



## **Binnenhäfen im Spannungsfeld konkurrierender Nutzungsinteressen**



## **Binnenhäfen im Spannungsfeld konkurrierender Nutzungsinteressen**

**Untersuchung der PLANCO Consulting GmbH  
in Zusammenarbeit mit ILS - Institut für  
Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH  
und unter Zugrundelegung eines Gutachtens des  
Lehrstuhls für Öffentliches Recht der Universität Rostock  
(Prof. Dr. Wilfried Erbguth, Dr. Mathias Schubert)  
zu den rechtlichen Rahmenbedingungen**



# INHALT

## Vorwort

|       |                                                                                     |    |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse                                         | 5  |
| 2     | Hintergrund und Gang der Untersuchung                                               | 11 |
| 3     | Die Bedeutung der Binnenhäfen                                                       | 13 |
| 3.1   | Hafenwirtschaftliche Perspektive                                                    | 13 |
| 3.1.1 | Einzelwirtschaftliche Bedeutung der Binnenhäfen                                     | 14 |
| 3.1.2 | Gesamtwirtschaftliche Ebene                                                         | 17 |
| 3.2   | Bedeutung umgenutzter Hafenareale für die Stadtentwicklung                          | 23 |
| 3.2.1 | Historischer Abriss                                                                 | 23 |
| 3.2.2 | Umgenuzte Hafenareale als Standortvorteil im globalen Wettbewerb                    | 24 |
| 3.2.3 | Städtebauliche und architektonische Potenziale                                      | 25 |
| 3.2.4 | Wirtschaftlicher Nutzen von umgewidmeten Hafenarealen                               | 26 |
| 4     | Typisierung von Nutzungskonflikten                                                  | 28 |
| 4.1   | Grundlagen                                                                          | 28 |
| 4.2   | Beispielhafte Konflikttypen                                                         | 31 |
| 4.2.1 | Alternativflächen für die hafenwirtschaftliche Entwicklung – Beispiel Münster       | 31 |
| 4.2.2 | Konflikte um Flächen am Beispiel Köln-Deutz                                         | 31 |
| 4.2.3 | Konflikte um Flächen und um nebeneinander liegende Nutzungen am Beispiel Düsseldorf | 33 |
| 4.2.4 | Konflikte nebeneinander liegender Nutzungen am Beispiel Neuss                       | 34 |
| 5     | Rechtliche Rahmenbedingungen                                                        | 35 |
| 5.1   | Vorrang anderer Planungen vor der kommunalen Bauleitplanung                         | 35 |
| 5.2   | Weitere rechtliche Anforderungen an die Umnutzung von Flächen in und an Binnenhäfen | 36 |
| 5.2.1 | Öffentliches Baurecht                                                               | 36 |
| 5.2.2 | Immissionsschutzrecht                                                               | 38 |
| 5.2.3 | Sonstige rechtliche Anforderungen an die Umnutzung von Hafenflächen                 | 43 |
| 6     | Mögliche Lösungen                                                                   | 44 |
| 6.1   | Allgemeine Lösungsebene                                                             | 44 |

|       |                                                             |    |
|-------|-------------------------------------------------------------|----|
| 6.1.1 | Integrierte Planung                                         | 44 |
| 6.1.2 | Planungs- und Rechtssicherheit                              | 49 |
| 6.1.3 | Öffentlichkeitsarbeit                                       | 50 |
| 6.1.4 | Kooperationen                                               | 50 |
| 6.2   | Konkrete Lösungsebene                                       | 51 |
| 6.2.1 | Bauliche Maßnahmen                                          | 51 |
| 6.2.2 | Staffelung der Nachfrage nach Nutzung von Hafenarealen      | 54 |
| 6.2.3 | Kompensation betroffener Akteure                            | 56 |
| 6.2.4 | Öffnung des Zugangs zum Wasser für gesamtstädtische Belange | 56 |
| 6.2.5 | Einschaltung von Mediatoren                                 | 57 |
| 6.3   | Verknüpfung von Konflikt- und Lösungsebene                  | 57 |
| 7     | Fazit                                                       | 59 |
|       | Bildnachweis                                                | 64 |
|       | Impressum                                                   | 65 |

## VORWORT

„Binnenhäfen im Spannungsfeld konkurrierender Nutzungsinteressen“ – bereits der Titel beschreibt die spannungsreiche Diskussion in vielen Kommunen, die über begehrte Flächen an Flüssen und Kanälen verfügen.

Zunehmend beliebt sind das Wohnen und Arbeiten am Wasser. Der Ausbau von Hafenflächen zu Wasserfront-Attraktionen mit vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten in architektonisch interessanter Umgebung wie z. B. der Kölner Rheinauhafen, der Duisburger Innenhafen oder der Düsseldorfer Medienhafen bringt neue Lebensqualität in innenstadtnahe Lagen. Vor dem Hintergrund des wachsenden globalen Standortwettbewerbs, des demographischen Wandels und der Abwanderung von Einwohnern in das Umland versuchen Kommunen, sich mit attraktiven mischgenutzten Stadtquartieren und markanter Architektur an besonders interessant erscheinenden Lagen am Wasser zu positionieren.

Zugleich haben Hafenareale als dezentrale Knoten für den Güteraustausch aber auch eine besondere verkehrspolitische Bedeutung. Als Logistikland Nr. 1 in Deutschland ist Nordrhein-Westfalen darauf angewiesen, dass die unterschiedlichen Verkehrsträger naht- und reibungslos ineinander greifen können und die Logistik aufeinander abgestimmt ist. Einen Dreh- und Angelpunkt stellen die nordrhein-westfälischen Häfen dar, die an vielen Standorten alle drei Landverkehrsträger verknüpfen und zur gewünschten Entlastung der Straßen beitragen können. Voraussetzung hierfür ist eine bedarfsgerechte Entwicklung der Häfen und die Verfügbarkeit ausreichender Flächen- und Umschlagkapazitäten ohne gravierende Betriebseinschränkung.

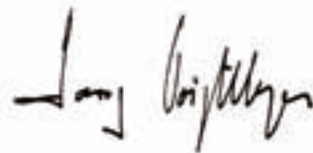
Die Errichtung und Erweiterung von Binnenhäfen steht damit regelmäßig im Konflikt mit den Interessen anderer Nutzungen: Auf der einen Seite gilt es, die Leistungsfähigkeit von Binnenhäfen nicht zu gefährden, andererseits sollen die städtebaulichen und architektonischen Potenziale von Hafenarealen genutzt wer-



den. Bei Flächen, die gleichzeitig sowohl durch Hafenindustrie als auch für Büro- und Wohnzwecke genutzt werden, drohen zudem Nutzungskonflikte insbesondere durch Lärmimmissionen.

Die aus der unterschiedlichen Interessenslage entstehenden Konfliktsituationen werden in der vorliegenden Broschüre dargestellt und mögliche Maßnahmen sowie Instrumente zur Minderung oder Beseitigung aufgezeigt. Den Kommunen und Hafenbetrieben soll damit eine Hilfe an die Hand gegeben werden, um drohende Konflikte zwischen Hafenentwicklung und konkurrierenden Nutzungen zu erkennen und diesen frühzeitig zu begegnen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr bietet der Hafenwirtschaft und den Hafenkommunen den Dialog an, um gemeinsam nach Lösungen zur Beseitigung der in der Broschüre beschriebenen Konflikte zu suchen.



Harry K. Voigtsberger







## 1 ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE

### Bedeutung der Binnenhäfen

Nordrhein-Westfalens Binnenhäfen haben eine herausragende regionale und überregionale wirtschaftliche Bedeutung. Sie tragen zur Sicherung und Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze bei, ermöglichen bedeutende Wertschöpfung und sichern den Kommunen umfangreiche Steuereinnahmen. Eine Untersuchung des Duisburger Hafens aus dem Jahr 2006 hat z.B. ergeben, dass rd. 36.000 Arbeitsplätze und rd. 2,2 Mrd. € Wertschöpfung direkt und indirekt vom Hafen abhängig sind. Hafenabhängig bedeutet dabei: Ohne die Existenz des Hafens würden die Arbeitsplätze wegfallen. Auf dem Duisburger Stadtgebiet sind 11% der Arbeitsplätze vom Hafen abhängig. In anderen Häfen Nordrhein-Westfalens ist die ökonomische Bedeutung ähnlich hoch. Von den Häfen Neuss-Düsseldorf und Krefeld, die von den Neuss-Düsseldorfer Häfen betrieben werden, hängen bereits heute rd. 40.000 Arbeitsplätze ab. Gelingt es, den Umschlag und damit verbundene logistische Aktivitäten zu steigern, entstehen auch entsprechende Arbeitsplätze. Hinzu kommt, dass ein Hafen den ansässigen Unternehmen durch das Angebot sicherer, schneller, kostengünstiger und zuverlässiger Schiffs-transporte Wettbewerbsvorteile gegenüber

solchen schafft, die keinen Hafenstandort in der Nähe haben.

Heute sind Binnenhäfen oftmals trimodale Logistikknoten mit vielfältigen über den reinen Transport hinausgehenden Angeboten. Diese Angebote sind ein weiterer Vorteil für die ansässigen Unternehmen und bieten ihnen zahlreiche Handlungsoptionen in der Transportabwicklung. Nach Bedarf kann der jeweils effizienteste Transportweg gewählt und damit eine optimale Logistik gewährleistet werden.

Auch gesamtwirtschaftlich betrachtet erzeugen Binnenhäfen einen hohen Nutzen. Sie tragen wesentlich zu Verlagerungen von Güterverkehren von der Straße auf Schiene und Wasserstraße bei. Dadurch können die zunehmend staubelasteten inner- und außerörtlichen Straßen deutlich entlastet werden. Durch diese Entlastungen können massive Zeitgewinne für die Transporteure und auch für die sonstigen Nutzer der Straßen realisiert werden. Zudem werden Schadstoffbelastungen (klimaschädliche Gase, Luftschadstoffe) erheblich gemindert, so dass auch die Umwelt von einer Veränderung des Modal Split zugunsten von Wasserstraße und Schiene profitiert. Schließlich verringert sich durch die Nutzung von Schiff und Bahn die Anzahl und Schwere der Unfälle.

Diese Vorteile können allerdings nur dann eintreten, wenn die Binnenhäfen leistungs-

fähig sind und sich bedarfsgerecht entwickeln können. Dies erfordert die Verfügbarkeit ausreichender Flächen- und Umschlagkapazitäten, die ohne gravierende Betriebseinschränkungen nutzbar sind und die über eine gute infrastrukturelle Anbindung verfügen. Eine solche Entwicklung – auch verbunden mit entsprechenden Investitionen – ist nur bei entsprechender Planungs- und Entwicklungssicherheit möglich. Hierzu trägt das nordrhein-westfälische Hafenkonzept bei, indem es die Sicherstellung ausreichender Flächen zur zentralen Aufgabe der nordrhein-westfälischen Verkehrspolitik macht.

Auf der anderen Seite bieten Hafenflächen den Kommunen große Entwicklungspotenziale: Innenstadtlage, Wasserbezug und Flächengröße lassen eine städtebaulich hochwertige Umnutzung und Neuentwicklung von Stadtquartieren mit hochpreisigen Büro- und Wohnimmobilien zu. In der Folge erwarten die Städte Vorteile im nationalen und internationalen Wettbewerb um Unternehmen und Einwohner mit entsprechenden ökonomischen Auswirkungen. Das Beispiel Medienhafen Düsseldorf mit ca. 700 Unternehmen und ca. 8.400 Arbeitsplätzen belegt, dass Hafenareale sehr attraktive Standorte für Unternehmen sind. Durch die Ausnutzung städtebaulicher und archi-

tektonischer Potenziale der Hafenstandorte können zudem positive Effekte hinsichtlich der Tourismusentwicklung einer Stadt erzielt werden, die, wie das Beispiel Duisburg-Innenhafen zeigt, mit einem regionalen und überregionalen Bedeutungs- und Imagegewinn einhergehen.

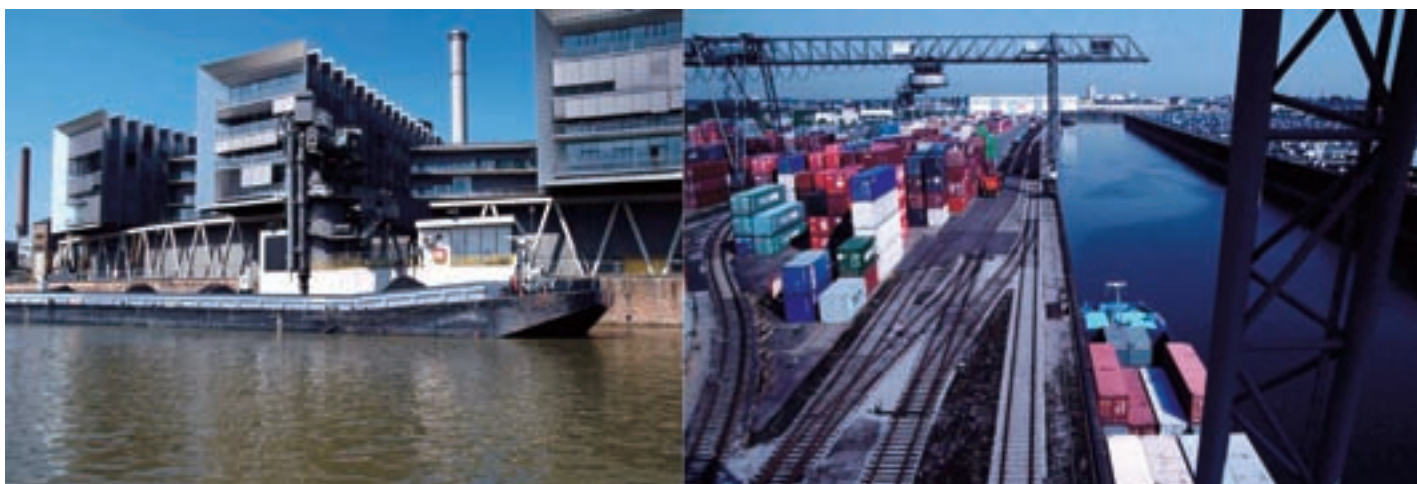
An vielen Standorten kommt es daher zunehmend zu konkurrierenden Nutzungsinteressen. Dies gilt nicht nur für aufgrund struktureller Änderungen in der Hafen- und Logistikwirtschaft brach fallende Hafenflächen, sondern auch für hafenwirtschaftlich sinnvoll und effizient nutzbare Flächen.

### Mögliche Konflikte

Konkurrierende Nutzungsinteressen konzentrieren sich im Wesentlichen auf zwei Konflikttypen:

- Konflikte um konkrete Flächen,
- Konflikte durch das Nebeneinander von hafenwirtschaftlichen Nutzungen und benachbarten Büro-, Wohn- oder Freizeitnutzungen.

Besonders problematisch ist der erste Konflikttyp, der die Konflikte um konkrete Flächen betrifft. Hier geht es in der Regel um aktuell hafenwirtschaftlich genutzte Flächen, die aus stadtentwicklungspolitischen Interessen zu attraktiven Wohn-,



Büro- und Freizeitnutzungen entwickelt werden sollen.

Wichtig bei der Diskussion dieser Konflikte ist die Frage der Verfügbarkeit von Flächen an anderen Stellen. Flächenalternativen können grundsätzlich sowohl für die hafenwirtschaftliche Nutzung als auch für alternative Nutzungen bestehen bzw. entwickelt werden. Allerdings ist hierbei zu bedenken, dass die traditionelle Hafenwirtschaft zwingend an den nassen Standort gebunden ist, so dass in den jeweiligen Regionen tatsächlich kaum alternative Flächen zu finden sind und zudem eine Aufgabe der hafenwirtschaftlichen Nutzung an den betrachteten Hafenflächen irreversibel sein dürfte.

Demgegenüber verlieren Büro-, Wohn- und Freizeitnutzungen an alternativen Standorten zwar eventuell an Attraktivität gegenüber dem Hafenstandort, sie sind aber zumindest dort möglich. Es sollte also im Konfliktfall sorgfältig geprüft werden, ob innerhalb der Region auch an anderen Stellen exponierte Wohn- und Bürogrundstücke entwickelt werden können, die zumindest ähnlich positive Effekte ermöglichen. Im Mittelpunkt der Diskussion um die Umnutzung von Hafenflächen steht daher zunächst die Suche nach geeigneten alternativen Flächenstandorten.

Sofern keine Flächen an alternativen Standorten vorhanden sind, ist eine Kompromisslösung kaum zu finden, da konkrete Flächen hinsichtlich ihrer Hauptnutzung nur einer Verwendung zur Verfügung gestellt werden können.

Der zweite Konflikttyp betrifft Nachbarschaftskonflikte, die durch das Nebeneinander von hafenwirtschaftlicher Nutzung und Büro-, Wohn- und Freizeitnutzung entstehen. Diese Konflikte gehen einerseits auf Lärm- und Luftemissionen sowie

auf Verkehrsbelastungen zurück, die durch die hafenwirtschaftlichen Unternehmen verursacht werden. Abhängig von der Art der Emission und der Sensibilität der jeweiligen alternativen Nutzung entstehen unterschiedlich starke bzw. wahrgenommene Immissionen. Andererseits erhöht auch das Heranrücken etwa von Wohnbebauung an die bestehenden Hafenflächen die Intensität dieser Konflikte. So können die für die hafenwirtschaftlichen Unternehmen geltenden immissionsrechtlichen Bestimmungen hier zu spürbaren Einschränkungen des Geschäftsbetriebes führen.

Unabhängig von der Verfügbarkeit von Flächen an alternativen Standorten bedarf es einer sinnvollen Entscheidung über die zukünftige Nutzungsform der in Betracht genommenen Fläche. Im Ergebnis kann es dabei zu folgenden grundsätzlichen Nutzungsformen kommen:

- rein hafenwirtschaftliche Nutzung
- rein alternative Nutzung (Wohnen, Büros, Freizeit)
- Mischnutzung

Grundlage der Entscheidung über die zukünftige Nutzung der jeweiligen Fläche muss eine umfassende, integrierte und objektive Gesamtbewertung sein, in die ökonomische, städtebauliche, ökologische und rechtliche Aspekte einfließen müssen.





Dies ist ein komplexer Prozess, dessen Gelingen gleich durch mehrere Aspekte erschwert wird. Zum einen sind an der jeweiligen Entscheidung zahlreiche verschiedene Akteure beteiligt, deren unterschiedliche Interessen die Schaffung eines einheitlichen Meinungsbildes erschweren. Zum anderen wirken externe Einflüsse auf die Entscheidungen ein, die etwa aus der politischen Perspektive und/oder der Perspektive des Umweltschutzes stammen.

### Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundsätzlich unterliegen Flächen in Binnenhäfen als Teile des jeweiligen Gemeindegebiets der kommunalen Planungshoheit und damit der Bauleitplanung nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs (BauGB). Die Wasserflächen des Hafens sind nach Wasser- bzw. Wasserstraßenrecht planfestzustellen.

Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit können sich über Ziele der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB oder das Fachplanungsrecht gem. § 38 BauGB ergeben. In beiderlei Hinsicht stellt die Beurteilung, ob und ggf. inwieweit eine bestimmte Fläche der kommunalen Bauleitplanung offen steht, eine entscheidende Hürde für die Umplanung resp. Umnutzung von Hafenarealen dar.

Hier sind zunächst zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

1. Die Flächen des Hafens sind als Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungsplan oder Regionalplan dargestellt. In diesem Fall ist die planende Gemeinde an die Ziele der Raumordnung gebunden und kann andere Nut-

zungen in diesem Bereich nicht vorsehen. Überplant eine Gemeinde einen solchen Bereich in einer Weise, die die vom Regionalplan eingeräumten Spielräume zur konkretisierenden Feinsteuerung weit überschreitet, ist der Bauleitplan wegen Verstoßes gegen § 1 Abs 4 BauGB unwirksam. (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 22.9.2005 - 7 D 21/04.NE -). Eine Überplanung eines regionalplanerisch festgesetzten Gebiets ist unter Beachtung des Anpassungsgebots nur möglich, wenn der Bauleitplan die raumordnerischen Entscheidungen im Grundsatz akzeptiert und seine Aufgabe nur in einer Feinsteuerung liegt (vgl. BVerwG, 07.02.2005, 4 BN 1.05). In diesem Fall können auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung Nutzungskonflikte lediglich im Übergangsbereich zwischen Hafen und anderen Bereichen entstehen (siehe hierzu unter 2.). Die Häfenflächen selber sind gesichert.

2. Wenn der Landesentwicklungs- oder Regionalplan selbst keine Festsetzungen trifft, kann eine Gemeinde bestehende Hafenflächen im Rahmen der Abwägung grundsätzlich anderen Nutzungen zuführen, wie das bspw. bei nicht mehr benötigten Gewerbe- und Industrieflächen auch möglich ist. Überplant eine Gemeinde komplette Hafenstandorte – was in der Realität weniger häufig vorkommen dürfte – werden Immissionskonflikte keine besondere Rolle mehr spielen. In der Regel werden jedoch Hafenstandorte "scheibchenweise" für andere Nutzungen geöffnet, so dass Immissionskonflikte zwischen bestehenden Hafenbe-

trieben und heranrückenden sensiblen Nutzungen die in der Praxis der kommunalen Bauleitplanung regelmäßig zu lösenden Problemfälle sind.

### Mögliche Lösungen

Bezüglich des Umgangs mit Hafenflächen in der kommunalen Bauleitplanung sollten Umnutzungsüberlegungen in die Stadtentwicklungspolitik einer Stadt eingebunden sein. Hier ist eine integrierte Vorgehensweise notwendig, an deren Anfang eine langfristige Hafenentwicklungsplanung stehen sollte. Mit ihrer Hilfe sollte auch unter Berücksichtigung der zukünftig zu erwartenden Entwicklung im Güterverkehr der notwendige Flächenbedarf der Häfen abgeschätzt werden. Ergebnis dieser Untersuchung kann jedoch auch sein, dass weitere Flächen für klassische Hafennutzungen benötigt werden. Diese Planungsgrundlage sollte in einem weiteren Schritt in die integrierte Stadtentwicklungsplanung einfließen, in der dann auch die Nachfrage nach attraktiven Wohn-, Büro- und Freizeitnutzungen am Wasser Berücksichtigung findet. Es empfiehlt sich hier in Alternativen zu denken. Die Suche nach attraktiven Wohn- und Gewerbestandorten am Wasser darf sich dabei nicht auf Flächen in industriellen Hafenbereichen beschränken.

Wichtig ist insgesamt die aktive Einbeziehung aller am Entscheidungsprozess beteiligter Akteure. Unverzichtbar ist eine gute Öffentlichkeitsarbeit als begleitender Baustein einer integrierten Gesamtplanung. Bevölkerung und Unternehmen sollten transparent über die alternativen Nutzungsmöglichkeiten informiert werden.

Folgende Fälle sind zu unterscheiden:

1. Hafenflächen werden weiterhin vollständig hafenwirtschaftlich genutzt.
2. Hafenflächen werden komplett aufgegeben. In diesem Fall ergeben sich keine Nutzungskonflikte zwischen industrieller Hafennutzung und maritimer Wohn- und Geschäftsnutzung.
3. Hafenflächen werden teilweise aufgegeben. Andere Nutzungen – meist sensiblere Wohn- und Geschäftsnutzung – können auf den aufgegebenen Flächen planerisch ermöglicht werden. Hier geht es insbesondere im Übergangsbereich der unterschiedlichen Nutzungen um die Lösung von Immissionskonflikten. Im Grundsatz gilt hier, dass die neu hinzutretende Nutzung auf die bestehende Nutzung Rücksicht zu nehmen hat. Hilfestellung leisten hier die Seveso-II-Richtlinie und der Abstandserlass NRW.

Zunächst sind die Nutzungen so anzuordnen, dass eine möglichst große Distanz zwischen Emission und Immission erreicht wird. Es sollte ein möglichst schonender Stadt-Hafen-Übergang geschaffen werden. Dies ist notwendig, da das Zusammentreffen von Emissionen und sensibler benachbarter Wohn- und Bürobepbauung verhindert bzw. gemindert werden soll. Es kann durch eine sinnvolle Reihung der einzelnen Nutzungen unter zusätzlicher Gestaltung naturnaher Pufferzonen eine möglichst große Distanz zwischen den Nutzungen erreicht werden. Die Staffelung kann sowohl räumlich als auch zeitlich erfolgen, Letzteres etwa durch die Verteilung der hafenwirtschaftlichen Nutzzeit im Tagesablauf. Eine zeitliche Staffelung bedeutet jedoch für die Hafenbetriebe eine Einschränkung ihrer Betriebsabläufe insbesondere in der Nacht. Dies ist i.d.R. nur im Konsens mit den Beteiligten zu erreichen.

