

Themenpapier Nr. 4 „Allianz für die Fläche“

Instrumente und Fördermöglichkeiten des Flächenrecyclings in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen ist das Bundesland, das als erstes durch den Strukturwandel in der Montan- und Textilindustrie getroffen wurde, und hat deshalb bei der Einführung innovativer Instrumente und Verfahren und bei der Eröffnung möglicher Förderwege in Deutschland schon sehr früh eine führende Rolle übernommen.

1. Die Anfänge des Flächenrecyclings in Nordrhein-Westfalen

1.1. Herausforderungen bis Anfang der 80er Jahre

Die ersten Stilllegungen der Zechen in den späten 50er, den 60er und frühen 70er Jahren konnten häufig noch auf der kommunalen Ebene aufgefangen werden. So wurden die Flächen oft für neue gewerbliche Entwicklungen, für neue Gewerbestandorte, teilweise auch mit der Umnutzung bestehender Gebäude genutzt. Die Zeche Centrum in Bochum-Wattenscheid, u.a. mit der Ansiedlung eines Cash-& Carrymarktes und eines Logistikzentrums des Nürnberger Bundes, ist hierfür ein gutes Beispiel. Andere Standorte konnten auch für großindustrielle Ansiedlungen wie die des Opel-Werkes in Bochum-Laer teilweise auf ehemaligem Zechengelände genutzt werden. Beide Beispiele zeigen aber auch, dass die Lebenszyklen, gerade bei gewerblichen Nutzungen, kürzer werden. Der Opel-Standort ist immer wieder in der Diskussion und von Schließung bedroht, das Logistikzentrum des Nürnberger Bundes wird inzwischen von anderen Nutzern nach langem Leerstand betrieben, ist aber auch zu klein für einen modernen, zukunftsfähigen Betrieb.

Diese weitgehend durch den Markt bestimmte Entwicklungslinie änderte sich nach der ersten Ölkrise 1973/74 und der in der Folge eintretenden Stahlflaute 1975 maßgeblich. Die Dynamik des Strukturwandels ließ deutlich nach, aber auch die Bereitschaft der Grundstückseigentümer sank, ihre Flächen kurzfristig für gewerbliche Ansiedlungen zur Verfügung zu stellen.

1.2. Die Entstehung des Grundstücksfonds (GRF)

So lagen 1979 nach Erhebungen des damaligen Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk (SVR, später: KVR heute: RVR) über 2 500 ha an Zechen-, Gewerbe- und Verkehrsflächen im Ruhrgebiet brach und sollten einer neuen Nutzung zugeführt werden. Innerhalb des „Aktionsprogramms Ruhr“ der damaligen Landesregierung wurde das Instrument des **Grundstücksfonds Ruhr (GRF)** auf der Ruhrkonferenz am 8./9.5.1979 in Castrop-Rauxel aus der Taufe gehoben. Der GRF sollte den Grundstücksmarkt im Ruhrgebiet in Bewegung bringen, Grundstücksengpässe beseitigen und grobe Fälle zerstörter Landschaft bereinigen.

Damit stellt der Grundstücksfonds das erste Instrument zur Durchführung eines Flächenrecyclings in einem Bundesland dar.

Um die formulierten Ziele umzusetzen, stellte die Landesregierung zunächst 500 Mio. DM bereit und beauftragte die Landesentwicklungsgesellschaft LEG, den Rechtsvorgänger von NRW.URBAN GmbH & Co. KG, die den Fonds seit 2004 umsetzt, mit der Durchführung der Ankäufe und der Freilegung der Grundstücke. Bereits 1980 nahm die LEG ihre Tätigkeit auf. Die Tätigkeiten des Grundstücksfonds wurden 1984 auf ganz Nordrhein-Westfalen erweitert.

Der Grundstücksfonds ist ein **Förderangebot an die Kommunen**. Der Fonds erwirbt auf Antrag der Kommunen nach Prüfung und Freigabe der Mittel durch Bezirksregierung und Ministerien die angemeldeten Grundstücke von den Eigentümern und entwickelt sie nach den planerischen Vorgaben der Gemeinden und in enger Kooperation mit diesen bis zur abschließenden Wiederveräußerung.

Mit der Richtlinienenerweiterung 1987 ist der GRF auch in die Lage versetzt worden, Planungs- und Entwicklungskonzepte zu erarbeiten und umzusetzen, sowie als Erschließungsträger auch die komplette Neugestaltung der Areale zu betreiben. Der GRF ist damit in der Lage, die Entwicklung brachgefallener Standorte komplex anzugehen und als Gesamtprojekt zu gestalten.

1.3. Die Gründung des Altlastensanierungsverbandes (AAV)

Die Einstufung des Bodens als eigenständiges Umweltschutzgut begann in den 1980er Jahren. Zu diesem Zeitpunkt war die Umweltgesetzgebung im Wasserrecht, Immissionsschutzrecht, Landschaftsrecht und im Abfallrecht schon weit fortgeschritten und den Umweltpolitikern war klar, dass die Bewältigung der bodenschutzrechtlichen Probleme – und hier vor allem der Altlastenproblematik – erhebliche Finanzmittel und planerische Ressourcen benötigen würde. Da Altlastensanierung in unserem föderalen System als Länderaufgabe eingestuft wurde, suchten alle Bundesländer nach Modellen zur Finanzierung der Altlasten, die mangels heranziehbarer Ordnungspflichtiger der öffentlichen Hand zufielen.

