppe Flächenrecycling in der Fachkonferenz Stadtentwicklung der Lokalen Agenda 21 Stuttgart (Hrsg.)*, Zukunftskonzept zur Lokalen Agenda 21, Flächenmanagement Stuttgart, Stuttgart, September 2000.

Konzepte auf ausgewählten Modellstandorten auf ihre Praxistauglichkeit und Umsetzbarkeit getestet werden. Auch hier besteht allerdings das Problem, Informationen zu bekommen, welche Nutzungsvorstellungen die privaten Eigentümer haben.

In der *Stadt Neuruppin* ist Flächenrecycling dank einer klaren Zielstellung (Stadtentwicklungskonzept Neuruppin 2006) integraler Bestandteil der kommunalen Entwicklung. Die Wiederbesiedlung von zwei Militär-/Industriebrachen wird im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts Neuruppin 2006 prioritär behandelt. Die Flächenrecyclingprojekte zählen zu insgesamt 10 Schlüsselprojekten, die die Attraktivität der Gesamtstadt als Standort von Dienstleistung, Technologie und Tourismus steigern sollen. Hierbei werden zwei Schlüsselprojekte (geplante Nutzungen im Seetorviertel: Thermalbad, Hotel, wasserbezogene Dienstleistungen; geplante Nutzungen am Fehrbelliner Tor: Wohnen, wasserbezogene Dienstleistungen, touristische Infrastruktur) in die Stadtentwicklung eingebunden. In Anbetracht der Lagegunst der Flächen und deren besondere Bedeutung für den Stadtcharakter wird an den Nutzungsvorstellungen strikt festgehalten.

Die Verwaltung sieht sich im täglichen Handeln der Leitlinie eines bestandsorientierten Flächenmanagements und der Konversion verpflichtet. Ein Ergebnis der Lokalen Agenda 21-Ideenbörse war der Wunsch nach dem Bau eines Thermalbades, der voraussichtlich im Rahmen des Flächenrecycling-Projekts „Seetorviertel“ realisiert werden wird.

#### *Flächenrecycling in den Dimensionen und Zielen der Stadterneuerung und des Stadtneubaus*

Insbesondere in den neuen Bundesländern erreicht das Flächenrecycling Dimensionen der *Erneuerung ganzer Stadtviertel*. In der *Stadt Leipzig* etwa wird die Revitalisierung insbesondere brachgefallener Flächen im Sinne einer qualitativen Aufwertung ganzer Stadtviertel für dringend geboten erachtet. Hier wird versucht, einen offenen Diskussionsprozess mit den Bürgern zu führen. Dabei wird Flächenrecycling in Nah- und Fernziele der Stadtentwicklung eingebettet: Nahziele der Stadtentwicklung sind: geringere Dichte, mehr Freiflächen und mehr Grün in die Viertel zu bringen. Fernziel ist, der Stadt über die Revitalisierung und Stadterneuerung eine bessere Position im Wettbewerb auf der Stadt-Umland-Ebene zu verschaffen. Flächenrecycling sollte als Chance begriffen werden, schon jetzt Flächen zu entwickeln, die in Zeiten des (stadt-)wirtschaftlichen Aufschwungs gezielt angeboten werden können. Auf der kommunalpolitischen Ebene ist hierfür allerdings – über die Kommunalwahlperiode hinaus – eine längerfristige Strategie und Unterstützung notwendig, Flächenrecycling als Chance zur längerfristigen Stabilisierung und Positionierung im Wettbewerb der Regionen zu nutzen.

#### *Flächenrecycling und Maßnahmen der Arbeitsförderung*

In einigen Städten wird die *soziale Komponente der Nachhaltigkeit* besonders betont. Dies erfolgt vor allem im Hinblick auf die Integration Arbeitsloser, Schaffung neuer Arbeitsplätze und durch Qualifizierungsmaßnahmen:

- Einbeziehung von ABM-Maßnahmen (Vergabe-ABM) in Abbrucharbeiten,

- Aufbereitung von Baustoffen, Sanierungsarbeiten als neue Ausbildungsfelder insbesondere für jugendliche Arbeitslose,
- spezielle Angebote für Bauherren durch neue Firmen im Quartier (z.B. Verwertung historischer Baumaterialien, Möbeldesign etc.),
- Unterstützung der lokalen Wirtschaft,
- Gründung eines Vereins für Jugendarbeit im Quartier, unter Beteiligung verschiedener Ämter<sup>97</sup>.

Auch in der *Stadt Duisburg* ist Flächenrecycling verzahnt mit Aufgaben der Wirtschafts- und Arbeitsplatzförderung. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist eine der hauptsächlichen (politischen) Antriebsfedern für Flächenrecycling-Projekte; Aufgabenträger ist eine städtische Gesellschaft für Beschäftigungsförderung (GfB) und auch private Firmen, die z.T. auf den Brachflächen selbst angesiedelt sind. Es wird in bestimmten Berufen ausgebildet, Qualifizierung erworben und es werden bestimmte Berufsbilder geprägt (Fahrer, Asbest-, Abriss-, Montagearbeiten). Zu etwa 30 % können Langzeitarbeitslose längerfristige Arbeitsplätze finden, wobei allerdings die Motivation der Langzeitarbeitslosen angesichts der Bezahlung nur knapp über der Arbeitslosenhilfe ein Problem darstellt.

#### 4.2.3 Bestandsaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen

- Hemmnisse

Zumindest in den geführten Interviews wurden keine wesentlichen Hemmnisse im Hinblick auf verfügbare Informationen über Brachflächen genannt<sup>98</sup>.

- Lösungsansätze

In der *Stadt Leipzig* sind sog. „Brachflächenpässe“ mit nutzungsrelevanten Informationen für etwaige Investoren erarbeitet worden. Das Stadtplanungsamt der *Stadt Stuttgart* will diese Pässe ebenfalls einführen und weiterentwickeln.

Baulückenkataster sowie Gewerbeflächenkataster sind weitere Instrumente, Aufschluss über den Brachflächenbestand zu bekommen<sup>99</sup>. Ferner bestehen Altlastenkataster, die zum Teil auch bei den Landkreisen geführt werden. In der *Stadt Neuruppin* erfolgt der gegenseitige Austausch von flächenbezogenen Daten im Bedarfsfall und bereitet keine Probleme. Die *Stadt Görlitz* hat eine Bestandsaufnahme aller Brachflächen durchgeführt.

---

<sup>97</sup> Beispiele aus dem Projekt *Leipzig-Plagwitz* und aus der *Stadt Neuruppin*.

<sup>98</sup> Zu den in der Umfrage genannten Hemmnissen s.o. 4.1.4.

<sup>99</sup> So etwa in der *Stadt Neuruppin*.

#### 4.2.4 Stadtentwicklung, Bauleitplanung und Flächenrecycling

- Hemmnisse

##### *Unterschiedliche Preis- und Nutzungsvorstellungen von Grundstückseigentümer und Kommune*

Nach Erfahrungen mehrerer Städte stellen die unterschiedliche Vorstellungen zwischen Stadtplanern und den Verwertungsinteressen der Eigentümer ein zentrales Hemmnis dar<sup>100</sup>. Ein besonderes Problem liegt hierbei im Umgang mit den großen Grundstückseigentümern, insbesondere hinsichtlich der Grundstückspreise<sup>101</sup>. Im Hinblick auf Bahnflächen erschweren zahlreiche unternehmerische Umorganisationen eine dauerhafte Kommunikation<sup>102</sup>.

Die *Stadt Bochum* sieht die Gefahr, dass die Flächen nicht an Private verkauft werden und die Vorstellungen der Stadtplanung durch die privaten Verwertungskonzepte unterlaufen werden. Die traditionellen Hemmnisse (Eigentumsverhältnisse, Eigentumsblockade und Altlasten) könnten aber im Grunde als gelöst angesehen werden. Auch die *Stadt Duisburg* sieht in den bestehen unterschiedlichen Nutzungsvorstellungen zwischen Eigentümern und der Stadt, insbesondere im Hinblick auf Bahnflächen, ein Problem.

##### *Dauer der Planungsverfahren*

Nach Auffassung mehrerer Städte stellt die lange Verfahrensdauer der Planungsverfahren ein großes Hemmnis dar. Je länger das Bauleitplanverfahren dauere, um so größer werde die Gefahr, dass sich der Baulandmarkt, der ein sehr schnelllebiger sei, inzwischen verändere. Dies könne dazu führen, dass der Investor im laufenden Verfahren abspringt und sich andere Flächen nimmt. Vor diesem Hintergrund bestehe ein erheblicher Druck „auf der Zeitschiene“. Das zeitaufwendige Verfahren der Bauleitplanung wird eher als abschreckend für ausländische (unter anderem auch amerikanische) Investoren eingeschätzt<sup>103</sup>.

In der *Stadt Neuruppin* ist insbesondere die Überplanung vormals sehr kleinteilig besiedelter Flächen (z.B. Fehrbelliner Tor) sehr aufwändig und überfordert teilweise die personellen Kapazitäten der Verwaltung einer Kleinstadt. Verzögerungen kann es infolge von Nutzungskonflikten schon auf der Ebene der Flächennutzungsplanung geben.

---

<sup>100</sup> Einschätzung der Städte *Bochum, Duisburg, Saarbrücken*.

<sup>101</sup> In diesem Zusammenhang wurde des öfteren – so auch auf dem Workshop vom BMBF zur „Deutsch-Amerikanischen Kooperation zum Thema Flächenmanagement/-recycling“ am 26.10.2000 in Berlin – auf folgenden Aspekt hingewiesen: die Buchwerte für die Liegenschaften seien in der Unternehmensbilanz inzwischen sehr veraltet und stark überbewertet; dies erfordere in absehbarer Zeit eine realitätsnahe Korrektur.

<sup>102</sup> Zu den planungsrechtlichen Konflikten und zu Lösungsansätzen im Verhältnis zur Bahn *Kuschnerus*, ZfBR 2000, Nr. 5, 300 ff.

<sup>103</sup> So die Städte *Stuttgart* und *Leipzig*.

### *Einengung der Flexibilität durch zu detaillierte Vorgaben in Bebauungsplänen*

Zu genaue Vorgaben in Bebauungsplänen erschweren nach Auffassungen der *Städte Leipzig* und *Saarbrücken* die Flexibilität im Prozess des Flächenrecyclings<sup>104</sup>.

Die Schaffung von Bauplanungsrecht wird auch seitens der *Stadt Duisburg* nicht für zwingend gehalten.

#### ■ Lösungsansätze

##### *Kommunale Planungsstrategien und Argumentationen*

Nach *Duisburger* Erfahrung ist es wichtig, dass die kommunale Argumentation bei unterschiedlichen Nutzungsvorstellungen zwischen Stadt und Eigentümer strategisch und gezielt erfolgt<sup>105</sup>.

Im Vordergrund müsse die Flexibilität im Planungsprozess stehen. Hierfür müsse nicht unbedingt Bauplanungsrecht geschaffen werden<sup>106</sup>. Die größte Duisburger Branche sei im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB entwickelt worden. Zielführend sei eine variable Abstimmung des bauplanungsrechtlichen Instrumentariums mit dem Investor.

Auch in der *Stadt Saarbrücken* wird es als vorteilhaft angesehen, wenn noch keine detaillierteren bauplanungsrechtlichen Vorbedingungen bestehen, die die Flexibilität für die Realisierung von Projekten des Flächenrecyclings einengen. So hat es sich für das Saarterassen-Projekt als günstig erwiesen, dass das Gebiet im Rahmen des Landesentwicklungsprogramms eine „weiße Fläche“ darstellte und auch auf den konkreteren Ebenen der Bauleitplanung keine weiteren planungsrechtlichen Vorgaben und Festlegungen bestanden.

Nach Einschätzung in der *Stadt Stuttgart* sollten Planungen maximal zwei Jahre dauern, darüber steige das Risiko des Scheiterns des Projekts.

##### *Weitere hilfreiche Instrumente zur Brachflächenentwicklung*

Das Stadtplanungsamt der *Stadt Stuttgart* arbeitet an einer Broschüre zum Flächenmanagement. Eine beim Umweltamt angesiedelte Projektgruppe zum Flächenrecycling hat unlängst eine Broschüre erstellt<sup>107</sup>.

Instrumente des Stadtumbaus sind in der *Stadt Leipzig* vor allem Gestattungen seitens der Grundstückseigentümer zum Abbruch und zur Entsiegelung der vorhandenen Bausub-

104 Insofern besteht ein Dissens zum UBA-Projekt „Handlungsempfehlungen für Flächenrecycling“, 2000: dort wurde gerade bemängelt, dass die kleinteilige Steuerungswirkung des Bebauungsplans zu wenig in den Untersuchungsprojekten genutzt wurde, vgl. Zusammenfassung in altlasten spektrum 2000, Nr. 1, S. 50.

105 Argumente auf Seiten der Kommunen sind die Förderbedingungen, die die Förderung an öffentliche Träger binden und die Schaffung von Planungsrecht, das für den Grundstückseigentümer eine renditeträchtige Verwertung ermöglicht.

106 Auch nicht aus immissionsschutzrechtlichen Gründen im Hinblick auf genehmigungsbedürftige Anlagen; hier bestehen unterschiedliche Auffassungen.

107 *Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz, Projektgruppe Flächenrecycling in der Fachkonferenz Stadtentwicklung der Lokalen Agenda 21 Stuttgart (Hrsg.)*, Zukunftskonzept zur Lokalen Agenda 21, Flächenmanagement Stuttgart, September 2000.

stanz. Ferner führt die Stadt ein insgesamt recht umfangreiches Entsiegelungsprogramm durch.

In der *Stadt Neuruppin* wird es für sinnvoll erachtet, Flächenrecycling-Vorhaben im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen abzuwickeln und die Aufgabe an Dritte zu übertragen (Entwicklungsgesellschaft, treuhänderischer Sanierungs-/Entwicklungsträger). Oftmals reichten städtebauliche Verträge nicht aus, um zwischen Kommune und Investor erforderliche Vereinbarungen zu treffen.

Der rechtzeitige Erwerb bzw. die Übertragung des Grundstückseigentums auf die Stadt bzw. einen Zweckverband ist nach Auffassung der *Stadt Görlitz* eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektrealisierung.

#### *Strategische Ansätze eines (gemeindeübergreifenden) Flächenmanagements*

Das technische Dezernat der *Stadt Duisburg* hat im Rahmen eines *Behörden-Engineerings* in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung ein vorausschauendes, nachfragerorientiertes Modell zur Nutzung von Brachflächen entwickelt<sup>108</sup>.

In der Stadt und im Umlandgebiet von *Saarbrücken* eröffnet die gesellschaftliche Struktur der städtischen Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung & Co. Flächenmanagement Saarbrücken KG – GIU – interessante Ansatzpunkte für ein übergemeindliches Flächenmanagement. Dies liegt daran, dass sowohl die Stadt als auch der Stadtverband Saarbrücken Gesellschafter sind. Über die GIU wäre es somit möglich, Fragen des Marketings, der Wirtschaftsförderung und eben auch des vorsorgenden Flächenmanagements im gesellschaftlichen Rahmen und im Zusammenhang zu thematisieren und strategisch anzugehen. Dem Flächenrecycling könnte hierdurch eine übergemeindliche Vorrangstellung aufgrund gesellschaftlicher Übereinkunft eingeräumt werden. Indes gehören jedoch 9 Umlandgemeinden zum Stadtverband, die natürlich auch eigene Entwicklungsziele formulieren und diese auch durchsetzen wollen. Nicht zuletzt das Thema Gewerbesteuer führt dazu, dass regionale Strategien und Lösungsansätze im Interesse der Brachflächenrevitalisierung schwer zu finden sind – abgesehen davon, dass es auch Gemeinden gibt, die keine nennenswerten Brachflächen besitzen. Dennoch erscheint eine Thematisierung der vorrangigen Brachflächenentwicklung im Rahmen kommunaler gesellschaftsrechtlicher Organisationsformen als Ansatz, der weiterentwickelt werden könnte. Flankierend müsste jedoch in Richtung regionale Gewerbesteuer oder Aufteilung des Steuereinkommens weitergedacht werden, um dem Kirchturmdenken entgegenzuwirken.

Ein erschwerender Faktor tritt hinzu: Ansätze im Interesse einer Brachflächenwiedernutzung werden dadurch konterkariert, dass die landeseigene Entwicklungsgesellschaft Gewerbegebiete an Verkehrsknotenpunkten (Autobahndreiecken etc.) entwickelt und so gegenläufig Konkurrenz macht.

---

<sup>108</sup> Hierzu näher unter 4.2.5 „Behördliche Zuständigkeiten und Verfahrenskoordination“.

#### 4.2.5 Behördliche Zuständigkeiten und Verfahrenskoordination

- Hemmnisse

##### *Reibungsverluste zwischen beteiligten Behörden*

In allen befragten Städten haben sich Reibungsverluste zwischen den beteiligten Behörden (Stadtplanungs-, Tiefbau-, Hochbau- und Umweltämter, untere staatliche Fachbehörden, Wirtschaftsförderung etc.) ergeben. Es ist fast einhellige Meinung, dass die Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Ämtern verbessert werden kann oder auch muss. Als nachteilig wird eine nur fallbezogene Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Ämtern eingestuft. Das Verwaltungshandeln leide dann unter fehlenden stadtentwicklungspolitischen Vorgaben. Im einzelnen wurde auf folgende Aspekte hingewiesen:

##### *Einwände aus stadtplanerischer Sicht*

Probleme werden in der ämterübergreifenden Kommunikation gesehen. Im Verhältnis zu den Stadtplanungsämtern kann es zu Meinungsverschiedenheiten kommen, wenn die Planung an früheren – auch bauplanungsrechtlich verfestigten – Vorstellungen festhalten will, diese aber für die Realisierung des beabsichtigten Projekts hinderlich sind. In diesen Fällen ist eine kooperative Arbeitsatmosphäre und ein entsprechendes Arbeitsverständnis, das Chancen für Kompromisse eröffnet, von entscheidender Bedeutung (siehe Lösungsansätze).

##### *Einwände aus umweltbehördlicher Sicht*

Problematisch sei die unterschiedliche Sichtweise der Projektplanung/-entwicklung und der Umweltfachbehörden, die z.T. überhöhte, nicht zu realisierende Anforderungen an die Sanierung stellten.

Schwierigkeiten im Verfahren entstünden, wenn sich im Verlauf des Verfahrens umwelt-, insbesondere naturschutzrechtliche Einwände ergeben, z.B. bei Entwicklung geschützter Pflanzen/Arten auf der Brache, die eine erhöhte Ausgleichspflicht im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung nach sich ziehen. Dies sei absurd, weil der Eigentümer nur „rechtzeitig hätte mähen müssen“. Paradox werde es vor allem dann, wenn hierdurch ein Verfahren aus Kosten- oder Zeitgründen scheitere und in der Konsequenz neuer Landschaftsraum verbraucht würde.

##### *Einwände aus verkehrsplanerischer Sicht*

Ein Manko auch für Flächenrecyclingprojekte können bestimmte Erfordernisse für die ÖPNV-Anbindung sein, etwa in dem Fall, dass die Verkehrsplanung einem ÖPNV-Anschluss erst zustimmt, wenn durch das Projekt Arbeitsplätze geschaffen werden. Umgekehrt sind jedoch Flächen für arbeitsplatzschaffende Investoren besonders dann attraktiv, wenn die ÖPNV-Anbindung nachgewiesen werden kann (Blockaden werden dann auch zum Vermarktungsproblem).

### *Einwände aus Sicht der Wirtschaftsförderung*

Es bestehen zum Teil auch unterschiedliche Vorstellungen der Stadtplaner und der Wirtschaftsförderung, insbesondere hinsichtlich gestalterischer und ökologischer Anforderungen.

- Lösungsansätze

#### *Behördenübergreifende Arbeitsgruppen*

In der *Stadt Leipzig* werden Fragen des Flächenrecyclings, der Entsiegelung und des Abbruchs von einer Arbeitsgruppe bearbeitet, die im Amt für Umweltschutz angesiedelt ist. Eine federführende Bündelung von Fragen des Flächenrecyclings wäre am ehesten im Amt für Stadtansanierung geeignet, da dort die größte Nähe zu den Fördermitteln und Instrumenten der Städtebauförderung besteht.

Federführend bei Projekten des Flächenrecyclings ist in der *Stadt Neuruppin* der Fachbereich Stadterhaltung und Stadtentwicklung (hervorgegangen aus dem Stadtplanungsamt und Teilen anderer Fachämter), in welchem eine Fachgruppe die Projektkoordination wahrnimmt. Dieselbe Fachgruppe befasst sich mit der Leitbildentwicklung. Geplant ist eine ständige Leitbildkonferenz, an der sich die Organisationseinheit für Wirtschaftsförderung (jetzt neu angesiedelt bei den Stadtwerken) beteiligt. Bisher erfolgt die Zusammenarbeit zwischen Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung eher projektbezogen.

In der *Stadt Görlitz* ist der Bereich Projektkoordinierung im Bauverwaltungsamt federführend bei Projekten des Flächenrecyclings. Für sinnvoll wird die Bildung einer ämterübergreifenden interdisziplinär besetzten Organisationseinheit erachtet. Die Abstimmung zwischen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung erfolgt einzelfallbezogen. Konflikte zwischen den Ressorts bestehen aufgrund des großen Gewerbeflächenangebots nicht.

#### *Spezielle Organisationsformen als Stabsstellen mit Koordinierungs- und Lenkungsfunktionen*

Das Organisationsmodell für Flächenrecycling in der *Stadt Duisburg* zeichnet sich durch einen ämterübergreifenden Ansatz aus, in dem die verschiedenen Aufgaben des Flächenmanagements, der Behördenkoordination, der Investorensuche und des Marketings sinnvoll aufeinander abgestimmt und miteinander verzahnt sind<sup>109</sup>.

Koordinierungs- und Lenkungsstelle ist das Büro Technisches Dezernat, das im Einzelnen folgende projektbezogenen Aufgaben hat:

- Ämterberatung,
- Projektsteuerung,
- Behörden-Engineering.

Zuständig ist ein einzelner Mitarbeiter, der in etwa im Rang eines Amtsleiters steht, entsprechende Kompetenzen und eine entsprechende Besoldung hat. Seine Aufgaben der zentralen Projektkoordination, Ämterabstimmung einschließlich der Moderation zwi-

<sup>109</sup> Ähnliche Modelle bestehen auch in Dortmund („Projekt Dortmund“, siehe Interview) und nach Aussage der Stadt Duisburg auch in Oberhausen („Oberhausen 2000+“).



schen Ämtern und Investoren, Developern etc. nimmt er über Projektgruppen wahr. Entscheidungen werden an den technischen Beigeordneten rückgekoppelt. Die Kooperation der beteiligten Ämtern wird per Verfügung des Oberbürgermeisters als bindende Vorgabe sichergestellt.

Wesentliche Aufgabe eines vorausschauenden Flächenmanagements, das mit der Investorensuche Hand in Hand geht, ist das *Behörden-Engineering*, das in einem speziellen Faltblatt mit den wesentlichen Informationen für internationale Investoren als „*InvestSupport Duisburg*“ publik gemacht wird. Hierin werden interessierte Investoren auf vorteilhafte computergestützte Dienstleistungen der Stadt im Hinblick auf die Standortsuche für geeignete Gewerbegrundstücke aufmerksam gemacht (dies auch on-line). Hierbei werden auch eine zentrale Koordination, ein zentraler Ansprechpartner sowie eine Baugenehmigungserteilung innerhalb einer Regelzeit von 8 Wochen genannt. Das Faltblatt endet mit Kontaktadressen des Technischen Dezernats und der städtischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft.

In der *Stadt Dortmund* lag die Federführung für Projekte des Flächenrecyclings früher bei der Entwicklungsagentur, angesiedelt bei der Wirtschafts- und Entwicklungsförderung. Nunmehr wird eine neue Organisation mit dem Namen „Projekt Dortmund“ entwickelt (zurzeit des Interviews noch in der Gründungsphase). Angesiedelt ist diese Einheit als Stabsstelle beim Oberbürgermeister (OBM). Zum Projekt Dortmund gehört auch im Wege des Public Private Partnership eine Stiftung, an der private Firmen beteiligt sind, die auch Grundstückseigentümer sind (z.B. Thyssen, Krupp). Die Stabsstelle hat folgende Funktionen:

- Zielgerichtete Bündelung der Ressourcen,
- Setzen von günstigen Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Investoren,
- Akquirierung von Firmen insbesondere der „New Economy“,
- übergreifende Steuerung von Flächenrecycling-Projekten,
- Schaffung von Transparenz durch die verantwortliche Betreuung von Projekten durch bestimmte Mitarbeiter als zentrale, projektmanagende Ansprechpartner (Aufgaben: Behördenkoordinierung, Zeit- und Maßnahmenplan, Bündelungsaufgaben).

Der verantwortliche Projektmanager muss vor allem Erfahrungen mit verwaltungsinternen Entscheidungsabläufen gesammelt haben und zur Motivation der zu beteiligenden Mitarbeiter soziale Kompetenz aufweisen. Projekte können per Verfügung des OBM Priorität erhalten und müssen dann in den Ämtern vorrangig behandelt werden.

#### *Privatrechtliche Organisationsformen*

In der *Stadt Bochum* erfolgt die Entwicklung überwiegend über den Grundstücksfonds/LEG NRW. Zusätzlich handelt federführend die städtische Entwicklungsgesellschaft, wobei die Fachämter in Arbeitskreisen beteiligt werden.

Im Anschluss an die Bildung einer dezernatsübergreifenden Arbeitsgruppe war der entscheidende Motor für die Realisierung des Projekts „Saarterrassen“ in *Saarbrücken* zu-

nächst die Bildung einer speziell für das Flächenrecycling und -management gebildeten städtischen Gesellschaft GIU – Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung & Co. Flächenmanagement Saarbrücken KG (siehe auch oben 4.2.4 und nachfolgend 4.2.6). Darüber hinaus ist die Anbindung von für die Stadtentwicklung wichtigen Projekten an das Hauptdezernat ein entscheidender Faktor, um dem Flächenrecycling den nötigen politischen Rückenwind zu verleihen und ämterübergreifende Lösungen zu beschleunigen.

Als ein entscheidender Punkt für eine erfolgreiche Praxis des Flächenrecyclings wird die Kommunikation der GIU mit den zu beteiligenden Behörden angesehen. Hierbei ist es wichtig, sensibel mit den sich überlagernden Entscheidungskompetenzen zwischen GIU – verantwortlich für Projekte mit oftmals prioritärer Bedeutung und entsprechendem Rückenwind der politischen Spitze – und den verantwortlichen Mitarbeitern in der Verwaltung umzugehen. GIU übernimmt partiell auch planerische Kompetenzen, etwa dann, wenn bestimmte Planungsaufträge projektbezogen vergeben werden. Dies kann zu Friktionen mit den zuständigen Ämtern führen, wenn diese bei solchen Entscheidungen nicht eingebunden werden. Als essentiell wird von Projektleiterebene aus die Bildung eines auf Kooperation angelegten Netzwerkes angesehen. Dies setzt nicht nur einen engagierten Einsatz in bilateralen Gesprächen zwischen Personen in Gesellschaft und Amt voraus sondern bedeutet darüber hinaus, dass auch Erfolge, die sich hauptsächlich im erfolgreichen Projekt manifestieren, auch mit den beteiligten Mitarbeitern geteilt werden, die in den Ämtern aus ihrer Aufgabenstellung über die Projektperspektive hinaus ihren Erfolgsbeitrag geleistet haben.

#### **4.2.6 Sonstiges Projektmanagement**

- Hemmnisse

##### *Langer Realisierungszeitraum des Projekts, Zeitdruck und Bodenmarktveränderungen*

Das gesamte Planungs- und Sanierungsverfahren dauert insgesamt zu lange vor dem Hintergrund des sich schnell wandelnden Immobilienmarkts. Dies birgt die Gefahr, dass der Investor während des laufenden Verfahrens ein anderes Grundstück favorisiert. Aus Investorensicht ist die Verlässlichkeit der Kommune über das gesamte Verfahren der entscheidende Gesichtspunkt.

##### *Haftungsfragen und Kostenrisiken*

Die Frage nach der Haftung bei Altlasten stellt ein Haupthemmnis im Hinblick auf Kostenrisiken für die Kommune dar. Dies gilt vor allem bei privaten Grundstückseigentümern (Konkurse), weniger bei öffentlichen Eigentümern. Die Kommunalpolitik verlangt, dass die Kommune nicht allein die Risiken trägt. Ohne Haftungsfreistellung findet sich kein Investor.

### *Mangel an personellen Ressourcen und fachlich qualifizierten Verfahrensmanagern*

Aus Sicht der *Stadt Leipzig* besteht ein erheblicher Mangel an personeller Qualifikation für die fachübergreifende Koordination (Management) des komplexen Entscheidungsprozesses. Derzeit ist nicht absehbar, wie und wann dieser Mangel behoben werden kann.

Auch aus Sicht der *Städte Neuruppin* und *Görlitz* sind die finanziellen und personellen Ressourcen der Verwaltung für eine optimale Koordination von größeren Projekten zu gering. Oftmals müssten die Interessen sehr vieler Flächeneigentümer bzw. Flächeninteressenten berücksichtigt werden, was einen hohen personellen Aufwand bedeute.

#### ■ Lösungsansätze

##### *Minderung des Zeitdrucks durch Effektivierung des Verfahrensmanagements und Verbesserung der finanziellen Förderbedingungen*

Das Verfahrensmanagement muss verbessert werden, damit schnellere Lösungen das Realisierungsrisiko mindern und der Immobilienmarkt sich nicht schon wieder verändert hat. Die Finanzierung muss verbessert werden (auch hinsichtlich von Fördergeldern), damit weniger Druck auf der Zeitschiene besteht.

##### *Verzahnung organisatorischer Ansätze beim Flächenrecycling mit Konzepten der Verwaltungsreform*

Komplexe, übergreifende Fragestellungen wie das Flächenrecycling müssten nach Auffassung der Interviewpartner in *Leipzig* im Gesamtzusammenhang mit organisatorischen Fragen der Verwaltungsreform gesehen und angegangen werden.

##### *Spielarten des Public Private Partnership*

In der Stadt Duisburg bestehen verschiedene Spielarten des *Public Private Partnership*, zum Teil auch über die Bildung kommunaler Mehrheitsgesellschaften mit privater Beteiligung. Bei geschickter Argumentation und strategischer Vorgehensweise sind Kompromisse und echte „Win-win“-Lösungen realisierbar, die sowohl den Verwertungsinteressen des Eigentümers als auch den Entwicklungszielen der Stadt entsprechen.

Altlasten stellten bei Einschaltung des Grundstücksfonds/LEG NRW kein Verfahrenshindernis dar, weil die Kosten für etwaige Altlastensanierungen bis zu zwei Jahre nach der Veräußerung des Grundstücks vom Grundstücksfonds getragen werden.

Bei den Altlasten besteht auch nach Auffassung in der *Stadt Dortmund* an sich nur noch ein Problem bei der Abdeckung des „Restrisikos“, also des Risikos unvorhergesehener Kosten. Die Altlastengefahr an sich ist aufgrund langjähriger Erfahrungen und technisch ausgereifter Verfahren kein wirkliches Problem mehr. Beim Restrisiko seien Versicherungen hilfreich.

Im übrigen gilt nunmehr § 4 Abs. 6 BBodSchG: hiernach haftet grundsätzlich der frühere Eigentümer, der nach dem 1.3.1999 sein Eigentum übertragen hat, wenn er die Altlasten

kannte oder hätte kennen müssen<sup>110</sup>. Die Haftungsfrage stellt sich für das Restrisiko unvorhergesehener Kostensteigerungen; hier wären Versicherungen vorteilhaft.

### *Strategisches Projekt- und Flächenmanagement über eine städtische Gesellschaft*

In der *Stadt Saarbrücken* wurde die zuvor schon erwähnte Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung & Co. Flächenmanagement Saarbrücken KG – GIU – gegründet, um eine integrierte Bewältigung von Fragen des Flächenmanagements, -recyclings, des Marketings und der Wirtschaftsförderung voranzutreiben. Die Gesellschaft, an der die Stadt Saarbrücken mit 48 % sowie der Stadtverband Saarbrücken, die Stadtwerke Saarbrücken und die Sparkasse Saarbrücken mit jeweils knapp 18 % beteiligt sind, wurde u.a. auch aus strategischen Gründen gegründet. Aus Sicht von Flächenentwicklung und Wirtschaftsförderung wurde es für notwendig erachtet, eine privatrechtliche Organisationsform zu wählen, eine GmbH, die – ausgelagert aus der Verwaltung und ihren politischen Entscheidungsabläufen – flexibler am Markt und im Umgang mit potentiellen Investoren agieren kann. Kommunikative und atmosphärische Probleme, die manches Privatunternehmen im Umgang mit behördlichen Verfahrenswegen und öffentlich-rechtlichen Entscheidungsabläufen haben mag, könnten nach Auffassung der Gesellschaftsgründer durch ein eher stadt-unternehmerisch ausgerichtetes Handeln auf einer „verwandten“ Ebene leichter überwunden werden.

Mittlerweile hat die GIU ihre ursprüngliche Rolle im Sinne einer klassischen Wirtschaftsförderung erweitert. Dies gilt zum einen hinsichtlich des Flächenmanagements, das wegen der Mitgliedschaft des Stadtverbandes Saarbrücken in der GIU überörtliche Relevanz im Wirken der Gesellschaft bekommen hat. Zum anderen wurde nicht lange nach Gründung der GIU deutlich, dass allein Entwicklung und Verkauf der Flächen nicht ausreichen, um ein erfolgreiches Flächenmanagement und -recycling zu realisieren. Die GIU kümmerte sich daher verstärkt um Fragen des Marketings, entwickelte ein Logo, das sich bewusst vom Negativ-Image einer Altlastfläche absetzt und ebenso bewusst junge Unternehmen aus der „New Economy“ aus einem Gründerzentrum heraus mit Initial- und Pionierwirkung auf den Saarterrassen ansiedeln konnte. Diese Strategie ist offensichtlich erfolgreich gewesen, denn mittlerweile sind einige junge Unternehmen aus der Informations- und Kommunikationsbranche nachgefolgt. Die meisten Büroflächen, die noch fertiggestellt werden müssen, sind schon jetzt vermietet.

Mehrere Projektleiter sind unterhalb der Geschäftsführung und der Prokuristen für die Koordinierung der unterschiedlichen Verwaltungsverfahren und Ämterbeteiligungen, für Fragen der finanziellen Förderung und des Marketings zuständig. Sie stellen je nach Bedarf Teams mit Fachleuten zusammen, um das Projekt zu einem erfolgreichen Ende zu bringen.

Die GIU ist nach Einschätzung des Projektleiters Saarterrassen als Unternehmen in Privatrechtsform eher in der Lage, privatwirtschaftliche Preise am Markt zu verlangen. Die Erlöse liegen etwa 40-50 % über denen, die die Stadt auf der grünen Wiese verlangen kann.

---

<sup>110</sup> Diese Regelung ist – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – derzeit sehr umstritten; es sind Gerichtsverfahren zur Frage anhängig, ob diese Haftung durch privatrechtliche Vereinbarungen ausgeschlossen werden kann; soweit ersichtlich, ist noch keine verfassungsgerichtliche Entscheidung ergangen.

Trotz dieses Preisunterschieds bestehen angesichts der Attraktivität und des Images des Saarterrassen-Projekts keine Schwierigkeiten, die Flächen an Investoren zu verkaufen. GIU versucht hierbei, alle flexiblen Instrumente des Grunderwerbs (Leasing, Mietkauf etc.) je nach Situation und Investorenbedürfnissen einzusetzen.

#### 4.2.7 Kosten/Finanzierung/Förderung

Insbesondere beim Thema Förderbedingungen ergeben sich sehr verschiedene Aussagen im Hinblick auf die jeweiligen Förderprogramme. Die Erfahrungen und Einschätzungen in den einzelnen Bundesländern und den Städten liegen hierbei weit auseinander. Veralgemeinerungsfähige Aussagen lassen sich wegen der Verschiedenartigkeit der Förderbedingungen in den einzelnen Bundesländern nicht treffen. Ein großes Maß an Differenzierung ist hier erforderlich. Auch im Hinblick auf die Förderung durch EU-Mittel sind z.B. bessere Chancen für europäische Grenzregionen zu beachten.

##### ■ Hemmnisse

##### *Mangel an spezifisch auf Flächenrecycling ausgerichteten Förderbedingungen*

In Sachsen wird bemängelt, die Förderrichtlinien seien zu sektoral (rein auf Gewerbe- oder Wohnungsbauförderung) ausgerichtet und könnten so nicht optimal für Flächenrecycling genutzt werden<sup>111</sup>. Die Förderstruktur und die Eigentumslage korrelierten nicht. Die Kommunen in Sachsen besäßen nur ca. 2 % der Flächen, für die wegen des erforderlichen kommunalen Eigentums die Förderung in Betracht komme. Der Rest sei im Eigentum von überwiegend kleineren GmbH, die die Grundstücke von der Treuhand-Liegenschafts-Gesellschaft (TLG) verkauft bekommen haben und mit der Entwicklung überfordert sind.

Auch nach Erfahrungen in der *Stadt Dortmund* bestehen Schwierigkeiten bei der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA). Hier werde der sog. „überwiegende Primäreffekt“ verlangt: Betriebe müssen Produkte über den örtlichen Bezug hinaus absetzen. Dies führe zu Schwierigkeiten, wenn man Projekte mit Ansiedlung des örtlichen Handwerks oder mit Kleinbetrieben fördern lassen wolle.

##### *Mangelhaft abgestimmte Förderprogramme und zu langer Instanzenweg für EU-Fördergelder*

Angesichts unabgestimmter Landesförderungen im Land Sachsen würden EU-Förderprogramme immer wichtiger. Hierbei sei aber der „Instanzenweg“ über Bund, Land, Regierungspräsidium und Kreis viel zu lang. Interessenskonflikte erschweren die Kommunikation und Umsetzung zwischen EU und Projektebene.

---

<sup>111</sup> Dies gelte z.B. im Hinblick auf die „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Förderung), eine Erfahrung, die auch im ExWoSt-Programm des BBR „Nutzungsmischung auf Brachflächen“ gemacht wurde.

### *Mangelnde Eigenmittel zur Ko-Finanzierung von Fördergeldern*

Probleme bestehen vor allem bei kleineren Kommunen, die sich außer Stande sehen, für die Aufbereitung von Brachflächen in Vorleistung zu gehen. Insbesondere in den neuen Bundesländern stehen die für einen evtl. Abriss von Wohnraum zusätzlich zu den Fördergeldern erforderlichen Eigenmittel oftmals nicht zur Verfügung.

#### ■ Lösungsansätze

##### *Flexiblere Verwendungsmöglichkeiten von Mitteln aus der Altlastenfreistellung für die Baureifmachung*

Mittel aus der Altlasten-Freistellung müssten flexibler auch für die Baureifmachung und nicht nur für die Sanierung genutzt werden können.

##### *Anderweitige Finanzierungs- und Mobilisierungsmöglichkeiten*

Nach Auffassung der *Stadt Leipzig* sollten Finanzierungsmöglichkeiten durch die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung näher geprüft werden. Hier bestehe eine Verbindung zum kommunalen Flächenmanagement: Investoren könnten Ausgleichsmaßnahmen in Form von Flächenrecycling auf Flächen aus einem kommunalen Flächenpool durchführen bzw. finanzieren.

Die öffentliche Hand sollte Flächen aus einem mit öffentlichen Mitteln gespeisten Flächenfonds erwerben können.

Der Weg für die öffentliche Hand, Flächen aus Konkursverfahren heraus zu erwerben, sollte stärker beschritten werden (so die Praxis in Sachsen-Anhalt).

##### *Konzentration von Förderrichtlinien auf die Entwicklung von Brachflächen*

Nach Einschätzung in der *Stadt Dortmund* bewirken die Förderrichtlinien des Landes eine vorrangige Entwicklung von Projekten auf Brachflächen.

Nach Auffassung in der *Stadt Duisburg* sind Fördermittel in NRW bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten in ausreichender Weise vorhanden (EU: EFRE-Mittel, Ziel II-Phase 5, 2001-2006; Landesmittel: Infrastrukturmittel RWP). Schwierigkeiten beruhten meist auf Informationsdefiziten (z.B. Einzelfragen zum Begriff der „rentierlichen Gesamtmaßnahme“); die Anträge seien in der Regel leicht auszufüllen. Selbst Eigenmittel der Stadt könnten bei geschickten Modellen des PPP über vertragliche Regelungen auf den Eigentümer umgelegt werden.

Die *Stadt Saarbrücken* hat aufgrund ihrer Grenzlage vorteilhafte Bedingungen, um insbesondere an EU-Fördermittel heranzukommen. Es bestehen mittlerweile ausgewiesene Kompetenzen im Einwerben von Fördergeldern aufgrund von langjährigen Erfahrungen mit europäischen Projekten. Aus dem Projekt „Urban 21“ hat sich ein Kompetenzzentrum für europäische Fördermittel entwickelt, das nunmehr als dauerhafte Verwaltungseinrichtung für die Stadt arbeitet.

#### 4.2.8 Vermarktung der Flächen

- Hemmnisse

##### *Überangebot von Brachflächen*

Vielfach besteht ein generelles Flächenüberangebot bei geringer Nachfrage, so dass eine mittelfristige Vermarktung (resp. Brachflächenaufbereitung) unrealistisch erscheint. Insbesondere in den neuen Bundesländern existiert ein Überangebot an Wohnbestand und auch die gewerbliche Nachfrage ist relativ gering. Selbst bei realisierten Projekten bestehen oftmals noch erhebliche Vakanzen.

Aus der *Stadt Bochum* wurde auf Vermarktungsprobleme hingewiesen, obwohl seitens der städtischen Entwicklungsgesellschaft und der Wirtschaftsförderung alles versucht worden sei, um Investoren zu finden.

In *Neuruppin* gibt es zwar ebenfalls insgesamt ein Flächenüberangebot, jedoch sind die 2 prioritären Schlüsselprojekte auf alten Flächen (Seetorviertel, Fehrbelliner Tor) so günstig gelegen (am Ruppiner See, angrenzend an klassizistische Altstadt), dass eine mittelfristige Vermarktung unter Beachtung der stadtentwicklungspolitischen Vorstellungen realistisch erscheint.

##### *Preiskonkurrenz insbesondere auf der „grünen Wiese“*

Alle Interviewpartner wiesen auf die Preiskonkurrenz hinsichtlich der Flächenentwicklung im Umland hin. So besteht nach *Dortmunder* Erfahrungen ein erhebliches Preisgefälle bei den Grundstückspreisen im Vergleich zu den Umlandgemeinden. In *Dortmund* müsse für Gewerbegebiete bis zu 100 DM/m<sup>2</sup> heruntergegangen werden, was im Vergleich zu süddeutschen Verhältnissen sehr wenig sei. Im Umland werde aber zum Teil für 50 DM/m<sup>2</sup> angeboten. Auch aus der Sicht *Bochums* ist interkommunale (Preis-)Konkurrenz naturgemäß für die Vermarktung hinderlich.

##### *Vermarktungsrisiken aufgrund zeitlicher Verzögerungen*

Bei zu langer Verfahrensdauer steigen die Risiken, die Fläche erfolgreich vermarkten zu können. Die Zeitdauer für die Vermarktung übersteigt oftmals den Zeitraum der Planung. Dies birgt die Gefahr „überholter Planungen“, so dass Neuplanungen nötig werden, die wiederum Zeit und Geld kosten.

##### *Sonstige Vermarktungerschwernisse*

Mangelnde ÖPNV-Anbindung ist ein Hindernis bei der Vermarktung, wenn für ÖPNV-Anschluss als Verkaufsargument aber der Nachweis der Schaffung von Arbeitsplätzen erforderlich wird<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Erfahrungen in der *Stadt Stuttgart*.

- Lösungsansätze

*Verzahnung von vorausschauendem Flächenmanagement, Wirtschaftsförderung und Flächenrecycling*

Eine frühzeitige, nachfrageorientierte Vermarktung ist ebenfalls Teil des „InvestSupport Duisburg“ im Rahmen des *Behörden-Engineerings*. Vorausschauendes Flächenmanagement im Sinne einer frühzeitigen strategischen Entwicklung geeigneter Brachflächen wird in diesem Modell mit Marketing und Investorensuche verbunden. Zum Marketing-Konzept gehört auch ein spezielles Faltblatt mit den wesentlichen Informationen für internationale Investoren. (Computergestützte) Städtische Dienstleistungen für Investoren auf Standortsuche werden auf diese Weise publik und Interesse für geeignete Gewerbegrundstücke kann geweckt werden. Über das In-Aussicht-stellen einer zentralen Koordination, zentraler Ansprechpartner sowie Verfahrensbeschleunigungen hinaus enthält das Faltblatt Kontaktadressen des Technischen Dezernats und der städtischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft. Flankierend werden Auftritte auf internationalen Immobilienmessen organisiert und pressewirksame Maßnahmen ergriffen<sup>113</sup>.

Auch in der *Stadt Saarbrücken* wird der Ansatz verfolgt, Fragen des Flächenmanagements, -recyclings, des Marketings und der Wirtschaftsförderung integriert und damit im Zusammenspiel zu bewältigen. Dies ist vor allem Aufgabe der zuvor schon erwähnten Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung & Co. Flächenmanagement Saarbrücken KG – GIU (s.o. 4.2.4, 4.2.5 und 4.2.6).

#### 4.2.9 Rahmenbedingungen

- Hemmnisse

*Baulandmarktbedingungen und konkurrierende Förderung für Bauen „auf der grünen Wiese“*

Die Baulandpreise insbesondere für Eigenheime im Außengebiet sind konkurrenzfähiger als die Preise für Objekte, die auf Brachflächen entwickelt werden. Dieses Konkurrenzproblem wird durch Förderprogramme für den Eigenheimbau auf der grünen Wiese noch verschärft. Der Bund hat sich aus der Städtebauförderung weitestgehend zurückgezogen, das Land Baden-Württemberg etwa trägt in der Regel 60 % und die Kommune 40 % der Mittel.

*Mangelnde ressortübergreifende Kooperation auf Landesebene im Interesse der Förderung des Flächenrecyclings*

Auf Landesebene wird teilweise (so in Sachsen) eine unzureichende Kooperation der beteiligten Ministerien (Finanzen, Wirtschaft, Bauen, Umwelt) bemängelt, um nicht zuletzt auch im Hinblick auf die finanzielle Förderung das fachübergreifende Thema „Flächerecycling“ nachhaltig zu unterstützen.

---

<sup>113</sup> Siehe auch 4.2.5 „Behördliche Zuständigkeiten und Verfahrenskoordination“.