In Ergänzung hierzu bieten sich häufig bauliche Maßnahmen der Konfliktlösung

an. Bauliche Maßnahmen eignen sich dabei zur Minderung bzw. Beseitigung von Nachbarschaftskonflikten. Sie erhöhen die nachbarschaftliche Akzeptanz durch die Verringerung vor allem der Lärm- und Luftbelastungen. Derartige bauliche Maßnahmen wirken dabei sowohl als aktiver als auch als passiver Schutz vor Lärm- und Luftbelastung.

Lässt sich das Nebeneinander alter Hafennutzung und hinzutretender Wohn- und

Geschäftsnutzung planerisch und baulich lösen, wird sich dies grundsätzlich für beide Seiten positiv auswirken, wenn etwa eine hafenwirtschaftlich nicht sinnvoll nutzbare Fläche zugunsten anderer Bedürfnisse umstrukturiert wird und der Hafenbetreiber die Erlöse aus der Veräußerung der Fläche an anderer Stelle effizient einsetzen kann. So wäre eine Win-Win-Situation erzielbar.

## Fazit

- Stadtentwicklung ist der umfassende Prozess der Entwicklung der Stadt in allen Dimensionen, das heißt in Bezug auf ihre soziale, kulturelle, politische, wirtschaftliche, ökologische und baulich-räumliche Entwicklung. Vor diesem Hintergrund ist auch die Entwicklung von Hafenarealen eine Aufgabe der Stadtentwicklung, sei es in Richtung der Sicherung hafenwirtschaftlicher Interessen oder sei es in Richtung der Entwicklung anderer Nutzungen auf diesen Flächen.
- Nach der Intention des Wasserstraßenverkehrs- und Hafenkonzepts Nordrhein-Westfalen steht die Sicherung ausreichender Flächen- und Umschlagkapazitäten für eine effiziente hafenwirtschaftliche Nutzung zur Stärkung der Wettbewerbssituation der Binnenhäfen im Zentrum verkehrspolitischer Ziele.
- Ein wirksamer Schutz hafenwirtschaftlich sinnvoll und effizient nutzbarer Flächen zugunsten der Hafenwirtschaft lässt sich nur über die Ziele der Raumordnung gewährleisten. Entfällt dieser, sind die Hafenflächen – mit Ausnahme der planfestgestellten Flächen – der kommunalen Bauleitplanung zugänglich. Ob Gemeinden hafenwirtschaftliche Belange oder andere Belange – wie die Schaffung attraktiver Wohn- und Arbeitsstandorte am Wasser – höher gewichten, bleibt der planenden Gemeinde überlassen.
- Grundsätzlich sollten in der kommunalen Bauleitplanung die hafenwirtschaftlichen Interessen und die Interessen anderer Nutzungen an der Entwicklung innenstadtnaher Hafenareale in einer integrierten Planung zusammengeführt und abgewogen werden.

## 2 HINTERGRUND UND GANG DER UNTERSUCHUNG

Die Binnenhäfen Nordrhein-Westfalens übernehmen einerseits eine wichtige Rolle in der globalen Transportkette und haben damit eine große Bedeutung für die regionale Wirtschaft. Sie tragen zu Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen bei und sichern den Kommunen bedeutende Steuereinnahmen. Andererseits bieten ihre Flächen ein großes Entwicklungspotenzial für die jeweilige Kommune. Innenstadtlage, Wasserbezug und Größe der Flächen lassen eine städtebaulich innovative und wirtschaftlich erfolgreiche Umnutzung und Neuentwicklung von Stadtquartieren mit hochpreisigen Büro- und Wohnimmobilien erwarten und versprechen damit Vorteile im Wettbewerb der Städte um Investoren und Einwohner.

Diese unterschiedlichen Interessenlagen führen zu einer Vielzahl von Konflikten, die sowohl konkrete Hafenflächen als auch Nachbarschaftsverhältnisse betreffen können. Dieser Problematik hat sich die Landesregierung Nordrhein-Westfalens 2008 mit der Fortschreibung des Wasserstraßenverkehrs- und Hafenkonzeptes Nordrhein-Westfalen angenommen und verkehrspolitische Leitlinien festgelegt, durch die die Förderung des Systems Wasserstraße und die Erhöhung des Anteils der Binnenschifffahrt am Beförderungsaufkommen („Mehr Verkehr auf die Wasserstraßen“) in das Zentrum des verkehrspolitischen Handelns gestellt wurden.<sup>1</sup> Diese Zielsetzung ist im Einklang mit bundes- und europapolitischen Intentionen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2008), Wasserstraßenverkehr, Binnenhäfen und Logistik in Nordrhein-Westfalen - Fortschreibung des Wasserstraßenverkehrs- und Hafenkonzeptes Nordrhein-Westfalen.

<sup>2</sup> Vgl. zu den europa- und bundespolitischen Intentionen etwa Europäische Kommission (2001), Weißbuch "Die

Um diese Ziele zu erreichen, müssen Engpässe im System Wasserstraße beseitigt werden. Anders als bei Straße und Schiene sind diesbezüglich nicht die Verkehrswege betroffen, da die Wasserstraßen noch über ausreichend freie Kapazitäten verfügen. Vielmehr bestehen die Engpässe bei den Verkehrsknoten, also den Häfen. Aus diesem Grund ist es ein Grundgedanke des Konzeptes, „eine bessere Positionierung der Häfen mit ihren jeweiligen Standortvorteilen im Markt“ zu gewährleisten.<sup>3</sup>

Für eine Stärkung der Binnenhäfen ist die Bereitstellung ausreichender Flächen- und Umschlagskapazitäten erforderlich. Dies gilt umso mehr, da langfristig von einer stark wachsenden Bedeutung des Güterverkehrs ausgegangen werden muss. So ist es daher „ein zentrales Anliegen der Landesregierung, die erforderlichen Flächen für die Entwicklung der Binnenhäfen als Umschlag-, Industrie- und Logistikstandorte landesplanerisch zu sichern und die Hinterlandanbindungen der Binnenhäfen auf Schiene und Straße bedarfsgerecht weiter zu entwickeln“.<sup>4</sup> Dies beinhaltet neben der Sicherung hafenwirtschaftlich nutzbarer Flächen auch die Aufnahme landesbedeutsamer Häfen in die Landesentwicklungsplanung.<sup>5</sup>

---

Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft", KOM(2001) 370, Die Bundesregierung (2008), Masterplan Güterverkehr und Logistik, September 2008, Berlin, Europäische Kommission (2011), Weißbuch "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum - Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem", KOM(2011) 144.

<sup>3</sup> Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2008), a.a.O., S. 15.

<sup>4</sup> Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2008), a.a.O., S. 16.

<sup>5</sup> Die Landesbedeutsamkeit von Häfen orientiert sich dabei an einem Kriterienkatalog, der Determinanten wie etwa die allgemeine Bedeutung der Häfen (etwa in Abhängigkeit des Gesamtumschlages), die Bedeutung der Häfen in speziellen Segmenten, die bisherige oder zu erwartende Dynamik der Standorte oder eine be-



Parallel zu diesen Zielsetzungen sind zunehmend Tendenzen der Umwidmung von Hafenarealen für Wohn-, Büro- oder Freizeitnutzungen beobachtbar. Dies betrifft einerseits aufgrund von strukturellen Änderungen in der Hafen- und Logistikwirtschaft brachfallende – ehemals wenig wertgeschätzte – innerstädtische Hafenflächen. Diese erfuhren eine Neubewertung und somit richtete sich die Aufmerksamkeit von Kommunen und Planern auf die zukünftige Nutzung dieser Flächen. Andererseits betrifft dies auch hafenwirtschaftlich genutzte Flächen.

Um über die bestmögliche Nutzung der betroffenen Hafenflächen entscheiden zu können, sind diese sowohl von der Hafenwirtschaft als auch von konkurrierenden Nutzungen beanspruchten Flächen sorgsam auf effiziente Nutzbarkeit zu prüfen. Nach den Intentionen des Hafenkonzepts ist für effizient nutzbare Hafenflächen ein Bestandsschutz erforderlich und landesplanerisch zu untermauern. Bei einzelnen Hafenflächen, in denen aktuell oder zukünftig keine sinnvolle hafenwirtschaftliche Nutzung möglich ist, ist dies differenzierter zu sehen. Wenngleich diese Umnutzungen grundsätzlich durchaus zu befürworten sind, „soll eine derartige Umwidmung mit großer Zurückhaltung erfolgen und den Nachweis voraussetzen, dass durch sie keine Chancen verloren gehen, Güterverkehre an das Wasser zu binden. Dieses Flächenangebot ist nur begrenzt vermehrbar, eine Umwidmung für andere städtische Funktionen ist kaum rückgängig zu machen“.<sup>6</sup>

Neben derartigen Konflikten um Flächenansprüche bezieht sich das Konfliktpotenzial auch auf an die Binnenhäfen heranrüh-

ckende Bebauung, in deren Folge es zu Nachbarschaftskonflikten durch unterschiedliche Sensibilitäten gegenüber Immissionen kommen kann. Diese können eine effiziente hafenwirtschaftliche Nutzung erschweren oder gar verhindern.

Ziel dieser Broschüre ist es, einen Beitrag zur Vermeidung bzw. Lösung der Konflikte zwischen Hafenentwicklung und konkurrierenden Nutzungen zu leisten. Einige Beispiele aus der Praxis zeigen, dass dies möglich ist.

Zunächst wird dazu im nachfolgenden Kapitel 3 die Bedeutung der Binnenhäfen illustriert. Dies erfolgt sowohl aus hafenwirtschaftlicher Perspektive (Kapitel 3.1.) als auch aus der Sichtweise konkurrierender Nutzungen und städtebaulicher Zielvorstellungen (Kapitel 3.2.). In Kapitel 4 werden die relevanten Konflikte in und um Häfen aufgezeigt und typisiert. Anhand von Beispielen (Münster, Köln-Deutz, Neuss, Düsseldorf) wird die Relevanz der einzelnen Problematiken verdeutlicht. Um bestehende bzw. drohende Konflikte lösen zu können, bedarf es der Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen. Dieser komplexen Problematik trägt Kapitel 5 Rechnung. Darauf aufbauend werden in Kapitel 6 mögliche Lösungen der einzelnen Konflikttypen dargestellt. Diese Lösungen können einerseits grundsätzlich wirksam sein und alle denkbaren Konflikttypen betreffen und bilden somit eine allgemeine Lösungsebene (Kapitel 6.1.). Sie können andererseits auch konkrete Konfliktfälle betreffen, für die im Kapitel 6.2. mögliche Lösungsansätze aufgezeigt werden. Best Practice-Beispiele veranschaulichen beide Lösungsebenen. Kapitel 7 schließt mit einem zusammenfassenden Fazit.

---

sondere regionale bzw. standortpolitische Bedeutung beinhaltet.

<sup>6</sup> Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2008), a.a.O., S. 41.





### 3 DIE BEDEUTUNG DER BINNENHÄFEN

Die Bedeutung der Binnenhäfen Nordrhein-Westfalens lässt sich sowohl aus hafenwirtschaftlicher als auch aus der Sicht konkurrierender Nutzungen und städtebaulicher Entwicklungsperspektiven ableiten. Die hafenwirtschaftliche Perspektive betont dabei vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung des Handels und der daraus erwachsenden Steigerung des Güterverkehrs in erster Linie die Bedeutung von Binnenhäfen als Motor von Beschäftigung und Wertschöpfung in der Region. Die Einbindung der Binnenhäfen in die Logistik bietet den ansässigen Unternehmen Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Regionen, weshalb ein leistungsfähiger Binnenhafen ein wichtiger Standortfaktor ist. Zudem ist aus hafenwirtschaftlicher Perspektive das Potenzial zur Aktivierung der Systeme Schiene und Wasserstraße zur Vermeidung von Staus und Wertschöpfungsverlusten im gesamten Transportsystem zu beachten.

Eine andere stadtentwicklungspolitische Perspektive unterstreicht die Bedeutung von Hafenarealen als Standort für hochwertige, wassernahe Wohn-, Freizeit- und Büronutzungen. Beide Sichtweisen werden im Folgenden konkretisiert.

#### 3.1 Hafenwirtschaftliche Perspektive

Binnenschifffahrt und Binnenhäfen bieten den ansässigen Unternehmen die Möglichkeit, ihre Transporte schnell, sicher und kostengünstig abzuwickeln. In den Binnenhäfen können weitere über den Trans-

port hinausgehende Dienstleistungen in Anspruch genommen werden (u.a. Lagerung, Veredelung, Distribution). Damit haben sie eine betriebswirtschaftliche (einzelwirtschaftliche) Bedeutung für die Unternehmen. Die Möglichkeit, die Binnenschifffahrt in die Logistik einzubeziehen, ist ein Standortvorteil für die Unternehmen.

Durch die Ansiedlung von Unternehmen profitiert auch die Region, insbesondere durch Beschäftigung, Wertschöpfung und Steuereinnahmen. Damit entsteht neben dem betriebswirtschaftlichen Vorteil der Unternehmen ein gesamtwirtschaftlicher Vorteil für die Region.

Des Weiteren darf keinesfalls das Potenzial zur Vermeidung gesamtwirtschaftlicher Opportunitätskosten außer acht gelassen werden. Eine Verlagerung von der Straße auf die Schiene bzw. Wasserstraße führt – gerade in den Ballungsgebieten – durch die Vermeidung von Staus zu einer zu signifikanten Einsparungen von Zeitopportunitätskosten, da im Stau verlorene Zeit keiner produktiveren Verwen-



zung zugeteilt werden kann. Zum anderen verursachen Staus zusätzliche Schadstoffbelastungen und damit Umweltkosten, die durch eine Verkehrsverlagerung gemindert werden können.

Damit die positiven Effekte zum Tragen kommen, müssen die Binnenhäfen leistungsfähig sein, über ausreichende Flächen verfügen und eine gute Infrastruktur-anbindung haben. Ausreichende Flächenverfügbarkeit ist insofern besonders wichtig, als sich der vollständige Nutzen der Binnenschifffahrt erst durch die wirtschaftlichen Tätigkeiten der sich im Hafen ansiedelnden Unternehmen und Verlagerer entfalten kann. Sofern sich Unternehmen außerhalb des Hafens ansiedeln, erfordert der Binnenschifftransport immer zwingend einen Vor- oder Nachlauf auf der Straße oder der Schiene, was wiederum die wirtschaftliche Attraktivität der gesamten Transportkette mindert.

Die Nutzung des Binnenschiffs ist auch aus Kapazitätssicht vorteilhaft. Sowohl die Straße als auch die Schiene verfügen über keine ausreichenden Kapazitäten zur Abwicklung des prognostizierten Güterverkehrsaufkommens. Kapazitätserweiterungen sind, wenn überhaupt, nur mit hohen Investitionen möglich. Demgegenüber beschränkt sich der Engpass im Binnenschiffsverkehr auf die Häfen. Die Wasserstraßen (v.a. der Rhein und das westdeutsche Kanalnetz) verfügen noch über ausreichend freie Kapazitäten.

### **3.1.1 Einzelwirtschaftliche Bedeutung der Binnenhäfen**

Die Binnenschifffahrt spielt in den Transportüberlegungen der Unternehmen eine seit Jahren wachsende Rolle. Ursache ist die zunehmende Globalisierung des Handels. Mit der Globalisierung der Wirtschaft wachsen interkontinentale Verkehre und

als Folge die Seehafen-Hinterlandverkehre weit überdurchschnittlich – zum Teil um einen Faktor 4 – gegenüber dem allgemeinen Wirtschaftswachstum.<sup>7</sup> Für diese Verkehre sind die Binnenhäfen – insbesondere an der Rheinschiene – hervorragend positioniert.

Die hohe Konzentration der Verkehrsströme von und zu den Seehäfen begünstigt die massenleistungsfähigen Systeme Schiene und Wasserstraße. Die Binnenhäfen dienen bereits jetzt als Schnittstellen von Gütertransportketten und werden in Zukunft auch als leistungsstarke Hinterland-Verteilzentren für die Seehäfen verfügbar sein müssen.<sup>8</sup>

Die wachsende Bedeutung des Transportsektors führt zu einem Effizienzdruck auf die gesamte Transportkette. Die Binnenhäfen sind besonders gut geeignet, effiziente Transportketten zu implementieren. Dies liegt in der besonderen Fähigkeit von Binnenhäfen begründet, Ineffizienzen bestehender Transportketten zu beseitigen und zu deutlichen Kosteneinsparungen für die Verlagerer beizutragen.

Grundsätzlich besteht eine Transportkette aus dem Transport von Rohstoffen zu den Güterproduzenten, der Produktion von Gütern in einer oder mehreren Fabriken,

---

<sup>7</sup> Vgl. u.a. Ocean Shipping Consultants (OSC) (2006), The European and Mediterranean Container Markets to 2015, Chertsey, PLANCO Consulting GmbH (2007), Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtung – Seeverkehrsprognose (LOS 3), Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Essen, Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL) (2007), Abschätzung der hafenbedingten Straßenverkehre in Bremerhaven bis zum Jahr 2025, Bremen, HVB Global Shipping (2008), Wettbewerbsfaktor Terminalkapazitäten: Neue Prognosen für die Containerschifffahrt, Februar 2008, Hamburg.

<sup>8</sup> Das erwartete Wachstum des Seehafenhinterlandverkehrs wird bis 2025 jahresdurchschnittlich im Containerverkehr ca. 6,3% und im Nichtcontainerverkehr ca. 2,4% betragen. Vgl. PLANCO Consulting GmbH (2007), a.a.O., S. 101ff.



dem Transport zu einem Lager oder Güterverteilzentrum (zur zwischenzeitlichen Lagerung) und dem Transport zum Einzelhandel oder Kunden. Dabei entstehen zwischen jedem dieser Schritte Transportkosten und Opportunitätskosten durch zu berücksichtigende Vorlaufzeiten. Sowohl in den Lagern bzw. Güterverteilzentren als auch bei den Produzenten und Händlern entstehen zudem Lagerkosten, bei den Produzenten zusätzlich Produktionskosten.<sup>9</sup>

Binnenhäfen tragen durch gleich mehrere Aspekte zur Effizienz von Transportketten bei:

- durch Reduzierung der Kosten entlang der Transportkette

Dies wird in erster Linie durch die Verringerung der Schnittstellen der Transportkette ermöglicht. Dadurch, dass moderne Binnenhäfen als logistische Drehscheiben zu verstehen sind, die vielfältige integrierte Dienstleistungen anbieten, werden kosten-trächtige Schnittstellen zwischen den Rohstofflieferanten und den Nachfragern der Endprodukte eingespart. Neben traditionellen Dienstleistungen wie Umschlag, Lagerung und Verteilung der Güter werden in den Binnenhäfen mittlerweile zahl-

reiche Value-Added Services angeboten. Dazu zählen z.B. die Bereitstellung von Vorleistungen für die Güterproduktion, das Verpacken von Gütern, die Veredelung von Gütern, die Bearbeitung von Rohstoffen, die Etikettierung von Gütern oder Zusatzleistungen für die Unternehmen bezüglich Finanzierung, Bilanzierung, Marketing, Rechtsberatung, Zoll etc.<sup>10</sup>

So bewirkt die Einbeziehung eines Binnenhafens in die Transportkette, dass die Schnittstellen Lagerung/ Güterverteilzentren und teilweise die Produktion in den Hafenbetrieb integriert werden. Die positiven Auswirkungen der Integration von Binnenhäfen in die Transportkette sind reduzierte Lagerhaltungskosten, verminderte Anzahl von Schnittstellen, verbesserter Modal Split (von der Straße auf die Wasserstraße respektive die Schiene), die Reduzierung von Leerfahrten, die Verkürzung von Fahrtzeiten der Güterverkehre, geminderte Umweltbelastungen durch die Wahl alternativer Transportmittel und etwa ein maßgeschneiderter Versand.

<sup>9</sup> Vgl. Harrison et al. (2006), Design and Operation of Inland Ports as Nodes of the Trans-Texas Corridor, Report No. FHWA/TX-06/0-4702-1, Center of Transportation Research, University of Austin, Texas.

<sup>10</sup> Gleichwohl darf nicht vergessen werden, dass dem entgegen ein weiterer Umschlag in den Binnenhäfen gegenüber dem Lkw-Verkehr zunächst mit weiteren Kosten verbunden ist.



Diese Reduzierung der Kosten innerhalb der Transportkette hat direkten Einfluss auf die Outputpreise und somit auf die Wettbewerbsfähigkeit der Anbieter. Dies erhöht die Anreize der Verlager bzw. Unternehmen zur Ansiedlung im Binnenhafen und kommt letztlich der Bevölkerung über attraktivere Güterpreise im Einzelhandel zugute.

- Schaffung von Handlungsoptionen für die Verlager durch das Angebot trimodaler Transportmöglichkeiten

Eine besondere Attraktivität besteht für die Verlager darin, über einen multimodalen Zugang zu den Verkehrswegen zu verfügen. Dieser ermöglicht deutlich flexibleres Verhalten der Akteure bei der Wahl eines effizienten Verkehrsträgers bzw. einer effizienten Kombination von Verkehrsträgern hinsichtlich der Kosten, Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Transporte.

Die öffentlichen Binnenhäfen in Nordrhein-Westfalen bieten mit wenigen Ausnahmen eine trimodale Verknüpfung der Verkehrsträger Binnenschiff, Bahn und Lkw. Diese erlaubt den Akteuren hinsichtlich aller Transportaufträge die Optimierung ihrer Transportkette. Die Verfügbarkeit aller Verkehrsträger vor Ort ermöglicht eine schnelle Verknüpfung und somit kürzere Lieferzeiten. Bei Ausfall einer Transportalternative kann problemlos auf eine weitere Alternative zurückgegriffen werden, so dass die Zuverlässigkeit des Transports gewährleistet ist. Durch die Möglichkeit, bei trimodalem Angebot von Transportleistungen schnell, kostengünstig und zuverlässig liefern zu können, profitieren die Verlager, die dann in der Lage sind, ihre Serviceleistungen zu wettbewerbsfähigen Preisen anzubieten. Dies kommt wiederum allen Marktakteuren zugute.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Vgl. allgemein zu der einzelwirtschaftlichen Bedeutung von Binnenhäfen etwa Harrison et al. (2006), a.a.O.,



Das in den Binnenhäfen bestehende Angebot trimodalen Zugangs zu den Verkehrsträgern trägt auch der stärker werdenden Rolle der Binnenhäfen als Schienengüterverkehrsknoten Rechnung. Diese Bedeutung wurde lange übersehen und auch nicht unterstützt. So wurden Knotenstandorte im kombinierten Verkehr (Straße-Schiene) nicht mit den Standorten der Binnenhäfen abgestimmt. Aber diese Situation beginnt sich zu wandeln, nicht zuletzt bedingt durch erfolgreiche nichtbundesei-

Song/Panayides (2007), Global Supply Chain and Port/Terminal: Integration and Competitiveness, 2007 International Conference on Logistics, Shipping and Port Management, Leitner/Harrison (2001), The Identification and Classification of Inland Ports, Report No. 0-4083-1, Center for Transportation Research, University of Austin, Texas.

gene Bahnen (NE-Bahnen). Symbolisch dafür ist das Interesse der Deutsche Bahn AG, den Standort Hafen Duisburg zugleich als Schienenknoten voranzubringen. In anderen Binnenhafenstandorten gibt es ähnliche Überlegungen, allerdings in weniger weit fortgeschrittenem Planungsstadium.

### 3.1.2 Gesamtwirtschaftliche Ebene

Binnenhäfen erzeugen durch ihre hafenwirtschaftliche Nutzung bedeutende gesamtwirtschaftliche Effekte. Die Höhe dieser Effekte, die der gesamten Region respektive der Volkswirtschaft zugute kommen, ist stark von der Intensität der Nutzung des Binnenhafens abhängig. Wenn es gelingt, über die Sicherung von Hafenflächen die Leistungsfähigkeit der Binnenhäfen zu stärken und dadurch attraktive Unternehmen anzusiedeln bzw. zu halten, hat dies nicht nur unmittelbare Wirkungen auf den Hafenumschlag und den regionalen Güterverkehr, sondern auch mittelbar auf

- Beschäftigung,
- Wertschöpfung und
- Gewerbesteuereinnahmen.

Diese Wirkungen sind für einige Häfen in der jüngeren Vergangenheit abgeschätzt worden (Hamburg, Neuss, Düsseldorf, Krefeld, Duisburg, Osnabrück, Andernach etc.). Auf Basis dieser bestehenden Untersuchungen werden diese Effekte im Folgenden allgemeingültig quantifiziert.

Neben den Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekten sowie den erzielbaren Steueraufkommen erzeugen Binnenhäfen weitere gesamtwirtschaftliche Effekte. Dies betrifft vor allem die Einsparung negativer externer Effekte durch Verkehrsverlagerungen von der Straße auf die Schiene bzw. Wasserstraße.