In Nordrhein-Westfalen verständigte sich 1988 der damalige Umweltminister Klaus Matthiesen mit Vertretern der Wirtschaft unter Federführung des späteren AAV-Gründungsbeauftragten, Dr. Theodor Pieper, nach längeren Diskussionen darauf, einen sondergesetzlichen Verband, den AAV, für die Finanzierung und Sanierung von so genannten „herrenlosen Altlasten“ zu gründen, d. h. für die

Fälle, in denen Ordnungspflichtige nicht mehr festgestellt werden können oder bei denen diese nicht ausreichend leistungsfähig sind.

2. Heutige Instrumente des Flächenrecyclings in Nordrhein-Westfalen

2.1. Grundstücksfonds

Seit 1980 bis zum 30.6.2010 wurden durch den Grundstücksfonds 190 brachgefallene Gewerbe-, Industrie- und Verkehrsgrundstücke mit 2 671 ha in 82 Städten und Gemeinden erworben und zum überwiegenden Teil wieder verkauft. So sind 100 der Projekte abgeschlossen. Bis heute konnten 1 984 ha vermarktet werden, so dass noch 687 ha beim Grundstücksfonds zur Vermarktung und zur Entwicklung vorhanden sind.

Mit der Entwicklung dieser Standorte konnten eine Vielzahl von Wirkungen erzielt werden: Das ursprüngliche Ziel der Reaktivierung der Flächen vor allem der Montanindustrie zur Ansiedlung neuer Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe des Mittelstandes konnte voll erreicht werden. Nach den Evaluationen zum Grundstücksfonds und zur Projektfamilie „Arbeiten im Park“ konnten mehr als 3000 Betriebe mit mehr als 30 000 Arbeitsplätzen angesiedelt werden. Der ökonomische Strukturwandel in NRW wurde damit maßgeblich unterstützt. Aus 190 Standorten der Großindustrie wurden Standorte für den Mittelstand, aus Zechen und Stahlwerken wurden Dienstleistungsstandorte und Standorte für neue Technologien und neue Betriebe.

Gerade in den Projekten, die unter dem Titel „Arbeiten im Park“ in der IBA Emscherpark aber auch darüber hinaus beispielsweise in Minden umgesetzt wurden, konnten moderne Unternehmen, oft über die Gründer- und Technologiezentren, angesiedelt werden.

Aber auch die Ziele des ökologischen Umbaus und der Verbesserung der städtebaulichen Situationen in den Kommunen durch die Reaktivierung der Brachflächen konnten voll erreicht werden. Auf vielen der Standorte des Grundstücksfonds konnten hoch komplexe Altlastenprobleme nachhaltig und vorbildlich gelöst werden. Der Grundstücksfonds hat eine Reihe von heute gängigen Sanierungsverfahren erstmals erprobt und eingesetzt. Auch bei dem Umbau des Emschersystems hat der Grundstücksfonds Pionierarbeit leisten können. Das Konzept zum Umgang mit dem Regenwasser und zur Integration des Obercastroper Baches in die Entwicklung des Erin-Parks in Castrop-Rauxel ist ein solches Pionierprojekt.

Mit seinen Entwicklungen im Rahmen der IBA Emscherpark oder seiner Projektfamilie „Arbeiten im Park“ konnten wichtige **integrative Ansätze moderner Stadtentwicklungspolitik** umgesetzt und realisiert werden. Fragen der Baukultur gerade im Gewerbebau und der Verbesserung der Versorgung dicht bebauter Stadtquartiere mit neuem Grün haben dabei ebenso eine Rolle gespielt wie die Umsetzung von Leuchtturmprojekten für den kulturellen und touristischen Wandel alt-industrialisierter Räume. Projekte wie der Landschaftspark in Duisburg, die Zeche Zollverein oder die Jahrhunderthalle in Bochum sind hier zu nennen. Aber auch die Wiedernutzung des Spinnereigebäudes in Gronau als Gründerzentrum oder die Umnutzungen auf der Zeche Anna in Alsdorf.

In diesen Projekten hat der Grundstücksfonds bis heute 2,108 Mrd. € investiert. Dem stehen 570 Mio. € an Einnahmen aus Verkäufen, Mieten und kommunalen Finanzierungsanteilen gegenüber. Der Grundstücksfonds ist damit teilrentierlich. Allerdings hat er vor allem in den 80er und 90er Jahren viel Geld ausgeben müssen, um die Grundstücke zu erwerben (481,4 Mio. € für Grunderwerb). Für die Herrichtung der Areale und die Altlastensanierung musste der Fonds 832,9 Mio. € einsetzen. In die Erschließung der Grundstücke sind 326,6 Mio. € geflossen. Mit einem Volumen von 170,1 Mio. € Invest in die industriehistorischen Bauten und Denkmäler wurde an vielen Standorten die Bewahrung des kulturellen Erbes und seine neue Nutzungen für Gewerbe, Dienstleistungen, Kultur und Tourismus erst möglich. Die restlichen 297 Mio. € wurden für die Bewirtschaftung der Standorte, das Marketing, für Planungen und Gutachten, für das Projektmanagement und die Projektsteuerung notwendig.