### *Interkommunale Konkurrenz*

Eine erhebliche interkommunale Konkurrenz im Stadt-Umland-Gebiet und zwischen Nachbarstädten mindert die Chancen für Flächenrecycling-Projekte. Der Kostendruck steigt dadurch, dass clevere Investoren die Städte preislich gegeneinander ausspielen und so Projekte an den Rand der Unrentabilität gedrängt werden. Die Stadt-Umland-Konkurrenz um die Ansiedlung von Gewerbe ist harsch und erfordert ein offensives Marketing<sup>114</sup>.

### *Primat ökonomischer Zielstellungen auf der kommunalpolitischen Ebene*

De facto kommt seit geraumer Zeit der Wirtschaftsförderung im kommunalpolitischen Raum der stärkste Einfluss zu: Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist die entscheidende Messlatte für politischen Erfolg. Es häufen sich Hinweise, dass die Beteiligung der Ämter, die Umweltbelange vertreten, signifikant schwächer geworden ist. Das Thema Flächenverbrauch muss in der politischen Diskussion eine stärkere Gewichtung bekommen. Die Frage ist, welche Strategien hierfür zu ergreifen sind. Evtl. müssen Chancen des Flächenrecyclings stärker herausgestrichen werden, insbesondere im Hinblick auf ökonomische Aspekte und im Hinblick auf Arbeitsplätze.

### *Rechtliche Rahmenbedingungen*

Schwierigkeiten werden des öfteren im Hinblick auf die unterschiedlichen Genehmigungsanforderungen gesehen, vor allem in den Fällen, wo im Hinblick auf etwaige Grundwasserverunreinigungen das Wasserrecht ins Spiel kommt. Wenn es in der Folge schwierig wird, pragmatische Lösungen zu finden, führt dies regelmäßig zu zeitlichen Verzögerungen, die den Realisierungsdruck auf das Projekt deutlich erhöhen.

In Sachsen wird beklagt, dass der Freistaat den Kommunen beim Vorliegen von Altlasten rigide Vorgaben macht. Die Kommunen dürften Altlastflächen nicht erwerben, betroffene B-Pläne würden aus Sicht übergeordneter Behörden für angreifbar gehalten. Erleichterungen bestünden de facto nur, wenn der Verursacher per öffentlich-rechtlichem Vertrag zur Sanierung herangezogen werde<sup>115</sup>.

### *Kontraproduktive steuerliche Rahmenbedingungen*

In den meisten der interviewten Städte wurde auf die kontraproduktive Steuerungswirkung der steuerlichen Rahmenbedingungen hingewiesen. Dies gelte für das Modell der Bodensteuer<sup>116</sup>, das nach wie vor das spekulative Horten von Grundstücken fördere

---

114 So etwa die Einschätzung in den *Städten Stuttgart und Dortmund*.

115 So die Information aus der *Stadt Görlitz*.

116 Vgl. hierzu schon die Kritik und die Reformvorschläge bei *Apel/Henckel u.a.*, Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16, 1995, S. 11 ff. und 131 ff.

ebenso wie für die Mineralölsteuer und Einkommenssteuer-Kilometerpauschale, die den Trend zum Wohnen/Eigenheim im Außengebiet begünstigten<sup>117</sup>.

Es ist kritisch festzuhalten, dass regional-, bauleit- und verkehrsplanerische Ansätze im Interesse des Flächensparens und der Verkehrsreduzierung in der Wirkung relativ ohnmächtig gegenüber der mächtigen Verhaltenssteuerung steuerlicher Instrumente sind, über die sich Verkehrssteigerungen und Zersiedelung in barer Münze auszahlen.

#### ■ Lösungsansätze

##### *Verknüpfung von themenverwandten Förderprogrammen*

Flächenrecycling sollte nach Auffassung in *Leipzig* stärker mit dem Programm „Soziale Stadt“ verknüpft werden. In den neuen Bundesländern sind oftmals Kernpunkte des Auftrags der „Sozialen Stadt“ Fragen des Stadtumbaus und der Erneuerung von problematischen Vierteln/Quartieren. Eine bessere Integration der Stadterneuerungsprogramme wäre hilfreich.

##### *Rechtliche und ökonomische Sanktionierung zusätzlichen Flächenverbrauchs*

In einigen Städten wurde die Auffassung vertreten, der zusätzliche Flächenverbrauch müsste durch eine Flächenverbrauchsabgabe sanktioniert werden, wodurch Brachflächen preislich besser konkurrieren könnten.

##### *Verbesserung des Marketings durch Betonung der Vorteile des Flächenrecyclings*

Insbesondere der Stadt-Umland-Konkurrenz muss mit einem offensiven Marketing begegnet werden, das die harten und weichen Standortvorteile der Ansiedlung auf städtischen Brachflächen herausstellt.

##### *Rechtliche Begründungspflichten für die Nichtnutzbarkeit von Brachflächen*

In einigen Städten wurde der Auffassung zugestimmt, die Kommunen müssten bei der Wohn- und Gewerbeflächenausweisung begründungspflichtig dafür sein, dass sich keine Brachflächen für die Bauleitplanung nutzen ließen. Insofern sei eine gesetzliche Änderung im BauGB nötig.

##### *Entwicklung kooperativer Strategien*

Kooperative Strategien zur Gewerbeansiedlung bzw. Wiedernutzung von Brachflächen werden grundsätzlich für sinnvoll gehalten. Jedoch wurden insbesondere in den neuen Bundesländern in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung durch die zwischen den

---

<sup>117</sup> Auch das neue steuerliche Modell der Entfernungspauschale setzt nach Einschätzung der Wissenschaft und der städtischen Praxis im Rahmen einer Diskussion im Institutsausschuss des Difu im Dezember 2000 nach wie vor die falschen Impulse, indem weite Fahrstrecken aus den Wohn-Außengebieten in die Innenstädte steuerlich belohnt werden und damit der weiteren Zersiedelung Vorschub geleistet wird.

Gemeinden unkoordinierte Ansiedlungspolitik Tatsachen geschaffen, die auf längere Zeit wirken und ein Umsteuern kaum ermöglichen.

#### *Ausbau des Modells öffentlicher Grundstücksfonds*

In Sachsen wird die Bildung eines Grundstücksfonds (LEG) ähnlich wie in NRW für hilfreich gehalten, um angesichts der komplizierten Eigentumsverhältnisse mehr Flächen mobilisieren zu können.

#### **4.2.10 Deutsch-amerikanischer Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Städten**

Die folgenden Fragestellungen oder Themengebiete sind aus Sicht der Interviewpartner von besonderem Interesse im Rahmen eines deutsch-amerikanischen Wissens- und Erfahrungsaustausches.

#### *Projektmanagement und Verfahrenskoordination*

- Gibt es Verfahrens- und Planungsansätze in den USA, die weniger Zeit beanspruchen als in Deutschland?
- Wie sind die Anforderungen an die personelle Qualifikation des Koordinators für Flächenrecycling-Projekte; gibt es solche Personen in den Städten und wie hat man sie qualifiziert?
- Welche Modelle der Projektorganisation und Verfahrenswege für Public Private Partnership bestehen in den USA?
- Welche kommunalen Strategien, Handlungs- und Verfahrensmodelle werden beim Public Private Partnership verfolgt?
- Gibt es Beispiele für die Optimierung der inneren Organisation im Interesse des Flächenrecyclings?
- Welche Wege zur Schaffung von Akzeptanz für Flächenrecyclingprojekte werden gegangen?

#### *Finanzierungsstrategien und -instrumente, Versicherungsmodelle*

- Wie wird in den USA Kapital zur Finanzierung der Altlastensanierung aufgebracht?
- Welche Modelle, privates Kapital zu akquirieren, existieren in den USA?
- Interesse an einem Austausch über Förderinstrumente und -verfahren?
- Welche Versicherungsmodelle existieren in den USA?

### *Modelle des Flächenmanagements*

- Gibt es Modelle der Bereithaltung nutzbarer Flächen?
- Welche Möglichkeiten einer umsetzungsorientierten Flächenmobilisierung bestehen?
- Existieren Modelle des Flächenmanagements und der Vermeidung von längerfristigen Brachflächen?

### *Innovative Planungsstrategien und -modelle*

- Existieren Beispiele für erfolgreiche „Initialnutzungen“, das heißt für Nutzungen, die einen Anreiz für weitere Investoren gegeben haben?

### *Marketing*

- Welche Strategien und Instrumente der Vermarktung werden verfolgt bzw. angewandt?
- Wie kann bei Brachflächen Entwicklungsnachfrage, wie können Bedarfe erzeugt werden?

### *Rahmenbedingungen*

- Wie nimmt der Staat Einfluss auf das Flächenrecycling?
- Welches sind die entscheidenden Rahmenbedingungen für das Flächenrecycling (Grundstücksmarkt, Flächennachfrage, Umwelanforderungen, Eigentumssituation, Fördermöglichkeiten, insbesondere Innenstadtförderung, Marketingstrategien)?

### *Erfahrungsaustausch zwischen den Städten*

- Es wurde großes Interesse mehrerer Städte an einem deutsch-amerikanischen Wissens- und Erfahrungsaustausch in den genannten Themenfeldern bekundet (vor allem zielgerichtete persönliche Kontakte zu Praktikern und Internet-Möglichkeiten). Es werden Chancen für einen Impuls von dieser Seite aus für die Akteure in der Stadt gesehen.

## **4.3 Erkenntnisse aus Interviews und Veranstaltungen bei Forschungseinrichtungen und Planungsbüros**

Die durchgeführten Fachgespräche betrafen sowohl übergreifende Fragestellungen zum Gesamtzusammenhang zwischen Flächenrecycling, Flächenmanagement, Baulandpolitik und Baulandmarkt als auch konkrete Erfahrungen mit Modellen der Nutzungsmischung

auf Brachflächen (unter Bezug auf Projekte des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau – ExWost“)<sup>118</sup>.

#### 4.3.1 Situationsbeschreibung, aktuelle kommunale Handlungsfelder und Optimierungsansätze beim Flächenmanagement und Flächenrecycling

##### *Situationsbeschreibung*

Bei einer Ausgangslage von mehr als 120 ha Flächenverbrauch pro Tag bekommt der auf über 128 000 ha geschätzte Bestand an Brachflächen eine immer höhere Relevanz als Potential für zukünftige bauliche und gewerbliche Nutzungen<sup>119</sup>.

Eines der Hauptprobleme beim Flächenrecycling in den 70er und 80er Jahren, nämlich die mangelnde Verfügbarkeit der Flächen infolge einer Blockadehaltung der Eigentümer, besteht inzwischen nicht mehr in dem Maße wie in früheren Zeiten<sup>120</sup>. In den 90er Jahren hat sich die Eigentumsblockade vermindert. Die großen Konzerne wie die Deutsche Bahn, Post, Telekom und auch die Konzerne im Ruhrgebiet (Thyssen/Krupp) halten ihre Grundstücke nicht mehr nur noch als Sicherheiten für Kredite zurück, sondern wollen diese zusehend im Wege eines „Facility Managements“ aktiv am Markt verwerten. Hintergrund könnte auch eine Verbesserung der unter Druck gekommenen Unternehmensbilanzen im Interesse des „Shareholder Value“ sein. Es bestehen allerdings überwiegend überzogene Preisvorstellungen der Eigentümer. In diesem Punkt können Altlasten zur Dämpfung unrealistischer Preisvorstellungen „heilsam“ sein.

Das Verfahren der Altlastensanierung ist nach den Erfahrungen der 80er Jahre routiniert. Federführend sind meistens Stadtplanungsamt und Wirtschaftsförderung, die Umweltämter werden frühzeitig eingebunden. Es bestehen überwiegend Lenkungsgruppen oder Koordinationsteams. Die Altlastensanierung stellt nach Einschätzung vom BGS aufgrund der gemachten Erfahrungen im Ruhrgebiet und aufgrund der technischen Verfahrenssicherheit kein besonderes Risiko mehr da.

Brachflächen entstehen meistens infolge von Betriebsverlagerungen. Die Betriebe benötigen neue Standorte, Entscheidungen werden aus Sicht der Kommunen schnell getroffen, so dass dann akuter Handlungsbedarf zur Bereitstellung geeigneter Flächen besteht.

---

118 Ansprechpartner waren das *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)* in Bonn, das *Büro für Gewerbeplanung und Stadtentwicklung (BGS)* in Dortmund, die *Projektgruppe Stadt + Entwicklung* in Leipzig und der *Arbeitskreis Flächenrecycling, Industriebrachen, Grundwasserschutz – Umweltgerechte Revitalisierung von Altlaststandorten (FIGURA)*, Versuchseinrichtung zur Grundwasser- und Altlastensanierung (VEGAS) am Institut für Wasserbau an der Universität Stuttgart.

119 Zahlen nach *Barczewski*, Projektgruppe FIGURA, Vortrag auf dem Workshop „Nachhaltige kommunale Boden- und Flächenbewirtschaftung“ der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg am 19.7.2000.

120 So die Einschätzung des *Büros für Gewerbeplanung und Stadtentwicklung (BGS)*, Dortmund; BGS hat mehrere Projekte auch außerhalb des Ruhrgebiets begleitet und eine aktuelle Studie zum Flächenrecycling erarbeitet – *Kahnert/Rudowsky*, Wiedernutzung von Brachflächen. Eine Dokumentation von Fallbeispielen, Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg Nr. 144, November 1999. BGS hat ferner auf einem Difu-Seminar „Wiedernutzung von Industrie-, Gewerbe- und Militärfächen - Eine Zwischenbilanz“ vom 22.-24.11.1999 in Berlin, einen Vortrag zum Thema „Wiedernutzung brachgefallener Areale - Entwicklungen, Aufgaben, Handlungsempfehlungen“ beigesteuert

Für das Flächenrecycling, an dem eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure aus verschiedenen Lebensbereichen mit entsprechenden Rahmenbedingungen beteiligt sind, spielen mehrere Arbeitsfelder eine steuernde Rolle. Diese Felder – nach der Projektgruppe FIGURA „Module“ genannt – beziehen sich auf

- Standortkriterien und Bewertung,
- Planung und Genehmigungen,
- Projektentwicklung,
- Baureifmachung,
- Rechtslage und Haftungsfragen,
- Denkmalschutz,
- Kommunikation,
- Finanzierung,
- Vermarktung<sup>121</sup>.

#### *Aktuelle Problem- und kommunale Handlungsfelder*

Nach Einschätzung vom BGS gilt allgemein: Sei die Finanzierung gesichert – so etwa in NRW beim Eigentumserwerb und der Entwicklung durch Grundstücksfonds und LEG oder durch spezifische Förderprogramme wie in Baden-Württemberg –, so treten keine wesentlichen Hemmnisse im Hinblick auf Kostenfragen bei Altlastensanierung und Erschließung auf. Beim Grundstücksfondsmodell werde für eine zweijährige Frist ab Eigentumserwerb die Haftung für Altlasten übernommen. In anderen Ländern als in NRW und BW (mit Abstrichen auch Thüringen und seine Landesentwicklungsgesellschaft – LEG) seien Kostenprobleme wesentlich relevanter.

Für das Flächenrecycling werden bei BGS drei zentrale Hemmnisse gesehen:

- Überhöhte Preisvorstellungen und von den Vorstellungen der Stadtplanung abweichende Nutzungsvorstellungen der Flächeneigentümer,
- Kosten der Grundstücksaufbereitung,
- Vermarktung bei mangelnder Nachfrage.

Speziell bei der Entwicklung von *Gewerbeflächen* in städtischen Innenbereichen existieren laut BGS derzeit drei Problemkreise:

- Erschließungskosten,
- Immissionskonflikte (allerdings infolge technischer Fortentwicklung mit abnehmender Tendenz),
- Altlastenproblematik.

Im komplexen Wirkungsgefüge des Flächenrecyclings haben sich nach den Erfahrungen der FIGURA-Projektgruppe im Schwerpunkt folgende Problemfelder herauskristallisiert:

---

<sup>121</sup> Zusammenfassung nach *Barczewski*; vgl. auch *Juckenack/Barczewski/Schrenk*, Flächenrecycling und Flächenmanagement in Ballungsräumen. Ein Ansatz zur Strukturierung: der Projektverbund „Figura“ in Baden-Württemberg, TerraTech 1999, Nr. 5, S. 50 ff.

- Wertminderung durch Schadstoffe, Wertermittlung ohne Folgenutzung, subjektive Kriterien, Standortimage (Standortkriterien und Bewertung),
- Unzureichende Kommunikation der Projektbeteiligten (Planung und Genehmigungen),
- Planungsunsicherheit, Vielzahl von Verordnungen und Behörden (Projektentwicklung),
- Altlastenerkundung und -behandlung, Risikopotential der Restbelastungen, Folgenutzungen (Baureifmachung),
- Unklare Rechts- und Haftungslage, Vertragsgestaltung bei Eigentümerwechsel (Rechtsslage und Haftungsfragen),
- Behördliche Vorgaben, Nutzungsbeschränkungen (Denkmalschutz),
- Uneinheitliche Vorgehensweise, Vielzahl beteiligter Institutionen und Personen, Bearbeitungsdauer (Kommunikation),
- Mögliche Folgekosten, fehlende Subventionsanreize und defizitäre Fördermodelle (Finanzierung),
- Image der Fläche, limitierte innerstädtische Entwicklungsmöglichkeiten (Vermarktung).

Die aktuellen kommunalen Handlungsfelder mit ihren wesentlichen aktuellen und mittelfristigen Fragestellungen lassen sich wie folgt zusammenfassen<sup>122</sup>:

- Gebäudewiedernutzung,
  - ▲ Hindernis spezieller Gebäudeeigenschaften, insbesondere zusammenhängende Gebäudekomplexe und großdimensionierte Einzelgebäude,
  - ▲ Städtebauliche und denkmalpflegerische Anforderungen für ältere Gebäude,
  - ▲ Bautechnische Hindernisse,
  - ▲ Anforderungen des Brand- und Arbeitsschutzes.
- Wiedernutzung mittlerer bis großer Flächen
  - ▲ Angebotsüberschuss bei mangelnder Nachfrage insbesondere in den neuen Bundesländern (Kombinate, Militärfächen),
  - ▲ Konzentration der Nachfrage auf großflächigen Einzelhandel, die zu Konflikten mit dem Ziel der Innenstadtstärkung führt,
  - ▲ Erforderlichkeit einer gezielten Standortentwicklung und Akquisition.
- Große Brachen und Quartiere
  - ▲ Wachsendes Flächenangebot insbesondere in den neuen, einsetzend aber auch in den alten Bundesländern mit zum Teil Dimensionen des Stadtneubaus,
  - ▲ Verstärkte Formen des Public Private Partnership im Zuge der Flächenaufgabe durch Großunternehmen wie Post und Bahn,
  - ▲ Erfordernis der Kostensenkung durch Weiternutzung vorhandener Infrastruktur sowie sonstiger baulicher und technischer Anlagen,

---

<sup>122</sup> Vgl. im einzelnen *Kahnert/Rudowsky*, Wiedernutzung von Brachflächen, 1999, S. 13 f., 59, 89 f.

- ▲ Fehlende städtebauliche Visionen für den Umgang mit großflächigen Brachen,
- ▲ Fehlende Verzahnung von stadtplanerischen, sozial- und wirtschaftspolitischen Konzepten für den Umgang mit großflächigen Brachen und Quartieren.

### *Optimierungsansätze*

Optimierungsansätze werden in der FIGURA-Projektgruppe vor allem in den folgenden Themenfeldern gesehen:

- Strategien zur Wertermittlung, Berücksichtigung der Folgenutzung, optimierter Datenbestand für eine Leitplanung (Standortkriterien und Bewertung),
- Vereinfachtes Genehmigungsrecht, flexible Rahmenplanung, Berücksichtigung alternativer Konzepte, verbindliche Schadstoffgrenzwerte (Planung und Genehmigungen),
- Landesentwicklungs- und dezentrale Entwicklungsgesellschaften (Projektentwicklung),
- Defizitanalyse für bisheriges Vorgehen, folgenutzungsbezogene Maßnahmen, zeit- und kostenoptimierte Erkundung, Bewertung (Baureifmachung),
- Erhöhte Rechts- und Haftungssicherheit, Versicherungsschutz, juristische Grundlagen, z.B. Vertragsmuster (Rechtslage und Haftungsfragen),
- Vereinfachter rechtlicher Rahmen (Denkmalschutz),
- Beratungsgremium, „Lotsenteam“, verbesserter Dialog mit der Kommune (Kommunikation),
- Verbesserte Förderhilfen und Finanzierungsmodelle (Finanzierung),
- Nutzung neuer Medien wie GIS und Internet (Vermarktung).

Die größten Herausforderungen für das kommunale Flächenrecycling werden den folgenden drei Handlungsbereichen zugeordnet:

- Wiedernutzung in privater oder quasi-privater Regie, Einbindung privater Aktivitäten in die kommunalen Planungsziele und -prozesse,
- Großmaßstäbliche Brachen und Quartiere; Organisation langfristiger Umstrukturierungs- und Sanierungsprozesse,
- Zukünftiger Umgang mit entstehenden Dienstleistungsbrachen<sup>123</sup>.

Im folgenden werden in Anlehnung an die in der Umfrage zugrundegelegte Gliederung Einzelaspekte des Flächenmanagements und -recyclings aufgeführt, die in den Interviews gesondert als Hemmnisse oder Lösungsansätze aufgegriffen wurden.

---

<sup>123</sup> Vgl. auch *Kahnert/Rudowsky*, Wiedernutzung von Brachflächen, 1999, S. 142 f.



### 4.3.2 Stadtentwicklung, Bauleitplanung und Flächenrecycling

#### *Strategien und Instrumente in der Bebauungsplanung*

Nach Einschätzung des BBR sollte hinreichende Flexibilität bei der Aufstellung von Bebauungsplänen belassen werden, um die Entwicklung der Flächen im Planungs- und Sanierungsprozess nicht zu sehr zu determinieren. Die Nutzung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans (früher Vorhaben- und Erschließungsplan) könne vorteilhaft sein, wenn man bestimmte, projektbezogene Nutzung will und andere Nutzungen ausschließen möchte; dies könne aber auch zu Nutzungsblockaden führen. Auch bei den Projektgruppen „FIGURA“, Stuttgart und „Stadt und Entwicklung“, Leipzig, wird eine flexible, rahmensetzende Bebauungsplanung für vorteilhaft gehalten.

Meinungsunterschiede bestehen bei der Frage, ob ein Bebauungsplan zumindest dann aufgestellt werden muss, wenn auf der Fläche auch genehmigungspflichtige (emittierende) Anlagen nach BImSchG (4. BImSchV) errichtet werden sollen. Teilweise scheinen die für die Genehmigung zuständigen Gewerbeaufsichtsämter entsprechende Festsetzungen in einem Bebauungsplan für erforderlich zu halten. Dem ist allerdings aus bauplanungsrechtlicher Sicht entgegenzuhalten, dass sich die Frage, ob ein Bebauungsplan aufgestellt werden muss oder ob die Voraussetzungen für „im Zusammenhang bebaute Ortsteile“ nach § 34 BauGB gegeben sind („Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung“ unter Berücksichtigung gebietsbezogener Vorprägungen etc.) maßgeblich nach dem Bauplanungsrecht richtet.

Ferner ist festzuhalten, dass die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 6 BImSchG sog. „Konzentrationswirkung“ nach § 13 BImSchG hat, also alle weiteren öffentlich-rechtlichen Fragen mit abdeckt. In diesem Rahmen sind die planerischen Erwägungen der Gemeinde zu berücksichtigen. Ist hiernach bauplanungsrechtlich die Entwicklung im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB möglich, so dürfte die Genehmigung der Anlage mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften vereinbar sein.

#### *Nutzungsmischung auf Brachflächen*

Für Nutzungsmischungen, die eine besondere städtebauliche Spielart der Revitalisierung brachgefallener Flächen darstellen und unter anderem auch ein Ansatz zur Reduzierung des Berufsverkehrs durch gemischte Wohn- und Gewerbegebiete sein kann, wird ein qualifiziertes städtebauliches Konzept für vorteilhaft gehalten. Eine solche funktionale Mischung ist gängig, Probleme bestehen aber bei der sozialen Mischung, weil der soziale Wohnungsbau für den Investor geringere Gewinnerwartungen hat und insofern schwerer durchzusetzen ist.

Nutzungsmischungen lassen sich nach Projekterfahrungen des BBR vor allem auf Brachflächen realisieren, rein monofunktionale Nutzungen finden auf der grünen Wiese statt. Speziell für die Nutzungsmischung ist eine gute Anbindung an Nachbarquartiere und an den ÖPNV von Vorteil.

Interaktion, kulturelle Projekte, lassen sich vor allem auf Brachflächen realisieren, hierbei besteht auch ein Plus an Vermarktungschancen (siehe dort).

Ein Hemmnis, dem speziell bei der Nutzungsmischung möglichst früh begegnet werden müsste, sind potentielle Nachbarschaftskonflikte.

#### *Vorsorgendes Flächenmanagement*

Die meisten Kommunen sind nicht vorsorglich auf den Hauptfall des Brachfallens von Flächen eingestellt, nämlich auf relativ kurzzeitige Verlagerungen von Betrieben. Es besteht oftmals keine Bevorratung geeigneter Brachflächen, auf denen die Betriebsverlagerung dann stattfinden kann. Dies ist eine Aufgabe eines *vorsorgenden Flächenmanagements*. Das Fehlen einer schnellen Verfügbarkeit von Flächen für Betriebsverlagerungen erhöht deutlich das Risiko, dass eine schnellere und preiswertere Lösung im Umland auf der grünen Wiese gefunden wird.

Um auf brachfallende Flächen insbesondere durch Betriebsverlagerungen frühzeitig reagieren zu können, wäre ein Flächenvorrat für einen Zeitraum von vier Jahren optimal. Es müsste ein Flächensicherungskonzept etabliert werden. Hierzu gehöre neben flankierenden Festsetzungen im Flächennutzungsplan das Ankaufen der Flächen oder weitere Instrumente wie städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. Optimal wäre die Situation, in der die Kommune das Flächenangebot und den Flächenmarkt in ihrem Gebiet je nach Bedarf wie in einem Stausee durch das „Hineinfließenlassen“ bzw. „Ablassen“ von Flächen in einem Flächenpool regeln könnte<sup>124</sup>.

Überlegenswert wäre es, ein solches Modell eines vorausschauenden Flächenmanagements mit dem Instrument der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung zur Schaffung eines Pools aufwertungsfähiger Brachflächen zu verbinden.

#### **4.3.3 Bestandsaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen**

Eine Verbesserung der Informationsbasis über vorhandene Brachflächen wäre hilfreich. Es müsste ein landesweites Brachflächenkataster geben, dies muss aber auch fortwährend gepflegt werden. Wissenswert wäre das quantitative Verhältnis zwischen attraktiven Flächen im Innenbereich und unattraktiven, außerhalb der Stadt gelegenen Brachflächen im Hinblick auf das zukünftige Nutzungspotential für Gewerbe- und Wohnbedarf.

Ein guter Ansatz sind *Brachflächenpässe* (nach Leipziger und zukünftig wohl auch Stuttgarter Modell). Hieran müsste auch die Wirtschaftsförderung Interesse haben und evtl. auch beteiligt werden.

Bei der Grundstücksbewertung erkennt die FIGURA-Projektgruppe Verbesserungspotentiale: es sollten Strategien zur Wertermittlung entwickelt werden, die die Folgenutzung berücksichtigen und einen verbesserten Datenbestand für eine standortbezogene Leitplanung ermöglichen.

---

<sup>124</sup> Vorschlag von *Kahnert*, BGS.

#### 4.3.4 Projektmanagement, behördliche Zuständigkeiten und Koordination von Genehmigungsverfahren

##### *Zu große Flächengrößen*

Ein Hemmnis stellt eine zu große Flächengröße dar, vor allem dann, wenn kein abgestuftes, parzelliertes Vorgehen realisiert wird. Daher sollte die Flächengröße möglichst nicht zu groß gewählt sein. Ab einer bestimmten Größe kann das Projektmanagement schwierig werden<sup>125</sup>. In solchen Fällen bietet sich Parzellierung und stufenweises Vorgehen an. Nur ein anfänglicher Eigentümer ist für die Projektrealisierung vorteilhaft (später können es nach BBR-Erfahrung ruhig mehrere sein, wie etwa in Tübingen, Französisches Viertel).

##### *Organisatorische Verbesserungen*

Vorteile werden für eine übergreifende Koordinierung entweder in privater, externer Regie außerhalb politischer Konfliktlinien oder bei Ansiedlung bei der Stadtspitze als städtische Stabsstelle mit entsprechenden Kompetenzen gesehen.

##### *Zentrale Ansprechpartner/Koordinatoren*

Ein fehlender zentraler Koordinator mit entsprechendem politischem Rückhalt wirkt sich negativ aus. „Promotoren“, d.h., zentrale Ansprechpartner (1 bis maximal 3 oder 4) als übergreifende Koordinatoren mit Entscheidungskompetenzen seien für die Projektarbeit sehr förderlich. Wichtig sei ferner, dass diese Personen im kommunalpolitischen Raum Rückendeckung bekommen (siehe kommunalpolitische Rahmenbedingungen)<sup>126</sup>.

Auch bei der FIGURA-Projektgruppe wird die Bildung von Beratungsgremien oder „Lotsenteam“ im Interesse eines effizienteren, behördenübergreifenden Projektmanagements für ausbaufähig gehalten.

##### *Weitere verfahrensstrategische Ansätze*

Eine aktive Begleitung des Projekts mit Bezug zur Öffentlichkeit (siehe auch Marketing) ist hilfreich.

Es müssen weitere „Verbündete“ im Interesse des Flächenrecyclings gewonnen werden (insbesondere auch im wirtschaftlichen Bereich, wie IHK, Bauwirtschaft im Hinblick auf zukünftigen Wohnungs-Erneuerungsbedarf bei zurückgehender Bevölkerungszahl und im Hinblick auf einen etwaigen bauwirtschaftlichen Trend zurück zur Innenstadtentwicklung ab ca. dem Jahre 2010<sup>127</sup>).

---

<sup>125</sup> ExWoSt-Beispiel des BBR: Berlin-Adlershof.

<sup>126</sup> ExWoSt-Beispiele des BBR: Essen-Weststadt (2 Promotoren von Projektträger und Wirtschaftsförderung), Tübingen, Französisches Viertel (Rückkopplung der Projektrealisierung über einen politischen, begleitenden Ausschuss).

<sup>127</sup> So eine vorsichtige Annahme im Interview beim BBR.

Insgesamt wird ein verbesserter Dialog zwischen Projektträgern, Investoren, Kommunen und Fachbehörden für dringend erforderlich gehalten.

#### **4.3.5 Kosten/Finanzierung/Förderung**

##### *Aufbringung finanzieller Mittel bei geringwertigen Nutzungen*

Ohne Modelle wie den Grundstücksfonds NRW ist die Aufbringung von finanziellen Mitteln in den Fällen problematisch, in denen die Erlöse bei „geringwertigeren“ Nutzungen (Gewerbe, sozialer Wohnungsbau, Kleingewerbe) nicht die Erschließungskosten übersteigen. Hierbei bestehen insbesondere Probleme bei der Aktivierung privaten Kapitals von Investoren, die sich bei weniger renditeträchtigen Nutzungen, die die Stadtentwicklung wünscht, zurückhalten.

##### *Kostenreduzierungen durch Nutzung alter Bausubstanz*

Die Nutzung und Integration der alten Bausubstanz in die Planungen sollte so weit wie möglich erfolgen, dies kann Kosten bei der Grundstücksaufbereitung sparen.

##### *Weitere Finanzierungsquellen*

Überlegungen, die naturschutzrechtliche Ausgleichspflicht für Eingriffe in die Landschaft über Ausgleichszahlungen für Maßnahmen des Flächenrecyclings zu nutzen oder zu erweitern, werden für interessant gehalten.

Rückstellungs- und Rekultivierungspflichten des Eigentümers, der neue Flächen in Anspruch nimmt, sind überlegenswert.

##### *Kostenrisiken*

Der Anteil der Altlastenflächen auf vorhandenen Brachflächen beträgt nach einer BBR-Umfrage nur 12 %, trotzdem stellen Altlasten nach wie vor ein großes Entwicklungshindernis wegen der Kosten und der Haftungsfragen dar.

Das Restrisiko für unvorhergesehene Kosten sollte über Versicherungen abgesichert werden können.

##### *Förderbedingungen*

GA-Fördermittel sind nach Erfahrung des BBR nicht auf die Nutzungsmischung zugeschnitten, bei streng formaler Sichtweise ist sie nur für rein gewerbliche Projekte verwendbar.

Kontraproduktiv sind parallele Förderbedingungen für das Wohnen im Außengebiet.

Es werden seitens der Projektgruppen „FIGURA“ und „Stadt und Entwicklung“ wie auch bei BGS Defizite bei den Förderrichtlinien gesehen (außer in den Ländern NRW, BW, bedingt Thüringen), die nicht speziell auf Flächenrecycling zugeschnitten seien.

#### **4.3.6 Vermarktung**

##### *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme und Baulandpreise*

Vorteile liegen bei der Vermarktung über (als Eingriff in den Bodenmarkt begründungsbedürftige) städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, da die Kommune das Grundstück zum erheblich unter dem Marktwert liegenden sogenannten „entwicklungsunbeeinflussten Preis“ erwirbt, dann erschließt und den Preisvorteil an den Käufer weitergeben kann.

##### *Chancen durch Erhalt identitätsstiftender Bausubstanz*

Bessere Vermarktungschancen bestehen bei Erhalt identitätsstiftender Bausubstanz (z.B. stadthistorisch markante Bauwerke, Logos oder Ähnliches, z.B. Pelikan-Logo beim Pelikan-Projekt Hannover, Turm in Nordhorn-Povel); der Investor kann sich mit einem positiven Brachflächen-Image gezielt und sichtbar von der Entwicklung auf der grünen Wiese absetzen. Begleitende Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere Kontakt zur örtlichen Presse, ist vorteilhaft.

##### *Frühzeitige Öffnung der Projekte für die Öffentlichkeit*

Öffentlicher Zugang zum Projekt, so gut es geht, sollte schon in der Entstehungsphase gewährleistet sein; die schafft wachsende Akzeptanz und Identitätsfindung.

Nutzungsmischung kein ein Vermarktungsplus im Sinne einer lebendigen, urbanen Atmosphäre sein.

##### *Chancen durch die Nutzung neuer Medien*

Insbesondere die FIGURA-Projektgruppe weist auf Vermarktungschancen über die neuen Medien Internet, GIS) hin<sup>128</sup>.

#### **4.3.7 Rahmenbedingungen**

##### *Baulandmarkt*

Eine offensive Baulandpolitik der Kommunen durch zusätzliche Flächenausweisungen ist naturgemäß kontraproduktiv für den Ansatz, sich auf die Innenbereichsentwicklung zu konzentrieren. Es bestehen hohe, für Investoren erzielbare Preise und damit auch hohe Vermarktungschancen in innerstädtischen, erschlossenen Bereichen, hier besteht in der

---

<sup>128</sup> Vgl. auch die Ansätze einzelner Städte im Überschneidungsbereich von Flächenmanagement, Wirtschaftsförderung und Marketing, s.o. 4.2.8.

Regel weniger ein Entwicklungsproblem (Beispiel: süddeutsche Städte). Umgekehrt jedoch bestehen erhebliche Entwicklungs- und Vermarktungsprobleme im Stadt-Umland für unattraktive Brachflächen.

Es besteht im Umland ein erhebliches Preisgefälle bei den Grundstückspreisen, was für Projekte auf Brachflächen einen erheblichen Konkurrenznachteil bedeutet.

#### *Kommunale Konkurrenz im Stadt-Umland-Gebiet*

Es bestehen überwiegend keine wirklich gemeindeübergreifenden Kooperationen in der Region. Es existieren nur wenige Beispiele für interkommunale Gewerbegebiete und Kooperationen (z.B. Ulm/Neu-Ulm, Moers und Nachbarkommunen), die auch noch in den Anfängen stecken. Die Konkurrenz vor allem im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze und Einkommenssteuerzahler ist stark (Gewerbsteuer eigentlich nur noch im mittleren Unternehmensgrößen, da die großen Unternehmen mit Firmensitz im Ausland kaum noch Gewerbesteuer zahlen und Kleinunternehmen oftmals unter den steuerpflichtigen Mindestbetrag fallen).

Parallele Konkurrenzprojekte gibt es nicht nur auf der grünen Wiese, sondern auch auf Brachflächen.

#### *Steuerliche Rahmenbedingungen*

Steuerliche Hemmnisse liegen in der Bodensteuer, Mineralölsteuer und Einkommenssteuer-Kilometerpauschale: sie begünstigen den Trend zum Wohnen im Außengebiet.

#### *Kommunalpolitische Rahmenbedingungen*

Der Rückhalt bei führenden Kommunalpolitikern (Dezernenten, Stadtbauräte), die über den gesamten Entwicklungszeitraum hinter dem Projekt stehen, ist nach Erfahrung in den Projekten der BBR eine eminent wichtige Erfolgsbedingung für die Realisierung von Vorhaben.

### **4.3.8 Interessenschwerpunkte im Rahmen einer Deutsch-Amerikanischen Forschungs-kooperation**

Im wesentlichen wurden seitens der genannten Gesprächspartner aus Forschung und Beratung die folgenden Fragestellungen als interessant für einen Deutsch-Amerikanischen Wissens- und Erfahrungsaustausch genannt:

- Wie werden öffentliche und private Gelder eingesetzt ? Für welche Projekte werden Gelder verwandt?
- Gibt es tatsächlich Brownfields-Projekte in den USA, in denen über die Mischung von wohnlicher und gewerblicher Nutzung hinaus auch soziale Mischungen realisiert werden konnten?

- Wie geht man in den USA mit dem Problem großflächiger Brachen/Quartiere um ? Welche strategischen, längerfristigen Ansätze gibt es bei dieser Fallgruppe von Brachen?

Wie wird Flächenmanagement und Flächenrecycling mit Zielen und Instrumenten der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kombiniert?

**5. Recycling Derelict Land in US-American and German Cities –  
Transatlantic Sharing of Approaches, Strategies and Visions  
Ein Bericht von Dr. Stephan Tomerius über ein „John J. McCloy Fellowship“ des  
„American Council on Germany“ (ACG), 23. September bis 21. Oktober 2000**

Gliederung des Berichts

1. Einleitung
2. Die Brownfields-Thematik in den USA – Akteure und ihre Rollen
  - 2.1 Bundes-Ebene (Federal Level) – EPA „Superfund“ und Brownfield Programs
  - 2.2 Länder-Ebene (State Level) – Freiwillige Sanierungsprogramme (Voluntary Clean Up Programs)
    - 2.2.1 State New Jersey
    - 2.2.2 Das „Smart Growth Program“ im State Maryland
    - 2.2.3 Das freiwillige Sanierungsprogramm (Voluntary Site Remediation Program) im State Illinois
  - 2.3 Die kommunale Ebene – Forderungen und Strategien
  - 2.4 Brownfield Redevelopment zwischen kommunalem Wettbewerb und regionalen Ansätzen
3. Motivation und Nutzen von Brownfield Redevelopment in US-amerikanischen Städten
4. Hemmnisse
  - 4.1 Misstrauen in neue rentable Technologien
  - 4.2 Blockaden gegenüber finanziellen Anreizen
  - 4.3 Inkongruenz von Wahlperioden und Projektrealisierungen
  - 4.4 Haftungsfragen und Sanierungsstandards (Cleanup Standards)
  - 4.5 Restriktives Bauordnungsrecht (Building Codes)
  - 4.6 Grundstückseigentum und -informationen
  - 4.7 Mangel an administrativer Kooperation
  - 4.8 Interkommunaler Wettbewerb
5. Strategien und Handlungsansätze
  - 5.1 Integrierte Planungs- und Risikomanagementstrategien
  - 5.2 Ausbauen des Public Private Partnership
  - 5.3 Verdeutlichung der „Business Perspektive“



- 5.4 Gezielte finanzielle Anreize
  - 5.5 Haftungsbeschränkungen und Versicherungen
  - 5.6 Verfahrens- und Projektmanagement
  - 5.7 Öffentlichkeits- und Nachbarschaftsbeteiligung
  - 5.8 Erfolgsprojekte („Success Stories“) als Impulse
- 6. Brownfield Redevelopment in der US-Amerikanischen Städtepraxis – Strategien, Instrumente und Fallbeispiele
    - 6.1 Glen Cove, New York
    - 6.2 Bridgeport, Connecticut
    - 6.3 Baltimore, Maryland
    - 6.4 Portland, Oregon
    - 6.5 Chicago, Illinois
    - 6.6 Niagara Falls, New York State
    - 6.7 City und Region Buffalo, State New York
- 7. Erfahrungen eines überzeugten (Re-)Developers – eine Rückkopplung („Feed Back Loop“) von Brownfield-Programmen an die Praxis
- 8. Resümee

## 1. Einleitung

Angesichts der gewaltigen Unterschiede zwischen den USA und Deutschland mag es auf den ersten Blick fraglich erscheinen, die Strategien und Ansätze in der US-Amerikanischen und deutschen Städtepraxis beim Flächenrecycling oder „Brownfield Redevelopment“ einer vergleichenden Betrachtung zu unterziehen. Nicht nur die augenfälligen Unterschiede zwischen der enormen Verfügbarkeit an Fläche in den USA und der sehr viel knapperen Ressource des Bodens im hochbesiedelten Deutschland, sondern auch die sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen in kultureller, politischer und rechtlicher Hinsicht legen eine gewisse Skepsis nahe, eine Analyse von strategischen und instrumentellen Ansätzen sowie „good practice“ im Hinblick auf eine etwaige Übertragbarkeit in das deutsche System vorzunehmen.

Unterschiede bestehen schon in der Definition eines „Brownfield“, im Vergleich zu dem, was man in Deutschland eine „Brachfläche“ nennen kann. Während Brownfields in den U.S. als „zurückgelassene oder untergenutzte Flächen definiert werden, auf denen reale oder vermutete Kontaminationen die Wiedernutzung erschweren“<sup>129</sup>, umfasst die deutsche Definition der „Brachfläche“ nicht unbedingt nur Altlast(verdachts-)flächen. Nach einem der Hauptziele des „Flächenrecyclings“, nämlich die Wiederbelebung von Brachflächen gezielt als Mittel zur Begrenzung des wachsenden Flächenverbrauchs einzusetzen, kann es sich etwa auch um Flächen handeln, die aufgrund schrumpfender Dienstleistungsaktivitäten im privatwirtschaftlichen und öffentlichen Sektor (Post, Versicherungen, Banken etc.) oder auch aufgrund von Überdimensionen (z.B. Gewerbeparks in den Neuen Bundesländern) brach fallen.

Gerade jedoch die Ziele des Flächenrecyclings weisen wiederum auf klare Parallelen im US-amerikanischen und deutschen Umfeld. Aus der kommunalen Perspektive, die den hauptsächlichlichen Focus von Forschungsreise und -bericht bestimmte, wird eine gemeinsame Klammer schnell deutlich: dies ist die Klammer der „Nachhaltigen Stadtentwicklung“. Nicht gerade zufällig findet man schon auf der *Brownfields Homepage der Environmental Protection Agency (EPA)*<sup>130</sup> einen link zu den web pages des *Liveable Communities Network*<sup>131</sup>.

Im Zuge des zum Teil sehr harschen Strukturwandels von der Industrie- zur Wissens-, Informations- und Kommunikationsgesellschaft bemühen sich die Städte in beiden Staaten sehr darum, mit dem teilweise enormen Angebot an Brachflächen in zukunftstragender Weise umzugehen und diese in ihre städtische – ökologische, ökonomische wie soziale – Umgebung einzugliedern. Kommunen beider Länder sehen sich beispielsweise der gemeinsamen Herausforderung ausgesetzt, „Schandflecke“ oder „Eyesores“ heruntergekommener Flächen im Stadtbild, die das Image und die Nachbarschaft negativ berühren und zu sozialen wie ökologischen Verwerfungen führen, zu beheben.

Was die Chancen der Wiederbelebung untergenutzter Flächen angeht, so ist gesichertes Erkenntnis, dass sowohl amerikanische als auch deutsche Städte Nutzen aus der Reaktivierung ziehen können. Und dies im Hinblick auf alle drei Komponenten der Nachhaltig-

---

129 Dies ist die Definition in der Brownfields Agenda of the United States Conference of Mayors (USCM), vgl. [www.usmayors.org/USCM/brownfields/agenda.htm](http://www.usmayors.org/USCM/brownfields/agenda.htm).

130 [www.epa.gov/brownfields](http://www.epa.gov/brownfields).

131 [www.livablecommunities.gov](http://www.livablecommunities.gov).

keit: ökologisch, indem der innerstädtische Focus der zukünftigen Entwicklung weiteren Flächenverbrauch im Außengebiet begrenzt<sup>132</sup> und die ökologische Lebensqualität in der Stadt durch die Sanierung der Flächen steigert. Ökonomisch, weil die Ansiedlung von Unternehmen und Einwohnern auf innerstädtischen Brachflächen die Steuerbasis der Kommune bei Boden-, Gewerbe- und Einkommenssteuern verbessert. Sozial, weil Flächenrecycling heruntergekommene Stadtquartiere oder sogar -viertel wiederbeleben hilft, mit Arbeits- und Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden kann und damit wichtige Signalwirkungen für einen Gegentrend zum baulichen und sozialen Verfall zeitigen kann<sup>133</sup>.

Insbesondere der ökonomische Nutzen, der aus Flächenrecycling gezogen werden kann, hat dieses Arbeitsfeld in den USA nicht nur attraktiv für Kommunalpolitiker gemacht. Die auf der Forschungsreise besuchten Städte, in denen Bürgermeister Flächenrecycling zu einem Thema von stadtpolitischer Priorität gemacht haben, umfassen in ihrer Bandbreite unter anderem eine Kleinstadt wie Glen Cove mit 20.000 Einwohnern wie auch die Weltstadt Chicago, Illinois.

Vor diesem Hintergrund überrascht es wenig, dass auch die kommunalen Spitzenverbände auf der bundes- und landespolitischen Ebene sehr agil sind, die Rahmenbedingungen für das Flächenrecycling zu verbessern. Sehr viel aktiver als in Deutschland engagieren sich die „US Conference of Mayors (USCM)“ und die „International City/County Management Association (ICMA)“ für eine Verbindung von Forschungs- und Praxisaktivitäten zum Thema „Brownfield Redevelopment“ im Interesse ihrer Kommunen.