### Beschäftigungseffekte

Die Binnenhäfen tragen in den Städten und Regionen erheblich zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen bei. Damit sind nicht nur die Arbeitsplätze im Hafen selbst gemeint. Der Großteil der durch die Häfen erzeugten Beschäftigungseffekte betrifft die Unternehmen in der jeweiligen Region, die über die Häfen mit Vorprodukten versorgt werden bzw. deren Güter über den Hafen versandt werden. Ohne die Möglichkeit eines effizienten Transports der betreffenden Güter, der durch die Häfen gewährleistet wird, entfielen ein großer Teil des Bedarfs an diesen Arbeitsplätzen.

Auch die bereits oben aufgezeigte Entwicklung der Binnenhäfen zu modernen Logistikplattformen trägt zur Schaffung und auch Sicherung von Arbeitsplätzen bei. Durch die Multifunktionalität der Binnenhäfen verfügen die betrachteten Regionen hinsichtlich der gewünschten Ansiedlung attraktiver Unternehmen über einen bedeutenden Wettbewerbsvorteil gegenüber konkurrierenden Regionen.

Beschäftigungseffekte können nach der Art der Hafenabhängigkeit differenziert werden in direkt und indirekt hafenabhängig Beschäftigte. Erstere können entstehen

- in der „Hafenwirtschaft im engeren Sinne“,
- in der „Hafenwirtschaft im weiteren Sinne“ und
- in der hafenabhängigen Industrie.<sup>12</sup>

Zu den direkt hafenabhängigen Beschäftigten in der „Hafenwirtschaft im engeren Sinne“ zählen dabei diejenigen, die in Unternehmen angestellt sind, welche unmittelbar Umschlags- und Transportleistungen erbringen. Zudem werden dieser Gruppe Mitarbeiter von Speditionen zugeordnet.

Zur „Hafenwirtschaft im weiteren Sinne“ gehören die Unternehmen, die Leistungen für die „Hafenwirtschaft im engeren Sinne“ erbringen, wie z.B. Banken, Versicherungen, der Großhandel, die Hafenverwaltung und der Zoll. Auch ein Teil dieser Arbeitsplätze ist vom Hafen abhängig.

Hinsichtlich der hafenabhängigen Industrie werden Unternehmen berücksichtigt, die über den Binnenhafen mit Vorprodukten versorgt werden bzw. die ihre Güter über den Hafen versenden. Diese Unternehmen können innerhalb, aber auch außerhalb des Hafengebietes angesiedelt sein. Grundsätzlich ist ein Radius von bis zu 50 Kilometern als diesbezüglich relevant zu betrachten.

Die indirekt hafenabhängige Beschäftigung resultiert aus der Vorleistungs- und

Investitionsgüternachfrage der direkt abhängig beschäftigten Unternehmen sowie aus dem Konsum sowohl der direkt als auch indirekt Beschäftigten.

Die Abschätzung der regionalwirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Binnenhäfen basiert auf anerkannten Untersuchungen.<sup>13</sup> Grundsätzlich bereitet es aufgrund der strukturellen Unterschiede in den einzelnen Häfen bzw. Regionen methodische Schwierigkeiten, individuelle Ergebnisse zu übertragen. Dennoch zeigt sich erstens, dass in relevanten Analysen vergleichbare Werte ermittelt wurden und zweitens, dass die regionale Beschäftigung in hohem Maße mit dem Volumen des wasser- bzw. bahnseitigen Umschlags korreliert. Daher erscheint es zulässig, die ermittelten Durchschnittswerte anhand des Kriteriums der Umschlagsvolumina zu übertragen.

Die Ermittlung der direkt hafenabhängig Beschäftigten erfolgte in den vorliegenden Untersuchungen der regionalwirtschaftlichen Bedeutung von Häfen in aller Regel durch Unternehmensbefragungen und angemessene Hochrechnungen. Bei der Ermittlung der indirekt Beschäftigten erfolgte in der Regel eine Schätzung, zu der die Input-Output-Tabellen der Bundesrepublik Deutschland herangezogen wurden.

Mit Hilfe ausgewählter Beispiele lässt sich die Bedeutung der Binnenhäfen für die regionale Beschäftigung verdeutlichen. Wenn man vorliegende Untersuchungen regionaler bzw. gesamtwirtschaftlicher

---

<sup>12</sup> Zur Klassifizierung vgl. PLANCO Consulting GmbH (2008), Regional- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Neuss-Düsseldorfer Häfen und des Krefelder Hafens, Essen.

---

<sup>13</sup> Vgl. etwa VBD (2000), Abschätzung der hafenabhängig Beschäftigten und Investitionen für den Hafen Andernach“, Berichte des Europäischen Entwicklungszentrums für Binnen- und Küstenschifffahrt, Bericht Nr. 1566, Duisburg, PLANCO Consulting GmbH (2009), Fortschreibung der Berechnungen zur „Regional- und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Hamburger Hafens im Jahr 2001“, Essen, PLANCO Consulting GmbH (2008), a.a.O.



Beschäftigungseffekte etwa aus Hamburg als Beispiel für einen Seehafen (2009), Neuss/Düsseldorf (2008) oder Andernach (2000) zugrunde legt, kann man die jeweilige Gesamtzahl der (direkt und indirekt) geschätzten hafenabhängig Beschäftigten je umgeschlagener Gesamtgütermenge in diesen Häfen vergleichen.<sup>14</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass mit zunehmenden Umschlagvolumina die Umschlagproduktivität deutlich zunimmt. So weist der Hafen Hamburg als bedeutender Seehafen mit einem geschätzten Produktivitätsfortschritt bis zu 4% p.a. eine signifikant höhere Produktivität als die betrachteten öffentlichen Binnenhäfen auf.

Die Gesamtzahl der insgesamt hafenabhängig Beschäftigten je 1.000 Tonnen umgeschlagener Gütermenge (flüssiges Massengut, trockenes Massengut, konventionelles Stückgut, Containergut) beträgt

- in Hamburg 1,96,
- in den Binnenhäfen Nordrhein-Westfalens: 1,0 – 1,5.

Diese Werte sind natürlich nicht nur vom Gesamtumschlag abhängig, sondern auch von weiteren Determinanten wie der Aufteilung der Ladungskategorien, der regionalen Wirtschaftsstruktur etc. Die höhere Zahl in Hamburg resultiert u.a. daraus, dass in den Seehäfen deutlich mehr über den Umschlag hinausgehende logistische Aktivitäten angesiedelt sind als in den Binnenhäfen. Zu erwarten ist, dass sich diese Unterschiede verringern, da etwa die bestehende Flächenknappheit in den Seehä-

fen eine Auslagerung logistischer Aktivitäten in die Binnenhäfen erwarten lässt. Daher ist in den Binnenhäfen eine Zunahme der Beschäftigung je umgeschlagener Ladungseinheit zu erwarten. Gleichwohl liefert die dargestellte Bandbreite einen zuverlässigen, wenngleich vorsichtigen ersten Anhaltspunkt zur Abschätzung gesamtwirtschaftlicher Effekte, die durch etwa die öffentlichen Binnenhäfen in NRW generiert werden.<sup>15</sup>

Wenn man – unter Berücksichtigung dieser Bandbreite von 1,0 bis 1,5 Beschäftigten pro 1.000 Tonnen Gesamtumschlag – eine mittlere Zahl von 1,25 Beschäftigten pro 1.000 Tonnen Gesamtumschlag als Maßstab unterstellt, würde dies bedeuten, dass die öffentlichen Binnenhäfen in Nordrhein-Westfalen, deren Gesamtumschlag (in 2007) ca. 104 Mio. Tonnen betrug, zu ca. 130.000 direkt und indirekt hafenabhängigen Beschäftigten beitragen.

<sup>14</sup> In Hamburg sind insgesamt knapp 275.000 Arbeitsplätze direkt oder indirekt vom Hafen abhängig. Vgl. dazu PLANCO Consulting GmbH (2009), a.a.O. In den Neuss-Düsseldorfer Häfen sind knapp 23.000 Beschäftigte hafenabhängig. Vgl. dazu PLANCO Consulting GmbH (2008), a.a.O. In Andernach hängt der Arbeitsplatz von knapp 2.200 Beschäftigten vom Hafen ab. Vgl. dazu VBD (2000), a.a.O.

<sup>15</sup> Die Untersuchung der Beschäftigungswirkungen anderer Häfen wie etwa Osnabrück oder Nürnberg-Roth aus dem Jahr 2000 liefert zum Teil deutlich höhere Quotienten (z.T. über 4). Dies liegt teilweise in unterschiedlichen Berechnungsweisen, aber auch in unterschiedlichen Güter- und regionalen Wirtschaftsstrukturen begründet. Um der in unseren Augen sinnvollen Maßgabe vorsichtiger Bewertungen zu folgen, sehen wir eher die aktuelleren Werte aus den öffentlichen nordrhein-westfälischen Binnenhäfen wie etwa Neuss/Düsseldorf oder aus dem Hafen Hamburg als repräsentativ an.



## Wertschöpfung

Mit der Wertschöpfung kann der Ertrag wirtschaftlicher Tätigkeit eines Unternehmens gemessen werden. Sie entspricht der Differenz der Leistung des betrachteten Unternehmens und der Vorleistungen, die zur Erstellung der Leistung aufgebracht werden müssen. Die Summe aller Wertschöpfungen der Unternehmen einer Volkswirtschaft entspricht dem Bruttoinlandsprodukt, das als Einkommen oder Gewinn verteilt werden kann.

Grundsätzlich wird die Wertschöpfung unter Berücksichtigung spezifischer regionaler Daten auf Basis von Daten der Statistischen Landesämter und des Statistischen Bundesamtes (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung bzw. Input-Output Daten) bestimmt. Es wird eine durchschnittliche Wertschöpfung je Beschäftigten ermittelt.

Auch die Bestimmung dieser Werte ist in den Häfen sowohl von der Ladungseinheit als auch von den unterschiedlichen Strukturen in den Häfen bzw. der Region abhängig.

Erneut ist es sinnvoll, die aktuellen Untersuchungen der Häfen Hamburg (2009) und Neuss/Düsseldorf (2008) als Grundlage einer Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der öffentlichen Binnenhäfen Nordrhein-Westfalens zu

nutzen. So wurde in Hamburg in 2008 eine direkte und indirekte Bruttowertschöpfung (in Marktpreisen von 2008) in Höhe von knapp 21 Mrd. Euro erzielt, in den Neuss-Düsseldorfer Häfen bezogen auf 2007 in Höhe von ca. 1,6 Mrd. Euro. Bezogen auf Ladungseinheiten sind folgende Wertschöpfungen pro 1.000 Tonnen Umschlag erzielt worden:

- In Hamburg knapp 150.000 Euro und
- in den Binnenhäfen Nordrhein-Westfalens: 80.000 - 100.000 Euro.

Auch hier zeigt sich eine höhere Produktivität des Seehafens im Vergleich zu den Binnenhäfen. Bezieht man einen mittleren Wert der o.a. Bruttowertschöpfung, die auf den verschiedenen Studien zu den öffentlichen Binnenhäfen Nordrhein-Westfalens basieren, auf die Gesamtheit der öffentlichen Binnenhäfen Nordrhein-Westfalens und berücksichtigt man erneut einen Gesamtumschlag in Höhe von ca. 104 Mio. Tonnen p.a., würde dies eine Bruttowertschöpfung in Höhe von ca. 9,4 Mrd. Euro p.a. bedeuten.

Auch hier gilt: Gelingt die Ansiedlung weiterer Logistikfunktionen, nähert sich bei entsprechender Produktivität des Transportes zwischen See- und Binnenhäfen der Betrag in den Binnenhäfen tendenziell dem der Seehäfen an.

## Steuereinnahmen

Um die hafenabhängigen Gesamtsteuereinnahmen zu ermitteln, bedarf es der Berücksichtigung folgender Steuerarten:

- Einkommensteuer,
- Umsatzsteuer,
- Gewerbesteuer und
- Körperschaftssteuer.<sup>16</sup>

In Hamburg wurden in 2008 insgesamt ca. 7,2 Mrd. Euro an hafenabhängigem Steueraufkommen generiert, davon ca. 3,5 Mrd. durch die Lohn- und Einkommenssteuer, ca. 1,9 Mrd. Euro durch die Gewerbesteuer, ca. 1,5 Mrd. Euro durch die Umsatzsteuer und ca. 0,2 Mrd. Euro durch die Körperschaftssteuer. Dies entspricht einem Gesamtsteueraufkommen pro 1.000 Tonnen Umschlag in Höhe von ca. 50.700 Euro.

Zu den Binnenhäfen liegen diesbezüglich keine konkreten Daten vor, so dass an dieser Stelle keine Übertragung auf alle öffentlichen Binnenhäfen Nordrhein-Westfalens erfolgt.

## Einsparung negativer externer Effekte

Neben den dargestellten Beschäftigungs-, Wertschöpfungs- und Steuereffekten ist auch die Möglichkeit, negative externe Effekte einzusparen, gesamtwirtschaftlich bedeutsam. Diese Effekte betreffen die

- Reduzierung von Staus und somit die Einsparung relevanter Staukosten,
- Reduzierung von Schadstoffbelastungen,
- Minderung von Unfallrisiken.

<sup>16</sup> Vgl. allgemein zu den hier relevanten regional- und gesamtwirtschaftlichen Effekten auch PLANCO Consulting GmbH (2008), Regional- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Neuss-Düsseldorfer Häfen und des Krefelder Hafens, Essen.

Binnenhäfen tragen in hohem Maße zu einer – auch politisch gewollten – Verlagerung von Güterverkehren von der Straße auf die Schiene bzw. die Wasserstraße bei. Durch diese Veränderung des Modal Split werden die zunehmend überlasteten Straßen, die als Hinterlandverbindungen im Vor- und Nachlauf der Güter nach wie vor von großer Bedeutung sind, deutlich entlastet.

Durch eine Verlagerung können für die Transporteure deutliche Zeiteinsparungen realisiert werden. Diese dadurch gewonnene Zeit kann effizient für alternative Nutzungen verwendet werden. Schätzungen der Staukosten, die jährlich in Deutschland entstehen, liefern sehr unterschiedliche Ergebnisse. So betragen sie in Abhängigkeit der höchst unterschiedlichen Bewertungsmethoden zwischen 16,35 Mrd. Euro und 193,46 Mrd. Euro p.a.<sup>17</sup> Eine realistische Einschätzung dürfte sich auf 30 bis 40 Mrd. Euro belaufen, von denen wiederum natürlich nur ein Teil durch in diesem Zusammenhang relevante Verlagerungseffekte vermieden werden können. Gleichwohl dokumentieren selbst die niedrigeren Schätzungen die gesamtwirtschaftliche Relevanz von Staukosten.<sup>18</sup>

Auch trägt eine Veränderung des Modal Split zu einer deutlichen Verbesserung der Umweltbilanz des Transportsektors bei.

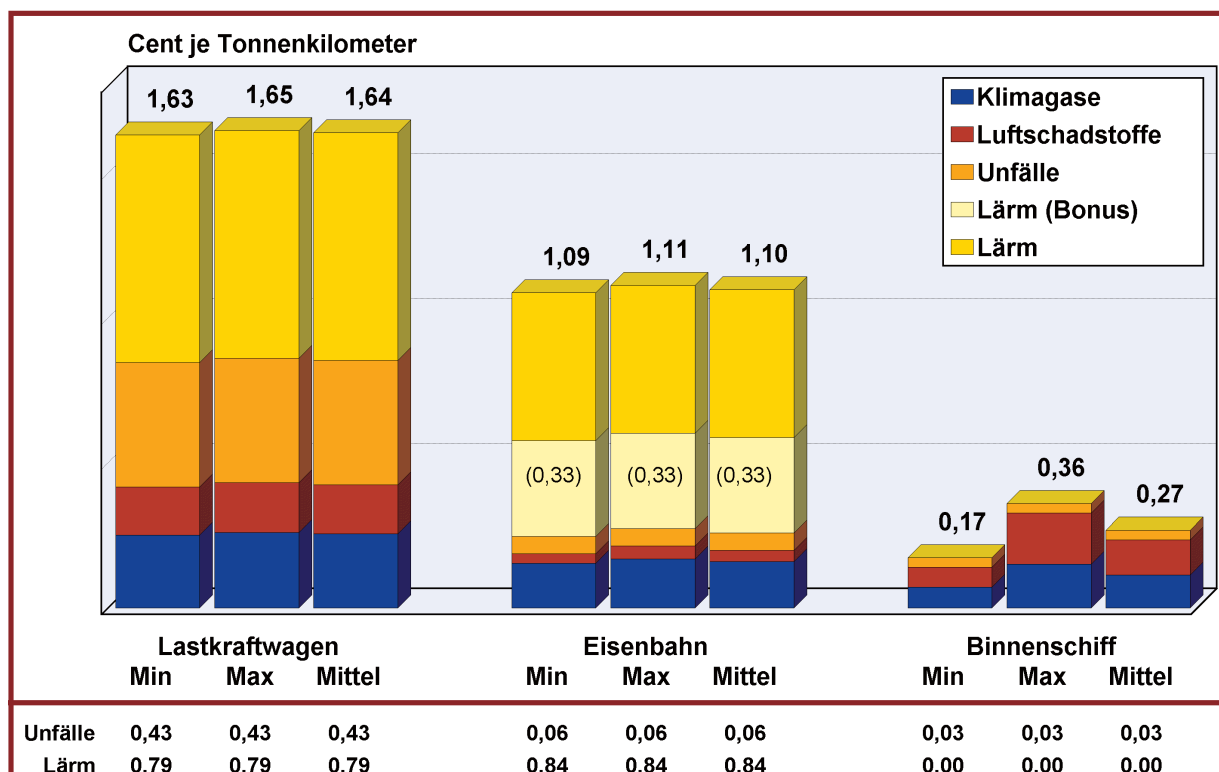
<sup>17</sup> Vgl. etwa INFRAS/IWW (2004), External Costs of Transport. Update Study, Final Report, Zürich, Karlsruhe, Oktober 2004.

<sup>18</sup> Gerade in den in Nordrhein-Westfalen besonders relevanten Ballungsräumen wie etwa der Metropolregion Rhein-Ruhr ist die Bedeutung von Staukosten sehr hoch. Vgl. dazu etwa DIHK (2009), Stauatlas Deutschland, Engpässe beseitigen – Wachstumschancen nutzen, Berlin.

So ist das Binnenschiff als ökologisch effizienter Verkehrsträger anerkannt.<sup>19</sup>

Folgende Abbildung illustriert die signifikante Vorteilhaftigkeit des Binnenschiffs, aber auch des Schienenverkehrs, hinsichtlich Klimagasen, Luftschadstoffen und Lärm, aber auch in Bezug auf geminderte zu erwartende Unfallkosten.

**Abbildung 1:** Vergleich der von verschiedenen Verkehrsträgern verursachten externen Kosten:



Quelle: in Anlehnung an PLANCO Consulting (2007), a.a.O.

<sup>19</sup>

Vgl. dazu etwa Rohacs/Simongati (2007), The Role of Inland Waterway Navigation in a Sustainable Transport System, Transport, 2007, Vol. XXII, 3, S. 148-153, INFRAS/IWW (2004), a.a.O., Mayeres et al. (2001), The external costs of transportation, Final Report, Sustainable Mobility Program, Federal Office for Scientific, Technical and Cultural Affairs, State of Belgium, Prime Minister's Services, January, 2001, Leuven, CE Delft et. al. (2007), Handbook on estimation of external cost in the transport sector, produced within the study Internalisation measures and policies for all external cost of transport (IMPACT), December, 2007, Delft, PLANCO Consulting GmbH (2007), Verkehrswirtschaftlicher und ökologischer Vergleich der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße, Essen.



### 3.2 Bedeutung umgenutzter Hafenareale für die Stadtentwicklung

Neben den in Kapitel 3.1. genannten Aspekten bieten Binnenhäfen mit ihren umfangreichen und häufig innenstadtnahen Flächen große Entwicklungspotenziale für die jeweilige Kommune. Innenstadtlage, Wasserbezug und Größe der Flächen lassen eine städtebaulich hochwertige und wirtschaftlich erfolgreiche Umnutzung und Neuentwicklung von Stadtquartieren mit (hochpreisigen) Büro- und Wohnimmobilien möglich erscheinen und versprechen damit Vorteile im nationalen und internationalen Wettbewerb der Städte um Unternehmen und Einwohner. Somit verfolgen einige Kommunen das Ziel, Teilbereiche der Binnenhäfen oder auch ganze Hafenstandorte aus ihrer Hafennutzung zu lösen und betrachten Hafenflächen als ein Potenzial, um in der Stadtentwicklung neue Perspektiven zu eröffnen. Allerdings sorgt die Vielfalt der direkt oder indirekt beteiligten Akteure auch innerhalb der Kommunen für widersprüchliche Positionen bei der Formulierung von neuen Stadtentwicklungszielen für die betroffenen Hafenareale.

#### 3.2.1 Historischer Abriss

Ursprung des weltweiten Phänomens der Umnutzung von Hafenanlagen sind der Strukturwandel im internationalen Frachtverkehr und dessen Auswirkungen auf Arbeitsabläufe und die baulich-räumliche Form der Häfen.<sup>20</sup> Die veränderten Anforderungen transformierten vor allem die Seehäfen, trafen und treffen aber in unterschiedlich großem Maß und gegebenen-



falls zeitverzögert auch auf die Binnenhäfen zu.

Die Einführung von Containern in den Seeverkehr führte seit den 1960er Jahren in Europa zu neuen Anforderungen an Umschlagsareale und Hafenanlagen. Der Passagierverkehr nahm in Zusammenhang mit der Etablierung des interkontinentalen Flugverkehrs seit den späten 1950er Jahren stark ab, die Fischerei ging zurück und die steigende Zahl von Ro-Ro-Verkehren führte zur Konzentration auf Hafen-Standorte mit den besten Hinterlandanbindungen.<sup>21</sup> Vor allem die Einführung des Containerverkehrs hatte räumliche Konsequenzen: Sie erforderte andere Verladestrukturen, führte die Vollautomatisierung in den Umschlag ein, Größe und Tiefgang der Containerschiffe zogen ande-

<sup>20</sup> Vgl. Deecke (2001), Globalisierung, Container und Seehafen. In: Schubert, Dirk (Hrsg.): Hafen- und Uferzonen im Wandel: Analysen zur Revitalisierung der Waterfront in Hafenstädten. Leue Verlag, Berlin, S. 37-62.

<sup>21</sup> Vgl. Rogge (2005), Strategien zur Revitalisierung von Hafengebieten. In: BAW INSTITUT FÜR REGIONALE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG GMBH (Hrsg.): Hafenareale als urbane Investitionsstandorte. Regionalwirtschaftliche Studien 21, Regioverlag, Berlin, S.17-26.



re Dimensionen der baulichen Hafenanlagen nach sich.

Um die Container vom Schiff auf andere Transportmittel umzuladen, werden auf der Landseite wesentlich größere Lagerflächen benötigt. Im Vergleich mit einem konventionellen Frachtterminal verzehnfachte sich im Schnitt die benötigte Staufläche pro Liegeplatz,<sup>22</sup> während gleichzeitig die Bedeutung fester Lagerhäuser zur geschützten Lagerung der entladenen Ware sank. Die Schiffsliegezeiten verkürzten sich rapide und es mussten weniger Liegeplätze vorgehalten werden. Diese sollten jedoch sofort verfügbar sein, um die Kosten wartender Schiffe möglichst gering zu halten. Eine gute Anbindung an den Schienen- und Straßenverkehr wurde noch bedeutender, um die Container möglichst zügig in das Hinterland zu transportieren. Die technologischen Neuerungen und die daraus folgenden veränderten Dimensionen in baulicher und organisatorischer Hinsicht erforderten Anpassungen der baulichen Anlagen und daher häufig eine Neuanlage von Hafenarealen für den Containerumschlag an anderer Stelle.

Das daraus folgende Brachfallen der schmalen Piers und angrenzenden Hafenflächen machte eine Neubewertung dieser Flächen erforderlich. Die Aufmerksamkeit von Kommunen und Planern richtete sich nun auf die zukünftige Nutzung dieser Gebiete. Auch Hafenareale von Binnenhäfen in attraktiven innenstadtnahen Lagen, in denen weiterhin Massenschüttgut und Stückgut umgeschlagen werden, sind infolgedessen in das Blickfeld der Planer geraten. Viele dieser Flächen sind hafenwirtschaftlich mindergenutzt, doch auch effizient genutzte Flächen sind von dieser Entwicklung betroffen. Zudem gibt es vielfach aus hafenwirtschaftlicher Sicht die

Absicht, die Flächen in Zukunft umfangreicher zu nutzen.