Für die nächsten Jahre steht die Entwicklung der restlichen Grundstücke des Fonds und deren Vermarktung an. Für die angestrebte Neuausrichtung des Grundstücksfonds gilt es nun, die bewährten Elemente und Verfahren im Rahmen neuer Instrumente wie dem Flächenpool NRW neu zu fokussieren. Dabei kommt es entscheidend darauf an einen höheren Grad der Refinanzierung zu erreichen.

2.2. Förderung von Altlastensanierung und Flächenrecycling sowie fachliche Unterstützung

Die Landespolitik in Nordrhein-Westfalen zielte bereits früh darauf ab, Bergbau-, Industrie- und Verkehrsflächen, deren ursprüngliche Nutzung aufgegeben wurde, als Gewerbeflächen wieder verfügbar zu machen oder als Grün- und Wohnflächen herzurichten. Kernproblem einer solchen Flächenreaktivierung ist der hohe Anteil brachliegender Flächen, die aufgrund vorhandener oder vermuteter Altlasten sowie nicht erhaltenswerter Altbebauung privatwirtschaftlich nicht aufbereitet werden.

Seit der Anfangsphase der Altlastenbearbeitung sind für die Untersuchung und Sanierung von Altlasten schrittweise rechtliche Instrumente, fachliche Arbeitshilfen und beträchtliche öffentliche Gelder bereitgestellt worden. Nordrhein- Westfalen kann heute auf beachtliche Erfolge zurückblicken.

Im Land NRW bestehen verschiedene Förderprogramme mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Zielrichtungen, aus denen die Untersuchung, Beurteilung und Sanierung von Altlasten und teils auch die Wiedernutzbarmachung von Industriebrachen gefördert werden können.

Besonders hervorgehoben sei das MKULNV-Förderprogramm "Altlasten/Bodenschutz".

Zur Unterstützung der Kommunen hat das Land seit 1983 dieses spezielle Förderprogramm für kommunale Maßnahmen der Gefahrenermittlung und -abwehr (Kreisordnungsbehörden als untere Bodenschutzbehörde) und für die Kommunen als Planungsträger aufgelegt. Ab 2010 mit einbezogen werden für Planungszwecke Untersuchungen zur Ermittlung und Bewertung von schädlichen Bodenveränderungen, zur Ermittlung und Bewertung von Bodenfunktionen sowie Untersuchungen und Einrichtungen zur Etablierung des Bodenschutzes bzw. Verbesserung des Bodenbewusstseins.

Seit 1983 wurden hierdurch über 3100 Maßnahmen mit einem Volumen von über 335 Mio. € gefördert.

Die Förderung kommunaler Maßnahmen zur Erkundung und Sanierung von Altlasten und für weitere Maßnahmen des Bodenschutzes erfolgt nicht nur aus reinen Landesmitteln, auch die Europäische Union (EU) beteiligt sich teilweise an der Finanzierung.

Von der EU mitfinanziert werden Gefährdungsabschätzungen, Sanierungsuntersuchungen und Sanierungen von Altlasten im Zusammenhang mit Maßnahmen des Flächenrecycling der Kommunen die die Querschnittsziele des Operationellen Programms (EFRE) für das Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" 2007-2013 in Nordrhein-Westfalen (Ziel 2-Programm) erfüllen.

In den vergangenen Jahren hat das Land entsprechende Maßnahmen mit weiteren 10 Mio. € kofinanziert.

Nordrhein-Westfalen ist früh dem Grundsatz gefolgt, dass Altlastenfragen als integrierende Bestandteile von flächenbezogenen Projekten aufzufassen sind und dass die staatliche Förderung solcher Projekte unabhängig von der primären Zielsetzung auch die Aufklärung des Bodenzustandes und nutzungsbezogene Sanierungsmaßnahmen einschließen müssen. Denn in dicht besiedelten und früh industrialisierten Gebieten muss regelmäßig damit gerechnet werden, bei Baumaßnahmen, der Grundstücksaufbereitung und ähnlichen Projekten auf Bodenbelastungen zu stoßen.

Projektbedingte Maßnahmen zur Gefährdungsabschätzung, Sanierungsuntersuchung, -planung und Sanierung können daher auch aus Programmen bezuschusst werden, die z. B. der Stadtentwicklung, der Wohnungsbauförderung (Fördermöglichkeit für Vorhaben des Sozialen Wohnungsbaues auf Altstandorten), der Wirtschaftsförderung (Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm – RWP), oder der Landschaftsentwicklung (Ökologieprogramm Emscher-Lippe - ÖPEL) dienen. Eine Reihe dieser Förderprogramme wird gemeinsam vom Land und der EU finanziert.

