



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Perspektive

Flächenkreislaufwirtschaft

Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen
Flächennutzung – Fläche im Kreis.
Ein ExWoSt-Forschungsfeld

Internationale Erfahrungen im Brachflächenrecycling (Expertise)



ExWoSt

Fläche
im
Kreis



Internationale Erfahrungen im Brachflächen-recycling (Expertise)

Eine Expertise des ExWoSt-Forschungsfeldes Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis

Dr.-Ing. Uwe Ferber
Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig

Peter Rogge
Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig

Auftragnehmer des ExWoSt-Forschungsfeldes

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin
in Kooperation mit
Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Ferber, Graumann und Partner, Leipzig
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt

Auftraggeber

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Ein Forschungsfeld des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt)
des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Impressum

Internationale Erfahrungen im Brachflächenrecycling (Expertise)

Herausgeber

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Textverarbeitung und Layout

Doris Becker (Difu)

Titelgestaltung

Studio Prokopy, Agentur für visuelle Medien, Berlin

Berlin, November 2006

Inhalt

Zu dieser Veröffentlichung	5
1. Einführung	7
2. Politische Rahmenbedingungen – Initiativen der Europäischen Union	9
2.1 Generaldirektion Regionale Entwicklung (DG REGIO)	9
2.2 Generaldirektion Umwelt	11
2.3 Generaldirektion Forschung	12
3. Räumliche Rahmenbedingungen – Brachflächen im Kontext der historischen Siedlungsentwicklung	15
3.1 Traditionelle Industrieregionen	15
3.2 Wachsende Verdichtungsräume/Metropolenregionen	16
4. Ausgewählte Strategien und Instrumente auf nationaler und regionaler Ebene in europäischen Staaten	17
5. Exkurs: Brachflächenrevitalisierung in den Vereinigten Staaten	25
6. Fazit und Schlussfolgerungen für Planspiele	27
6.1 Wesentliche Ergebnisse der Expertise	27
6.2 Folgerungen für die Organisation und den Ablauf von Planspielen	27
6.3 Instrumentelle Empfehlungen für Planspiele	27
6.3.1 England: Sequential Approach und Zielvorgaben zur Innenentwicklung	27
6.3.2 England: Land Restoration Trust	28
6.3.3 Frankreich: Reserveflächenentwicklung (Requalification Sommaire)	29
6.3.4 Frankreich: Innerstädtische „Sonderwirtschaftszonen“/„Zones Franches Urbaines“	30
6.3.5 Belgien (Wallonien): Ersatzvornahme zur Flächenaufbereitung auf Grundlage einer regionalen Prioritätenliste	31
6.3.6 USA: Haftungsübernahme für Restrisiken der Altlastensanierung	32
Literatur	33

Zu dieser Veröffentlichung

In seiner Ressortforschung hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)¹ einen Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ gesetzt und daher auch im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) Ende 2003 das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ (FLIK) initiiert.

Das Forschungsvorhaben mit einer Laufzeit von drei Jahren wurde im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Kooperation mit der Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig, und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt, durchgeführt.

Mit der Flächenkreislaufwirtschaft wurde im ExWoSt-Forschungsfeld ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz untersucht, der eine veränderte Nutzungsphilosophie im Rahmen der Flächeninanspruchnahme zu Grunde legt. Diese veränderte Nutzungsphilosophie lässt sich in der Formel „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen“ ausdrücken. Die Flächenkreislaufwirtschaft hat vorrangig und systematisch die Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand zum Ziel und lässt nur unter bestimmten Bedingungen die Inanspruchnahme neuer Flächen zu.

Methodisch standen Planspiele im Mittelpunkt des ExWoSt-Forschungsfelds, in denen in fünf Planspielregionen verschiedene Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam bestehende und neue Instrumente zur Erreichung einer Flächenkreislaufwirtschaft geprüft haben. Die Planspiele knüpften an die von der Bundesregierung mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verfolgten flächenpolitischen Ziele an.

Mit dem Projekt wurden in den Planspielen Lösungen, Strategieansätze und Instrumente zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele für die Region und für den Bund entwickelt und überprüft. Zugleich wurden Hinweise gewonnen, wie das zur Verfügung stehende Instrumentarium und die gesetzlichen Rahmenbedingungen einschließlich der Förderprogramme weiterentwickelt werden sollten, damit sich Städte/Stadtregionen dem Ziel des Flächenkreislaufs nähern können.

Die hier vorgelegte Expertise entspricht im Wesentlichen dem Bearbeitungsstand von Ende 2004. Sie diene gemeinsam mit weiteren Expertisen sowohl der fachlichen Aufarbeitung des Themenfelds Flächenkreislaufwirtschaft als auch der inhaltlichen Strukturierung der in den Jahren 2005 und 2006 in der StadtRegion Stuttgart, der Region Mölln, der Region Rheinhessen-Nahe, der Stadt Duisburg und in der Planungsregion Nordthüringen durchgeführten Planspiele.

Die Ergebnisse des ExWoSt-Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ und der Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft sind unter anderem in einer dreibändigen Sonderveröffentlichungsreihe mit dem Titel „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ zusammengefasst, die Ende 2006 erscheint.

1 Seit Ende 2005 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

1. Einführung

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung führt im Rahmen des Programms zum experimentellen Wohnungs- und Städtebau das Forschungsfeld „Flächenkreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis“ durch. Im Zentrum des Vorhabens stehen Planspiele zur stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft in ausgewählten Stadtregionen. Die Planspiele sollen Möglichkeiten stadt(-regionaler) Strategien für eine Flächenpolitik aufzeigen, die sich am Kreislaufgedanken orientieren. Hierbei geht es um die Simulation eines Policy-Mixes in einer gesamten Stadt(-region). Teilnehmer der Planspiele sollen diejenigen Akteure in den Stadtregionen sein, die die Belange einer Flächenkreislaufwirtschaft wesentlich mitbestimmen.

Internationale Erfahrungen mit dem Phänomen „Industriebrachen“ sind in den vergangenen Jahrzehnten vor allem in den traditionellen Industrieregionen Europas gesammelt worden. Heute hingegen sehen sich quasi alle europäischen Verdichtungsräume mit diversen Brachflächen mit industriell-gewerblichen Vornutzungen, Konversionsflächen bis hin zu aufgegebenen Wohn- und Verkehrsflächen konfrontiert. Betroffen sind traditionelle Industrieregionen, schrumpfende Städte und Regionen in Mittel- und Osteuropa, aber auch die durch Flächenknappheit gekennzeichneten Metropolräume wie z.B. London oder Barcelona. Entsprechend unterschiedlich fallen die auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene entwickelten Strategien und die daran anknüpfenden Instrumente aus. Zudem werden diese in zunehmendem Maße durch die rahmensetzenden Initiativen der Europäischen Union im Zuge der Regional- und Umwelt- sowie Wettbewerbspolitik beeinflusst.

Es liegt deshalb nahe, die Analyse von Instrumenten zur Brachflächenrevitalisierung in Vorbereitung der Planspiele zur „Flächenkreislaufwirtschaft“ auch auf die internationale Ebene auszuweiten. Die nachfolgende Expertise zeigt von Seiten der Europäischen Union gesetzte Rahmenbedingungen auf und wertet nationale und regionale Erfahrungen im Bereich der Brachflächenrevitalisierung aus. In einem Exkurs wird auf die in den Vereinigten Staaten erprobten Instrumente eingegangen.

2. Politische Rahmenbedingungen – Initiativen der Europäischen Union

Die Europäische Kommission hat durch die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes und die Osterweiterung die ökonomische Modernisierung in Europa aktiv vorangetrieben. Nicht zuletzt in Folge dieses wirtschaftlichen Strukturwandels haben in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche Industrie- und Gewerbestandorte ihre Nutzung verloren. In der Konsequenz weist die auf kompensatorische Maßnahmen hin ausgerichtete europäische Strukturpolitik traditionell schon seit Anfang der 1980er-Jahre einen engen Bezug zur Brachflächenproblematik auf. Zahlreiche geförderte Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie die neuen städtebaulichen Initiativen der EU (insbesondere URBAN) beinhalten deshalb Projekte des Flächenrecyclings als ein Schlüsselement der räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung.

2.1 Generaldirektion Regionale Entwicklung (DG REGIO)

Soweit die Brachflächenrevitalisierung in Deutschland betroffen ist, stellt die direkte finanzielle Unterstützung der Projekte durch den *Europäischen Regionalentwicklungsfonds* (EFRE) der DG Regio das am häufigsten genutzte Instrument dar. Das Ziel des EU-Strukturfonds ist die Förderung der internationalen Zusammenarbeit innerhalb der EU und die Unterstützung des strukturellen Wandels in den traditionellen Industrieregionen.

Der EFRE dient dem Ausgleich der regionalen wirtschaftlichen Unterschiede innerhalb der EU (Kohäsion). Für „Ziel 1“- und „Ziel 2“-Gebiete umfasst dies im Allgemeinen verschiedene Maßnahmen zur Brachflächenrevitalisierung. In Ergänzung zu den EU-Fonds unterstützen gebietsbezogene Gemeinschaftsinitiativen den strukturellen Wandel. Diese Programme wie URBAN II und INTERREG sind direkt durch die EU initiiert und – sowohl zeitlich als auch in ihrer Zielrichtung – begrenzt.

In Deutschland sind in der aktuellen, bis 2006 laufenden Förderperiode die Neuen Bundesländer in die Ziel-1-Förderung, das Ruhrgebiet, Teile des Saarlandes und ausgewählte industriell geprägte Gebiete in anderen Bundesländern in die Ziel-2-Förderung einbezogen. Ein eigenständiges EFRE finanziertes Brachflächenprogramm ist im Freistaat Sachsen seit dem Jahr 2000 eingerichtet worden. Zudem werden Brachflächenprojekte als Bestandteil der URBAN oder INTERREG Projektförderung finanziert.

Beispielsweise hat sich das INTERREG-Projekt PROSIDE (Promoting Sustainable Inner Urban Development, www.proside.info) zum Ziel gesetzt, zeiteffiziente Methoden zu finden, womit die Interessen privater Investoren mit städtischen Bestrebungen hinsichtlich einer nachhaltigen Flächenbewirtschaftung zu vereinen sind. Ziel ist es, vermehrt privates Kapital für die Entwicklung und Sanierung von Brachflächen mobilisieren zu können. In den Städten Mailand, Budapest und Stuttgart wurden hierfür verschiedene Instrumente erprobt, die auf kontinuierliche Planungs- und Entwicklungsprozesse setzen sowie auf eine verbesserte Kommunikation, Koordination und intensivere Einbeziehung der betroffenen Personenkreise abzielen. Eingeteilt in drei thematische Blöcke gingen aus Best-Practice-Studien zu den einzelnen Planungsverfahren sieben Instrumente und Empfehlungen hervor:

- Themenblock Kommunikationsstrukturen und Investorengewinnung:
Internet-basiertes Informationssystem für Investoren, zentrale Kontaktstelle für Investoren, Gebietsmanagementsystem, Kommunikations- und Informationszugang
- Themenblock Planungsprozess:
Testplanungsmethode
- Themenblock Umweltbelange:
Integrale Umweltuntersuchung, Instrument zur Kostenanalyse

(vgl. PROSIDE 2006, PROSIDE Endbericht 2006, Stadt Stuttgart 2006).