### **3.2.2 Umgenutzte Hafenareale als Standortvorteil im globalen Wettbewerb**

Seit Ende der 1960er Jahre werden Hafenareale weltweit umgenutzt zu hochwertigen, oft gemischt genutzten Quartieren. Der Trend begann in den USA und Kanada, setzte sich fort in London, Oslo, Kopenhagen, Rotterdam und Hamburg, Duisburg und Düsseldorf, und ist noch nicht abgeschlossen. Die Möglichkeiten für die Stadtentwicklung wurden dabei an den Hafenstandorten nicht von allen Akteuren von Anfang an wahrgenommen oder begrüßt, die Verlagerung der Hafennutzung war nicht unbedingt ein auf der Hand liegender Schritt. Ein allmählicher Bewusstseinswandel bei allen beteiligten Akteuren war die Voraussetzung für neue Optionen im Umgang mit Hafenarealen. Mehrheiten mussten gefunden werden, Hafenbetreiber mussten von den neuen Entwicklungszielen überzeugt werden, um die Loslösung von Arealen aus der Hafennutzung und Hafengesetzgebung zu ermöglichen (z.B. Hamburg). Ausgleichsflächen, z.B. für die Neuanlage von großflächigen Containerterminals, mussten den Hafenbetreibern an anderer Stelle geboten werden. Hafenstädte, die den Umnutzungsprozess früh begonnen hatten und deren Projekte bereits realisiert waren, wurden als Best-Practice-Beispiele herangezogen und spielten damit eine wichtige Rolle im Meinungsbildungsprozess.

---

<sup>22</sup> Vgl. Rogge (2005), a.a.O., S. 18.



Die groß angelegten Stadtentwicklungsprojekte sind auch im Rahmen des Wandels von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und im Kontext der seit den 1980er Jahren zunehmenden Stadteinkonkurrenz im Wettbewerb um Investitionen und Bevölkerungswachstum zu betrachten. Entwicklungsprojekte auf ehemaligen Hafenanlagen sollen Unternehmen und einkommensstärkere Haushalte anziehen, die die Kommunen in den letzten Jahrzehnten an die Umlandgemeinden verloren haben. Dabei sind für Kommunen vor allem vermutete „Zukunftsbranchen“ mit sehr gut ausgebildeten Arbeitskräften von Interesse, da diese als Entwicklungsmotor für die Wirtschaftsentwicklung angesehen werden.

### 3.2.3 Städtebauliche und architektonische Potenziale

Die Attraktivität der ehemaligen Hafenareale für die Stadtentwicklung liegt zum einen in ihrer meist innenstadtnahen Lage (dort bieten sie häufig neben ehemaligen Bahnflächen die letzten großen frei planbaren Flächen), in ihrem Bezug zum Wasser und in der charakteristischen „Hafenatmosphäre“. Hafenareale sind in ihrer ursprünglichen Nutzung zum anderen eine städtebauliche Barriere, da sie Wegebeziehungen aus der Innenstadt zum Wasser unterbrechen. Nach der Umstrukturierung können die Städte daher wieder mit repräsentativen Räumen an das Wasser herangeführt werden. Eine Wasserkante mit architektonisch qualitätsvollen Gebäuden, lebendiger Nutzungsmischung und

hoher Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raumes rückt wieder in den Bereich des Möglichen. Die Aufhebung der Barriere Wirkung von abgegrenzten Hafenflächen eröffnet neue großmaßstäbliche Entwicklungskonzepte wie beispielsweise das Verknüpfen von Stadtteilen über den Fluss hinweg (beispielsweise den Rotterdamer Norden mit dem Süden der Stadt), die Rückführung der Innenstadt an den Fluss (Hamburg an die Elbe) oder die gezielte Entwicklung des Flusses als Mitte einer Stadt (wie in Köln). Städte wie Duisburg mit einer eigentlich langen Wasserfront, die jedoch durch Industrie- und Hafenareale für die Bevölkerung unzugänglich und von den Wohnquartieren abgeschnitten ist, können schon durch punktuelle Öffnungen der Areale mit Hilfe von Grünzügen oder durch großzügigere Zugänge zum Wasser in Form von Parks oder Promenaden diese Potenziale erschließen.

Auch die Infrastrukturanbindungen der Häfen wie Erschließungsstraßen mit Schwerlastverkehr und die Schienenanbindungen für den Güterverkehr bilden Zäsuren im Stadtgefüge, die nach einer Umnutzung gegebenenfalls beseitigt werden können, um Stadträume besser miteinander zu verknüpfen. Dabei trägt zudem der Wegfall von Immissionen aufgrund der Verlagerung von Hafen- und anderen Industriebetrieben zu neuen Planungsmöglichkeiten bei. Hierdurch ergeben sich nicht nur neue Flächen für sensible Nutzungen, sondern neue Verknüpfungen zwischen vormals getrennten

Stadtteilen. Für die Kommunen bieten sich somit strukturverändernde, für das gesamte Gebiet der Stadt wirksame Qualitätsverbesserungen.

Die spannungsreiche Kombination von alten und neuen Gebäuden macht einen besonderen Reiz aus, wie beispielsweise im Innenhafen Duisburg oder im Kölner Rheinauhafen. Hierbei können sowohl alte Speichergebäude oder andere bestehende Hafenarchitektur als auch Neubauten Symbolfunktion oder die Rolle als Identitätsstifter einnehmen (z.B. Gehry-Bauten im Medienhafen Düsseldorf, „Kranhäuser“ im Rheinauhafen Köln). Diese „Leucht-



turm-Projekte“ erfüllen eine wichtige Funktion im internationalen Stadtmarketing (Citybranding). Als besonders ausgeprägtes Beispiel kann die Elbphilharmonie in der HafenCity Hamburg dienen. Auffällige Gebäude und Ensembles sind zwar nur punktuelle Eingriffe, können aber einen großen Einfluss bei der Innen- und Außenwahrnehmung entfalten und gezielt zu einer Aufwertung der Außenwahrnehmung einer Stadt eingesetzt werden.

### 3.2.4 Wirtschaftlicher Nutzen von umgewidmeten Hafenarealen

Bisherige Beispiele umgenutzter Hafenareale haben gezeigt, dass Hafenareale für Unternehmen sehr attraktive Standorte



zur Ansiedlung sind. Im Medienhafen Düsseldorf haben sich beispielsweise ca. 700 Unternehmen angesiedelt, die zusammen ca. 8.400 Arbeitsplätze generieren. Es wird davon ausgegangen, dass im Rheinauhafen Köln durch Fertigstellung aller Baufelder insgesamt ungefähr 2.100 Arbeitsplätze entstehen werden. Für den Innenhafen Duisburg veranschlagt die Stadt Duisburg eine Zahl von mehr als 5.000 Arbeitsplätzen. Diese Beispiele aus Nordrhein-Westfalen dokumentieren ein beträchtliches Potenzial direkt geschaffener Arbeitsplätze (indirekt geschaffene Beschäftigungseffekte sind hier nicht erfasst). Die Ansiedlung wirtschaftlich attraktiver Unternehmen zieht wiederum regionale Beschäftigungseffekte nach sich.

Den neu geschaffenen Arbeitsplätzen stehen allerdings Arbeitsplatzverluste durch Unternehmensverlagerungen im Hafen gegenüber, die größtenteils in den Sektor der geringer qualifizierten Arbeitsstellen fallen und daher für andere Bevölkerungsgruppen relevant sind.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Ermittlung der hier genannten Zahlen auf einer anderen Methodik basiert als bei den im vorherigen Kapitel dargestellten Beschäftigungseffekten durch hafenwirtschaftliche Tätigkeiten. So werden in Kapitel 3.1. solche Arbeitsplätze als hafenabhängig bezeichnet, die ohne Existenz des Hafens wegfallen würden. Die hier genannten Zahlen beziehen sich rein auf die



Anzahl der Beschäftigten der angesiedelten Unternehmen.

Eine detaillierte Berechnung sämtlicher Effekte wurde von den genannten Kommunen (bisher) nicht durchgeführt (neben Beschäftigungseffekten auch Wertschöpfungseffekte, Gewerbesteuerereinnahmen, Einkommensteuer, Umsatzsteuer und Körperschaftssteuer). Es ist unklar, wie weit diese Effekte auch an einem anderen Standort angefallen wären. Deutlich ist jedoch, dass die auf umgenutzten Industrie- und Hafenarealen entstandenen Büro- und Wohnnutzungen eine sehr viel höhere Arbeitsplatzdichte pro Quadratmeter aufweisen als die ursprüngliche Nutzung, also wesentlich flächeneffizienter sind.

Aber auch brachliegende Standorte, die ein eher „wildes Flair“ besitzen, tragen zur Wertschöpfung bei. Hier siedeln sich Zwischennutzungen wie die an Wasserlagen in fast jeder Kommune auftretenden „Strandbars“ an. Hochwertig umstrukturierte Hafenbereiche und noch brach liegende, zwischengenutzte Areale können auch in direkter Nachbarschaft existieren, wie beispielsweise in Münster, und sich somit im Angebot ergänzen – hier der Standort für Unternehmen mit attraktiver Adresse und etablierte Gastronomiebetriebe, dort Freiräume für Künstler, gastronomische Zwischennutzer und Events.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Abwanderung von Einwohnern ins Umland der Städte ist auch die Gewinnung neuer Einwohner für die Kommunen ein vordringliches Thema.

In diesem Zusammenhang ist zum Beispiel für die Stadt Duisburg die Reaktivierung der innenstadtnahen Brachfläche Innenhafen betriebs- und volkswirtschaftlich vorteilhaft. Dort wurden hochpreisige Eigentumswohnungen und Mietwohnungen geschaffen, die solche Einwohner an die Stadt gebunden bzw. neu angeworben haben, für die Duisburg sonst wenig attraktiv ist. Die zunehmend beobachtete Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum stellt die Kommunen vor die Aufgabe ein entsprechendes Angebot zu fördern, wobei Hafenareale und andere Standorte am Wasser eine bedeutende Rolle spielen. So werden beispielsweise in Münster Wohnstandorte am Wasser stark nachgefragt, aber auch in Neuss besteht ein Markt für Wohnen in der Nähe des Hafens.

Neben der Neuansiedlung von Unternehmen, von Einwohnern und der Schaffung von Arbeitsplätzen erzielen umgenutzte Hafenareale positive Effekte hinsichtlich der Tourismusentwicklung einer Stadt. Durch Sichtbeziehungen zum Wasser und die Schaffung attraktiver Stadträume wird nicht nur die lokale Bevölkerung angezogen, sondern es wird auch regionale oder darüber hinaus reichende Aufmerksamkeit erzeugt. Ergänzt um eine breite (Erlebnis-) Gastronomie, ein spannungsreiches städtebauliches Ensemble und durch Gebäude mit besonderer Architektursprache kann sich ein umgenutztes Hafenareal zum Publikumsmagneten entwickeln (Kreativkai Münster, Medienhafen Düsseldorf, Rheinauhafen Köln, Duisburger Innenhafen).



## 4 TYPISIERUNG VON NUTZUNGSKONFLIKTEN

### 4.1 Grundlagen

Innenstadtnahe Häfen liegen aufgrund ihrer attraktiven Wasser- und Innenstadt-lage zunehmend im Zentrum konkurrierender Nutzungsinteressen. Hierdurch entstehen verschiedene Konflikte, die sich wie folgt differenzieren lassen (vgl. Abbildung 2):

- Konflikte durch konkurrierende Nutzungsinteressen um eine konkrete Fläche (Konfliktstrang A),
- Nachbarschaftskonflikte durch das Nebeneinander von hafenwirtschaftlichen Nutzungen und Büro-, Wohn-, oder Freizeitnutzungen (Konfliktstrang B).

Nachbarschaftskonflikte (Konfliktstrang B) basieren einerseits auf den Lärm- und Luftemissionen sowie den zusätzlichen Verkehrsbelastungen, die durch die Tätigkeiten der hafenwirtschaftlichen Unternehmen verursacht werden. Diese Emissionen bzw. Belastungen führen zu Immissionen bei den benachbarten Nutzungen. Je nach Art dieser alternativen Nutzung (Wohn-, Büro-, Gewerbe-, Freizeitnutzung) besteht eine unterschiedliche Sensibilität in Bezug auf die jeweilige Immission. Andererseits führt auch ein Heranrücken von etwa Wohn- und Gewerbebauten an die hafenwirtschaftliche Nutzung zu Nachbarschaftskonflikten. So bestehen für die hafenwirtschaftlich tätigen Unternehmen immissionsrechtliche Bestimmungen, die zu einer spürbaren Einschränkung des Geschäftsbetriebs führen können.

Entscheidend für Art und Größe der Emissionen ist der Charakter der hafenwirtschaftlichen Nutzung. Hierbei sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Erstens können strukturelle Veränderungen im Hafen zu einer Veränderung der Flächennutzung

führen. Zweitens kann sich im Zeitablauf die Intensität der Nutzung verändern. Als Beispiel hierfür mag die Veränderung des Güterverkehrsmarktes durch die rasant einsetzende Dynamik im Containerverkehr seit den 1990er Jahren dienen. So werden einerseits immer mehr Hafenflächen für den Containerumschlag genutzt, andererseits wird die Nutzungsintensität auf den Flächen laufend erhöht.

Beide Aspekte können den Konflikt ent- oder auch verschärfen. Jede Einschränkung der Flächennutzung ist einerseits aus Hafensicht problematisch. Sie nimmt Flexibilität und die Möglichkeit, auf zukünftige Veränderungen zu reagieren. Andererseits muss bei der Erhöhung der Nutzungsintensität auf bestehende Nutzungen im Umfeld des Hafens geachtet werden (erhöhtes Verkehrsaufkommen, verstärkte Lärmbelastung, etc.). Diese Aspekte müssen zwingend berücksichtigt werden, wenn es um die Einschätzung der Konflikte und spätere Lösungsversuche geht.

Konfliktstrang A betrifft Konflikte um konkrete Flächen. In der Regel geht es um heute hafenwirtschaftlich genutzte Flächen, die aus stadtentwicklungspolitischen Interessen heraus zu Wohn-, Gewerbe-, oder Freizeiteinrichtungen umgenutzt werden sollen. Denkbar ist grundsätzlich auch der umgekehrte Fall, wenngleich dieser in der Praxis bisher nicht relevant ist.

Differenziert werden kann dieser Konfliktstrang nach der Frage der Verfügbarkeit alternativer Flächen. Sind Flächenalternativen vorhanden, wird Konfliktstrang A.1 relevant, bei dem zwischen alternativen Flächen für die Hafenentwicklung (A.1.1) und für die Entwicklung von Wohn-, Gewerbe- oder Freizeitnutzungen (A.1.2) unterschieden wird. Sind keine Alternativen verfügbar, entsteht Konfliktstrang A.2.

In allen Fällen kann es im Ergebnis zu drei verschiedenen Nutzungsformen kommen:

- rein hafenwirtschaftliche Nutzung,
- reine Alternativnutzung,
- Mischnutzung.

Wird eine Mischnutzung vereinbart, können wiederum Nachbarschaftskonflikte die Folge sein (Konfliktstrang B).

Grundlage der Entscheidung für eine Nutzungsform muss eine umfassende, integrierte Bewertung der Alternativen sein, in die nicht nur ökonomische und städtebauliche, sondern auch etwa ökologische Aspekte einfließen müssen.

Um Konflikten vorzubeugen oder diese zu entschärfen, sollten grundsätzlich die unterschiedlichen Nutzungsalternativen sorgfältig und transparent analysiert und gegeneinander abgewogen werden.

Sowohl Vertreter der hafenwirtschaftlichen Belange als auch Umnutzungsbefürworter sollten ihren Bedarf nachweisen, die Frage nach Alternativen objektiv prüfen und nicht ein von Interessengruppen geprägtes einseitiges Szenario zugrunde legen. Nur so kann eine für alle Beteiligten optimale Lösung gefunden werden und Akzeptanz für die eine oder andere Nutzung geschaffen werden.

So unterliegen einerseits in einigen Fällen Hafenflächen nicht mehr einer hafenwirtschaftlichen Nutzung und können somit eventuell freigegeben werden. In anderen Fällen sind sie aufgrund ihrer Lage, ihres Zuschnitts oder auch ihrer Anbindung für einen modernen Hafen nicht mehr effizient nutzbar. Möglich ist auch, dass durch Umstrukturierungen im Hafenbereich Freiräume für andere Entwicklungen geschaffen werden können, wobei die Frage mög-

licherweise auftretender Umstrukturierungskosten in diesem Fall nicht zu vernachlässigen ist. In vielen Fällen geht es aber auch um für den Hafen attraktive, bedeutende Flächen, die für eine leistungsfähige Hafenwirtschaft unerlässlich sind.

Zu bedenken ist diesbezüglich, dass es für traditionelle Hafennutzungen realistischerweise kaum alternative Flächen gibt und dass eine Aufgabe von Flächen für hafenwirtschaftliche Nutzungen irreversibel sein dürfte. Gibt man Teile des Hafens oder gar gesamte Häfen hinsichtlich ihrer traditionellen Nutzung auf, gefährdet dies Arbeitsplätze und es besteht die Gefahr der Schwächung der regionalen Wirtschaft. Dem können die durch alternative Nutzungen potenziell neu geschaffenen Arbeitsplätze gegenübergestellt werden.

Mit der Aufgabe des Hafens wird zudem öffentliches Vermögen in Form der Hafeninfrastruktur vernichtet. Diesem „Schaden“ stehen allerdings möglicherweise Unternehmensansiedlungen entgegen, die an einem anderen (weniger attraktiven) Standort eventuell nicht zustande gekommen wären. Als repräsentatives Beispiel mag hier die Ansiedlung eines namhaften Software-Unternehmens im Kölner Rheinauhafen dienen. Bei der Suche nach einem neuen Unternehmenssitz präferierte dieses einen hochwertigen, attraktiven Standort.<sup>23</sup>

Die notwendige umfassende, integrierte Bewertung wird durch mehrere Aspekte erschwert. Zum einen sind an der Entscheidung eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt (Hafenverwaltung und –

---

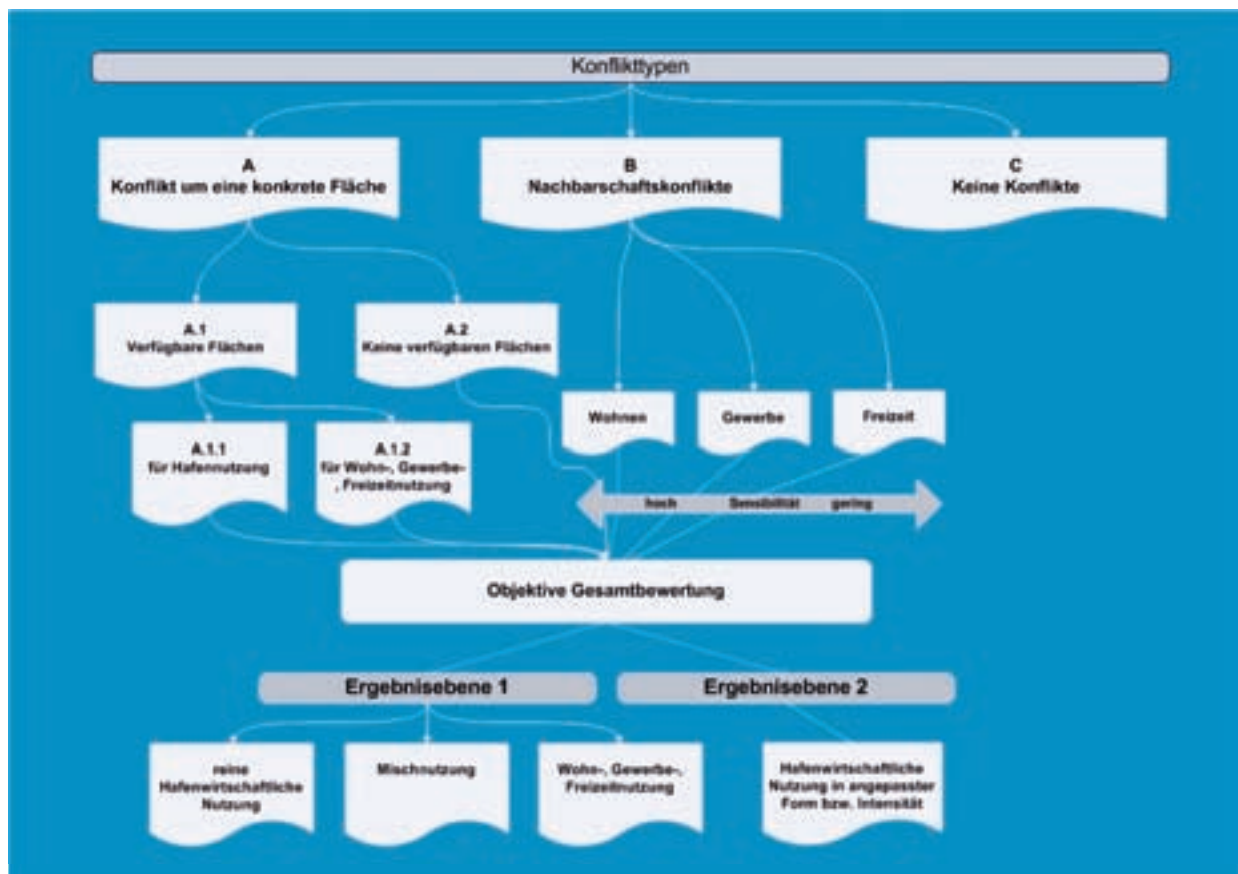
<sup>23</sup> Vgl. Breuer, K. (2009), Bedeutung einer Bürostandortentwicklung im Deutzer Hafen für die Metropolfunktion Kölns, in: Stadt Köln (Hrsg.): Zukünftige Nutzung des Deutzer Hafens, Dokumentation des Symposiums am 27./28.4.2009, Köln.

eigentümer, Stadt, Kreis, Land, Bund). Die unterschiedliche Interessenlage erschwert die Schaffung eines einheitlichen Meinungsbildes. Hinzu treten externe Einflüsse. Die Perspektive, hochwertige Immobilien zu entwickeln, führt z.B. zu einem Druck von Seiten der Immobilienwirtschaft, geeignete innerstädtische Flächen umzunutzen. Wasserlagen genießen eine besondere Aufmerksamkeit aus Sicht des

Umweltschutzes. Auch politische Belange sind zu beachten, so sind neben regionalpolitischen auch landespolitische Aspekte relevant.

Die folgende Abbildung 2 illustriert die möglichen Konflikte zwischen hafenwirtschaftlichen und anderen Interessen hinsichtlich der Nutzung von Hafenarealen.

**Abbildung 2:** Konflikttypen



Quelle: Eigene Darstellung.

## 4.2 Beispielhafte Konflikttypen

Im Folgenden sollen die auftretenden und in der Abbildung illustrierten Konflikttypen anhand geeigneter Beispiele veranschaulicht werden.

Es werden jedoch potenzielle alternative Hafenstandorte als Ausgleich für die hafenwirtschaftliche Nutzung, auf die seitens der Stadt nicht verzichtet werden soll, diskutiert. Diesbezügliche Optionen sind der Hansa-Business-Park in Amelsbüren im



### 4.2.1 Alternativflächen für die hafenwirtschaftliche Entwicklung – Beispiel Münster

Ein geeignetes Beispiel für den Konflikttyp A.1.1. ist Münster, wo ein Konflikt um konkrete Flächen besteht, gleichzeitig aber Optionen für alternative, hafenwirtschaftlich nutzbare Flächen erkennbar sind.

Die hafenwirtschaftliche Bedeutung des Münsteraner Stadthafens ist zunehmend rückläufig. Weite Teile des Hafens sind bereits zugunsten alternativer Nutzungen umgewidmet (Kreativkai Münster, Kulturszene Hawerkamp, s. auch Best Practice Münster im Kapitel „Mögliche Lösungen“). Da diese Umwidmung aus der Sicht weiter Teile der Bevölkerung attraktiv und erfolgreich war, bestehen aktuell Tendenzen, zusätzliche Teile der noch hafenwirtschaftlich genutzten Flächen des Stadthafens umzustrukturieren, da aus städtischer Sicht eine Ausweitung der Freizeit- und Gewerbenutzung viel versprechend erscheint.

Süden Münsters und das Industriegebiet Hessenweg im Nordwesten Münsters.

### 4.2.2 Konflikte um Flächen am Beispiel Köln-Deutz

Ein Beispiel für den klassischen Konflikt um eine Fläche ist Köln-Deutz. Für den Hafen sind keine Flächenalternativen erkennbar, innerhalb der Kommune ist die Frage nach alternativen Flächen für konkurrierende Nutzungen noch nicht abschließend geprüft. Damit handelt es sich um einen Konflikttyp A.2 oder gegebenenfalls A.1.2.

Für den Hafen Köln-Deutz werden aktuell zwei Szenarien diskutiert: erstens eine Mischnutzung durch Umstrukturierung etwa der Hälfte der Hafenfläche zugunsten einer Büronutzung und zweitens die Beibehaltung des Status quo, also einer rein hafenwirtschaftlichen Nutzung.



Sofern sich für eine Mischnutzung entschieden wird, könnte der Konflikt zu Typ B übergehen. Lärm- und Staubemissionen der Hafenbetriebe beeinträchtigen die Büronutzungen und es wird ein Druck entstehen, diese zu verringern.