Abhängig von den jeweils gültigen Richtlinien sind die einzelnen Fördertatbestände – vom Abbruch über die Altlastensanierung und die Herrichtung der Grundstücke bis zum Projektmanagement und zur Vermarktung – unterschiedlich. Hier empfiehlt sich eine Abstimmung der Förderanträge mit der zuständigen Bezirksregierung bzw. mit in diesen Förderungen erfahrenen Institutionen.

Das Land sieht einen weiteren Schwerpunkt in der fachlichen Unterstützung des Flächenrecyclings. Für nahezu alle Arbeitsschritte der Flächenreaktivierung wurden fachliche Grundlagen in der Form spezieller Arbeits- und Vollzugshilfen, fachlicher Regelwerke oder verwertbarer Ergebnisse von Untersuchungsvorhaben erarbeitet und veröffentlicht, die bei Bedarf und fachlicher Entwicklung auch aktualisiert und fortgeschrieben werden. Besondere Bedeutung für die Flächenreaktivierung haben die Veröffentlichungen des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) „Innovative Untersuchungsstrategien - Vor-Ort-Untersuchungen auf Altstandorten und Ablagerungen zur Unterstützung des Flächenrecyclings“ sowie das „Leistungsbuch Altlasten und Flächenentwicklung 2004/2005“.

Weiterhin beteiligt sich das LANUV an der Weiterentwicklung des Standes der Sanierungstechnik. Im Mittelpunkt dieser Aktivitäten stehen die innovativen Sanierungsverfahren, insbesondere In-situ-Maßnahmen zur Sanierung von Grundwasserschäden, sowie die natürlichen Abbau- und Rückhalteprozesse im Grundwasser. Eine weitere fachliche Unterstützung bietet das Land durch

unmittelbare Beratung der zuständigen Umweltschutzbehörden bei der Einzelfallbearbeitung durch das LANUV.

2.3 Der Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband NRW (AAV)

Die Tätigkeit des AAV basiert auf dem Gesetz über die Gründung des Verbandes zur Sanierung und Aufbereitung von Altlasten vom 26. November 2002, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.05.2008.

Finanziert wird der AAV durch das Land NRW, die Kommunen und durch Wirtschaftsunternehmen im Rahmen eines freiwilligen Kooperationsmodells.

2.3.1 Die Funktionsweise des AAV

Der AAV unterstützt die zuständigen Behörden, d. h. in der Regel die unteren Bodenschutzbehörden der Kommunen bei der Untersuchung und Sanierung von Altlasten, für die Ordnungspflichtige nicht feststellbar oder nicht ausreichend leistungsfähig sind. Außerdem kann er bei der Untersuchung und Sanierung von Altlasten mitwirken, bei denen Kommunen selbst Zustands- oder Handlungsstörer sind.

Der AAV prüft bei allen Projekten die Möglichkeiten einer neuen Nutzung der zu sanierenden Grundstücke und führt in geeigneten Fällen weitergehende Maßnahmen zur Flächenaufbereitung zum Zweck eines Flächenrecyclings durch.

Weiterhin hat der AAV die Aufgabe, neue Technologien und insbesondere innovative Verfahren zur Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen und zur Förderung des Flächenrecyclings zu entwickeln und zu erproben.

Darüber hinaus berät der AAV seine Mitglieder in allen Fragen der Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen.

Der AAV ist Träger einer Clearingstelle im Rahmen des Dialogs Wirtschaft und Umwelt und wirkt daran mit, Streitfälle zwischen Wirtschaftsunternehmen und Verwaltungen in einem Schlichtungsverfahren beizulegen.

Im Zusammenhang mit der Neugestaltung der Finanzierung des AAV sind weitere Aufgabenschwerpunkte im Bereich des Flächenrecyclings und der Beratung von Wirtschaftsunternehmen (z. B. zum Bericht über den Ausgangszustand von Boden und Grundwasser gemäß IED-Richtlinie) für den AAV vorgesehen. Hierzu ist allerdings eine entsprechende Ergänzung des AAV-Gesetzes erforderlich.

Die operative Durchführung der Sanierungstätigkeit des Verbandes erfolgt durch die Geschäftsstelle des AAV, in der ein interdisziplinäres Team von Fachleuten tätig ist. Im Rahmen der eigentlichen Projektdurchführung tritt der AAV in der Regel als Maßnahmenträger auf. Die fachliche Projektdurchführung erfolgt auf vertraglicher Basis in enger Abstimmung mit der zuständigen Bodenschutzbehörde. Neben der im AAV-Gesetz vorgegebenen Mitfinanzierung von in der Regel 80 % der Sanierungskosten bringt der AAV auch sein durch langjährige Sanierungstätigkeit erworbenes Know-how ein, was von vielen Kommunen gerne genutzt wird, weil die eigenen Personalkapazitäten für die Planung und Steuerung eines umfangreichen Sanierungsprojektes oft nicht ausreichen. Die Vertreter der betroffenen Kommunen sind aber bei allen relevanten Projektentscheidungen beteiligt. Durch die Tatsache, dass die Kreise und kreisfreien Städte die Sanierungsprojekte beim AAV anmelden und gleichzeitig als untere Boden- und Wasserbehörden für die entsprechenden Umwelt-

genehmigungen zuständig sind, ergibt sich in der Regel immer eine gute und partnerschaftliche Zusammenarbeit bei der Durchführung der Sanierungsmaßnahmen.

