

TEXTE 10/00

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

- Bodenschutz -

Forschungsbericht 203 40 827 (alt); neu: 297 77 827
UBA-FB 000007

Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenrecycling

von

Klaus Simsch

Jürgen Brüggemann

Christoph Lietmann

GPE Gesellschaft für Projektmanagement und Grundstücksentwicklung mbH, Leipzig

und

Dr. J. U. Fischer

Kai-Uwe Schulz-Bödecker

Sabine Henrici

DB AG Kompetenzzentrum Sanierungsmanagement, Frankfurt/M

unter Mitarbeit von

Anwaltssoziätät Leinen und Derichs, Potsdam

EA Herdecke Ingenieurgesellschaft für Geotechnik und Umwelt, Ahlenberg

Projektgruppe Stadt und Entwicklung, Leipzig

Zusammenfassung

Effizientere Wege des Flächenrecycling zeigt das vom Umweltbundesamt initiierte Forschungsvorhaben „Anforderungen an die Altlastensanierung im Rahmen des Flächenrecycling« auf. Ziel des Vorhabens ist es, anhand ausgewählter Fallbeispiele darzustellen, welche ergänzenden Anforderungen an die Altlastensanierung beim Flächenrecycling erforderlich sind, die über die bestehenden Vorgaben des Polizei- und Ordnungsrechtes, der spezialgesetzlichen Länderregelungen, der künftigen Regelungen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz sowie der Bauleitplanung hinausgehen und welche fachlichen und rechtlichen Defizite sich gegenwärtig auf ein effektives Flächenrecycling hemmend auswirken. Es werden Instrumente und Empfehlungen erarbeitet, die aufzeigen,

wie Defizite bei der Planung und Umsetzung von Flächenrecyclingprojekten erkannt werden können und welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um diesen Defiziten optimal entgegenzuwirken.

Das von der Arbeitsgemeinschaft GPE Gesellschaft für Projektmanagement und Grundstücksentwicklung mbH / KSM Kompetenzzentrum Sanierungsmanagement der Deutschen Bahn AG erarbeitete methodische Konzept geht davon aus, dass ein komplexes Wirkungsgefüge aus den vier gleichgewichtigen Einflussgrößen Grundstücksaufbereitung, Wirtschaftlichkeit, Nutzung und Recht in allen Projekten des Flächenrecycling bestimmend ist.

Die Arbeitsgemeinschaft hat 50 Modellstandorte des Flächenrecycling in das Forschungsvorhaben eingebracht. Nach einer ersten Analyse wurden 15 dieser Projekte für die weitere Untersuchung ausgewählt. Diese bundesweit repräsentativen Beispielprojekte sind Grundlage für die Analyse der Wirkungsgefüge im Flächenrecycling.

Mit Hilfe eines umfangreichen Fragenkatalogs wurden die Beispielprojekte ausgewertet, so dass die Abhängigkeiten und Wechselwirkungen der Einflussgrößen im Flächenrecycling transparent und bewertbar gemacht werden konnten. Hierzu wurden zunächst Hypothesen gebildet, die auf der Grundlage der erhobenen Daten klassifiziert wurden. Die Hypothesen wurden je nach Grad der Zustimmung in Axiome überführt. Diese Axiome stellen projekt-übergreifende Regelmäßigkeiten im Flächenrecycling dar. Die Axiome wurden vor dem Hintergrund der ausgewerteten Beispielprojekte gewichtet und in Axiome erster bis dritter Ordnung klassifiziert. Aus den erhobenen Daten und den abgeleiteten Axiomen wurden rechtliche, technische und wirtschaftliche Defizite im Flächenrecycling aufgezeigt.

Handlungsempfehlungen greifen diese Defizite auf und bieten konkrete Vorschläge für ein optimiertes und effektiveres Verfahren im Flächenrecycling. Sie beziehen sich auf bestehende rechtliche oder fachliche Instrumente, Organisationsformen und Regelungen und sind als Empfehlungen zur optimalen Anwendung beziehungsweise Ausnutzung dieser Instrumente in einem idealtypischen Projektverlauf anzusehen.