Die Innenstadtnähe, die Lage am Wasser und der Blick auf den Dom sind aus stadtentwicklungspolitischer und immobilienwirtschaftlicher Sicht außergewöhnliche Standortfaktoren und setzen Anreize für eine Umstrukturierung. Zudem trifft die aktuelle Nutzung zunehmend auf Ablehnung von Anwohnern und z.T. von anderen Unternehmen. Planungen, den Deutzer Hafen künftig noch stärker als industriellen Umschlagplatz für – aufgrund der daraus folgenden Luft- und Lärmbelastungen – wenig attraktive Güter wie Kohle und Schrott zu nutzen, verstärken die Rufe nach einer zumindest teilweisen Umnutzung der Hafenflächen.

Grundlage für die Entscheidung sollte eine umfassende, integrierte Prüfung sein. Dabei ist zu beachten, dass der Hafen Deutz Teil des Gesamthafenkonzepts der Region Köln/Bonn ist. Er erzeugt und sichert Arbeitsplätze und generiert Wertschöpfung und Steueraufkommen im Hafen selbst sowie bei den vom Hafen abhängigen Unternehmen.

Untersuchungen der Flächenverfügbarkeit in Nordrhein-Westfalen für hafenwirtschaftliche Nutzungen haben ergeben, dass insbesondere im Regierungsbezirk Köln praktisch keine weiteren Flächen zur Verfügung stehen. Insofern sollte mit bestehenden Hafenflächen eher zurückhaltend

umgegangen werden. Im Falle einer teilweisen Umnutzung des Hafens bedarf es der Umsiedlung einzelner im Hafen ansässiger Unternehmen. Die Kosten einer Umsiedlung bzw. einer etwaigen Abwan-



derung in andere Regionen müssen bei einem Umnutzungskonzept berücksichtigt werden. Eine mögliche Abwanderung kann wiederum beträchtliche Auswirkungen auf Unternehmen außerhalb des Hafens nach sich ziehen, die die Dienstleistungen im Hafen nicht mehr nutzen können und dadurch Wettbewerbsnachteile ausgesetzt sind. Diese Effekte können zu Arbeitsplatzverlusten führen.

Es ist auf der anderen Seite zu prüfen, in wie weit durch eine Umstrukturierung des Hafens Unternehmen Anreize geboten werden, sich in der Region anzusiedeln, die sich ohne den Standortvorteil „Hafenareal“ anderen Regionen zuwenden würden. Diese Nutzeneffekte sollten dem „Schaden“ aus der Aufgabe bzw. Einschränkung der Hafennutzung gegenüber gestellt werden.

Eine solche objektive Bewertung würde die Diskussion für alle Beteiligten erleichtern.



#### 4.2.3 Konflikte um Flächen und um nebeneinander liegende Nutzungen am Beispiel Düsseldorf

Ein prominentes Beispiel, das sowohl einen Konflikt um die Fläche, als auch einen Konflikt im Nebeneinander dokumentiert und daher beide Konflikthauptstränge (A und B) umfasst, ist der Düsseldorfer Hafen. Da aus Hafensicht keine hinreichenden Flächenalternativen bestehen und diese Frage aus städtischer Sicht noch nicht abschließend geklärt ist, kann im Konfliktstrang A sowohl der Fall A.2 als auch der Fall A.1.2 relevant sein.<sup>24</sup>

Der Hafen liegt in unmittelbarer Nähe zur Düsseldorfer Innenstadt und zu den benachbarten dicht besiedelten Stadtteilen Unterbilk und Oberkassel. Bereits seit den 1970er Jahren schwelt dort ein Interessenkonflikt. Seinerzeit wurden – als Folge einer Unterschätzung der Dynamik des Güterverkehrs – citynah gelegene Bereiche des Haupthafens für eine städtebauliche Neuordnung freigegeben. Der Hafen hat dieser Entwicklung in der Hoffnung, langfristige Planungssicherheit für die übrigen Hafenteile zu schaffen, zugestimmt. Ergebnis dieser Umstrukturierung ist der Medienhafen Düsseldorf mit seinen architektonisch auffälligen Bürogebäuden, in denen sich zunächst vornehmlich Unter-

nehmen aus der Medien- und Werbebranche, später auch zahlreiche Unternehmensberatungen, Anwaltskanzleien, Immobilienmakler, Gastronomiebetriebe etc. angesiedelt haben. Aufgrund dieser erfolgreichen Entwicklung gilt der von der Bevölkerung vornehmlich positiv aufgenommene Medienhafen als Vorreiter für die Umstrukturierung von attraktiven wasser-nahen Hafenarealen zugunsten alternativer Nutzungen aller Art.

Ausgehend von dieser Entwicklung setzt die Stadt Düsseldorf seither ihre Umstrukturierungsbemühungen fort und argumentiert mit der herausragenden Eignung des Hafens in seiner Funktion als Büro- und Wohnstandort. Aus Sicht des Hafens ist dies aufgrund der fehlenden Planungssicherheit und daraus folgenden Entwicklungshemmnissen problematisch.

Eine weitere Umnutzung zum Büro- und Wohnstandort ist aus Sicht des Hafens auch deshalb problematisch, weil aus hafenwirtschaftlicher Sicht befürchtet wird, dass weitere Hafenflächen in den Fokus einer Umnutzung rücken werden. Der Hafen sähe sich dann nicht mehr in der Lage, das prognostizierte Güteraufkommen abzuwickeln.

Zudem werden aufgrund der geringen räumlichen Distanz zwischen Hafenaktivitäten und Wohnen/Gewerbe Einschränkungen des Hafenbetriebs heute oder in Zukunft befürchtet. Damit ist zusätzlich Konflikttyp B vorhanden.

<sup>24</sup> In der Region wird die Weiterentwicklung des Hafens Reisholz diskutiert. Dieser könnte beispielsweise als Erweiterung für den Containerumschlag genutzt werden. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, dass die relevanten Erweiterungsflächen in Privatbesitz sind und daher nicht ohne weiteres umzustrukturieren sind.

#### 4.2.4 Konflikte nebeneinander liegender Nutzungen am Beispiel Neuss

Ein klassisches Beispiel für Konflikttyp B ist Neuss. Der Hafen grenzt unmittelbar an die Neusser Innenstadt an, wodurch Probleme durch Lärm-, Luft- und vor allem Geruchsbelastungen entstehen.

Bei der Flächenvermarktung hat der Hafen Neuss diese Problematik berücksichtigt. Eine nahe der städtischen Besiedlung gelegene Fläche wurde aus Lärmschutzgründen mit einer Halle belegt, die als Puffer zwischen Stadt und Hafen dient. Zusätzlich bestehen Planungen für das Anlegen eines Uferparks auf der Hafenfläche (s. auch Best Practice Neuss im Kapitel „Mögliche Lösungen“). So könnte die Problematik des Nebeneinanders in der Nachbarschaft der potenziellen hafenaffinen Nutzungen entschärft werden.

#### 4.2.5 Keine relevanten Konflikte – Beispiel Duisburg-Innenhafen

Natürlich gibt es auch Beispiele für Typ C, also für konfliktfreie Umnutzungen von Hafenflächen, so etwa das des Duisburger Innenhafens. Der Hafen hat sich der Entwicklung zu einem „Dienstleistungsstandort“ offen gezeigt, da die Flächen seinen Ansprüchen an einen effizienten Betrieb ohnehin nicht mehr genügten.



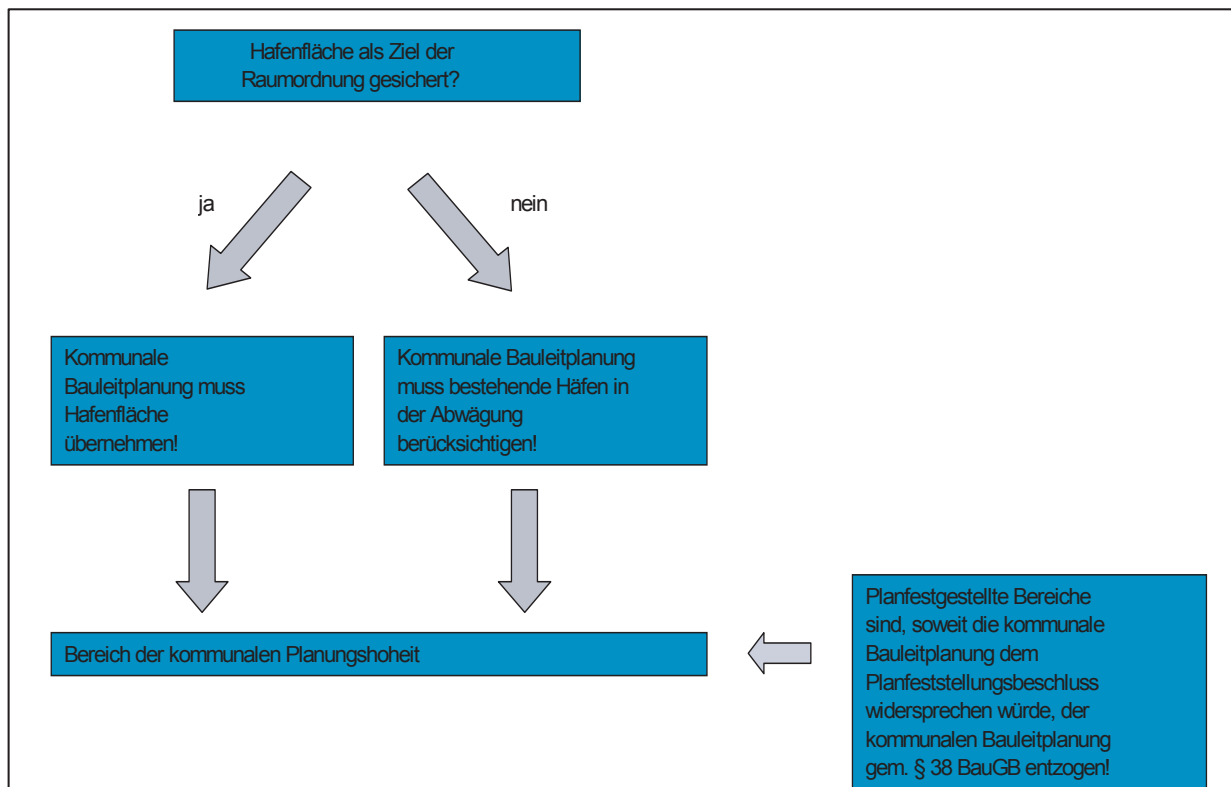
## 5 RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Die Planung und Zulassung „hafenfremder“ baulicher Anlagen bzw. Nutzungen in und an Häfen, etwa zu Wohn-, Freizeit- oder (nicht hafenaaffinen) Gewerbebezwecken, unterliegen rechtlichen Anforderungen beträchtlichen Umfangs. Das resultiert nicht zuletzt aus dem Umstand, dass infolge „hafenfremder“ Aktivitäten auf (ehemaligen)

### 5.1 Vorrang anderer Planungen vor der kommunalen Bauleitplanung

Grundsätzlich unterliegen Flächen in Binnenhäfen als Teile des jeweiligen Gemeindegebiets der kommunalen Planungshoheit und damit der Bauleitplanung nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs (BauGB). Die Wasserflächen des Hafens sind nach dem Wasser- bzw. Wasserstraßenrecht planfestgestellt.

**Abbildung 3:** Kommunale Bauleitplanung zwischen der Landes- und Regionalplanung sowie der Fachplanung



Quelle: Eigene Darstellung.

Hafenflächen – bzw. in deren unmittelbarer Nachbarschaft – zahlreiche, zum Teil schwerwiegende Konflikte zwischen dem Interesse an der industriellen Hafennutzung einerseits und Nutzungs- und Schutzinteressen andererseits hervorgerufen werden, zu deren Bewältigung es (auch) rechtlicher Instrumente bedarf.

Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit können sich über Ziele der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB oder das Fachplanungsrecht gem. § 38 BauGB ergeben. In beiderlei Hinsicht stellt die Beurteilung, ob und ggf. inwieweit eine bestimmte Fläche der kommunalen Bauleitplanung offen steht, eine entscheidende Hürde für die Umplanung resp. Umnutzung von Hafenarealen dar.



Die Errichtung wie die Erweiterung eines Hafens erfordert eine fachplanerische Entscheidung (Planfeststellung) nach dem Wasser- bzw. Wasserstraßenrecht. In dem entsprechenden Verfahren wird über die Zulässigkeit des konkreten Hafenausbauvorhabens abschließend und umfassend unter Einbeziehung sämtlicher davon berührter öffentlicher und privater Belange entschieden. Im Gegensatz zu jener vorhabenbezogenen Fachplanung ist die kommunale Bauleitplanung überfachlich ausgerichtet; sie hat auf örtlicher Ebene alle konfligierenden Interessen, die mit der Nutzung eines bestimmten Raumes verbunden sind, zu einem gerechten Ausgleich zu bringen. Von praktischer Relevanz ist im hier interessierenden Zusammenhang der Fall, in dem die Gemeinde durch Bebauungsplan auf Flächen im Hafengebiet hafenfremde Anlagen bzw. Nutzungen festsetzen will. Befinden sich diese Flächen im Geltungsbereich eines bestehenden Planfeststellungsbeschlusses, so sind sie der kommunalen Bauleitplanung aufgrund des sog. Fachplanungsprivilegs (§ 38 S. 1 BauGB) entzogen, soweit die Festsetzungen der fachplanerischen Zweckbestimmung widersprechen. Auf Flächen, die planfestgestellt sind, kann die Gemeinde erst dann planerisch tätig werden, wenn die Areale durch eine hoheitliche Entscheidung der zuständigen Behörde aus dem Fachplanungsprivileg entlassen worden sind.

Das Fachplanungsprivileg allein vermag allerdings die Entwicklung der Binnenhäfen nicht wirksam gegenüber konfligierender Städteplanung zu sichern, da die Planfeststellung auf den Gewässerteil des Hafens beschränkt ist (vgl. OVG NRW, 29.07.2010; 20 B 1320/09). So richten sich möglicherweise Planungsabsichten der Gemeinden auf nicht von der Sperrwirkung eines bestehenden Planfeststellungsbeschlusses erfasste Hafenflächen, und zwar mit dem Ziel, diese hafenfremden Nutzungen zuzuführen.

Auch aktuell nicht genutzte Gebiete in unmittelbarer Nachbarschaft der Häfen, die für die Gemeinden im vorstehenden Sinne von Interesse sind, andererseits aber zugleich als Hafenerweiterungsflächen in Betracht kommen, fallen aus dem Fachplanungsprivileg heraus.

Derartige Flächen können aber durch rechtswirksame Ziele der Raumordnung als Hafen-(erweiterungs)standorte gesichert sein. In diesem Fall sind sie abweichenden Festsetzungen in Bebauungsplänen ebenfalls nicht zugänglich. Vielmehr hat die Gemeinde ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB).

## **5.2 Weitere rechtliche Anforderungen an die Umnutzung von Flächen in und an Binnenhäfen**

Ist eine Fläche in bzw. an einem Binnenhafen nicht infolge entgegenstehender Fachplanung und/oder Raumordnungsplanung für hafenfremde Nutzungen gesperrt, so sind derartige Nutzungen damit nicht ohne weiteres rechtlich zulässig. Vielmehr ist darüber zu befinden, ob die Konflikte, die infolge des Aufeinandertreffens hafenwirtschaftlicher und hafenfremder Nutzung zu erwarten sind, mit den zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln der Bauleitplanung bewältigt werden können.

### **5.2.1 Öffentliches Baurecht**

Wesentliche Bedeutung kommt zunächst dem öffentlichen Baurecht zu, namentlich dem bundesrechtlich geregelten Bauplanungsrecht nach dem BauGB, der Landes- und Regionalplanung sowie dem Bauordnungsrecht nach der BauO NRW. Insgesamt bestimmen die Normen des öffentlichen Baurechts über die Zulässigkeit, Grenzen und Ordnung der Nutzung von in und an Häfen gelegenen Grundstücken durch bauliche Anlagen, insbesondere im Hinblick

auf deren Errichtung, bestimmungsgemäße Nutzung, Veränderung und Beseitigung.

Hier sind zunächst zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

- Die Flächen des Hafens sind als Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungsplan oder Regionalplan dargestellt. In diesem Fall ist die planende Gemeinde an die Ziele der Raumordnung gebunden und kann andere Nutzungen in diesem Bereich nicht vorsehen. Überplant eine Gemeinde einen solchen Bereich in einer Weise, die die vom Regionalplan eingeräumten Spielräume zur konkretisierenden Feinsteuerung weit überschreitet, ist der Bauleitplan wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 4 BauGB unwirksam (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 22.9.2005 - 7 D 21/04.NE -). Eine Überplanung eines regionalplanerisch festgesetzten Gebiets ist unter Beachtung des Anpassungsgebots nur möglich, wenn der Bauleitplan die raumordnerischen Entscheidungen im Grundsatz akzeptiert und seine Aufgabe nur in einer Feinsteuerung liegt (vgl. BVerwG, 07.02.2005, 4 BN 1.05). In diesem Fall können auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung Nutzungskonflikte lediglich im Übergangsbereich zwischen Hafen und anderen Bereichen entstehen. Die Hafenflächen selber sind gesichert.
- Wenn der Landesentwicklungs- oder Regionalplan selber keine Festsetzungen trifft, kann eine Gemeinde bestehende Hafenflächen im Rahmen der Abwägung grundsätzlich anderen Nutzungen zuführen, wie sie das bspw. bei nicht mehr benötigten Gewerbe- und Industrieflächen auch kann. Überplant eine Gemeinde komplette Hafenstandorte – was in der Realität weniger häufig vorkommen dürfte – werden Immissionskonflikte keine besondere Rolle mehr

spielen. In der Regel werden jedoch Hafenstandorte scheinbarweise für andere Nutzungen geöffnet, so dass Immissionskonflikte zwischen bestehenden Hafenbetrieben und heranrückenden sensibleren Nutzungen die in der Praxis der kommunalen Bauleitplanung regelmäßig zu lösenden Problemfälle sind.

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten. Die Gemeinden haben Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 S. 1 BauGB). Letzteres hängt von den Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde ab, folglich von ihrer planerischen Konzeption. Als spezifische Methode der Entscheidungsfindung sieht § 1 Abs. 7 BauGB die Abwägung sämtlicher von der Bauleitplanung berührten – und einander regelmäßig widerstreitenden – öffentlichen wie privaten Interessen gegeneinander und untereinander vor, mit dem Ziel, einen gerechten Ausgleich jener Belange herbeizuführen. Zu berücksichtigen sind hier insbesondere die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung, die Wohn- sowie die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile, die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, die Belange des Umweltschutzes, der Wirtschaft sowie des Hochwasserschutzes.

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit hafenfremder Vorhaben muss indes nicht zwingend durch Bebauungspläne bestimmt werden. So kann die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen

auch auf der Grundlage der sog. Planersatzvorschriften (§§ 34, 35 BauGB) durch die Bauaufsichtsbehörden zugelassen werden, wenn die jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorliegen. Allerdings werden in den meisten Fällen die zu erwartenden Konflikte zwischen vorhandener Hafennutzung und hinzukommenden andersartigen Nutzungen nur im Wege der vorausschauenden Bauleitplanung hinreichend bewältigt.

### 5.2.2 Immissionsschutzrecht

Die Konflikte eines Nebeneinander von hafenwirtschaftlicher und sonstiger Nutzung resultieren vorrangig aus Lärm-, Schadstoff- und sonstigen Emissionen, die von dem Hafenbetrieb einschließlich der dazu gehörenden Verkehrsanlagen ausgehen. Regelmäßig wird deshalb die Rechtmäßigkeit der Bauleitplanung in Häfen davon abhängen, ob den Belangen des Immissionsschutzes und damit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) ausreichend Rechnung getragen werden kann. Somit erweist sich der Immissionsschutz als wesentliche Hürde bei der Umnutzung von Flächen in und an Binnenhäfen; den damit verbundenen rechtlichen Problemen ist besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

#### Allgemeine Grundsätze zur Bewältigung von Immissionskonflikten in der Bauleitplanung

Nach dem Gebot der Konfliktbewältigung darf die Bauleitplanung nicht dazu führen, dass Spannungen, die durch sie hervorgerufen werden, zu Lasten Betroffener letztlich ungelöst bleiben. Das schließt eine Verlagerung von Problemlösungen aus dem Bauleitplanverfahren auf die nachfolgende Ebene der Vorhabenzulassung (Baugenehmigung) indes nicht zwingend aus. Von einer

abschließenden Konfliktbewältigung im Bebauungsplan darf die Gemeinde Abstand nehmen, wenn die Durchführung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen auf der Stufe der Verwirklichung der Planung in Form einer „Feinsteuerung“ sichergestellt ist. Die Grenzen zulässiger Problemverlagerung sind jedoch überschritten, wenn bereits im Planungsstadium sichtbar ist, dass sich der offen gelassene Interessenkonflikt auch in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht wird lösen lassen. Vorliegend ist davon auszugehen, dass der Ebene der Bebauungsplanung angesichts der Schärfe zu erwartender Immissionskonflikte maßgebliche Bedeutung für deren Bewältigung zukommt und eine Verlagerung in das Baugenehmigungsverfahren regelmäßig nicht in Frage kommt.

Rechtlicher Anknüpfungspunkt für die Berücksichtigung des Immissionsschutzes in der Bauleitplanung ist das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB. Bestimmte verbindliche „Standards“ für die Beurteilung der Zumutbarkeit von Immissionen, insbesondere Grenzwerte, existieren für die Bauleitplanung nicht. Allerdings können die Werte, die in technischen Regelwerken enthalten sind, als Orientierungshilfen herangezogen werden; ihnen lassen sich Anhaltspunkte dafür entnehmen, wann Immissionsbeeinträchtigungen als unzumutbar einzustufen sind. Erhebliche praktische Bedeutung bei der Beurteilung von Lärmimmissionen (Verkehrs- und Gewerbeimmissionen) kommt insofern der DIN 18005-1 „Schallschutz im Städtebau“ zu. Letztlich muss aber unter Würdigung der Umstände des Einzelfalls und der Schutzwürdigkeit des konkreten Baugebiets beurteilt werden, was im jeweiligen Planungsfall den Betroffenen zugemutet werden kann.

Nach § 50 S. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) sollen Wohngebiete und sonstige Gebiete mit schutzwürdi-

gen Nutzungen einerseits sowie Gewerbe- und Industriegebiete (und damit auch Hafengebiete) andererseits grundsätzlich nicht nebeneinander liegen. Die danach gebotene Zuordnung erfolgt somit in erster Linie durch eine ausreichende räumliche Trennung der unverträglichen Nutzungen (Trennungsgebot). Es liegt freilich auf der Hand, dass eine solche nicht ausnahmslos verwirklicht werden kann; so ist ein unmittelbares Nebeneinander von industrieller (Hafen-)Nutzung und anderen – schutzbedürftigen – Nutzungsformen (z.B. Wohn-, Büro-, Freizeitnutzung) in Häfen nicht zu vermeiden oder sogar städtebaulich erwünscht. Die Rechtsordnung schließt Derartiges nicht von vornherein aus; die räumliche Trennung stellt nur eine von mehreren Möglichkeiten einer zweckentsprechenden Zuordnung dar, die sich (sonst) beeinträchtigenden Nutzungen dar. Das Trennungsgebot des § 50 S. 1 BImSchG verleiht überdies dem Immissionsschutz keinen generellen Vorrang vor anderen Belangen. Die Vorschrift verlangt also nicht, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf jeden Fall vermieden werden; dies hat nur „soweit wie möglich“ zu geschehen. Die immissionsschutzrechtlichen Gesichtspunkte dürfen in der planerischen Abwägung zurückgestellt werden, wenn die Planung durch entgegenstehende Belange mit entsprechend höherem Gewicht geboten ist. Als derartige Belange kommen hier etwa die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung bzw. die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile in Betracht – und damit das öffentliche Interesse an einer städtebaulichen Neuordnung ehemaliger bzw. im Umbruch befindlicher Hafengebiete und deren Entwicklung zu attraktiven, belebten, urbanen Lebensräumen. Bei der Verfolgung eines derartigen Planungsziels darf die Gemeinde in Rechnung stellen, dass der Nachteil hoher Lärmpegel bzw. sonstiger Immissionen durch die Attraktivität des vorgesehenen

Standortes zumindest teilweise ausgeglichen werden kann.