Im Rahmen des Projektes REVIT (Towards more effective and sustainable Brownfield Revitalisation Policies, www.rev-it-nweurope.org) wurden Erfahrungen aus mehreren europäischen Städten im Bereich der Brownfield-Revitalisierung ausgetauscht. Gemeinsame neue Ideen und Konzepte sollen entwickelt sowie bestehende Ansätze hinsichtlich ihrer Effizienz und Nachhaltigkeit verbessert werden. Zur Steigerung der Effizienz wurde auf eine verstärkte Integration bzw. Koordination verschiedener „policy instruments“ gesetzt und eine intensivere Akteursbeteiligung angestrebt. Als Beispiel eines innovativen Lösungsansatzes werden Public Private Partnerships genannt, mittels derer auch privates Kapital für Regenerierungsprojekte hinzugewonnen werden kann. Um die angestrebte „breitere Nachhaltigkeit“ von Regenerierungsansätzen zu erreichen, sollten multifunktionale Entwicklungs- bzw. Umnutzungskonzepte für Brownfields besser mit der Beseitigung von Altlasten einerseits und Naturschutzanforderungen andererseits verzahnt werden. Gegliedert nach den drei Hauptthemen „Altlastenuntersuchung und -sanierung“, „Neue Finanzierungsmethoden“ sowie „Multifunktionale Entwicklung von Brachflächen“ wurden Arbeitsansätze entwickelt und anschließend in den Projektstädten erprobt. Die daraus gewonnenen Erfahrungen werden in einer Online-Datenbank sowie in Projektpublikationen veröffentlicht (vgl. REVIT 2006, Stadt Stuttgart 2006).

Bergbauspezifische Problemstellungen standen im Mittelpunkt des Projektes REKULA (Restrukturierung von Kulturlandschaften, www.rekula.net): Ausgehend vom Austausch der Erfahrungen im Umgang mit industriell überformten Landschaften der Lausitz, Oberschlesiens und Venetiens wurde in diesem Projekt Fragen nachgegangen, welche Potenziale und Bedingungen in solchen Landschaften vorgefunden werden und inwieweit diese bewahrenswert sind bzw. umgestaltet werden sollten. In entsprechenden Pilotprojekten galt es, eine ökologische Sanierung, gestalterischen Anspruch sowie sozialen und wirtschaftlichen Nutzen miteinander zu vereinen. Ein weiteres Ziel bestand darin, die Übertragbarkeit von Erfahrungen aus den Pilotprojekten der drei Regionen auf andere europäische Regionen zu prüfen. Hierdurch sollen sogenannte „Transfer Topics“ als „übertragbare Instrumente des integrierten Landschafts- und Prozessmanagements“ identifiziert werden. In einer Dokumentation wurden sowohl die Erfahrungen der Projektpartner als auch Empfehlungen für andere Regionen mit ähnlicher Ausgangssituation zusammengefasst (vgl. IBA Fürst-Pückler-Land 2006).

Das Projekt BERI (Brownfield European Regeneration Initiative, www.berinetwork.org) hatte sich zum Ziel gesetzt, einen ganzheitlichen Ansatz der Brownfield-Revitalisierung zu fördern, indem versucht wurde, finanziellen, sozialen, ökonomischen, ökologischen und kulturellen (heritage) Anforderungen gleichermaßen gerecht zu werden. Im Mittelpunkt des Projektes stand der Erfahrungsaustausch unter den Projektpartnern: Jede Stadt brachte Fallbeispiele ein – darunter jeweils ein bereits entwickeltes sowie mindestens ein noch nicht bearbeitetes Gelände. Diese

fungierten im Projekt als Studienobjekte, anhand derer verschiedene ökonomische, soziale und physische Aspekte illustriert werden konnten. Die im Austausch gewonnenen Erfahrungen und ein im Rahmen des Projektes entwickeltes Modell für ganzheitliche Brownfield-Regenerierung sollten die Partner auch darin unterstützen, ihre Beispielgebiete bestmöglich zu entwickeln. Um Umstände festzustellen, welche die Brownfield-Revitalisierung fördern bzw. behindern, wurden regionale, nationale sowie europäische Rahmenbedingungen und ihr Einfluss auf lokale Revitalisierungsbestrebungen analysiert und verglichen. Am Ende des Projekts steht die Publikation eines Leitfadens für ganzheitliche Brownfield-Entwicklung an (vgl. BERI 2006).

Auch im aktuell vorliegenden 3. Kohäsionsbericht zur Zukunft des EFRE in der neuen Förderperiode 2007-2012 schlägt die Europäische Union einen Förderschwerpunkt „Brachflächenrevitalisierung“ in den neuen, die Ziel 1-3-Gebiete ablösenden Förderschwerpunkten „Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vor (vgl. European Commission 2004).

2.2 Generaldirektion Umwelt

Unter Federführung der Generaldirektion Umwelt intensiviert sich seit Anfang der 1990er-Jahre die inhaltliche Auseinandersetzung mit Fragen einer ressourcenschonenden und damit auch flächensparenden Siedlungsentwicklung. Als ein erster thematischer Meilenstein kann das 1990 veröffentlichte „*Green Paper of the Urban Environment*“ gelten, mit welchem erstmals eine breit angelegte Bestandsaufnahme städtischer Umweltprobleme in Europa vorgelegt wurde. Die fortschreitende Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke wird darin zwar nicht als zentrales Problem, wohl aber als Hintergrund zahlreicher ökologischer und sozialer Missstände in europäischen Städten angesprochen. Gleiches gilt für den Bericht „*Zukunftsfähige Städte in Europa*“ (1996), welcher von einer Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt erarbeitet wurde, die nach Vorlage des „Grünbuchs“ eingerichtet worden war.

Eine unmittelbare Auseinandersetzung mit Landnutzungsfragen leistet der von gleicher Sachverständigengruppe vorgelegte Bericht „*Towards More Sustainable Urban Land Use: Advice to the European Commission for Policy and Action*“ (2001). In diesem Bericht wird die Zersiedelung der Landschaftsräume in den europäischen Stadtregionen als wesentliche politische Herausforderung für die Umwelt- und Siedlungspolitik der Gemeinschaft wie auch der Mitgliedsstaaten herausgestellt (vgl. Dräger 2004).

Zentrale Bedeutung erhielt der qualitative und quantitative Bodenschutz erstmals 2001 mit dem 6. EU-Umweltaktionsprogramm. Darin wird die Kommission aufgefordert, querschnittsorientierte thematische Strategien zu erarbeiten. Davon sind für den Boden- bzw. Flächenschutz die folgenden Strategien relevant:

- Strategie für die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen,
- Europäische Bodenschutzstrategie,
- Strategie für die städtische Umwelt.

Hierzu wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, die ihre Ergebnisse bis zum Sommer 2005 vorgelegt haben.

2.3 Generaldirektion Forschung

Die Generaldirektion Forschung hat im Rahmen des 5. Forschungsrahmenprogramms Netzwerke und Forschungsvorhaben zur Brachflächenrevitalisierung mit starker deutscher Beteiligung gefördert. Neben Projekten zur Risikominimierung von Altlastensanierungen (NORISK) werden umfassende Leitfäden zur nachhaltigen Brachflächenrevitalisierung (RESCUE) erarbeitet. Darüber hinaus erarbeitet die konzertierte Aktion CABERNET Zielvorgaben, Modelle und weiterführende Forschungsvorschläge für die Brachflächenrevitalisierung in Europa.

Es ist somit auf jeden Fall damit zu rechnen, dass auch in Zukunft das Thema Brachflächenrevitalisierung/Flächenmanagement durch Brüsseler Initiativen aufgegriffen werden wird. Die unmittelbar von der Europäischen Union beeinflussten Rahmenbedingungen insbesondere durch die Ausgestaltung des Umbaus der europäischen Förderkulisse ab 2007 und die verschärften beihilferechtlichen Regelungen durch die EU-Kommission werden starken Einfluss auf die Instrumentenwahl zur Flächenkreislaufwirtschaft in Deutschland haben und somit voraussichtlich einen europäischen Regelungsbedarf begründen.

CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network, www.cabernet.org.uk) ist ein ursprünglich im Rahmen des 5. Forschungsrahmenprogramms der EU gegründetes Expertennetzwerk. Beteiligt sind Vertreter verschiedenster Fachbereiche, die an der Förderung des Liegenschaftsrecyclings im Kontext der nachhaltigen Entwicklung europäischer Städte arbeiten. Arbeitsschwerpunkte sind die Bereitstellung neuer Management-Strategien, innovative Technologien und die Schaffung eines Rahmens für koordinierte Forschungsaktivitäten auf europäischer und nationaler Ebene. CABERNET hat in den vergangenen Jahren konzeptionelle Modelle zur Brachflächenrevitalisierung erstellt und Positionspapiere verfasst. In zweijährigem Zyklus finden internationale Konferenzen statt (vgl. CABERNET).

Das Forschungsprojekt RESCUE (Regeneration of European Sites in Cities and Urban Environments, www.rescue-europe.org) der Europäischen Union hat sich intensiv mit dem Flächenrecycling in vier europäischen Ländern auseinandergesetzt: Aus der Analyse von Fallstudien in Frankreich, Großbritannien, Polen und Deutschland wurde – unter federführender Koordination durch die Montan-Grundstücksgesellschaft mbH (MGG) – ein ganzheitlicher Ansatz zum nachhaltigen Flächenrecycling erarbeitet. 14 Partner, die die Praxis des Flächenrecyclings, Forschung und Regulierung repräsentieren, haben zur Erfüllung dieses ganzheitlichen Ansatzes das RESCUE-Konsortium gegründet. Das Gesamtziel dieses Projektes bestand darin, aus der gegenwärtigen Praxis in den Teilnehmerländern, die alle über langjährige Erfahrungen auf dem Gebiet des Flächenrecyclings verfügen, Lehren zu ziehen und einen integrierten Ansatz für nachhaltiges Flächenrecycling auf Brachflächen in Europa zu entwickeln.

Das Handbuch gibt einen Überblick über alle von RESCUE erstellten wichtigen Tools:

- Das RESCUE Sustainability Assessment Tool (RESCUE-SAT – Tool zur Bewertung von Nachhaltigkeit), bei dem es sich um eine Methode für eine standortspezifische Vorbewertung beabsichtigter Brachflächenprojekte im Hinblick auf deren Nachhaltigkeit handelt, welches als Vorbedingung für Genehmigungen von Plänen und öffentlicher Finanzierung herangezogen werden sollte,
- administrative Tools und Anreize für nachhaltiges Flächenrecycling, die einen Hilfsrahmen für nachhaltiges Flächenrecycling bieten,

- Tools für die Endbenutzer nachhaltigen Flächenrecyclings, die das Toolkit an praktischen Mitteln zur Unterstützung nachhaltiger(er) Ergebnisse vergrößern,
- VTC Virtual Training Centre (Virtuelles Schulungszentrum), welches webbasierte Schulungsmittel für nachhaltiges Flächenrecycling bietet

(vgl. RESCUE).

3. Räumliche Rahmenbedingungen – Brachflächen im Kontext der historischen Siedlungsentwicklung

3.1 Traditionelle Industrieregionen

Die von den Siedlungsstrukturen des 19. Jahrhunderts geprägten traditionellen Industrieregionen sehen sich schon seit Mitte der 1970er-Jahre mit Brachflächen konfrontiert. Einhergehend mit den Strukturkrisen der Montan-, Schiffsbau- und Textilindustrie wurden in den Teilregionen Englands, Frankreichs, Deutschlands und Belgiens Strategien zu deren Revitalisierung entwickelt. Zahlreiche in der Regel großflächige Liegenschaften, niedrige Bodenwerte und gleichzeitig hohe Aufbereitungskosten ließen nur auf wenigen exponierten Flächen eine eigendynamische Wiedernutzung durch die daniederliegenden privaten Immobilienmärkte erwarten. Eine Mobilisierung von Industriebrachen war daher ohne ein aktives Eingreifen der öffentlichen Hand nicht absehbar. Es folgte die Bereitstellung von umfangreichen Förderprogrammen auf nationaler Ebene sowie auf Ebene der Europäischen Union. Hierdurch wurde einem am Gemeinlastprinzip orientierten Brachenrecycling der Weg geebnet. Diese Praxis wurde Anfang der 1990er-Jahre auf die neuen Bundesländer Deutschlands und wird gegenwärtig ähnlich auf die traditionellen Industrieregionen der EU-Beitrittsländer übertragen.