Die kommunalen Bemühungen konzentrieren sich hierbei auf folgende Aspekte: Eine der Hauptanstrengungen gilt dem Auf- und Ausbau von Kooperationen zwischen den für das Flächenrecycling relevanten Akteuren. Ein Netzwerk soll mehr und mehr in ein „National Brownfields Partnership“ münden indem Koalitionen zwischen öffentlichen und privaten Mitspielern geschaffen werden. Es scheint, dass die Brownfield-Protagonisten bislang darin erfolgreich waren, ein Forum zu etablieren, in dem bundespolitische Initiativen diskutiert und im Hinblick auf (kommunal)praktische Bedürfnisse geprüft und evaluiert werden<sup>134</sup>. Dies schließt die Entwicklung und Implementation von praxisnahen Strategien zum Flächenrecycling ein. In diesem Rahmen gibt das EPA „Brownfield Showcase Communities Program“<sup>135</sup> Impulse für die kommunale Praxis: der Nachweis fortschrittlicher und praxistauglicher Modelle der Brachflächenrevitalisierung in gemischt öffentlich-privater Regie sowie deren Verbreitung spielt für die Weiterentwicklung der Praxis und weiterer Programme eine wichtige Rolle.

---

132 Die Annahme, dass Zersiedelung in den USA wegen der Weite des Landes ein weniger relevantes Umweltthema ist, ist falsch; vor allem in kleineren Staaten wie z.B. in Maryland hat Zersiedelung und Flächenfraß inzwischen ein Stadium erreicht, dass die Landesregierung zu Maßnahmen gezwungen hat, vgl. Abschnitt 2.2.2.

133 Vgl. *Charles Bartsch*, *Lessons From the Field*, 1997, Introduction; vgl. auch [www.nemw.org/lessons.htm](http://www.nemw.org/lessons.htm); *Charles Bartsch/Elizabeth Collaton/Edith Pepper*, *Coming Clean for Economic Development: A Resource Book on Environmental Cleanup and Economic Development Opportunities*, 1996, Introduction, vgl. auch die Zusammenfassung in: [www.nemw.org/cmclean.htm](http://www.nemw.org/cmclean.htm).

134 Vgl. die Artikel über die gemeinsamen Anstrengungen von ICMA und dem Northeast-Midwest Institute (NEMW) in: *Brownfield Innovations, Quarterly Report on the Showcase Communities*, vol. 2 no. 2, 2000.

135 Mehr Information über die EPA Brownfield Programs in [www.epa.gov/brownfields](http://www.epa.gov/brownfields) und Abschnitt 2.1.

Wie in Deutschland hat das Thema Brachflächenrecycling auch in den USA ebenso viele unterschiedliche Interessen wie Mitspieler. Kommunen und Developer haben die schwierige Aufgabe, durch den komplexen Verfahrensgang hindurch zu navigieren und moderierend das bestmögliche Ergebnis für ihre Stadtentwicklung zu erreichen. Aus Sicht des Developers erstreckt sich Public Private Partnership über die städtische Ebene hinaus auf unter Umständen drei weitere Ebenen, auf denen Bundes-, Landes- und Kreisbehörden ihre eigenen und oftmals recht unterschiedlichen Anforderungen erfüllt wissen wollen.

Auf der Forschungsreise wurden über 20 Interviews auf verschiedenen Ebenen durchgeführt: auf Regierungsebene (Bund, Bundesstaaten, regional und kommunal), in der Forschung und Beratung und auf der Ebene der Investoren. Die Interviews fanden in verschiedenen Bundesstaaten (New York, New Jersey, Connecticut, Pennsylvania, Maryland, Oregon, Illinois) und verschiedenen Städten statt (New York City, Glen Cove NY, Trenton NJ, Bridgeport CN, Philadelphia PA, Washington D.C., Baltimore MD, Portland OR, Chicago IL, Buffalo/Niagara Falls NY). Die freiwilligen Sanierungsprogramme (voluntary clean up programs) in den Bundesstaaten unterscheiden sich genauso voneinander wie die jeweiligen Strategien, Ansätze, Anreize und Instrumente des Flächenrecyclings in den Städten.

Daher unternimmt der Bericht den Versuch, aus den gesammelten Informationen zunächst einen Überblick darüber zu geben, wie das Thema „Brownfield Redevelopment“ auf den verschiedenen Ebenen aufgegriffen und behandelt wird. Ferner werden die derzeitigen hauptsächlichen Hemmnisse und Ansatzpunkte die in den Interviews beim Flächenrecycling in US-amerikanischen Städten genannt wurden, zusammengefasst. Bei den konkreten Berichten über einzelne Landesprogramme und Beispielsstädte konzentriert sich der Bericht auf „Highlights“, die nach Eindruck des Verfassers für die deutsche Praxis von Interesse sein könnten.

Es ist jedoch schlicht unmöglich, die Vielzahl der unterschiedlichen Strategien, Ansätze und Instrumente in den Städten aufzugreifen und auf übergeordneter Ebene zu vergleichen. Es ist gerade diese Vielfalt, die das Gesamtbild des Flächenrecyclings in den USA ausmacht. Der folgende Satz über die Einzelheiten aus dem „EPA Showcase Community Program“ gilt daher auch für den nachfolgenden Bericht: „Das Forsuchen, Dokumentieren und Vergleichen von individuellen Brownfields Communities ist so wie einen Salat zuzubereiten aus Kopfsalat, Tomaten, Schinken, Sandwiches und Haferkörnern. Die Zutaten an sich sind nicht vergleichbar“<sup>136</sup>.

## **2. Die Brownfields-Thematik in den USA – Akteure und ihre Rollen**

Dieser Abschnitt soll einen Überblick geben und Hintergrundinformationen über relevante Akteure und ihre Rollen liefern. Diese Informationen sollen als Basis für die nachfolgenden Kapitel dienen, in denen spezifischere Strategien, Ansätze und Instrumente des Brachflächenrecyclings in den USA geschildert werden.

Nach einer aktuellen Umfrage der *United States Conference of Mayors (USCM)* existieren allein in den 232 Städten, die an der Umfrage teilnahmen, mehr als 21 000 Brown-

---

<sup>136</sup> Molly Singer, *Two years, Sixteen Cities, Twenty Partners, Countless Lessons...*, Brownfield Innovations, Quarterly Report on the Showcase Communities, vol. 2 no. 2, 2000.

fields<sup>137</sup>. Die Anzahl der in den USA bekannten Brownfields wird auf ca. 400 000 geschätzt. Die Kapazität für Zwecke der Wiedernutzung von Brachflächen ist groß. Manche Städte nehmen an, ihre Brachflächenreserven könnten den Bedarf an Flächen für die Stadtentwicklung für die nächsten 150 Jahre decken<sup>138</sup>. Wenn man die Wiederbelebung von Brachflächen als Instrument zur Begrenzung von Zersiedelung und Flächenverbrauch ansieht, so stellt die Wiedernutzung von unattraktiven Flächen eines der Hauptprobleme dar. Man muss sich der Realität stellen, dass es eine große Anzahl von Flächen gibt, auf denen sich das Gewerbe einfach nicht ansiedeln wird. Vor diesem Hintergrund werden andere als gewerbliche Nutzungen verstärkt diskutiert. Diese Flächen wieder in die Natur zurückzuführen bzw. sie wieder zu integrieren – etwa über die Sammlung in „Land banks“ – könnte einer der zukünftigen Ansätze sein.

Die schwierigsten Fälle sind hochkontaminierte Flächen, die meistens von großen Firmen gehalten werden. Sie werden nicht angerührt wegen des Risikos der Haftung und der nachfolgenden Kostentragung für die Sanierung. Diese privaten Grundstücke – Spitzname: „Mothballs“ (Mottenkugeln)<sup>139</sup> – werden ungenutzt zurückgelassen. Die hiermit verbundenen Schwierigkeiten sind allein für die Städte zu groß, so dass die Bundes- und Landesregierung sich dieser Fälle annehmen müssen.

Die meisten Brownfields wurden ohne öffentliches Geld saniert. Bei den Flächen sind wie in Deutschland verschiedene Kategorien zu differenzieren: es gibt Flächen, die in profitabler Lage und Verfassung ohne jegliche Hilfe vermarktet werden können und Flächen, die so heftig kontaminiert sind und/oder so unattraktiv gelegen sind, dass sich Nachnutzer einfach nicht finden lassen. Dazwischen liegen die Grundstücke, bei denen öffentliches Geld von großer Hilfe sein kann und wo Anreize für private Initiative eine wichtige Rolle spielen<sup>140</sup>.

Ein generelles Problem ist die Vielzahl der am Entscheidungs- und Verfahrensprozess Beteiligten. Da jeder Beteiligte seine eigene Perspektive und Interessen hat, ist es auch in den USA eine große Herausforderung, die verschiedenen Akteure auf eine gemeinsame Sprache und ein gemeinsames Ziel einzuschwören. Dies wird um so schwieriger, wenn unklare Rahmenbedingungen und vor allem Regulierungen keinen stabilen Rahmen setzen können<sup>141</sup>.

Die folgenden Unterabschnitte versuchen auf der Basis der geführten Interviews einen spezifischeren Einblick in US-amerikanische „Brownfield policies, strategies and programs“ zu geben.

---

137 *United States Conference of Mayors, Recycling America's Land, A National Report on Brownfield Redevelopment – Volume III, February 2000, S. 9.*

138 Interview mit *Michael Pawlukiewicz*, Director Environmental Land Use, Urban Land Institute (ULI), Washington D.C.; ULI arbeitet als „think tank“ und berät seine individuellen Mitglieder USA-weit (insbesondere developer, Planer, städtische Beamte; das Institute ist eine Plattform für den Informations- und Wissensaustausch zwischen den Mitgliedern, u.a. über Konferenzen und Publikationen; ULI arbeitet ferner mit Bundesbehörden wie die EPA.

139 *Chelsea Albucher*, EPA Brownfields Coordinator, Region 2.

140 *Douglas MacCourt*, Umweltjurist, früher für das Brownfield Programm in der Stadt Portland zuständig.

141 Interview mit *Jerylin Perine*, Commissioner of the Department of Housing, Preservation and Development, New York City und Mitarbeitern *Sheila Machado, Helen Gittelson* and *Walter Robbins*.

## 2.1 Bundes-Ebene (Federal Level) – EPA „Superfund“ und Brownfield Programs

Die EPA als die verantwortliche Bundesumweltbehörde hat das Problem der kontaminierten Flächen auf zwei Ebenen angegangen. Erstens hat sie ein Regularium für die am schwersten kontaminierten Flächen erlassen, nämlich das sog. „Superfund Law“ (hierzu sogleich). Zweitens hat die EPA mehrere Programme etabliert, die unterhalb der Superfund-Ebene die weniger stark kontaminierten aber viel zahlreicheren Grundstücke betrifft, die sog. „Brownfields“. Im Interesse einer verbesserten Kooperation zwischen Bundes-, Landes- und kommunalen Behörden wurden „Brownfield Coordinators“ eingesetzt. Diese Koordinatoren arbeiten in 10 verschiedenen Regionen der USA und versuchen, Bundes- und Bundesstaaten-Programme miteinander zu koppeln und zu vernetzen<sup>142</sup>. Die EPA unterstreicht hierbei ihre Rolle als Moderator. Demgegenüber haben aber einige States und auch Kommunen immer noch ein spürbares Misstrauen gegenüber der mächtigen Bundesbehörde, gemischt mit der Befürchtung, die EPA könne sich in laufende Verfahren einschalten und ihr striktes Regelwerk sowie entsprechende Anforderungen für das Flächenrecycling durchsetzen<sup>143</sup>.

### ■ Federal Superfund Law<sup>144</sup>

Die gesetzliche Basis des sog. EPA Superfund Program ist der „Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)“. Dieses Gesetzeswerk hat den Spitznamen „Superfund law“. Grundstücke, die bestimmte Kriterien einer hohen Kontamination erfüllen, sind Bestandteil einer Liste und fallen damit unter CERCLA. Nach dem umweltpolitischen Verursacherprinzip („Pollutor pays principle“) hat CERCLA neben einem strikten Haftungssystem die Besteuerung der Petroleum- und Chemieindustrie etabliert, um finanzielle Ressourcen für einen Fonds zur Sanierung von stark kontaminierten Flächen zu schaffen. Dieser Fonds ist der sog. „Superfund“.

Schon nach kurzer Zeit war die strikte Haftung der Grundstückseigentümer und auch der involvierten Geldinstitute Hauptansatzpunkt für heftige Kritik am Gesetz. Die strikte Haftung nach CERCLA drängte Banken aus dem Geschäft, Investoren für Projekte auf kontaminierten Flächen Hilfen zu gewähren. „Superfund“ wurde mehr und mehr zum Stigma für die jeweilige Fläche und die Chancen der Wiedernutzung fielen drastisch. Inzwischen haben EPA, bundesstaatliche Behörden (State authorities) und Investoren einen pragmatischen Weg gefunden, um die Banken und die Eigentümer, die nachweislich nicht zur Verschmutzung des Grundstücks beigetragen haben, vor der Haftung zu schützen. Die Haftung kann in einem „Agreement“ ausgeschlossen werden, wenn bestimmte Sanierungsstandards eingehalten werden.

Die Besteuerung der Petrol- und Chemieindustrie nach CERCLA war zeitlich befristet und ist inzwischen ausgelaufen. Neues Bundesrecht, das für weitere Mittel zur Dekontamination von Flächen sorgt, ist derzeit – nicht zuletzt vor dem Hintergrund politischer Unstimmigkeiten und Lobbyarbeiten in Senat und Kongress zum Thema „Superfund“ – nicht in Sicht.

<sup>142</sup> Links zu den 10 EPA Brownfield Regions finden sich bei [www.epa.gov/brownfields](http://www.epa.gov/brownfields).

<sup>143</sup> Vgl. *Dana Joel Gattuso*, *Revitalizing Urban America, Cleaning up the Brownfields*, Competitive Enterprise Institute (CEI), Washington D.C., July 2000, especially S. 10-15.

<sup>144</sup> Für einen Überblick über die gesetzgeberischen Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene vgl. die Links vom Northeast-Midwest Institute bei: [www.nemw.org/brownfields.htm](http://www.nemw.org/brownfields.htm).

- EPA Superfund Programs<sup>145</sup>

Kommunen könne sich um einen Zuschuss in Höhe von 100 000 \$ bewerben, um zu prüfen, welche Wiedernutzungsarten auf ihren kontaminierten Flächen möglich sind. Ungefähr 50 Städte sollen diesen Zuschuss bisher bekommen haben. Die meisten dieser Städte haben von dem Geld einen Experten damit beauftragt, mögliche Arten der künftigen Wiedernutzung festzustellen.

Das Superfund Programm soll möglichst mit Programmen der Bundesstaaten (State Programs) gekoppelt werden. Die EPA ist bei Superfund Flächen oftmals in die State Programs eingebunden und sieht sich in diesen Fällen als Moderator des Verfahrens. Ein sog. „Outreach staff“ unterstützt die States und die Städte insbesondere in Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung (Community involvement).

States und Kommunen (Municipalities) stehen einem EPA-Engagement oftmals kritisch gegenüber. Sie befürchten, dass strikte EPA Standards die Flexibilität der State Programs bei Sanierungsanforderungen und Haftung konterkarieren und den Verfahrensgang verteuern und behindern. Vor diesem Hintergrund spielen interadministrative Arbeitsgruppen und Treffen der verschiedenen Regierungsebenen eine wichtige Rolle.

Die EPA ist sich sehr bewusst, dass Investoren vor Superfund Flächen zurückschrecken. Insofern werden alternative Konzepte – ökologische Aufwertung der Flächen über die Anlage von Parks oder gemischte Nutzungsformen (gewerbliche Nutzung und Parks) – verstärkt in den Blick genommen und in sog. „Showcases“ realisiert. Vor allem hinsichtlich unattraktiver Flächen sucht die EPA vermehrt nach Allianzen mit „Non-profit-organisations“ und Umweltgruppen. Weitere Kooperation kann hierbei zu innovativen Projekten führen: so hat die „US-American Soccer Association“ Interesse an Superfund Flächen angemeldet, um darauf Fußballstadien zu errichten.

- EPA Superfund Community Involvement Program

Öffentlichkeitsbeteiligung (Community involvement) wird in den USA als elementarer, möglichst früh anzugehender Schritt im Verfahrensgang des Flächenrecyclings angesehen. Es ist weit verbreitete Überzeugung, dass Projekte auf Dauer nicht erfolgreich sein werden, wenn sie nicht auf die Akzeptanz der umliegenden Bevölkerung in der Kommune stoßen. Daher müssen die Bürger aktiv und in einer Weise in den Verfahrensgang eingebunden werden, dass sie sich substantiell angehört und ernst genommen fühlen. Allerdings hat bisher nur eine vergleichsweise geringe Anzahl von Städten ein „Community involvement management“ eingerichtet<sup>146</sup>.

CERCLA verlangt eine frühe öffentliche Anhörung (Public hearing). Eine solche Anhörung ist allerdings oftmals zu groß, um als effektives Instrument einer Bürgerbeteiligung arbeiten zu können. Die EPA organisiert daher auch kleinere Meetings in der Gemeinde. Zu einem möglichst frühen Zeitpunkt werden Vertreter der Gemeinde (Bürger), der Industrie-

---

<sup>145</sup> Interviewpartner im EPA Superfund Office waren *Melissa Friedland* und *Suzanne Wells*, letztere im Hinblick auf das Thema „Community Involvement“; vgl. im übrigen die Links zu den einzelnen EPA Programmen und Initiativen bei [www.epa.gov/brownfields](http://www.epa.gov/brownfields).

<sup>146</sup> Vgl. das Beispiel in Bridgeport, Abschnitt 6.2.

und Handelskammer und offizielle Vertreter der Kommune zusammengebracht, um wesentliche Fragen des Projekts zu besprechen.

Zur moderierenden Rolle der EPA gehört es auch, bei der Bildung von gemeindeberatenden Gruppen (Community advisory groups) zu helfen. Des Weiteren werden unterstützende Leistungen im Hinblick auf die Beantragung von Zuschüssen erbracht. Bei schwierigen technischen Fragen werden zum Teil über EPA-Gelder Universitäten eingeschaltet. Solche technischen Hilfen wurden bislang von 220 der 1400 Superfund-Projekten beantragt. Vor allem in schwierigen, z.B. über Sanierungsstandards zerstrittenen Projekten hat sich die Hilfe eines in technischer Hinsicht neutralen Dritten, etwa einer Universität, als vorteilhaft erwiesen, um einen Konsens zu erreichen.

Bürgerbelange, die häufig Gegenstand von Public Hearings sind

- Gesundheitsgefahren,
- Sanierungsstandards,
- beabsichtigte Form der Wiedernutzung,
- negative Auswirkungen auf den Grundstückswert der Nachbarn.
  
- EPA Brownfields Program<sup>147</sup>

CERCLA oder das sog. „Superfund Law“ bezieht sich seinem Anwendungsbereich nach auch auf Brownfield Politics und Programs. Hierdurch kann das Brownfields Program ebenfalls vom Aufkommen profitieren, das auf die Besteuerung der Petrol- und Chemieindustrie zurückgeht.

Das EPA Brownfields Program besteht hauptsächlich aus den folgenden vier Teilprogrammen:

- Pilot Project Program

Die EPA hat bislang 362 „Pilot projects“ bundesweit ausgewählt. Diese Pilotprojekte sind sog. „Assessment pilots“ mit Sitz in verschiedenen Regionen. Ein „Assessment grant“ in Höhe von 200.000 \$ soll den „Pilots“ den Einstieg in die Untersuchung der belasteten Flächen und die Prüfung zukünftiger Nutzungen erleichtern. Jede der 10 EPA-Regionen in den USA wird von einem „Regional Brownfields Coordinator“ koordiniert.

- Revolving Loan Funds (RLF)

Über „Revolving Loan Funds“ (RLF) werden Bundes-Kredite für städtische Brownfields-Projekte vergeben. Die Höhe eines RLF-Kredits beläuft sich auf 500 000 \$. Es ist beabsichtigt, diese Summe auf 1 Million \$ zu erhöhen. Die Rückzahlung erfolgt gezielt in einen Fonds, aus dem wiederum andere Brownfields-Projekte finanziert werden können (dies ist der revolvingende Mechanismus). Nach Angaben der EPA partizipieren 104 Pilots an den RLF. EPA soll mittlerweile rund 165 Millionen \$ innerhalb von 8 Jahren in die RLF gepumpt haben. Der wirtschaftliche Nutzen der RLF

---

<sup>147</sup> Die Interviewpartner in den EPA Brownfields Offices waren *Karl Alvarez* und *Dale Medearis* (Office for International Activities).



wird seitens EPA auf 2,3 Milliarden \$ geschätzt. Ca. 7 000 Jobs sollen geschaffen worden sein<sup>148</sup>.

- Job Training Program

Zur Zeit nehmen 37 „Pilots“ an einem EPA Job Training Program teil. Dieses Programm, das einen Zuschuss von ebenfalls 200 000 \$ vorsieht, konzentriert sich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Bereichen der Gebäuderestaurierung und –renovierung. Eine wichtige Rolle spielt hierbei ein iterativer Prozess zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen der EPA und den Kommunen. Auf diesem Weg ist es Kommunen möglich geworden, notwendige Arbeitskräfte für Flächenrecycling-Projekte aus einem bei der EPA vorhandenen „Job-training-pool“ zu rekrutieren.

- Showcase Communities Program

An diesem vierten Teil des EPA Brownfield Programs nahmen im Oktober 2000 16 „Showcase Communities“ teil. Eine Erhöhung dieser Teilnehmerzahl ist beabsichtigt. Eine „Showcase Community“ bekommt zunächst einen finanziellen Zuschuss von 200 000 \$, hat aber darüber hinaus den Vorteil einer sehr engen Kooperation mit der EPA, etwa was die Beantragung von Fördermitteln betrifft. Ein Brownfields Spezialist der EPA wird des weiteren in die Showcase Community geschickt, um vor Ort an den von der EPA geförderten Projekten mitzuarbeiten und den Kontakt zur EPA zu halten. Für die Bezahlung dieser Person werden weitere 200 000 \$ aus dem Programm bereitgestellt.

- Steuerliche Anreize (Tax incentives)

„Tax incentives“ spielen eine immer wichtiger werdende begleitende Rolle in den Brownfields-Strategien der EPA. Verschiedene steuerliche Anreize werden offeriert, um Investitionen auf Brownfields attraktiver zu machen:

- ▲ Abzug der Umweltkosten von der Bundes-Einkommenssteuer (Federal income tax)<sup>149</sup>,
- ▲ Abzug der Umweltkosten von der kommunalen Eigentums-/Bodensteuer (Municipal property tax),
- ▲ Steuer-Aufschübe (Tax defers)<sup>150</sup>.

## 2.2. Länder-Ebene (State Level) – Freiwillige Sanierungsprogramme (Voluntary Clean Up Programs)

Als Reaktion auf die o.g. sehr strikte und investitionsfeindliche Bundesgesetzgebung des „Superfund Law“ haben eine Reihe von Bundesstaaten freiwillige Sanierungsprogramme aufgelegt und entsprechende Regelungen hierzu erlassen (*Voluntary Clean Up Programs*). Diese Programme gehen die Problematik der Wiederbelebung von kontaminierten

---

<sup>148</sup> Informationen aus dem Interview mit *Karl Alvarez*, EPA Brownfields Office, Washington D.C.; zu den praktischen Problemen im Umgang mit RLF siehe aber auch unten Abschnitt 7.

<sup>149</sup> Diese Möglichkeiten bestehen oftmals auch auf Landesebene, vgl. Abschnitt 2.2.

<sup>150</sup> Über „Tax defers“ wird Investoren ermöglicht, ihre Steuerlast auf eine spätere Phase zu verlagern, in dem das geplante Projekt schon realisiert ist und Gewinne abwirft.

Brachflächen um einiges flexibler und kooperativer an als die strikt verpflichtende und erhebliche Haftungsrisiken bergende Bundesgesetzgebung<sup>151</sup>.

Gerade in den *Voluntary Clean Up Programs* der Bundesstaaten finden sich innovative Ansätze, die auch im Hinblick auf eine deutsche Strategie- und Instrumentendiskussion von Interesse sind. Insbesondere die Sanierungsstandards und die Haftungsregelungen sind in den Voluntary Cleanup Programs auf bundesstaatlicher Ebene flexibler als unter dem bundesgesetzlichen EPA „Superfund“ Regularium. Allerdings gibt es innerhalb der unterschiedlichen Bundesstaaten neben Gemeinsamkeiten auch deutliche (qualitative) Unterschiede, so fällt etwa der Staat New York im Vergleich zu den Ansätzen im Staat New Jersey oder in Illinois deutlich zurück.

Es ist auch an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass auf bundesstaatlicher Ebene zum Teil immer noch Misstrauen gegenüber der mächtigen EPA besteht. Dies wird unter anderem auch in Publikationen mit Hinweisen aus der Praxis deutlich, in denen gefordert wird, dass sich die EPA mit überzogenen Anforderungen an die Sanierung und mit kontraproduktiven Haftungsregelungen aus dem Prozess des Flächenrecyclings auf Landes- und Kommunalebene heraushalten sollte<sup>152</sup>. Demgegenüber verweisen insbesondere die Regional Coordinators der EPA auf gute Beispiele der Zusammenarbeit und auf ihre eher moderierende Rolle, die die eigentlichen Verfahren in den Händen der Länder und Kommunen beließe<sup>153</sup>.

### 2.2.1 State New Jersey<sup>154</sup>

Der State New Jersey hat rund 8 Millionen Einwohner. Eine weitere Million Zuwachs wird in den nächsten Jahren erwartet. New Jersey profitiert stark durch seine Nachbarschaftslage zu den Großstädten New York und Philadelphia. Ein beachtlicher Teil des Gewerbes zieht über die Grenze nach New Jersey, weil dort die Umsatz- und Grundsteuer beträchtlich niedriger liegt als in den genannten Großstädten. 60 % der Fläche von New Jersey ist schon entwickelt, ein Großteil des Landes ist für Wohnungszwecke überplant. Letzteres bedroht die Landespläne, das Kulturland vor weiterer Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu schützen.

#### ■ Landespolitiken und -strategien

Die Gouverneurin New Jerseys, Mrs. Whitman, verfolgt einen ehrgeizigen Plan: 20% der Landesfläche (das sind ca. 1 500 Quadratmeilen) soll zukünftig geschützt werden, um

151 Einen guten USA-weiten Überblick über die State Voluntary Clean Up Programs findet sich bei *Todd Davis/Kevin Margolis (Edit.)*, *Brownfields, A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property*, 1997, S. 287 ff.; vgl. auch die links zu vielen „state programs“ auf der detaillierten homepage des *Northeast-Midwest Institute*, Washington D.C., on: [www.nemw.org/brownfields.htm](http://www.nemw.org/brownfields.htm), unter „Reports“ und „Contacts“; vgl. auch den Überblick in: *Charles Bartsch/Elizabeth Collaton/Edith Pepper: Coming Clean for Economic Development: A Resource Book on Environmental Cleanup and Economic Development Opportunities*, 1996, Abschnitt 4, Zusammenfassung in: [www.nemw.org/cmclean.htm](http://www.nemw.org/cmclean.htm).

152 Vgl. *Dana Joel Gattuso*, *Revitalizing Urban America, Cleaning up the Brownfields*, Competitive Enterprise Institute (CEI), Washington D.C., July 2000, S. 10-15.

153 Interviews mit U.S. EPA Region 2 (*Chelsea Albucher*, Brownfields Coordinator, New York City) and Region 3 (*Tom Stolle*, Brownfields Coordinator, Philadelphia).

154 Die folgenden Informationen stammen aus einem Interview im *Department of the Environment (Larry Schmidt, Terri Smith)*.

den ländlichen Charakter aufrecht zu erhalten. Hierfür ist aber aufgrund der oben skizzierten planerischen Situation der Erwerb dieses Landes erforderlich. Dies führt naturgemäß zu erheblichen Konflikten mit den Grundstückseigentümern, die ihr Land an große Entwicklungsgesellschaften zum Zwecke der Wohnbebauung profitabel verkaufen wollen. New Jersey hat inzwischen immerhin ca. 10 % der zu schützenden Landesfläche erworben. Vor diesem Hintergrund stellt auch die Reaktivierung von Brachflächen einen wesentlichen staatlichen Ansatz dar, das Schutzziel von 20 % freigehaltener Fläche zu erreichen.

Mitte der 90er Jahre erarbeitete das New Jersey Department of Environmental Protection (NJDEP) ein *Voluntary Cleanup Program* (VCP). Kernelemente des VCP sind ein sog. *Memorandum of Agreement* (MOA), in dem Pflichten des Investors und der Behörden vertraglich festgelegt werden und ein sog. *No-Further-Action-Letter* (NFA), in dem NJDEP sich verpflichtet, grundsätzlich keine weiteren Maßnahmen zu fordern, wenn die vereinbarten Pflichten eingehalten wurden. Wichtige flankierende Instrumente sind ferner Haftungsbeschränkungen und finanzielle Anreize für Investoren und Developer<sup>155</sup>.

- Ressortübergreifende Ansätze auf Regierungsebene

Die Landesministerien der Finanzen, Wirtschaft, Wohnen und Verkehr sowie Umwelt (State departments of treasury, commerce, housing and transport and environment) haben einen gemeinsamen Ansatz gewählt, um die Wiedernutzung von Brachflächen im Land voranzutreiben. Eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe wurde eingesetzt, die regelmäßige Meetings abhält. Nach Anlauf einer Startphase wird die Zusammenarbeit inzwischen als sehr produktiv eingeschätzt.

- Haftungsfragen

Auch in New Jersey stellten Haftungsrisiken für Investoren eines der wesentlichen Hemmnisse dar, um Brownfields einer produktiven Wiedernutzung zuzuführen. Das Landesrecht begründet Ausnahmen von der strikten Haftung des Eigentümers, der die Verschmutzung des Grundstücks nicht zu verantworten hat. Haftungsbeschränkungen sind ferner für Banken vorgesehen, solange diese nicht aktiv am früheren Management der kontaminierten Flächen teil hatten. Ebenso werden Investoren und Developer geschützt, die die vereinbarten Anforderungen an Untersuchung und Sanierung nachweislich eingehalten haben. Nach Aussage von NJDEP hat es bislang keine gerichtlichen Streitfälle und Urteile gegeben, die zur Verwerfung entsprechender Vereinbarungen zwischen Behörden und Unternehmen wegen Unvereinbarkeit mit Bundes- oder Landesrecht geführt haben.

- Finanzielle und steuerliche Anreize (Financial and Tax Incentives)

Im Landesrecht New Jerseys sind vor allem seit Mitte der 90er Jahre eine Reihe von finanziellen Förderprogrammen und Kreditmöglichkeiten für Unternehmen und Kommunen verankert worden. Diese Hilfen vor allem für Grundstücksuntersuchungen und Sanie-

---

<sup>155</sup> Zu den einzelnen Elementen im VCP sowie zur Haftung und zu finanziellen Anreizen in New Jersey vgl. *Motiuk/Monaghan*, in: *Davis/Margolis (Edit.)*, *Brownfields, A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property*, 1997, S. 518 ff.

rungsmaßnahmen bewegen sich jährlich zwischen 1 und 2 Millionen \$ pro Antragsteller<sup>156</sup>.

Für die Kommunen besteht die gesetzliche Möglichkeit, Investoren, die Altflächen sanieren, Nachlässe bei der Grundsteuer einzuräumen. Auf dieser Grundlage kann ein Investor in einer Zeitspanne von 15 Jahren Nachlässe bis zu 15 % erhalten, wenn Projekte auf Brownfields realisiert werden. Der anfängliche Verlust von Steuereinnahmen wird aus Sicht der Kommune mehr als kompensiert: die Kommunen mögen zwar zunächst rein rechnerisch auf 15 % der Steuer verzichten, dies lässt aber unberücksichtigt, dass sie auf der ungenutzten Fläche ohne jede Wertsteigerung des Bodens ohnehin keine nennenswerten Steuern eingenommen hätten. Dieses steuerliche Anreizinstrument wird daher auf längere Sicht unter dem Strich sowohl von den Kommunen als auch von den Investoren als ein Beispiel für eine echte „Win-win-situation“ eingestuft.

### 2.2.2 Das „Smart Growth Program“ im State Maryland

- Geschichte von Maryland's „Smart Growth“-Program<sup>157</sup>

Maryland ist mit seinen 5 Millionen Einwohnern ein kleiner Bundesstaat, aber ein Einwohnerzuwachs von einer weiteren Million wird in den nächsten 18 Jahren erwartet. Insgesamt zeichnet sich die Situation durch eine geringe Bundes- wie Landeskontrolle in Fragen der Landnutzung und der Flächenplanung aus.

Das Grundproblem, das rasante flächenfressende Wachstumstempo in den Griff zu bekommen, bestand vor allem aufgrund von Marylands Lage innerhalb des stark entwickelten und sich weiter entwickelnden Korridors zwischen den Städten Baltimore, Washington, Philadelphia, Boston und New York. Nachdem Anfang der 80er Jahre im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um die Chesapeake Bay erste Erfahrungen mit auf Freiwilligkeit setzenden gesetzlichen Ansätzen und Bürgerbeteiligungen gemacht wurden, wendete sich die Landesregierung allmählich auch den Problemen der Flächen- nutzung zu. Anfang der 90er Jahre war Maryland einer der Vorreiter-Staaten und unternahm Anstrengungen, ein Planungssystem für seine 23 lokalen Zuständigkeiten zu entwickeln. Nach heftigem Widerstand seitens der Kommunen konnten im Planungsrecht nur diverse Vorschriften verankert werden, die in einem „Municipal comprehensive plan“, einer Art Flächennutzungsplan, ihren Niederschlag finden mussten. Dieser Vorstoß hatte „keine Zähne“ und im weiteren Verlauf verringerte sich die Bevölkerung in den Städten weiter, während die Anzahl der Haushalte in den ländlichen Gebieten weiterhin drastisch anstieg. Der amerikanische Traum vom Häuschen im Grünen wurde nach wie vor engagiert in die Wirklichkeit umgesetzt, was abgesehen von deutlich ansteigendem Flächenverbrauch pro Person zu einem dramatischen Zuwachs an Verkehrsbewegungen und nachteiligen Umweltauswirkungen führte. Insbesondere im Gebiet um Washington D.C. wurde enormes Wachstum sichtbar.

---

<sup>156</sup> Motiuk/Monaghan, S. 521 f.

<sup>157</sup> Die Informationen über die State Programs in Maryland stammen aus dem Interview mit Shari Wilson, Program Administrator Environmental Restoration & Redevelopment Program, Maryland Department of the Environment; vgl. zum *Voluntary Cleanup and Revitalization Program* in Maryland ausführlich auch Carey/Arnold, in: Davis/Margolis (Edit.), *Brownfields, A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property*, 1997, S. 433 ff.

Die Landesregierung wurde sich klar darüber, dass eine Fortschreitung dieser Entwicklung den Steuerzahler infolge der neu zu errichtenden Infrastruktur Millionen von Dollars kosten würde. So wurden beispielsweise in Marylands wohlhabendestem Kreis 58 Schulen geschlossen und gleichzeitig 61 Schulen neu errichtet. Abgesehen von den exorbitanten zusätzlichen Kosten für die Steuerzahler war nicht länger einzusehen, warum finanzielle Ressourcen nicht in den Ausbau der vorhandenen Infrastruktur flossen. Die überkommene Annahme der planenden Gemeinden, dass der Zuwachs an neuen Einwohnern die erforderlichen Mittel für die neu zu schaffende Infrastruktur bereitstellen würde (Feuerwehr, Polizei, Schulen, Wasser, Abwasser, sonstige Infrastruktur) erwies sich immer deutlicher als falsch. Es konnte im Gegenteil durch Berechnungen nachgewiesen werden, dass die zusätzlichen Infrastrukturkosten das zu erwartende Steuereinkommen übersteigen würden. Auf dem Pfad der weiteren Flächenausweitung weiterzugehen hätte damit konsequent die Notwendigkeit von Steuererhöhungen nach sich gezogen – eine Entscheidung, die nicht gerade wählerstimmenwirksam gewesen wäre.

Vor diesem Hintergrund hatte die Landesregierung gute Argumente, eine Trendwende einzuleiten, die 1997 mit dem Namen „Smart Growth“ ihren Anfang nahm. Interessant ist hierbei die Einschätzung, dass allein Argumente des Umweltschutzes keinesfalls ausgereicht hätten, einen Wandel in der Politik des räumlichen Planens und Entwickelns einzuleiten.

- Das „Smart Growth Program“<sup>158</sup>

Auf einen einfachen Nenner gebracht ist die „Message“ dieses Programms: „Build up your communities, preserve the outward rural areas and save money<sup>159!</sup>“ Hierbei ist die integrierte, wechselseitige Betrachtung von Flächen- und Verkehrsaspekten von essentieller Bedeutung<sup>160</sup>.

Das Smart-Growth-Programm vermeidet „Top-down“-Ansätze und basiert allein auf indirekt wirkenden Anreizen. Das Programm enthält keinerlei strikt verhaltenslenkenden Maßnahmen. Das einzige Instrument – allerdings ein äußerst wirksames – ist die Verbindung des Zugangs zu öffentlichen Infrastrukturmitteln mit den Zielen des Programms. Hierbei haben die sog. *Priority Funding Areas (PFA)* eine wichtige Lenkungsfunction. PFA sind bestimmte Gebiete, die spezifische Kriterien der Dichte erfüllen müssen, um prioritäre finanzielle Förderung zu erhalten. Die Funktion der PFA ist die Konzentration der Entwicklung und der finanziellen Ressourcen auf bestimmte Gebiete, so dass andere ländliche Gebiete von weiterer Siedlungs- und Verkehrsentwicklung freigehalten werden können. Die Kommunen haben das Recht, PFA festzulegen und in manchen Fällen hält das Umweltministerium ihre Festlegung in sensiblen Bereichen auch für fragwürdig. Das

---

158 Vgl. auch: *Shari Wilson*, Maryland's New Voluntary Clean Up Program, *National Environmental Enforcement Journal*, July 1997, S. 3-7; vgl. ferner State Government Brochures: *Maryland Office of Planning*, Smart Growth Fact Sheets; *Maryland Department of the Environment*, Environmental Restoration and Redevelopment Program; *Maryland Department of Business & Economic Development*, Maryland Financing Programs and Business Incentives.

159 *Shari Wilson*, im Interview.

160 Diese integrierte Betrachtungsweise wird in Deutschland schon seit langem eingefordert, aber immer noch defizitär umgesetzt, vgl. schon *Apel/Henckel* u.a., Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, *Difu-Beiträge zur Stadtforschung*, Bd. 16, 1995.

Landesrecht bindet jedoch Landesmittel strikt an Gebiete, die als PFA ausgewiesen wurden und die entsprechenden Kriterien erfüllen.

Neben den Anforderungen für PFA bestehen sog. *Governor's Executive Orders*, eine Art Verwaltungsvorschriften, die für die Exekutive bindend sind. Über diese Orders geht Maryland noch einen Schritt über die gesetzlichen Bestimmungen zu den PFA hinaus: die *Governor's Executive Orders* sehen vor, dass jedes Landesprogramm und jede administrative Entscheidung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Prinzipien der prioritären Förderung in PFA und dem Schutzziel der Schonung der ländlichen Gebiete überprüft werden muss. Diese Verpflichtung hat tatsächlich auch zu praktischen Konsequenzen geführt: So mussten einige Umgehungsstraßen, die schon Bestandteil des Verkehrs- und Transport-Plans waren, aus der öffentlichen Mittelunterstützung herausgenommen werden, weil sie nicht innerhalb von PFA lagen. Das Umweltministerium sieht in diesen praktischen Auswirkungen eine grundsätzliche Wende in der Verkehrs- und Transportpolitik des Landes, das zuvor jegliche Straßen- und Transportplanung im ganzen Land finanziert hatte.

Die Gesetzgebung über die PFA hat 4 begleitende Regelwerke:

Hierbei handelt es sich erstens um das sog. *Rural Legacy Program*, über das Kreise finanziell in die Lage versetzt werden sollen, ländliche Gebiete zu erwerben und Nutzungsbeschränkungen auf privatem Eigentum durchsetzen zu können. Dieses Programm hat einen großen finanziellen Spielraum, aber dennoch ist die Konkurrenz von Entwicklungsgesellschaften, die den Eigentümern hohe Preise für Wohnungsbau land zahlen, hart.

Zweitens existiert ein *Live-Near-Your-Work-Program*, ein kleineres Pilot Programm, über das der Erwerb von Eigenheimen, die nah zur Arbeit liegen und daher flächensparenden und verkehrsreduzierenden Intentionen entgegenkommen, gefördert wird.

Drittens fördert ein spezielles Programm Projekte, innerhalb derer der öffentliche Transportverkehr über sogenannte „Transit center“ unterstützt wird.

Ein spezielles Programm fördert viertens die Schaffung von Arbeitsplätzen und Weiterqualifizierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Brownfields Projekten, indem Steuerbegünstigungen geboten werden.

Inzwischen müssen nahezu alle wirtschaftlichen Fördermaßnahmen des Landes an PFA gekoppelt werden.

Die Verzahnung der Flächenschonung mit Verkehrs- und Transportfragen spielt eine entscheidende Rolle im „Smart Growth Approach“. Dies liegt vor allem daran, dass die Transportbehörden den größten Teil der öffentlichen Fördermittel für die Kommunen ausreichen. Nunmehr müssen diese Projekte Smart-Growth-Kriterien genügen, um Unterstützung durch öffentliche Fördergelder zu bekommen. Auf diese Weise können Transportfonds des Landes genutzt werden, um zusätzlich etwa Geh- und Radwege zu realisieren und einen Trend weg von der allein Auto-orientierten Mobilität einzuleiten.

### 2.2.3 Das freiwillige Flächensanierungsprogramm (Voluntary Site Remediation Program) in Illinois

Der Bundestaat Illinois hat ein fortschrittliches freiwilliges Flächensanierungsprogramm (Voluntary Site Remediation Program – SRP) aufgelegt, das vor allem dem Bedürfnis der Investoren nach Sicherheit hinsichtlich Sanierungsanforderungen und Haftungsrisiken entgegenkommt. Das in Illinois gängige kooperative Vorgehen von Investoren und den städtischen Umwelt- und Planungsämtern wird regelmäßig in das SRP eingebettet. Das Hauptinstrument, das Investitionssicherheit für Brownfields-Projekte verleihen soll, ist der sogenannte „No Further Remediation Letter“ (NFRL) – „Keine-weitere-Sanierungsvereinbarung“ –, der von der staatlichen Umweltbehörde (Illinois Environmental Protection Agency, IEPA) erteilt werden kann. Dieser Brief stellt eine Vereinbarung dar, die Klarheit über Sanierungsrichtlinien, -verfahren und -standards gibt. Ein großer Vorteil im Rahmen des SRP besteht in der Flexibilität der Sanierungsstandards: Die Anforderungen korrelieren mit der beabsichtigten Nutzung, was zu niedrigeren Kosten für weniger sensible Nutzungen führt. Dieser Ansatz vermeidet das Entstehen unverhältnismäßig hoher Sanierungskosten und steigert die Realisierungschancen für Flächenrecycling-Projekte beträchtlich. Die Kooperation zwischen bundesstaatlichen und kommunalen Behörden funktioniert zumindest in Chicago in Anbetracht der gemeinsamen Zielrichtung, möglichst früh Klarheit über das weitere Verfahren und über vertretbare Standards zu erlangen, gut<sup>161</sup>.

Was die Haftungsfragen angeht, so untersagt es das Landesrecht den Behörden, Personen haftbar zu machen, die nicht für die Verschmutzung der Grundstücke verantwortlich sind. Zusätzlich wurde eine strikte, gemeinschaftliche und volle Haftung der Verantwortlichen durch das Modell einer proportionalen Haftung ersetzt (Proportionate-Share-Liability). Darüber hinaus werden Finanzinstitute, die im Zuge von Hypothekenforderungen oder sonstiger Rückzahlungsverpflichtungen Eigentümer oder Verfügende über das Grundstück werden, nicht als haftende „Eigentümer“ oder „Operator“ im Sinne des Haftungsrechts eingestuft<sup>162</sup>.

Solange die Richtlinien und Standards eingehalten werden, auf die man sich im sog. „No Further Remediation Letter“ geeinigt hatte, eingehalten werden, besteht aus Sicht des Investors grundsätzlich Haftungssicherheit. NFRL verschont den an der Belastung des Grundstücks unbeteiligten Investor regelmäßig auch vom Kostenrisiko für unvorhergesehene Kontaminationen. In diesen Fällen wird in aller Regel eine tragbare, kooperative Lösung zwischen Land, Kommune und Grundstückseigentümer gefunden.

## 2.3 Die kommunale Ebene – Forderungen und Strategien

Brownfield Redevelopment/Flächenrecycling ist mittlerweile in vielen US-amerikanischen Städten ein gängiges Thema. Schon in der Einleitung wurde erwähnt, dass die Revitalisierung innerstädtischer Flächen für die Kommunen große Chancen und wirtschaftlichen

161 So die Einschätzung im Interview im Chicago Department of Environment (*Kelly S. Kennoy*, Director of Environmental Services).

162 Näheres über das Illinois Liability Protection Program und zu den entsprechenden Bestimmungen vgl. *David Engel*, in: *Davis/Margolis* (Edit.), *Brownfields, A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property*, 1997, S. 387 f.

Nutzen mit sich bringt. Flächenrecycling ist daher Motivation und attraktiv für kommunale Politiker. Der ökologische, ökonomische und soziale Nutzen hat die Brachflächenreaktivierung zu einem sehr aktuellen Thema der „Nachhaltigen Stadtentwicklung“ gemacht<sup>163</sup>. Die Kommunen und ihre Interessenverbände sind aktiv, um die (finanziellen) Ressourcen für dieses Betätigungsfeld auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu vergrößern.

- Strategien in den Städten

Da die Wiedernutzung von Altflächen zunächst einmal vor allem eine finanzielle Frage ist, sind die Kommunen sehr engagiert, die höchstmögliche Quote an Bundes- und Landesfördermitteln zu erlangen. Einige Städte sind hierbei ziemlich erfinderisch. Dies gilt vor allem im Hinblick auf das sogenannte „Community Development Blockgrant Program (CDBP), ein Förderprogramm des Bundesbau- und Stadtentwicklungsministeriums (Federal Department of Housing and Urban Development, HUD). Im Rahmen dieses Programms vergibt HUD zinsfreundliche Kredite an die Kommunen. Um diese zurückzahlen zu können, besteht für die Städte ein erheblicher Druck, Projekte in Public Private Partnership zu realisieren und die Kredite beispielsweise über steigende Bodenwert- und Gewerbesteuern bedienen zu können. Darüber hinaus setzen die Kommunen eine ganze Reihe finanzieller und steuerlicher Anreizinstrumente ein, um die Wiedernutzung von Brachflächen durch Investoren attraktiv zu machen<sup>164</sup>.

Einige Städte haben mittlerweile regelmäßige Meetings oder Foren etabliert, auf denen die Akteure Themen und potentielle Projekte des Flächenrecyclings diskutieren (so z.B. in Dallas und Chicago).