### **Konkrete Möglichkeiten zur Reduzierung von Immissionen im Rahmen der Bauleitplanung**

Die Rechtsordnung steht somit einer Festsetzung von schutzbedürftigen Nutzungen in unmittelbarer Nachbarschaft emittierender Hafenbetriebe bzw. Verkehrswege nicht prinzipiell entgegen, vorausgesetzt, die Grenze zur Gesundheitsgefährdung wird nicht überschritten. Die Bauleitplanung muss allerdings dafür Sorge tragen, dass die aus den Immissionen herrührenden Belästigungen zuverlässig bis auf ein zumutbares Maß reduziert werden. Zu diesem Zweck sieht das Bauplanungsrecht vielfältige Möglichkeiten vor. Zunächst hat die planende Gemeinde die zu erwartenden Immissionen, welchen die vorgesehenen Nutzungen ausgesetzt sein werden, im Wege einer sachverständigen Prognose vollständig zu ermitteln bzw. ermitteln zu lassen. Hierbei ist größte Sorgfalt geboten, weil die nicht ausreichende Feststellung der tatsächlichen Lärm- bzw. Schadstoffbelastungen als Grundlage der planerischen Bewältigung einen Abwägungsfehler darstellt, der zur Unwirksamkeit der Planung führen muss.

Regelmäßig dürften die herangezogenen Orientierungswerte, etwa der DIN 18005-1, infolge der räumlichen Nähe von emittierenden industriellen Nutzungen im Hafen und den vorgesehenen störempfindlichen hafenfremden Nutzungen (deutlich) überschritten werden. Zudem wird eine diesen Befund abmildernde räumliche Trennung i.S. des § 50 S. 1 BImSchG nur eingeschränkt möglich sein. Damit wird das Erfordernis aktuell, mit dem (sonstigen) Instrumentarium der Bauleitplanung die Immissionsbelastungen zumindest zu verringern.



Wesentlichen Einfluss auf die Frage, welche Lärmimmissionen zumutbar sind, hat die Art der Baugebietsfestsetzung i.S. der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Da es vorliegend um die Ansiedlung von Wohn- und (nicht hafenaaffinen) Gewerbenutzungen im Hafen geht, kommt damit die Festsetzung von solchen Baugebieten in Betracht, in denen derartige Nutzungen allgemein oder zumindest ausnahmsweise zulässig sind (z.B. in Misch- oder Kerngebieten). Denkbar ist indes auch, angrenzend an die industrielle Hafennutzung ein Gewerbegebiet, etwa zur Ansiedlung nicht erheblich belästigender Gewerbebetriebe, festzusetzen, an welches sich ein allgemeines Wohngebiet anschließen kann, das damit in gewissem Abstand zum Hafenbetriebsgelände dessen Emissionen nicht unmittelbar ausgesetzt ist. Selbst ein unmittelbares Nebeneinander von Gewerbe- und allgemeinen Wohngebieten ist nicht von vornherein rechtlich ausgeschlossen. Entscheidend bei der Ausweisung von Baugebieten nach der BauNVO ist es in jedem Fall, dass sich die Gebietsausweisungen daran ausrichten haben, was tatsächlich in dem jeweiligen Gebiet an Nutzungen stattfinden soll. Ein „Etikettenschwindel“, mit dessen Hilfe der Schutzmaßstab für Bereiche mit immissionsempfindlicher Nutzung herabgesetzt werden soll, ist unzulässig. Die Gemeinde darf also nicht wegen geringerer Schutzbedürftigkeit ein Mischgebiet festsetzen, wenn in dem betreffenden Bereich im Wesentlichen nur Wohnnutzung angestrebt wird.

Große Bedeutung kommt im Weiteren der Festsetzung von Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren i.S. des BImSchG sowie von zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung bzw. Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB zu. Die isolierte

Festsetzung von Emissions- und Immissionswerten ist allerdings nicht zulässig; derartige Werte können aber dazu verwendet werden, Eigenschaften bestimmter Baustoffe vorzugeben, etwa als Grenzwerte, die der Konkretisierung von baulichen oder technischen Vorkehrungen dienen.

Als Vorkehrungen kommen zunächst Maßnahmen des aktiven Schallschutzes in Betracht, d.h. solche an den emittierenden Betrieben bzw. Anlagen, sofern diese vom Geltungsbereich des Bebauungsplans erfasst werden. Besondere praktische Relevanz eignet der Festsetzung von Vorkehrungen des passiven Schallschutzes, mittels derer Immissionen an den zu schützenden Anlagen vermieden bzw. vermindert werden sollen. Als solche kommen u.a. Schallschutzfenster, bestimmte Bedingungen für die Grundstücksgestaltung, die Anordnung der Aufenthaltsräume in den Gebäuden durch entsprechende Grundrissgestaltung, eine immissionshemmende Ausführung der Außenwände, -türen und Dächer, vorgelagerte Nebenanlagen u.ä. in Betracht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann es mit dem Gebot gerechter Abwägung vereinbar sein, Wohngebäude an der lärmzugewandten Seite des Gebiets auch deutlich über den Orientierungswerten der DIN 18005-1 liegenden Außenpegeln auszusetzen, wenn im Innern der Gebäude durch die Anordnung der Räume und die Verwendung schallschützender Außenbauteile angemessener Lärmschutz gewährleistet wird. Allerdings hat das Gericht auch darauf hingewiesen, dass eine unzureichende Ermittlung im Hinblick auf die Möglichkeiten, Vorkehrungen des aktiven Lärmschutzes (etwa Lärmschutzwälle oder -wände an Verkehrswegen) festzusetzen, die Unwirksamkeit des Bebauungsplans nach sich ziehen muss. Zwar ist die Gemeinde nicht gehalten, Maßnahmen zu ergreifen oder in einem Bebau-

ungsplan festzusetzen, bei denen der mit ihnen erreichbare Erfolg außer Verhältnis zu den damit verursachten Kosten steht. Gleichwohl muss sie sorgfältig der Frage nachgehen, ob ein solcher Fall gegeben ist.

Zu den bei der Planung zu berücksichtigenden Immissionen können ggf. auch Schadstoff- und Lichtimmissionen gehören, die auf Betriebsvorgänge im Hafen und darin befindliche Verkehrsanlagen zurückgehen. Hierbei gelten die vorstehend dargestellten Grundsätze zur Bewältigung des Immissionsschutzes in der Bauleitplanung gleichermaßen. Was insbesondere die Berücksichtigung von Schadstoffimmissionen angeht, so bedarf es auch hier einer sorgfältigen prognostischen Ermittlung und Bewertung im Hinblick auf ihre Zumutbarkeit. Die Einhaltung der in der 22. Bundes-Immissionsschutzverordnung festgelegten Grenzwerte ist hingegen keine unbedingte Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Bauleitplanung, weil sie im Wege der Luftreinhalteplanung sicherzustellen ist und es der Gemeinde regelmäßig unbenommen bleibt, die Problembewältigung diesem Verfahren zu überlassen. Allerdings gilt auch hier der allgemeine planungsrechtliche Grundsatz, dass Konflikte, die durch eine Planung ausgelöst oder verschärft werden, in ein anderes Verfahren dann nicht verlagert werden dürfen, wenn bereits absehbar ist, dass sie sich dort nicht werden lösen lassen. Durch den Bebauungsplan dürfen mithin keine Fakten geschaffen werden, die sich mit dem Instrumentarium der Luftreinhalteplanung nicht wieder beseitigen lassen. Die Gemeinde hat daher im Rahmen der Abwägung zu prüfen, ob ihre Planung Grenzwertüberschreitungen erwarten lässt.

### **Mögliche Einschränkungen für den Hafenbetrieb infolge heranrückender störungsempfindlicher Bebauung**

Die Ansiedelung empfindlicher Nutzungen in der Nachbarschaft emittierender Hafenbetriebe kann ferner immissionsschutzrechtliche Folgen für jene Betriebe nach sich ziehen. Diese Folgen resultieren aus den Betreiberpflichten für nach dem BImSchG genehmigungsbedürftige wie nicht genehmigungsbedürftige Anlagen (z.B. Containerterminals). Zwar ist im Fall der hier interessierenden heranrückenden Wohn- bzw. Bürobebauung, d.h. bei Neufestsetzung entsprechender Baugebiete im Einwirkungsbereich einer vorhandenen emittierenden Anlage, zunächst vom Bestandsschutz Letzterer auszugehen, wenn die Anlage rechtmäßig errichtet worden ist, dem Stand der Technik entspricht und insoweit legal emittiert.

Die Lösung des Problems ist auf der Ebene der Bauleitplanung zu suchen. Den Betreibern der emittierenden Anlagen steht ein subjektives Abwehrrecht gegen eine Bebauungsplanung zu, die heranrückende Wohnbebauung ausweist, ohne die damit einhergehenden Immissionskonflikte angemessen zu bewältigen. Die Gemeinde hat also mit planungsrechtlichen Mitteln Vorsorge dafür zu treffen, dass das immissionsschutzrechtliche Verursacherprinzip später gar nicht erst zur Geltung gebracht werden muss.

Erfolgt durch die in den Einwirkungsbereich einer emittierenden Anlage eindringende Bebauung eine unzumutbare Belästigung (z.B. durch Lärm, Staub), so können – im Gefolge des immissionsschutzrechtlichen Verursacherprinzips – Anordnungen der Immissionsschutzbehörde ergehen, die Betriebseinschränkungen zum Gegenstand haben. Das findet seine Ursache darin, dass der Gesetzgeber den Konflikt zwischen an-

sässigen Betrieben und heranrückender Wohnbebauung zulasten der Betriebe geregelt hat. Es kommt insoweit nicht darauf an, dass der Betrieb zeitlich vor der Wohn- oder Bürobebauung errichtet worden ist. Weder der baurechtliche noch der immissionschutzrechtliche Bestandsschutz schließen eine nachträgliche Anordnung aus, wenn sich die Sach- oder Rechtslage für den Anlagenbetreiber nachteilig verändert. Allerdings steht der Erlass der Anordnung im behördlichen Ermessen und unter dem Vorbehalt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, so dass neben anderem der Nutzen der Anordnung und die Belastungen des Anlagenbetreibers in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen.

### **Problem der Verhinderung von Entwicklungen der Häfen durch zunehmende Ansiedelung hafenfremder Nutzungen**

Das Heranrücken schutzbedürftiger hafenfremder Nutzungen, insbesondere der Wohnnutzung, birgt aus Sicht der Hafenbetreiber des Weiteren die Gefahr, dass dadurch möglicherweise immissionssteigernde betriebliche Erweiterungen der Häfen erschwert oder gar unmöglich gemacht werden. Darin liegt ggf. eine Beschränkung bzw. ein Entzug bisher bestehender Baurechte zulasten der betroffenen Grundstückseigentümer begründet. Beim Erlass eines Bebauungsplans ist das private Interesse am Erhalt bestehender baulicher Nutzungsrechte mit dem öffentlichen Interesse an einer städtebaulichen Neuordnung des Plangebiets abzuwägen. Neben den durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentumsbelangen, die selbstverständlich und in hervorgehobener Weise zu den abwägungserheblichen Belangen öffentlich-rechtlicher Planungsentscheidungen gehören, verlangt die Beachtung der Belange der Wirtschaft (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB) – über den Bestandsschutz hinaus – die Berücksichtigung etwaiger in den Blick genommener Kapazi-

tätsweiterungen und Modernisierungen von betrieblichen Anlagen, die zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit notwendig sind. Das gilt nicht nur für die Erweiterung einzelner auf dem Hafengelände ansässiger (hafenauffiner) Betriebe, sondern für die Entwicklungsfähigkeit des Hafens als Wirtschaftsunternehmen insgesamt.

### **Unzulässigkeit vertraglicher Vereinbarungen, insbesondere des Verzichts der Betroffenen auf Abwehransprüche**

Von Interesse ist schließlich die Frage, ob die vertragliche Duldung von Immissionen durch die Anwohner bzw. Grundstückseigentümer sowie der Verzicht auf entsprechende Abwehransprüche (ggf. dinglich gesichert durch öffentlich-rechtliche Baulasten, private Dienstbarkeiten etc.) zulässige Mittel darstellen können, planerische Schutzvorkehrungen zu ergänzen oder gar zu ersetzen. Die Rechtsprechung hält den Verzicht auf Abwehransprüche als Mittel der planerischen Konfliktbewältigung für schlechthin untauglich. Das findet sich damit begründet, dass der Interessenkonflikt, der aus dem Nebeneinander unverträglicher Nutzungen herrührt, gerade nicht bewältigt werde, sondern der Verzicht die Grundstückseigentümer nur daran hindere, diesen Konflikt auszutragen. Zudem ist der öffentliche Belang der Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen privaten Erklärungen unzugänglich. Auf den Schutz, den das öffentliche Recht zugunsten Belästigter errichtet hat, kann nicht dadurch verzichtet werden, dass sich die Belästigten mit dem Vorhaben einverstanden erklären. Bleibt der Immissionskonflikt planerisch ungelöst, vermögen somit Duldungs- und Verzichtserklärungen der Betroffenen an der dann eintretenden Unwirksamkeit des Plans nichts zu ändern. Anderes gilt allerdings, wenn die – vertraglich abgesicherte – Mitwirkung der Betroffenen dazu führt, dass der Konflikt bewältigt wird. Das gilt auch im Fall des

Heranrückens schutzbedürftiger Wohnbebauung an einen vorhandenen Hafenbetrieb, etwa wenn sich die betroffenen Grundstückseigentümer zu entsprechenden Maßnahmen (z.B. Einbau von Schallschutzfenstern) verpflichten. Freilich muss gewährleistet sein, dass die Mitwirkungsverpflichtung bei ordnungsgemäßer Erfüllung zu einer dauerhaften und rechtssicheren Vermeidung der missbilligten Umstände bzw. Beeinträchtigungen führt; nur in diesem Fall darf die Gemeinde sie bei der Planung berücksichtigen.

### **5.2.3 Sonstige rechtliche Anforderungen an die Umnutzung von Hafenflächen**

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass sonstige rechtliche Anforderungen der Bauleitplanung in und an Häfen ebenfalls Hin-

dernisse bereiten können. Das gilt etwa für das Naturschutzrecht, vor allem das durch EU-Recht geprägte Habitat- und Artenschutzrecht, ferner für das Hochwasserschutzrecht, das es verbietet, in ausgewiesenen und faktischen Überschwemmungsgebieten neue Baugebiete in Bauleitplänen auszuweisen. Schließlich kann die beabsichtigte Umnutzung von (ehemaligen) Hafenflächen in Konflikt mit Belangen des Denkmalschutzes geraten, etwa wenn sich auf besagten Flächen bauliche Anlagen (z.B. alte Hafenanlagen oder -gebäude) befinden, die als Baudenkmäler i.S. des Denkmalschutzgesetzes NRW unter Schutz gestellt sind und die neuen (Wohn-) Gebäuden weichen sollen.





## 6 MÖGLICHE LÖSUNGEN

Lösungen der verschiedenen betrachteten Konflikttypen können sehr komplex sein. Hilfreich ist daher die Betrachtung verschiedener Lösungsebenen. Auf einer allgemeinen Ebene sind Aspekte der Lösungsfindung zu beachten, die grundsätzlich alle betrachteten Konflikttypen betreffen. Hierbei geht es um generelle Grundsätze, die das Finden einer Lösung erleichtern bzw. bei Nichteinhaltung erschweren. Es werden auf dieser Ebene Empfehlungen hinsichtlich der Gewährleistung von Planungs- und Rechtssicherheit, der Notwendigkeit einer integrierten Gesamtplanung, des Grades der Öffentlichkeitsarbeit und der Kommunikations- oder auch Kooperationsnotwendigkeit gegeben. Diese Aspekte werden im Kapitel „Allgemeine Lösungsebene“ untersucht.

Dem entgegen widmet sich die Lösungsfindung auf einer konkreten Ebene den im Kapitel Typisierung von Nutzungskonflikten benannten Konflikttypen. Hierbei wer-

den im Kapitel „Konkrete Lösungsebene“ für jeden Konflikttyp mögliche Lösungswege aufgezeigt.

Unabhängig von dem Versuch, Lösungen für die auftretenden Konflikte zu finden, bleibt an dieser Stelle jedoch zu konstatieren, dass es in vielen Fällen, nämlich genau dann, wenn es um die konkrete Zuweisung der zukünftigen Nutzungsrechte einer bestimmten Fläche geht, keine für alle Parteien zufrieden stellende Lösung geben kann. Das Recht der Nutzung der jeweiligen Fläche kann schließlich nur der einen oder der anderen Akteursseite zugesprochen werden. Daher besteht für all diese Fälle die dringende Notwendigkeit der rechtlichen Sicherstellung einer Planungs- und Entwicklungssicherheit der Akteure.

### 6.1 Allgemeine Lösungsebene

#### 6.1.1 Integrierte Planung

Ein effektives Instrument zur Steigerung



der Verlässlichkeit von Vereinbarungen und zur Ermöglichung sinnvoller und für beide Parteien vorteilhafter Kompromisse ist eine langfristige integrierte Planung. Diese schafft Vertrauen und fördert die Transparenz innerhalb des Planungsprozesses.

Die Betrachtung der öffentlichen nordrhein-westfälischen Hafenstandorte hat gezeigt, dass Hafenplanung und Stadtentwicklungsplanung allzu häufig unabhängig und ohne Kenntnis voneinander betrieben werden.

Um Konflikte zu beheben bzw. im Idealfall gar nicht erst entstehen zu lassen, ist es

vorteilhaft, Hafenentwicklung, Städtebau, Entwicklung des Verkehrs, usw. als Faktoren der Stadtentwicklung zu verstehen. Hafenentwicklung und alle anderen Aspekte der Stadtentwicklung sollten nicht als konkurrierend betrachtet werden. Sowohl eine positive hafenwirtschaftliche Entwicklung als auch eine attraktive städtebauliche Entwicklung begünstigen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung einer Stadt.

So braucht die Stadt einen funktionierenden Hafen und gleichzeitig profitiert der Hafen von der Attraktivität einer Stadt mit Unternehmen, die seine Dienstleistungen nachfragen.

---

## **BEST PRACTICE MÜNSTER**

*In Münster treffen Tendenzen zu einer vollständigen Umnutzung der Stadthäfen und die Erkenntnis der hafenwirtschaftlichen Relevanz für die regionale Versorgung und Wirtschaftskraft aufeinander. Beide Aspekte werden aus gesamstädtischem Blickwinkel betrachtet, so dass Münster als gutes Beispiel für den Versuch einer integrierten Planung anzusehen ist.*

*In Münster unterliegt die Hafenwirtschaft bereits seit den 1970er Jahren einem zunehmenden Bedeutungsverlust. Dieser wurde in den letzten Jahren unter anderem durch den Rückgang der Kohleimporte aufgrund der Schließung des Kohle-*

*kraftwerks im Hafen verstärkt.*

*Bereits seit den 1980er Jahren kam es in den Stadthäfen als Folge von Leerständen zu den ersten Ansiedlungen alternativer Nutzungen. Die innenstadtnahe Lage und die gute Verkehrsanbindung rückten das Hafengebiet zunehmend in das Interesse weiterer nicht hafenaffiner Investoren. Mit dem Auslaufen der Erbpachtverträge in den Häfen startete 1996 die Stadtverwaltung die Umstrukturierung der ca. 75 ha großen Hafenflächen durch die städtebauliche Entwicklung zu einer Erlebnis- und Gastronomiemeile. Die Etablierung dieser von der Bevölkerung akzeptierten und als attraktiv empfundenen Freizeit- und Gewerbe-*

*nutzung rund um den so genannten Kreativkai nördlich des Stadthafens I mit seinen Ateliers, Verlagen, Gastronomiebetrieben und die Kulturszene Hawerkamp führen zu einem zunehmenden Interesse städtischer Akteure, weitere Teile der Stadthäfen diesen Entwicklungen folgend umzustrukturieren. Diese Interessen decken sich mit dem 2004 verabschiedeten „Integrierten Handlungskonzept Stadthäfen Münster“, das als Masterplan mit dem Zeithorizont 2015 eine Revitalisierung der Hafenflächen durch eine vollständige Umnutzung der Stadthäfen vorsieht.*

*Allerdings sieht die Stadt Münster auch die langfristig steigende Bedeutung des Güterverkehrs und ist sich*

der hafenwirtschaftlichen Bedeutung der Häfen bewusst. Insbesondere besteht die Gefahr, dass im Falle eines weiteren Bedeutungsverlustes der Hafenwirtschaft die regionale Versorgung nicht mehr sichergestellt ist. Auch wird befürchtet, dass bestehende Nachfragepotenziale durch Unternehmen in der Region nicht mehr gedeckt werden können und der regionalen Wirtschaft nachhaltiger Schaden entsteht. Daher ist es die städtische Intention, zwar die Flächen der Stadthäfen komplett ihrer hafenwirtschaftlichen

Nutzung zu entziehen, dies jedoch durch die Bereitstellung alternativer hafenwirtschaftlich nutzbarer Flächen im weiteren Stadtgebiet zu kompensieren.

Aus diesem Grund wurden in Münster Optionen für alternative hafenwirtschaftliche Standorte gesucht und auch gefunden. Erstens könnte der im Süden Münsters in Amelsbüren gelegene Hansa-Businesspark, der bereits über eine Schwergutumladestelle verfügt und verkehrlich sehr gut angebunden ist, als Ersatzstandort genutzt wer-

den. Zweitens könnte – allerdings erst nach Fertigstellung des Ausbaus des Dortmund-Ems-Kanals – das im Nordwesten liegende Industriegebiet Hessenweg wasserseitig erschlossen werden. Die verkehrliche Erreichbarkeit ist straßen- und schienenseitig sehr gut und städtische Flächen sind ausreichend verfügbar. Im Gegensatz zu anderen Standorten spricht aus verkehrlicher Sicht nichts gegen eine Verlagerung des Hafens in den Bereich außerhalb des Stadtgebietes.

Eine integrierte Planung wird aus Hafensicht immer wichtiger, denn die Funktionserweiterung der Binnenhäfen zu modernen Logistikknoten setzt trotz großer Potenziale für die Optimierung der internen Flächennutzung vielfach nicht nur die Reaktivierung nicht hafenwirtschaftlich genutzter Flächen voraus, sondern führt zudem zu einem erhöhten Flächenbedarf. Dies ist deutlich einfacher in Kooperation mit kommunalen, in der Stadtentwicklung tätigen Akteuren zu erreichen. Binnenhäfen können die gemeinsame Entwicklung mittel- bis langfristiger Flächenstrategien durch transparente Darstellung ihrer Marktstrategien, der hierfür erforderlichen Flächen und Flächeneigenschaften und der dadurch ermöglichten regionalen wirtschaftlichen Nutzen unterstützen. Eine solche nachhaltige Flächenentwicklung kann nur langfristig sein, denn nur dann können alle Flächen, auch langfristig vergebene, einbezogen werden.

Ein Ansatzpunkt für eine integrierte Planung können regelmäßige gemeinsame Arbeitskreise sein. Dabei lernen die Parteien die andere Seite mit ihren Bedürfnissen und Wünschen kennen und entwickeln so ein gemeinsames Verständnis der integrierten Stadtentwicklung (also Berücksichtigung sowohl der städtebaulichen als auch der hafenwirtschaftlichen Belange).

Die Zusammenarbeit kann aber auch tiefer bzw. formaler sein, etwa in gemeinsamen Entwicklungsgesellschaften. Gute Kommunikation ist in jedem Fall die Basis einer erfolgreichen Zusammenarbeit.



## **BEST PRACTICE ROTTERDAM**

Der Hafen Rotterdam ist einer der größten Seehäfen der Welt und der wichtigste Hafen in der europäischen Containerschifffahrt. Diese herausragende Stellung beruht auf einer Vielzahl von Faktoren, wie die günstige räumliche Lage, gute Hinterlandverbindungen, aber vor allem auch auf der sehr guten Zugänglichkeit für moderne Containerschiffe. Die Anpassung an aktuelle Anforderungen von Struktur und Technik des Hafenumschlags wird ermöglicht durch eine großzügige Ausdehnung des Hafens nach Westen bis in die Nordsee hinein (Maasvlakte 1 und 2, Letztere im Bau). Die Westausdehnung des Hafens bewirkt hafenwirtschaftliche Verschiebungen an anderer Stelle; weniger moderne, innerstädtische und innenstadt-nahe Areale werden geringer nachgefragt. Sowohl für die Hafengesellschaft als auch die Kommune stellt sich die Frage nach der Weiterentwicklung dieser Stadshavens, einer 1.600 ha großen Fläche in vier Hafengebieten im Kernbereich der Stadt.

In Rotterdam bemüht man sich auf mehreren Ebenen, neue Wege der Zusammenarbeit zu finden, um

angemessene und zukunftsfähige Konzepte für diese Areale zu generieren. So ist das Verhältnis von Stadt und Hafen beispielsweise Gegenstand einer Beratergruppe, die seit 2004 den Rat der Stadt Rotterdam berät. Das Economic Development Board Rotterdam (EDBR) ist der Versuch, Verwaltung und Wirtschaft näher zusammenzubringen und die ökonomische, räumliche und soziale Entwicklung der Stadt aus einer integrativen Sichtweise zu betrachten. Das Beratergremium besteht aus 35 Mitgliedern, die durch den Rat ausgewählt werden, und setzt sich aus Rotterdamer Unternehmern sowie Vertretern der Hochschulen, des Hafens, des Gesundheitssektors und der Kultureinrichtungen zusammen. Diese lokalen „Experten“ sollen nicht nur ihr Praxiswissen einbringen und Signale für neue ökonomische Projekte auffangen, sondern auch durch ihre persönlichen Kontakte neue Spielräume eröffnen.