Der absehbar hohe und langfristige Finanzbedarf für die großflächigen und vielfach mit Altlasten behafteten Brachen führte in einigen Regionen zur Bündelung der Initiativen in Form von Sonderprogrammen mit spezifischen Trägerstrukturen, wie z.B. dem Grundstücksfonds Ruhr, inzwischen Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen unter Regie der Landesentwicklungsgesellschaft, den Planverträgen Lothringens und Nord-Pas de Calais oder den „Development Corporations“ in England. Hierdurch sollten

- der Komplexität der sich aus städtebaulichen, strukturpolitischen und umweltpolitischen Anforderungen ergebenden Aufgaben durch ein querschnittsorientiertes Vorgehen Rechnung getragen werden und
- die absehbaren Vollzugsprobleme bei der Realisierung von Projekten durch die Kommunalverwaltungen, die durch mangelnde personelle und finanzielle Ausstattung, interkommunale Konkurrenz und geringe Verhandlungsmacht gegenüber den Grundstückseigentümern im Umgang mit großen Brachflächen überfordert waren, überwunden werden.

Seit ihrer Auflage haben sich die Programme und Trägerstrukturen weiter differenziert und verfolgen heute – stark beeinflusst durch die Projekte der Internationalen Bauausstellung Emscher Park – einen breiten Zielkatalog. Darunter fallen

- die funktionale und gestalterische Aufwertung der betroffenen Siedlungsstrukturen durch die Beseitigung der Industriebrachen und die damit einhergehenden Maßnahmen zur allgemeinen Stadterneuerung,
- die Erhaltung des architektonischen Erbes des Industriezeitalters durch die Umnutzung industrieller Bausubstanz,
- die Qualifizierung von Arbeitslosen über die Aufgaben des Brachflächenrecyclings, zum Beispiel über die Einrichtung von Beschäftigungsgesellschaften,
- die Verbesserung der Umweltqualität, unter anderem durch die Sicherung bzw. Sanierung von Altlasten und die (Wieder-)Herstellung der industriell überformten Landschaft.

Wie der anhaltend hohe Bestand an Brachflächen in den westdeutschen Industrieregionen zeigt, sind die für die Entstehung der Programme seinerzeit ausschlaggebenden flächenpolitischen Ziele nur bedingt eingelöst worden. Ursächlich hierfür dürften der anhaltend hohe Zugang an Brachflächen und die relativ hohen Aufwendungen im Einzelfall gewesen sein. Ein systematischer Ansatz im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft fehlte in den 1990er-Jahren. Nur in Nordfrankreich ist es mit der dort verfolgten Reserveflächenstrategie zu einer quantitativ signifikanten Reduktion der Brachflächen gekommen.

3.2 Wachsende Verdichtungsräume/Metropolenregionen

Die struktur- und wachstumsstarken Verdichtungsräume der EU sind durch einen dynamischen Bodenmarkt im Zuge des wachsenden Dienstleistungssektors geprägt. Die aus dem 19. Jahrhundert stammenden gewerblichen Nutzungen unterliegen einem anhaltenden Verdrängungsdruck aus den innerstädtischen Lagen, Produktionsbetriebe wurden schon weitgehend ausgelagert. Zusammen mit den großflächigen Infrastrukturbrachen von Bahn und Hafenanlagen unterliegen dieutzungsgemischten Stadtgebiete jedoch weiterhin einem starken Umnutzungsdruck, der durch spekulatives Verhalten der Eigentümer beeinflusst wird. In den 1980er- und 1990er-Jahren wurden in vielen Städten Europas prestigeträchtige Großprojekte auf innerstädtischen Brachen realisiert (Docklands London, Olympisches Dorf Barcelona, Expo Lissabon etc.) Die den Projekten zugrunde liegenden Strategien und Verfahren orientierten sich weitgehend am Einsatz des klassischen stadtplanerischen Instrumentariums. Über städtebauliche Wettbewerbe, Masterpläne und Investorenplanungen wurden Großprojekte mit erheblichem personellen und finanziellen Einsatz vorangetrieben.

Brachflächenspezifische Problemstellungen, insbesondere Baugrund, Infrastruktur und Altlastenprobleme standen im Hintergrund und führten vielfach auf Grund ihrer mangelnden Berücksichtigung zu erheblichen Reibungsverlusten bis hin zum Scheitern von Projekten. Weniger attraktive Brachflächen wurden daher auch in wachsenden Verdichtungsräumen nur sehr zurückhaltend umgenutzt, obwohl der Mangel an Flächen ein zunehmendes Handicap im globalen Wettbewerb darstellt. Umfassendere Ansätze zur Brachflächenrevitalisierung haben sich nicht zuletzt aufgrund fehlender Fördermöglichkeiten durch die EU nicht entwickelt.

Interessen-, Nutzungs- und Eigentumskonflikte behindern die zügige Mobilisierung von Flächen, so dass, wie im Fallbeispiel London, sogar die Zentralregierung mit der Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe und der projektbezogenen faktischen Aushebelung der kommunalen Planungshoheit (London Docklands, Cardiff Bay) eingegriffen hat.

4. Ausgewählte Strategien und Instrumente auf nationaler und regionaler Ebene in europäischen Staaten

Der Kanon der in europäischen Ländern zur Brachflächenrevitalisierung entwickelten bzw. eingesetzten Strategien und Instrumente umfasst die

- Anpassung der bestehenden planerischen Instrumente (z.B. Instrumente der Stadtsanierung) auf spezifische Herausforderungen der Brachflächenrevitalisierung,
- Auflage von eigenständigen Förderprogrammen: eigenständige Programme des Flächenrecyclings bestehen in Großbritannien, Deutschland (Nordrhein-Westfalen, Sachsen), Frankreich (Nord-Pas de Calais, Lothringen), den Niederlanden und Belgien/Wallonien, ein Programm in Flandern ist in Vorbereitung,
- indirekte Nutzung sektoraler Instrumente (Altlasten, Denkmalschutz, Wirtschaftsförderung etc.) für die Brachflächenrevitalisierung.

In *Frankreich* ist die Brachflächenrevitalisierung schon seit dem Jahr 1980 Bestandteil der *Planverträge* („contrat de plan“) zwischen Zentralstaat und Region mit Co-Finanzierungen aus Mitteln der EU. Im Vordergrund steht die Unterstützung des wirtschaftlichen Strukturwandels, die Modernisierung der städtischen Gebiete und industriellen Monostrukturen.

Abbildung: Reservefläche in Lothringen



Foto: Uwe Ferber.

Beispielhaft für das französische Vorgehen ist die montanindustriell geprägte Region Lothringen. Nach der Stilllegung von Stahlwerken und Zechen und dem Verlust von über 60.000 Arbeitsplätzen im Zeitraum von 1975 bis 1990 entstanden Brachflächen in einer Größenordnung von ca. 3.500 Hektar (vgl. EPML 1996). Im Zeitraum von 1987 bis 1998 konnten ca. 3.350 Hektar dieser Flächen aufbereitet werden.

In der (zum damaligen Zeitpunkt nicht unumstrittenen) Anerkennung der Tatsache, dass für den überwiegenden Teil der Brachflächen keine kurzfristige Nachnutzung zu erwarten war, konzentrierte sich die Strategie auf eine schnelle Verbesserung des lokalen Erscheinungsbildes durch Abbruchmaßnahmen und eine Zwischengestaltung der Flächen. Ein weitergehendes Flächenrecycling hätte weitaus höhere Kosten zur Folge gehabt und wurde daher erst mittel- und langfris-

tig als Aufgabe angesehen. Im Mittelpunkt stand somit zunächst die Überwindung des durch die Brache entstandenen negativen Images von Städten und Region.

Die sogenannte summarische Aufbereitung („requalification sommaire“) erhielt somit – bezogen auf den öffentlichen Mitteleinsatz im Gesamtportfolio der Brachen – Vorrang vor unmittelbaren Nachnutzungsprojekten. Sie beinhaltet:

- Abbruch von Gebäuden und Anlagen,
- Terrassierung, Massenausgleich und Zwischenbegrünungsmaßnahmen bis hin zur Nutzung von Pflanzen als Bio-Indikatoren für eventuell verbliebene Bodenbelastungen,
- Erschließung durch Fußwege,
- Sicherung von Altlasten unter weitestmöglicher Anwendung des Verursacherprinzips.

Die so aufbereiteten Flächen werden in einen regionalen Flächenpool eingebracht. Alleiniger Programmträger ist bis heute die regionale Entwicklungsgesellschaft (EPML). EPML hat alle montanindustriellen Brachflächen übernommen, führt die Sanierungsmaßnahme gemäß der beschriebenen Zielsetzung durch und unterstützt die Kommunen durch Planungs- und Leistungsdienstleistungen für eine weitergehende Nachnutzung. Mit der finanziellen Hilfe des französischen Staates, der Region Lothringen, der EU und aus Eigenmitteln des EPML – mittels einer regionalen Grundsteuer erhoben – wurden im Zeitraum von zehn Jahren insgesamt 800 Mio. FF mobilisiert. Der Anteil der europäischen Mittel lag bei ca. einem Drittel.

Bis zum Jahr 2001 konnten schon 30 Prozent der Flächen für gewerbliche oder industrielle Zwecke nachgenutzt werden, 22 Prozent sind verfügbare und zwischengestaltete Reserveflächen, 17 Prozent öffentliche Grünflächen, 27 Prozent rekultiviert und vier Prozent für Wohnungsbau nachgenutzt (vgl. CLARINET 2001).

Aufgrund der starken Position der EPML gelang der Erwerb der Brachen von den Grundstückseigentümern der Montanindustrie zu günstigen Einstandspreisen. Zugleich wurden spekulative Teilverkäufe durch den Eigentümer verhindert. Die hier verfolgte Strategie war somit beispielhaft in der Bündelung von Interessen der privaten Grundstückseigentümer, der Kommunen und aller sonstiger Beteiligten in einem koordinierten Netzwerk des regionalen Flächenmanagements.

In *Großbritannien* steht die Brachflächenrevitalisierung schon seit den 1960er-Jahren auf der Agenda. Als unterstützende Instrumente stehen zur Verfügung:

- Einsatz der räumlichen Planung,
- technische Unterstützung,
- finanzielle Hilfen an private und öffentliche Projektträger,
- direkte Übernahme von Projekten durch staatliche Institutionen.

Die Unterstützung des Flächenrecyclings im Rahmen der *räumlichen Planung* zielt auf Restriktionen für „Grüne Wiesen“-Projekte und die Bevorzugung von Innenentwicklungsvorhaben auf Industriebrachen. Dies geschieht auf unterschiedlichen Bezugsebenen:

- der nationalen Ebene durch staatliche Planungsrichtlinien und Verordnungen,
- der regionalen Ebene durch interkommunale Abstimmungen und die regionalen Entwicklungsagenturen, die für die regionale Strukturplanung verantwortlich sind,
- der kommunalen Ebene (Counties and Districts) durch „Struktur-, Flächennutzungs- und Bebauungspläne“,
- innerhalb der Genehmigungsverfahren für einzelne Projektvorhaben durch die Kommunen, wobei hier in der Regel die Konformität der Entwicklung mit übergeordneten Planungsebenen zu beachten ist.