Das Forschungsvorhaben zeigt, dass Fragen nach der Wirtschaftlichkeit eines Projektes oder seiner Teilprojekte von den Bearbeitern durchweg als entscheidend angesehen wurden. Trotzdem wurden in den meisten untersuchten Projekten die verfügbaren Instrumente zur Kostenkontrolle nur unzureichend genutzt. Die Handlungsempfehlungen greifen diese Defizite auf und bieten eine optimierte Vorgehensweise für die Bereiche der Gesamtwirtschaftlichkeitsberechnung, der Wertermittlungsverfahren und der Förderinstrumentarien.

Die Auswertung der Modellstandorte hat gezeigt, dass in keinem der untersuchten Projekte der Einflussfaktor Grundstücksaufbereitung einen projektentscheidenden Stellenwert eingenommen hat. Die Tatsache, dass die Fragen zur Altlastensituation und deren Sanierung im Zusammenhang mit dem Thema Flächenrecycling eine dominante Stellung in der öffentlichen Diskussion einnimmt, bedeutet nicht, dass diesem Aufgabenbereich auch in der Praxis der Projektumsetzung die größte Bedeutung beigemessen wird. Die öffentliche Diskussion hat vielmehr dazu geführt, dass der Stand der Technik im Bereich Grundstücksaufbereitung kontinuierlich weiterentwickelt wurde und wird, und dass heute

Instrumente zur Verfügung stehen die es erlauben, Sanierungsmaßnahmen effizient zu planen und umzusetzen.

Ein weiterer Bereich, der als besonders bedeutsam erkannt wurde, ist der Bereich Management beziehungsweise Organisation. Eine am Projektziel ausgerichtete Organisation und Managementstruktur der Projektträgerschaft und der Behörden ist Grundvoraussetzung für ein effektives Flächenrecycling. Die Handlungsempfehlungen zeigen, wie Projektträgerschaft und Behörde geeignete Strukturen schaffen können und wie durch eine Unterstützung der Vorhabenträger durch die Politik ein für das Flächenrecycling förderlicher Rahmen geschaffen werden kann.

Der dritte wesentliche Bereich für den Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden können, ist der Bereich rechtliche Rahmenbedingungen. Das Forschungsvorhaben zeigt, dass besonders die Optimierungspotentiale aus den planungsrechtlichen Steuerungsinstrumenten und die Möglichkeit der Bündelung von Genehmigungsverfahren nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Die Handlungsempfehlungen geben Anleitung zur effektiven Nutzung dieser Instrumente.

Zusätzlich wurden Empfehlungen für die Bereiche Nutzungskonzept sowie Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung erarbeitet.

Die erarbeiteten Handlungsempfehlungen können als Leiffaden für die Projektdurchführung und als Anregungen bei der Projektinitialisierung sowie dem Aufbau einer geeigneten Projektstruktur und zur optimierten Zieldefinition im Flächenrecycling verstanden werden.

Zur Einschätzung und Bewertung von Projekten des Flächenrecycling wurde eine Checkliste erarbeitet. Die Checkliste bietet dem Bearbeiter einen schnellen und umfassenden Überblick über den Bearbeitungsstand aller wesentlichen Handlungsbereiche im Flächenrecycling. Eine Projektanalyse mit Hilfe der Checkliste macht Defizite in der Projektbearbeitung deutlich und zeigt dem Bearbeiter, welche Schritte unmittelbar einzuleiten sind. In Verbindung mit den Handlungsempfehlungen stellt die Checkliste ein Instrument zur umfassenden Analyse und effektiven Durchführung von Projekten des Flächenrecycling dar.