Innovative Ansätze finden sich weiterhin beim Wiederaufbau alter Gebäude und deren Vorbereitung für neue Nutzungen. In manchen Kommunen werden die Anforderungen an den Wiederaufbau bewusst flexibel gehalten, um den Wettbewerb um kreative Ideen und Lösungen für neue Nutzungen möglichst offen zu halten. Hierbei werden die Gebäude frühzeitig für die Öffentlichkeit und potentielle Investoren geöffnet. Diese Kombination von Bau- und Entwicklungsphase und Marketing hat sich in einigen Kommunen als äußerst erfolgreich erwiesen.

Auf der anderen Seite existieren natürlich eine ganze Reihe von Kommunen, in denen der Prozess des Flächenrecyclings von zahlreichen Unsicherheitsfaktoren belastet wird und daher oftmals eine eher schmerzliche Erfahrung ist<sup>165</sup>.

- Die Haltung der „United States Conference of Mayors“ zu Brownfield Redevelopment<sup>166</sup>

Brownfield Redevelopment ist derzeit eines der Hauptinstrumente der amerikanischen Städte, um die ökonomische Entwicklung zurück in die Innenstädte zu dirigieren, Zersiedelung und Flächenfraß zu begrenzen und heruntergekommene Stadtviertel zu revitalisie-

---

<sup>163</sup> Zu Motivation und Nutzen des Flächenrecyclings für die Kommunen vgl. Abschnitt 3.

<sup>164</sup> Vgl. das Beispiel Chicago, Abschnitt 6.5.

<sup>165</sup> Probleme in dieser Hinsicht wurden vor allem in New York City genannt.

<sup>166</sup> Interviewpartner bei der United States Conference of Mayors (USCM) in Washington D.C. war *Judy Sheahan*, Brownfields Program Manager.



ren. Hierbei wird es als eines der vordringlichsten Ziele betrachtet, das strikte „Superfund Law“ zu revidieren, welches zu erheblicher Verunsicherung bei Investoren, Developern, Banken und Kommunalpraktikern geführt hat. Es werden klare Trennungen bei den Kompetenzen der Bundes- und Landesbehörden gefordert. Korrekturen im Bundesrecht bei bundesweiten Fragen der Sanierungsstandards und der Haftung seien angezeigt. Die Bundesstaaten und die Kommunen benötigen Planungssicherheit für ihre eigenen Programme und Initiativen. Solange die entsprechenden Standards auf Landesebene eingehalten werden, solle eine Dominanz des Verfahrens durch die EPA ausgeschlossen sein.

Die USCM – als kommunaler Spitzenverband der US-amerikanischen Städte vergleichbar mit dem Deutschen Städtetag (DST) – fasst die kommunalen Bedürfnisse und Forderungen in den folgenden acht Punkten zusammen<sup>167</sup>:

1. Haftungsfreistellung für Parteien, die keinerlei Verursachungsbeitrag zur Verschmutzung des Grundstücks geleistet haben;
2. Ausbau der steuerlichen Anreize für Investoren auf Brownfields;
3. Erhöhung der finanziellen Mittel zur Unterstützung der Kommunen bei der Untersuchung, Sanierung, Wiedernutzung von Altflächen und zur Verbesserung der Infrastruktur;
4. Unterstützung freiwilliger Sanierungsprogramme und Entwicklung nutzungsbezogener Sanierungsstandards;
5. Mehr Aufmerksamkeit für die Aspekte der Verbesserung der Lebensqualität und der wirtschaftlichen Vorteile durch Flächenrecycling einschließlich der Kosten weiterer Zersiedelung;
6. Regulative Flexibilität für die Kommunen und mehr Spielräume für den Einsatz von Bundesfördermitteln für das Flächenrecycling;
7. Stärkeres Engagement für eine weitere Spannweite von Partnerschaften zwischen den relevanten Akteuren;
8. Entwicklung von Strategien zur Vermeidung zukünftiger Brachflächen.

#### ■ Politische Strategien

Die Conference of Mayors ist um Kooperation mit anderen für das Flächenrecycling relevanten Akteuren bemüht, so z.B. mit dem „American Farmland Trust“. Allianzen werden hierbei vor allem im gesetzgeberischen Rahmen des sog. „Law-making process“ geschaffen, etwa um gemeinsamen Interessen des Schutzes von Farmland durch die Konzentration auf Brachflächen stärkeres Gehör zu verschaffen. Weitere Kooperation besteht mit dem „Joint Center for Sustainable Communities“, eine der nachhaltigen Stadtentwicklung verpflichtete Vereinigung, die den Kommunen und Kreisen dient. Besondere Bedeutung erlangt hierbei die Planung, die in der Zuständigkeit von Gemeinden und Kreisen liegt.

Abgesehen von nicht zu leugnenden Umweltschäden führt die weitere Zersiedelung der Landschaft (Urban sprawl) zu höheren Kosten infolge der neu zu errichtenden Infrastruk-

---

<sup>167</sup> Vgl. [www.usmayors.org.USCM/brownfields/agenda.htm](http://www.usmayors.org.USCM/brownfields/agenda.htm).

tur wie Schulen, Straßen, Abwasserleitungen etc. Dieses Faktum wird in der politischen Debatte zusehends als Argument für die Wiedernutzung von Brachflächen ins Feld geführt.

Da immer noch ein hohes Maß an Verunsicherung im Hinblick auf die Haftungsrecht der „Superfund liability regulation“ besteht, führen die Conference of Mayors und der Amerikanische Bankenverband (Association of Banks) Seminare durch, um die rechtliche Situation aufzuklären und die Banken wieder zu einem stärkeren Engagement beim Flächenrecycling zu bewegen.

- Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen amerikanischen und deutschen Städten

Es besteht seitens USCM ein großes Interesse an einem intensiveren Austausch von Wissen, Ideen, Ansätzen und Erfahrungen des Flächenrecyclings für Städtepraktiker. USCM hält insbesondere folgende Themengebiete für interessant:

- Finanzierungsinstrumente,
- Planerische Ansätze, kombiniert mit öffentlichen Verkehrssystemen,
- Regionale Ansätze und Stadt-Umland-Kooperationen,
- Austausch von „Best practice“,
- Umgang mit Sanierungsstandards,
- Methoden der Risikobewertung,
- Technologiekosten.

#### **2.4 Brownfield Redevelopment zwischen kommunalem Wettbewerb und regionalen Ansätzen**

Es war keine Überraschung festzustellen, dass auch die US-amerikanischen Städte untereinander in scharfem Wettbewerb um steuerzahlendes Gewerbe und Einwohner stehen. Das Angebot von einfach zu entwickelnden Flächen auf der grünen Wiese dient hierbei als Wettbewerbsvorteil und verringert die Chancen der komplizierteren Ansiedlung auf Brachflächen beträchtlich. Dies verlangt auch in den USA nach gemeindeübergreifenden Ansätzen, um einer weiteren Zersiedelung auf regionaler Ebene entgegenzutreten. Nahezu in jedem geführten Interview wurde der interkommunale Wettbewerb um Gewerbe und Einwohner als einer der Hauptfaktoren für den andauernden Flächenverbrauch und als eines der Haupthemmnisse für eine Konzentration auf das Flächenrecycling genannt. Auch die politischen Rahmenbedingungen sind einem verstärkten Flächenrecycling oftmals abträglich: unter dem Zeit- und Erfolgsdruck, ökonomisches Wachstum und vor allem die Schaffung neuer Arbeitsplätze nachzuweisen, werden Investoren häufig Flächen, die es zu revitalisieren und zu sanieren gilt, nicht „zugemutet“.

Regionale Ansätze, die den Kommunen eine Kooperation nahe legen oder diese sogar erzwingen, sind selten. Unter anderem auch wegen eines oftmals nur schwach ausgeprägten überörtlichen Planungs- und Raumordnungsrechts lassen sich Ansätze, die eine regionale Perspektive im Sinne eines an Nachhaltigkeitszielen ausgerichteten „Smart Growth“ (hierzu schon oben 2.2.2 und unten Abschnitt 3) anlegen und vornehmlich eine Wiedernutzung von Brachflächen anstreben, schwer realisieren. Abgesehen von verein-

zelten Beispielen wie etwa in der Region um die Metropole Portland, Oregon<sup>168</sup> scheinen vornehmlich eher informelle Formen und Wege zu bestehen, um die zukünftige gemeindeübergreifende Entwicklung in der Region in Meetings, Konferenzen oder Ähnlichem unter hochrangigen Vertretern von Politik und Wirtschaft zu diskutieren. So hat etwa ein leitender Kommunalpolitiker in New Jersey sogenannte „Breakfast roundtables“ eingerichtet, auf der die relevanten politischen und wirtschaftlichen Akteure der Region zusammenkommen, persönliche Kontakte und Netzwerke knüpfen sowie mögliche Projekte entwickeln, die für Kommunen und die Region insgesamt von Nutzen sein können. Reguläre Meetings dieser Art erhöhen die Realisierungschancen für gemeindeübergreifende Projekte und ermöglichen zum Teil auch ökonomisch-ökologische „Win-Win-Projekte“<sup>169</sup>.

Allerdings sind Organisationen und Instrumente, die eine isolierte kommunale Planung über einen regionalen Ansatz überwinden, insgesamt immer noch spärlich gesät. Ein Beispiel für eine regionale Planungsgemeinschaft besteht in Northern Virginia<sup>170</sup>.

- Die „Northern Virginia Regional Commission (NVRC)“

Die NVRC setzt sich aus mehreren Kommunen des Bundesstaates Virginia zusammen. Die Kommission dient zunächst einmal als Plattform für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedskommunen. Ihr Ziel ist eine besser zwischen den Kommunen abgestimmte Entwicklung in der Region. Ein starker Anreiz für diese regionale Kooperation liegt darin begründet, dass ein sog. „Comprehensive plan“ – eine Art gemeindeübergreifender Regionalplan – oftmals eine Voraussetzung für Bundes- oder Landesfördermittel ist.

Das Gebiet in Virginia um die Metropole Washington D.C. herum ist eine Region enorm starken und schnellen Wachstums. Eine Menge von Firmen siedeln sich im Umland von D.C. an, vor allem aus dem Grund, weil dort niedrigere Bodenpreise und –steuern als in der Stadt bestehen. Auch die Nähe zu dem erheblich ausgebauten Dulles International Airport wirkt wie ein Magnet insbesondere für die „New Economy“. NVRC konzentriert sich vor diesem Hintergrund darauf, die Interessen der Gemeinden und der Kreise (Municipalities und Counties) an einer weiteren Entwicklung auszutarieren. In der derzeitigen Wachstumsphase besteht ein harscher Wettbewerb zwischen Kreisen und Gemeinden und die Verbesserung der Steuerbasis zur Erfüllung infrastruktureller Aufgaben ist von höchster Bedeutung. In Virginia sind es vor allem Grundstücks- und Gewerbesteuern, an denen die Städte beteiligt sind. In anderen Bundesstaaten – nicht aber in Virginia – bekommen die Gemeinden auch einen Teil der Einkommenssteuern.

Brownfield Redevelopment ist kein Instrument, das von der NVRC bewusst planerisch gefördert und zur Begrenzung des „Urban sprawl“ eingesetzt wird. Allerdings sind einige regionale Ansätze der NVRC von indirekter Unterstützung.

---

168 Vgl. näher in Abschnitt 6.4.

169 Im Interview mit EPA Region 2, New York City, wurde ein Beispiel genannt, in dem ein Developer einen Park errichtete, ein Initialprojekt zur Steigerung der Lebensqualität des Gebiets als Basis für spätere Wohnungsprojekte.

170 Die Informationen stammen aus einem Interview bei der *Northern Virginia Regional Commission* (Douglas Pickford, Director Economic and Heritage Resources; James L. Van Zee, Director, Regional Planning Services).

### *Strategien und Planungsinstrumente*

Übergeordnete Strategie der NVRC ist, das Wachstum auf bestimmte Gebiete zu begrenzen. NVRC versucht hierfür, ihre Mitglieder zu überzeugen, dass neue Projekte auf der grünen Wiese zu enormen zusätzlichen Infrastrukturkosten führen, die letztendlich die hinzugewonnenen Steuereinnahmen übersteigen. Als vor allem planerische Instrumente, unter anderem gegenüber weiterer Zersiedelung und zum Schutz von Farmland, wurden genannt:

- Transferierung und Erwerb von privaten Entwicklungsrechten,
- Zusätzliche infrastrukturelle Anforderungen an private Projekte (z.B. Errichtung von Schulen),
- Restriktionen an die Gebäudeerrichtung entsprechend der Flächengröße (sog. „Sliding-scale-zoning“),
- Bildung von Gebäude-Clustern auf dem Grundstückseigentum,
- Sog. „Proffers“ (spezielle Planungsbedingungen, z.B. zwischen Kommune und Investor vereinbarte Ausgleichszahlungen vor der Planung),
- Sog. „Impact fees“ (Zahlungen an die Kommune für erforderliche Infrastruktur wie Straßen oder Schulen, meist als Auflage für die Erteilung der Baugenehmigung).

Die meisten dieser Instrumente haben allerdings einen nur geringen Effekt auf die Eindämmung des weiteren Landschaftsverbrauchs. Sie werden maßgeblich eingesetzt, um Investoren an den Kosten für notwendige und nachfolgende Infrastruktur zu beteiligen. Als Instrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs und zur Verhinderung weiteren „Urban sprawl“ nannte die Kommission:

- Flächenerwerb in identifizierten sensiblen Landschaftsgebieten,
- „Property Easements“ (rechtliche Nutzungsbeschränkungen, oftmals verbunden mit Kompensationszahlungen seitens der öffentlichen Hand),
- „Condemnation“ (Enteignung, eher selten und mit obligatorischen Kompensationen verbunden),
- „Zoning“ (Gebietsfestlegungen durch Planung),
- Umweltrechtliche Restriktionen,
- „Strategischer“ Gebrauch von langwierigen Genehmigungsverfahren,
- Steuerliche Anreize für Grundstücksbegrünungen (Steuervergünstigungen und –erleichterungen bei Grund- und Einkommensteuer).

Insgesamt besteht Konsens darüber, dass die Kommunen erheblich größere finanzielle Mittel benötigen, um dem wachsenden Flächenverbrauch durch einen verstärkten Erwerb von Flächen begegnen zu können.

### 3. Motivation und Nutzen von Brownfield Redevelopment in US-amerikanischen Städten

Eine wichtige Strategie zur Stärkung des Brownfield Redevelopment/Flächenrecycling ist die Verdeutlichung und öffentliche Verbreitung seines Nutzens. Aus kommunaler Perspektive geht es hierbei nicht nur um den ökologischen, sondern unter den derzeitigen politischen Prämissen insbesondere um die ökonomischen und sozialen Vorteile des Flächenrecyclings in den US-amerikanischen Städten.

- Verbesserung der kommunalen Steuerbasis

Die wahrscheinlich stärkste Antriebsfeder für Flächenrecycling basiert auf einem recht einfachen Gedankengang: Brachflächen sind in den amerikanischen Kommunen von negativem Wert, könnten jedoch deutlich zu einer positiven Wertschöpfung in der Stadt beitragen, wenn sie einer produktiven Wiedernutzung zugeführt werden. Vor diesem Hintergrund stellt die Verbreiterung der kommunalen Steuerbasis einen der Hauptfaktoren dar, Brachflächen in den Städten zu revitalisieren. Höhere Steuerrückflüsse stammen in den USA vor allem aus der mit der höherwertigen Wiedernutzung steigenden Grundsteuer. In der Folge stehen den Kommunen größere finanzielle Ressourcen zur Verfügung, um elementare Bestandteile der kommunalen Daseinsvorsorge (Schulen, technische Infrastruktur) aufrechterhalten oder neu schaffen zu können. Einer aktuellen Umfrage der *United States Conference of Mayors (USCM)* zufolge schätzten  $\frac{3}{4}$  der 232 antwortenden Städte die zusätzlichen Steuereinnahmen infolge von Brownfield Redevelopment auf eine Summe zwischen 902 Millionen und 2,4 Milliarden \$<sup>171</sup>.

- Verbesserung der ökologischen und sozialen Lebensqualität in den Städten

Ein weiterer zum Flächenrecycling motivierender Aspekt ist die Verbesserung der Lebensqualität in den Städten. Neben der ökologischen Komponente der Sanierung kontaminierter Flächen schlägt ein wichtiger sozialpolitischer Aspekt zu Buche. In Stadtvierteln oder -quartieren, die vom wirtschaftlichen Strukturwandel hart getroffen wurden und in der Folge auch sozial heruntergekommen sind, kann das Flächenrecycling wichtige Signale der Revitalisierung setzen. Dies schließt auch Projekte der Nutzungsmischung ein, in denen nicht nur wohnliche und gewerbliche, sondern darüber hinaus auch soziale Mischungen in wiederbelebten Quartieren realisiert werden. Eine solche Mischung ist ein ehrgeiziges städtebauliches und planerisches Ziel und ist bisher auch noch nicht häufig realisiert worden. Allerdings sind Einzelprojekte auch sozialer Mischungen, etwa in Boston, erfolgreich auf Brachflächen realisiert worden.

Des Weiteren haben einige Städte erkannt, dass Lebensqualität und ökonomisches Wachstum Hand in Hand gehen und sich bedingen können. Brownfield Redevelopment wird immer häufiger zur Image- und Qualitätsverbesserung des kommunalen Umfelds angeführt, um Investoren von einer innovativen Standortqualität zu überzeugen und sich dort anzusiedeln. Dieser Ansatz gilt auch im Hinblick auf ortsansässige Unternehmen: Brownfield Redevelopment kann die „weichen“ Standortfaktoren stärken und trägt damit

---

<sup>171</sup> *United States Conference of Mayors, Recycling America's Land, A National Report on Brownfield Redevelopment – Volume III, Februar 2000, S. 9-10.*

dazu bei, zusätzliche Argumente zur Überzeugung der Unternehmen zu liefern, am Ort zu bleiben<sup>172</sup>.

Ein weiterer wichtiger sozialer Aspekt des Flächenrecyclings ist die Arbeitsplatzschaffung und -qualifizierung: in der o.g. Umfrage der *United States Conference of Mayors* schätzten 190 der 232 antwortenden Städte die Zahl der neu geschaffenen Jobs auf insgesamt 587 000<sup>173</sup>.

#### ■ Brownfield Redevelopment und „Smart Growth“

In der Zwischenzeit haben verschiedene Bundesstaaten Programme des sog. „Smart Growth“ aufgelegt<sup>174</sup>. Dieser Begriff lässt sich nicht so einfach in zwei deutsche Wörter übersetzen, bedeutet aber im Kern, das ökonomische Wachstum so „clever“ (smart) zu gestalten, dass ökologischer Fortschritt und wirtschaftlicher wie sozialer Nutzen im Sinne der Nachhaltigkeit Hand in Hand gehen. Gelegentlich wird auch der Terminus „Slow Growth“ benutzt. Dies wird aber z.T. als irreführend angesehen, weil das Bremsen von Wachstum an der einen Stelle nur zu beschleunigtem Wachstum an anderer Stelle führe und an der entscheidenden Frage, wie denn eine Stadt das Wachstum mit ihrer nicht zuletzt ökologischen Lebensqualität in Einklang bringen kann, vorbeigehe: „Slow Growth might only shift growth from one area where it is slowed down to another. Growth – seen as a positive phenomena or force of stimulation and revitalization – should be related to the main question: how can a city deal with growth in its area, control it in order to sustain quality of life at the same time?“<sup>175</sup>. Ein Beispiel für unvermeidliches und zu mangelndes Wachstum stellt die Region um San Diego in Kalifornien dar: es wird erwartet, dass in den nächsten Jahren mehr als 1 Million Menschen zusätzlich in dieses Gebiet ziehen.

Ein weiteres Phänomen ist seit kürzerer Zeit zu beobachten: mit dem Sinken der Kriminalitätsrate und dem wirtschaftlichen Aufschwung ziehen mehr und mehr Menschen aus den Randgebieten zurück in die Städte. Während zwar der Exodus vor allem jüngerer Familien in die ländlicheren Gebiete anhält, findet jedoch zugleich eine Gegenbewegung statt: vor dem Hintergrund demographischer Entwicklungen zieht es eine bemerkenswerten Anzahl älterer Menschen – die sog. „Empty nesters“, deren Kinder mittlerweile das Haus verlassen und die Eltern im leeren Nest zurückgelassen haben – zurück in die Innenstädte, in die urbane Atmosphäre größerer kultureller Abwechslung und Entertainments. Allerdings ist festzustellen, dass dieser Weg angesichts der hohen innerstädtischen Boden-, Wohnungs- und Mietpreise hauptsächlich in wohlhabenderen Schichten eingeschlagen wird.

Eine interessante Beispilsstadt für ein „Growth management“ ist Portland, Oregon. Diese Stadt wurde anfänglich heftig für ihr recht rigides Modell der sog. „Growth Boundaries“, in denen Wachstum stattfinden darf, kritisiert<sup>176</sup>. Die Motivation dieses wachstumsbe-

172 Vgl. den Anstz in der Stadt Bridgeport in Abschnitt 6.2.

173 *United States Conference of Mayors*, Recycling America's Land, A National Report on Brownfield Redevelopment – Volume III, Februar 2000, S. 10.

174 Vgl. auch das Programm des Bundesstaates Maryland, Abschnitt 2.2.2 und das Konzept der „Growth Boundaries“ in Portland, Oregon in Abschnitt 6.4.

175 *Michael Pawlukiewicz*, Director Environmental Land Use, Urban Land Institute (ULI), Washington D.C., im Interview.

176 Vgl. Abschnitt 6.4.

grenzenden Modells bestand allerdings weniger in der Eindämmung des „Urban sprawl“ als vielmehr im Schutz der wirtschaftlichen Ressourcen der Region, nämlich des Farmlands. Der Stadt gelang es, diese ländlichen Gebiete zu schützen und dafür die Entwicklung in bestimmten Zonen zu beschleunigen und zu konzentrieren. Behörden sind dazu verpflichtet, Projekten innerhalb der Wachstumszonen binnen 120 Tagen zuzustimmen oder diese abzulehnen. In den 90er Jahren ist Portland sehr erfolgreich in der Ansiedlung von Unternehmen insbesondere der High-Tech-Branche und „New Economy“ gewesen. Als Hauptantriebsfeder für die Ansiedlung wurde die hohe Lebensqualität in der und um die Stadt angesehen.

Beispiele, in denen Siedlungs- und Verkehrsaspekte „smart“ miteinander kombiniert wurden, finden sich auch in Washington D.C. und Chicago. In Chicago wurde beim Bau des neuen Baseball Stadions mit der traditionellen „Fried egg“-Konzeption gebrochen, bei der ein riesiger Parkplatz, der erheblichen Verkehr anzieht, um das Stadium herum gebaut wird. Das neue Stadion ist nunmehr nach unten in den Grund gebaut worden. Dadurch wurde es direkt mit den umliegenden Straßen verbunden, über die man das Stadion betritt und verlässt. Es dauerte nicht lange und eine Anzahl von Restaurants und Bars siedelte sich in den vormals eher leblosen Straßen an. In ähnlicher Weise wurde die „MCI Sports Arena“ in Washington D.C. konzipiert: hier wurde ebenfalls auf einen Parkplatz und auf eine Parkgarage verzichtet. Die Arena, die gut an die Subway angebunden ist, wird ebenfalls von den öffentlichen Straßen aus betreten und verlassen. Wie in Chicago siedelten sich schnell Restaurants etc. an, die dem zuvor unattraktiven Quartier in der Downtown einen neuen Kick gaben<sup>177</sup>.

#### 4. Hemmnisse

Aus kommunaler Sicht stellen vor allem der Mangel an spezifischen Förderprogrammen für die Flächensanierung, Haftungsfragen und eine insgesamt unzureichende Erkundung der Umweltbelastungen die hauptsächlichen Hemmnisse beim Brownfield Redevelopment dar<sup>178</sup>. Darüber hinaus wurden in den Interviews folgende spezifische Hemmnisse genannt<sup>179</sup>.

##### 4.1 Misstrauen gegenüber neuen rentablen Technologien

Ein großes Problem besteht in der Praxis darin, Misstrauen gegenüber neuen Sanierungstechnologien, die das Flächenrecycling rentabler machen könnten, abzubauen. Verantwortliche Personen in der Stadtverwaltung sowie betroffene Bürger stehen neuen Technologien oftmals recht verhalten und skeptisch gegenüber und zweifeln an ihrer Wirksamkeit und Sicherheit. Dies mindert die Chancen, das Flächenrecycling kostengünstiger und akzeptabler zu machen und damit in der Praxis erheblich weiter zu bringen, beträchtlich. Der Schlüssel liegt hierbei auf der informationellen Seite. Von Behördenseite

177 Informationen von *Michael Pawlukiewicz*, Urban Land Institute (ULI), Washington D.C., im Interview.

178 *United States Conference of Mayors*, Recycling America's Land, A National Report on Brownfield Redevelopment – Volume III, February 2000, S. 9.

179 Neben Informationen aus den einzelnen besuchten Städten wurden die Themen „Hemmnisse und Lösungsansätze“ mit *Charlie Bartsch* im Interview im Northeast-Midwest Institute in Washington D.C. diskutiert.

her stellt sich regelmäßig die entscheidende Frage: „Wer garantiert uns, dass diese rentable Technologie wirklich zu sicheren Bedingungen auf dem Grundstück führt?“. Bürgerängsten könnte dadurch Rechnung getragen werden, dass neutrale Experten in den Prozess eingebunden werden. Hierbei kann es sich um Experten aus der Wissenschaft handeln. Das Technical Assistance Program der EPA, über das Experten von Universitäten hinzugezogen werden können (s.o. 2.1), ist in dieser Hinsicht ein hilfreiches Beispiel.

Misstrauen muss ferner überwunden werden, wenn flexiblere Sanierungsstandards und –methoden realisiert werden sollen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Sanierungsstandards, die sich am zukünftigen Nutzungszweck orientieren und daher nicht unbedingt die strengsten Anforderungen für Wohnzwecke und Kinderspielflächen erfüllen müssten. Vor diesem Hintergrund diskutiert man derzeit flexiblerer, nutzungsorientierte Ansätze von sogenannten „Risk based corrective actions“.

#### **4.2 Blockaden gegenüber finanziellen Anreizen**

Eine zögerliche Haltung findet sich teilweise immer noch bei der Eröffnung finanzieller Anreize, die zunächst eine gewisse Vorleistung der öffentlichen Hand erfordern. Steuer-nachlässe, -aufschübe und Abzugsmöglichkeiten für Sanierungskosten werden oftmals noch als tatsächliche Verluste für die öffentliche Hand eingestuft, ohne jedoch die mittel- und längerfristigen finanziellen Vorteile zu sehen: Boden-, Gewerbe- und Einkommens-steuern, die auf realisierte innerstädtische Brownfield-Projekte zurückgehen, übersteigen die anfänglichen Steuerlücken vor allem der Kommunen bei weitem – abgesehen davon, dass das weitere Liegenlassen der Brachflächen ohnehin keine zukünftigen nennenswerten Steuereinkünfte beschert hätte.

#### **4.3 Inkongruenz von Wahlperioden und Projektrealisierungen**

Größere Brownfield-Projekte benötigen aller Erfahrung nach auch in den USA fortwährende politische Unterstützung. An der kann es allerdings mangeln, wenn sich komplexe, kostenintensive Projekte verzögern und die politischen Akteure insbesondere kurz vor der beabsichtigten Wiederwahl Erfolge nachweisen wollen. Überdauern längerfristige Projekte die kommunale Wahlperiode, so erhöht sich der Realisierungsdruck erheblich, vor allem wenn politische Gegner beginnen, das Ausmaß der kommunalen finanziellen Investitionen zu hinterfragen und öffentlich zum politischen Thema zu machen. Eine solche Konstellation kann sich zu einer starken Bedrohung für das Projekt auswachsen.

#### **4.4 Haftungsfragen und Sanierungsstandards (Cleanup Standards)**

Ungeklärte Haftungsfragen werden vielerorts nach wie vor als Haupthemmnis für Investoren angesehen. Strikte und gesamtschuldnerische Haftung schwächen Bemühungen, Brownfields für Investoren attraktiv zu machen, erheblich. Obwohl die EPA und vor allem die Bundesstaaten in ihren Voluntary Cleanup Programs Wege und Instrumente der Haftungsfreistellung entwickelt haben, hat vor allem die traumatische Erfahrung mit Superfund-Flächen dazu geführt, dass sich viele Geldinstitute aus dem Geschäft des Flächenrecyclings zurückgezogen haben.



Das strikte CERCLA Regelwerk (s.o. 2.1) hat immer noch deutliche negative Auswirkungen für die Entwicklungschancen von Brownfields. Superfund gilt mittlerweile als Stigma für Grundstücke. Für Grundstückseigentümer ist es ein Horror, ihre Fläche auf der sog. „National Priority List“ (NPL) für Superfund-Grundstücke wieder zu finden, denn auch wenn öffentliches Geld zur Sanierung zur Verfügung steht, sind spätere finanzielle Konsequenzen nicht auszuschließen: es war zumindest die Regel, dass EPA-Anwälte die Sanierungskosten vom privaten Grundstückseigentümer zurückholen mussten.

Das Superfund-Stigma hat einen weiteren Hintergrund: die Erfahrung zeigte, dass Rechtsstreitigkeiten in den Moment begannen, in dem das Grundstück auf der NPA gelistet wurde. Der Grund liegt in den Haftungsregeln von CERCLA: in der Angst, in vollem Umfang wegen etwaiger Verschmutzungsbeiträge haftbar gemacht zu werden, begannen Nachbarn gewissermaßen präventiv den Eigentümer und/oder weitere Nachbarn zu verklagen. Diese rechtlich verfahrenere Situation war ein maßgeblicher Aspekt für Banken, besser die Finger vom Brownfield-Business zu lassen.

Die Reaktion der EPA, einen gewissen Haftungsschutz für Geldinstitute – jedoch nach wie nicht gesetzlich verankert – zu etablieren, konnte bisher keine vollständige Sicherheit für Banken bewirken. Abgesehen davon, dass auch in diesen Fällen strengen Verfahrensregelungen zu folgen ist, gilt eine zeitliche Beschränkung für die Haftungsfreistellung von 12 Monaten.

Insgesamt wird dem haftungsbegrenzenden Ansatz der EPA nur wenig Erfolg zugebilligt. Er sei in erster Linie ein Plus an Verfahrenssicherheit, weniger jedoch eine tatsächliche Haftungserleichterung. Grundsätzlich ist nämlich die strikte und gesamtschuldnerische Haftung nach dem Bundesrecht unverändert geblieben und eine Gesetzesänderung ist im Dickicht von politischen und lobbyistischen Interessensgegensätzen derzeit in weiter Ferne.

Auch auf Ebene der Bundesstaaten bedeuten Haftungserleichterungen nicht unbedingt generellen Haftungsschutz. Im State New York beispielsweise wird Schutz regelmäßig nur hinsichtlich der Substanzen eingeräumt, die Gegenstand der zuvor durchgeführten Grundstücksuntersuchung waren.

Klarheit, Berechenbarkeit und Flexibilität im Regelwerk der Sanierungsstandards und -verfahren sind jedoch essentielle Voraussetzungen, um Investoren, Developern und Banken die nötige Sicherheit für die Realisierung von Brownfield-Projekten zu geben. Verfehlte Regelungen im Bundes- und Landesrecht sind in dieser Hinsicht doppelt kontraproduktiv: auf der einen Seite schwächen sie die Verhandlungsposition der Stadt gegenüber potentiellen Investoren. Die Kommune kann in den Verhandlungen keine klaren Vorgaben für das Sanierungsniveau machen. Im Gegenteil fordert der Investor auf der anderen Seite Sicherheit und hat gute Argumente, die Kosten für Untersuchung und Sanierung auf die öffentliche Hand abzuwälzen.

Im Vergleich zur Entwicklung von Projekten auf der grünen Wiese führt diese Rechtsunsicherheit bei Sanierungsstandards und Haftungsfragen konsequenterweise zu Nachteilen für das Flächenrecycling. Hinzu kommt, dass Regelungslücken zum Teil übertriebene Ängste bei den Bürgern vor Gesundheitsrisiken befördern. Beispiele in New York zeugen davon, dass einige Bürger in ihren Befürchtungen dem Mangel an klaren Sanierungsstan-

dards mit einer „Asbestos psychology“, ausgerichtet an einem übertriebenen „Worst case scenario“, begegnen. In der Konsequenz werden dann oftmals überhöhte und überteuerte Vorkehrungen getroffen, die gemessen an dem beabsichtigten Nutzungszweck inadäquat sind. Vor allem in Projekten der gewerblichen und wohnlichen Nutzungsmischung müssen nicht an jeder Stelle die Sanierungsstandards für Kinderspielplätze eingehalten werden – „apart from the fact that you don’t eat the soil and drink the ground water“<sup>180</sup>.

#### 4.5 Restriktives Bauordnungsrecht (Building Codes)

Hemmnisse für die Wiedernutzung alter Gebäude stammen häufig aus traditionellem Bauordnungsrecht, den sog. „Building codes“. Das alte, zumeist der Gefahrenabwehr verpflichtete Bauordnungsrecht, bezieht sich vornehmlich auf Fälle des Neubaus von Gebäuden. Seine Anforderungen passen dann nicht zu den sehr unterschiedlichen Situationen der Wiedernutzung des bestehenden Gebäudebestands. Strenge Restriktionen – insbesondere aus Gründen des Arbeits- und Feuerschutzes – zwingen häufig zu exorbitant kostenträchtigen Konstruktionslösungen und hindern an der kostensparenden und flexiblen Einbeziehung unter Umständen auch architektonisch interessanter Bausubstanz<sup>181</sup>.

#### 4.6 Grundstückseigentum und -informationen

Brownfields von umfangreicher Flächengröße haben häufig eine ganze Reihe von Eigentümern verschiedener Teilgrundstücke. In der städtischen Praxis kann dies eines der Haupthemmnisse für die Wiedernutzung darstellen. Es existieren einige Fälle, bei denen mehr als 50 verschiedene Grundstückseigentümer festgestellt wurden<sup>182</sup>. In der Folge entstehen komplizierte Rechtsfragen im Hinblick auf die Zustandsverantwortung und die Verteilung der Sanierungskosten.

Wenn das Flächenrecycling in die Stadtplanung integriert werden soll, erfordert dies zuverlässige quantitative und qualitative Informationen über die Brachflächen im Stadtgebiet. Die Informationsquellen sind jedoch häufig über verschiedenen Ämter verstreut. So greifen manche Städte zuweilen auch auf ungewöhnliche Quellen zurück: In New York City beispielsweise sind Feuer-Versicherungsverzeichnisse (sogenannte „Sanborn fire insurance maps“) eine wichtige Hilfe, um die Menge und Lage von Altlast- und sonstigen Brachflächen festzustellen<sup>183</sup>.

#### 4.7 Mangel an administrativer Kooperation

Auch in der US-amerikanischen Praxis wird bemängelt, dass insbesondere die Planungs- und Umweltämter häufig nur unzureichend miteinander kooperieren. Während die Planer die Einstellung der Umweltämter oftmals für zu rigide und unflexibel halten und darin

---

180 Eine offenbar sehr beliebte Version für das genannte Problem, die in einigen Interviews verwendet wurde.

181 Vgl. auch die Beispiele in Bridgeport, Abschnitt 6.2 und Niagara Falls, Abschnitt 6.6.

182 Vgl. Chicago in Abschnitt 6.5.

183 Interview mit *Greg Belcamino*, Acting Director of the Office of Environmental Coordination, New York City.

ein Hindernis für die Entwicklung der Brachflächen erkennen, bescheinigen die Umweltämter den Planern eine allzu laxe Haltung gegenüber den zu beachtenden Umweltbelangen – eine Konfliktlage, die in der deutschen Praxis ebenfalls gut bekannt ist.

#### **4.8 Interkommunaler Wettbewerb**

Ein ernst zu nehmendes Hindernis für die Wiedernutzung von Brachflächen, das in fast allen Interviews auftauchte, ist der harsche Wettbewerb um steuerrelevante Einwohner und Gewerbe in den Kreisen und Gemeinden. Der politische Erfolgsdruck, eine sichtbare positive ökonomische Entwicklung nachzuweisen und Arbeitsplätze zu schaffen, lässt sich schwer mit den komplizierteren, kostenträchtigen und in der Regel langwierigeren Verfahren der Ansiedlung von Gewerbe auf unter Umständen kontaminierten Brachflächen in Einklang bringen. Interessierte Investoren verlangen in der Regel nach Investitionssicherheit und schnellen Standortentscheidungen. Vor diesem Hintergrund vermag auch das regelmäßig nur schwach ausgeprägte Planungsrecht kaum zu gemeindeübergreifenden, regionalen Ansätzen beizutragen, die den Focus auf innerstädtische Entwicklungen verlagern könnten<sup>184</sup>.

### **5. Strategien und Handlungsansätze**

Vor allem die folgenden Aspekte wurden in den Interviews genannt, um Brownfield Re-development effektiver in der Praxis der amerikanischen Städte umzusetzen<sup>185</sup>.

#### **5.1 Integrierte Planungs- und Risikomanagementstrategien**

Ein wesentlicher Ansatz, um die Chancen des Flächenrecyclings zu vergrößern, liegt schon in der vorgelagerten Phase der Planung. Aus Planungssicht wird eine vorausschauende Strategie für erforderlich gehalten, die die Fragen der Wiedernutzung von Brachflächen in die Planung integriert (welche Art der Wiedernutzung ist im Hinblick auf eine mittel- bis längerfristige Stadtentwicklung und deren Ziele sinnvoll?) und ferner Fragen der Risikobewertung (Risk assessment, z.B. finanzielle und Haftungsrisiken), Marktbedingungen (z.B. wie hoch wird der Grundstückswert der beabsichtigten Wiedernutzung sein? Wird er die Umweltkosten für Grundstückserkundung und -sanierung etc. tragen?) und finanzielle Ressourcen (Zuschüsse, Fördergelder etc.) frühzeitig mit berücksichtigt.

Bei der Entwicklung einer solchen Planungsstrategie, die die oben genannten Aspekte erfasst, spielen die Kommunen auch nach amerikanischer Auffassung eine Schlüsselrolle auf einer vermittelnden Ebene zwischen den Akteuren (Stakeholders) im konkreten Verfahren und der Landes- und Bundesebene. „Good planning“ stellt ferner eine der entscheidenden Drehschrauben dar, um überzeugende Argumente dafür zu haben, mittelfristig in Brownfields zu investieren – zum Wohle der Stadt (etwa infolge der Verbreiterung der kommunalen Steuerbasis und durch die Steigerung der städtischen Lebensqualität – Bodensanierungen und „Greening the cities“) und auch zum Wohl von Investoren und

<sup>184</sup> Vgl. demgegenüber die Ansätze im State Maryland, Abschnitt 2.2.2, und in Portland, Oregon, Abschnitt 6.4.

<sup>185</sup> Abgesehen von den Interviews mit Stadtpraktikern wurden die folgenden Punkte vor allem *Charlie Bartsch* im Northeast-Midwest Institute, Washington D.C., diskutiert.

Developern (z.B. im Hinblick auf über die Stadt erreichbaren Zugang zu öffentlichen Fördergeldern und Zuschüssen).

## 5.2 Ausbauen des Public Private Partnership

Eng verbunden mit dem vorgenannten Punkt ist der Ausbau von Strategien und Modellen des Public Private Partnership. Die Kommunen spielen nach Einschätzung amerikanischer Fachleute eine entscheidende Rolle beim Zusammenbringen („Matchmaking“) von öffentlichen und privaten Akteuren. Viele Städte haben Fortschritte dabei gemacht, Brownfield Redevelopment als wesentliches Element in einen größeren Plan für ihre Zukunft einzubinden. Sie sind inzwischen aktiver aber auch selektiver in der Partnerwahl geworden, vor allem im Hinblick auf die Frage, welche beabsichtigte Wiedernutzung sich am besten mit den längerfristigen Entwicklungszielen der Stadt vereinbaren lässt. Dieser Aspekt wird auch relevant, wenn die Akzeptanzchancen und längerfristige Profitabilität bestimmter Projekte eingeschätzt werden müssen. Kurzfristig profitable Wiedernutzungen (wie beispielsweise das dritte Duplex Cinema in der Nachbarschaft) können wiederum zu neuen Brachflächen oder zumindest untergenutzten Flächen beitragen.

## 5.3 Verdeutlichung der „Business Perspective“

Eine wichtige Antriebsfeder, die es zukünftig noch zu stärken gilt, ist die Verdeutlichung des wirtschaftlichen Nutzens der Brachflächenrevitalisierung. Dies gilt vor allem aus Sicht der amerikanischen Städte: Es muss noch deutlicher nach außen treten, dass sich die Entwicklung brach gefallener innerstädtischer Bereiche langfristig auszahlt, indem die Steuereinkünfte langfristig steigen, die Lebensqualität in den Städten verbessert wird und diese in der Folge verbesserter „weicher Standortfaktoren“ für mehr Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte attraktiv werden. Es gibt beeindruckende Beispiele, in denen die Entwicklung von Brachflächen heruntergekommene Viertel buchstäblich revitalisiert und unter Nutzung der alten Bausubstanz ihren historischen Charme erneuert hat. Eine Reihe von jungen Unternehmen, Geschäften, Restaurants, Bars etc. haben sich in dieser innovativen Atmosphäre in jenen Vierteln, die z.T. auch zum Wohnen als „trendy“ gelten, niedergelassen und Arbeitsplätze geschaffen<sup>186</sup>.

## 5.4 Gezielte finanzielle Anreize

Förderprogramme allein werden nicht als ausreichend angesehen, um Investoren die Ansiedlung auf Brownfields schmackhaft zu machen. Steuerliche Anreize wirken insofern als wichtiges Instrument, um die Kosten der Wiedernutzung zu senken und die Chancen der Revitalisierung in Konkurrenz zum „Greenfield development“ zu steigern.

Es wird nach wie vor ein starkes Bedürfnis nach gezielten finanziellen Anreizen gesehen. Einige Bundesstaaten haben eine Reihe von Ansätzen entwickelt, um Engagement von Investoren und Developern auf Brownfields durch Steuernachlässe und -aufschübe zu wecken<sup>187</sup>. Einige der erfolgreichsten Ansätze finden sich auf der Ebene der Kommunen.

<sup>186</sup> Vgl. die Beispiele in Baltimore und Portland in Abschnitt 6.3 und 6.4.

<sup>187</sup> Vgl. die Beispiele in New Jersey und Illinois in Abschnitt 2.2.

Umfangreiche rechtliche Spielräume für die Kommunen, in eigener Initiative steuerliche Anreize geben zu können, entfalten aus Investorensicht wirtschaftliche Überzeugungskraft, sich auf Brownfields nieder zu lassen. Einige Beispiele belegen, dass über Steueranreize (Tax incentives) tatsächlich „Win-win-situationen“ für Stadt und Investor entstehen konnten<sup>188</sup>.

### 5.5 Haftungsbeschränkungen und Versicherungen

Haftungsschutz für Investoren, Developer und Banken rangiert unter den Instrumenten zur Stärkung des Flächenrecyclings an vorderster Stelle. Dies gilt insbesondere für diverse Sanierungsprogramme der Bundesstaaten (Voluntary Cleanup Programs). Haftungsfreistellungen werden oftmals offeriert, wenn bestimmte Anforderungen an die Grundstücksuntersuchung und -sanierung nachweislich eingehalten wurden<sup>189</sup>.

Haftungsfragen sind in den USA mittlerweile eng an den Versicherungsmarkt gekoppelt, eine Beziehung, die in Deutschland wohl erst – wenn überhaupt – in den Anfängen steckt.

Versicherungslösungen für Brownfield Redevelopment sind in den USA seit etwa den letzten 5-8 Jahren von wachsender Bedeutung. Die Versicherungen haben den Markt entdeckt, seit Developer und Investoren verstärkt auch auf Brachen Projekte entwickeln. Das Geschäftsrisiko wird seitens der Versicherer im Zuge des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts bei Erkundung und Sanierung mittlerweile als relativ gering eingeschätzt<sup>190</sup>.

### 5.6 Verfahrens- und Projektmanagement

Einer der entscheidenden Erfolgsfaktoren für Brownfield-Strategien ist eine gute Koordination und Moderation des Verfahrens. Wichtig ist es hierbei, einen fruchtbaren Dialog zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden zu etablieren. Verwaltungsstellen auf Bundes- (federal), Landesebene (state), regionaler und kommunaler Ebene sind vor dem Ziel einzubinden, ihre Interessen und Anforderungen an das Projekt zu harmonisieren. Der Moderator sollte ein Experte in Brownfield Strategien sein, die unterschiedlichen Interessenlagen kennen und die Fähigkeit besitzen, Konsens und Kompromisse erreichbar zu machen.

Zwischenbehördliche Ansätze (Intergovernmental approaches) finden sich beispielsweise im State Program von New Jersey, innerhalb dessen verschiedene Ministerien eine regelmäßig zusammenkommende Arbeitsgruppe zum Thema Flächenrecycling gebildet haben<sup>191</sup>. In New York City scheint es die Regel zu sein, dass die relevanten Behörden und der Investor zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine Vereinbarung zu treffen versuchen, in der die Pflichten des Investors und der Administration für das weitere Verfahren festgehalten werden.

---

188 Näheres zu den State Programs in Abschnitt 2 und zur kommunalen Ebene in Abschnitt 6.

189 Vgl. Abschnitt 2.

190 Interview mit *Greg Belcamino*, Acting Director of the Office of Environmental Coordination, New York City.

191 Vgl. Abschnitt 2.2.1.

## 5.7 Öffentlichkeits- und Nachbarschaftsbeteiligung

Öffentlichkeits- und Nachbarschaftsbeteiligung (Public participation and community involvement) spielen offensichtlich in den USA eine wesentlich größere Rolle als in der deutschen Praxis des Flächenrecyclings. Es besteht Einigkeit darüber, dass Bürgerbeteiligung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt stattfinden sollte, in einer noch konzeptionellen Phase, in der nicht schon Fakten für die Realisierung des Projekts geschaffen wurden.

Auch für die EPA ist die Bürgerbeteiligung ein notwendiger Schritt, der im Interesse der Akzeptanzschaffung möglichst früh ergriffen werden sollte. Dies gilt schon gesetzlich unter CERCLA, dem „Superfund law“, nach dem regelmäßig ein „Early public hearing“ vorgesehen ist<sup>192</sup>. Hervorzuheben ist, dass die Nachbarschaft selbst als eine wichtige Informationsquelle verstanden wird, über die praxisnaher Sachverstand in das Verfahren eingespeist werden kann.