Große Bedeutung hat die Erarbeitung der Sanierungskonzepte, die sowohl unter ökologischen als auch unter ökonomischen Bedingungen betrachtet und entwickelt werden müssen. Da nie ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen, um einen völlig schadstofffreien Zustand wieder herzustellen, kommt es immer darauf an, die Sanierungsziele und die Sanierungsplanung so festzulegen, dass von der Altlast keine Gefahr für konkrete Schutzgüter und natürlich für die Menschen ausgeht, dass aber der Sanierungsaufwand im Rahmen von Verhältnismäßigkeitsabwägungen begrenzt wird. Dies kann z. B. bedeuten, dass zwar bei einem Grundwasserschaden die Schadensquelle so weit als möglich saniert wird, dass aber auf eine umfangreiche Sanierung der Schadstofffahne im Grundwasser verzichtet wird, weil keine unmittelbare Grundwassernutzung vorliegt.

Maßgebend für die Erarbeitung von Sanierungskonzepten ist natürlich auch die geplante neue Nutzung der sanierten Fläche. Soll ein ehemaliges Industriegelände für eine Wohnbebauung genutzt werden, sind andere Sanierungsziele festzulegen, als wenn wieder eine Industrie- bzw. Gewerbenutzung stattfinden soll oder wenn die sanierte Fläche in Zukunft als Grünfläche für Erholungszwecke dienen wird.

Die von den Kommunen gewünschte neue Nutzung der Altlastenflächen wird daher zu Beginn eines Projektes im Hinblick auf die technische Machbarkeit und Finanzierbarkeit geprüft, wobei auch der für den AAV zu realisierende Mittelrückfluss aus dem Verkauf sanierter Grundstücke immer in diese Betrachtungen einbezogen wird.

2.3.2 Der Einsatz innovativer Sanierungsverfahren

Grundlage für eine erfolgreiche Sanierungsdurchführung ist die Auswahl geeigneter Sanierungsverfahren in Bezug auf die vorliegenden Schadstoffe und die angestrebte neue Nutzung des Altlastengrundstücks. Vielfach kommen hier konventionelle Verfahren der Bautechnik, Verfahren aus dem Bereich der Abfallbehandlung oder der Wasserreinigung zum Einsatz. Seit einigen Jahren werden in Deutschland aber auch innovative Sanierungsverfahren erprobt, die z. B. eine Grundwasserreinigung in situ, d. h. im Bodenkörper ermöglichen sollen.

Der Landesgesetzgeber hat dem AAV hierzu die Aufgabe übertragen, neue Sanierungstechnologien zu entwickeln und zu erproben, mit denen eine effektive Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen ermöglicht und damit auch kostengünstigere Konzepte für das Flächenrecycling entwickelt werden können.

Der AAV nimmt diesen Entwicklungsauftrag für innovative Sanierungsverfahren dadurch wahr, dass er erfolgversprechende Verfahrensentwicklungen im Rahmen von Labor und Pilotversuchen ausführlich prüft und bei positiven Ergebnissen in konkreten Sanierungsprojekten einsetzt.

So hat der AAV als einer der Ersten in Deutschland das Verfahren der in-situ chemischen Oxidation bei einem Grundwassersanierungsprojekt erfolgreich eingesetzt. Die erste großtechnische Erprobung des Einsatzes von Nano-Eisenpartikeln zur Schadstoffreduktion in einem Grundwasserleiter durch den AAV hat leider keine vollständige Standortsanierung ermöglicht, hat aber wichtige Erkenntnisse für die weitere Erprobung von in situ-Sanierungsverfahren zur Sanierung von Schadensherden geliefert, die bei weiteren Sanierungsstandorten Anwendung finden werden.

Erstmals ist vom AAV auch ein Verfahren zum in situ-Bodenaustausch, das so genannte Düsenstrahlverfahren, bei einem Sanierungsstandort mit CKW-Belastungen eingesetzt worden. Dieses Verfahren wird in der Bauwirtschaft seit vielen Jahren zur Bodenstabilisierung verwendet. Im

vorliegenden Fall musste ein Austausch schadstoffbelasteter Böden unter einer Produktionshalle erfolgen, die bestehen bleiben musste. Dazu wurde eine Zementsuspension unter hohem Druck in den Boden gepresst und dadurch der schadstoffbelastete Boden als Boden-Wassergemisch herausgespült.

Innovative Sanierungsverfahren werden in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Nicht nur, um damit Sanierungsprojekte effektiver und kostengünstiger durchführen zu können, sondern auch, weil weitere Schadstoffe wie z. B. perfluorierte Tenside – besser bekannt als PFT – bei Sanierungsprojekten gefunden werden, für die neue Sanierungsverfahren erforderlich sind.

