

Beitrag zur Ausgestaltung eines Bodenfonds zum Flächenrecycling in Hessen

Vorbemerkung

Die Problematik industrieller Brachflächen wird vorwiegend im Kontext der flächenhaft betroffenen altindustriellen Ballungsgebiete an Ruhr und Saar diskutiert. Aber auch in den kleinteiligeren industriellen Strukturen Mittel- und Nordhessens sind lokal massierte Brachflächen vorhanden. Die Um- und Wiedernutzung dieser Betriebsflächen vollzieht sich überwiegend in privater Regie. Nur in Ausnahmefällen werden planerische Instrumente durch die Kommunen ausgenutzt.

Wie eine Untersuchung von Fallbeispielen in der industriell geprägten Region Mittelhessen zeigt, werden durch diese Praxis in der Regel suboptimale Ergebnisse im Sinne einer Ausnutzung von Entwicklungschancen erzielt.

Politischer Druck der regionalen Gebietskörperschaften hat nun zur Einrichtung eines Bodenfonds zur Wiedernutzung industrieller Brachflächen geführt. Angesichts eines fortgeschrittenen industriellen Strukturwandels und neuer Herausforderungen in der Region durch militärische Liegenschaften stellt sich jedoch die Frage, ob dieser Ansatz nicht zu kurz greift.

1. Die Ausgangslage

Der Regierungsbezirk Mittelhessen mit insgesamt 952 000 Einwohnern ist vor allem in seinem westlichen Teil mit den Städten Wetzlar und Dillenburg durch die frühe industrielle Entwicklung auf Basis der Erzvorkommen geprägt. Der produzierende Sektor ist hier noch heute mit einem Anteil von über 50 %, meist mittelständischer Betriebe, vertreten. Der schon zum Ende des 19. Jahrhunderts durch die Dominanz des Ruhrgebiets ausgelöste Strukturwandel führte über längere Zeiträume zur Um- und Wiedernutzung vieler Standorte. Im Gegensatz zu dem massiven Auftreten von Brachflächen in anderen traditionellen Industrieregionen auf regionaler Ebene sehen sich in Mittelhessen einzelne Kommunen punktuell und für einen begrenzten Zeitraum mit dem Problem konfrontiert.

Über die industriellen Brachflächen hinaus ist eine massive regionale Betroffenheit durch militärische Brachflächen, bedingt durch den Abbau der amerikanischen und deutschen Truppen, festzustellen. Nach Angaben des Regierungspräsidiums stehen ca. 600 ha, vor allem in Marburg, Wetzlar und Gießen, zur Disposition. Ein Viertel der Flächen befindet sich innerhalb oder am Rande bestehender Siedlungsstrukturen.

2. Die bisherige Umnutzungspraxis

Die bisherige Umnutzungspraxis variiert hinsichtlich der jeweiligen lokalen Handlungsweisen der betroffenen Städte und Gemeinden. Kommunale Stellen sind mit der Bewältigung der anstehenden vielschichtigen Probleme überfordert. Schon personell sind sie kaum in der Lage, ihre Interessen gegenüber den Alteigentümern – oftmals noch Konzerne der Montanindustrie – durchzusetzen. Auch gegenüber schnell "Gewehr bei Fuß" stehenden Developern gelingt dies nicht. Die Folgen für die Wiedernutzung der Flächen sind uneinheitlich. Sie reichen von der jahrelangen Blockierung einer Folgenutzung, der Etablierung von minderwertigen Nutzungen auf den Flächen bis hin zu der schnellen Übernahme und Vermarktung attraktiver Standorte durch Developer. Hierbei bleiben bestehende städtebauliche Konflikte unbewältigt, einmalige Gelegenheiten für die Stadtentwicklung in den topographisch beengten Lagen der Region werden vertan, Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Diversifikation bleiben ungenutzt.

Aber auch die unter kommunaler Regie durchgeführten Projekte laufen meist nur auf die Ausweisung einfacher Gewerbeflächen hinaus. Standorte mit überregionaler Ausstrahlungskraft werden kaum entwickelt.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Punktuell durchaus gegebene Chancen einer Wiedernutzung der Brachflächen im Sinne eines auf Außenwirkung abzielenden regionalen Standortkonzeptes wurden bisher nicht genutzt. Ein Zustand, der um so bedauerlicher ist im Hinblick auf die landesplanerisch wünschenswerte "Entlastungsfunktion" Mittelhessens für das Rhein-Main-Gebiet.