Zur Steuerung der Entwicklung der Stadshavens haben Kommune und Hafengesellschaft 2004 einen Verband gegründet. Das „Projectbureau Stadshavens Rotterdam“ verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll die wirtschaftliche Struktur

von Stadt und Hafen gestärkt werden, zum anderen sollen attraktive und hochwertige Wohn- und Arbeitsmilieus geschaffen werden. Ersterem Ziel dient unter anderem eine Strategie zur Erneuerung und Verbreiterung der Hafenökonomie, z.B. durch Förderung einer hafenaffinen Wissens- und Dienstleistungsökonomie. Stadt und Hafen sollen sowohl räumlich als auch wirtschaftlich stärker miteinander verflochten werden. Der Prozess ist langfristig angelegt und gliedert sich in mehrere Etappen. Im Zeitraum bis 2015 sollen konkrete Maßnahmen umgesetzt werden, u.a. Um- und Neubau von Gewerbe- und Bürogebäuden, Wohnungsneubau (auch auf dem Wasser), Erneuerung von Kaianlagen, Immissionsschutzmaßnahmen, Investitionen in Terminals und andere Verkehrsinfrastruktur, Ansiedlung temporärer Zwischennutzungen, Verbindung der Hafenmolen über Wassertaxis und Wasserbusse etc.

2010 wollen der Stadtrat von Rotterdam und die Direktion der Hafengesellschaft eine gemeinsame Structuurvisie für die Flächen der Stadshavens verabschieden. Die Structuurvisie umfasst die Aus-



gangspunkte für die Stadtentwicklung und Angaben für den geplanten Umsetzungsprozess. Sie ist ein formelles Plandokument, das bereits bestehende Vereinbarungen absichert, geplante Projekte festlegt, den Zusammenhang zwischen den verschiedenen kurzfristigen Projekten sichert, Entscheidungen

für das Gesamtgebiet trifft und zu einer schnellen Ausführung beitragen soll. Als gemeinsames Planwerk einer Public Private Partnership von Kommune und Hafengesellschaft hat sie selbstbindende Funktion für beide Partner. Ab 2010 sollen auf der Basis der Strukturvisie die Überarbeitun-

gen von Flächennutzungsplan und Bebauungsplänen erfolgen, die dann juristisch bindend sind.<sup>25</sup>



<sup>25</sup> Vgl. dazu auch Stadshavens Rotterdam - Creating on the edge. Startnotitie Structuurvisie Stadshavens, April 2009., und [www.stadshavensrotterdam.nl](http://www.stadshavensrotterdam.nl)

Integrierte Planung ist nicht alleine auf städtischer Ebene als sinnvoll zu verstehen. Auch auf regionaler Ebene ist eine integrierte Planung die Voraussetzung für realisierbare Konfliktlösungen, selbst wenn auf dieser Ebene die Koordination der Akteure schwieriger werden dürfte.

Obwohl im Zentrum einer integrierten Planung stets die Suche nach für alle Beteiligten tragfähigen Lösungsmöglichkeiten stehen sollte, darf nicht vergessen werden, dass in Abhängigkeit vom Konflikttyp (hauptsächlich den Konfliktstrang A betreffend) – zumindest im Einzelfall – Entscheidungen notwendig sein werden, in denen Kompromisslösungen nicht anwendbar sind. Wenn etwa eine aktuell vollständig hafenwirtschaftlich genutzte Fläche (zumindest zum Teil) umgenutzt werden soll, und gleichzeitig dem Akteur, der durch diese Umnutzung an Fläche verlieren würde, keine gleichwertige alternative Fläche (oder notfalls alternativ eine angemessene monetäre Entschädigung) zur Verfügung gestellt werden kann, besteht im Grunde keine angemessene Lösungsmöglichkeit.

### 6.1.2 Planungs- und Rechtssicherheit

Planungssicherheit ist eine essenzielle Voraussetzung für unternehmerisches Engagement. Sie schafft Investitionsanreize und stellt sicher, dass investiertes Kapital keinen unkalkulierbaren Risiken ausgesetzt ist und nicht durch unerwartete Änderungen in Gesetzen, Eigentumsverhältnissen etc. gefährdet wird. Fehlende Planungssicherheit verhindert vielfach gesamtgesellschaftlich höchst rentable Investitionen. Planungssicherheit ist daher in hohem Maße eine Ausprägung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtssicherheit. Vor diesem Hintergrund gewährleistet letztlich nur die gerichtliche Durch-

setzbarkeit von Planungen die Durchführung von Investitionen in den Häfen.

Es ist daher zunächst zu prüfen, ob die Sicherung der jeweiligen Flächen der betrachteten Häfen, die nach Maßgabe der Intention der verkehrspolitischen Leitlinien zu erfolgen hat, Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungs- oder Regionalplan ist. Des Weiteren ist zu ermitteln, welche Flächen nach dem Wasser- bzw. Wasserstraßenrecht planfestgestellt sind. In den Fällen, in denen für effizient genutzte Hafenflächen keine landesplanerische Sicherheit besteht, ist diese herzustellen. Die übrigen Flächen sind im rechtlichen Sinne grundsätzlich der kommunalen Bauleitplanung zugänglich (siehe hierzu Kap. 5). In diesen Fällen sollte eine wie oben beschriebene integrierte Planung angestrebt werden.

Problematisch gestaltet sich der Immissionsschutz bei heranrückender sensiblerer Nutzung. Den emittierenden Unternehmen steht im Falle heranrückender störungs-sensibler Bebauung bereits auf der Ebene der Bauleitplanung ein subjektives Abwehrrecht gegen eine Bebauungsplanung zu, so dass hier ein immissionsschutzrechtliches Verursacherprinzip gar nicht erst wirksam wird.<sup>26</sup>

Einigungen im Falle konkurrierender Flächennutzungsinteressen basieren in aller Regel auf Kompromissen, mithin Zugeständnissen von beiden Seiten. Grundvoraussetzung derartiger Kompromissbildungen ist allerdings die Verlässlichkeit derartiger Vereinbarungen. Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass die Hafenbetreiber eine Zusammenarbeit häufig kritisch sehen, weil sie befürchten, dass Zugeständnisse in Richtung Umnutzung weitere Begehrlichkeiten nach sich ziehen.

---

<sup>26</sup> Vgl. hierzu im Detail Kapitel 5.

Erschwerend wirkt sich aus, wenn die beteiligten Akteure, etwa durch Wahlen, wechseln, und damit die Chance einer langfristigen, eingespielten und auf Vertrauen basierten Interaktion der Akteure gemindert wird.

Dies ist insofern besonders unglücklich, als verlässliche Kompromisse grundsätzlich für beide Seiten vorteilhaft sein können. So könnte es für die Häfen häufig eine sinnvolle Alternative sein, bestimmte aus hafenwirtschaftlicher Sicht weniger attraktive Flächen für alternative Nutzungen freizugeben, um mit dem Erlös andere, für die hafenwirtschaftliche Nutzung attraktivere Hafenteile zu modernisieren und damit zu optimieren. Folge eines derartigen Kompromisses wäre eine Win-Win-Situation, da sowohl die Stadt als Folge der Vereinbarung ihre präferierte Hafenfläche fortan für andere Nutzungen entwickeln könnte und zudem die Effizienz der hafenwirtschaftlichen Nutzung durch den Hafenbetreiber gesteigert werden kann.

### 6.1.3 Öffentlichkeitsarbeit

Politische Entscheidungen bedingen öffentliche Akzeptanz. Somit ist es wichtig, dass Kompromisse von der Bevölkerung und den ansässigen Unternehmen mitgetragen werden. Dies kann nur geschehen, wenn diese über alle Alternativen umfassend informiert sind. Die Stadtplanung sollte neutral über alle Nutzungsalternativen informieren. Die Hafenverwaltung sollte der Bevölkerung die Bedeutung eines Binnenhafens für die Region vor Augen führen, die vielen Bürgern nicht bekannt sein dürfte. Diese nehmen den Hafen oftmals als Gewerbefläche mit eher einfacher Nutzungsstruktur wahr. So soll auch diese Broschüre nicht nur dazu beitragen, die Bedeutung der Häfen zu verdeutlichen, sondern auch die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit der Auseinandersetzung

mit bestehenden und potenziellen Konflikten überzeugen und darüber aufklären, dass diese Konflikte gemeinsam und konstruktiv gelöst werden können, wenn aufgezeigte Empfehlungen bei den Entscheidungsträgern Beachtung finden.

### 6.1.4 Kooperationen

Die Vorteilhaftigkeit von Kooperationen zwischen Hafenwirtschaft und Stadtplanung ist bereits unter dem Stichwort „Integrierte Planung“ dargestellt.

Es gibt zudem weitere Kooperationsfelder, die eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Hafenwirtschaft und Stadtplanung direkt oder auch indirekt fördern:

- Kooperationen zwischen Binnenhäfen und Wirtschaftsförderungsgesellschaften

Die Chancen der Schaffung funktional erweiterter Binnenhäfen für die regionale Wirtschaft (mit geringeren Logistikkosten und zusätzlichen Arbeitsplätzen) werden von Wirtschaftsfördern tendenziell unterschätzt. Die Folge der diesbezüglichen Nichtnutzung des Binnenhafenpotenzials ist die alternative Entwicklung lediglich bimodaler und dadurch weniger leistungsfähiger Logistikstandorte in der städtischen Peripherie. Binnenhafenareale werden aus dieser Sichtweise heraus vermehrt als Potenziale für Büroflächen gesehen. Eine stärkere Kooperation kann helfen, differenzierte gemeinsame Strategien zum Nutzen aller Akteure zu entwickeln und diese in die Gesamtabstimmung innerhalb der Stadtentwicklung einzubringen.

- Kooperationen zwischen verschiedenen Binnenhäfen

Kooperationen zwischen benachbarten Binnenhäfen – wie etwa die Beispiele Düsseldorf-Neuss-Krefeld zeigen – können eine effiziente Hafennutzung durch

eine Optimierung der Flächennutzung, eine Zentralisierung bestimmter Aufgaben und eine Spezialisierung ermöglichen. Dies bewirkt unter Umständen wiederum einen geringeren Flächenbedarf für die hafenwirtschaftliche Nutzung und dadurch zusätzliches Flächenpotenzial, das alternativen Wohn-, Gewerbe- und Freizeitnutzungen zur Verfügung gestellt werden kann.

- Kooperationen zwischen Binnenhäfen und privaten Flächenentwicklern

Gerade in Nordrhein-Westfalen gibt es sowohl an den Kanälen als auch am Rhein große private Flächeneigner. Binnenhäfen können zusammen mit diesen verfügbare Flächen zum gemeinsamen Nutzen für hafenaffine Funktionen entwickeln. Eine solche Flächenentwicklung kann den Druck auf Flächen im Hafen verringern und die Möglichkeit von Kompromissen innerhalb der Stadtentwicklung verbessern.

Die Politik kann den Marktakteuren die Initiative und Gestaltung der Kooperation zwar nicht abnehmen. Gleichwohl kann sie politischen Rückhalt bieten und die Zusammenarbeit dadurch fördern.

## 6.2 Konkrete Lösungsebene

Die Lösungen auf dieser konkreten Ebene betreffen

- bauliche Maßnahmen,
- die räumliche bzw. zeitliche Staffelung der Nachfrage nach Hafenarealen,
- die Kompensation betroffener Akteure, die sowohl einen finanziellen als auch einen nicht-finanziellen Charakter haben kann (Ausgleichszahlungen, -flächen),

- das Öffnen des Zugangs zum Wasser für die Öffentlichkeit bzw. für Anwohner und benachbarte Büronutzer.

### 6.2.1 Bauliche Maßnahmen

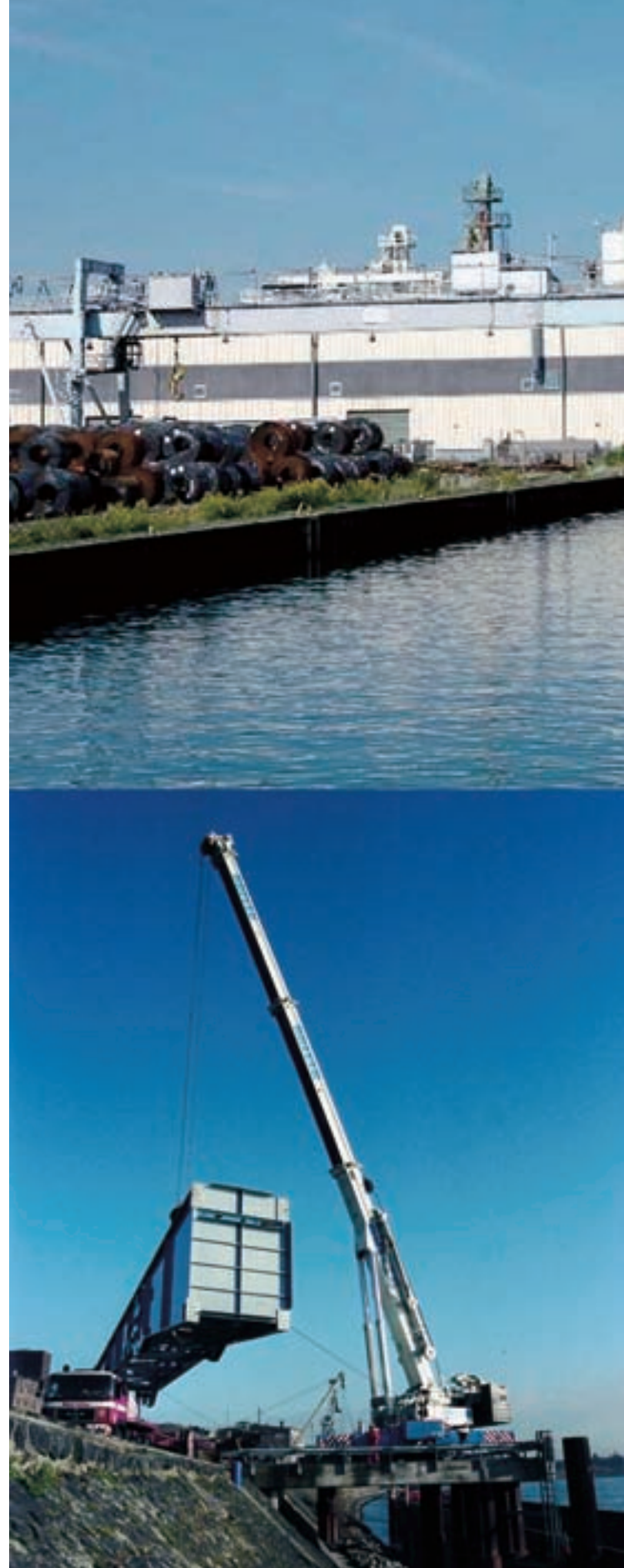
Bauliche Maßnahmen eignen sich grundsätzlich zur Beseitigung von Nachbarschaftskonflikten, die durch das Nebeneinander von Hafennutzungen einerseits und Büro-, Wohn-, oder Freizeitnutzungen andererseits entstehen können (Konfliktstrang B). Die baulichen Maßnahmen dienen der Erhöhung der nachbarschaftlichen Akzeptanz insofern, als sie die Höhe der Immissionen durch etwa Lärm- oder Luftbelastung beeinflussen (aktiver und passiver Schallschutz). Diese Maßnahmen können in folgender Hinsicht wirken:

**Aktiver Immissionsschutz:** Die Maßnahmen wirken an der Belastungsquelle. Sie können den Charakter von Immissionen abschirmenden Baumaßnahmen haben und somit zu einer Verbesserung der Umfeldentwicklung beitragen. Beispiele wären der Bau von Hallen auf den Umschlagsflächen der Verlader, die dazu beitragen, die Lärmpegel bzw. die Luftbelastungen zu mindern. Zwar werden dadurch die Emissionen nicht beeinflusst, gleichwohl können die für die Nutzer der benachbarten Wohnungen, Büros oder Freizeiteinrichtungen relevanten Immissionen, also das, was letztlich bei den Betroffenen ankommt, deutlich gesenkt werden. So fallen etwa bei der Bearbeitung von Stahl hohe Lärmbelastungen an, die im Falle der Bearbeitung in einer Halle deutlich zurückgehen. Auch kann die Lagerung von staubendem Massengut wie etwa Kohle oder Erzen zu erheblichen Luftbelastungen führen. Durch eine Hallenlagerung entfielen diese Immissionen im Grunde vollständig. Im Düsseldorfer Hafen findet beispielsweise Schrottlagerung und -bearbeitung in einer Halle statt. Dadurch



wird einerseits tendenziell die Akzeptanz der hafenwirtschaftlichen Nutzung durch Anwohner, Angestellte der benachbarten Büros etc. erhöht und andererseits die Gefahr der Einschränkung des Wirtschaftsbetriebs der Verloader im Hafengebiet durch herangerückte Wohn- bzw. Gewerbebebauung und daraus folgend die Beeinflussung von etwa Abstandsregelungen etc. gemindert.

**Passiver Immissionsschutz:** Die Maßnahmen wirken dort, wo der Lärm die Belastung bewirkt. So ist es z.B. denkbar, in belasteten Gebäuden Schallschutzfenster zu finanzieren, um die Lärmbelastung zu reduzieren. Diese Kompensationsmaßnahmen werden bereits etwa beim Bau oder der Erweiterung von Flughäfen angewandt.<sup>27</sup> Grundsätzlich können geeignete bauliche Maßnahmen durch allgemeine Maßnahmen des technischen Umweltschutzes umgesetzt werden und so Lärm-, Luft-, Geruchs- oder auch Lichtimmissionen mindern oder beseitigen.



---

<sup>27</sup> Als Beispiel mag hier der freiwillige passive Lärmschutz des Flughafens Münster/Osnabrück dienen.

## **BEST PRACTICE NEUSS**

*In Neuss sind Stadt und Hafen besonders eng miteinander verbunden, sowohl wirtschaftlich als auch räumlich: Der Hafen gehört zu den bedeutendsten Wirtschaftsfaktoren der Stadt und grenzt direkt an das Stadtzentrum. Das Quirinus-Münster, Wahrzeichen der Stadt, die Haupteinkaufsstraße und der Markt mit dem Rathaus liegen vom ersten Hafenbecken nur wenige Gehminuten entfernt – eine städtebauliche Situation, die in anderen Hafenstädten kaum zu finden ist.*

*Die Schnittstelle zwischen Innenstadt und Hafen birgt gestalterische Herausforderungen und potenzielle Nutzungskonflikte; ihre Neugestaltung ist Teil des städtischen Masterplans „Renaissance der Innenstadt – Die Mitte rückt ans Wasser“, in dem die östliche Innenstadt und der Hauptbahnhof weiter entwickelt werden sollen. Der Bereich am Hafen soll aufgewertet und attraktiver gestaltet werden, ohne dass die gewerbliche und industrielle Nutzung des Hafens beeinträchtigt wird. Geplant sind auf der der Stadt zugewandten Uferseite eine ansprechende Gestaltung des Hafenbeckens 1 mit dem „Platz am Pegel“, die Anlage einer Uferpromenade, der Neubau eines markanten Bürogebäudes sowie der Umbau der so genann-*

*ten Cretschmarhallen mit dem Ziel einer urbanen Mischnutzung.*

*Im Rahmen einer angemessenen Ausgestaltung der Schnittstelle von Innenstadt und Hafen wurden in den vergangenen Jahren außerdem die Entwicklungsoptionen für ein ca. 9 ha großes Gelände auf der Hafenmole 1 diskutiert, das die Stadt Neuss von dem vorherigen industriellen Eigentümer erworben hatte und das seit Jahren brach lag. So wurde beispielsweise auch die Alternative vorgeschlagen, das Gelände aus der industriellen Hafennutzung zu lösen und zu einem Büropark umzunutzen. Diese Möglichkeit wurde von der Kommune verworfen, da sie einen weitreichenden Eingriff in die Struktur dieses Hafenbereiches bedeutet hätte. Anlieger sahen ihre Industrienutzung durch Büros in direkter Nachbarschaft gefährdet.*

*Das Interesse eines großen produzierenden Unternehmens, auf der brach liegenden Fläche ein Logistikzentrum anzusiedeln, war daher für die Stadt ein Glücksfall: Das Vakuum kann mit einem für die Kommune wichtigen und hafenaffinen Unternehmen gefüllt werden, das zudem die kritische Masse aufbringt, um in einen neuen Bahnanschluss auf der Hafenmole zu investieren. Außerdem konnte mit dem Unternehmen ver-*

*einbart werden, dass das Logistikzentrum städtebaulich verträglich ausgestaltet wird: Der Schiffsumschlag soll auf der der Stadt abgewandten, östlichen Seite der Mole im Hafenbecken 2 stattfinden, um die Lärmimmissionen zu reduzieren. Die Öffnungen der 40.000 m<sup>2</sup> großen Logistikhalle sollen sich ebenfalls an dieser Seite befinden. Außerdem soll sie eine zwölf Meter hohe Lärmschutzwand zur Stadtseite hin erhalten, die in eine hochwertige Freiraumgestaltung integriert wird (Uferpark in Form einer Hügellandschaft). Geplant ist auch eine Fußgängerbrücke, die den direkten Zugang aus der Stadt zu dieser Freifläche ermöglichen soll. Die Finanzierung der Gestaltungs- und Lärmschutzmaßnahme soll zum einen Teil über das Unternehmen (Lärmschutzwand), zum anderen über die städtische Stadthafen Neuss Verwaltungsgesellschaft (Landschaftspark, Fußgängerbrücke) erfolgen.*

*Durch bauliche Maßnahmen konnte in Neuss ein „klassischer“ Nachbarschaftskonflikt gelöst werden. Eine kooperative Herangehensweise der Beteiligten ermöglicht eine Ausgleichslösung, die sowohl städtebauliche als auch hafenwirtschaftliche Belange berücksichtigt.*

### 6.2.2 Staffelung der Nachfrage nach Nutzung von Hafenarealen

Die Staffelung der Nachfrage nach Nutzung von Hafenflächen betrifft die verträgliche Gestaltung eines geeigneten Stadt-Hafen-Übergangs. Hintergrund ist, dass die Sensibilität im Nachbarschaftsverhältnis verschiedener Nutzungen sehr unterschiedlich ist. Eine direkte Nachbarschaft von etwa Kohleumschlag und sensibler Wohnbebauung ohne Pufferzone ist problematisch.

Zweckmäßiger ist es, in direkter Nachbarschaft zur emittierenden Industrie zunächst etwa Grünflächen vorzusehen, daran anschließend gewerbliche Nutzung und erst in größtmöglicher Entfernung zur traditionell hafenwirtschaftlichen Nutzung Wohnbebauung zu planen. Die Implementierung einer als Puffer wirkenden durchlässigen Schnittstelle, welche die beiden grundverschiedenen Nutzungen voneinander abschirmt, sollte angestrebt werden, wenn nachbarschaftliche Konflikte minimiert werden sollen.

Im Grunde bewirkt diese Staffelung ein Auseinanderfallen von Emission und Immission. Zwar verbleibt die Emission unverändert, gleichwohl erreichen die Lärm- und Luftbelastungen aufgrund der planungsbedingten Pufferzone sensible benachbarte Nutzungen in deutlich abgeschwächter Form. Dabei kann die Staffelung der Nachfrage nach Nutzung des Hafenareals sowohl räumlich als auch zeitlich determiniert sein. Eine räumliche Staffelung entspricht dabei letztlich einer Abstufung hinsichtlich Störgrad und Störfähigkeit.

Während die räumliche Staffelung wie beschrieben eine Pufferzone bildet, betrifft eine zeitliche Staffelung etwa die Verteilung der hafenwirtschaftlichen Nutzzeit im

Tagesablauf. So könnte der besonders emissionsträchtige Umschlag z.B. auf den Tagesbetrieb beschränkt werden, so dass die Nachtruhe der benachbarten Nutzer, selbst bei direkter räumlicher Angrenzung an den hafenwirtschaftlich genutzten Bereich, gewahrt wäre.<sup>28</sup> Die Wirkungsweise ist dabei stark abhängig vom Charakter der Alternativnutzung. So hat eine Beschränkung des industriellen Hafenbetriebs auf den Tag tendenziell bei benachbarter Wohnnutzung einen positiven Puffereffekt, während es bei Büronutzung eher umgekehrt der Fall sein dürfte.<sup>29</sup>



<sup>28</sup> Zu beachten ist, dass dieser Fall natürlich wieder mit einer signifikanten Nutzungseinschränkung des Hafenbetriebs verbunden sein dürfte.