2.4 BahnflächenPool NRW

2.4.1. Gründung und Funktionsweise der BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH

Ende der 90er Jahre wurde bundesweit ein neuer Weg zur Aktivierung entbehrlicher Bahnflächen gesucht. Die Kommunen lehnten die festen, nicht immer transparenten Mindestexpectungen häufig ab, denen „die Bahn“¹ in der Immobilienveräußerung folgte. Während gerade bei besonderen Lagequalitäten die unterschiedlichen Vorstellungen vielfach nicht in Einklang zu bringen waren, fielen andere Flächen ganz aus dem Fokus. Hier wie da führten fehlende Informationen, wechselnde Ansprechpartner und intransparente Entscheidungen zu Unmut und Stillstand. Dies widersprach sowohl den flächenpolitischen Zielen des Landes Nordrhein-Westfalen als auch den betriebswirtschaftlichen Zielen der Bahn.

Als Antwort auf den Widerspruch zwischen der offensichtlichen Bedeutung der Flächen für eine Innentwicklung einerseits und den vielerorts entstandenen Konflikten andererseits wurde in Nordrhein-Westfalen die BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH (BEG) gegründet. Als gemeinsame Tochter von Bahn und Land ist die Gesellschaft seit 2002 als Geschäftsbesorgerin tätig und wird zu keinem Zeitpunkt Eigentümerin der Flächen.

Grundlage der Arbeit der BEG ist ein besonderes Vertragsmodell. Danach bleibt die Bahn zwar Eigentümerin aller Flächen, übergibt aber das Alleinvermarktungsrecht an die BEG. Dafür leistet diese eine „Aufklärungsoffensive“ zur Wiedernutzbarkeit der Bahnbrachen. Dies umfasst die Klärung der Rahmenbedingungen jedes einzelnen Standortes, die Vorbereitung der Flächenentwicklung und die Vermarktungsaktivitäten. Dazu zählen unter anderem Altlastenuntersuchungen, Planungsverfahren, Verkehrswertermittlungen und weitere Fachgutachten. Diese werden aus einem eigenen Haushaltstitel finanziert, der in Höhe von 20,45 Mio. € zweckgebunden eingerichtet wurde.

Aus dem Verkaufserlös erstattet die DB AG die Entwicklungskosten dem Landeshaushalt gegen Rechnung der BEG. Dies erfolgt nach einem vertraglich definierten Schema, das den bilanziellen Erfordernissen der Bahn ebenso wie den Bedingungen des Landesrechnungshofes entspricht. Das Schema differenziert zudem nach bebaubaren „Potenzialflächen“ und „Lastflächen“ ohne

¹ Im Zuge der ersten und zweiten Stufe der Bahnreform hat der Gesetzgeber die Liegenschaften der ehemaligen Deutschen Reichsbahn und der Deutschen Bundesbahn zwischen dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG (DB AG) neu geordnet. Bestandteil der Reform war auch, zentrale Geschäftsbereiche als Aktiengesellschaften mit eigenem Immobilienbestand auszugliedern, so z.B. die DB Netz AG. Die DB AG ist heute die Holding des DB-Konzerns

Bauerwartung. Da die Neuordnung von Lastflächen als Infrastrukturflächen überwiegend im kommunalen Interesse liegt, trägt die Bahn hier einen geringeren Teil der Entwicklungskosten. Die Rückflüsse in den Landeshaushalt bleiben dem BahnflächenPool zweckgebunden erhalten.

Für dieses Modell wurden bisher alle entbehrlichen Bahnflächen in 205 Städten und Gemeinden des Landes gemeinsam ausgewählt. Der BahnflächenPool umfasst derzeit insgesamt rund 22 Mio. Quadratmeter entbehrlicher Bahnflächen; darunter viele Flächen im direkten Bahnhofsumfeld, aber auch Flächen im Außenbereich. Darüber hinaus ist die BEG für 85 Bahnhöfe, die ihr in zwei Vertragspaketen übertragen wurden, zuständig. Das Forum Bahnflächen NRW hat diese Übertragung auch der Empfangsgebäude an die BEG initiiert. Zudem sind landesweit über 460 Kilometer stillgelegte Bahnstrecken einbezogen

Auftrag der BEG ist es, für sämtliche Immobilien des BahnflächenPools Perspektiven zu entwickeln und Käufer zu finden. Damit dies möglich ist, enthält der BahnflächenPool alle im Gemeindegebiet veräußerbaren, nicht für den Bahnbetrieb erforderlichen Last- und Potenzialflächen der Bahn. In der Umsetzung gelten dann zwei zentrale Spielregeln:

1. Die BEG verfolgt ein Gesamtertragsziel. So kann sie einerseits hochwertige Standortentwicklungen verfolgen, andererseits aber auch solche Flächen zu einem fairen Preis veräußern, die mit hohen Aufbereitungskosten belastet sind. Davon profitieren alle am BahnflächenPool beteiligten Städte und Gemeinden gleichermaßen.
2. Die BEG hat einen ganzheitlichen Verwertungsauftrag. Sie muss alle Liegenschaften im BahnflächenPool verkaufen und dabei den städtebaulichen, verkehrspolitischen und ökologischen Belangen der Kommunen zuverlässig Rechnung tragen. Die Entwicklung soll dem Standort entsprechend möglichst werthaltig sein, muss aber Flächen im Blick behalten: vom städtebaulichen Großprojekte bis zur Sicherung von Kleingartenanlagen.