Auch die bisherige Debatte um die Wiedernutzung der militärischen Liegenschaften läßt keine Änderung dieser Praxis erkennen.

Die Chancen und Möglichkeiten, die die Einrichtung eines Bodenfonds bietet, sollen im folgenden untersucht werden.

3. Ein Bodenfonds für Mittelhessen?

Die Voraussetzungen zur Einrichtung eines Bodenfonds in Mittelhessen wurden in Hessen mit den Koalitionsvereinbarungen vom März 1991 geschaffen (1). Hierfür wird zunächst die Bereitstellung von Mitteln in Höhe von 2,0 Mio. DM erwartet (2).

Grundsätzlich sind im Zusammenhang mit der Einrichtung eines Bodenfonds folgende Aspekte zu erörtern:

- Welche Aufgaben sollte der Fonds erfüllen?
- Wie sieht die institutionelle Verankerung aus?
- Welches sind die Kriterien zur Projektförderung?

3.1 Mögliche Aufgaben eines Fonds

Die Strukturierung des Fonds hängt stark vom Anwendungsbereich ab. Es stellt sich die Frage, für welche Flächen ein Fonds überhaupt notwendig ist bzw. ob die Förderung mittels Fonds von einem bestimmten Flächentyp abhängig ist.

Vorstellbar sind hierbei (3):

– Räumliche Zuordnung

Bei der räumlichen Zuordnung ist zu differenzieren, ob sich der Fonds auf ein gesamtes Land bezieht (dies entspräche dem Grundstücksfonds Nordrhein–Westfalen) oder nur auf Teilgebiete, wie zum Beispiel Mittelhessen.

– Typenbezogene Zuordnung

Hierbei könnte eine Trennung nach der Art der Flächen, beispielsweise Flächen der Bundesbahn, militärische Liegenschaften oder industrielle Brachflächen, vorgenommen werden.

– Problembezogene Zuordnung

Ferner kann ein problemspezifischer Fonds etwa für Altlastensanierung oder Erschließung definiert werden.

Die Aufgaben könnten sein:

- Finanzielle Mittel für Grundstückserwerb und die Durchführung der Projekte, ggf. inklusive der Altlastensanierung (je nach Auslegung des Fonds) bereitzustellen.
- Bereitstellung materieller Werte. Als materielle Werte könnten beispielsweise Grundstücke in den Fonds eingebracht werden, die dann als Tauschflächen insbesondere bei Betriebsverlagerung eingesetzt würden.
- Betriebsmittel zur Geschäftsbesorgung einer mit den Projekten betrauten Entwicklungsgesellschaft stellen.

Zwischenergebnis

Auf der Basis dieser Spezifika bestehen nun verschiedene Kombinationsmöglichkeiten. Für Hessen würde sich ein landesweiter Fonds mit sowohl finanziellen als auch materiellen Mitteln anbieten, um ein Instrument eines interregionalen Ausgleichs zwischen den Landesteilen zu kreieren.

Der derzeit geplante Fonds in Hessen würde ausschließlich auf die Region Mittelhessen und industrielle Brachflächen beschränkt bleiben.

Der Fonds sollte revolvierend sein. Das heißt, er sollte sich möglichst aus dem Erlös wiederverkaufter Flächen selbst finanziell tragen. Dabei sind Mitnahmeeffekte nach Möglichkeit zu verhindern.

3.2 Die institutionelle Verankerung

Mit der Schaffung eines Bodenfonds sollte die Frage nach der Projektträgerschaft beim Flächenrecycling verbunden werden. Angesichts kommunaler und regionaler Defizite bei der Durchführung bisheriger Projekte könnte hierfür die

Gründung einer Entwicklungsgesellschaft in Frage kommen.

Im folgenden sind dazu einige Management- und Organisationsaufgaben aufgeführt.

Zu den Aufgaben einer solchen Gesellschaft sollten gehören:

- die Unterstützung der Planungskapazitäten der betroffenen, zumeist kleinen Kommunen (Bauleitplanung, Koordination der Planungsbüros). Die Planungshoheit muß selbstverständlich bei der Kommune verbleiben.
- die treuhänderische Übernahme von Projekten des Flächenrecyclings. Der Auftrag sollte sich auf alle Teilschritte, inklusive eventuell erforderlicher Altlastensanierung und der abschließenden Vermarktung der Flächen erstrecken.