Wie in Deutschland wurden einerseits gute Erfahrungen mit einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung gemacht, andererseits jedoch sind Fälle bekannt, in denen eine Moderation angesichts verhärteter Fronten schlichtweg nicht möglich war. Die Gefahr, dass Bürgerbeteiligung als bloßes Blockadeinstrument zur Verhinderung von Projekten missbraucht wird, ist nicht von der Hand zu weisen. Demgegenüber war auch von Fällen die Rede, in denen Bürgerbeteiligung rein formell zur Farce wurde, da sie erst zu einem Zeitpunkt stattfand, zu dem das Projekt nicht mehr zu verhindern war. Wenn die Bürger in diesen Fällen das Gefühl bekommen, nur noch „gehört“, nicht aber substantiell „angehört“ zu werden, kann dies auf die Projektträger zurückfallen: nachträgliche Widerstände und deutliche Inakzeptanz drohen Projekte deutlich zu verzögern oder insgesamt zu gefährden und dies zu einem Zeitpunkt, in dem schon eine Menge Zeit und Geld investiert wurde<sup>193</sup>.

Sicherlich existieren jedoch auch Beispiele, in denen Bürgerbeteiligung zu weit getrieben wurde und wo irrational wenn nicht gar hysterisch angstvoll und medienwirksam auf mögliche Kontaminationen reagiert wurde<sup>194</sup>.

Als recht komplizierter und konfliktgeladener Prozess erweist sich der sog. „Public environmental review process“, also eine auf Gesundheits- und Umweltbelange ausgerichtete Bürgerbeteiligung. Insbesondere die Sanierungsstandards und die recht unterschiedlichen Vorstellungen der Bürger zur zentralen Frage „How clean is clean?“ müssen in das Verfahren des Flächenrecyclings integriert werden.

Developer setzen offenbar immer mehr Vertrauen in Consultants, die den Verfahrensgang für sie begleiten. Aus Sicht der städtischen Ämter ist jedoch die Beratungsqualität und der Sachverstand der Consultants häufig fragwürdig. In der Konsequenz macht es oftmals viel Arbeit, die Gutachten der Consultants wiederum kritisch nachzuprüfen<sup>195</sup>.

Bei all diesen Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten: Auf längere Sicht – so die oft vertretene Auffassung in der Praxis – steigert eine offene und substantielle Bürgerbeteiligung die Akzeptanz für Brownfield-Projekte erheblich. Ferner werden Risiken späterer rechtlicher

192 Vgl. Abschnitt 2.1 zum EPA Superfund Program, Community Involvement.

193 So die Erfahrung in New York City, Department of Housing and Preservation and Development.

194 Vgl. hierzu die Erfahrungen eines Developers in Abschnitt 7.

195 Interview mit *Jerylin Perine*, Commissioner of the Department of Housing, Preservation and Development, New York City and staff members *Sheila Machado*, *Helen Gittelson* and *Walter Robbins*.

Auseinandersetzungen mit Bürgern und Nachbarn, die sich schlecht oder gar nicht angehört fühlen und im Ergebnis das ganze Projekt hinfällig machen können, minimiert. Einige Beispielsfälle demonstrieren anschaulich, dass Konfliktlösungen machbar sind, indem Gemeinde, Stadtverwaltung, Bürger und Developer Kompromisse eingegangen sind und ihre wesentlichen Positionen trotzdem realisiert finden konnten. Experten der Konfliktvermittelnden und neutralen Mediation sind hierbei eine große Hilfe.

### 5.8 Erfolgsprojekte („Success Stories“) als Impulse

Die Demonstration erfolgreicher Projekte („Success-stories“) gibt wichtige Impulse für eine verstärkte Umsetzung von Brownfield Redevelopment in der US-amerikanischen Praxis. Der Bürgermeister, der über die Gemeindegrenze hinweg auf interessante Projekte in seinen Nachbargemeinden schaut, über die nicht nur die kommunale Steuerbasis und Arbeitslosensituation sondern auch die Lebensqualität in der Gemeinde verbessert werden konnte, wird nach amerikanischer Einschätzung nicht unwesentlich zur Nachahmung motiviert. „Success stories“ dieser Art werden als „sexy“ eingestuft, weil sie sich politisch auszahlen. Brownfield Redevelopment wird mittlerweile offensichtlich von einer Reihe von Kommunalpolitikern und auch von Gouverneuren als Thema gesehen, um politisches Profil zu gewinnen.

## 6. Brownfield Redevelopment in der US-Amerikanischen Städtepraxis – Strategien, Instrumente und Fallbeispiele

Der folgende Abschnitt nimmt nunmehr spezifische Ansätze des Brownfield Redevelopment in US-amerikanischen Kommunen in den Blickpunkt. Die meisten der besuchten Städte – Glen Cove, Baltimore, Trenton, Chicago and Portland – sind sog. „Showcase Communities“ im Rahmen des „EPA Showcase Communities Program“. Dies gilt mittlerweile auch für die City of Buffalo, als Mitglied der im Oktober 2000 zum Showcase ausgewählten „Region Niagara Falls“<sup>196</sup>.

### 6.1 Glen Cove, New York<sup>197</sup>

Die Stadt *Glen Cove* mit etwa 20.000 Einwohnern entwickelte sich von einer überwiegend landwirtschaftlichen Prägung zu einer industriell geprägten Kleinstadt. Mit seiner schönen Lage an der „Long Island Shore“ war Glen Cove Anfang des Jahrhunderts bis in die 30er Jahre ein beliebter Erholungsort für wohlhabende Bürger der Metropole New York City. Im Laufe der Zeit siedelten sich einige Firmen am Flüsschen der Stadt bis hin zum Küstenstreifen an. Vor allem während des ökonomischen Wandels und teilweisen Niedergangs in den 70er und 80er Jahren ließen die Unternehmer zum Teil hochgradig kontaminierte Grundstücke zurück, die schwerwiegende Probleme für die Umwelt vor allem entlang des „Creeks“ und der „Waterfront“ nach sich zogen. Vor allem eine alte Kriegswaffenfirma, die zudem auch im Rahmen von Raumfahrtprogrammen tätig war, hinterließ eine traurige Erbschaft von auch radioaktiven Materialien, die in einer ungesi-

<sup>196</sup> Näheres über das EPA Showcase Communities findet sich bei [www.epa.gov/brownfields/slocat.htm](http://www.epa.gov/brownfields/slocat.htm).

<sup>197</sup> Die Informationen basieren auf einem Interview in der *Glen Cove Community Development Agency* (Rosemary Olsen, Executive Director, Miralee Machol, Project Coordinator).

cherten Deponie direkt am Küstenstreifen abgelagert wurden. Es überrascht nicht, dass diese Fläche in die „National Priority List“ des EPA Superfund Program aufgenommen wurde.

- Motive und Strategien der Sanierung und Wiedernutzung

Um überhaupt in der Lage zur Sanierung zu sein, begann die Stadt zunächst mit dem Erwerb der Grundstücke entlang der „Waterfront“. Mit Hilfe von EPA Fördergeldern und Landesmitteln konnten erste Untersuchungen auf den belasteten Flächen durchgeführt werden. Die Sanierung dauert immer noch an.

Die Stadt treiben unterschiedliche Ziele und Motivationen voran, ihren Uferstreifen wiederzuentwickeln und zu revitalisieren:

- Verbesserung des städtischen Image und das Ziel, wieder wie früher ein attraktiver Erholungsort zu werden,
- Steigerung des Steuereinkommens und der Lebensqualität in der Stadt,
- Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Investitionen und Maßnahmen auf Brownfields.

Das Ziel, den einst so beliebten Erholungsort an der Küste wieder herzustellen, soll über verschiedene Projekte erreicht werden. Hierbei spielen Transportwege eine Schlüsselrolle. Abgesehen von der Planung eines Hotels am Meer ist die Schaffung einer Fährverbindung nach New York City geplant. Eine „Speed ferry“ soll die Menschen in 45 Minuten nach Manhattan bringen. Dies würde nicht nur eine ernst zu nehmende Alternative für Pendler darstellen, die mit dem Auto oder dem Zug zur Arbeit nach New York City fahren. Der Gedanke ist auch, ein geeignetes Transportmittel zu kreieren, mit dem vor allem New Yorker auf angenehme Weise für einen Kurzurlaub in Glen Cove gewonnen werden können. In diesem Zusammenhang soll dann auch der Yachthafen („Marina“) mit am Wasser gelegenen Restaurants für die Touristen weiter entwickelt werden.

Aus planerischer Sicht will die Stadt vermeiden, ein neues attraktives Haupterholungsgebiet zu schaffen, das auf Kosten der Innenstadt prosperiert. Eine enge Verbindung dieser beiden Areale ist gewollt.

Ein vielleicht entscheidender Gesichtspunkt ist hervor zu heben: Kommunalpolitiker und in erster Linie der Bürgermeister selbst identifizieren sich sehr stark mit den geschilderten Zielen und Motiven. Das gemessen am heutigen Stand der Revitalisierung in der Tat visionäre Engagement ermöglicht es, Kräfte zu bündeln und entschiedene Positionen in Verhandlungen mit potentiellen Investoren zu vertreten. Die Verantwortlichen in der Stadt haben offensichtlich begriffen, dass eine nachhaltig zukunftsfähige Wiederentwicklung von Glen Cove nur gelingen kann, wenn seine traditionellen Stärken wieder gewonnen werden. Die Kommunalpolitiker haben deutlich erkannt, „that they would miss the boat if they wouldn't think that way“<sup>198</sup>.

---

<sup>198</sup> Rosemary Olsen, im Interview.



- Steuerliche Aspekte

Die Steigerung des städtischen Steuereinkommens ist einer der Hauptantriebsfaktoren für Brownfield Redevelopment in Glen Cove. Die kommunalen Entscheidungsträger verstehen Brachflächen nicht nur als Schandflecke („Eyesores“) im Stadtbild, sondern vielmehr auch als ungenutzte Ressource für höheres Steuereinkommen. Entwickelte und damit im Wert steigende Flächen heben das Steuerniveau enorm, wodurch die Stadt im Hinblick auf die Erledigung aller möglichen kommunalen Aufgaben profitiert. Belässt man die Brachflächen hingegen in dem Zustand, in dem sie sind, wirkt sich das vor allem für eine Kleinstadt in jeder Hinsicht negativ und kontraproduktiv aus. Potenzielle Investoren werden angesichts dieses leicht zu erkennenden Stadtbilds nur schwer zu überzeugen sein, sich an diesem Ort anzusiedeln und sich an ihren recht eingeschränkten „weichen“ Standortfaktoren zu erfreuen.

## 6.2 Bridgeport, Connecticut<sup>199</sup>

Bridgeport ist die größte Stadt im Bundesstaat Connecticut, die größte Kommune in einer umliegenden Region mit 25 Millionen Einwohnern. Bridgeport profitierte von einem industriellen Boom in den 30er und 40er Jahren. Industrie und Banken charakterisierten das Stadtbild. Die Entwicklung vollzog sich entlang der Transportrouten, also vor allem entlang der Straßen und Zuglinien sowie am Hafen, den Kanälen und am Fluss. Im Zuge wachsenden Wohlstands entfalteten sich in den 50er und 60er Jahren die Vororte der Stadt. In den späten 60er, den 70er und auch noch in den 80er Jahren wurde Bridgeport heftig von sozialen Unruhen geschüttelt, die vor allem in Rassenproblemen und damit verbundenen Ausschreitungen wurzelten. Eine insgesamt sehr instabile Situation in der Stadt – zahlreiche Demonstrationen, Brände in Stadtvierteln, zunehmende Gewalttätigkeiten - führte zum Verlust zahlreicher Firmen, die nach verlässlichen und in der Stadt nicht mehr zu garantierenden wirtschaftlichen Grundlagen verlangten. In der Folge verlor Bridgeport rund 35 000 Jobs und die Arbeitslosenrate stieg dramatisch an. Flächen der „Old Industry“ wurden oftmals hochgradig durch Altöle, Asbest und Blei kontaminiert zurückgelassen.

Gegen Ende der 80er und vor allem zu Beginn der 90er Jahre wurde der Startschuss für neue Programme zur Wiederbelebung der Stadt gegeben. Im Zentrum des Augenmerks lagen zunächst Flächen entlang der Wasserwege und am Hafen, die das Image der Stadt schon auf den ersten Blick charakterisieren.

Die Phase der Wiederentwicklung beläuft sich mittlerweile auf neun Jahre. Von großem Vorteil ist hierbei, dass die Stadtregierung, die diese Strategie engagiert verfolgt, in dieser Zeit nicht gewechselt hat.

Bridgeport hat an sich günstige infrastrukturelle Ausgangsbedingungen: die Stadt ist das medizinische Zentrum der Region. Darüber hinaus verfügt sie über ein bemerkenswertes Kontingent an Arbeitskräften. Dies sind schon zwei Aspekte unter anderen, die die Stadt als geeigneten Ort für wirtschaftliche Unternehmungen qualifizieren.

---

<sup>199</sup> Interviewpartner in Bridgeport waren *Michael P. Nidoh*, Director of Planning im Office of Planning & Economic Development; *Sabine Kuczo*, Office of Planning & Economic Development, Neighborhood Coordinator *Brian Gockley*, Program Director, Groundwork Bridgeport.

Strategisch konzentriert sich die Stadtplanung zur Zeit auf drei Sektoren: High-Tech-Industrie, vor allem in Verbindung mit Computern, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und Immobilienwirtschaft. Bridgeport ergreift derzeit die Chance, Flächen für Gesellschaften anzubieten, die nach preisgünstigeren Angeboten für ihre Hauptgeschäftsstellen suchen, als sie im Unkreis von New York City zu finden sind.

Im Vergleich zum Stand vor etwa 10 Jahren, als die Stadt kurz vor dem Bankrott stand, erkennt Bridgeport mittlerweile einen deutlichen Anstieg von Investitionen in der Stadt. Die Stadt ergriff die Initiative zur Revitalisierung und ist entschlossen, weiter voran zu gehen: „We have to invest in our own infrastructure before we can expect investors to invest in us“<sup>200</sup>.

- Motive und Strategien des Revitalisierung<sup>201</sup>

Eine starke Motivation für Brownfield Redevelopment ist die Steigerung der städtischen Lebensqualität. Die Stadt ist der Überzeugung, dass die „Quality of Life“ in der Stadt einer der Schlüssel ist, um wirtschaftliches Engagement von Firmen zurück zu gewinnen. Einer der Ansätze, die Attraktivität der Stadt zu steigern, ist das Konzept des „Greening the City“, also mehr lebenswertes Grün in die öffentlichen Flächen zu bringen, Vernetzungen von Grün- und Parkanlagen zu realisieren etc.

Um die Chancen der wirtschaftlichen Entwicklung zu ergründen, hat Bridgeport ein „Economic Research Center“ eingesetzt. Dieses Center erforscht nun die wirtschaftliche Situation (Bedarf, Absatzmöglichkeiten etc.) in der Region und versucht, gezielt Investitionen zu gewinnen. Die Bemühungen richten sich aber nicht nur auf die Akquirierung neuer Unternehmen. Die Pflege der Beziehungen zu ansässigen Unternehmen und deren Überzeugung, am Ort zu verbleiben, ist ebenfalls ein wichtiges Aufgabengebiet des Centers.

Die Stadt versucht, möglichst viele Zuschüsse und Fördergelder von Bundes- und Landesseite für ihre Projekte zu bekommen. Bridgeport ist eine der sog. „Pilot Cities“ im EPA Brownfield Pilot Project Program<sup>202</sup>.

Bei der Kooperation mit Investoren bemüht sich die Stadt, Flexibilität bei den Sanierungsanforderungen zu zeigen. Entscheidend ist hierbei, dass die Stadt den Investoren ein hinreichendes Maß an Planungssicherheit bietet. Dies erfolgt insbesondere durch Vereinbarungen über die jeweiligen Anforderungen an Untersuchung und Sanierung je nach beabsichtigter Wiedernutzung (z.B. niedrigere Sanierungsanforderungen für industrielle oder gewerbliche Nutzungen als für Wohnungszwecke).

- Steuerliche Anreize

Die Stadt sieht in steuerlichen Anreizen für die Realisierung von Brownfield-Projekten eines ihrer Hauptinstrumente. Steuernachlässe werden vor allem gegeben, um Investoren

---

<sup>200</sup> Michael P. Nidoh, im Interview.

<sup>201</sup> Vgl. auch *The Bridgeport Brownfield Pilot Project, Final Report, December 1996*; *Greater Bridgeport Regional Planning Agency, An Informational Guide to Local and Regional Economic Development*, City of Bridgeport, Connecticut, November 1995.

<sup>202</sup> Vgl. [www.epa.gov/brownfields/html-doc/ss\\_brdgp.htm](http://www.epa.gov/brownfields/html-doc/ss_brdgp.htm).

die Möglichkeit zu geben, Arbeitskräfte einzustellen und Maschinen anzuschaffen. Ein weiteres Instrument ist die Abzugsfähigkeit von Umweltuntersuchungs- und –sanierungskosten von der gewerblichen Steuer. Die Stadt kann zusätzliche Steuererleichterungen offerieren. Über ein Landesprogramm können Steuerverluste der Kommunen durch entsprechende Rückzahlungen des Landes kompensiert werden.

- Umweltrecht, Standards und Haftungsfragen

Im Prozess des Brownfield Redevelopment kann die Zusammenarbeit zwischen Planungs- und Umweltamt Schwierigkeiten bringen. Das Planungsamt hat wenig Verständnis für eine formalrechtliche, strikte Einstellung im Hinblick auf umweltrechtlich erforderliche Genehmigungen, die Einhaltung von Standards etc. in den Fällen, wo das Umweltrecht auch Raum für flexiblere Lösungen lässt. Besondere Verärgerung rufen die Fälle hervor, in denen die aus formalen Gründen verhinderte Revitalisierung sowohl in ökonomischer als auch in ökologischer Hinsicht die Situation unter dem Strich durch produktive Wiedernutzung und Sanierung eindeutig verbessert hätte. Ein kooperativeres Zusammenwirken zwischen den genannten städtischen Behörden wird zukünftig für unabdingbar gehalten, um in der Sache substantielle Fortschritte im Interesse der Stadt zu machen.

Im Zusammenhang mit dem Flächenrecycling ist die Abfallentsorgung ein ernstes Thema in Bridgeport. Es besteht abgesehen von einzelnen Ausnahmen (z.B. Dosenrecycling) ein deutlicher Mangel an Recycling-Programmen. Was die Entsorgungskapazitäten für kontaminierten Bodenaushub und Abbruchmaterialien anbetrifft, so sind Engpässe bislang noch kein Thema. Es wird jedoch erwartet, dass sich die Entsorgungsfrage in naher Zukunft ernsthaft stellen wird.

Als rechtlicher Stolperstein wird der sog. „Transfer Act“ aus dem Jahre 1975 eingestuft. Nach diesem Gesetz ist der Grundstückseigentümer in erster Linie für Kontaminationen haftbar, auch wenn er gar nicht an der Verschmutzung des Grundstücks beteiligt war. Ganz offensichtlich werden durch diese Regelung Investitionen auf Brownfields blockiert. Dies hat in der Praxis dazu geführt, dass Brownfield-Projekte regelmäßig nur mit hoher öffentlicher Förderung angegangen werden können.

Auch baurechtliche Änderungen werden für notwendig gehalten. Dies gilt hinsichtlich der sog. „Building codes“, vergleichbar mit dem deutschen Bauordnungsrecht und entsprechenden bautechnischen Anleitungen. Building Codes regeln vor allem den Neubau, passen aber oftmals nach Art und Tiefe ihrer Regelungen nicht zur Situation der Wiedernutzung alten Gebäudebestands. Dies zwingt mitunter zu kostenträchtigen Konstruktionslösungen bzw. verhindert die kostensparende Einbeziehung von vorhandener Bausubstanz. Als gutes rechtliches Beispiel wurden Building Codes in New Jersey genannt: dortige Regelungen bezögen sich situationsangemessen auf die tatsächlichen Umstände auf der Fläche – „What is there is there!“ – und die baulichen Anforderungen seien damit nicht an Neubauten sondern an den realen Umständen ausgerichtet.

- Öffentlichkeitsbeteiligung

Bridgeport praktiziert ein Modell aktiver Bürgerbeteiligung beim Revitalisieren von Altflächen. Im Stadtentwicklungsamt ist man der Überzeugung, dass der Beteiligung der Nach-

barschaft eine wichtige Funktion zukommt und ein „Top-down planning process“ der Situation des Flächenrecyclings unangemessen ist. Der im Gegenteil verfolgte „Bottom-up approach“ personalisiert sich in Form der sog. „Neighbourhood Coordinators“ und darüber hinaus im Konzept des „Groundwork“. Die beruflichen Qualifikationen eines Neighbourhood Coordinator erfordern nicht unbedingt eine kostenträchtige Ausbildung sondern „Just common sense“<sup>203</sup>, ein Understatement, das vor allem das Erfordernis einer praxisnahen Einstellung und die Fähigkeit zur Moderation und Kooperation verdeutlicht.

„Groundwork“ ist eine Initiative der EPA, die einen Ansatz aus England kopiert hat. Kleineren Gesellschaften werden finanzielle Starthilfen gegeben, um auf kleineren zurückgelassenen Brachflächen in den Quartieren der Stadt Flächenaufwertungen durchzuführen (z.B. durch Anlegen von Parks oder Kinderspielplätzen). Die hierfür notwendigen Arbeitskräfte werden zumeist von den Arbeitsämtern rekrutiert, wobei oftmals jugendliche Arbeitslose eingestellt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bestehen „Groundwork-Agencies“ in drei US-amerikanischen Städten. Eine Ausweitung dieses kleinteiligen Konzepts der Revitalisierung wird derzeit diskutiert.

### 6.3 Baltimore, Maryland

In der Stadt Baltimore spielt die *Baltimore Development Corporation*, BDC, die Hauptrolle bei der Entwicklung der städtischen Brownfields<sup>204</sup>. BDC ist eine öffentliche Gesellschaft, die von der Stadt Baltimore finanziert wird. Stadtabgeordnete sitzen im Aufsichtsrat der Gesellschaft. BDC beschäftigt sich mit Brownfield Redevelopment seit etwa 1995. Die Gesellschaft arbeitet in enger Kooperation mit Developern, die an Baltimores „Waterfront“ tätig sind. Besondere Konzentration gilt dem Konzept, Unternehmen der „New Economy“ am Hafen der Stadt anzusiedeln („Digital Harbor“)<sup>205</sup>.

Im Stadtgebiet gibt es kaum noch „Greenfields“, die entwickelt werden könnten. Brownfield Redevelopment wurde insofern mehr oder weniger automatisch ein wichtiges Aufgabenfeld für die Stadt und ihre Entwicklungsgesellschaft. 1997 wurde neues Landesrecht geschaffen, um das Recycling von Brachflächen voranzubringen. Vorher bestand ein hohes Maß an Unsicherheit, dies vor allem im Hinblick auf Haftungsfragen. Die Banken weigerten sich, Geld für Brownfields Projekte bereit zu stellen, weil auch sie beim eventuellen Zugriff auf die Flächen Haftungsrisiken ausgesetzt gewesen wären. Im Jahr 1995 existierten so gut wie keine finanziellen Anreize, um zurückgelassene Industrieflächen einer produktiven Wiedernutzung zuzuführen.

Im Jahre 1997 startete jedoch in Maryland das State Voluntary Clean Up Program<sup>206</sup>. Den Hauptgrund, warum das Programm in der Praxis ziemlich gut funktioniert, sieht BDC in den Regelungen zur Haftungsfreistellung von Grundstückserwerbern und Finanzinstituten. Ein Problem stelle es allerdings immer noch dar, kleinere Firmen auf kleineren Flächen in das Programm zu integrieren. Weitere Schützenhilfe werde durch den sog. „Community Reinvestment Act“ gegeben, ein Gesetz, das es der EPA ermögliche, den Kommunen finanzielle Ressourcen für ausgereichte Kredite zurück zu erstatten.

203 Sabine Kuczo, Office of Planning & Economic Development, Neighborhood Coordinator, im Interview.

204 Interviewpartner bei BDC war Evans Paul, Director, Brownfields Initiative.

205 Vgl. auch *Baltimore Development Corporation*, Revitalizing Baltimore, 1999 Annual Report.

206 Siehe auch oben 2.2.2.

Die genannten Ressourcen werden häufig in Baltimores Redevelopment Initiativen genutzt. Hierbei werden Bundes- und Landesmittel oder Anreize so gut wie möglich kombiniert, um sie letztendlich auf lokaler Ebene optimal zum Einsatz bringen zu können. Steuererleichterungen werden beispielsweise für die Aufrechterhaltung historischer Bausubstanz und für deren Integration in Wiedernutzungspläne gegeben.

Die Stadt spielt vornehmlich die Rolle eines Moderators. Insgesamt bestehen beim Thema Brownfield-Strategien wenig Meinungsunterschiede. Im Gegenteil herrscht breiter Konsens über das Ziel, die Brachflächen, die im Zuge des industriellen Niedergangs der 70er und 80er Jahre auch die soziale Stabilität in den Nachbarschaften in Mitleidenschaft zog, wieder zu beleben. Teams, die sich aus öffentlichen wie privaten Akteuren zusammensetzen, treffen sich regelmäßig zu Diskussionen über aktuelle und zukünftige Projekte. BDC verfügt über ein Verzeichnis von Brachflächen, hält sich aber in seiner Arbeit in der Akquirierung von Unternehmen zurück. Diese Aufgabe erfüllt eine regionale Marketing Gesellschaft, die mit BDC kooperiert.

Wie eine erfolgreiche Revitalisierung industrieller Brachen aussehen kann, kann man sich in beeindruckender Weise im sogenannten „Canton District“ an Baltimores Waterfront zu Gemüte führen. Dieses vormals wirtschaftlich und sozial heruntergekommene Quartier ist heute ein lebendiger Distrikt mit gemischt gewerblicher und wohnlicher Nutzung und beherbergt auch eines der ersten erfolgreichen Brownfield Projekte, die „Can Company“. In der früheren Dosenfabrik findet man nunmehr einen Buchladen mit Cafe. Die alte Fabrikarchitektur wurde sowohl in der Außenfassade als auch in den Innenräumen in ansprechender Weise beibehalten. Ein weiteres bemerkenswertes Projekt befindet sich gleich in einem benachbarten Fabrikgebäude: dort haben sich diverse Firmen der „New Economy“ mit ihren Büros niedergelassen. Als „Start-Ups“ zahlen sie eine nur geringe, weil subventionierte Miete, was in Kooperation des privaten Eigentümers mit der Stadt ermöglicht wurde.

## 6.4 Portland, Oregon

### ■ Portlands Brownfields-Initiative<sup>207</sup>

Portland verfügt als alte Hafenstadt über eine große Zahl an Brownfields vor allem entlang der „Waterfront“ und der Eisenbahnlinie. Unter den Brachflächen befinden sich zwei „Superfund“ Flächen. Die Hauptlast der Stadt beim Flächenrecycling bezieht sich auf Grundstücke, die auf einer Mittelebene liegen. Zwischen hochgradig kontaminierten und/oder unattraktiv gelegenen Flächen, in denen nur öffentliches Geld eine Wiedernutzung ermöglicht und Flächen, die aufgrund ihrer Lage und Beschaffenheit leicht vermarktbar sind, weil der zu erwartende Profit die Sanierungskosten klar übersteigt, existieren eine Vielzahl von Grundstücken, die über Strategien des Public Private Partnership entwickelt werden müssen. Inzwischen nimmt sich die Stadt über die Reaktivierung von

---

207 Die Interviewpartner *Douglas MacCourt* und *Claudia Powers* arbeiten als umweltrechtlich ausgerichtete Anwälte einer Anwaltskanzlei in Portland und sind beratend für den privaten und öffentlichen Sektor tätig; *Douglas MacCourt* war vormals Direktor der Brownfields Initiative der City of Portland; *Claudia Powers* berät insbesondere den privaten Sektor, u.a. auch im Hinblick auf die Brownfield-Thematik.

Einzelflächen hinaus gebietsweiter Fragestellungen an und integriert ihre Brownfield-Strategien in Konzepte zur Revitalisierung ganzer Stadtquartiere<sup>208</sup>.

Eine starke Unterstützung für die Konzentration der Stadtentwicklung auf innerstädtische Brachflächen leisten die sogenannten „Growth Boundaries“ (Wachstumsgrenzen), die die weitere Siedlungs- und Verkehrsentwicklung nur innerhalb konkreter Gebietsgrenzen zulassen (hierzu der nachfolgende Punkt über die „METRO“).

Von essentieller Bedeutung für die städtische und regionale Entwicklung ist die integrierte Betrachtung von Themen des Flächenverbrauchs und des Verkehrs/Transports. Was finanzielle Ressourcen anbetrifft, so bemüht sich die Stadt, Mittel der Bundesstraßenbehörde und des Bundesministeriums für Wohnen und Stadtentwicklung (Federal Highway Agency und Federal Department for Housing and Urban Development – HUD) auch für Brownfield Projekte einzusetzen.

Darüber hinaus werden steuerliche Anreize gegeben, wobei allerdings problematisch ist, dass nach wie vor auch Greenfield-Projekte finanziell gefördert werden. Dies schwächt wiederum die Anreiz- und Lenkungsfunktion dieser steuerlichen Instrumente.

In der „Portland Metropolitan Area“ ist bestimmten Projekten nur dann Erfolg beschieden, wenn vier Hauptakteure eingebunden werden: die Stadtregierung, das öffentliche Verkehrsunternehmen (Tri Met), die kompetenzstarke regionale Planungsorganisation METRO und die Landesregierung des State Oregon.

Größere Brownfield-Projekte müssen, um erfolgreich zu sein, mit längerfristigen Strategien der Stadtentwicklung und des Verkehrs- und Transportwesens vereinbar sein. Die durch die „Growth Boundaries“ gemachten Restriktionen für das städtische Wachstum ins Umland hinein führten konsequenterweise zu einem Ansteigen der Bodenpreise in den innerstädtischen Bereichen. Dies machte Investitionen auf innerstädtischen Brownfields für Investoren und Developer automatisch attraktiver. Das hiermit verbundene Problem höherer Mietpreise, das natürlich vor allem unter soziale Schichten trifft, ist von der Stadt früh erkannt worden: es wird darauf geachtet, dass subventionierter sozialer Wohnungsbau in ausreichender Form realisiert wird. Allerdings ist es nach Aussagen von Kennern der städtischen Situation nicht leicht, diesen „nachhaltigen“ Ansatz durchzustehen. Vor allem das Konzept der „Growth Boundaries“ steht in ständiger Kritik vornehmlich seitens der Wirtschaft, die hierin eine unverhältnismäßige Fessel des Wachstums sieht.

Zahlreiche – abgeschlossene, laufende und geplante – Brownfield-Projekte finden sich vor allem an Portlands Waterfront und entlang der Eisenbahnwege. Sehr beeindruckend ist der wiederbelebte „Pearl District“. Dieses alte Lagerhaus-Quartier in Nähe der Innenstadt und des Ufers beherbergt inzwischen hochqualitative Wohneinheiten, aber auch Sozialwohnungen. Dass diese Mischung architektonisch offensichtlich gelungen ist, verdeutlicht die Frage eines Besuchers, der die teuren Wohneinheiten nicht von Sozialwohnungen unterscheiden konnte. Neu errichtete Gebäude greifen den Backstein-Charakter älterer Häuser des Viertels auf. Shops, Bars und Restaurants haben den vormals verlassenen Distrikt zu einem Szene-Viertel gemacht.

---

<sup>208</sup> Näheres bei *City of Portland*, Portland Liveable Community Showcase, Portland Brownfield Initiative, Building Sustainable Communities Through Brownfield Redevelopment, Resource Kit; vgl. auch *Bridge-water Group Inc.*, Portland Brownfields Initiative, Review of Action Plans, March 1999.

- Portlands regionaler Ansatz – Die „Portland Metropolitan Area (METRO)“ und das Konzept der „Growth Boundaries“<sup>209</sup>

Rund 1 ½ Millionen Menschen leben im Gebiet der Metropole Portland. Das Gebiet erlebt derzeit einen wirtschaftlichen Boom. Hierbei stellt der Hafen, aus dem landwirtschaftliche Produkte in enormen Größenordnungen verschifft werden, einen wesentlichen Faktor dar. Allein im Jahr 1999 wurden die Verkaufserlöse der aus dem Hafen verschifften Landwirtschaftsprodukten auf 750 Millionen Dollar geschätzt. In der Zwischenzeit haben sich eine Reihe von Firmen der „New Economy“ angesiedelt, die die hohe Lebensqualität der Stadt und der ganzen „Metropolitan area“ schätzen. Mit dem wirtschaftlichen Boom einher geht die Entwicklung der Bevölkerungszahlen: die Schätzungen belaufen sich auf 2,5 bis 2,6 % Zuwachs pro Jahr. Die Arbeitslosenrate liegt bei nur rund 4 %. Brownfields liegen vor allem in den älteren Städten der Region, also in Portland und Oregon City.

METRO ist eine regionale Behörde, eine Planungsorganisation, die aus 27 Gemeinden in der „Portland metropolitan area“ besteht. Ihr Leiter wurde von den 1 ½ Millionen Einwohnern der Region gewählt und ist daher direkt legitimiert. Dies ist auch notwendig, denn METRO hat die Kompetenz, die kommunale Siedlungs-, Flächen- und Verkehrsplanung zu dominieren. Die Behörde hat die gesetzliche Autorität, die Gemeinden z.B. zur Änderung ihres Baurechts zu zwingen. Damit hat METRO die Aufgabe, in der „Portland metropolitan area“ darauf zu achten, dass die Kommunen eine nachhaltig flächensparende Flächen- und Verkehrsplanung vornehmen.

Das Landesrecht – nämlich das *Oregon Statewide Planning Program of the Oregon Department of Land Conservation and Development* – verlangt, dass die Kommunen einen sog. *Comprehensive Plan* erarbeiten, eine Art Flächennutzungs-/Gebietsentwicklungsplan als eine Art „general municipal cookbook for future development“. In diesem *Comprehensive Plan* müssen räumliche Entwicklungs-/Wachstumsgrenzen (*Growth Boundaries*) festgelegt werden. Für das METRO-Gebiet wurde die *Boundary* für 20 Jahre (bis zum Jahr 2017) festgesetzt. Es bestehen strenge Anforderungen für eine etwaige Revidierung und eine räumliche Erweiterung der Grenze. Im Einzelnen muss hierfür nachgewiesen werden, dass ohne eine Erweiterung der Grenze keine Chance der beabsichtigten Entwicklung und damit kein geeigneter Raum für das jeweilige Entwicklungsprojekt innerhalb der definierten Grenzlinien bestünde.

METRO ist berechtigt, beim gemeindlichen Prozess der Planung zu intervenieren, wenn diese mit den Richtlinien und Zielen der Flächennutzung und des Transportwesens kollidieren. Hierfür stehen METRO die geeigneten gesetzlichen Kontrollinstrumente zur Verfügung. Werden METRO-Richtlinien verletzt, kann die Behörde die Kommunen auf Grundlage des Landesrechts vor Gericht verklagen.

Die Vertreter der an METRO beteiligten Kommunen treffen sich zweimal im Monat, um Projekte zu diskutieren und gemeinsame Entscheidungen zu treffen. Hierdurch wird eine transparente Diskussion um die Reihenfolge und Prioritäten bestimmter Projekte in der Region erzielt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Verteilung öffentlicher Fördergelder seitens des Bundes und des Landes. Bundesgelder, vor allem die sogenannten

---

<sup>209</sup> Interviewpartner bei METRO waren Chief Executive *Mike Burton* und *Barbara Linssen*, Associate Regional Planner.

„Transportation dollars“ – als größte Quelle finanzieller Ressourcen nicht nur für Zwecke des Straßenbaus – werden zentral an METRO ausgereicht, nicht direkt an die Kommunen. Dies zwingt zu multilateralen Agreements zwischen den METRO-Gemeinden und versetzt METRO – Chief Executive und 7 Counsellors – in die Position, die Diskussion um Projekte und den Einsatz von Fördergeldern entlang der METRO-Richtlinien für Flächennutzung und Transportwesen zu gestalten und zu moderieren. Ein wichtiger Aspekt ist hierbei, dass Projekte, die den Richtlinien am nächsten kommen, im Ranking um Fördermittel nach oben rutschen. Überdies ist METRO in einer guten Position, die unterschiedlichen Interessen der Kommunen im Rahmen dieser Arbeitsgruppen auszubalancieren.

Der interkommunale Wettbewerb scheint in Oregon insgesamt nicht ganz so harsch zu sein. Dies ist offenbar auf das Steuersystem des Bundesstaats zurückzuführen, das abgesehen von gemeindlichen Einschränkungen bei der Steuererhebung anscheinend zwar eine den Kommunen zustehende Grundstücks-, aber keine Gewerbesteuer kennt.

Die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung wird nach METRO-Konzeption auf schon bestehende räumliche Entwicklungszonen konzentriert. Dies gilt vor allem für Gebiete entlang bestehender Transportrouten, so dass erneute öffentliche Investitionen unterbleiben können. Darüber hinaus werden Developern, die ihre Projekte in diesen Zonen realisieren wollen, finanzielle Anreize gegeben, z.B. durch einen Bonus für eine höhere Dichte, mehr Stockwerke und für Projekte, die den öffentlichen Personenverkehr oder Transitcenter integrieren. Insgesamt werden weitaus mehr Zuschüsse für Projekte in sogenannten „Transit center areas“ gegeben. Öffentliche Unterstützung für Projekte außerhalb der genannten Zonen wird regelmäßig verweigert. Spezifische Richtlinien zur vorrangigen Revitalisierung von Brachflächen bestehen zwar nicht. Trotzdem konzentriert sich der Ansatz der METRO stark auf die Wiederbelebung innerstädtischer Viertel und auf den Schutz des umliegenden Farmlands. Mittelbar führt dies – nicht zuletzt vor dem Hintergrund steigender Bodenpreise in der Stadt – zu einer nicht zu unterschätzenden Schützenhilfe für Brownfield Redevelopment in Portland.

## 6.5 Chicago, Illinois

### ■ Ansätze beim Brownfield Redevelopment in Chicago<sup>210</sup>

Die Wiedernutzung industrieller Brachflächen ist eines der politischen Themen, die für den Oberbürgermeister von höchster Priorität sind. In der Zielsetzung, die vorhandenen Firmen in der Stadt zu halten und neue hinzu zu gewinnen, wird Brownfield Redevelopment auch in Chicago als Instrument verstanden und eingesetzt, um die Steuereinkünfte der Stadt zu stabilisieren und wenn möglich zu erhöhen. Überdies besteht ein sozialpolitischer Zusammenhang: von heruntergekommenen Flächen gehen deutlich negative Signale und Auswirkungen auf die umliegenden Nachbarschaften aus. Viele der verlassenen

---

210 Interviews in Chicago wurden geführt im Chicago Department of Environment (*Kelly S. Kennoy*, Director of Environmental Services) und im Chicago Planning Department (*Bob Kunze*, Deputy Commissioner); ferner organisierte die EPA Region 5 eine Exkursion zu einigen Brownfields in der Umgebung (*Jim VanderKloot*, Urban Environmental Manager; *Joseph Dufficy*, Brownfield Program Manager; *Brooke A. Furio*, Brownfield Program Manager).



nen und zerfallenden Grundstücke werden zum Schauplatz von Banden- und Drogenkriminalität<sup>211</sup>. Ein Gegensteuern liegt im vitalen Interesse der Stadt.

Während die Brownfields hauptsächlich in innerstädtischen Bereichen liegen, finden sich die Superfund Flächen vornehmlich in ländlicheren Gebieten. Konzentrationspunkt des State Voluntary Clean up Program<sup>212</sup> ist de facto die Stadt Chicago. Probleme im Umgang mit der Brownfield-Thematik haben vor allem kleinere Städte in ländlichen Gebieten, die nicht über hinreichende Kapazitäten verfügen. Demgegenüber ist ein Trend hin zu einer „Speculative development“ zu verzeichnen: eine wachsende Zahl von Kommunen entwickeln Flächen quasi „im Voraus“, um sie zum geeigneten Zeitpunkt für potentielle Investoren bereit halten zu können. Insbesondere kleinere Städte sollen bei dieser Strategie vorne liegen.

Als Instrument, um Investoren für Brownfields zu interessieren, wird nunmehr verstärkt auch das Internet eingesetzt. Auf einigen „Brownfield pages“ finden sich die relevanten Informationen, die ein Developer benötigt, um sich über die Fläche zu informieren. Der größte Erfolg wird den Projekten bescheinigt, die sich in eine mittelfristige Vision der Stadt einpassen konnten. Alles in allem unterscheiden sich Brownfield-Projekte erheblich von Fall zu Fall: je nach Situation werden unterschiedliche Strategien verfolgt und verschiedene Geldquellen angezapft, um Projekte zu realisieren. Eine substantielle Bürgerbeteiligung wird überwiegend als essentielle Erfolgsbedingung für Projekte des Flächenrecyclings verstanden.

Aus strategischer Sicht sind steuerliche Anreize eines der wichtigsten Instrumente, um Brownfields in produktive Wiedernutzung zu bringen. Auch in Chicago wird jedoch als problematisch angesehen, dass es eine parallel laufende Greenfield-Förderung aus öffentlichen Mitteln gibt. Unter den steuerlichen Instrumenten wird in Chicago vor allem der Ansatz des Tax Increment and Finances (TIF) verfolgt (vgl. nachfolgende Punkte). Allerdings darf nicht vergessen werden, dass unterstützende Kredite des Bundesministeriums für Stadtentwicklung (HUD) natürlich zurückgezahlt werden müssen und sich dadurch der kommunale Spielraum für anreizende Steuernachlässe verringert.

Obwohl das bundesstaatliche Programm Haftungsschutz für Banken und Eigentümer bietet, die an der Kontamination des Grundstücks unschuldig sind, bestehen nach wie vor rechtliche Unsicherheiten. Die EPA hält sich ihren Aussagen nach eher zurück und mischt sich regemäßig nur in den Fällen ein, in denen sie Bundesmittel für die Revitalisierung eingesetzt hat. Dann aber werden laufende Kontaktaufnahmen und Erarbeitung von Lösungsansätzen mit den EPA Projekt Managern erwartet.

Als großer Vorteil wird die Qualifizierung als „Showcase community“ gesehen. Einen Experten der EPA für ein Jahr in Projekte integrieren zu können, zähle sich vor allem im Hinblick auf den Zugang zu relevanten Informationen und durch Hilfestellungen bei Zuschüssen und Förderprogrammen aus.

In Chicago ergreift zumeist das Department of Planning die Initiative zur Wiedernutzung von Brachflächen und holt entsprechende Informationen über die Belastung der Flächen

---

211 Vgl. auch *City of Chicago*, The Chicago Brownfields Forum, Recycling Land for Chicago's Future, Final Report and Action Plan, November 1995; Action Projects Progress Report, May 1998.

212 Vgl. Abschnitt 2.2.3.

ein. Zum Teil ist es auch das Büro des Bürgermeisters oder der Beigeordneten („Mayor’s office“ oder „Office of the Eldermen“), die die Entwicklung bestimmter Brachflächen in die Wege leiten.

Das Umweltamt der Stadt (Environmental Department) kümmert sich vor allem um Fördermittel der EPA und der Landesregierung. Ihm kommt vornehmlich die Aufgabe zu, die verschiedenen Quellen zusammen zu bringen und sie für die jeweiligen Projekte nutzbar zu machen. Meist integriert das Umweltamt die Projekte in das *Voluntary State Remediation Program (SRP)*<sup>213</sup>. Hauptziel ist, so früh wie möglich den sog. „No Further Remediation Letter“ (NFRL) von der Landesbehörde - der Illinois Environmental Protection Agency (IEPA) – zu bekommen. Dieser Brief verleiht als Agreement Sicherheit hinsichtlich der Anforderungen an Sanierungsverfahren und -standards. SRP wird als sehr praktikables Programm eingestuft, vor allem deshalb, weil es die Sanierungsstandards an der zukünftigen Nutzung orientiert. SRP kommt auch dem neuen Eigentümer der Fläche sehr entgegen, denn das Programm gibt ihm Haftungsfreistellung, solange die vereinbarten Richtlinien und Standards eingehalten werden. Ist der Erwerber der Fläche nicht verantwortlich für die Kontamination, hatte er keine positive Kenntnis davon oder hätte er es auch nicht erkennen müssen, so werden die zuständigen Behörden aufgrund des NFRL keine rechtlichen Schritte gegen ihn einleiten. Insbesondere bei Fällen, in denen erst nachträglich Kontaminationen erkennbar wurden, müssen kooperative Lösungen zwischen Land, Stadt und Eigentümer gefunden werden.

Insgesamt wird die Zusammenarbeit zwischen Land und Stadt als zielorientiert und produktiv eingeschätzt. Man sei sich einig in der Zielstellung, möglichst früh Planungssicherheit hinsichtlich der Sanierungsanforderungen zu bekommen. Hiermit ist hohe Investitionssicherheit für Developer, Investoren etc. verbunden. Auf dieser Basis lässt sich relativ schnell spezifische Beratung engagieren, die unter Berücksichtigung der vereinbarten Richtlinien in die Projektarbeit einsteigt.

Aus Sicht des Umweltamtes haben Erfahrung und Technologie in der Sanierung einen so hohen Standard erreicht, dass Sicherheitsrisiken kalkulierbar erscheinen und potentielle Investoren nicht mehr vor Altlastflächen zurück schrecken. Allerdings müssen Fördermittel und die Haftungsfrage geklärt sein.

#### ■ Hindernisse in der städtischen Praxis

Problematisch ist oftmals der enge Zeitrahmen. Developer drängen auf die schnelle Realisierung von Projekten, was sich zuweilen schlecht mit der Anwendung von vom Umweltamt favorisierter, zeitintensiverer und höherwertiger Sanierungstechnologien verträgt. Zeitdruck und Konflikte mit sorgfältigen Untersuchungs- und Sanierungsverfahren können ferner entstehen, wenn es sich um Projekte mit hohem politischen Stellenwert handelt. Die Suche nach Kompromissen ist dann oftmals nicht einfach.

Alles in Allem hält das Umweltamt die umwelttechnische Seite regelmäßig für den eher einfachsten Schritt im gesamten Prozess. Das vielleicht schwierigste Problem sei die häufig sehr komplizierte Eigentumslage. Gerade auf großen Flächen seien manchmal bis zu 50 verschiedene Eigentümer im Spiel. Die Fläche dann als Ganzes in den Griff zu be-

---

213 Vgl. oben Abschnitt 2.2.3.

kommen, werde angesichts von grundstücks- und eigentumsrechtlichen Fragen äußerst diffizil. Auch sei es bei der großen Zahl verschiedener Eigentümer eine große Herausforderung, die Nachfrage an großen Flächen zeitgerecht befriedigen zu können. In diesem Zusammenhang können die sog. „TIF-districts“ (siehe nachfolgenden Punkt) hilfreich sein, weil sie es ermöglichen, Grundstücke zu größeren Einheiten zusammen zu fassen.