Die mitwirkungsbereiten Kommunen bestätigen ihren Willen zur vorrangigen Entwicklung der Bahnflächen in einer Konsensvereinbarung. Darin sichert die BEG der Kommune die Entwicklungsvorleistungen und das Recht des ersten Zugriffs auf alle Grundstücke zu. Sie schließt eine Veräußerung an Dritte ohne vorherige Beteiligung der Kommune aus. Im Gegenzug verpflichtet sich die Kommune, den Brachflächen baulandpolitisch Vorrang einzuräumen. Sie versichert insbesondere, dass die Ausweisung weiterer Baugebiete auf der „grünen Wiese“ im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung nicht zu einem die Nachfrage übersteigenden Baulandangebot führen wird.

2.4.2. Ergebnisse des konsensualen Verfahrens

Heute steht die BEG für einen gelungenen Interessenausgleich zwischen den Kommunen und der Bahn. Sie ist Fürsprecherin der kommunalen Bedürfnisse, aber auch Türöffnerin für die Anliegen des Flächeneigentümers Bahn. Die beiderseitigen Sachzwänge und Denkmuster sind ihr hierbei gut vertraut.

Die Daten und Fakten belegen, dass das bundesweit größte PPP-Modell zu 20 Millionen Quadratmeter Brachfläche funktioniert:

- In der Zeit von 2002-2008 hat die BEG rund 1.000 Hektar Bahnliegenschaften zum Verkauf geführt.
- Davon waren rund 2/3 der Erwerber Kommunen oder deren Tochtergesellschaften.
- 68 Empfangsgebäude haben bisher einen neuen Eigentümer gefunden, wovon 35 bereits saniert wurden.
- Mehr als 300 km stillgelegter Bahnstrecken sollen zu „Alleinradwegen“ werden; mehr als die Hälfte wurde bereits an Kommunen veräußert.
- Rund 90 % der Kommunen bewerten die Arbeit der BEG als gut oder sehr gut.

Im Bahnflächenpool NRW gelingt es, Hemmnisse der Entwicklung von Bahnbrachen zu beseitigen und Perspektiven sowohl für Potenzial- als auch für Lastflächen zu entwickeln. Ein wichtiger Baustein des Erfolges ist die Rolle der BEG als Lösungsfinder mit Insiderwissen von Bahn (Immobilien und Akteure), Land (Förderung von Flächen und Verkehr) und Kommunen (Finanzen und Planungsrecht).

Mit der Einführung des Bahnflächenpools und der Gründung der BEG hat Nordrhein-Westfalen erreicht, dass die für den Bahnbetrieb nicht mehr erforderlichen Flächen, Strecken und Gebäude im Sinne eines nachhaltigen Flächenrecyclings durch Kommunen und Investoren neu genutzt werden können. Das dem zu Grunde liegende Kooperationsmodell mit der Bahn und das revolvierende Finanzierungssystem haben sich bewährt.

3. Die Zukunft der Brachflächenmobilisierung in NRW

Die die Landesregierung tragenden Parteien haben in ihrem Koalitionsvertrag ein deutliches Bekenntnis zum Flächenrecycling und damit zur Brachflächenmobilisierung abgelegt. Auf dem Hintergrund nicht weniger werdender Herausforderungen einerseits – auch in den nächsten Jahren werden umfangreiche Brachflächen unterschiedlichster Vornutzungen auf den „Markt“ kommen –, knapper werdender Mittel andererseits wird es darauf ankommen, die bestehenden Instrumente weiterzuentwickeln und neu zu fokussieren..

3.1. Flächenpool NRW – ein neues Instrument in der Erprobungsphase

Diese Neuausrichtung und Fokussierung soll vor allem in der Pilotphase zum Flächenpool NRW basierend auf den Erfahrungen des Grundstücksfonds aber auch der Bahnflächenentwicklungsgesellschaft (BEG) geleistet werden.

Seit Ende 2009 arbeitet NRW.URBAN gemeinsam mit der BEG und der Abteilung IX des MWEBWV auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses an dieser Pilotphase, die in den zehn Städten Arnsberg, Bergheim, Gladbeck, Herne, Kleve, Lüdenscheid, Minden, Nordwalde, Soest und Troisdorf realisiert wird.

Die grundsätzliche Idee des Flächenpools ist es, alle Brachflächen aller Eigentümer in einem Stadtgebiet in den Blick und in die Entwicklung zu nehmen. So soll ein breiter strategischer Ansatz

ermöglicht werden, denn viele der Brachflächen sind nicht mehr die Großflächen der Montanindustrie oder der Bahn, sondern Flächen mit einer Nutzung durch Gewerbe ebenso wie ehemalige Handels- oder Wohnbauflächen. Es gilt, die kommunale Stadtentwicklungspolitik auf die Innenentwicklung auszurichten, Brachflächen von privaten Eigentümern dafür zu mobilisieren und so die Inanspruchnahme des Freiraums deutlich zu reduzieren. Der Flächenpool versteht sich dabei als ein Angebot an die Kommunen und die privaten Eigentümer, in seinem Verfahren Klarheit über die Entwicklungsperspektiven der Brachflächen zu erhalten. Der Flächenpool greift nicht in bestehendes Baurecht ein.