Von besonderer Bedeutung ist die neue Verordnung zur Verträglichkeitsprüfung von Entwicklungsvorhaben auf der „grünen Wiese“ (Planning Policy Guidance Nr. 3 – „Housing“) (vgl. DETR 2000). Durch die Verordnung müssen die Kommunen vor der Genehmigung neuer Wohnungsbauvorhaben auf der „grünen Wiese“ prüfen, ob geeignete Brachflächen bzw. innerstädtische Entwicklungsflächen zur Verfügung stehen (Sequential Approach).

Zur *technischen Unterstützung* werden seitens der Regierung und der privaten Industrie Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie Pilotprojekte gefördert. Hemmnisse für das Flächenrecycling sollen abgebaut werden, indem:

- die Erforschung und Entwicklung neuer Sanierungstechnologien vorangetrieben wird,
- Initiativen zur kooperativen Einbeziehung der Bauherren und der Immobilienwirtschaft unterstützt werden,
- ein privates Versicherungssystem für kontaminierte Grundstücke unterstützt wird,
- ein Qualitätsstandardsystem für das Flächenrecycling aufgebaut wird,
- eine Reihe ergänzender Aktivitäten, wie der gezielte Grundstückskauf für große Entwicklungsvorhaben oder Reformen beim Vorkaufsrecht durch die öffentliche Hand, gefördert werden.

Flächenrecyclingprojekte sind darüber hinaus *direkt förderfähig*, wenn hierdurch die zuvor festgelegten sozialen, ökonomischen oder ökologischen Programmziele erreicht werden. Diese Unterstützung kann verschiedene Formen annehmen:

- direkte Mittelbereitstellung für Teile des Gesamtprojektes oder als Zwischenfinanzierung,
- Unterstützung bei der Kreditaufnahme z.B. durch Bankbürgschaften oder die Übernahme von Zinsen,
- sonstige Garantieleistungen,
- partnerschaftliche Projekte mit der öffentlichen Hand auf Grundlage einer gemeinsamen Risikoteilung.

Direkte Fördermittel werden durch die Zentralregierung bzw. deren regionale Agenturen bereitgestellt, durch „English Partnerships“, durch das Netzwerk der regionalen Entwicklungsagenturen, oder durch die Welsh Development Agency und Scottish Enterprise. Neben diesen nationalen Quellen stehen Finanzmittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (in Ziel 1- und Ziel 2-Gebieten) sowie der operationellen Programme der EU zur Verfügung.

Darüber hinaus werden von den öffentlichen Entwicklungsagenturen und den Kommunen Flächenrecyclingprojekte unter eigener Regie durchgeführt, wie z.B.:

- vollständige Flächen- und Immobilienentwicklungen,
- Baugrundaufbereitung zu „Plattformen“, die im Anschluss schrittweise von privaten Entwicklern in Anspruch genommen werden können,
- einfache Abbruch- und Beräumungsprojekte,
- Übernahme von Arbeiten zur inneren und äußeren Erschließung der Brachflächen.

Besonderes Augenmerk der Zentralregierung genießt der Osten Londons, in dem sich die Gebietskörperschaften zu einer übergreifenden Entwicklungsagentur, der Thames Gateway London Partnership zusammengeschlossen haben. Die in diesem Gebiet großflächig vorhandenen Brachflächen sollen helfen durch Wohnungsbauvorhaben den angespannten Markt zu entlasten.

Die Bedeutung des Themas Brachflächenrevitalisierung in Großbritannien zeigt sich darin, dass die nationale Brachflächenstrategie (National Brownfield Strategy) zentraler Bestandteil des nationalen Nachhaltigkeitsprogramms ist. Mit einem integrierten managementorientierten Politikansatz soll unter anderem erreicht werden, dass bis 2008 60 Prozent der neuen Wohneinheiten auf Brachflächen entstehen. Ein weiterer Bestandteil dieser Strategie ist der „Land Restoration Trust“. Er hat die Aufgabe, Brachflächen ohne Folgenutzungsperspektiven aufzukaufen, für gemeinnützige – insbesondere naturnahe – Folgenutzungen aufzubereiten und langfristig zu unterhalten. Partner im Fonds sind die nationale Entwicklungsagentur „English Partnerships“, die nationale Forstagentur (Forestry Commission), die Umweltagentur (Environment Agency) und die gemeinnützige Freiwilligenorganisation „Groundwork“.

Die *Niederlande* sind aufgrund einer starken Flächennachfrage und geringer Betroffenheit von (montan-) industriellen Strukturbrüchen der vergangenen Dekaden nur in relativ geringem Umfang mit klassischen Industriebrachen konfrontiert. Nach der Begriffsfestlegung des Wohnungsbauministeriums sind städtische Brachflächen aufgelassene industrielle Grundstücke und Gebäude in Gebieten mit zumeist sozialen, ökonomischen und räumlichen Strukturschwächen (vgl. Ministry of Housing, 1998). Eine gezielte Revitalisierung und urbane Entwicklung erfolgt im Rahmen der Stadtsanierung. Hierbei liegen in den niederländischen Kommunen schon umfangreiche Erfahrungen im Umgang mit kleinteiligem Nutzungswandel auf Brachflächen vor. Die Maßnahmen werden nicht zuletzt durch die relativ hohen Bodenpreise für innerstädtische Flächen unterstützt.

Flankierend setzt die traditionell relativ rigide niederländische Raumordnungspolitik auf eine Verknüpfung von Verkehrs- und Wohnungspolitik und damit auf ein Konzept räumlicher Konzentration. Nach dem Nachtrag zur vierten Note über die Raumplanung (VINEX) sollen im Zeitraum von 1995-2005 80 Prozent der neuen Wohnungen in insgesamt elf städtischen „Knoten“ entwickelt werden. Dies hat die Nachnutzung von Brachflächen für das Wohnen weiter in den Mittelpunkt gerückt. Die Regierung bindet die Förderung der Projekte an eine städtebauliche Mindestdichte von 30 WE/ha. Auch angesichts einer – auch planungsbedingt – starken Funktionstrennung in den Niederlanden werden die Potenziale für die Nachverdichtung und Mischung von Gewerbegebieten durch das Wohnen diskutiert und hoch eingeschätzt.

Zur planerischen Umsetzung der Projekte wird ein integriertes Verfahren unter Einbeziehung der politischen Entscheidungsebene und aller betroffenen Verwaltungsebenen durchgeführt. Das

Ergebnis ist ein konzeptionelles „Baukastensystem“, in dem die staatliche Verwaltung, die Provinzen und Gemeinden ihnen zugeordnete Aufgaben und Verpflichtungen haben. Die benötigten Investitionskosten für die Sanierung werden in der Regel weit von den erzielten Gewinnen übertroffen. In der Konsequenz strebt die öffentliche Hand eine weitestmögliche Überlassung der Aufgaben des Flächenrecyclings inklusive der Altlastensanierung an private Firmen und Grundstückseigner an.

Wichtigste Finanzierungsquelle ist die BELSTATO Stadterneuerungs-Stiftung (ca. 350 Mio. Euro pro Jahr über den Zeitraum von 1990-2005). Weitere Fachprogramme, wie StiREA, fördern im Rahmen der Stadtentwicklungsstrategien speziell den Dienstleistungs- und Einzelhandelssektor in den Innenstädten. Förderfähig ist nur eine aufeinander abgestimmte Kombination von Einzelmaßnahmen, die die wirtschaftliche Struktur der Städte stärken, wie z.B. das Flächenrecycling und die Entwicklung von Dienstleistungsflächen in besonders strukturschwachen Gebieten. Ein Einzelprojekt kann somit Zuschüsse aus einer Reihe verschiedener Fachprogramme erhalten.

Seit einigen Jahren zielt die niederländische Umweltpolitik auf die „externe Integration“, das heißt die möglichst breite Sensibilisierung aller Politikbereiche für die Umweltbelange und die damit verbundenen Kosten. Viele daraus abgeleitete Einzelprojekte haben so schon die anfallenden Kosten für die Behandlung von Altlasten integriert. Dies gilt z.B. auch für den oben genannten StiREA-Fonds. Das Bodenschutzgesetz stellt Fördermittel für die Altlastensanierung in Höhe von ca. 200 Mio. Euro pro Jahr bereit. Bei besonders schwerwiegenden Schadensfällen bzw. bei dringender Gefahrenabwehr greift zunächst das Verursacherprinzip. Ist der Verursacher nicht bekannt, haftet der Eigentümer/Pächter für Erkundung, Sanierungsplanung und Sanierung. Wenn der Verursacher oder Eigentümer dies verweigert, kann die Regierung eine Ersatzvornahme durchführen. Diese rechtliche Absicherung greift jedoch nur in Ausnahmefällen. Die Provinzen legen in Sanierungsprogrammen prioritär zu finanzierende Projekte fest.

In den anderen kleineren Mitgliedsstaaten und Regionen, wie *Flandern*, *Wallonien*, *Österreich* und *Irland*, werden Instrumente der Brachflächenrevitalisierung vorwiegend mit staatlicher Hilfestellung auf regionaler oder kommunaler Ebene entwickelt und eingesetzt.

So hat die Regionalregierung der von Zersiedlungstendenzen gekennzeichneten Region *Flandern* ein neues Landesplanungsgesetz mit restriktiven Zielvorgaben für die Flächenausweisung verabschiedet. In einem Zonierungsplan wurden Vorrangflächen für Industrie und Gewerbe, Landwirtschaft, Wohnungsbau etc. festgelegt. Die indirekte Wirkung der Zonierung war eine Flächenverknappung für Industrie- und Gewerbeflächen, wodurch ein Anreiz zum Flächenrecycling auch auf kontaminierten Standorten erzielt wurde. Die Umweltagentur OVAM wurde im Rahmen von Pilotvorhaben mit dem Ankauf und der (Altlasten-)Sanierung beauftragt.

In der Nachbarregion *Wallonien* wurde aufgrund der montanindustriellen Vergangenheit schon früher auf die umfangreichen Brachflächen reagiert. Der aktuelle Bestand wird auf ca. 9.000 Hektar geschätzt. In Anwendung des Verursacherprinzips wurde schon 1978 ein Gesetz verabschiedet, welches den Eigentümer zur Wiederaufbereitung der Brachen verpflichtet – dies konnte praktisch aber von den zuständigen Raumordnungsbehörden nicht durchgesetzt werden. Die Regionalregierung hat deshalb im Jahr 2001 eine neue Initiative zur Brachflächenrevitalisierung gestartet. Auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes von 1997 wird eine Liste von prioritär aufzubereitenden Brachflächen in der Gesamtregion erstellt. Für die auf der Liste enthaltenen Flächen besteht nach einer formellen Gebietsabgrenzung die rechtliche Handhabe zur Beräu-

mung und Zwischenbegrünung durch einen von der Region beauftragten Projektträger im Wege der Ersatzvornahme zu Lasten des Eigentümers (www.mrw.wallonie.be).