■ Steuerliche und finanzielle Anreize<sup>214</sup>

Im Department of Planning stellt das Brownfields-Thema einen Teilaspekt eines größeren Programms und eines strategischen Ansatzes zur industriellen (Weiter-)Entwicklung der Stadt dar. Im Zuge eines deutlichen industriellen Strukturwandels stellte sich für die Stadt die wichtige Frage, auf welche Gebiete sie ihre wirtschaftliche und industrielle, Entwicklung konzentrieren wolle. Vor diesem Hintergrund wurden 22 „Industrial corridors“ festgelegt, in denen sich auch eine Reihe Brownfields befindet. Daraufhin wurden strategische Pläne mit dem Ziel entwickelt, die vorhandene Industrie in der Stadt zu halten und neue Unternehmen zu gewinnen.

In jedem Korridor wurden „Business groups“ gebildet, mit denen die Stadt kooperiert, um Gebietspläne zu erstellen. Zur Ansiedlung von Investoren werden vor allem steuerliche und sonstige finanzielle Anreizinstrumente eingesetzt. Weitere spezielle Districts wurden festgelegt, in denen bestimmte steuerliche Instrumente Anwendung finden können. Solche „Taxing and financing districts“ wurden in mehreren der erwähnten Korridore geschaffen.

Das Steuersystem funktioniert hierbei wie folgt: Die grundstücksbezogene Eigentumssteuer in den Districts kann im Hinblick auf die Einkünfte der Stadt auf einem bestimmten Grad „eingefroren“ werden. Steigt nun die Grundstückssteuer mit dem steigenden Grundstückswert erfolgt eine Teilung: der über das eingefrorene Level hinausgehende Steuerbetrag für die Stadt wird gesammelt, um spezifische Zwecke in den Districts zu erfüllen und auf diese Weise Gelder im District gezielt wieder verwenden zu können. Diese Modell wird *Tax Increment and Finances (TIF)* genannt<sup>215</sup>. Die Verwendung von TIF basiert auf Landesrecht. Das Geld, das auf diese Weise den Districts zur Verfügung steht, kann für eine breite Kategorie von Projektkosten eingesetzt werden: Infrastruktur (Straßen, Abwasserleitungen etc.), aber auch für Zuschüsse für Investoren und Developer. Hierdurch ist es möglich, TIF instrumentell an Brownfield-Projekte anzubinden und Gelder zur Deckung von Sanierungskosten zu verwenden. Finanzielle Kostenerstattungen für Developer von Flächenrecyclingprojekten werden so denkbar.

Da TIF-Gelder nur fließen, wenn das Grundstückseigentum infolge von Investitionen auf den Flächen steigt, muss die Stadt aktiv und kreativ sein, um Fördergelder für entsprechendes Engagement vorab zu akquirieren. Hauptfinanzierungsquelle ist das an früheren Stellen schon genannte Bundesministerium für Stadtentwicklung (HUD) mit Geldern aus dem *Community Development Blockground Program*. Zunächst leiht sich die Stadt diese Mittel von HUD. U.a. über das Modell des TIF werden diese Mittel zurück gezahlt. Mit den HUD-Krediten und unter Anwendung des TIF wird die Ansiedlung von Industrie ge-

214 Interviewpartner für diesen Sonderaspekt war *Bob Kunze*, Deputy Commissioner in the Chicago Planning Department.

215 Näheres über TIF in der Broschüre der *City of Chicago*, *Industrial TIFS – Making Neighborhoods Come Alive*; vgl. auch [www.ci.chi.il.us](http://www.ci.chi.il.us)

wissermaßen organisiert und vorfinanziert. Im Gegenzug versetzen die steigenden Steuerzahlungen der angesiedelten Industrie die Stadt in die Lage, die Kredite an HUD zurück zu zahlen. Neben TIF werden Investoren Steuernachlässe (Tax abatements) offeriert. Investoren können ferner ihre Umweltkosten (Untersuchungen und Sanierungen) von der Steuer abziehen.

Durch planerische Mittel reserviert die Stadt flankierend bestimmte Gebiete in attraktiver Lage für industrielle Investoren. Dies geschieht etwa durch Nutzungsbeschränkungen infolge von Zonierungen, die die privaten Grundstückseigentümer an einer Verwertung für Wohnzwecke hindern. Diese Planungszonen sind nach dem Gesetz für den Stadtrat schwieriger zu revidieren als es normalerweise der Fall ist.

## 6.6 Niagara Falls, New York State

### ■ Brownfield Redevelopment in Niagara Falls<sup>216</sup>

Die Stadt Niagara Falls hat rund 58 000 Einwohner. Die Stadt und die Region sind vom industriellen und in der Folge sozialen Niedergang heftig getroffen worden. Verschiedene industrielle Branchen, die ihre Betätigung einstellen mussten (z.B. Mineral-, Batterieherstellungs- und Chemieindustrie) haben eine Menge von Altlasten hinterlassen. Die offizielle Arbeitslosenrate liegt bei 15 %, wobei aber hinzuzufügen ist, dass eine große Zahl von überqualifizierten Bürgern unterqualifizierten Beschäftigungen nachgeht. Nahezu die Hälfte der Stadtbevölkerung ist zudem abhängig von zusätzlicher sozialer Unterstützung.

Die Stadt startete 1997 eine Initiative zur Wiedernutzung ihrer Brownfield-Gebiete. Das Department of Planning erreichte, dass Niagara Falls eine der „Brownfield Pilots“ im Rahmen des „EPA Assessment Program“ wurde. 200 000 \$ wurden in die Untersuchung der kontaminierten Flächen investiert. Weitere Mittel kamen von HUD: 500 000 \$ aus dem zuvor schon erwähnten *Community Development Blockgrant Program* wurden vor allem zur Unterstützung des sog. „Neighborhood Revitalization Committee“ eingesetzt. Dieses Komitee wurde zu Beginn des Planungsprozesses gegründet und verfolgt den Ansatz einer bewusst frühen und aktiven Bürgerbeteiligung. In der Zwischenzeit arbeitet das Komitee mit Unterstützung der Stadtverwaltung nahezu unabhängig – manchmal zu unabhängig nach Einschätzung der Stadt.

Um die wirtschaftlichen Bedürfnisse und die Chancen der wirtschaftlichen Entwicklung auszuloten, wurde eine Marktanalyse in Auftrag gegeben. Die Stadt stellte darüber hinaus Zuschüsse in Höhe 5 000 \$ für „Start-ups“ von sogenannten „Micro-Enterprises“ zur Verfügung. Zusätzlich wurde ein „Business training“ für interessierte Gemeindebürger organisiert.

Die genannten Ansätze und Instrumente sind Teile eines Konzepts, das Brownfield Redevelopment als Basis nimmt und in der Gemeinde Hilfe zur Selbsthilfe initiiert. „Community empowerment“ heißt das Stichwort: „We switched from brownfield redevelopment to community redevelopment<sup>217</sup>.“ Hierbei fungiert das Brownfield-Programm als Kataly-

<sup>216</sup> Das Interview wurde geführt mit *Tom DeSantis*, Deputy Director of Planning, City of Niagara Falls und *Edmund P. Sullivan*, Brownfields Coordinator, Niagara County.

<sup>217</sup> *Tom DeSantis*, im Interview.

sator für einen breiteren Ansatz der Reaktivierung einer aktiv mitwirkenden Bürger- und Nachbarschaft.

Mittelfristiges Ziel der Stadt ist es, wieder zu einer in sich gefestigten Stadtentwicklung zu gelangen, wobei der Waterfront entlang des Niagara River das Hauptaugenmerk gilt.

- Anreize

Finanzielle Anreize konnten im Rahmen eines durch die Stadt umgesetzten Landesprogramms gegeben werden. Hierüber kann die Stadt Nachlässe für Investoren bei der Umsatzsteuer geben, ferner wurden Steuererleichterungen, zinsgünstige Darlehen und Vergünstigungen etwa bei der Energiebeschaffung für bestimmte, in der Stadt festgelegte wirtschaftliche Entwicklungszonen gegeben.

- Hindernisse

Eine wesentliche Barriere für Brownfield Redevelopment ist der scharfe Wettbewerb um Gewerbe und Einwohner zwischen den Kommunen und den Kreisen. Der enorme Wettbewerb wurzelt in der historischen und traditionell über die Verfassung abgesicherten kommunalen Autarkie und führt auch in der Region Niagara Falls zu erheblicher Zersiedelung und wachsendem Landschaftsverbrauch. Das Landesrecht leistet jedoch keinen Beitrag zur Stärkung an sich erforderlicher regionaler Lösungsansätze und der Optimismus im Hinblick auf zukünftige Verbesserungen ist nicht sehr groß. Die wortwörtlich naheliegende internationale Kooperation zwischen US-amerikanischen und kanadischen Kommunen und Kreisen beschränkt sich derzeit im Zusammenhang mit dem Schutz von Fischbeständen auf wasserwirtschaftliche Aspekte.

Hindernisse für die Wiedernutzung alter Industrieflächen resultieren ferner aus dem restriktiven Bauordnungsrecht des Landes (State building codes). Vor allem strikte Feuer- und Sicherheitsanforderungen erschweren die Wiedernutzung und Integration alter Bausubstanz und verteuern Sanierungsprojekte durch unverhältnismäßige Konstruktionsanforderungen.

Die Stadt sieht sich zudem schwierigen Haftungsfragen gegenüber, wenn sie sich zur rechtlichen Handhabe entschließt, Grundstücke aufgrund von ausstehenden Steuerzahlungen zu beschlagnahmen (Tax foreclosures). Ob nun als neuer Eigentümer oder auch als nunmehr für das Grundstück und die von ihm ausgehenden Gefahren verantwortliche Behörde: Die Stadt kann in jedem Fall haftbar gemacht werden, was die Integration dieser Flächen in die Planungsziele der Stadt nicht gerade attraktiver macht.

Auf der anderen Seite wird das Haftungsrisiko der Erfahrung des Planungsamtes nach für Investoren und Developer insgesamt eher als gering eingeschätzt: „Liability mostly is more a perspective deterrent than a real one<sup>218</sup>“. Überwiegend habe sich die Verschmutzung des Grundstücks als weniger problematisch herausgestellt als erwartet.

Aus der Sicht des Developers ist allerdings der Zeitrahmen entscheidend. Solange Haftungsrisiken und nachfolgend verzögernde Rechtsstreitigkeiten nicht auszuschließen seien, verhielten sich Investoren nach wie sehr zurückhaltend gegenüber Brownfields. Und

---

<sup>218</sup> Tom DeSantis, im Interview.

die Überlegung, dass sich im Grunde zwei „normale“ Projekte in der Zeit eines Brownfield-Projekts realisieren ließen, legt es ökonomisch gesehen nahe, weiterhin Greenfield-Vorhaben in Angriff zu nehmen – es sei denn, man gehört zur Gruppe außergewöhnlicher Developer, die Brownfield Redevelopment als besondere Herausforderung ansehen und ihrer Gemeinde oder Nachbarschaft unbedingt etwas Gutes tun wollen<sup>219</sup>.

## 6.7 City und Region Buffalo, State New York

### ■ State Programs und Regionale Strategien<sup>220</sup>

Statistischen Untersuchungen zufolge hat das aus dem Jahre 1996 stammende *New York State Voluntary Clean Up Program* nur relativ selten praktische Bedeutung erlangt: Es wurde nämlich nur etwa 100 mal in vier Jahren angewendet. Teilweise wird hieraus der Schluss gezogen, dass größere Entwicklungsgesellschaften ihre Projekte einfach realisieren, damit vollendete Tatsachen schaffen und die mit der Ignorierung der zuständigen Behörden verbundenen Risiken einfach in Kauf nehmen.

1996 wurde der sog. *State Bond Act* erlassen. Das gesetzliche Programm offeriert den Kommunen 200 Millionen \$ für die Sanierung von Umweltschäden. Hierbei stammen 75 % der Mittel vom Land, der Rest muss von den Kommunen aufgebracht werden. Das Programm erweitert ferner den Haftungsschutz, indem gesetzliche Klauseln, über die an sich ausgeschlossene Haftung letztendlich doch wieder möglich wird – sogenannte „reopeners“ – substantiell verringert wurden. Was die Haftung für Schäden Dritter betrifft, so spielen die Landesbehörden nach dem Gesetz gewissermaßen die Rolle von Versicherungsgesellschaften. Allerdings enthält das Programm keine flexiblen, an der zukünftigen Wiedernutzung des Grundstücks orientierten Sanierungswerte, was als großer Mangel eingestuft wird<sup>221</sup>.

Die Region Buffalo-Niagara Falls leidet immer noch unter dem dramatischen industriellen und sozialen Niedergang in den 60er, 70er und 80er Jahren. Die Folgewirkungen sind uner anderem ein höchst disparates Steueraufkommen und ein Verlust an Einwohnern in Tausender-Größenordnungen, vor allen an jungen Leuten, die keine Berufsperspektiven in der Region erkennen können. Gegen Ende der 50er Jahre hatte die City of Buffalo noch 600 000 Einwohner, heute sind es nur noch 280 000. Im Stadtgebiet liegen zahlreiche Altlasten, davon viele von enormem Ausmaß und hochgradiger Kontamination. Zwei der ernstesten „Superfund sites“ finden sich allein im Distrikt „South Buffalo City“. Diese ernste Situation macht es nicht gerade leicht, optimistisch in die Zukunft zu blicken. Vor allem im erwähnten „South Buffalo District“ investiert das für den Distrikt verantwortliche Ratsmitglied (City Council Member) viel Energie und persönliches Engagement in Ansätze, die vorhandenen Brownfields zu sanieren und die umliegenden heruntergekommenen Viertel zu revitalisieren. Abgesehen von zahlreichen persönlichen Versuchen, Investoren für diese Gebiete zu finden, werden „Public private working groups“ ins Leben ge-

219 Vgl. das Beispiel in Abschnitt 7.

220 Interviewpartner in Buffalo waren *Robert G. Shibley*, Professor of Architecture and Planning, School of Architecture and Planning, University at Buffalo; *Robert S. Berger*, Professor und Director des Canada-U.S. Legal Studies Centre, University at Buffalo Law School; *Lucy Cook*, City of Buffalo, Office of Strategic Planning/Comprehensive Planning; *Mary Martino*, South District Council Member, City of Buffalo Common Council.

221 *Robert S. Berger*, im Interview.

rufen, um Projekte zu diskutieren und in Gang zu bringen<sup>222</sup>. Es liegt außerhalb jeglicher Vorstellungskraft, für das riesige Flächenangebot einen entsprechenden Bedarf für gewerbliche Nachnutzung kreieren zu können. Vor diesem Hintergrund werden auch nichtgewerbliche Lösungen wie Parkanlagen in Angriff genommen. Es wird darüber diskutiert, sanierte Flächen nach dem Modell eines „Land banking“ wie auf einem Konto zu sammeln.

Demgegenüber hat die Region den Vorteil eines internationalen Settings, das Chancen der Wiederbelebung birgt. Neben wirklich horrenden Altlasten existieren schöne Landschaften in der Region und zudem ziehen die Niagara-Fälle tausende von Touristen an. Vor dem Hintergrund dieser Charakteristika verfolgt man in der Region eine auf drei Säulen stehende mittelfristige Strategie:

Erstens sollen regionale Anstrengungen unternommen werden, den internationalen Handel und die Verteilung von Wirtschaftsgütern über Schiff und Bahn entlang der Amerikanisch-Kanadischen Niagara-Grenze und über die Kanäle zwischen den Seen zu reaktivieren. Zweitens soll die Region ein neues Image erhalten, nämlich eine Region des kulturellen Erbes, unterstützt durch sanftere Formen eines „Natur-Tourismus“. Und drittens sollen Konzepte entwickelt werden, um die noch vorhandene Wirtschaft in der Region zu halten<sup>223</sup>.

„Non-Profit-Organisationen“ sollen als wichtige Akteursgruppe eine eben auch aktive Rolle beim Brownfield Redevelopment spielen<sup>224</sup>.

Wie sich schon oben angedeutet hat, ist die Verbesserung der regionalen Lebensqualität ein elementarer strategischer Baustein. „Quality of life“ wird als Instrument verstanden, das es gezielt einzusetzen, ein Pfund, mit dem es zu wuchern gilt, um die „weichen Standortfaktoren“ als gute Argumente für die Ansiedlung von Firmen (unter anderem New Economy und Venture Capital Firms) und qualifizierten Arbeitskräften ins Feld führen zu können. Es ist geplant, einen Grüngürtel entlang des Flusses anzulegen. Vorbild ist das Konzept des industriellen Landschaftsparks der Internationalen Bauausstellung Emscher Park im Ruhrgebiet. Ziel ist des weiteren eine stärkere Öffnung der in der Region vorhandenen Weingebiete für Touristen, wobei umgekehrt auch die Weinprodukte in den Städten besser über Festivals, Weinfeste etc. vermarktet werden sollen.

Um diese Ziele erreichen zu können, wird allseits ein starkes Bedürfnis nach – leider bislang nur schwach ausgeprägter - Kooperation in der Region für essentiell erachtet. Ein Netzwerk von Akteuren muss geknüpft werden. Insofern sucht die in die Entwicklung der Region eingebundene „University of Buffalo (UB)“ strategische, internationale Allianzen mit Partnern wie etwa dem „Water Regeneration Trust“ in Toronto.

City und County von Niagara Falls, die City of Buffalo und der County Erie haben vor kurzem eine regionale Organisation geschaffen, die „Niagara Region Coalition“. Die Koalition wird von der UB unterstützt. Dieser regionale Ansatz zahlte sich aus: Die „Niagara

222 Gespräch auf einer Exkursion mit *Mary Martino*, South District Council Member, City of Buffalo Common Council.

223 Vgl. auch *Robert Shibley/Beth Benson*, Rethinking the Niagara Frontier, A Report on the Bi-National Forum, March 2000.

224 Vgl. *Brownfield Action Project, University at Buffalo (Robert S. Berger and others)*, A Role for Non-Profits in Brownfield Redevelopment.

Region Coalition“ wurde im Oktober 2000 in das „EPA Showcase Community Program“ aufgenommen. Allerdings gestaltet sich die Kooperation nach wie vor äußerst schwierig: Rund 30 leitende Beamte auf der kanadischen und etwa 80 auf der US-amerikanischen Seite müssen in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden.

## **7. Erfahrungen eines überzeugten (Re-)Developers – eine Rückkopplung („Feed Back Loop“) von Brownfield-Programmen an die Praxis**

Der folgende Erfahrungsbericht beruht auf einem Interview mit einem Developer und seinem Berater, die Brownfield Redevelopment als Herausforderung angenommen, eine Menge an Energie und Nerven innerhalb eines sehr komplizierten Prozesses gelassen haben und letztendlich auch einen Beitrag für die Entwicklung ihrer Kommune Portland, Oregon, leisten wollten. Schon vorab sollte erwähnt werden, dass der Developer in der Zeit, die benötigt wurde, um durch die unterschiedlichen Finanzierungsprogramme und die rechtlichen Anforderungen auf vier behördlichen Ebenen hindurch zu navigieren, zwei konventionelle Projekte hätte realisieren können.

Aus der Sicht des Developers wurde nahezu das gesamte Risiko, das im Zusammenhang mit der Entwicklung der kontaminierten Fläche in Portland zu tragen war, auf seine Schultern gelegt. Theoretisch waren Förderprogramme der EPA einschlägig und auch entsprechende Mittel zu bekommen, in der Praxis jedoch ließen sich diese Programme nicht umsetzen.

Das Team des Developers musste nüchtern feststellen, dass nur wenige Regierungsprogramme zur Sanierung von Brownfields praxistauglich waren. Einer der Kernpunkte sei hierbei, dass die Programme der unterschiedlichen Regierungsebenen – federal, state, county und city level – aufeinander abgestimmt seien und zueinander passen müssten. Es sei nahezu unmöglich, all den unterschiedlichen Anforderungen entsprechen zu können.

Auf Kreisebene seien die Verantwortlichen oftmals sehr renitent, an der Entwicklung kontaminierter Brachflächen mitzuwirken. Manche Behörden verweigerten jegliche Kooperation. Auf der städtischen Ebene wurde in Portland Hilfe durch eine „Task force“ angeboten. Diese Einheit managt Brownfield-Projekte, unterstützt interessierte Developer und spricht die den Investoren etwas fremde, aber für die zwischenbehördliche Kooperation wichtige „Sprache der Regierung“. Das in Frage stehende Vorhaben wurde als Pilot-Projekt der Stadt ausgewählt, was die Realisierungschancen beträchtlich erhöhte. Das Vorhaben traf die Vorstellungen der Stadt, eine höhere Dichte und Mischnutzung anzustreben.

Die „City task force“ kümmerte sich zunächst darum, die einschlägigen Fördermittel der EPA und des Landes zu bekommen, aber die hiermit verbundenen Regelungen und technischen Anforderungen waren äußerst kompliziert. Bundes- und Landesanforderungen wichen erheblich voneinander ab, manches Mal akzeptierte die Bundesseite nicht die Voraussetzungen des Landes und verweigerte unter diesen Bedingungen eine finanzielle Förderung.

Schließlich scheiterte die Kooperation zwischen den unterschiedlichen behördlichen Akteuren, da keine klar durch die verschiedenen Ebenen hindurch definierten „Top-down“-Anforderungen existierten. Obwohl für die Sanierung die striktesten Standards für



Einzelfamilienwohnungen – die strengsten Standards auf Landesebene – zu Grunde gelegt wurden, wurde von behördlicher Seite eine Reihe von Berichten angefordert, die zudem in der vom Developer eingereichten komprimierten Form nicht akzeptiert wurden. Hinzu kamen Forderungen im Hinblick auf die Lohnzahlung: Die Behörden verlangten die Bezahlung der sog. „Davis Bacon Wages“, d.h., von gewerkschaftlich ausgehandelten Gehältern, die die auf dem Markt gezahlten Löhne etwa um das Doppelte übersteigen. All diese zusätzlichen Kosten führten den Developer unter dem Strich zu der Erkenntnis, dass es finanziell günstiger wäre, das Projekt ohne die anfangs beabsichtigte Förderung zu realisieren und sich nach anderen Wegen umzuschauen. Schließlich brach auch die Verbindung zwischen der Stadt und der EPA ab und die Stadt entschied sich, das Projekt nur noch mit dem Developer durchzuführen.

Was die letztendlich gescheiterte Bundesunterstützung anbetraf, so stellte der „EPA Revolving Loan Fund (RLF)“ ein Haupthindernis dar. Dieses Programm erforderte offenbar eine unzumutbare Bewältigung von Antragsformularen. Selbst die mit der technischen Abwicklung der finanziellen Fragen beauftragte Bank konnte nicht die nötige Zahl von Mitarbeitern aufbringen, um sich durch die Papiere zu arbeiten, die erforderlichen Verbindungen herzustellen und die entscheidende Deadline für die Stellung des Antrags einzuhalten. Auch von anderer Seite wurde berichtet, dass es insgesamt kaum Fälle gebe, in denen dieses Kredit-Programm der EPA – sieben Jahren nach seiner Einführung – praktisch funktioniert hat<sup>225</sup>. Dies ist äußerst bedauerlich, da die Idee des RLF überwiegend sehr begrüßt wird. Vorgeschlagen wird, für das Programm einen „feed back loop“ vorzunehmen, also Defizite bei der Implementation in die Praxis aufzudecken und Ansätze für eine praxisnahe Verbesserung zu entwickeln. Ein weiteres Problem stelle zudem dar, dass RLF sich seinen Anforderungen nach auf das Gesetzeswerk CERCLA beziehe und dadurch die Einhaltung der strengen „Superfund-standards“ verlange. Dieser Zusammenhang sei eine erhebliche Hürde für viele Brownfield-Projekte.

Ein weiteres Problem im Verfahren wurde eine aus Sicht des Developers weit überzogene Öffentlichkeitsbeteiligung. Schon im Vorfeld entstanden ernsthafte Auseinandersetzungen über die Projektidee, nämlich eine öffentliche Bibliothek auf einer Altlastfläche zu bauen. Das Projekt wurde schnell zu einem kommunalpolitischen Zankapfel und zu einem heißen Thema in der öffentlichen Wahrnehmung und dies, obwohl der Developer und sein Team nicht müde wurden, auf die Einhaltung der striktesten Sanierungsstandards zu verweisen. Schon frühzeitig nahm der Developer auf Bitte der Stadt hin Kontakt zu einer Nachbarschaftsversammlung (Neighborhood association) und zu einem Flächennutzungs-Komitee (Land use committee) auf. Mehr als ein Dutzend Meetings wurden abgehalten, in denen der Developer das Projekt erläuterte und die Akzeptanz der genannten Komitees zu erreichen suchte. Die Meetings wurden jedoch zusehends komplizierter, da etwaige Gesundheitsrisiken in der hitzigen Diskussion überzeichnet wurden. Zu allem Unglück passierte dann noch ein eher harmloser Unfall auf der Baustelle und das Projekt geriet sofort in die Schlagzeilen der Presse. Im Endeffekt sah sich der Developer mit seinem Team vorwiegend mit Fragen und Strategien des „Public relation management“ konfrontiert, anstatt sich auf die tatsächliche Projektarbeit konzentrieren zu können.

---

<sup>225</sup> Vgl. auch *Dana Joel Gattuso*, *Revitalizing Urban America, Cleaning up the Brownfields*, Competitive Enterprise Institute (CEI), Washington D.C., July 2000, S. 10.

Als wichtige Lektion dieses Prozesses lernte man, dass es entscheidend sei, auf die möglicherweise riskanten Fragen im Vorhinein gut vorbereitet zu sein. Dies gelte vor allem im Hinblick auf die Sanierungs- und Gesundheitsaspekte. Die technische Arbeit als solche – das Bauen, der Aushub des Bodens, die Sanierung – sei an sich simpel. Das entscheidende Problem sei die vorwiegend auf Angst und Unsicherheit gegründete negative Einstellung gegenüber Brownfield-Projekten. Dies gelte für die Bürger und die Behörden gleichermaßen. Ein hohes Maß an Missverständnissen liege in oftmals überzogener Skepsis und Angst begründet. Alles in allem hätten die Anstrengungen, alle rechtlichen Hürden zu nehmen und die ganze Reihe von öffentlichen Meetings durchzustehen, außer Verhältnis zum Ergebnis gestanden. Bedenke man die Zahl der mit dem Projekt beschäftigten Personen auf den verschiedenen behördlichen und unternehmerischen Ebenen insgesamt, plus den hiermit verbundenen Zeit- und Kostenaufwand unter anderem auch für die öffentlichen Meetings, so ließen sich Aufwand und Ertrag nicht mehr miteinander vereinbaren – eingedenk der Tatsache, dass es hier um ein im Grunde kleineres Vorhaben ging und von vornherein die striktesten Standards sichergestellt wurden.

Nach Einschätzung des Developers hätte das Projekt, das sich über drei Jahre hinzog, in 18 Monaten realisiert werden können, ohne dass damit höhere Umwelt- und Gesundheitsrisiken verbunden gewesen wären. Es sei definitiv etwas grundsätzlich falsch am Verfahren, wenn eine Entwicklungsgesellschaft mehr und mehr zu einer PR-Agentur mutieren müsse, um ein Projekt überhaupt realisieren zu können.

In der Tat ist es kaum nachzuvollziehen, warum sich ein Developer den ganzen geschilderten Unwägbarkeiten und Belastungen aussetzen sollte, wenn aus ökonomischer Sicht alles dafür spricht, zwei Projekte in der Zeit von einem komplizierten Vorhaben durchzuführen. Die positive und engagierte Einstellung des Developers, der den geschilderten Prozess offenbar recht tapfer durchstand und das Projekt auch im Interesse seiner Gemeinde für sinnvoll hielt, wird man normalerweise nicht erwarten können. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, Investoren Argumente und Anreize zu liefern, um sich auf das komplizierte Verfahren des Brownfield Redevelopment einzulassen und einen Nutzen hierin erkennen zu können. In Portland ist das politische Konzept der Wachstumsgrenzen (Growth Boundaries) – mögen sie auch Gegenstand andauernder heftiger Diskussionen sein – im Hintergrund von großer mittelbarer Unterstützung für die Entwicklung der innerstädtischen Brownfields.

## **8. Resümee**

Innerhalb von einem Monat kann man sicherlich nur einen begrenzten Einblick in die Thematik Brownfield Redevelopment, seine Diskussion und Praxis in den USA bekommen. Insofern sollen in diesem Resümee Kernaussagen und hauptsächliche Eindrücke zusammengefasst werden, die sich aus den Interviews mit den langjährig erfahrenen amerikanischen Experten ergeben haben.

Zunächst hat sich der Eindruck aufgedrängt, dass das Thema „Brachflächenrecycling“ in den USA im Vergleich zur Situation in Deutschland in der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion einen Schritt voraus ist. Dies gilt nach meinem Eindruck vor allem auf einer politisch-strategischen und auf einer instrumentellen Ebene.

Strategisch gesehen scheint das Flächenrecycling eine weitaus höhere aktuelle Bedeutung in der politischen Diskussion und in der (kommunal)politischen Praxis zu haben. Jedenfalls auf der programmatisch-politischen Ebene findet sich in Deutschland die Konzentration auf die vorrangige Entwicklung innerstädtischer Brachflächen bislang vornehmlich in Sachverständigen-Gutachten und politischen Grundsatzprogrammen. In den USA bestehen darüber hinaus schon eine ganze Reihe spezifischer Bundes- und Landesprogramme bzw.-gesetze, die sich gezielt der Förderung des Brachflächenrecyclings annehmen. Mit anderen Worten scheint in Deutschland der qualitative Schritt von politischen Grundsatzprogrammen und -erklärungen hin zu einer breiteren bundesweiten Entwicklung spezifischer Förderprogramme noch auszustehen. Ebenso wie natürlich in den USA einige Länder sehr fortgeschrittene, andere hingegen schwache oder zum Teil auch gar keine Förderprogramme aufgelegt haben, so darf auch mit Blick auf Deutschland nicht vergessen werden, dass Programme wie der „Grundstücksfonds“ in Nordrhein-Westfalen oder auch Initiativen der Landesregierung Baden-Württemberg zur Unterstützung praxisnaher Forschung zum Thema Flächenrecycling existieren. Allerdings lässt sich gerade im Hinblick auf die deutsche Situation nicht leugnen, dass Fördermittel recht disparat über bestimmte Handlungsfelder wie Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Altlastensanierung oder Wirtschaftsförderung verstreut sind und sowohl eine spezifische Förderung des notwendigerweise interdisziplinären Flächenrecyclings als auch eine konzertierte, fachübergreifende Unterstützung fehlt.

Mittlerweile beweist eine große Zahl von Projekten des Flächenrecyclings, dass eine Vielzahl deutscher Kommunen und ihre privaten Partner die Revitalisierung innerstädtischer Brachen engagiert in Angriff nehmen. Insgesamt scheint dennoch insbesondere in den US-amerikanischen Städten – einschließlich ihrer Spitzenverbände – eine stärkere Motivation und ein klareres Verständnis vor allem des ökonomischen Nutzens des Flächenrecyclings vorhanden zu sein. Dieser Eindruck bezieht sich auch auf die Bedeutung des Flächenrecyclings auf unterschiedlichen politischen Ebenen: In den USA haben sowohl die Bundesregierung als auch eine Reihe von Bundesstaaten enorme Summen in spezifische Flächensanierungsprogramme fließen lassen – wobei jedoch zu konstatieren ist, dass das eine oder andere Programm der EPA offenbar nicht immer den Bedürfnissen der Praxis entspricht<sup>226</sup>.

Interessant ist es in diesem Zusammenhang, näher über die Antriebsfedern nachzudenken, die Brownfield Redevelopment in den USA zu einem politischen Thema gemacht haben, das den Einsatz von Zig-Millionen Dollar wert ist. Die Feststellung mag aus ökologischer Sicht ernüchternd sein, aber es ist eine Tatsache, dass ein verstärktes Flächenrecycling in den Städten der USA vornehmlich wirtschaftlich und finanziell motiviert ist<sup>227</sup>. Auch wenn die instrumentelle Sicht des Flächenrecyclings zur Begrenzung des „Urban sprawl“ deutlich landschaftsschützende Bezüge aufweist, so waren die entscheidenden Argumente, die letztendlich zur Verabschiedung von Brownfield-Programmen und -Gesetzen führten, letztendlich ökonomischer Natur und bezogen sich in den Bundesstaaten hauptsächlich auf die Folgekosten der Zersiedelung: steigende Steuern infolge

---

<sup>226</sup> Vgl. die in Abschnitt 7 geschilderten Erfahrungen.

<sup>227</sup> Auch das Konzept der „Growth Boundaries“ in Portland, Oregon, wurde vor allem zum Schutz des Farmlands als einer der wirtschaftlichen Haupteinnahmequellen der Region entwickelt, vgl. Abschnitt 6.4.

neuer Infrastruktur und sonstige finanzielle Kosten<sup>228</sup>. Offenbar wurde Landes- und vor allem auch Kommunalpolitikern klar, dass die Wiedernutzung innerstädtischer Altlastflächen wirtschaftliches und politisch vermarktbare Potential bergen. Besonders anschaulich wird dies, wenn man sich die Zahlen anschaut, die die erstaunliche Steigerung der Steuereinnahmen der US-amerikanischen Städte durch Brachflächenrevitalisierung erkennen lässt. Überdies wird Brownfield Redevelopment jedoch auch sehr deutlich als Instrument der sozialen Stabilisierung von industriell und sozial heruntergekommenen Stadtvierteln verstanden.

Obgleich es bemerkenswerte Bemühungen in den deutschen Städten gibt, Brachflächen zu entwickeln – einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zufolge ist diese Thematik eindeutig von wachsender Bedeutung in der Praxis der (nachhaltigen) Stadtentwicklung<sup>229</sup> –, „verkauft“ sich das Thema Flächenrecycling vergleichsweise noch nicht so gut auf landes- und kommunalpolitischer Ebene wie in den USA. Dies ist an sich überraschend, denn offensichtlich lassen sich mit gelungenem Flächenrecycling ökonomische, ökologische und soziale Erfolge darstellen. Ein leichter Wandlungsprozess könnte darin zu sehen sein, dass mittlerweile die eine oder andere Stadt ihre wichtigsten Projekte des Flächenrecyclings organisatorisch an Stabsstellen von Oberbürgermeistern oder Beigeordneten gekoppelt hat.

Alles in allem jedoch bekommt man den Eindruck, dass in den USA ein breiterer Konsens zwischen den relevanten Akteuren besteht, Flächenrecycling im Rahmen einer nationalen Strategie zu stärken und effizient umzusetzen – eine Einstellung, der es auch in Deutschland dringend bedarf, um Flächenrecycling in der Praxis voranzutreiben.

Die zweite Ebene, die im Hinblick auf bemerkenswerte amerikanische Ansätze zu Beginn des Resümees benannt wurde, ist die instrumentelle. Eine beeindruckende Vielzahl gezielter Instrumente werden in den USA eingesetzt, um Investoren von einem wirtschaftlichen Engagement auf Brownfields zu überzeugen. Dies gilt vor allem für steuerliche und sonstige finanzielle Anreize. Indirekte Instrumente, die die Flächenrevitalisierung wirtschaftlich interessant machen, greifen in der US-amerikanischen Praxis offensichtlich wesentlich besser als strikte Regulierung. Allerdings muss hinzu gefügt werden, dass konkurrierende Förderung des Flächenverbrauchs auch in den USA gängige Praxis ist. Bundes- und Landesrecht geben den Kommunen jedoch weite Spielräume, um ihrerseits zusätzliche steuerliche und finanzielle Anreize zu kreieren – ein weiterer Aspekt, der es im Hinblick auf die deutsche steuerrechtliche Situation wert wäre, näher untersucht zu werden.

Diese Eindrücke dürfen nicht als eine weitere Lobpreisung des in vielen Bereichen auf dem Vormarsch befindlichen „American Way“ missverstanden werden, den es auf die deutsche Situation zu übertragen gelte. In dem Bericht sollten lediglich einige bemerkenswerte Ansätze festgehalten werden, die in den USA der stärkeren Umsetzung eines bodensparenden und revitalisierenden Flächenrecyclings dienlich sind – wobei man im Hinterkopf haben muss, dass wirklich „nachhaltige“ Ansätze, etwa durch die integrierte Betrachtungsweise und Kombination von Modellen des Flächenmanagements, des öffentlichen Transportwesens und der finanziellen Förderung wie beispielsweise in Mary-

<sup>228</sup> Vgl. Abschnitt 2.2.2 zur Entstehung des Maryland Smart Growth Program.

<sup>229</sup> 149 Städte (=58 % der befragten Städte) antworteten auf die Umfrage, die zwischen August und November 2000 durchgeführt wurde.

lands Smart Growth Program oder Portlands „Growth Boundaries“, in den USA klar in der Minderheit sind.

Bei allen strukturellen und sozio-kulturellen Unterschieden sind deutliche Parallelen zwischen den U.S.A und Deutschland in der Problemstellung und den zukünftigen Herausforderungen unverkennbar. Dies gilt etwa für den inhaltlichen Zusammenhang von Flächenverbrauch und der Wiedernutzung von (kontaminierten) Brachflächen mit den Anforderungen an eine nachhaltige Stadtentwicklung. Die Bemühungen etwa der Region Buffalo/Niagara Falls, einen neuen Ansatz und eine neue Leitlinie zu finden, um die Lebensqualität der Region – letztendlich auch als Basis und Chancenverbesserung für einen wirtschaftlichen Neubeginn - wieder zu steigern und ihr eine zukunftsfähige Identifikation und ein positives Image zu verleihen, lässt sich durchaus mit der Situation in Regionen der Neuen Bundesländer vergleichen: Auch dort leiden Regionen immer noch unter dem wirtschaftlichen Niedergang, verbunden mit erheblichen sozialen Verwerfungen, und werden mit der Aufgabe konfrontiert, in einer mittel- bis langfristigen Perspektive über die Reaktivierung innerstädtischer Brachflächen hinaus ganze Stadtquartiere und -viertel wiederzubeleben und der Stadt wie auch dem Umland eine Identifizierung und ein neues positives Image zu verschaffen. Der Begriff der „Revitalisierung“ erfährt gerade in diesen Bereichen im Sinne einer Signalwirkung des Flächenrecyclings und im Sinne aktiven Engagements eine besondere Bedeutung.

Mögen die politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und kulturellen Rahmenbedingungen äußerst unterschiedlich und mögen auch Strategien und Instrumente nicht vollständig vergleichbar geschweige denn voll übertragbar sein: eine nähere Beschäftigung von Ideen, Strategien und Instrumenten der US-amerikanischen Praxis und ein transatlantischer Erfahrungsaustausch zu Brownfield Redevelopment/Flächenrecycling als eines der aktuellen Schlüsselthemen für eine nachhaltige Stadtentwicklung sollte intensiviert werden. Wir wissen nach wie vor nicht so genau, was eine „nachhaltige“ Stadtentwicklung ist – insofern könnten ein paar transatlantische Impulse zu einem Handlungsfeld, das ihr relativ nah zu kommen scheint, nicht schaden.

## ANHANG

### Interviewpartner

#### New York City

Office of Environmental Coordination (Acting Director *Greg Belcamino*)

Department of Housing and Preservation and Development (*Commissioner Jerylin Perine, Sheila Machado, Helen Gittelson, Walter Robbins*)

U.S. EPA, Region 2 (*Chelsea Albucher, Brownfields Coordinator and colleagues*)

#### Glen Cove, New York

Glen Cove Community Development Agency (*Rosemary Olsen, Executive Director, Miralee Machol, Project Coordinator*)

#### Bridgeport, Connecticut

Office of Planning & Economic Development (*Michael P. Nidoh, Director of Planning; Sabine Kuczo, Neighborhood Coordinator*)

Groundwork Bridgeport (*Brian Gockley, Program Director*)

#### Trenton, New Jersey

State Department of the Environment (*Terri Smith, Larry Schmidt*)

#### Philadelphia, Pennsylvania

U.S. EPA, Region 3 (*Tom Stolle, Brownfields Coordinator*)

#### Washington, D.C.

Urban Land Institute (ULI, *Michael Pawlukiewicz, Director Environmental Land Use*)

United States Conference of Mayors (*Judy Sheahan, Brownfields Program Manager*)

EPA Superfund Office (*Melissa Friedland*)

EPA Brownfields Office, International Activities (*Dale Medearis*)

EPA Brownfields Office (*Karl Alvarez*)

Northeast Midwest Institute (*Charlie Bartsch, Senior Policy Analyst, Economic Development, Director Brownfield Financing Studies*)

**Annandale, Virginia**

Northern Virginia Regional Commission (*Douglas Pickford*, Director Economic and Heritage Resources; *James L. Van Zee*, Director, Regional Planning Services)

**Baltimore, Maryland**

Maryland Department of the Environment (*Shari Wilson*, Program Administrator Environmental Restoration & Redevelopment Program)

Baltimore Development Corporation (*Evans Paul*, Director, Brownfields Initiative)

**Portland, Oregon**

Ater Wynne LLP (*Douglas MacCourt*, *Claudia Powers*, Public and Private and Sector Environmental Lawyers)

METRO (*Mike Burton*, Chief Executive; *Barbara Linssen*, Associate Regional Planner)

*Loren Waxman*, Developer, Waxman and Associates,  
*Bill Cobb*, Consultant, Bridgewater Group, Inc.

**Chicago, Illinois**

Chicago Department of Environment (*David Reynolds*, Deputy Director of Brownfields; *Kelly S. Kennoy*, Director of Environmental Services)

Chicago Planning Department (*Bob Kunze*, Deputy Commissioner)

EPA Region 5 (*Jim VanderKloot*, Urban Environmental Manager; *Joseph Dufficy*, Brownfield Program Manager; *Brooke A. Furio*, Brownfield Program Manager)

**Niagara Falls, New York**

City of Niagara Fall (*Tom DeSantis*, Deputy Director of Planning)

Niagara County (*Edmund P. Sullivan*, Brownfields Coordinator)

**Buffalo, New York**

University at Buffalo, School of Architecture and Planning (*Robert G. Shibley*, Professor of Architecture and Planning)

University at Buffalo Law School (*Robert. S. Berger*, Professor and Director of the Canada-U.S. Legal Studies Centre)

City of Buffalo, Office of Strategic Planning/Comprehensive Planning (*Lucy Cook*, Resource Development Specialist)

City of Buffalo Common Council (*Mary Martino*, South District Council Member)

## **6. Vorschläge für eine Fördermaßnahme Flächenmanagement/Flächenrecycling unter besonderer Berücksichtigung einer transatlantischen Forschungsk Kooperation**

### **6.1 Systematisierung und Identifizierung von kommunalen Handlungsfeldern**

#### **6.1.1 Notwendige Differenzierungen aus kommunaler Sicht**

*Wachsende und schrumpfende Regionen, alte und neue Bundesländer*

Zunächst ist voranzustellen, dass sich die Problematik des Brachflächenrecyclings in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik äußerst unterschiedlich darstellt. Obwohl sich über die bundesweite Difu-Umfrage Schwerpunkte sowie Gewichtungen im Verhältnis einzelner Aspekte untereinander in den Hemmnissen und Lösungsansätzen des Flächenmanagements und -recyclings ausmachen lassen, sind grundsätzliche Differenzierungen vorab geboten. Dies gilt zunächst im Hinblick auf eine räumliche Unterscheidung zwischen „Wachstums- und Schrumpfungsregionen“.

Die Problematik des Flächenverbrauchs und des wachsenden Brachflächenbestands stellt sich in ihren Hintergründen, ihren Auswirkungen und zukünftigen Aufgabenstellungen in „schrumpfenden“ Regionen, die von wirtschaftlichen Problemen und der hiermit verbundenen „Stadtflucht“ deutlich gezeichnet sind, gänzlich anders dar als in prosperierenden Ballungsräumen im Umland größerer Städte. Insbesondere die Interviews verdeutlichten insofern ein klares West-Ost-Gefälle in der Dramatik der Problemlage.

Dies gilt zunächst im Hinblick auf das wachsende Brachflächenpotential im Verhältnis zur Nachfrage nach Wohnbauland und Gewerbeflächen. Die Problematik des Überangebots von Brachflächen sowie die besondere Verschärfung dieses Problems durch brachfallende großflächige Areale ist in den neuen Bundesländern infolge des wirtschaftlichen Zusammenbruchs Anfang der 90er Jahre und der immer noch anhaltenden schwierigen Arbeitsmarktlage deutlich ernster.

Vor diesem Hintergrund, dass ganze Stadtquartiere und -viertel Gefahr laufen brach zu fallen, erlangt die Thematik des Flächenmanagements und des Flächenrecyclings vor allem in den neuen Bundesländern die grundsätzliche und zum Teil dramatische Dimension des Stadtum- oder Stadtneubaus. In den neuen Bundesländern müssen Fragen des Flächenmanagements und des Flächenrecyclings noch dringender in eine weitsichtiger stadtplanerische Strategie integriert werden, über die hart getroffene Regionen wirtschaftlich wieder auf die Beine kommen könnten. Hierbei können ökologische und soziale Komponenten der Revitalisierung von Brachflächen mittel- bis langfristig eine wichtige Rolle spielen. Dies etwa dadurch, dass die Wiederbelebung von heruntergekommenen Flächen mit allen ihren negativen Ausstrahlungen auf das soziale Umfeld buchstäblich für den öffentlichen Raum zurückgewonnen und Stadträume bei mangelnder wirtschaftlicher Nachfrage ökologisch aufgewertet werden (wenn auch nicht gleich zu „blühenden Landschaften“ werden) - eine Funktion, die für den Imagegewinn und für die Lebensqualität einer Stadt sehr dienlich sein kann und damit als nicht zu vernachlässigender (wenn auch



„weicher“) Standortfaktor letztendlich auch in mittelfristiger wirtschaftlicher Hinsicht von erheblicher Relevanz sein kann<sup>230</sup>.

Es liegt auf der Hand, dass die für das Flächenmanagement wichtigen Aspekte der Finanzierung und des Marketing ebenfalls in Wachstumsregionen eine wesentliche, aber deutlich geringere Brisanz haben als in den in Wirtschaftskraft und Einwohnerschaft schrumpfenden Gegenden der insbesondere östlichen Republik.

Darüber hinaus bestehen bundesweit deutliche Unterschiede in der Erfahrung mit dem komplexen Verfahren eines Flächenrecyclings, das nicht nur mehrere Disziplinen, deren eigene Sichtweisen und „Sprachen“ integrieren, sondern auch noch verschiedene Behörden auf dazu noch unterschiedlichen Ebenen einbeziehen muss, um letztendlich erfolgreich sein zu können. Dies schlägt sich u.a. in einem gewissen Vorsprung der Städte in Regionen nieder, die das Flächenrecycling wie etwa im Ruhrgebiet infolge eines schmerzhaften strukturellen Wandels inzwischen in Organisation und Verfahren zum „Routine- oder Alltagsgeschäft“ gemacht haben. Auch was die Zusammenarbeit mit privaten Partnern anbetrifft, haben diese Städte einen erheblichen Erfahrungsvorsprung gegenüber denjenigen Kommunen, für die Brachflächenrecycling und Bauleitplanung ein erst in jüngerer Zeit notwendiges Thema geworden ist.