Die Mobilisierung der Brachflächen geschieht zunächst auf der Grundlage einer Konsensvereinbarung des Flächenpools mit der Kommune, in der sich die Kommune zur Innenentwicklung verpflichtet und der Flächenpool die Moderation des Aufklärungsprozesses mit den Eigentümern übernimmt. Die Eigentümer werden durch von ihnen freiwillig abzuschließenden Kooperationsvereinbarungen in den Prozeß eingebunden. So wird geklärt, ob und in welchem Umfang die Eigentümer der brachgefallenen Standorte zur Mitwirkung bereit sind (**Konsensverfahren**). Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass ein großer Teil der Eigentümer mitwirkungsbereit ist.

In der nächsten Stufe, dem **Qualifizierungsverfahren**, geht es darum, einerseits Klarheit über die Absichten der Kommunen in Bezug auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Brachen zu schaffen, andererseits aber auch den Eigentümern eine erste realistische Einschätzung der Entwicklungschancen und –kosten ihrer Flächen zu geben. Am Ende dieser Phase steht dann eine **Strategiekonferenz**, in der der Flächenpool als Moderator und Steuerer Konflikte offen legt, Lösungsansätze einbringt und konkrete Entwicklungsperspektiven aus den Zielvorstellungen der Kommune und der Eigentümer formuliert.

Im **Werkplanverfahren** liefern dann detaillierte Untersuchungen Klarheit über die bauliche, städtebauliche und ökonomische Machbarkeit. Diese werden in einem Werkplan „Brache“ zusammengefasst, den die kommunalen Gremien als Selbstbindung beschließen und der für die Eigentümer die Geschäftsgrundlage für die Umsetzung der Projekte darstellt.

Die **Umsetzung** kann auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen der Eigentümer-Kommune ebenso erfolgen wie durch den Flächenpool im Auftrag der Kommune oder der Eigentümer. Auch ein Grunderwerb über das Instrument Grundstücksfonds soll möglich bleiben und kann in Fällen von Insolvenzen das geeignete Verfahren sein.

Der Flächenpool strebt eine teilweise Refinanzierung der Entwicklungs- und Projektkosten durch Kommunen und Eigentümer an. Dies wird von Anfang an transparent gemacht. Allerdings wird der Flächenpool NRW im Regelbetrieb Finanzmittel für die Durchführung der Konsensverfahren, für die anteilige Finanzierung der Qualifizierungs- und Werkplanverfahren sowie bei den Projekten, die durch den Grundstücksfonds erworben werden, auch die notwendigen Eigenmittel benötigen.

Im Zwischenbericht, der zum Stichtag 30.6.2010 verfasst wurde, wird deutlich, dass die Kommunen, aber auch die Eigentümer das neue Instrument zustimmend aufgenommen haben und begrüßen. Schon jetzt zeichnen sich in den Pilotkommunen erste positive Entwicklungen ab:

- Der Vorrang des Brachflächenrecyclings und damit der Innenentwicklung, der in den Konsensvereinbarungen mit den Kommunen geregelt wird, konnte nach stellenweise kontroversen Diskussionen mit allen Kommunen vertraglich vereinbart werden.
- Der laufende Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit kleinen und großen Eigentümern belegt, dass diese die Chancen des Verfahrens für sich erkannt haben.
- Die Beispiele Kleve und Arnsberg zeigen, dass allein die Tatsache, dass der Flächenpool tätig wird, mobilisierende Effekte auslöst. Stadt und Eigentümer konnten sich so in Arnsberg bereits auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen und langdauernde Blockaden wurden durchbrochen.
- Die „Körnigkeit“ und das Spektrum der Vornutzungen der Grundstücke, die für die Innenentwicklung bedeutsam sind, ist heute anders als in den 80er und 90er Jahren. Es müssen Eigentümer einbezogen werden, die oft nur einen Standort besitzen und keine Erfahrungen mit der Entwicklung brachgefallener Grundstücke in der ganzen Bandbreite der planerischen, wirtschaftlichen und ökologischen Randbedingungen und Verfahren haben. Der Weg, eine dritte Instanz mit der Moderation über den Flächenpool, einzusetzen, eröffnet neue Möglichkeiten für umsetzungsorientiertes Handeln.

4. Fazit

Die Altlastensanierung und das Flächenrecycling erfordern einen langen Atem. Die aufgezeigten Maßnahmen bedürfen deshalb einer langfristigen Fortsetzung. Um dem Flächenrecycling einen weiteren An Schub zu geben, sind jedoch zusätzliche Anstrengungen erforderlich. Dazu gehört etwa auch der Abbau von Hemmnissen, z.B. durch Risikoabsicherung von Investoren bei der Reaktivierung brachliegender Flächen.