In *Irland* wird unter Begleitung durch das Ministerium für Umwelt und kommunale Angelegenheiten sowie der irischen Umweltagentur (EPA) die Erneuerung von altindustriellen Gebieten vorangetrieben. Das Flächenrecycling ist grundsätzlich Bestandteil der städtebaulichen Erneuerung. Ein nationaler Rahmenplan designiert ausgewählte Erneuerungsgebiete. Voraussetzung für die Aufnahme in den Plan ist die integrative Lösung planerischer, ökologischer, ökonomischer und sozialer Probleme zur Erneuerung des betroffenen Gebietes. Seit einer Verordnung aus dem Jahre 1998 sind die Kommunen für die Auswahl der Gebiete, die Prioritätensetzung und die Zusammenfassung aller Teilmaßnahmen in einen integrierten Strukturplan „Integrated Area Plan“ (IAP) verantwortlich. Die Kommunen bedienen sich z.B. in Dublin staatlich eingesetzter Entwicklungsagenturen zur Durchführung der Maßnahmen.

In *Österreich* werden Instrumente zur Brachflächenrevitalisierung maßgeblich von den Kommunen beeinflusst. Ein Beispiel hierfür ist die Stadt *Wien*. Seit die Entwicklung peripherer Grundstücke auf der „grünen Wiese“ immer zeit- und kostenintensiver geworden ist, besteht ein erhöhtes Interesse an der Nachnutzung innerstädtischer Brachflächen. Der Verkauf von ehemaligen Betriebsgrundstücken hilft den Betrieben bei ihrer Umstrukturierung und trägt zudem zur Reduktion des „Landverbrauchs“ bei. Für die Nachnutzung dieser Brachflächen werden von der Stadt Wien zwei Programme, der Wirtschaftsförderfonds (WWFF) für Gewerbe- und Dienstleistungsflächen und der Stadterneuerungsfonds (WBST) für Wohnungsbau, genutzt. Die Fonds werden für den Ankauf, die Grundstücksordnung und Erschließung der Flächen eingesetzt, wobei nicht grundsätzlich zwischen dem Einsatz beider Fonds getrennt wird. Die Aktivitäten schließen die direkte Vergabe von Zuschüssen mit ein. Die Abstimmung zwischen Stadtplanung, der Fondsverwaltung und den Projektentwicklern verläuft weitgehend reibungslos.

Nach einer aktuellen Studie des österreichischen Umweltbundesamtes wird der Gesamtbestand industrieller Brachflächen in Österreich auf ca. 5.900 Flächen mit insgesamt ca. 13.400 Hektar geschätzt (vgl. Umweltbundesamt Österreich 2004). Das Umweltbundesamt empfiehlt, die Brachflächenrevitalisierung auch auf der Bundesebene stärker in den Blickpunkt zu rücken, etwa durch die Honorierung ökologischer Leistungen durch den Finanzausgleich und die Schaffung speziell auf Altlastensanierung und Flächenrecycling ausgerichteter Rechtsgrundlagen.

In der *Schweiz* (die obwohl nicht Mitgliedsstaat, mit der EU in der Raumentwicklung über INTERREG-Projekte zusammenarbeitet) wurden 2000 in einem Expertenbericht („Motion Nabholz“) eine mangelnde überörtliche Standortplanung und Vollzugsdefizite der Raumplanung als Ursachen für fehlende Erfolge im haushälterischen Umgang mit dem Boden diagnostiziert. Die 2002 aufgelegte „Strategie Nachhaltige Entwicklung“ des Bundesrates beinhaltet dementsprechend ein Maßnahmenprogramm zur nachhaltigen Raumplanung, das prioritär das Ziel verfolgt, insbesondere durch Impulse für verstärkte interkantonale und interkommunale Planung die Vollzugsdefizite der schweizerischen Raumplanung zu beheben und zu einer forcierten Innenentwicklung beizutragen. Dies ist verknüpft mit einer 2001 aufgelegten Agglomerationspolitik, die die Förderung von 25 Modellvorhaben/Agglomerationsprojekte in 20 Agglomerationen beinhaltet. Neben der Initiierung und Institutionalisierung von Kooperationen decken die Projekte das komplette Themenspektrum regionaler Entwicklung, insbesondere also auch das Flächenrecycling, ab. Auf Bundesebene wurde im Rahmen der Agglomerationspolitik parallel von ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) und BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) ein Projekt zur Brachflächenrevitalisierung aufgelegt, in dessen Rahmen einerseits eine

Bestandsaufnahme der Industriebrachen in der Schweiz durchgeführt, andererseits ein Projekt-schema zur Koordinierung und Finanzierung von Projekten der Brachflächenrevitalisierung entwickelt wurde (vgl. ARE 2004 I-III). Das Ziel der konkreten Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen und damit auch der Wiedernutzung von Industriebrachen wurde im „Realisierungsprogramm 2004-2007 – Maßnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik“ festgehalten. Ebenfalls wurde vorgesehen, „exemplarische Projekte und Prozesse“ zu unterstützen.

Im Zentrum der 2004 publizierten Studie „Brachliegende Schweiz – Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen“ des ARE und des BUWAL steht die Umnutzung von Industriebrachen in urbanen Gebieten der Schweiz. Das Dokument soll als Grundlage für die gezielte Förderung der Brachflächenrevitalisierung dienen und umfasst neben einer Bestandsaufnahme bezüglich Lage, Größe und Nutzungen der Industriebrachen auch Informationen über deren Bodenbelastungen sowie Schätzungen zum finanziellen Aufwand der notwendigen Altlastensanierungen. In der Erhebung wurden Flächen von mindestens einem Hektar Größe berücksichtigt – gemäß den Hochrechnungen der Studie finden sich etwa 380 solcher Areale mit einer Gesamtfläche von ca. 17 Mio. Quadratmetern in der Schweiz. Obwohl das Lagepotenzial der Gebiete meist positiv bewertet wird und notwendige Altlastensanierungen in einer Umfrage zwar als kostenaufwändig, nicht aber als hinderlich eingeschätzt werden, mangelt es an der Umnutzung der Flächen. Gründe hierfür werden vor allem im mangelnden Interesse seitens potenzieller Investoren sowie in planungsrechtlichen Gegebenheiten (insbesondere in der Inflexibilität der örtlichen Bau- und Zonenregelungen) gesehen. Um die Umnutzung von Industriebrachen voranzubringen wären in erster Linie eine verstärkte Bewusstseinsbildung sowie mehr Eigeninitiative seitens der zuständigen Behörden von Nöten. Vorgeschlagen wird auch das Einrichten einer Anschubfinanzierung, um Arealbesitzern die Altlastensanierung sowie die Erbringung planerischer Vorleistungen zu erleichtern.

Gemeinsam streben BUWAL und ARE eine Verbesserung der derzeit als mangelhaft bezeichneten Informationslage an. Hierdurch sollen Interesse und Akzeptanz bezüglich Umnutzungsprojekte seitens der Behörden, Privatwirtschaft und Bevölkerung gefördert werden. Zu diesem Zweck werden Workshops vorgesehen, im Rahmen derer Fachleute des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie solche aus der Privatwirtschaft, Projektentwickler und Investoren Kontakte aufbauen und Erfahrungen austauschen können. Des Weiteren soll die Koordination zwischen Raumplanung und Umweltgesetzgebung kontinuierlich verbessert werden. Das ARE selbst erarbeitet derzeit einen Aktionsplan für eine nachhaltige räumliche Entwicklung, dessen Hintergrund die „Motion Nabholz“ und die „Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002“ sind. Auch versucht das ARE in Zusammenarbeit mit Städten und Kantonen eine Anpassung der Nutzungsplanungsinstrumente, um deren Flexibilität zu erhöhen und Verfahrenslaufzeiten zu verringern. Somit soll ein weiteres, von vielen Befragten angeführtes Hindernis reduziert werden, nämlich „unpassende planerische Rahmenbedingungen (Zonenplan)“ (vgl. DISP 160, ARE/BUWAL 2004, BUWAL 2006).

In *Italien* und *Spanien* sind relevante Anteile des Flächenrecyclings in Programmen zur Altlastensanierung enthalten. In *Italien* wurde 1986 eine erste Liste hoch kontaminierter Flächen zur Altlastensanierung aufgestellt, 1998 wurde eine erweiterte Liste der „Flächen von nationalem Interesse“ – kontaminierte Standorte mit spezifischen Problemstellungen (Lage, Ausdehnung, hohe Bodenbelastung, ökonomische und soziale Missstände oder zeitliche Dringlichkeit) – zur Förderung der Altlastensanierung vorgesehen, 1999 schließlich wurden verbindliche Standards für die Altlastensanierung vorgelegt. Obwohl die Altlastensanierung den Fokus der Gesetzge-

bung bildete, hat sich die Perspektive zunehmend auf das Flächenrecycling bzw. die Wiedernutzung der kontaminierten Standorte verschoben. Auf einer Reihe der – zum Teil sehr großflächigen – geförderten Standorte haben sich inzwischen Projekte des Flächenrecyclings mit starker (regionaler) planerischer Fundierung und zum Teil Elementen von PPP entwickelt (vgl. La Greca 2004). Beispiele hierfür sind Venedig (Porto Marghera), Neapel (ehemaliges Stahlwerk Bagnoli), Mailand (ehemaliges Messegelände Rho), Gela und Priolo. Die zurzeit bestehende Prioritätenliste soll nach der vollständigen Erarbeitung von regionalen und nationalen Altlastenkatastern ausgeweitet werden.

In den 2004 der EU beigetretenen Ländern Mittel- und Osteuropas ist der Brachflächenbestand nach dem Ende der Planwirtschaften überwiegend hoch. Nunmehr sind aber sowohl in einigem Umfang strukturpolitische Mittel der EU für die Brachflächenrevitalisierung verfügbar als auch relativ hohe wirtschaftliche Wachstumsdynamiken mit entsprechend hoher Flächennachfrage gerade auch für industrielle Nutzungen vorhanden, so dass durchaus günstige Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Brachflächenrevitalisierung gegeben sind. Allerdings müssen die rechtlichen, planerischen und fachlichen Grundlagen zum Teil noch (weiter) entwickelt werden.

In *Polen* ist besonders der Fonds für Umweltschutz und Wasserwirtschaft für das Flächenrecycling relevant. Der Fonds bündelt auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen, also auf Ebene von Gesamtstaat, Region (Voivod), Kreis (Poviat) und Kommune, Mittel für ein breites Spektrum von Aufgaben, zu denen auch die Brachflächenrevitalisierung gehört und ermöglicht so die abgestufte Prioritätensetzung für Projekte verschiedener Dimension (vgl. RESCUE 2004).

In *Tschechien* wurde eine nationale Brachflächenstrategie (vgl. Ministry of Finance of the Czech Republic 2004) als Grundlage eines nationalen Brachflächenprogramms vorgelegt. Auf Basis von Pilotstudien in zwei Regionen wird davon ausgegangen, dass der Bestand an Industriebrachen in Tschechien insgesamt ca. 10.000 Flächen mit insgesamt über 30.000 Hektar umfasst. Angestrebt wird ein regionalisiertes Brachflächenprogramm. In den Regionen sollen der Bestand an Brachflächen erhoben und Kompetenzteams für die Brachflächenrevitalisierung eingerichtet und – verzahnt mit der regionalen Planung – Prioritätenlisten für die Revitalisierung in regionalen Brachflächenstrategien erarbeitet werden. Auf nationaler Ebene werden Pilotprojekte initiiert und eine Entwicklungsagentur (CzechInvest) als Dienstleister für das Flächenrecycling eingerichtet. Wesentliche Finanzierungsgrundlage ist die Europäische Strukturpolitik.

5. Exkurs: Brachflächenrevitalisierung in den Vereinigten Staaten

In den Vereinigten Staaten sind nach einer Erfassung der „United States Conference of Mayors“ (USCM) ca. 21.000 Brachflächen in den 232 Mitgliedsstädten registriert (vgl. Tomerius 2000). Schätzungen gehen insgesamt von 400.000 Einzelflächen aus. Vor diesem Hintergrund haben sich in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche Initiativen zur Brachflächenrevitalisierung vorwiegend auf Ebene der Kommunen und der Bundesstaaten entwickelt.