#### *Kommunale Unterschiede in Größen und Kapazitäten*

Handlungsfelder wie „Finanzierung, Marketing, Projektmanagement, Rechtsfragen etc.“, die eine wesentliche Bedeutung für ein funktionierendes Flächenmanagement und -recycling haben, erfordern ein hohes Maß an Kapazitäten – personell wie finanziell. Insofern sind größere Städte zumindest in der Regel gegenüber kleineren Kommunen, die – ebenfalls in der Regel – nicht den gleichen Fundus an technischer und personeller Ausstattung zur Verfügung haben, im Vorteil.

In diesem Punkt spielen die zuvor genannten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungen ebenfalls eine Rolle. Eine Stadt in einer Wachstumsregion wird eine wesentlich bessere finanzielle Ausgangslage haben, etwa komplementäre Eigenanteile für Flächenrecyclingprojekte beisteuern zu können als eine Kommune, die mit den Problemen zurückgehender Gewerbe- und Einkommenssteuern kämpfen hat.

#### *Unterschiedliche kommunale Perspektiven: Ämter und Projektleiter in städtischen Unternehmen oder Stabsstellen*

Im Zuge von formalen Aufgabenprivatisierungen, die über das „Outsourcing“ hinaus zum Teil einer Vision vom „Konzern Stadt“ folgen, sowie angesichts der verbreiteten Handlungsformen des Public Private Partnerships kann von einer einheitlich „kommunalen“ Perspektive auch bei den Aufgaben des Flächenrecyclings kaum noch gesprochen werden. Insbesondere in einigen größeren Städten, die sich schon länger mit der Thematik

---

<sup>230</sup> Zur praxisrelevanten Bedeutung der sog. „weichen Standortfaktoren“ vgl. *Grabow/Henckel/Hollbach-Grömig*, Weiche Standortfaktoren, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 89, Berlin 1995; zur Bedeutung einer ökologischen Aufwertung innerstädtischer Flächenpotentiale vgl. auch *Apel u.a.*, Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächen- und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Manuskript, Teil 1, 2000, S. 75 ff., 426 f.

befassen, handeln nicht mehr nur vornehmlich das Bauplanungs-, das Umweltamt und das Amt für Wirtschaftsförderung. In einigen Fällen nehmen privatrechtlich organisierte Gesellschaften mit städtischer Mehrheitsbeteiligung die Aufgaben des Flächenrecyclings und zum Teil auch des Flächenmanagements wahr. Diese Organisationswahl führt zwangsläufig und gewollt zu einem stark projektbezogenen Arbeitsstil mit zentraler persönlicher Verantwortung des „Projektleiters“. Dies stellt zumindest eine Akzentverlagerung zu der eher einzelprojektübergreifenden Arbeitsweise im Amt dar und führt zu unterschiedlichen Sichtweisen. Beispielsweise hat das Thema „Versicherungen“ in der Difu-Umfrage aus der Sicht der Planung eine eher geringe Bedeutung, während hingegen verantwortliche Projektleiter im Ausbau von Versicherungslösungen einen wesentlichen Beitrag zur Absicherung von Haftungsrisiken sehen, die ein Projekt erheblich belasten können.

Nicht zu verschweigen und auch nicht zu unterschätzen ist ferner, dass eine zunehmend geteilte Aufgabenwahrnehmung von Ämtern und privatrechtlich organisierten Einheiten in der Stadt zu gewissen Spannungen in punkto „Zuständigkeiten“ und „Verantwortlichkeiten“ führen kann. Bei den Verantwortlichen ist im Interesse der Sache insofern auf beiden Seiten ein hohes Maß an Sensibilität und Kooperationsfähigkeit gefragt. Verstimmungen kann es insbesondere dann geben, wenn Projekte in „stadtunternehmerischer“ Verantwortung oder in der Zuständigkeit übergeordneter Stabsstellen prioritäre Bedeutung mit politischem Rückenwind erlangen. Handelt es sich zudem noch um imagerträchtige und identitätsstiftende Vorhaben für die Stadt, die auf „Projektebene“ realisiert werden und damit zu einem Großteil aus dem Amtsbetrieb ausgegliedert sind, so können Konflikte mit dem „teil-entmachteten“ Amt auftreten – dies vor allem dann, wenn bestimmte planerische Leistungen, die auch von Rechts wegen von Projektebene aus nicht erbracht werden können, gefragt sind. In diesem Punkt ist auch das „teilen können“ von Erfolgen von wesentlicher Bedeutung.

Für ein Forschungsprogramm, das sich auch mit kommunalrelevanten Aspekten des Flächenrecyclings befassen will, ist diese Zweiteilung in der kommunalen Aufgabenwahrnehmung im Hinterkopf zu behalten.

### **6.1.2 Systematisierung der Handlungsfelder des kommunalen Flächenrecyclings**

Darüber hinaus kann es für eine Konzeption einer Fördermaßnahme zum Flächenrecycling sinnvoll sein, sich die aktuellen Handlungsfelder des Brachflächenrecyclings auf kommunaler Ebene zu vergegenwärtigen. Angesichts der Vielzahl der Aktivitäten und Projekte des Flächenrecyclings, die im Zusammenhang mit der Difu-Umfrage identifiziert wurden, ist es zur Strukturierung hilfreich, auf übergreifende Kategorien von kommunalen Handlungsfeldern zurückzugreifen.

Zu diesem Aspekt ist eine dreigeteilte Kategorisierung vorgenommen worden, die hier noch einmal in ihren Grundzügen wiedergegeben wird<sup>231</sup>. Hiernach lassen sich die aktuellen kommunalen Handlungsfelder wie folgt systematisieren:

- Wiedernutzung von großen Gebäuden oder Gebäudekomplexen,

<sup>231</sup> *Kahnert/Rudowsky*, Wiedernutzung von Brachflächen, 1999, S. 13 f., 59, 89 f.; zu den einzelnen Hindernissen und Ansatzpunkten in den drei Kategorien siehe näher oben 4.3.1.

- Wiedernutzung mittlerer bis großer Flächen als „Routinefall“,
- Reaktivierung großer Brachen und ganzer Quartiere.

## 6.2 Forschungsbedarf und Forschungsthemen

Im folgenden wird zunächst der bislang identifizierte und geäußerte Forschungsbedarf geschildert. Hieran knüpft sich eine zusammenfassende Übersicht über die konkreten Themenfelder, die die Städte im Hinblick auf eine Deutsch-Amerikanische Forschungskoope-ration in der Difu-Umfrage und den Interviews genannt haben. Im Anschluss daran wer- den übergreifende Fragestellungen aufgeführt, die als Rahmenbedingungen für das Flä- chenmanagement und -recycling u.E. nach wie vor eine vertiefte wissenschaftliche Un- tersuchung wert sind.

### 6.2.1 Identifizierter Forschungsbedarf

#### *Forschungsbedarf im Verfahren des Brachflächenrecyclings*

Die Chancen zur Optimierung des Flächenrecyclings und ein hieraus abgeleiteter For- schungsbedarf liegen nach unserem Eindruck derzeit in folgenden Themenfeldern be- gründet:

- Entwicklung von Strategien zur Wertermittlung von Grundstücken unter stärkerer Be- rücksichtigung der Folgenutzung und Optimierung des Datenbestandes,
- Ansätze und Verfahrensmodelle zur Optimierung der Baureifmachung (Defizitanaly- sen für bisheriges Vorgehen, engere Kopplung von Folgenutzung und Maßnahmen, Zeit- und Kostenoptimierungen bei der Erkundung),
- Potentiale der Kostensenkung durch Weiternutzung vorhandener Infrastruktur sowie sonstiger baulicher und technischer Anlagen,
- Organisatorische Ansätze und Modelle zur besseren Unterstützung und Umsetzung von Flächenrecycling,
- Verfahrensbezogene und organisatorische Verbesserung der Kommunikation zwi- schen den beteiligten Akteuren in der Projektentwicklung, insbesondere im Verhält- nis zu den Kommunen und den Fachbehörden,
- Management und Marketing großer Flächenangebote bei fehlender Nachfrage,
- Möglichkeiten der Nutzung neuer Medien im Rahmen der Projektentwicklung und – vermarktung,
- Möglichkeiten der kleinteiligen Nutzung von großen Gebäuden und Hallen,
- Chancen der Konfliktminderung zwischen Denkmalschutz und Gebäudewiedernut- zung.

### *Strategische und planerische Fragestellungen beim Flächenrecycling*

- Strategien zur verstärkten Einbindung privater Akteure und Aktivitäten in kommunale Planungsziele und -prozesse<sup>232</sup>,
- Ermöglichung flexiblerer Rahmenplanungen unter verstärkter Berücksichtigung alternativer Konzepte,
- Verfahrenswege und Modelle zur Harmonisierung der unterschiedlichen privaten und kommunalen Interessen sowie Nutzungs- und Verwertungsvorstellungen,
- Ansätze und Wege für langfristige Umstrukturierungs- und Sanierungsprozesse bei großflächigen Brachen und ganzen Quartieren,
- Entwicklung von planerischen Visionen und Alternativkonzepten zu gewerblicher und wohnlicher Nutzung für brachfallende Quartiere,
- Möglichkeiten der stadt-ökologischen Aufwertung von Brachflächen und Verzahnung mit naturschutzrechtlichen Instrumenten (etwa naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung, Flächenpools und Öko-Konten),
- Strategischer Umgang mit Dienstleistungsbrachen,
- Möglichkeiten der Verzahnung von stadtplanerischen, sozial- und wirtschaftspolitischen Konzepten insbesondere für den Umgang mit großflächigen Brachen und Quartieren.

#### **6.2.2 Konkrete Interessensfelder aus Sicht der kommunalen Praxis des Flächenmanagements und Flächenrecyclings**

Im Folgenden werden die wesentlichen Fragestellungen, die die Praktiker in den Städten insbesondere im Hinblick auf eine Deutsch-Amerikanische Forschungs Kooperation in der Difu-Umfrage und den Interviews genannt haben, in zusammengefasster Form aufgeführt. Die Fülle der unterschiedlichen angesprochenen Fragestellungen haben wir nachfolgend der besseren Übersicht halber in Anlehnung an die Themenblöcke der Umfrage in Themenfelder gegliedert.

Die von den Städten genannten Aspekte ließen im Hinblick auf einen transatlantischen Austausch über die Zuordnung zu Themenblöcken zumindest eine Gewichtung erkennen: Bezogen auf die in den Antworten auf die Umfrage genannten Aspekte lag das Themenfeld „Kommunale Strategien des Flächenrecyclings“ an der Spitze, knapp gefolgt von den Themenfeldern „Finanzierungs- und Kostenfragen“, „Marketing“ und „Flächenmanagement, Flächenrecycling und städtebauliche Planung“. Kommunale Strategien, Flächenmanagement und Marketing weisen untereinander enge Bezüge auf. Mit etwa gleicher Intensität wurden Fragestellungen zu den Themenfeldern „Projektmanagement und Verfahrensfragen“, „Public Private Partnership“, „Rahmenbedingungen“ und „Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Städten“ genannt. Bedenkt man, dass PPP sicherlich auch zu einer Form des „Projektmanagements“ gezählt werden kann, so wird deutlich,

---

<sup>232</sup> Hierzu im Hinblick auf das Instrument des städtebaulichen Vertrags *Spannowsky*, UPR 1996, Nr. 6, S. 201 ff.

dass auch diese beiden, eng miteinander verzahnten Felder offenbar von hohem kommunalen Interesse für einen transatlantischen Austausch und von großer praktischer Relevanz sind.

Die von den Städten angesprochenen Fragestellungen wurden im Zusammenhang mit einem etwaigen transatlantischen Wissens- und Erfahrungsaustausch benannt. Sie lassen aber darüber hinaus im Rückschluss auf die deutsche Praxis des Flächenmanagements und Flächenrecyclings Problem- und Interessenschwerpunkte erkennen, die auch in einer nationalen Fördermaßnahme über die Verbindung von Forschungsfragen und praktischen Bedürfnissen im Sinne eines Wissenschaft-Praxis-Transfers thematisch aufgegriffen werden könnten.

Schnittstellen zwischen den einzelnen Themenblöcken, die z.T. auch konzeptionell ein kombiniertes, themenübergreifendes Vorgehen nahe legen, haben wir durch Pfeile und Angabe des Themenfeldes gekennzeichnet.

#### *Kommunale Strategien des Flächenrecyclings*

- Welche Wege können eingeschlagen werden, um frühzeitig Informationen über die Aufgabe von Flächen und über zukünftige Nutzungsabsichten zu erlangen? (⇒ Flächenmanagement)
- Wie lässt sich eine mittel- bis langfristige Nachfrage nach Brachflächen entwickeln (⇒ Marketing)?
- Welche Strategien bestehen (in den USA), um das Flächenrecycling in der Praxis zu etablieren (prinzipielle Herangehensweisen an die Gesamtproblematik, Instrumente und Methoden)?
- Austausch von Projektkonzeptionen, Visionen und deren Umsetzungsstrategien.
- Welches sind die Methoden der Akquirierung und Betreuung von Investoren und welche Anforderungen werden von den Unternehmen an die Stadt gestellt?
- Welche Strategien und Instrumente existieren, Brachflächenreaktivierung mit beruflicher Qualifizierung und Beschäftigung zu verbinden?
- Wie lassen sich – insbesondere bei einem Überangebot – Brachflächen für nichtbauliche Zwecke, etwa für den Naturschutz, nutzbar machen?
- Welche Modelle und Wege der Einbindung von Politikern und Investoren sowie der Kooperation mit diesen Gruppen bestehen?
- Wie lässt sich das Interesse am bevorzugten Erwerb einer Industrie- oder Gewerbebranche gegenüber einer Fläche auf der grünen Wiese durch kommunale und staatliche Einflussnahme vergrößern?
- Welche Argumente haben sich als praxistauglich erwiesen, um die gesamtstädtischen Vorteile der Entwicklung innerstädtischer Brachflächen gegenüber der Erschließung von Neubaugebieten am Stadtrand erkennbar zu machen?

### *Flächenmanagement, Flächenrecycling und städtebauliche Planung*

- Existieren Modelle der gezielten kommunalen Bevorratung von Flächen für Investoren?
- Gibt es Wege der frühzeitigen Kenntnis der Brachflächenentstehung und beabsichtigter Nutzungsabsichten?
- Existieren Modelle des Flächenmanagements und der Vermeidung von längerfristigen Brachflächen?
- Gibt es Verfahrens- und Planungsansätze in den USA, die weniger Zeit beanspruchen als in Deutschland (⇒ Projektmanagement und Verfahrensfragen)?
- Können Beispiele für innovative städtebauliche Nutzungskonzepte für Brachflächen gefunden werden?
- Gibt es Beispiele erfolgreicher „Initialnutzungen“, also Nutzungen, die einen Anreiz für weitere Investoren gegeben haben?
- Wie geht man längerfristig (in den USA) mit dem Problem großflächiger Brachen und Quartiere um?
- Bestehen Vorgaben im Interesse der Brachflächenentwicklung aus einer übergeordneten Regionalplanung oder Ähnlichem (⇒ Rahmenbedingungen)?
- Existieren regionale, gemeindeübergreifende Lösungsansätze beim Flächenmanagement und -recycling (insbesondere zur Abmilderung der interkommunalen Konkurrenz um Gewerbe und Steuerzahler)?
- Wo und wie sind Formen der Nutzungsmischung auf Brachflächen realisiert worden?
- Gibt es tatsächlich auch Projekte, in denen soziale Mischungen realisiert werden konnten?
- Existieren Anforderungen, Kriterien oder Indikatoren, nach denen Planungskonzepte, Ansätze des Flächenmanagements und Projekte des Flächenrecyclings als Instrumente oder Beispiele für eine „nachhaltige Stadtentwicklung“ eingestuft werden können (⇒ Rahmenbedingungen)?
- Wie groß ist der Konflikt durch unterschiedliche Nutzungsvorstellungen von Kommunen, Developern und Investoren und wie können Divergenzen harmonisiert werden?

### *Projektmanagement und Verfahrensfragen*

- Welche Formen, Methoden, Instrumente des Projektmanagements werden angewandt (⇒ Public Private Partnership)?
- Welche Modelle der Verwaltungsorganisation bestehen für Projekte des Flächenrecyclings? Gibt es Beispiele für eine erfolgreiche Optimierung der inneren Organisation?

- Welche Ansätze zur Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung sowie zur Kostenreduzierung bestehen (⇒ Kosten und Finanzierung)?
- Bestehen für Non-Profit-Organisationen, NGO und Bürger Einflussnahmemöglichkeiten auf das Verfahren?
- Welche Wege werden zur Schaffung von Akzeptanz von Flächenrecyclingprojekten eingeschlagen?
- Wie wird das Thema Altlastenuntersuchung angegangen (⇒ Rahmenbedingungen)?
- Wie sind die Anforderungen an die personelle Qualifikation des Koordinators für Flächenrecycling-Projekte? Gibt es solche Personen in den US-amerikanischen Städten und wie hat man sie qualifiziert?

*Insbesondere: Public Private Partnership*

- Welche Strategien und Modelle des PPP bestehen in der US-amerikanischen Praxis des Brachflächenrecyclings?
- Wie ist das Verhältnis von öffentlichen Fördermitteln und privaten Finanzierungen (Sponsoring) (⇒ Kosten und Finanzierung)?
- Wie können private Partner in die Finanzierung eingebunden werden (⇒ Kosten und Finanzierung)?

*Marketing*

- Welche Strategien des Marketings für Brachflächen existieren in den USA (⇒ Strategien, Flächenmanagement)?
- Gibt es Modelle, das Brachfallen und den Bedarf an Flächen aus Sicht von Investoren frühzeitig zu ermitteln?
- Existieren Modelle, bei denen Marketing, Öffentlichkeitsarbeit, Investorensuche und Flächenmanagement Hand in Hand gehen?
- Gibt es bestimmte Organisationsformen, die sich für ein effektives Marketing als vorteilhaft erweisen?

*Kosten- und Finanzierungsfragen (inkl. Fördermaßnahmen)*

- Welche Finanzierungsquellen, -strategien, -konzepte und -instrumente und bestehen in den USA?
- Bestehen innovative Konzepte zur Aktivierung privaten Kapitals?
- Welchen Anteil und welche Bedeutung haben private Finanzierungen in der US-amerikanischen Praxis (⇒ PPP)?

- Existieren verursacherbezogene Finanzierungsmodelle (Flächenverbrauchsabgaben oder Ähnliches), die für das Flächenrecycling verwendet werden können (⇒ Rahmenbedingungen)?
- Bestehen umgekehrt Anreize oder finanzielle Vergünstigungen für Städte und/oder Investoren für Investitionen in Projekte der Brachflächenrevitalisierung (⇒ Rahmenbedingungen)?
- Wie werden öffentliche und private Gelder eingesetzt und für welche Projekte werden diese Gelder vornehmlich verwandt?
- Existieren Versicherungsmodelle im Hinblick auf Restrisiken und hiermit verbundene unvorhergesehene Kostensteigerungen, die Projekte zum Scheitern bringen können?

*Rahmenbedingungen (rechtlich, ökonomisch, steuerlich, Bodenmarktbedingungen)*

- Wie streng sind die umweltrechtlichen Rahmenbedingungen und bodenbezogenen Standards für Projekte des Flächenrecyclings?
- Existieren nutzungsabhängige Standards, die bei der Sanierung und von den planenden Kommunen zu beachten sind?
- Wen treffen die Untersuchungspflichten bei Altlasten: die Kommune, den Verursacher und/ oder den Investor?
- Gibt es verfahrensrechtliche Möglichkeiten, Verfahren zu beschleunigen, ohne dass Standards abgesenkt werden müssen (⇒ Projektmanagement und Verfahrensfragen)?
- Welche Beteiligungspflichten sind im US-amerikanischen Verfahren des Flächenrecyclings einzuhalten; wer muss beteiligt werden?
- Welche Anreize geben insbesondere das US-amerikanische Haftungs- und das Steuerrecht für die bevorzugte Entwicklung und Nutzung von Brachflächen?
- Existieren planungsrechtliche Regelungen auf Bundes- oder Landesebene, die restriktive Vorgaben gegenüber Flächeninanspruchnahme vorsehen, der Revitalisierung von Brachflächen den Vorrang einräumen oder Wachstumsräume begrenzen?
- Gibt es Regelungen, die Private, die Grundstücke nur kurzfristig profitabel nutzen und dann brach fallen lassen, zur Rekultivierung oder zu Zahlungen in Fonds zum Zwecke der Rekultivierung verpflichten?
- Wie sind die steuerlichen Bedingungen für Projekte des Flächenrecyclings (⇒ Finanzierung)?
- Gibt es Modelle einer Bodensteuer mit positiven Auswirkungen auf die Chancen des Flächenrecyclings?
- Welche sonstigen Anreize werden gegeben, um die Ansiedlung auf gewerblichen oder industriellen Brachflächen interessanter zu machen?
- Welchen Einfluss haben die Bedingungen des Bodenmarkts auf die Realisierungschancen von Brachflächenprojekten?



- Existieren Instrumente oder Ansätze, um den Bodenmarkt zugunsten von Flächenrecycling-Projekten zu beeinflussen?
- Welche praktischen Auswirkungen kann das Kriterium der „Environmental Justice“ (Umweltgerechtigkeit) auf Verfahren des Flächenrecyclings haben?

#### *Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Städten*

- Vorschläge, gemeinsame Workshops für kommunale Praktiker zu organisieren.
- Austausch über Fragen und Beispiele der Planung und über innovative Nutzungsideen (⇒ Flächenmanagement, Flächenrecycling und städtebauliche Planung).
- Austausch über Modelle des Projektmanagements (insbesondere PPP) und über Finanzierungs- und Versicherungsmodelle (⇒ Projektmanagement und Verfahrensfragen).
- Erfahrungsaustausch über „good“ und „bad practice“ (Erfolge und Misserfolge).
- Erfahrungsaustausch zwischen Städten mit vergleichbarer Größe und vergleichbaren Problemlagen.
- Wissens- und Erfahrungsaustausch durch zielgerichtete persönliche Kontakte zu Praktikern und über Internet-Plattformen.
- Modelle der Verbindung von Flächenrecycling, beruflicher Qualifizierung und Beschäftigung.
- Austausch über Konzepte der Innenstadtentwicklung.

#### **6.2.3 Übergeordnete Forschungsthemen - Rahmenbedingungen für Flächenmanagement/Flächenrecycling, Anknüpfungspunkte zu vorangegangenen Arbeiten**

In der Umfrage und den Interviews ist deutlich geworden, dass die Hemmnisse und die Chancen eines nachhaltigen, also ökonomisch, ökologisch und sozial vorteilhaften Flächenrecyclings maßgeblich von bereichsübergreifenden Rahmenbedingungen determiniert werden (siehe oben 4.1.3, 4.2.9 und 4.3.7). Eine Fördermaßnahme, die im Ergebnis einen Beitrag leisten will, Flächenmanagement und Flächenrecycling im Interesse einer ökonomisch, ökologisch und sozial verträglichen Entwicklung der Regionen zu unterstützen, kann daher an den rahmensetzenden Steuerungsfaktoren aus Politik, Wirtschaft und Recht nicht vorbeigehen. Insofern wird es zum einen darauf ankommen, die Ansatzpunkte oder „Stellschrauben“ in den übergeordneten Rahmenbedingungen und Steuerungsinstrumenten zu identifizieren, die sich hemmend und fördernd auf ein nachhaltiges Flächenrecycling auswirken. In diesem Punkt sind schon einige Vorarbeiten geleistet worden<sup>233</sup>. Zum anderen gilt es jedoch darüber hinaus, Vorschläge zur Änderung oder Innovation insbesondere des finanziellen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmens und Instrumentariums zu entwickeln, um dem Ansatz des bodenschonenden Flächenmanagements und -recyclings zu einer stärkeren Umsetzung in der Praxis zu verhelfen. Gerade

---

<sup>233</sup> Siehe zum Teil nachfolgende Hinweise, aber auch schon oben 1.2.

in letzterem Punkt kann ein Vergleich zum US-amerikanischen Rahmen und den Instrumentarien für „Brownfield Redevelopment“ lohnend sein. Ließen sich dort geeignete Ansätze feststellen, die das Flächenrecycling in der Praxis befördert haben, so stellte sich die Frage nach der Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit. Unter dem Vorbehalt zu berücksichtigender Unterschiede in sozio-kultureller, politischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht könnten ggf. geeignete Ansätze des amerikanischen Modells zum Anlass genommen werden, Impulse für Änderungen des deutschen Rahmens bzw. Instrumentariums abzuleiten und Änderungsvorschläge zu entwickeln.

Im folgenden haben wir diverse Themenfelder oder grundsätzliche Fragestellungen aufgeführt, die als Rahmenbedingungen steuernde Wirkung auf das Flächenmanagement und –recycling ausüben und von daher als Gegenstand von weiteren (u.U. begleitenden) Forschungsansätzen in Frage kommen. Wo wir bestehende Vorarbeiten oder Vorschläge ausmachen konnten, haben wir auf diese hingewiesen.

#### *Politische Rahmenbedingungen und Strategien*

- Stärkere Verzahnung von Politiken und Förderprogrammen in den Bereichen Stadtentwicklungs-, Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik (z.B. Verbindung von Flächenrecycling in ganzen Quartieren und dem Bundesprogramm „Soziale Stadt“<sup>234</sup>),
- Wege und Argumente zur Schaffung einer regionen- und länderübergreifenden Akteurskooperation, die neben den ökologischen auch die ökonomischen und sozialpolitischen Vorteile des Flächenrecyclings transparent macht und in die politische Diskussion einbringt,
- Strategische Verzahnung von stadtplanerischen, sozial- und wirtschaftspolitischen Konzepten auf der kommunalpolitischen Ebene,
- Strategien und Argumente, um das Thema „Flächenrecycling statt Flächenverbrauch“ auf der (kommunal)politischen Ebene überzeugend verankern zu können und politisch interessant zu machen,
- Ansätze eines „politischen Marketings“ des Flächenrecyclings im Sinne eines innovativen Image- und Wettbewerbsvorteils im Wettbewerb der Regionen um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung,
- Ausbau einer volkswirtschaftlichen Kostentransparenz: Kostengegenüberstellung von zusätzlichem Flächenverbrauch und Flächenrecycling<sup>235</sup>.
- Identifizierung konkurrierender Förderprogramme für Flächenverbrauch auf der grünen Wiese,

---

<sup>234</sup> Siehe auch oben 4.2.9.

<sup>235</sup> In Anschluss an F+E-Vorhaben Nr. 203 40 119 des *Umweltbundesamtes* „Revitalisierung von Altstandorten versus Erschließung von Naturflächen“, Texte des Umweltbundesamtes 15/97; für einen Ausbau von Kostengegenüberstellungen auch *Doll*, Institut für Städtebau und Landschaftsplanung, Universität Karlsruhe, Vortrag auf der Tagung des Baden-Württembergischen Landesamtes für Umweltschutz „Kommunales Boden- und Flächenmanagement“ am 19.7.2000 in Stuttgart.

- Überprüfung von Kombinations-, Öffnungs- und Ergänzungsmöglichkeiten im Interesse des Flächenrecyclings, insbesondere im Rahmen der Städtebau- und Stadterneuerungsförderung<sup>236</sup>,
- Entwicklung und Vorschläge spezifischer, auf Flächenrecycling zugeschnittener Förderprogramme<sup>237</sup>,
- Ausgestaltung der Förderung über Bundesfinanzhilfen an die Länder für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen im Schwerpunkt „Wiedernutzung von innerstädtischen Brachflächen“ gem. § 164 b Abs. 2 Nr. 2 BauGB,
- Anreize über spezifische Förderung für ökologisch innovative Projekte auf Brachflächen (z.B. ressourcenschonende, stoffstromreduzierende und energiesparende Vorhaben),
- Vorschläge zum Abbau kontraproduktiver steuerlicher Rahmenbedingungen<sup>238</sup>.

#### *Weitere ökonomische Steuerungs-, Anreiz- und Lenkungsinstrumente*

- Aufgreifen und Weiterentwicklung von steuerlichen Instrumenten zur Förderung eines sparsamen Umgangs mit Flächen<sup>239</sup> und insbesondere zur Förderung des Flächenrecyclings wie
  - ▲ Flächennutzungssteuern<sup>240</sup>,
  - ▲ Kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuern<sup>241</sup>,

236 *Apel u.a.*, Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächen- und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, in Drucklegung, Manuskript, 2000, Teil 1, S. 397 ff.

237 Vgl. etwa *Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport Nordrhein-Westfalen*, Einführungserlass zu den Förderrichtlinien der Stadterneuerung des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 30.1.1998 – II A 6 – 40.01, Teil II, Nr. 14.1.

238 Hier wäre die steuerliche Entfernungspauschale zu nennen, die letztendlich der weiteren Zersiedelung Vorschub leistet und in der verhaltenlenkenden Wirkung planerische Ansätze des Flächensparens bei weitem hinter sich lassen dürfte, vgl. Artikel in der *Süddeutschen Zeitung* vom 22.12.2000 unter „Themen des Tages“.

239 Überblick über die verschiedenen Spielarten flächenbezogener ökonomischer Instrumente bei *Apel*, in: *Bergmann u.a.*, Siedlungspolitik auf neuen Wegen, 1999, S. 245 ff.; *Bizer/Ewringmann*, Informationen zur Raumentwicklung, 1999, Nr. 8, S. 511 ff.

240 Vgl. *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, Texte des Umweltbundesamtes 00/21, Berlin 2000: es wurde eine Flächennutzungssteuer konzipiert, die an sieben Flächennutzungsklassen anknüpft. Diese Steuer kann von der Gemeinde veranlagt werden. Die sieben nach ökologischen Gesichtspunkten differenzierten Flächennutzungsklassen (von „naturbelassene Flächen“ bis „besonders naturschädlich genutzte Flächen“) finden als Steuerklassen Eingang in die Bemessungsgrundlage der Steuer. Die aus der Steuer resultierenden Belastungen im Wohnbereich gehen insbesondere zu Lasten der flächen- und versiegelungsintensiven Bebauung mit Einfamilienhäusern. Für land- und forstwirtschaftliche Nutzung werden Anreize für eine Umstellung aus naturschonende Bewirtschaftung gegeben. Um Lenkungswirkungen auf Neuversiegelungen im privaten Bereich abzuschätzen, wurde ein Modell weiterentwickelt, das 3 Effekte unterscheidet: Grundstücksverkleinerungs-, Bauausführungs- und Versiegelungseffekt. Im Bereich der gewerblichen und industriellen Nutzung bestehen Lenkungspotentiale hinsichtlich verdichteter Nutzungen aber auch hinsichtlich der Mobilisierung von Reserve- und Brachflächen (z.B. Kostensenkung durch mehrgeschossige Bauweise); zum Konzept der Flächennutzungssteuer ferner *Bizer*, in: *Bergmann u.a.*, Siedlungspolitik auf neuen Wegen, 1999, S. 281 ff.

241 *Apel/Henckel u.a.*, Flächen sparen, Verkehr reduzieren, Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, *Difu-Beiträge zur Stadtforschung* 16 (1995), S. 122 ff.; *Apel*, in: *Bergmann u.a.*,

- ▲ Flächenverbrauchssteuer statt Grunderwerbssteuer<sup>242</sup>,
- ▲ Bodenversiegelungsabgaben<sup>243</sup>.
- Ausbau steuerlicher Anreize und Vergünstigungen für die Revitalisierung von Brachflächen (über Altlastflächen hinaus)<sup>244</sup>,
- Modelle finanzieller Kompensationen für die Reaktivierung von Brachflächen,
- Entwicklung von Konzepten und Ankaufsstrategien zur Verknappung eines Überangebots an Flächen, das die Chancen des Brachflächenrecyclings schmälert<sup>245</sup>.

### Rechtsfragen

- Modelle zur Absicherung von Haftungsrisiken für neue Investoren auf Altlastflächen<sup>246</sup>,
- Überprüfung unverhältnismäßiger Restriktionen und Hemmnisse für die Reaktivierung von Altlastflächen und Alt-Gebäuden im Brandschutz-, Arbeitssicherheits- und Denkmalschutzrecht,
- Überprüfung des raumordnungs- und bauplanungsrechtlichen Instrumentariums im Interesse der Begrenzung des Flächenverbrauchs und der Konzentration auf die Innenentwicklung (etwa Verankerung von Begründungspflichten, dass Brachflächen für neue Projekte nicht nutzbar sind),
- Prüfung von gesetzlichen Instrumenten einer verursachergerechten Bodenverantwortlichkeit (etwa Rückstellungsverpflichtungen des Landnehmers für spätere Kompensierungen<sup>247</sup> oder Rekultivierungsgebote<sup>248</sup>),
- Chancen der novellierten naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (zeitliche und räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich, § 1 a Abs. 3 S. 2, § 135 a Abs. 2 S. 2, § 200 a S. 1 BauGB) zur Unterstützung der Reaktivierung von Brachflächen und deren ökologischer Qualifizierung,
- Überprüfung verfassungsrechtlicher Pflichten des Staates zum vorsorgenden Bodenschutz (etwa hinsichtlich des Schutzauftrags zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20 a GG),

---

Siedlungspolitik auf neuen Wegen, 1999, S. 245, 250 ff.; zum Modell einer reformierten Grundsteuer *Reidenbach*, Informationen zur Raumentwicklung, 1999, Heft 8, S. 565 ff.

242 *Apel u.a.*, Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächen- und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, in Drucklegung, Manuskript, 2000, Teil 1, S. 396 f.

243 *Bizer/Ewringmann*, Informationen zur Raumentwicklung, 1999, Nr. 8, S. 511, 514 ff.; *Apel*, in: *Bergmann u.a.*, Siedlungspolitik auf neuen Wegen, 1999, S. 245, 252.

244 Insbesondere bei den indirekten, steuerlichen und sonstigen finanziellen Instrumenten erscheint ein Vergleich mit den US-amerikanischen Ansätzen als lohnenswert, s.o. 5.

245 Vgl. *Kahnert/Rudowsky*, 1999, S. 152.

246 Auch in diesem Punkt ist ein Vergleich mit den US-amerikanischen Modellen vor allem auf Landesebene (State voluntary clean up programs) interessant, s.o. 5.

247 So der Vorschlag von *Stahr*, Institut für Bodenkunde und Standortlehre, Universität Hohenheim, auf der Tagung des Baden-Württembergischen Landesamtes für Umweltschutz „Kommunales Boden- und Flächenmanagement“ am 19.7.2000 in Stuttgart.

248 Hierzu schon *Wegener*, Arbeitspapier 10 des Instituts für Raumplanung Dortmund, 1983.

- Landesrechtliche Regelungsmöglichkeiten zur finanziellen Ausstattung von verursacherbezogenen Altlastenfonds im Rahmen der Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz (insbesondere Regelungsspielräume bei der konkurrierenden Gesetzgebung<sup>249</sup>),
- Weiterentwicklung von praxisgerechten und handhabbaren Vertragsmustern zur Koordinierung des komplexen Verfahrens des Flächenrecyclings<sup>250</sup>.

#### *Planungsinstrumente, regionales und kommunales Flächenmanagement*

- Weiterentwicklung von Modellen eines indikatorengestützten haushälterischen Bodenmanagements<sup>251</sup> und von Instrumenten zur Mobilisierung innerstädtischen Bau-lands<sup>252</sup>,
- Chancen überörtlicher informeller Planungsinstrumente im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements (ortsübergreifende kooperative Modelle, Regionalkonferenzen, vertragliche Instrumente, raumplanerische Verträge etc.<sup>253</sup>),
- Chancen der Verzahnung von Flächenmanagement/-recycling mit der Entwicklung gemeindeübergreifender Vermeidungs- und Ausgleichskonzepte im Zusammenhang mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung,
- Planerische Ansätze zur Vermeidung von Brachflächen unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigung von Nutzungszyklen und zeitlich instabiler Nutzungen<sup>254</sup>,
- Chancen des „Regionalen Flächennutzungsplans“ gem. § 9 Abs. 6 ROG<sup>255</sup> und der Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne (§ 204 BauGB) zur Überwindung des Flächenverbrauchs durch interkommunale Konkurrenz um Gewerbe und Einwohner,

249 Zur Problematik landesrechtlicher Regelungen im Zusammenhang von Abfallwirtschaft und Finanzierung der Altlastensanierung vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschl. v. 29.3.2000 – BvL 3/96 -, abgedr. in: UPR 2000, Nr. 8, S. 304 ff.

250 Zu den Vorteilen des Einsatzes vertraglicher Instrumente vgl. *Dombert*, ZUR 2000, Nr. 5, S. 303 ff.; *ders.*, altlasten spektrum 2000 Nr. 1, S. 19 ff. (mit Mustervertrag); ferner *Spieth*, altlasten spektrum 1996, S. 163 ff.; *Fischer*, BauR 2000, Nr. 6, S. 833 ff.; zum Einsatz des städtebaulichen Vertrags im Rahmen des Flächenrecyclings *Spannowsky*, UPR 1996, Nr. 6, S. 201 ff.

251 Vgl. EXWoSt-Forschungsfeld „Städte der Zukunft – Handlungsfeld Bodenmanagement“, näher *Dosch/Fuhrich*, in: *Libbe (Hrsg.)*, Indikatorensysteme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen, Forum Stadtökologie, Bd. 11, S. 101 ff.; zum BBR-Forschungsfeld "Städte der Zukunft" siehe auch oben 1.2.

252 Überblick und Hinweise bei *Apel u.a.*, Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächen- und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, in Drucklegung, Manuskript, 2000, Teil 1, S. 368 ff.

253 Vgl. *Apel u.a.*, S. 330 ff.

254 Es besteht Grund zu der Annahme, dass die Beschleunigung der Nutzungszyklen bei gewerblichen Immobilien zu einer Erhöhung des Brachfallens von Flächen führt; dies gilt insbesondere für Nutzungen, die eine nur geringe „Zeitstabilität“ besitzen, etwa bei großen Freizeitimmobilien; allerdings fehlt es bislang an einer verlässlichen Datengrundlage, aus der sich Konsequenzen für eine vorsorgende, das Brachfallen vermeidende Planung ableiten ließen, vgl. hierzu *Adrian/Bunzel/Eberling*, Studie über die spezifischen wirtschaftlichen Nutzungszeiten von städtebaulichen Funktionen und Einrichtungstypen, Difu-Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Dezember 2000.

255 Hierzu *Spannowsky*, UPR 1999, Nr. 11-12, 409 ff.; *Schmidt-Eichstädt/Reitzig*, LKV 2000, Nr. 7, S. 273 ff.; *Apel u.a.*, S. 338 ff.

- Kooperative Ansätze zur Entschärfung interkommunaler Flächennutzungskonflikte<sup>256</sup>,
- Modelle zur politischen und institutionellen Stärkung der Region<sup>257</sup>.

### 6.3 Modelle interdisziplinärer und praxisnaher Forschung

*Eignung des Querschnittsthemas „Flächenmanagement/Flächenrecycling“ für einen fachübergreifenden Wissenschaft-Praxis-Transfer im Wege einer projektbegleitenden Forschung*

Das Thema Flächenmanagement/Flächenrecycling ist gerade dadurch, dass es von planerischen, rechtlichen, ökologischen, ökonomischen und sozialen „Einschlägen“ geprägt wird, für eine fachübergreifende Fördermaßnahme bestens geeignet. In ihm vereinigen sich darüber hinaus grundsätzliche Fragen der Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung - im Zusammenspiel eines Wirkungssystems politischer, ökonomischer und rechtlicher Steuerungsfaktoren – mit praktischen Fragen wie etwa der Gestaltung und Verzahnung von Planungs- und Sanierungsverfahren, des Behördenmanagements etc.

Konzeptionell sollte ein Fördermaßnahme daher sowohl grundsätzliche Fragestellungen abbilden (siehe oben Abschnitt 6.2.3) als auch über konkretere Forschungsmodelle eine Rückkopplung an die Praxis des Flächenmanagements/-recyclings sicherstellen, im besten Fall sogar verzahnen.

Für eine solche, an einem „Gegenstromprinzip“ zwischen grundsätzlichen und praxisorientierten Untersuchungen orientierte Forschung, bestehen Vorbilder wie etwa der BMBF-Förderschwerpunkt "Ökologische Konzeption für Städte" (Stadtökologie). Die in diesem Projekt gemachten Erfahrungen sollten ausgewertet werden, um den Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis im Interesse einer nachhaltig flächensparenden Stadtentwicklung zu stärken.

Sinnvoll erscheint erneut eine Kombination von konkreten Projekten des Flächenmanagements und Flächenrecyclings mit dem Modell einer diese Projekte begleitenden Forschung, die sich projektrelevanten aber über die Einzelprojekte hinaus greifenden Themen widmet (etwa Finanzierungsmodelle, Strategien des Public Private Partnership, vorausschauendes Flächenmanagement und Verhinderung der Entstehung von Brachen, Behördenkommunikation, Verfahrensmanagement etc.).

#### *Deutsch-amerikanische Kooperation über Begleitforschung und gemeinsame Projekte*

Ein solches Modell lässt sich nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene im Rahmen einer möglichen deutsch-amerikanischen Forschungskoooperation denken. Hierbei könnten auf einer begleitforschenden Ebene projektübergreifende Fragestel-

<sup>256</sup> Diesen Aspekt greift auch das BBR in seinem im Oktober 2000 ausgeschriebenem Forschungsvorhaben „Regionales Flächenmanagement – Ansatzpunkte für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung“ auf.

<sup>257</sup> In diesem Zusammenhang ist das METRO-Modell in Portland, Oregon, ein interessanter regionaler Ansatz, vgl. USA-Bericht in Kapitel 5.

lungen gewissermaßen „aus der Vogelperspektive“ in zwei Schritten behandelt werden: erster Schritt wäre, im jeweiligen Themenfeld Strategien und Instrumente der US-amerikanischen Praxis zu identifizieren, die dem Flächenrecycling/Brownfield Redevelopment in der Praxis zu mehr Durchschlagskraft verhelfen; zweiter Schritt wäre, die gefundenen Ansätze unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen auf eine etwaige Übertragbarkeit hin zu untersuchen (wobei „Hindernisse“ einer an sich wünschenswerten Übertragung bzw. Lösungsansätze durch Veränderung z.B. des rechtlichen Rahmens identifiziert bzw. vorgeschlagen werden könnten).

Auf amerikanischer Seite könnte ein ähnliches Modell realisiert werden, das sich mit interessanten – etwa planerischen – Ansätzen oder sogar „Good practice“ in Deutschland auf begleitforschender Ebene beschäftigt und Impulse für die amerikanische Praxis auslotet.

Um auf der Projektebene zu einer transatlantischen Kooperation zu gelangen, lassen sich unterschiedliche Modelle mit unterschiedlicher Intensität der Kooperation denken:

- Allgemeiner Austausch von Ideen, Ansätzen und Erfahrungen beim Flächenrecycling auf gemeinsamen Workshops in den USA und Deutschland,
- Gegenseitiger Austausch von Ideen, Ansätzen und Erfahrungen beim Flächenrecycling im Zusammenhang konkreter Projekte in den USA und Deutschland,
- Gemeinsame Arbeit an Deutsch-Amerikanischen Projekten in Arbeitsgruppen.

Beim ersten Punkt wäre ein projektübergreifender Austausch zu organisieren, der sich auf Fragestellungen von gegenseitigem Interesse konzentrierte (Finanzierungsstrategien, PPP, Haftungsfragen etc.). Beispielsweise könnten Experten aus beiden Staaten Überblicke auf gemeinsamen Workshops geben. Ferner könnten Informationsmaterial und Publikationen in einem zu schaffenden Internet-Forum verfügbar gemacht werden. Zielgruppe wären wie bei den folgenden beiden Punkten auch vor allem Praktiker aus den Kommunen und ihre privaten Partner, die Engagement beim Flächenrecycling nachweislich gezeigt haben oder dies zukünftig tun wollen (Investoren, Flächeneigentümer, Planungsbüros, Developer, Finanzinstitute).

In Punkt zwei läge der Schwerpunkt stärker auf Fallstudien in den beiden Staaten. Hierbei ginge es einerseits darum, gute Ideen aus Praxisbeispielen aufzunehmen. Darüber hinaus sollten aber gerade auch Problemfälle und die Ansätze zu deren Lösung in den Blick genommen werden.

Punkt drei stellt die intensivste Form einer transatlantischen Kooperation dar. Sie setzt allerdings ein hohes gegenseitiges Interesse und wahrscheinlich auch einen wirtschaftlichen Nutzen einer Zusammenarbeit voraus. Realistischerweise muss davon ausgegangen werden, dass Praktikern aus den Städten und der Wirtschaft nur begrenzte Kapazitäten für eine gemeinsame Projektentwicklung zur Verfügung stehen. Auch wären Rolle, Möglichkeiten und Grenzen sowie etwaige Risiken einer Begleitforschung im Rahmen einer solchen Kooperation zwischen Städten und/oder Developern sorgfältig zu klären.

### *Anreize für innovative, nachhaltige Modelle des Flächenmanagements und Flächenrecyclings durch Förder-Wettbewerbe*

Das Querschnittsthema Flächenrecycling bietet sich für innovative Modelle der Forschung an. Das Potential an Brachflächen in den Städten kann buchstäblich als Basis und „Experimentierbühne“ für innovative Konzepte und Pilot-Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung dienen. Über die gezielte Formulierung von entsprechenden Förderbedingungen könnten Ausschreibungen einen bundesweiten Wettbewerb um innovative Modelle der nachhaltigen Stadtentwicklung auf Brachen und u.U. sogar brachgefallenen Quartieren initiieren. Es existieren Beispiele und Projekte, die diesen ausbaufähigen und förderungswürdigen Ansatz verfolgen<sup>258</sup>.

Die Signalwirkung von Pilot-Projekten ist nicht zu unterschätzen. Dies gilt insbesondere in wirtschaftlich schwachen Regionen, etwa auch in den neuen Bundesländern: Die Demonstration innovativer Gewerbe- und Wohnprojekte trägt zur Verbesserung des Images bei. Die schrittweise Schaffung einer innovativen Atmosphäre kann mittelfristig ein wichtiger Baustein für die Strategie einer wirtschaftlichen und sozialen Revitalisierung sein.

### *Planspiel „Nachhaltiges Flächenmanagement/-recycling“*

Denkbar wäre ferner die Ausschreibung eines Planspiels, gewissermaßen nach dem „Cradle-to-grave-Prinzip“, also von der „Wiege“ der Erstellung einer Flächenbilanz (Flächenpässe etc.) und der Information über Förderbedingungen über Wege zur vorausschauenden Vermeidung von Brachflächen und zur Vermarktung bis hin zur „Bahre“ der Sanierung und tatsächlichen Wiedernutzung kontaminierter Flächen.