Darüber hinaus könnte eine Entwicklungsgesellschaft Beiträge leisten zu

- der Ausarbeitung und Umsetzung von lokalen und regionalen Entwicklungskonzepten in Kooperation mit allen Akteuren. Einrichtungen wie die Mittelhessenrunde sollten über Personalkapazitäten für ihre Arbeit verfügen.
- der Unterstützung einer aktiven lokalen und regionalen Wirtschaftsförderung.

Dabei stellt sich die Frage nach der juristischen Form dieser Institution, an welche der Fonds gekoppelt wird. Denkbar wären rein private oder öffentliche Rechtsformen sowie jede Zwischenform (4).

Je nach dem inhaltlichen Schwerpunkt des Fonds könnte auf schon bestehende Institutionen aufgebaut werden. Aufgaben dieser Art könnten in Hessen von der Hessischen Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft (HLT) übernommen werden, die weisungsgebunden für das Land Hessen arbeitet. Die HLT ist jedoch nur eine Möglichkeit. Stehen Aspekte wie Bodenbevorratung zur Bestandspflege im Vordergrund, würde sich eine Gesellschaft wie die Hessische Landgesellschaft (HLG) anbieten. Diese wiederum hätte wahrscheinlich bei Aspekten des Städtebaus und der Regionalentwicklung etwas eingeschränkte Sachkompetenzen. Denkbar wäre darüber hinaus eine Gesellschaft, die nur die Dienstleistung des Managements und der Organisation der Projekte zur Verfügung stellt und fachliche Arbeiten delegiert. Den Geschäftsführungsauftrag erhielte sie vom Land. Sie mietet gewissermaßen die Fachkompetenz entsprechend dem jeweiligen Bedarf. Ein Beispiel hierfür wäre in Hessen die Hessische Industriemüllgesellschaft mbH (HIM). Sie ist eine eigens für diesen Zweck gegründete Gesellschaft, die mit dem "Problem" selbst nicht vertraut ist, sehr wohl aber die Verwaltungsaufgaben für den Altlastenfonds übernehmen kann und sich dabei entsprechender Fachleute bedient.

Anhand dieser Beispiele zeigt sich, daß ein sehr breit angelegtes Spektrum an Möglichkeiten besteht. Je nach Aufgabenfeld haben alle diese Beispiele Vor- und Nachteile, die es abzuwägen gilt.

3.3 Kriterien zur Projektförderung

Die zu setzenden Kriterien für die Projektförderung spielen eine entscheidende Rolle für die Wirksamkeit eines Förderfonds.

Folgende Aspekte sollten dabei einfließen:

- *Kommunale Betroffenheit*
Ist eine sinnvolle Umnutzung über den Markt nicht zu erwarten? Bestehen in der Kommune massive finanzielle oder personelle Engpässe? Erzeugen Altlastenprobleme Handlungsdruck?
- *Kommunale Entwicklung*
Ist das Projekt in ein kommunales Entwicklungskonzept eingebunden? Besteht ein Mangel an Flächen der beabsichtigten Folgenutzung?
- *Regionale Entwicklung/Prioritätensetzung*
Welche Bedeutung hat die Fläche für die regionale Entwicklung?
- *Solidität der Projekte*
Ist die Projektkonzeption in sich tragfähig, was passiert bei Veränderung von Randbedingungen, wie dem Ausfall privater Investoren? Gilt es, Altlasten zu behandeln, welche Sanierungsplanung wird vorgeschlagen?
- *Innovation*
Handelt es sich um ideenreiche, innovative Ansätze beim Flächenrecycling, die im Rahmen von Modellprojekten durchgeführt werden könnten?

4. Militärflächenkonversion

In Ergänzung zur Evaluierung der Anwendbarkeit planungsrechtlicher Maßnahmen auf militärische Liegenschaften bleibt zu erörtern, inwieweit eine Fondslösung auf dieses Problemfeld projizierbar ist.

Möglichkeiten und Chancen

Die militärisch genutzten Flächen stellen ein erhebliches Potential in Hessen und insbesondere in der Region Mittelhessen dar. Die Problemstellungen bei der Wiedernutzung dieser Flächen sind denen des Industriebrachenrecyclings vergleichbar.