Summary

More efficient methods of land recycling are described in the research project „Requirements for Remediation within the Framework of Land Recycling“ initiated by the German Federal Environmental Protection Office (Umweltbundesamt). Using selected examples, the project outlines supplementary requirements for remediation in land recycling that go beyond existing stipulations of police law and administrative regulations, specialized statutory regional guidelines, future Federal Soil Conservation Law regulations and general development planning. In addition, the project will tackle all technical and legal deficits currently exerting a restraining effect on optimized land recycling. Instruments and recommendations are prepared that show how deficits in the planning and implementation of land recycling projects can be detected and which measures have to be undertaken in order to optimally counteract these deficits.

The methodical concept prepared by the working group comprising GPE Gesellschaft für Projektmanagement und Grundstücksentwicklung mbH (GPE Company for Project Management and Land Development) and KSM Kompetenzzentrum Sanierungsmanagement (Competence Center for Remediation Management) of the Deutsche Bahn AG assumes that a complex operational structure constituting four equally important influencing variables -derelict land reclamation, profitability, utilization, and the law - is determinative in all land recycling projects.

The working group has put forward 50 pilot sites for land recycling in the research project. After an initial analysis, 15 of those were selected for further study. These pilot sites were chosen on a Germany-wide basis and form the foundation for the analysis of the operational structure in land recycling.

Using an exhaustive catalog of questions, the sample projects were evaluated in such a way that the dependencies and interactions of the influencing variables in land recycling were rendered transparent and ratable. Hypotheses were initially drawn up used as the basis to classify the collected data. The hypotheses were transported into axioms depending on the level of agreement. These axioms describe cross-project regularities in land recycling. The axioms were factored in light of the evaluated sample projects and classified in axioms of first to third order. Legal, technical and economic deficits in land recycling were revealed from the collected data as well as the axioms derived from them.

Recommendations for action take up these deficits and provide specific suggestions for streamlined and more efficient procedures in land recycling. They refer to existing statutory and professional instruments, organizational forms, and regulations and are to be considered recommendations for improved application and utilization of these instruments in streamlined project implementations.

The research project reveals that questions regarding the profitability of a project or of its associated projects is regarded as decisive by examiners without exception. Nevertheless, in most of the projects studied, the available cost control instruments were used insufficiently. The recommendations for action address these deficits and offer an optimized procedure for overall economic feasibility studies, valuation processes, and promotion instruments.

Evaluation of the pilot sites proved that the influencing factor 'derelict land reclamation' was not significant in deciding the project's course. The fact that the issues regarding contaminated site management and remediation in connection with land recycling play a major role in public discussions does not mean that these fields of operation are also accorded great significance in the practice of realizing projects. The public discussion has led to ongoing developments of state-of-the-art technology in derelict land reclamation and to the availability of Instruments that allow for remediation measures to be planned and implemented efficiently.

Another area recognized as being particularly significant is management and organization. A project-oriented organization and management structure of the project's supporters and public authorities is the basic requirement for effective land recycling. The recommendations for action show how project supporters and public authorities can develop suitable structures and how the solid framework required for land recycling can be created through the political support of project coordinators.

The third significant area for which recommendations for action were made is the regional regulatory framework. The research project indicated that the potential for improvement of planning-law control instruments in particular and the possibility of bundling authorization processes were not considered sufficiently. The recommendations for action provide a guideline for the effective utilization of these instruments.

Recommendations were also prepared for land utilization concepts, public relations and marketing.

The prepared recommendations for action can be seen as a guideline for project completion and as suggestions for project initiation as well as for setting up a suitable project structure and for optimized target definition in land recycling.

A check list was prepared to evaluate and assess land recycling projects. The check list provides the user with a fast and comprehensive outline of the processing status of all important operating areas in land recycling. A project analysis using the check list reveals deficits in project processing and the steps to be taken immediately. Used in conjunction with the recommendations for action, the check list is an instrument for the comprehensive and effective completion of land recycling projects.