Auf Initiative der nationalen Umweltagentur EPA wurde 1998 eine wirtschaftspolitische Initiative zur Revitalisierung von Industriebrachen gestartet und ein Handlungsrahmen „Industriebrachen 1998“ vorgelegt. Die Initiative zielt auf die Unterstützung der Bundesstaaten, der Städte und Gemeinden, sonstiger Organisationen bis hin zu Privatpersonen bei der Entwicklung und Durchführung von Projekten des Flächenrecyclings. Hierbei sind Maßnahmen zur Vermeidung von Industriebrachen ebenso eingeschlossen, wie die Bodensanierung und Folgenutzung (vgl. EPA 1998).

Flankiert wird dies durch ein im Jahr 2001 aufgelegtes eigenständiges bundesstaatliches „Brachflächenförderprogramm“ der amerikanischen Umweltagentur EPA sowie von städtebaulich orientierten Förderprogrammen des Departement of Housing and Urban Development (HUD). Die politische Priorität dieses Programms wird daran deutlich, dass es sogar in einem der drei Fernseh-Rededuellen der Präsidentschaftskandidaten im Wahlkampf 2004 Erwähnung fand.

Als Bestandteil des Programms unterstützt die EPA Pilotprojekte. Hierdurch sollen Modelle des Flächenrecyclings entwickelt und getestet sowie rechtlicher Reformbedarf identifiziert werden. Ebenso sollen kooperative Verfahren zwischen öffentlichem und privatem Sektor gefördert werden. Die Pilotprojekte sollen damit eine Katalysatorwirkung für die nachhaltige Entwicklung von Industriebrachen entfalten.

Die Vorhaben werden durch staatliche Mittel der EPA finanziert und sollen für die Kommunen Anreize zur Projektentwicklung geben. Darüber hinaus werden in der Anfangsphase Hilfestellungen bei technischen Fragen bis hin zur Kapitalmarktberatung gegeben. Mit diesen Initiativen der EPA werden sowohl der Aufbau fachlicher Kompetenzen zum Flächenrecycling als auch die dauerhafte Implementierung des Flächenrecyclings in den kommunalen Gebietskörperschaften angestrebt.

Das im Jahr 2001 aufgelegte Förderprogramm „Brownfields“ umfasst ein jährliches Volumen von ca. 160 Mio. US-\$ und wird durch weitere direkte und indirekte Beihilfen der Bundesstaaten und der Kommunen flankiert.

Die Brachflächen befinden sich zum überwiegenden Teil in privatem Eigentum und werden nicht zuletzt aufgrund von Haftungsrisiken für Altlasten nicht entwickelt. In der Konsequenz zielen die Instrumente zur Brachflächenrevitalisierung in erster Linie auf die Mobilisierung privaten Kapitals durch ökonomische Anreize in Form von steuerlichen Vergünstigungen, die Umschichtung traditioneller Förderprogramme (z.B. Straßenbau etc.) auf die Brachflächerevitalisierung oder die Hilfe bei der Beschaffung von Fremdkapital. Begünstigt durch die größere Flexibilität lokaler Gebietskörperschaften und der Bundesstaaten zur Einführung von Steuern ist bei den steuerlichen Anreizen im Gegensatz zu Europa eine große Vielfalt zu beobachten. Steuerliche Erleichterungen in „Unternehmenszonen“ werden z.B. auf

- Sanierungskosten für Altlasten,
- Sanierung von Baudenkmälern,
- Sozialen Wohnungsbau,
- Ausweisung von Industriegebieten,
- Soziale Aktivitäten

gewährt. In einzelnen Staaten sind Befreiungen oder Abschläge von der Grundsteuer für Altlastensanierungen möglich. Ebenso besteht die Möglichkeit, steuerlich begünstigte Fonds für die Sanierung und Erschließung von Brachflächen aufzulegen (vgl. Ferber, Tomerius 2003).

Als besonders wirksames Instrument haben sich die sogenannten „Tax Increment Finance“ Zonen (TIF) erwiesen. Sie nutzen den Mechanismus, welcher die Grundsteuern in den Vereinigten Staaten laufend an die aktuellen Verkehrswerte koppelt. Mit der erfolgreichen Realisierung eines Brachflächenprojektes würde die Grundsteuerbelastung der Fläche deutlich steigen. Mit der Ausweisung einer TIF-Zone wird die Grundsteuer auf den entwicklungsunbeeinflussten Wert festgelegt, die zu erwartenden Mehreinnahmen durch das Projekt werden für Entwicklungsmaßnahmen im Gebiet bereitgestellt. Hierfür werden für Kommunen und Investoren zinsgünstige Kredite angeboten. Die Ausweisung eines TIF wird durch ein staatliches Gesetz geregelt.

Ein weiteres Instrument ist die Haftungsübernahme für Restrisiken der Altlastensanierung: In verschiedenen Staaten der USA (z.B. New Jersey) besteht die Möglichkeit der Freistellung von Restrisiken aus der Altlastensanierung. Grundlage ist ein mit der staatlichen Umweltbehörde ausgehandeltes „Memorandum of Agreement“, das vergleichbar zu einem städtebaulichen Vertrag Rechte und Pflichten der beteiligten öffentlichen und privaten Partner regelt. Dem Memorandum folgt ein sogenannter „letter of no further action“. Dieser schließt weitergehende Forderungen der Umweltbehörden aus und vermindert somit das Entwicklungsrisiko. Treten weitere Schadensfälle auf und ist ein Rückgriff auf den Verursacher nicht möglich, tritt die Umweltverwaltung in die Haftung ein.

6. Fazit und Schlussfolgerungen für Planspiele

6.1 Wesentliche Ergebnisse der Expertise

Die Europäische Union setzt mit der Ausgestaltung der Regional-, Umwelt- und Wettbewerbspolitik wesentliche Vorgaben für Brachflächenrevitalisierung und Flächenmanagement. Insbesondere die Europäische Strukturpolitik spielt als Finanzierungsinstrument für das Flächenrecycling in weiten Regionen Europas eine erhebliche Rolle. Die anstehende Umstrukturierung der Regionalfonds der EU für die Förderperiode ab 2007 ist damit eine wichtige Rahmenbedingung für die Brachflächenrevitalisierung auch in Deutschland.

Die Zusammenstellung der nationalen Herangehensweisen an das Flächenrecycling in Europa verdeutlicht, dass dem Problemfeld zunehmende Aufmerksamkeit zuteil wird. Die Perspektive hat sich zunehmend von der Altlastensanierung auf das Flächenrecycling aufgeweitet, Initiativen sind in der Regel Antworten zum Umgang mit den Problemen auf lokaler und regionaler Ebene und werden im Rahmen von nationalen Programmen aufgegriffen.

Aus europäischem Blickwinkel – und dies gilt auch bei einer Übertragung auf die deutsche Ausgangslage – wird deutlich, dass es wahrscheinlich kein einheitliches allgemeingültiges Modell einer effektiven Brachflächenrevitalisierung im Rahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft geben wird. Dies ist bedingt durch die sehr unterschiedlichen Planungssysteme und -traditionen, jedoch auch durch die immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Im allgemeinen Überblick zeigt sich so zum Beispiel, dass in Regionen mit starken Immobilienmärkten die Kosten des Flächenrecyclings vom erzielbaren Projektgewinn in den meisten Fällen getragen werden können. Metropolenregionen benötigen somit spezifische Programme unter Einbeziehung von unterschiedlichen Trägermodellen (öffentlich, Public Private Partnership, privat), während in Regionen mit niedrigerem Bodenpreisniveau eine stärkere direkte öffentliche Intervention von Nöten ist.

Von besonderem Interesse für die Instrumentenwahl sind die langjährigen Erfahrungen bei der Brachflächenrevitalisierung in den traditionellen Industrieregionen Europas, insbesondere Englands und Frankreichs, die nachfolgend im Einzelnen dargestellt werden.

6.2 Folgerungen für die Organisation und den Ablauf von Planspielen

Aus den in dieser Expertise aufgearbeiteten internationalen Erfahrungen mit Brachflächenrevitalisierung und Flächenrecycling ergeben sich vor allem Anregungen für Planspiele zur Prüfung neuer innovativer Instrumente.

6.3 Instrumentelle Empfehlungen für Planspiele

6.3.1 England: Sequential Approach und Zielvorgaben zur Innenentwicklung

Die aktuelle Planungsrichtlinie (Planning Policy Guidance note on housing – vgl. ODPM) beinhaltet einen „sequential approach“ bei der Neuinanspruchnahme von Flächen. Erforderlich ist der Nachweis der Nichtverfügbarkeit von geeigneten Innenentwicklungspotenzialen bzw. Brachflächen („Previously Developed Land“) für das jeweilige Vorhaben. Hierdurch soll im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung die Nachnutzung von innerstädtischen Brachen gefördert

und die Flächeninanspruchnahme verhindert werden. Zielvorgabe ist die Realisierung von 60 Prozent aller Wohnungsbauvorhaben auf Brachflächen bis zum Jahr 2008. Begleitend wurde mit der National Land Use Database (NLUD) ein nationales Flächeninformationssystem aufgebaut, das die Zielerreichung überprüfbar macht.

Das 60-Prozent-Ziel entspricht in etwa der derzeitigen Innenentwicklungsquote, im Jahr 2001 konnte eine Quote von 61 Prozent erreicht werden. Die hohe Quote trägt dem Sachverhalt Rechnung, dass sich in Großbritannien inzwischen eine relativ routinierte Praxis der Brachflächenrevitalisierung herausgebildet hat, auf die bei den Zielvorgaben aufgebaut werden kann. Zudem sind insbesondere im wachsenden Großraum London neben Brachflächen kaum noch Flächenressourcen für Wohnungsbauvorhaben nutzbar. Das Instrument des „sequential approach“ ist angesichts der angespannten englischen Wohnungs- und Bodenmärkte dennoch umstritten, zumal insbesondere in den südlichen Landesteilen Wohnungsmangel herrscht (vgl. Albers 2002, v. Haaren/Nadin 2003, Harrison 2002).

Die Nachweispflicht des sequential approach wirkt als verfahrensbezogene und materiellrechtliche Erschwernis für die Neuinanspruchnahme von Flächen. Mit der englandweiten Zielvorgabe zur Innenentwicklung wird zudem eine verstärkte planerische Initiative auf Ebene der Regionen („plan-led approach“) begründet und ein politisches Ziel formuliert, das vergleichbar dem deutschen „30-ha-Ziel“ eine Eigendynamik im planungsfachlichen Diskurs entwickelt.

Es ist davon auszugehen, dass in wachsenden Regionen der Nachweis der Nichtverfügbarkeit von Innenentwicklungspotenzialen für Projekte ggf. leichter zu führen ist als in schrumpfenden Regionen. Bei in der Tendenz niedrigeren Bodenpreisniveaus in schrumpfenden Regionen sind andererseits die spezifischen Kosten der Brachflächenrevitalisierung schwieriger zu internalisieren bzw. im Rahmen von Entwicklungsprojekten zu erwirtschaften. Ein nicht durch Förderung flankierter Einsatz des Instrumentes kann somit Investitionen hemmen.

Übertragbarkeit: Die Bodenschutzklausel des BauGB wirkt in Deutschland auf Ebene des FNP im Prinzip als Nachweispflicht der Erfordernis von Siedlungserweiterungen, der Nachweis für aus dem FNP entwickelte Bebauungspläne wäre planungssystematisch nur schwer umsetzbar.