Der Mangel an Information über Struktur und Beschaffenheit des Bestands innerhalb der Kasernen bereitet bei der Planung derzeit noch beträchtliche Schwierigkeiten. Zu unterscheiden sind Folgenutzungen für Kasernen und ähnliche, meist innerhalb der Stadt liegende Flächen und Übungsgelände. Auf Kasernenflächen wären neben Studenten- oder Asylantenunterkünften auch Schulungs- oder Verwaltungstätigkeiten denkbar. Auf außerhalb liegenden Flächen ist die Nutzung durch § 35 BauGB beschränkt. Der überwiegende Teil ist sinnvollerweise "der Natur zurückzugeben". Möglich wären allenfalls Abwasserreinigungs- und Abfallbeseitigungsanlagen.

Militärflächen und der Fonds

Das Kernproblem ergibt sich zunächst aus den anstehenden Regelungen für die Übertragung der Liegenschaften und dem entstehenden Finanzbedarf für die Flächenkonversion. Besonders hinsichtlich der Sanierungskosten bestehen große Unsicherheiten. Überlegungen bezüglich Art und Umfang eines Fonds können daher nur unkonkret sein.

Analog zum Fonds für Industrie- und Gewerbeflächen wäre auch bei militärischen Liegenschaften die Möglichkeit vorzusehen, über die Entwicklungsgesellschaft Flächen zu kaufen und nach der Aufbereitung wieder zu veräußern. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß eine Fläche zu einem Teil an die Entwicklungsgesellschaft veräußert wird, ein weiterer Teil der Kommune als Reservefläche dient und ein anderer Teil von einem privaten Developer gekauft wird. Es zeigen sich folglich Parallelen zwischen den beiden Fonds.

Unterschiede muß es allerdings in der Finanzausstattung des Fonds für die Militärflächenkonversion geben. Hierbei könnten beispielsweise Mittel "zum Ausgleich der mit einem Truppenabbau und verringerten Rüstungsaufträgen verbundenen wirtschaftlichen Nachteile in den Ländern" eingehen (5).

Aufgrund dieser verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten sind die Möglichkeiten eines kombinierten Fonds für Industrie- und Gewerbeflächen einerseits und Militärflächen andererseits zu prüfen. In bezug auf die Entwicklungsgesellschaft hingegen ist eine Kombination aufgrund des voraussichtlich ähnlichen Aufgabenbereichs durchaus zweckmäßig.

Zusammenfassung/Fazit

Flächenrecycling industrieller Brachen und militärischer Liegenschaften hatte bisher auf hessischer Ebene nur einen geringen Stellenwert. Wie die Auswertung von Fallbeispielen zeigt, bestehen bei der derzeitigen Planungspraxis erhebliche Defizite. Insbesondere zur Stärkung der Stadt- und Regionalentwicklung bedarf es in Hessen eines Aufbaus regionalisierter Planungskompetenzen. Der bisher diskutierte Ansatz eines Bodenfonds für Mittelhessen greift daher zu kurz. Er sollte inhaltlich auf militärische Liegenschaften und räumlich auf weitere Regionen ausgeweitet und mit der Installierung regionaler Entwicklungsgesellschaften verbunden sein.

Anmerkungen

(1) Koalitionsvereinbarungen für die 13. Wahlperiode des Hessischen Landtags zwischen GRÜNEN und SPD. Hrsg.: DIE GRÜNEN HESSEN. – Wiesbaden 03/91, S. 88

(2) Haushaltsbeschluß des Hessischen Landtags vom 12.12.91

(3) Wiegandt, C.: Reaktivierung von Gewerbe- und Industriebrachen. Das Modell einer Fonds-Lösung. In: "Handbuch Bodenschutz". – Berlin: Erich Schmidt Verlag. = 6. Lieferung 1/91

(4)

Die LEG Nordrhein-Westfalen ist eine öffentliche Gesellschaft, die zu 56 % dem Land, 40 % öffentlichen Banken und Versicherungen, 1,5 % Städten, Kreisen, Unternehmern und anderen gehört. Vgl. *Estermann, H.*: Industriebrachen. Grundstücksfonds und Development Corporation. – Karlsruhe: Verlag C.F. Müller 1986

(5)

In Bezugnahme auf eine Entschließung des Bundesrats vom 9. Nov. 1990

*Dipl.-Ing. Uwe Ferber
Technische Hochschule Darmstadt
Institut für Wasserversorgung,
Abwasserbeseitigung und Raumplanung
Petersenstraße 13
6100 Darmstadt*

Dipl.-Ing. Dirk Sikora
Karlstraße 69
6100 Darmstadt