Hierbei würde es darauf ankommen, unter fachlicher Begleitung den Prozess der Brachflächenrevitalisierung unter Einbeziehung von erfahrenen Praktikern entlang der verschiedenen Verfahrensstadien und u.U. parallel laufender Verfahrensschritte „durchzuspielen“. Hierbei könnten wesentliche Informationen sowie „Verfahrenskniffe“ gesammelt und dokumentiert werden (letztendlich evtl. über Checklisten oder Ähnliches).

### *Schaffung eines Informations- und Vernetzungsforums zum Flächenmanagement und Flächenrecycling*

Es existiert mittlerweile eine Vielzahl von einzelnen Dokumentationen über erfolgreiche Projekte des Flächenrecyclings. Um diesen Informationsstand für die Praxis nutzbar zu machen, bedarf es aber einer nach Themen aufgearbeiteten und strukturierten Darstellung. Hieran mangelt es bislang. Der interessierten Öffentlichkeit sollte ein Forum offen stehen, das dem Praktiker schnellen Zugriff ermöglicht. Ein solches Forum muss allerdings gepflegt und aktualisiert werden. Sinn einer Informationsplattform ist darüber hinaus die Vernetzung und der Informationsaustausch zwischen der Praxis des Flächenmanagements und des Flächenrecyclings.

---

<sup>258</sup> Vgl. BMBF/Difu-Online-Forum Stadtökologie unter [www.difu.de/stadtoekologie/praxis](http://www.difu.de/stadtoekologie/praxis); vgl. ferner das Projekt „Nachhaltige Stadtteile auf innerstädtischen Konversionsflächen: Stoffstromanalyse als Bewertungsansatz“ im Rahmen der BMBF-Förderinitiative „Regionale Ansätze im nachhaltigen Wirtschaften“, [www.nachhaltig.org/oeko/reg13fr.htm](http://www.nachhaltig.org/oeko/reg13fr.htm).



Als Instrument für eine Breitenwirkung bietet sich zunächst ein Internet-Forum an<sup>259</sup>. Daneben können aber auch weiterhin die „klassischen“ Mittel wie Workshops, Newsletter usw. die notwendigen Informations- und Vernetzungsfunktionen erfüllen.

Als mögliche Perspektive für einen transatlantischen Wissens- und Praxistransfer im Rahmen der Phase III könnte das Difu seine Brückenfunktion zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis nutzen und mit der Verbreitung der Ergebnisse in den Städten einen Impuls für das Flächenrecycling geben. Es könnte als Plattform für den interkommunalen und auch transatlantischen Austausch von effektiven Strategien und guten Beispielen des Flächenrecyclings fungieren.

Mit einer gezielten Erweiterung des schon bestehenden „Online Forums Stadtökologie“ hin zu einem „Kommunalen Forum Flächenrecycling“ (oder englischer Arbeitstitel „Recycling derelict land in USA and Germany – Sharing transatlantic approaches and visions“) würde ein unkomplizierter Zugriff auf einen Pool von „best practice“, diesbezüglichen Ansprechpartnern sowie aktuellen Dokumenten ermöglicht.

---

259 Vgl. das oft aufgesuchte Online-Forum Stadtökologie unter [www.difu.de/stadtoekologie/praxis](http://www.difu.de/stadtoekologie/praxis).



## Anhang

### 1. Fragebogen

#### Fragen zu praxisrelevanten Aspekten des Flächenrecyclings in den Städten

Rückantwort erbeten bis zum 15.8.2000 an:

Deutsches Institut für Urbanistik  
Arbeitsbereich Umwelt  
Herrn Dr. Stephan Tomerius/Herrn Thomas Preuß  
Straße des 17. Juni 112

10623 Berlin

Stadtverwaltung:	.....
Anschrift:	..... .....
Ansprechpartner für Rückfragen:	.....
Name:	.....
Amt:	.....
Telefon:	.....
Telefax:	.....

An der Beantwortung des Fragebogens beteiligte Ämter:

- Stadtplanungsamt/Amt für Stadtentwicklung
- Umweltamt
- Amt für Wirtschaftsförderung
- Hochbauamt
- Tiefbauamt
- Kulturamt
- Sozialamt
- Wohnungsamt
- Amt für Denkmalschutz
- Städtische Entwicklungsgesellschaft
- Weitere:  
.....

Falls Sie Materialien, Berichte oder Informationsschriften zum Flächenrecycling erstellt haben, wären wir Ihnen sehr dankbar, wenn Sie uns diese mit dem ausgefüllten Fragebogen zusenden könnten. Sollte der bei den einzelnen Fragen vorgesehene Platz nicht ausreichen, können Sie gerne ein gesondertes Blatt beifügen.

### Vorbemerkung

Unter der Zielrichtung eines bodensparenden Flächenrecyclings werden im Folgenden unter „Brachflächen“ Flächen verstanden, die vormals industriell, gewerblich, verkehrlich oder militärisch genutzt wurden und nunmehr einer Nachnutzung zugeführt werden sollen, anstatt zusätzlich neuen Wohn- und Gewerbeflächen in Anspruch zu nehmen.

### A. Flächenrecycling als stadtentwicklungspolitische Aufgabe

1a: Gilt die vorrangige Revitalisierung von Brachflächen in ihrer Stadt als stadtentwicklungspolitische Aufgabe im Sinne einer flächensparenden Stadtentwicklung?

- Ja
- Bisher noch nicht
- Nein

1b: Liegt in Ihrer Stadt ein politischer Beschluss (Rat, Stadtverordnetenversammlung etc.) zur vorrangigen Entwicklung von Brachflächen gegenüber der Ausweisung neuer Siedlungs- oder Gewerbegebiete vor?

- Ja, seit .....
- In Vorbereitung
- Nicht beabsichtigt

2. Hat die Kommune eine Handlungsanleitung, Checkliste o.ä. zum Flächenrecycling erarbeitet?

- Ja
- In Arbeit
- Nein

3. Konnten Flächenrecyclingprojekte mit Maßnahmen der Qualifizierung und Beschäftigungsförderung (z.B. Umschulungen, Entwicklung von flächenrecyclingbezogenen Berufsbildern) verbunden werden?

- Ja,  
*auf welche Weise?*

.....  
.....

- Nein

4. Existiert eine organisatorische Einheit in der Stadt (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung), die ämterübergreifend die Querschnittsaufgabe des Flächenrecyclings koordiniert und als Ansprechpartner für etwaige Projekte fungiert?

- Ja,  
auf welche Weise?

.....  
.....

- Geplant  
 Nein

5. Welche besonderen Hemmnisse erschweren in Ihrer Stadt die Umsetzung von Flächenrecycling auf der kommunalpolitischen Ebene (Mehrfachnennungen möglich)?

- Finanzknappheit  
 Andere Prioritäten  
 Mangelnde Unterstützung seitens der Kommunalpolitik  
 Mangelndes Interesse in der Verwaltung  
 Mangelndes Interesse gesellschaftlicher Gruppen  
 Mangelndes Interesse der Privatwirtschaft  
 Weitere/ Konkretisierungen:

.....  
.....

## **B. Bestandsaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen**

6. Wie schätzen Sie mittelfristig das Potenzial an wiedernutzbaren Brachflächen in Ihrer Stadt ein?

- Stark wachsend  
 Wachsend  
 Stagnierend  
 Zurückgehend

7. Werden Art, Größe und Merkmale von Brachflächen in Ihrer Stadt zentral erfasst?

- Ja,  
auf welche Weise?

.....

.....

- In Vorbereitung  
 Nein

8a. Existiert ein ämterübergreifend abgestimmtes Verfahren zur Einholung von nutzungsrelevanten Informationen über Brachflächen (z.B. zwischen Liegenschaftsverwaltung, Umweltamt, Amt für Wirtschaftsförderung)?

- Ja  
 Geplant  
 Nein

8b. Existiert ein EDV-gestütztes und vernetztes Informationssystem zur brachflächenbezogenen Datenerfassung und zum Datenabgleich?

- Ja  
 Geplant  
 Nein

9. Welche besonderen Hemmnisse erschweren in Ihrer Stadt die Bestandsaufnahme und Bewertung von Altlast- und sonstigen Brachflächen (Mehrfachnennungen möglich)?

- Personalmangel  
 Informationsdefizite  
 Mangelnde technische Ausstattung  
 Mangelnde finanzielle Mittel  
 Mangelnde ämterübergreifende Informationsvernetzung  
 Weitere/Konkretisierungen:

.....

### C. Stadtentwicklung, Bauleitplanung und Flächenrecycling

10a. Besteht bei privatfinanzierten Projekten ein vorrangiges Interesse des Investors an monofunktionalen Flächennutzungen?

- Ja
- Nein

10b. Werden hierdurch die Chancen für die Verwirklichung multifunktionaler und intensiver Nutzungskonzepte gemindert?

- Ja
- Bedingt
- Nein

10c. Wie schätzen Sie die städtischen Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Nachnutzung bei überwiegend privater Projektfinanzierung ein?

- Groß
- Mittel
- Gering

11. Wo liegen nach Ihrer Erfahrung die größten Schwierigkeiten für die Umsetzung von Flächenrecycling auf der Ebene von Stadtentwicklung und Bauleitplanung (Mehrfachnennungen möglich)?

- Unterschiedliche Zielsetzungen von längerfristig orientierter Stadtplanung und marktorientiertem Investoreninteresse
- Mangelnde Einbettung in kommunales Flächenmanagement
- Unzureichende Vorgaben für eine Konzentration auf die Innenstadtentwicklung in der Flächennutzungsplanung
- Mangelnde Integration des Flächenrecyclings in ein städtebauliches Gesamtkonzept
- Zu späte Abstimmung von planerischem Nutzungs- und umweltfachlichem Sanierungskonzept
- Blockaden aufgrund mangelnder Einbeziehung Drittbetroffener in den Planungsprozess
- Planungsblockaden wegen etwaiger Amtshaftungsansprüche bei Altlastflächen
- Unsicherheit hinsichtlich der Anwendung der Bodenwerte nach BBodSchG/BodSchV in der Bauleitplanung
- Weitere/Konkretisierungen:

.....  
 .....

12. Wo liegen Ihrer Erfahrung nach die größten Chancen für eine stärkere Umsetzung des Flächenrecyclings in Stadtentwicklung und Bauleitplanung (Mehrfachnennungen möglich)?

- Integration von Flächenrecyclingprojekten in ein übergeordnetes kommunales Flächenmanagement
- Vorgaben für eine Konzentration auf die innerstädtische Entwicklung in der Flächennutzungsplanung
- Integration des Flächenrecyclings in ein städtebauliches Gesamtkonzept
- Entwicklung marktfähiger alternativer Nutzungskonzepte im Rahmen des städtebaulichen Gesamtkonzepts
- Frühzeitige, aufeinander abgestimmte Entwicklung von Nutzungs- und Sanierungskonzepten
- Verstärkter Einsatz informeller Planungen für Projekte des Flächenrecyclings (z.B. städtebauliche Wettbewerbe)
- Festschreiben des Flächenrecyclings als Planungsziel im Bebauungsplan
- Verstärkte Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten von Bebauungsplänen durch die Festsetzung bestimmter Folgenutzungen oder Nutzungsalternativen in bestimmten Teilgebieten
- Weitere/Konkretisierungen:

.....  
 .....

**D. Behördliche Zuständigkeiten und Koordination von Genehmigungsverfahren**

13. Bei welchem Amt/welcher Stelle liegt die Federführung für Flächenrecyclingprojekte?

- Umweltamt
- Stadtplanungsamt
- Amt für Wirtschaftsförderung/Wirtschaftsförderungsgesellschaft
- Weitere/Konkretisierungen:

.....  
 .....



14a. Werden die planungsrechtlichen und genehmigungsrechtlichen Interessen der unterschiedlichen Ämter schon frühzeitig vor Beginn der formalen Ämterbeteiligung analysiert und abgestimmt?

- Ja,  
*auf welche Weise?*

.....  
.....

- Nein

14b. Werden verschiedene Genehmigungsverfahren gebündelt und in einer Zuständigkeit konzentriert und koordiniert, um Verfahrensbeschleunigungen zu erreichen?

- Ja
- Nein

15. Wo liegen nach Ihrer Erfahrung die größten Hemmnisse für Flächenrecycling im Bereich von behördlichen Zuständigkeiten und Genehmigungsverfahren (Mehrfachnennungen möglich)?

- Mangelnde Analyse und Abstimmung der planungs- und genehmigungsrechtlichen Interessen der betroffenen Ämter
- Mangelnde Koordinierung paralleler Genehmigungserfordernisse in konzentrierter Zuständigkeit
- Mangelnder Einsatz verfahrensbeschleunigender Instrumente (z.B. öffentlich-rechtliche Verträge)
- Weitere/Konkretisierungen:

.....  
.....

16. Wo bestehen Ihrer Erfahrung nach die Hauptansatzpunkte für eine verbesserte Kooperation der beim Flächenrecycling zu beteiligenden Ämter (Mehrfachnennungen möglich)?

- Bildung einer ämterübergreifenden, interdisziplinär besetzten Organisationseinheit
- Konzentration hinsichtlich der Koordinierung der Entscheidungszuständigkeiten (Bildung eines Koordinierungsstabs)
- Verfahrensbeschleunigungen durch parallel laufende und aufeinander abgestimmte Genehmigungsverfahren
- Weitere/Konkretisierungen:

.....  
 .....

### E. Sonstiges Projektmanagement

17a. In welcher Regie erfolgte vorwiegend die Steuerung der Flächenrecyclingprojekte?

- Privat
- Öffentlich
- Gemischt privat-öffentlich

17b. Wie sind Ihre Erfahrungen mit gemischt privat-öffentlichen Projektteams?

- Sehr gut
- Gut
- Akzeptabel
- Schlecht

18. Was sind aus Ihrer Erfahrung die Hauptgründe, die anfangs erfolgversprechende Projekte letztendlich zum Scheitern gebracht haben (Mehrfachnennungen möglich)?

- Finanzierungsprobleme
- Haftungsfragen
- Versicherungsfragen
- Mangelnde Vorkehrungen/Vereinbarungen für unvorhergesehene Kostensteigerungen
- Unüberbrückbare Interessenskonflikte mangels frühzeitiger Analyse und Abstimmung der unterschiedlicher Interessenlage
- Mangelnde Kooperationsfähigkeit im Projektteam im späteren Verfahren
- Mangelnde Koordinierung von Planungs- und Sanierungsverfahren
- Mangelnde Abstimmung zwischen planerischen Zielen und fachbehördlichen Anforderungen (z.B. Sanierungs- oder Entsorgungsfragen)
- Überhöhte Sanierungsanforderungen

- Anforderungen des Denkmalschutzes
- Zu lange Dauer der Projektentwicklung
- Mangelnde Analyse der Baugrundbeschaffenheit
- Mangelnde politische Unterstützung des Projekts
- Verzögerung des Projekts durch Widerstände Drittbetroffener, die zu spät, unzureichend oder gar nicht in die Projektentwicklung eingebunden wurden
- Schlechte Vermarktungsstrategie
- Weitere/Konkretisierungen:

.....  
 .....

19. Was sind aus Ihrer Erfahrung die Hauptgründe, warum Projekte erfolgreich realisiert werden konnten (Mehrfachnennungen möglich)?

- Flexibilität im Planungsverfahren im Hinblick auf Sanierungsanforderungen und entsprechende Nutzungsalternativen
- Frühzeitige Verständigung auf Planungsziele
- Offensive Vermarktungsstrategie
- Frühzeitige Erstellung eines phasenspezifischen Zeit-, Kosten- und Finanzierungsplans inkl. einer Gesamtwirtschaftlichkeitsberechnung
- Sorgfältige städtebauliche Bestandsaufnahme hinsichtlich der wiederzunutzenden Flächen
- Zentraler behördlicher Ansprechpartner für Investoren als beschleunigender Verfahrensmotor
- Klare Zuordnung von Aufgabenbereichen bei den Entscheidungsträgern des Projektträgers
- Bildung von interdisziplinär zusammengesetzten Lenkungsgruppen unter Einbeziehung der kommunalen Ämter
- Regelmäßige Überprüfung der Erreichung der planmäßig definierten Teilziele
- Optimale Analyse und Ausnutzung der Fördermöglichkeiten
- Planungs- und Investitionssicherheit durch Festlegung der Sanierungsanforderungen und des Verfahrensverlaufs in öffentlich-rechtlichen Verträgen
- Weitere/Konkretisierungen:

.....  
 .....

## F. Kosten/Finanzierung/Förderung

20a. Welche Form der Finanzierung von Flächenrecyclingprojekten wird in Ihrer Stadt am häufigsten gewählt?

- Privat
- Öffentlich
- Gemischt privat-öffentlich

20b. In welchem Grad ist Ihre Stadt zur Realisierung von Flächenrecyclingprojekten auf privates Kapital angewiesen?

- Vollständig
- Teilweise
- Gar nicht

20c. Wie sind die Finanzierungserfahrungen bei Modellen des Public Private Partnership

bei gemischter Finanzierung?

- Sehr gut
- Gut
- Akzeptabel
- Schlecht

bei rein privater Finanzierung?

- Sehr gut
- Gut
- Akzeptabel
- Schlecht

21. Besteht eine ausreichende Informationsbasis im Hinblick auf für Flächenrecyclingprojekte verfügbare Fördergelder?

- Ja
- Nein

22. Wie schätzen Sie die Bedeutung von Versicherungen insbesondere bei brachgefallenen Altlastflächen für die Realisierung von Flächenrecyclingprojekten ein?

- Sehr groß
- Groß
- Mittel
- Gering

## G. Vermarktung der Flächen

23. Wo liegen nach Ihrer Erfahrung die größten Probleme und Defizite beim Vermarkten von revitalisierten Brachflächen (Mehrfachnennungen möglich)?

- Behebung des Negativ-Images „Altlast“
- Mangelnde Unterstützung des Flächenrecyclings auf der kommunalpolitischen Ebene
- Zu defensive Vermarktungsstrategien
- Mangelnde Verzahnung mit Aktivitäten der kommunalen Wirtschaftsförderung
- Mangelnde vorangehende Marktanalysen
- Mangelnde Anbindung des Marketing an ein städtebauliches Nutzungskonzept
- Mangelnde Verzahnung des Marketing mit akzeptanzschaffender Öffentlichkeitsarbeit
- Vermarktung unattraktiver Flächen außerhalb zentraler Stadtgebiete
- Planungs- und Investitionssicherheit durch Festlegung der Sanierungsanforderungen und des Verfahrensverlaufs in öffentlich-rechtlichen Verträgen
- Weitere/Konkretisierungen:

.....  
 .....

24. Wo liegen die hauptsächlichen Ansatzpunkte für eine effektivere Vermarktung (Mehrfachnennungen möglich)?

- Gezielte Werbekampagnen im Sinne einer positiven Imagebildung für reaktivierte Brachflächen als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung
- Frühzeitige Kopplung von Marketing und städtebaulichem Nutzungskonzept
- Verzahnung von Marketing und offensiver Öffentlichkeitsarbeit zur Erhöhung der Akzeptanz von revitalisierten Flächen
- Einbindung führender Kommunalpolitiker in Marketingstrategien
- Weitere/Konkretisierungen:

.....  
 .....

## H. Rahmenbedingungen

25. Bestehen nach Ihrer Erfahrung bei den Förderbedingungen/-programmen Nachteile für Projekte des Flächenrecyclings im Vergleich zur konkurrierenden Förderung von Projekten „auf der grünen Wiese“?

- Ja,  
welche?

.....  
.....

- Nein

26a. Wie negativ wirkt sich die interkommunale Konkurrenz um Wohn- und Gewerbeansiedlungen auf den Ansatz aus, vorrangig die Entwicklung von vorgeutzten Brachflächen zu betreiben?

- Sehr negativ  
 Negativ  
 Keine besonderen Auswirkungen

26b. Wie werden vor diesem Hintergrund die Chancen für gemeindeübergreifende, kooperative Projekte des Flächenrecyclings eingeschätzt ?

- Gute Chancen  
 Wenig Chancen

26c. Gibt es Erfahrungen mit interkommunal durchgeführten Projekten oder haben Sie Kenntnis von solchen Projekten ?

- Eigene Erfahrungen  
 Kenntnis  
 Keine eigenen Erfahrungen  
 Keine Kenntnis

27. Können Vorgaben der Regionalplanung hinsichtlich einer Begrenzung des weiteren Flächenverbrauchs in der Bauleitplanung eine mittelbare Unterstützung für die Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen leisten ?

- Ja  
 Nein

28. Welche praktische Bedeutung haben (boden-)steuerliche Aspekte für die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von städtischen Brachflächen?

- Große Bedeutung
- Mittlere Bedeutung
- Geringe Bedeutung

Inwiefern?

.....

.....

29. Wo liegen Ihrer Erfahrung nach bezogen auf die Rahmenbedingungen die größten Hemmnisse für das Flächenrecycling (Mehrfachnennungen möglich)?

- Planungsrecht
- Haftungsrecht
- Umweltrechtliche Anforderungen
- Steuerliche Rahmenbedingungen
- Finanzielle Rahmenbedingungen
- Förderprogramme/-bedingungen
- Kommunalpolitische Bedingungen
- Interkommunale Konkurrenz
- Bodenmarktbedingungen
- Gesellschaftliche Trends wie z.B. Wohnen außerhalb der Stadt
- Weitere/Konkretisierungen:

.....

.....

30. Wo sehen sie in Folge dessen hauptsächliche Ansatzpunkte und Änderungsbedarf, um die Chancen der Revitalisierung von innerstädtischen Brachflächen gegenüber dem Verbrauch zusätzlicher Flächen zu erhöhen (Mehrfachnennungen möglich)?

- Planungsrecht
- Haftungsrecht
- Steuerliche Rahmenbedingungen
- Finanzielle Rahmenbedingungen
- Förderprogramme/-bedingungen
- Bodenmarktbedingungen
- Marketing
- Regionale, gemeindeübergreifende Lösungsansätze
- Weitere/Konkretisierungen:

.....  
.....

**I. Deutsch-Amerikanischer Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Städten**

31. Bestehen in Ihrer Stadt schon Kontakte zu US-amerikanischen Städten im Hinblick auf die Thematik „Flächenrecycling/Flächenmanagement, Brownfield Redevelopment/ sustainable urban development“?

- Ja
- Nein

32a. Haben Sie im Hinblick auf die in beiden Staaten bestehenden Herausforderungen „Flächenverbrauch begrenzen/Brachflächenreaktivierung“ Interesse an einem intensiverem transatlantischen Austausch über Ansätze, Methoden und „good practice“?

- Ja
- Nein

32b. Welche Fragen/Themen wären hierbei für die kommunale Praxis von besonderem Interesse?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....



**J. Sonstiges/zusätzliche Anmerkungen**

Welche Erfahrungen, Anregungen, Anmerkungen, Kritik oder Probleme zum Thema Flächenrecycling möchten Sie uns darüber hinaus mitteilen?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**K. Angaben zu aktuellen (abgeschlossenen oder noch laufenden) Flächenrecyclingprojekten (siehe beiliegenden Bogen):**

**Wir bedanken uns für Ihre Mitarbeit!**

**Aktuelle, abgeschlossene oder noch laufende Flächenrecyclingprojekte**

(Bei mehreren Projekten bitte kopieren)

Bezeichnung des Vorhabens:	
Lage im Stadtgebiet:	
Größe der Fläche:	
Vornutzung:	
Derzeitige Nutzung:	
Geplante Nutzung:	
Stand der Realisierung:	
Realisierungszeitraum:	

## **2. Interviewpartner**

### **2.1 Städte**

Landeshauptstadt Stuttgart (Stadterneuerungsamt, Herr Zügel)

Stadt Leipzig (Amt für Stadtsanierung und Wohnungsbauförderung, Herr Gerkens, Amtsleiter)

Stadt Dortmund (Dezernat Stadtplanung, Hr. Appel, Projektleiter Flächen- und Standortentwicklung; Herr Kruse, Geschäftsführer Projektgesellschaft „Minister Stein“ mbH)

Stadt Bochum (Amt für Stadtplanung, Herr Göschel)

Stadt Duisburg (Büro technisches Dezernat, Herr Panning)

Stadt Neuruppin (Fachbereich Stadterhaltung und –entwicklung, Herr Krohn, Fachbereichsleiter; Fachgebiet Projektkoordination, Frau Supke)

Stadt Saarbrücken (GIU Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung & Co. Flächenmanagement Saarbrücken KG, Herr Klein, Projekt Manager; Verwaltungsdezernat Saarbrücken, Herr Dr. Bahr, Verwaltungsdezernent)

Stadt Görlitz, (Bereich Projektkoordinierung im Bauverwaltungsamt, Herr Methner; Stadtplanungsamt, Herr Keul)

### **2.2 Forschung, Beratung, Planung**

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn (Herr Dr. Wiegandt, Herr Dr. Dosch)

Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig (Herr Dr. Ferber)

Büro für Gewerbeplanung und Stadtentwicklung (BGS), Dortmund (Herr Dr. Kahnert)

Projektgruppe „Flächenrecycling, Industriebrachen, Grundwasserschutz – Umweltgerechte Revitalisierung von Altlaststandorten (FIGURA)“, Versuchseinrichtung zur Grundwasser- und Altlastensanierung (VEGAS) am Institut für Wasserbau an der Universität Stuttgart (Herr Dr. Barczewski, Herr Dr. Juckenack, Herr Schrenk)



### 3. Literaturverzeichnis

#### 3.1 Deutsche Literatur

- Adam, Brigitte, Wiechmann, Thorsten*, Neue Formen regionaler Kooperation für eine nachhaltige Entwicklung - diskutiert am Beispiel des Bundeswettbewerbes "Regionen der Zukunft", Dresden 1999.
- Adrian, Luise; Bunzel, Arno; Eberling, Matthias*, Studie über die spezifischen wirtschaftlichen Nutzungszeiten von städtebaulichen Funktionen und Einrichtungstypen, Difu-Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, Dezember 2000.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.)*, Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung, Hannover 1999.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.)*, Bodenschutz in der Raumordnung. Nachhaltigkeit und Management, Hannover 1999.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.)*, Altstandorte in Stadtregionen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover 1999.
- Apel, Dieter, Henckel, Dietrich u.a.*, Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16), Berlin 1995.
- Apel, Dieter; Böhme, Christa; Meyer, Ulrike; Preisler-Holl, Luise*, Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Berlin 2000 (unveröffentlichtes Manuskript).
- Apel, Dieter, Lehmbrock, Michael u.a.*, Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich, Berlin 1998 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung).
- Apel, Dieter*, Ökonomische Instrumente zur flächensparenden und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung, in: *Bergmann u.a. (Hrsg.)*, Siedlungspolitik auf neuen Wegen – Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin 1999, S. 245 ff.
- Arlt, Günter; Hennersdorf, Jörg; Schwarz, Michael*, Funktionsweise des Bodenmarktes und strukturelle Einflüsse des Bodenpreises im Kontext der Siedlungsentwicklung, Dresden 2000.
- Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter*, Baugesetzbuch - BauGB, 7. Aufl., München 1999.
- Bergmann, Axel; Einig, Klaus; Hutter, Gerard; Müller, Bernhard; Siedentop, Stefan (Hrsg.)*, Siedlungspolitik auf neuen Wegen – Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin 1999.
- Bizer, Kilian*, Flächennutzungssteuer und Flächenausweisungsrechte – ergänzende Anreizinstrumente zum Bauordnungs- und Bauplanungsrecht, in: *Bergmann u.a. (Hrsg.)*, Siedlungspolitik auf neuen Wegen – Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin 1999, S. 281 ff.
- Bizer, Kilian; Ewringmann, Dieter*, Abgaben in der Flächennutzung, Informationen zur Raumentwicklung, 1999, Nr. 8, S. 511 ff.

- Brandt, Edmund; Sanden, Joachim*, Verstärkter Bodenschutz durch die Verzahnung zwischen Bau- und Raumordnungsrecht und Bodenschutzrecht, Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 1999, Nr. 10, S. 367 ff.
- Brüggemann, Ingo*, Verfahrensmanagement im Flächenrecycling, Kommunalwirtschaft 2000, Nr. 1, S. 3 ff.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Der Flächenverbrauch in Deutschland hat sich intensiviert, Pressemitteilung vom 25. September 2000, Bonn 2000.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Die Baulandumfrage 1997/98 (BBR-Arbeitspapiere 7/1999), Bonn 1999.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, Regionen der Zukunft - regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Wettbewerbszeitung Nr. 1 und 2, Werkstatt: Praxis, Heft 5 und 7, Bonn 1998 und 1999.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, "Gute Beispiele" einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung. Werkstatt: Praxis, Heft 1/2000, Bonn 2000.
- Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)* vom 17. 3. 1998, BGBl. I S. 501.
- Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)* vom 12.7.1999, BGBl. I S. 1554.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Entwurf des umweltpolitischen Schwerpunktprogramms „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ vom April 1998, Bonn 1998.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)*: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente – Agenda 21, Bonn 1992.
- Bundesvereinigung Boden und Altlasten (BVBA)*, Böden nachhaltig schützen – Altlasten erfolgreich sanieren! 10 Thesen der BVBA zum Bodenschutz, Druckschrift, Berlin 2000.
- Bunzel, Arno*, Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die kommunale Flächennutzungsplanung. Was bringt das novellierte Baugesetzbuch ?, Natur und Recht (NuR) 1997, Nr. 12, S. 583 ff.
- Bunzel, Arno*, Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, Berlin 1999, (Difu-Arbeitshilfe Städtebaurecht).
- Bunzel, Arno; Hinzen, Ajo*, Arbeitshilfe Umweltschutz in der Bebauungsplanung, Berlin 2000.
- Deutscher Bundestag*, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, Zwischenbericht, Konzept Nachhaltigkeit, Fundamente einer Gesellschaft von morgen, Zur Sache, 1/97, Bonn 1997.
- Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW)*, DSSW-Leitfaden. Strategien zur Entwicklung von Brachflächen, DSSW-Schriften 27, Berlin 1998.
- Dombert, Matthias*, Flächenrecycling: Juristische Anmerkungen zu einem aktuellen Thema, altlasten spektrum 1998, Nr. 1, S. 7 ff.
- Dombert, Matthias*, Die „Konzentrationswirkung“ des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Rahmen der Altlastensanierung, altlasten spektrum 1999, Nr. 5, S. 272 ff.
- Dombert, Matthias*, Der Sanierungsvertrag nach § 13 Abs. 4 BBodSchG, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2000, Nr. 5, S. 303 ff.
- Dosch, Fabian; Beckmann, Gisela*, Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland – auf Zuwachs programmiert, Informationen zur Raumentwicklung, 1999, Heft 8, S. 493 ff.

- Dosch, Fabian; Fuhrich, Manfred*, Indikatorengestützte Erfolgskontrolle – Handlungsfeld „Bodenmanagement“, in: *Libbe (Hrsg.)*, Indikatorenssysteme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen, Forum Stadtökologie, Bd. 11, S. 101 ff.
- Ekardt, Felix*, Erfordernis von vorsorgeorientierten Werten für die Bauleitplanung – Probleme bei der Umsetzung der Bundes-Bodenschutzverordnung, *altlasten spektrum* 2000, Nr. 3, S. 145 f.
- Fischer, Hartmut*, Sanierungsverträge in der Praxis, *BauR* 2000, Nr. 6, S. 833 ff.
- Fehlau, Klaus Peter; König, Wilhelm*, Das Bundes-Bodenschutzgesetz aus der Sicht eines Landes, *altlasten spektrum* 1998, Nr. 2, S. 81 ff.
- Franzius, Volker; Bachmann, Günther (Hrsg.)*, Sanierung kontaminierter Standorte und Bodenschutz: 1997: Anforderungen an Rechtsgrundlagen und Vollzug, Flächenrecycling, Projektentwicklung und Großprojekte, Berlin 1997.
- Freier, Karin*, Die Chance in der Brache, *Der Gemeinderat* 1999, Nr. 2, S. 24 f.
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank; Sinning, Heidi*, Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen. Planungsmethoden, Institut für Raumplanung und Landesforschung an der Universität Hannover, Hannover 1998-2000.
- Grabow, Busso; Henckel, Dietrich; Hollbach-Grömig, Beate*, Weiche Standortfaktoren, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 89, Berlin 1995.
- Grimski, Detlev*, Im Zusammenhang, *Der Gemeinderat* 1999, Nr. 2, S. 26 f.
- Heuschneider, Peter; Beyer, Joachim; Kesselheim, Jutta; Abstein, Günter*, Konversion einer Rüstungsalblast zum Freizeitpark, *altlasten spektrum* 2000, Nr. 2, S. 115 ff.
- Hilbers, Jürgen; Wolf, Sabine*, Flächenrecycling schafft Raum für neue Nutzung. Sanierung eines ehemaligen Gaswerkstandortes in Hamburg, *altlasten spektrum* 1997, Nr. 5, S. 205 ff.
- Hinzen, Ajo; Bunzel, Arno*, Arbeitshilfe Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung, Berlin 2000.
- Hiort, Karen; Daldrup, Lütke*, Leipzig im Wandel, *Bundesbaublatt* 2000, Nr. 5, S. 50 ff.
- Ingenieurtechnischer Verband Altlasten e.V. (ITVA)*, Arbeitshilfe Flächenrecycling, Berlin 1998.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Nachhaltige Stadtentwicklung. Praxisbeispiele, von *Astrid Linn* unter Mitarb. von *Cord-Rüdiger Carl*, Dortmund 1999.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Konversion militärischer Liegenschaften. Planungsprozesse und Rahmenbedingungen, von *Wolfram Rother* und *Christoph Schwarte*, Dortmund 1997.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Wohnquartiere auf innerstädtischen Brachflächen, von *Thomas Scheidler*, Dortmund 1997.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Die europäische Stadt. Wandel durch Nachnutzung großer Industrieflächen, Dortmund 1999.
- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hrsg.)*, Konversion als Chance zur regionalen Entwicklung, Berlin 1995.
- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hrsg.)*, Siedlungsstrukturen, räumliche Mobilität und Verkehr. Auf dem Weg zur Nachhaltigkeit in Stadtregionen?, Erkner b. Berlin 1999.

- Jessberger, H.L. (Hrsg.), Flächenrecycling. Berichte vom 13. Bochumer und 8. Leipziger Altlastenseminar, Rotterdam 1997.
- Juckenack, Christian; Barczewski, Baldur; Schrenk, Volker, Flächenrecycling und Flächenmanagement in Ballungsräumen. Ein Ansatz zur Strukturierung: der Projektverbund „Figura“ in Baden-Württemberg, TerraTech 1999, Nr. 5, S. 50 ff.
- Juckenack, Christian; Barczewski, Baldur; Schrenk, Volker, Flächenressourcen-Management in Baden-Württemberg, altlasten spektrum 2000. Nr. 5, S. 257 f.
- Kahnert, Rainer; Rudowsky, Katrin, Nachhaltige Entwicklung im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“. Wiedernutzung von Brachflächen. Eine Dokumentation von Fallbeispielen (Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg Nr. 144), Stuttgart 1999.
- Kobes, Stefan, Die Untersuchung, Bewertung und Sanierung von Altlasten nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 2000, Nr. 3, S. 261 ff.
- Kobes, Stefan, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 1998, Nr. 8, S. 786 ff.
- Koch, Martin, Vom ehemaligen Burbacher Hüttengelände zu den Saarbrücker „Saarterrassen“, BrachflächenRecycling 1997, Nr. 3, S. 44 ff.
- Kompa, R.; Pidoll, M.v.; Schreiber, B., Flächenrecycling. Inwertsetzung, Bauwürdigkeit, Baureifmachung, Berlin 1997.
- Kühn, Wolfgang, Die Amtshaftung der Gemeinden wegen der Überplanung von Altlasten, Berlin 1997.
- Kühn, Manfred, Moss, Timothy (Hrsg.), Planungskultur und Nachhaltigkeit. Neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung, Berlin 1998.
- Kujath, Hans Joachim; Moss, Timothy; Weith, Thomas (Hrsg.), Räumliche Umweltvorsorge. Wege zu einer Ökologisierung der Stadt- und Regionalentwicklung, Berlin 1998.
- Kratzenberg, Rüdiger, Bodenschutz in der Bauleitplanung, UPR 1997, Nr. 5, S. 177 ff.
- Kuschnerus, Ulrich, Kommunale Planungshoheit und die Bahn, Zeitschrift für Baurecht (ZfBR) 2000, Nr. 5, 300 ff.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz, Projektgruppe Flächenrecycling in der Fachkonferenz Stadtentwicklung der Lokalen Agenda 21 Stuttgart (Hrsg.), Zukunftskonzept zur Lokalen Agenda 21. Flächenmanagement Stuttgart, Stuttgart 2000.
- Laßl, Michael; Scholz, Stefan; Beine, Reinhard, Flächenrecycling und Grundwassersanierung, Berichte vom 16. Bochumer Altlasten-Seminar 2000 und 11. Leipziger Altlasten-Seminar 2000, Bochum 2000.
- Libbe, Jens (Hrsg.), Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, Difu-Seminardokumentation "Forum Stadtökologie", Nr. 10, Berlin 1999.
- Libbe, Jens (Hrsg.), Indikatorensysteme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen, Difu-Seminardokumentation „Forum Stadtökologie“, Bd. 11, Berlin 1999.
- Lübke, Ingrid; Mussel, Christine, So baut man Stadt. Kassel gewinnt ein altes Stadtgebiet zurück, BBauBl 2000, Nr. 5, S. 38 ff.;
- Mäding, Heinrich, Wanderungsprozesse – Herausforderungen für die Wohnungswirtschaft und die Städte, in: Aktuelle Information des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin 2000.
- Meyka, Lothar, Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenrecycling, Bundesbaublatt 1998, Nr. 3, S. 25 ff.
- Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Altlasten-ABC, Düsseldorf 1992.



- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Flächenmanagement in Brandenburg, Potsdam 1998.
- Obernosterer, Ingrid; Hagen, Rudolf*, Wiederbelebung städtischer Brachflächen durch Altlastensanierung. Kontrollierter Rückbau einer Müllverbrennungsanlage, BBauBl 2000, Nr. 9, S. 14 ff.
- Otto, Franz*, Die Verpflichtung zum Schutz des Bodens nach dem Baugesetzbuch, NVwZ 2000, Nr. 1, S. 47 ff.
- Peine, Franz-Joseph*, Risikoabschätzung im Bodenschutz, DVBl. 1998, Nr. 4, S. 157 ff.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)*, Umweltgutachten 2000, Schritte ins nächste Jahrtausend, Stuttgart 2000.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)*, Sondergutachten Altlasten I, Stuttgart 1990.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)*, Sondergutachten Altlasten II, Stuttgart 1995.
- Reidenbach, Michael*, Die reformierte Grundsteuer – Ein neues Instrument für die kommunale Bodenpolitik ?, Informationen zur Raumentwicklung, 1999, Heft 8, S.565 ff.
- Runkel, Peter*, Die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung unter besonderer Berücksichtigung des Städtebaurechts, ZfBR 1999, Nr. 1, S. 3 ff.
- Rösler, Cornelia (Hrsg.)*, Lokale Agenda 21 auf Erfolgskurs. Dokumentation des 4. Erfahrungsaustauschs beim Deutschen Institut für Urbanistik am 10. und 11. Juni 1999 in Berlin, Berlin 1999, S. 22 (Difu-Reihe „Umweltberatung für Kommunen“).
- Sander, Robert (Hrsg.)*, Flächensteuerung in Großstadtregionen - Ansätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, Difu-Seminardokumentation "Forum Stadtökologie", Nr. 3, Berlin 1997.
- Sander, Robert (Hrsg.)*, Flächennutzungskonkurrenzen vor Ort - Flächenmanagement als kommunale und regionale Aufgabe, Difu-Seminardokumentation "Forum Stadtökologie", Nr. 6, Berlin 1998.
- Schaal, Peter*, Bodenschutz in der Stadtplanung, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 90, Dortmund 1999.
- Schink, Alexander*, Die Bedeutung umweltschützender Belange für die Flächennutzungsplanung, ZfBR 2000, Nr. 3, S. 154 ff.
- Schink, Alexander*, Die Bedeutung umweltschützender Belange für die Flächennutzungsplanung, ZfBR 2000, Nr. 3, S. 154 ff.
- Schink, Alexander*, Bodenschutz in der Bauleitplanung, ZfBR 1995, Nr. 4, S. 178 ff. und 234 ff.
- Schlabach, Erhard*, Bodenversiegelung und BBodSchG, Bodenschutz 1998, Nr. 2, S. 52 ff.
- Schmidt, Ralf (Hrsg.)*, Strukturwandel und Entwicklungsfragen altindustrialisierter Regionen, 3. IÖR-Symposium am 4./5. Oktober 1994 in Dresden, Dresden 1995.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd; Frank Reitzig*, Sachsen-Anhalt auf dem Weg zu Regionalen Flächennutzungsplänen?, in: Landes- und Kommunalverwaltung, 2000, Heft 7, S. 273 ff.
- Schroeder, Werner*, Die Wirkung von Raumordnungszielen, UPR 2000, Nr. 2, S. 52 ff.
- Sondermann, Wolf Dieter; Terfehr, Stefanie*, Beurteilung von Bodenverunreinigungen in der Bauleitplanung und Ermittlung von Sanierungszielwerten - Ein Beitrag zur Beseitigung von Hemmnissen, altlasten spektrum 2000, S. 107 ff.

- Spannowsky, Willy*, Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums, UPR 1999, Nr. 11-12, 409 ff.
- Spannowsky, Willy*, Städtebauliche Verträge als Instrumente zur Bewältigung komplexer städtebaulicher Entwicklungsaufgaben bei der Wiedernutzung von Brachflächen?, UPR 1996, Nr. 6, S. 201 ff.
- Spieth, Wolf Friedrich*, Öffentlich-rechtlicher Vertrag bei Altlasten, altlasten spektrum 1996, S. 163 ff.
- Stadt Dortmund, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund, GB: Entwicklungsagentur, Umweltamt der Stadt Dortmund*: Flächenrecycling in Dortmund.
- Tomerius, Stephan*, Bundes-Bodenschutzgesetz und kommunales Flächenrecycling, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 1999, Nr. 2, S. 78 ff.
- Tomerius, Stephan; Preuss, Thomas*, Brachflächenentwicklung statt Landschaftsverbrauch?! - Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik zu praxisrelevanten Aspekten des Flächenrecyclings in den deutschen Städten, Der Städtetag 2001, Heft 1.
- Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Revitalisierung von Altstandorten versus Erschließung von Naturflächen (Texte des Umweltbundesamtes 98/15), Berlin 1998.
- Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenrecycling (Texte des Umweltbundesamtes 00/10), Berlin 2000.
- Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen (Texte des Umweltbundesamtes 00/21), Berlin 2000.
- Wegener, Gerhard*, Wie steuern wir den Verbrauch unserer Flächen ? Brauchen wir für Brachflächen ein Rekultivierungsgebot ? Arbeitspapier 10 des Instituts für Raumplanung Dortmund, 1983.
- Wichert, Hans-W.*, Altlasten - Chancen und Risiken beim Flächenrecycling, Umwelt, 1997, Nr. 11/12, S. 12 ff.
- Wiegandt, Claus-C.*, Nutzungsmischung bei Reaktivierung innerstädtischer Brachflächen (Stadtumbau), in: Informationen zur Raumentwicklung 1997, hrsg. von Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 1997, S. 621 ff.
- Wiegandt, Claus-Christian*, Chancen für Nutzungsmischung aus der Sicht von Investoren, in: Materialien zur Raumentwicklung 81/1997, hrsg. von Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 1997.
- Wiegandt, Claus-Christian*, Stadtumbau auf Brachflächen – damit es zukünftig nicht mehr 150 Fußballfelder am Tag sind, Informationen zur Raumentwicklung 1997, S. 621 ff.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.)*, Recycling von Brachflächen in Baden-Württemberg, Stuttgart 2000.

### 3.2 US-Amerikanische Literatur

- Baltimore Development Corporation*, Revitalizing Baltimore, 1999 Annual Report.
- Charles Bartsch* (Northeast Midwest Institute), Lessons from the field, Washington D.C., 1997.
- Charles Bartsch/Elizabeth Collaton/Edith Pepper*, Coming Clean for Economic Development: A Resource Book on Environmental Cleanup and Economic Development Opportunities, Washington D.C., 1996.

- Bridgewater Group Inc.*, Portland Brownfields Initiative, Review of Action Plans, March 1999.
- City of Bridgeport*, The Bridgeport Brownfield Pilot Project, Final Report, December 1996.
- City of Chicago*, The Chicago Brownfields Forum, Recycling Land for Chicago's Future, Final Report and Action Plan, November 1995.
- City of Chicago*, Action Projects Progress Report, May 1998.
- City of Chicago*, Industrial TIFS – Making Neighborhoods Come Alive, 1999.
- City of Portland*, Portland Liveable Community Showcase, Portland Brownfield Initiative, Building Sustainable Communities Through Brownfield Redevelopment, Resource Kit.
- Todd Davis/Kevin Margolis (Ed.)*, Brownfields, A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property, Chicago, 1997.
- Dana Joel Gattuso*, Revitalizing Urban America, Cleaning up the Brownfields, Competitive Enterprise Institute (CEI), Washington DC, July 2000.
- Greater Bridgeport Regional Planning Agency*, An Informational Guide to Local and Regional Economic Development, City of Bridgeport, Connecticut, November 1995.
- Institute for Responsible Management (Charles W. Powers; Frances E. Hoffmann; Deborah E. Brown; Catherine Conner)*, A Great Experiment. Brownfields Pilots Catalyze Revitalization, New Brunswick, NJ, 2000.
- Maryland Office of Planning*, Smart Growth Fact Sheets (Continuing Editions).
- Maryland Department of the Environment*, Environmental Restoration and Redevelopment Program, 1998.
- Maryland Department of Business & Economic Development*, Maryland Financing Programs and Business Incentives, 1999.
- Robert Shibley/Beth Benson*, Rethinking the Niagara Frontier, A Report on the Bi-National Forum, March 2000.
- Molly Singer*, "Two Years, Sixteen Cities, Twenty Partners, Countless Lessons...", Brownfield Innovations, Quarterly Report on the Showcase Communities, Vol. 2 No. 2, 2000, p. p. 1, 7 ff.
- United States Conference of Mayors*, Recycling America's Land, A National Report on Brownfield Redevelopment – Volume III, February 2000.
- University at Buffalo (Robert S. Berger et al.)*, A Role for Non-Profits in Brownfield Redevelopment, 2000.
- Shari Wilson*, "Maryland's New Voluntary Cleanup Program", National Environmental Enforcement Journal, July 1997, pp. 3-7.