6.3.2 England: Land Restoration Trust

Der als Element des nationalen Nachhaltigkeitsprogramms „Sustainable Communities“ 2003 neu gegründete englische „Land Restoration Trust“ hat die Aufgabe, Brachflächen ohne Folgenutzungsperspektiven aufzukaufen, für gemeinnützige – insbesondere naturnahe – Folgenutzungen aufzubereiten und langfristig zu unterhalten. Partner im Fonds sind die nationale Entwicklungsagentur „English Partnerships“, die nationale Forstagentur (Forestry Commission), die Umweltagentur (Environment Agency) und die gemeinnützige Freiwilligenorganisation „Groundwork“ (vgl. English Partnerships 2004-II).

Der Trust hat das Ziel, in einer dreijährigen Pilotphase 1.500 Hektar und in zehn Jahren 10.000 Hektar Flächen zu managen. Die ersten Flächen werden dem Fonds vom „National Coalfield Programme“ übertragen. Der Fonds selbst verfügt über keine öffentlichen Mittel für die Projekte, sondern bedient sich Partnerorganisationen. Finanzierung von Erwerb, Aufbereitung und langfristiger Unterhaltung der Flächen werden entsprechend projektbezogen organisiert, wobei öffentliche Fördermittel aus unterschiedlichen Quellen, Mittel der beteiligten Kommunen, Lottereeinnahmen und Sponsorengelder gebündelt werden.

Hintergrund der Einrichtung des Fonds ist, dass der Gesamtumfang an Brachflächen auf hohem Niveau (ca. 66.000 Hektar) verharrt. Viele dieser Brachflächen befinden sich jedoch im urbanen Umfeld, haben aber keine Folgenutzungsperspektive als Siedlungsfläche. Mit der Einrichtung des Fonds wird dem Sachverhalt Rechnung getragen, dass sowohl aus planerischen Erwägungen (Grüne-Ring-Konzepte, Aufwertung von innerstädtischen Quartieren) als auch aus Kosten-Nutzen-Überlegungen heraus eine Nachnutzung für Wohn- oder Gewerbenutzungen vieler Flächen auch nicht sinnvoll erscheint.

Die Einrichtung des Fonds geht auf eine Initiative der nationalen Regierung zurück. Die Aufnahme von Flächen erfolgt auf Initiative insbesondere durch Kommunen. Der Land Restoration Trust eröffnet eine planerische Perspektive für die Renaturierung von Brachflächen und bietet dafür eine Trägerstruktur an, der sich besonders die Kommunen bedienen können.

Während das Konzept des Trust in wachsenden Regionen besonders zur Freiraumsicherung und zur Verwirklichung von Grünvernetzungs Konzepten auf Brachflächen geeignet ist, bietet es sich in schrumpfenden Regionen mit hohen Brachflächenbeständen als Plattform des Siedlungsrückbaus durch Renaturierung von Brachen ohne bauliche Entwicklungsperspektive an.

Übertragbarkeit: Eine Übertragung des Ansatzes auf die deutschen Verhältnisse ist möglich. Die Einrichtung einer Stiftung für Erwerb, Aufbereitung, Gestaltung und langfristige Unterhaltung von naturnah nachzunutzenden Brachflächen könnte sich besonders in traditionellen Industrieregionen bzw. allgemein in schrumpfenden Regionen mit hohem Brachflächenbestand anbieten. Eingbracht werden könnten insbesondere Restflächen ohne Entwicklungsperspektive/-potenzial öffentlicher oder auch privater Eigentümer, etwa von LMBV, Bundesvermögensverwaltung, RAG. In die Finanzierung könnten insbesondere Bund-/Länder-Mittel der Altlastensanierung einbezogen werden.

Das Instrument ist zum Test im Rahmen von Planspielen grundsätzlich geeignet.

6.3.3 Frankreich: Reserveflächenentwicklung (Requalification Sommaire)

Die traditionellen Industrieregionen Lothringen und Nord-Pas de Calais begrenzen an ausgewählten Standorten die öffentlichen Mittel der Brachflächenrevitalisierung auf die Zwischennutzung der Brache als Reservefläche. Durch die Entscheidung zur Zwischennutzung von Brachflächen in Form von Reserveflächen können in weitaus größerem Maßstab Brachflächen aufbereitet, städtebauliche Missstände zügig überwunden und zugleich die spezifischen Kosten des Flächenrecyclings signifikant gesenkt werden. Allein in Lothringen wurden im Zeitraum von 1987-1998 ca. 3.350 Hektar Brachflächen aufbereitet. Die hierfür erforderlichen Sonderprogramme wurden schon Anfang der 1980er-Jahre eingerichtet und sind Bestandteil der allgemeinen Planverträge („contrat de plan“) zwischen Zentralstaat und Region mit Kofinanzierungen aus Mitteln der EU. Die Strategie zielt auf eine schnelle Verbesserung des visuellen Entwicklungsbildes durch umfassende Abbruchmaßnahmen und eine landschaftsplanerische Zwischengestaltung („summarische Aufbereitung“). Ein umfassendes Flächenrecycling für neue Nutzungen hätte weitaus höhere Kosten zur Folge gehabt und wird daher erst mittel- und langfristig als Aufgabe angesehen. Im Mittelpunkt stand somit zunächst die Überwindung des durch die Brache entstandenen negativen Images von Städten und Regionen. Die so aufbereiteten Flächen werden in einem regionalen Flächenpool von öffentlichen Entwicklungsgesellschaften verwaltet und werden nur im Einzelfall dem freien Grundstücksmarkt überlassen.

Das Instrument wirkt auf Regionalplanung bzw. -entwicklung, Flächeneigentümer und indirekt auf den gesamten Bodenmarkt. Es bezieht Nationalstaat und Region ein, der Vollzug erfolgt durch die regionale Entwicklungsagentur. Durch die Reserveflächenentwicklung werden einerseits negative Wirkungen von Brachflächen gemildert, andererseits Flächen aktiv vom Markt genommen, um vorhandene Flächenüberangebote temporär abzubauen sowie das Angebot langfristig steuern und private Initiative anregen zu können.

Die Entwicklung von Reserveflächen basiert auf spezifischen regionalen Problemlagen: einem hohen, den kurz- bis mittelfristigen Bedarf übersteigenden Bestand an Brachflächen. Diese Ausgangssituation ist in vielen schrumpfenden Regionen gegeben.

Übertragbarkeit: Die Reserveflächenentwicklung erfordert insbesondere eine planerische Differenzierung in der Entwicklungsperspektive der Flächen mit Abgrenzung zur Aufbereitung für die direkte bauliche Wiedernutzung und zur Renaturierung bzw. dauerhaften naturnahen Nutzung. Rechtliche Probleme können sich insbesondere im Hinblick auf Hindernisse zur Beseitigung temporär auf den Flächen entwickelter Grünnutzungen (Biotopschutz, Eingriffsregelung, Baumschutzsatzungen) bei langfristiger (baulicher) Aktivierung der Reserveflächen ergeben.

Die Ausgangslage in den französischen Industrieregionen – umfangreiche Brachflächen in Teilregionen mit geringer Flächennachfrage – ist mit der Situation in einer Reihe von Regionen West- und Ostdeutschlands zu vergleichen. Es stellt sich die Frage, ob durch eine Öffnung bestehender Förderprogramme – z.B. der GA, Stadtumbau Ost – bisher nicht mobilisierte Brachflächen in einen Reserveflächenstatus überführt werden könnten. Denkbar wäre eine Überprüfung dieses Instruments auch für große öffentliche Flächeneigentümer. Das Instrument wird daher als zur Prüfung im Rahmen der Planspiele geeignet eingeschätzt.

6.3.4 Frankreich: Innerstädtische „Sonderwirtschaftszonen“/„Zones Franches Urbaines“

Frankreich hat im Jahr 2003 mit dem Orientierungsrahmen und Programm für die Stadt und städtebauliche Erneuerung („Loi d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine“) die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung innerstädtischer Sonderwirtschaftszonen („Zones Franches Urbaines“ – ZFU) in benachteiligten Stadtquartieren geschaffen. Zentrales Ziel ist die nachhaltige Entwicklung der Quartiere durch die Sanierung des Wohnungsbestands, eine stärkere Nutzungsmischung und die Modernisierung der Infrastruktur. Innerhalb von fünf Jahren sollen in den ZFU unter Einbeziehung aller lokalen Akteure 100.000 neue Arbeitsplätze entstehen (vgl. Ministère de l’Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale).

Bis zum Jahr 2004 wurden 85 Zones Franches Urbaines mit insgesamt ca. 1,4 Mio. Einwohnern ausgewiesen. Kriterien für die Ausweisung sind neben der Größe der Quartiere (mehr als 10.000 EW) Sozialindikatoren zu Arbeitslosigkeit, Altersstruktur, Bildungsniveau und Gewerbesteuer-einnahmen.

Instrumentell kombinieren die ZFU die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen durch steuerliche Anreize mit quartierbezogenen Maßnahmen zur städtebaulichen Erneuerung und sozialen Hilfe im Sinne eines integrierten Ansatzes. Die Beihilfen für – sowohl bestehende als auch sich neu ansiedelnde – private Unternehmen sind mit den Regeln der Europäischen Union abgestimmt und von der EU genehmigt. Bestimmte Branchen sind von der Förderung ausgeschlossen. Die steuerlichen Befreiungen umfassen bis zu 100 Prozent in den ersten fünf Jahren

und vermindern sich danach bei einer Gesamtlaufzeit von neun Jahren schrittweise. Sie umfassen insbesondere Sozialversicherungsbeiträge insbesondere bei Niedriglöhnen, spezifische Anreize für Freiberufler, die Gewerbesteuer sowie die Grundsteuer.

Das Instrument der Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen in benachteiligten Stadtquartieren erweitert Ansätze der Quartierserneuerung wie sie in Deutschland besonders mit den Programmen Stadtumbau (Ost und West) und Soziale Stadt verfolgt werden, um massive steuerliche Anreize für Investitionen – und damit implizit auch zur Wiedernutzung von Brachflächen – in den Quartieren.

Benachteiligte Stadtquartiere mit spezifischen Entwicklungshemmnissen bestehen sowohl in schrumpfenden als auch in wachsenden Regionen, insbesondere im großstädtischen Kontext. Der Aspekt der Brachflächenrevitalisierung innerhalb der Quartiere dürfte allerdings in schrumpfenden Regionen höhere Relevanz besitzen. In wachsenden Regionen wiederum ist das Potenzial durch steuerliche Anreize KMU anzusiedeln in der Tendenz höher einzuschätzen.

Übertragbarkeit: Gebietsspezifische Steuernachlässe für Unternehmen wären in Deutschland am einfachsten für die kommunalen Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) im Rahmen zonierter Satzungsrechte zu realisieren. Das Niveau dieser Steuern ist in Deutschland allerdings relativ gering, so dass die Wirksamkeit solcher Anreize als begrenzt einzuschätzen wäre. Die Erprobung der Ergänzung von Mitteln/Programmen der Stadt- bzw. Quartiersentwicklung um steuerliche Anreize für Unternehmen – und damit implizit für die Ansiedlung auf Brachflächen – böte sich dennoch besonders in bestehenden Programmquartieren (Stadtumbau, Soziale Stadt, Urban) an. Eine Kombination mit Mitteln des EFRE wäre denkbar. Das Instrument wird als grundsätzlich geeignet für den Test im Rahmen von Planspielen eingeschätzt.

6.3.5 Belgien (Wallonien): Ersatzvornahme zur Flächenaufbereitung auf Grundlage einer regionalen Prioritätenliste

Die Region Wallonien erstellt auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes vom 27. November 1997 eine Liste von prioritär aufzubereitenden Brachflächen in der Gesamtregion. Für die auf der Liste enthaltenen Flächen besteht nach einer formellen Gebietsabgrenzung die rechtliche Handhabe zur Beräumung und Zwischenbegrünung durch einen von der Region beauftragten Projektträger im Wege der Ersatzvornahme zu Lasten des Eigentümers.

Nach Verabschiedung des Gesetzes wurden zunächst 61 Standorte gelistet, wobei 49 als prioritär eingestuft wurden. Dies hat bereits zur Beräumung und Sanierung einer Reihe von Flächen durch die Eigentümer selbst geführt (vgl. www.mrw.wallonie.be).

Das Instrument greift in die Eigentumsrechte der Flächeneigentümer ein und wirkt so als Zwangsmittel zur Finanzierung der Flächenaufbereitung. Zudem entfaltet es (vergleichbar dem Baugebot des deutschen Bauplanungsrechts) eine indirekte Wirkung als wirtschaftliche Drohkulisse.

Übertragbarkeit: Flächen mit erheblichen negativen Wirkungen in sowohl städtebaulicher als auch umweltbezogener Hinsicht sind in schrumpfenden, aber auch in einer Reihe von wachsenden Regionen eine relevante Problemlage auch in Deutschland. Gerade in (insbesondere ost-deutschen) schrumpfenden Regionen sind die betreffenden Flächen allerdings häufig in öffentlichem Eigentum, was die potenzielle Wirksamkeit des Instruments hier limitiert. Das Instrument

greift massiv in Eigentumsrechte ein, indem es die Tatbestandsvoraussetzungen für die Sanierungs- bzw. Sicherungsverpflichtung für Flächen über die reine Gefahrenabwehr hinaus erweitert und in gewissem Maße einer planerischen Abwägung zugänglich macht. Ob dies in Deutschland verfassungsrechtlich tragfähig (und politisch umsetzbar) wäre, ist fraglich.

Das Instrument wäre potenziell besonders geeignet für die Mobilisierung innerstädtischer Brachflächen in privatem Eigentum mit erheblichen negativen Auswirkungen in Gebieten mit einem geringen Entwicklungsdruck. Es wird für den Test im Rahmen der Planspiele dennoch als nur unter Umständen geeignet eingeschätzt.

6.3.6 USA: Haftungsübernahme für Restrisiken der Altlastensanierung

In verschiedenen Staaten der USA (z.B. New Jersey) besteht die Möglichkeit der Freistellung von Restrisiken aus der Altlastensanierung. Grundlage ist ein mit der staatlichen Umweltbehörde ausgehandeltes „Memorandum of Agreement“, das vergleichbar zu einem städtebaulichen Vertrag Rechte und Pflichten der beteiligten öffentlichen und privaten Partner regelt. Dem Memorandum folgt ein sogenannter „letter of no further action“. Dieser schließt weitergehende Forderungen der Umweltbehörden aus und vermindert somit das Entwicklungsrisiko. Treten weitere Schadensfälle auf und ist ein Rückgriff auf den Verursacher nicht möglich, tritt die Umweltverwaltung in die Haftung ein.

Das Instrument reduziert das Risiko privater Entwickler bzw. von Investoren auf Brachflächen und schafft so bessere Rahmenbedingungen für private Initiativen der Brachflächenrevitalisierung. Andererseits bedeutet es die Übernahme finanzieller Risiken durch die Umweltbehörden bzw. den Staat. Das Instrument ist besonders für die Absicherung und Erleichterung rein privater, also potenziell wirtschaftlich selbst tragender Flächenentwicklungen relevant. Damit ist die Relevanz besonders in wachsenden Regionen mit relativ starken Immobilienmärkten von Bedeutung.

Als alternatives Instrument mit vergleichbarer intendierter Wirkung wäre die Einführung einer Pflichtversicherung für Rückbau und Sanierung oder eine flächenbezogene Restrisikoversicherung bei der Sanierung (vgl. Expertise Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Initiativen bei der Brachflächenrevitalisierung) denkbar. Modelle der Haftungsübernahme für Restrisiken der Sanierung bieten sich zum Test im Rahmen von Planspielen insbesondere in den wachsenden Regionen an.

Literatur

- Albers, Gerd (2002), Die britische Stadtplanung in Bewegung – neue Entwicklungen, in: ARL 3, Hannover, S. 5.
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz (2004-I), Bericht über die Agglomerationspolitik des Bundes: Stand der Umsetzung, Basel.
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz (2004-II), Agglomerationspolitik, www.admin.ch/are/de/raum/agglomerationspolitik.html.
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz und BUWAL – Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (2004-III), Neues Leben für alte Industrieareale, Chancen im Herzen von Agglomerationen, Tagungsbericht, Zürich.
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz und BUWAL – Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (2004), Die brachliegende Schweiz – Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen, Bern.
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz (2006), www.are.admin.ch.
- Bartsch, Charlie (2004), Economic tools for sustainable reuse, Tagungsbeitrag (unveröffentlicht).
- BERI (Brownfield European Regeneration Initiative) (2006), www.berinetwork.org/.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993), Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich, Bonn.
- BUWAL – Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft der Schweiz (2006), Neues Leben für alte Industrieareale, <http://umwelt-schweiz.ch>.
- CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network) (2006), www.cabernet.org.uk.
- CLARINET (Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies) (2002), Brownfields and Redevelopment of Urban Areas, Wien, www.clarinet.at.
- CLARINET (Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies) (2002), Brownfields and Redevelopment of Urban Areas, Wien, www.clarinet.at/library/brownfields.pdf.
- DETR – Department of Environmental, Transport and Regional Affairs (2000), 16th Report – Housing PPG 3.
- DISP 160 (1/2005), Urban Sprawl. Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik, Zürich.
- Dräger, Tanja (2003), Aktuelle Entwicklungen zum nachhaltigen Schutz von Böden auf europäischer Ebene. Workshop „Europäische Bodenschutzstrategie“, Brüssel (unveröffentlicht).
- English partnerships (2003), Brownfield is top of the heap, London (Newsletter Spring).
- English Partnerships (2004-I), Annual Report, London.
- English Partnerships (2004-II), Land Restoration Trust, www.englishpartnerships.co.uk → Joint Ventures → Land Restoration Trust).
- ERME Economics/University of Cambridge (2003), „Evaluation issues for the urban white paper fiscal measures, final report, Cambridge.
- Europäische Akademie für städtische Umwelt (1995), Redevelopment of Derelict Land in Europe, Berlin.
- Europäische Akademie für städtische Umwelt (1996), Restructuring of Derelict Industrial Areas, Berlin.

- European Commission (1999), Regional development studies. The EU compendium of spatial planning systems and Policies. The Netherlands, Luxembourg.
- European Commission (1999), Regional development studies: The Netherlands, Luxemburg.
- European Commission (2000), Regional development studies: France, Luxemburg.
- European Commission (2004), A new partnership for cohesion. Third report on economic and social cohesion, Luxemburg.
- Ferber, Uwe (2004), Best-Practice beim Flächenmanagement – Beispiele aus anderen EU-Mitgliedstaaten. Beitrag Workshop „Europäische Bodenschutzstrategie“, Brüssel (unveröffentlicht).
- Ferber, Uwe, und Stephan Tomerius (2003), Brownfield redevelopment: strategies and approaches in Europe and the United States, in: OECD – Organisation for economic co-operation and development (Hrsg.), Private Finance and Economic Development, city and regional investment, London.
- Grimski, Detlef (2001), Flächenrecycling – Bestandsaufnahme und Forschungsbedarf in Europa, in: Altlasten Spektrum, H. 5.
- Haaren, Christina v., und Vincent Nadin (2003), Die Flächeninanspruchnahme in Deutschland im Vergleich mit der Situation in England, in: RuR, H. 5.
- Harrison, Dr. Andrew (2004), Monitoring and Re-use of Brownsfield Land in England and Wales. Beitrag Workshop „Europäische Bodenschutzstrategie“, Brüssel (unveröffentlicht).
- Harrison, Andrew R. (2002), Brownfield recycling planning for re-use of previously-developed land, in: Local Land & Soil News 4.
- IBA Fürst-Pückler-Land (2006), Pressemitteilungen Projekt REKULA (Restrukturierung von Kulturlandschaften), www.iba-see.de.
- Kragt, Robert H. (1994), Raumplanung in den Niederlanden. Struktur und Entwicklung, in: RuR, H. 1
- Kragt, Robert H. (1996), Raumordnungspolitik in den Niederlanden. Eine Bilanz, in: RuR, H. 4
- La Greca, Paolo, und Francesco Martinico (2004), Practical experiences of European regeneration schemes: Best practices and perspectives in Italy. Beitrag Workshop “European Brownfield and Urban Regeneration”, Cardiff. www.grc.cf.ac.uk/lrn/events/lrn/speaker/notes.php.
- Ministère de l’Emploi, du Travail et de la Cohesion Sociale (2004), Zones franches urbaines, une chance à saisir ensemble, Paris.
- Ministry of Finance of the Czech Republic (2004), National Brownfield Regeneration Strategy for the Czech Republic, Prague (Draft Version, unpublished).
- ODPM – Office of the Deputy Prime Minister (2000), Planning Policy Guidance note on housing (PPG 3), London, www.odpm.gov.uk.
- Prefecture de la Region Lorraine (1996), La reconquête des Friches industrielles, démarches expériences réalisations, Metz.
- Priebs, Axel (1992), Dänemark auf dem Weg in das Jahr 2018 – zum Landesplanungsbericht 1992 des dänischen Umweltministers, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 5. S. 270.
- PROSIDE (Promoting Sustainable Inner Urban Development) (2006), <http://www.proside.info>.
- PROSIDE (Promoting Sustainable Inner Urban Development) (2006), Endbericht, Stuttgart, www.stuttgart.de.
- RESCUE (Regeneration of European Sites in Cities and Urban Environments) (2004), Administrative Tools and Incentives for Sustainable Brownfield Redevelopment, Essen (Deliverable 2-5.2).

- REVIT (Towards more Effective and Sustainable Brownfield Redevelopment Policies) (2006), <http://www.revit-nweurope.org/>.
- Richards, I.G., J.P. Palmer and P.A. Barratt (1993), The Reclamation of former Coal Mines and Steelworks, Amsterdam (Studies in Environmental Science 56).
- Schwedisches Wirtschaftsministerium, www.naring.regeringen.se/tillvaxt/avtal/inenglish.htm.
- Stadt Stuttgart (2006), Projekte PROSIDE und REVIT, www.stuttgart.de.
- Steffens, Kai, und Volker Franzius (2002), Das neue Brownfields-Gesetz der USA, in: Altlasten Spektrum, H. 4, S. 175.
- Tomerius, Stephan (2000), Recycling Derelict Land in U.S. and German Cities, Berlin.
- Tomerius, Stephan (2000), Recycling Derelict Land in U.S. and German Cities – Transatlantic Sharing of Approaches, Strategies and Visions. Report on a John J. Mc Cloy Fellowship of the American Council on Germany (ACG), Berlin.
- Umweltbundesamt Österreich (2004), Wiedernutzungspotential industrieller Brachflächen in Österreich, Wien.
- Vogelij, Jan, Royal Haskoning Division Spatial Development (2003), Continuous transformation in Dutch landscape, Utrecht NL, in: Local Land & Soil News 7/8, Osnabrück. www.mrw.wallonie.be.