<sup>29</sup> Vgl. zum Lösungsfeld der gestaffelten Nachfrage auch Hautz, H. (2008), Stadt und Hafen – Entwicklungsperspektiven für eine verträgliche Nachbarschaft von Stadt(-entwicklung) und Hafen(-wirtschaft), Dissertation an der Technischen Universität Carolo-Wilhelmina zu Braunschweig.



## **BEST-PRACTICE FRANKFURT AM MAIN**

Die Frankfurter Hafenlandschaft erstreckt sich auf drei räumlich voneinander getrennte Hafengebiete. Westlich befindet sich zunächst der Gutleuthafen, dem sich der West- und schließlich der Osthafen anschließen. Der Osthafen ist der älteste und größte Hafenkomplex Frankfurts. Neben Containern, die ausschließlich im Osthafen umgeschlagen werden, ist Frankfurt zudem ein Umschlagplatz für Massen- und Stückgüter. Zudem sind zahlreiche Logistikunternehmen in den Häfen angesiedelt.

In Frankfurt besteht aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur, die von Banken, internationalen Beratungsgesellschaften und Wirtschaftsprüfungsunternehmen geprägt ist, eine große Nachfrage nach hochwertigen Wohn- und Gewerbeobjekten. Insofern entwickelte sich in Frankfurt eine Diskussion um die mögliche Umnutzung von Hafenflächen für diese Zwecke. Diese Diskussion wurde zudem seitens der Stadt unter dem Aspekt der Aufwertung vormals schlechter strukturierter Stadtteile geführt.

Anders als an vielen anderen Standorten konnte in Frankfurt eine einvernehm-



liche Lösung zwischen Hafen- und Stadtentwicklung gefunden werden. Der Westhafen wurde zu einem Areal mit hochwertigen Wohnungen und Büros umstrukturiert. Die ansässigen hafenaffinen Unternehmen wurden durch die Umsiedlung in den Gutleuthafen kompensiert. Der Osthafen wird weiterhin schwerpunktmäßig für hafenwirtschaftliche Aktivitäten genutzt. Auf nicht mehr hafenwirtschaftlich benötigten Flächen wurden Bürogebäude errichtet.

Mit dieser Lösung wurde der Hafen in seiner Entwicklung nicht eingeschränkt. Umgenuzte Flächen wurden entweder nicht mehr für hafenwirtschaftliche Aktivitäten benötigt, oder den Unternehmen konnte eine gleichwertige Alternative angeboten werden. Nachbarschaftliche Konflikte wurden durch die differenzierte Nutzung der räumlich voneinander getrennten Hafenteile vermieden.

Der Hafengesellschaft wurde durch die Einnahmen aus der Umstrukturierung eine Modernisierung der verbleibenden Hafenteile ermöglicht, so dass sie für die Zukunft gerüstet ist. Mit den im Hafen verbleibenden Unternehmen wurden langfristige Pachtverträge geschlossen, so dass auch die Gefahr einer schleichenden Fortsetzung der Umnutzungen zumindest reduziert wurde.

Eine besondere Art des Kompromisses wurde im Westhafen gefunden, über den ein ansässiges Kraftwerk mit Kohle versorgt wird. Um die Versorgung dieses Kraftwerkes, dessen Umsiedlung offensichtlich nicht möglich war, sicherzustellen und gleichzeitig Konflikte durch Emissionen zu vermeiden, erfolgt die Entladung der Binnenschiffe nun mittels eines Sauggrüssels direkt in ein in einem Glaskörper eingebautes Förderband (s. Foto oben). Dieses Förderband läuft durch die neuen



*Bürogebäude hindurch in das Kraftwerk. Mit dieser Lösung ist nicht nur ein Kompromiss gefunden worden, sie führte sogar zu einer Aufwertung des Bürogebäudes durch den besonderen Charme dieses*

*„industriellen Flairs“. Das Beispiel Frankfurt zeigt, dass auch unkonventionelle Lösungen im Einzelfall zu einem guten Ergebnis führen können. Bei der Suche nach Lösungen sollte also auch kreativen Ideen aus-*

*reichend Spielraum gewährt werden und auch auf den ersten Blick unkonventionelle Lösungen objektiv und wertfrei geprüft werden.*



### **6.2.3 Kompensation betroffener Akteure**

Ein weiterer Ansatz zur Lösung konkret bestehender Problematiken ist die Kompensation der betroffenen Akteure. Diese Kompensation als Gegenleistung für die Überlassung eines Teils des Hafenareals kann

- einen finanziellen Charakter haben,
- mit der Bereitstellung von Ausgleichsflächen verbunden sein oder
- die Verbindung von Logistikflächen außerhalb des Hafens mit dem Hafen, etwa durch eine Schienenanbindung, beinhalten.

Finanzielle Kompensationen können dabei – wie bereits oben dargestellt – zur Effizienzsteigerung der hafenwirtschaftlichen Nutzung verwendet werden.

Ausgleichsflächen können als sinnvoller Kompromiss sowohl im Falle des Erhalts hafenwirtschaftlicher Nutzung als auch der Verlagerung der Nutzung an den Ausgleichsstandort dienlich sein.

Art und Umfang der Kompensation sollten vom Ergebnis der objektiven Gesamtbeurteilung abhängig gemacht werden.

### **6.2.4 Öffnung des Zugangs zum Wasser für gesamtstädtische Belange**

Eine weitere Lösungsoption kann in einer Erhöhung der Akzeptanz bestehender hafenwirtschaftlicher Nutzung durch die Ermöglichung der Nutzung von Teilen des betrachteten Areals für gesamtstädtische Belange sein. Dies kann die Attraktivität des Hafenareals sowohl für den Hafenbetreiber als auch für Anwohner etc. erhöhen, die fortan vom direkten Zugang zum Wasser profitieren könnten. Ein Beispiel dafür wäre der Bau etwa eines Radweges

durch das Hafenareal oder die Begrünung von Teilen der geöffneten Areale. Der Hafenbetreiber könnte sich seinerseits die erhöhte Akzeptanz der Öffentlichkeit zunutze machen. Zu beachten ist, dass auch die kombinierte Anwendung möglicher Lösungsansätze – gerade auch ebenenübergreifend – effektiv sein dürfte.

### 6.2.5 Einschaltung von Mediatoren

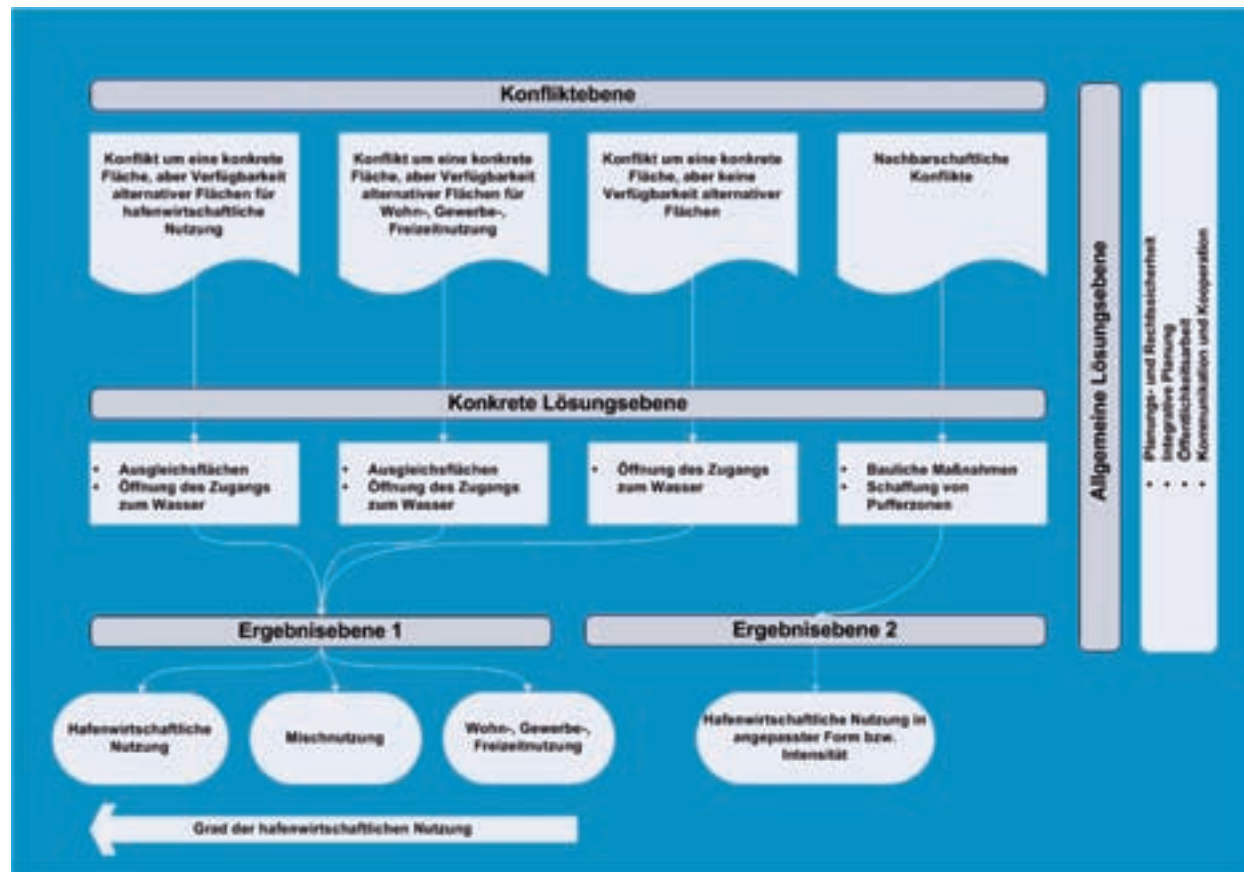
Sollten in bestimmten Fällen weder die allgemeinen noch die konkreten Lösungsansätze wirksam sein, oder sollte der bestehende Konflikt bereits einen kritischen

Grad der Stabilität überschritten haben, bedarf es – als letztem Schritt – der Einschaltung geeigneter Mediatoren zur Konfliktschlichtung.

### 6.3 Verknüpfung von Konflikt- und Lösungsebene

Die dargestellten Lösungsansätze können den im Kapitel „Typisierung von Nutzungskonflikten“ dokumentierten Konflikten entgegengestellt werden. Abbildung 4 zeigt diesbezüglich die Verknüpfung der Lösungsebene mit der Konfliktebene.

**Abbildung 4:** Verknüpfung von Konflikt- und Lösungsebene



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4 differenziert verschiedene Ebenen:

- die Konfliktebene,
- die allgemeine Lösungsebene,

- die konkrete Lösungsebene und
- die Ergebnisebene.

Die *Konfliktebene* bezieht sich auf Abbildung 2 und beinhaltet die im Kapitel

„Typisierung von Nutzungskonflikten“ differenzierten Konflikttypen:

- Konflikte um eine konkrete Fläche mit bzw. ohne verfügbare Alternativen für Stadt- bzw. Hafennutzung (Beispiele Münster, Köln-Deutz, Düsseldorf),<sup>30</sup>
- Nachbarschaftskonflikte (Beispiele Neuss, Düsseldorf).

Die *allgemeine Lösungsebene* betrifft grundsätzlich alle Konflikttypen und ist darüber hinaus ebenenübergreifend zu verstehen. D.h., dass die Lösungsalternativen dieser allgemeinen Lösungsebene sowohl bereits im Vorfeld dazu beitragen, Konflikte gar nicht erst entstehen zu lassen als auch während des gesamten „Konfliktprozesses“ wirksam sind. Daher ist diese Ebene in Abbildung 4 parallel zu sowohl der Konflikt- als auch der konkreten Lösungs- und der Ergebnisebene dargestellt.

Die *konkrete Lösungsebene* verknüpft die konkreten Lösungsansätze mit den typisierten Konflikten.

Für die Fälle des Konfliktstrangs A kann jeweils der Lösungsansatz der zumindest teilweisen „Öffnung des Zugangs zum Wasser“ eine geeignete Lösung darstellen. Hinsichtlich weiterer Lösungsmöglichkeiten ist zu differenzieren nach der Verfügbarkeit alternativer Flächen. So ist bei den Fällen, in denen keine Alternative bereitgestellt werden kann (Konflikttyp A.2), außer der – im Grunde immer wirksamen Lösung über hinreichend hohe finanzielle Abfindungen – keine weitere konkrete Lösungsform erkennbar. In den Fällen, in denen Ausgleichsflächen zu vergeben sind (Konflikttypen A.1.1 und A.1.2), kön-

nen diese als (Teil-)Kompensation dienen. Auch hier kann natürlich durch hinreichend attraktive finanzielle Kompensation Ausgleich geschaffen werden.

Konflikten des Konfliktstrangs B kann mit weiteren Instrumenten begegnet werden. Neben der zumindest teilweisen „Öffnung des Zugangs zum Wasser“, die in im Grunde allen Fällen Konfliktlösungspotenzial eröffnet, sind es zum einen bauliche Maßnahmen zur Minderung der Immissionen und zum anderen die Staffelung der Nachfrage nach Nutzung des betroffenen Areals, welche die potenziellen Konflikte beheben können. Bauliche Maßnahmen betreffen dabei sowohl den aktiven als auch den passiven Schutz vor Lärm-, Luft- und weiteren Belastungen. Die Nachfrage nach Nutzung des Areals kann sowohl räumlich als auch zeitlich gestaffelt zur Konfliktlösung beitragen. Konflikttyp C bedarf natürlich keiner konkreten Lösung.

Abhängig von Konflikttyp und dem Umgang mit potenziellen Konfliktlösungsmöglichkeiten wird ein bestimmtes Hafenareal letztlich durch eine der folgenden Nutzungsarten bedient werden:

- vollständige hafenwirtschaftliche Nutzung,
- Mischnutzung (wobei hier zahlreiche hybride Formen möglich sind),
- vollständige alternative Nutzung (Wohn-, Gewerbe- und/oder Freizeitnutzung).

Das Spektrum möglicher Nutzungen wird dabei durch den Grad der hafenwirtschaftlichen Nutzung determiniert.

<sup>30</sup> Grundsätzlich gibt es für jede nicht-hafenaffine Nutzung eine Alternative. Daher kann hier im Grunde jedes Beispiel angeführt werden. Fraglich ist dabei lediglich, ob für diese Nutzung der Grad des geminderten Nutzens der fehlenden Wasserlage akzeptabel ist.





## 7 FAZIT

Die nordrhein-westfälischen Binnenhäfen sind regional und überregional von großer Bedeutung. Sie erfüllen eine zentrale Funktion in der immer wichtiger werdenden *Güterversorgung* der ansässigen Unternehmen und Bürger und bieten diesen die Möglichkeit einer effizienten Abwicklung ihrer Transporte. Dadurch sind sie ein wichtiger *Standortvorteil* *Nordrhein-Westfalens* gegenüber anderen Regionen und tragen zu *Beschäftigung, Wertschöpfung und Steueraufkommen* in Nordrhein-Westfalen bei.

Eine verstärkte Integration der Binnenschifffahrt in die Transportketten und eine daraus folgende Verbesserung des Modal Split zugunsten der Wasserstraße sind vorteilhaft und politisch gewollt, da dadurch *Schadstoffemissionen reduziert* sowie *Staus und Unfälle verhindert* werden können.

Die steigende Bedeutung der Binnenhäfen ist in der Entwicklung der letzten Jahre begründet. Während in den 1980er Jahren das Bild durch rückläufige Massengutverkehre geprägt war und neue Wachstumsfelder nicht erkennbar waren, ist es heute durch ein – trotz der temporären krisenbedingten Einbrüche in den letzten Jahren – langfristig hohes Wachstum insbesondere im Containerverkehr dominiert. Zwei weitere strukturelle Entwicklungen haben zu der Renaissance der Binnenhäfen in Nordrhein-Westfalen beigetragen: Erstens die zunehmende Nachfrage nach logistischen

Dienstleistungen, auch bedingt durch Flächenengpässe in den Seehäfen, die diese vormals angeboten haben und zweitens die hinzugewonnene Rolle als Schienengüterverkehrsknoten.

Voraussetzung für die Realisierung der skizzierten positiven Effekte ist eine *bedarfsgerechte Entwicklung der Häfen*. Dazu ist die *Verfügbarkeit ausreichender Flächen- und Umschlagskapazitäten* und die *Vermeidung gravierender Betriebseinschränkungen* zu gewährleisten. Dies ist nur möglich, wenn den Häfen eine diesbezügliche *Planungs- und Entwicklungssicherheit* garantiert ist. Diese muss rechtlich gesichert sein, eventuell durch dementsprechende Regelungen innerhalb der Landesentwicklungsplanung.

Die Gewährleistung dieser Voraussetzungen steht allerdings oftmals in Konkurrenz zu Überlegungen der Kommunen, Hafenflächen zugunsten alternativer Nutzungen umzuwidmen. Vor dem Hintergrund des *wachsenden globalen Standortwettbewerbs*, des *demographischen Wandels* und der *Abwanderung von Einwohnern in das Umland* versuchen Kommunen, sich mit neuen attraktiven mischgenutzten Stadtquartieren mit hoher Qualität der öffentlichen Räume und markanter Architektursprache zu positionieren. Innerstädtische Lagen am Wasser erscheinen in diesem Zusammenhang besonders interessant, da sie aufgrund ihrer Lage und baulichen Substanz eine hohe Akzeptanz und Wertsteigerung der Grundstücke versprechen. Auch ist zu berücksichtigen, dass





durch die Ansiedlung wirtschaftlich attraktiver Unternehmen regionale Beschäftigungseffekte zu erzielen sind.

Durch die beidseitigen Nutzungsansprüche an innenstadtnahe Hafenareale, einerseits durch die originäre Hafenwirtschaft und andererseits durch Befürworter von Wohn-, Gewerbe- und Freizeitnutzung auf den betroffenen Hafenflächen, entstehen zwei grundsätzliche Konflikttypen. Erstens müssen Konflikte um die konkreten Flächen berücksichtigt werden, wobei Folgendes zu bedenken ist: Während die hafenwirtschaftlichen Aktivitäten zwingend die Lage am Wasser benötigen, ist diese für die alternativen Nutzungen zwar vorteilhaft, aber oftmals nicht zwingend erforderlich. Während der Region Arbeitsplätze, die durch die Aufgabe hafenwirtschaftlicher Nutzungen entfallen, endgültig verloren gehen, kann hinsichtlich der Ansiedlung von Wohn- und Bürobauung zumindest geprüft werden, ob Alternativen bestehen. Es sollte daher im Konfliktfall genau untersucht werden, ob innerhalb der Städte auch an anderen Stellen exponierte Wohn- und Bürogrundstücke entwickelt werden können, die der Stadt die gleichen oder zumindest ähnlich positive Effekte ermöglichen.

Hinsichtlich dieser Flächenkonflikte sollte demnach die *Suche nach alternativen Flächen* im Mittelpunkt der Diskussion um die Umnutzung von Hafenarealen stehen. Falls allerdings Hafenareale nicht mehr sinnvoll hafenwirtschaftlich genutzt werden können, sollten sich die Hafenbetreiber

nicht gegen eine gegebenenfalls aus gesamtstädtischer Sicht dann überlegene alternative Nutzung sperren. Auch die Option einer Verlagerung von Hafennutzungen an neu angelegte Standorte kann ein Weg aus Flächenkonflikten sein, wie am Beispiel Münster beschrieben. Problematisch ist es dann, wenn der Hafen in der Nutzung seiner Flächen eingeschränkt wird, ohne dass ein Ausgleich dafür geboten wird bzw. werden kann. Einen Ausgleich bzw. eine Konfliktlösung zu finden ist oftmals unrealistisch, da alternative Flächen am Wasser kaum verfügbar sind.

Zweitens entstehen *Nachbarschaftskonflikte*, die durch das Zusammentreffen der Emissionen der Hafenwirtschaft und des Heranrückens alternativer Nutzungen an das originär hafenwirtschaftlich genutzte Areal verursacht werden. Einerseits kommt es zu Belastungen der Nachbarschaft der emittierenden Unternehmen. Vor allem Lärm-, Staub- und Geruchs-, aber auch zusätzliche Verkehrsbelastung sind hier zu nennen. Andererseits gefährdet die herangerückte sensible Nutzung einen uneingeschränkten Geschäftsbetrieb der Hafenwirtschaft und somit auch das Erzielen regionalwirtschaftlicher Effekte.

Im Folgenden sind noch einmal mögliche Maßnahmen und Instrumente zur Minderung oder Beseitigung der genannten Konflikte bzw. Konflikttypen zusammengefasst. Diese können allerdings nicht verschleiern, dass eine Vielzahl von Konflikten nicht für alle beteiligten Akteure zufrie-



den stellend gelöst werden können. Dies betrifft gerade die Konflikte, bei denen es um die Notwendigkeit der Zuweisung von zukünftigen Nutzungsrechten für bestimmte Flächen geht. Bestimmte Flächen sind nun einmal nur von einem Akteur nutzbar.

Um über diese Problematik hinaus Lösungen für bestehende bzw. drohende Konflikte zu finden, bietet sich die Betrachtung einer allgemeinen und einer konkreten Lösungsebene an. Die allgemeine Lösungsebene beinhaltet Vorschläge, die allgemein – und bereits im Vorfeld – der Vermeidung grundsätzlich aller Konflikttypen dienen. Die konkrete Konfliktebene betrifft dagegen Lösungsvorschläge zur Bewältigung konkreter und bereits bestehender Konflikte.

Auf allgemeiner Ebene sollte zur Vermeidung dieser Konflikte oder zur Entschärfung bereits eingetretener Konfliktfälle für alle beteiligten Akteure die Bereitschaft zu einer *kooperativen Zusammenarbeit* bestehen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit von Hafen- und Stadtentwicklung ist dabei die Erkenntnis, dass Hafenentwicklung ein Teilgebiet der Stadtentwicklung darstellt. Hafen- und städtebauliche Entwicklung sollten nicht als zwingend konkurrierend betrachtet werden, sondern so zu verstehen sein, dass sowohl eine positive hafenwirtschaftliche Entwicklung als auch eine positive Entwicklung anderer Nutzungen zu einer Verbesserung der gesamten Stadtentwicklung beitragen. Nur in einer integrierten Planung können alle Aspekte der komple-

xen Anforderungen an Hafenareale angemessen berücksichtigt werden.

Im ersten Schritt einer derartigen *integrierten Vorgehensweise* sollten die Hafenbetreiber eine langfristige Entwicklungsplanung erarbeiten, die eine Abschätzung des zukünftigen Flächenbedarfs beinhaltet. Diese sollte im Idealfall auch die Optionen zur Kooperation einzelner Binnenhäfen enthalten. Bei der Abschätzung des langfristigen Flächenbedarfs ist zu berücksichtigen, dass eine gewisse Flexibilität erhalten werden muss. Hätte man etwa in den 1980er Jahren Hafenflächen großflächig umgenutzt, stünde man heute vor großen Problemen hinsichtlich der Verkehrsabwicklung. Diese Planungsgrundlage sollte im zweiten Schritt in die integrierte Stadtentwicklungsplanung einfließen, so dass der Flächenbedarf der Häfen gegebenenfalls auch in Kooperation mit anderen Gewerbeflächen gedeckt werden kann. In diesem Schritt sollte dann auch die Nachfrage nach Wohn- und Bürostandorten berücksichtigt werden.

Eine gute *Öffentlichkeitsarbeit* ist ein wichtiger begleitender Baustein einer integrierten Planung. Ansässige Unternehmen und die Bevölkerung sollten transparent über alternative Flächen und Nutzungen informiert werden. Dies beinhaltet auch die Information über die Bedeutung der Binnenhäfen, sowohl aus regionalwirtschaftlicher als auch aus gesamtstädtischer Sicht. Hier sind insbesondere die Häfen gefragt, ihre Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zu



verbessern. Oftmals werden sie als eher störende Gewerbegebiete mit Staub- und Lärmbelastungen betrachtet. Die wirtschaftspolitische Bedeutung ist dagegen weitgehend unbekannt. Über diese sollten die Häfen in geeigneter Weise informieren.

Als Voraussetzung für unternehmerisches Engagement ist die *Gewährleistung von Planungssicherheit* essenziell. Fehlt diese, führt dies zu einem für alle Seiten unbefriedigenden Handlungs- bzw. Investitionsstau. Eine Grundvoraussetzung für Planungssicherheit besteht in der Herstellung von Rechtssicherheit. Das Kapitel „Rechtliche Rahmenbedingungen“ zeigt, wie Rechtssicherheit hergestellt werden kann. Im Falle konkurrierender Flächennutzungsinteressen kann es empfehlenswert sein, Kompromisse einzugehen, die Zugeständnisse von beiden Seiten beinhalten. Verlässliche Kompromisse sind dabei grundsätzlich für beide Seiten vorteilhaft. So kann etwa eine Einigung zur Umnutzung einer aus hafenwirtschaftlicher Sicht unattraktiven Fläche zu einer Win-Win-Situation führen, da auf der einen Seite der Hafenbetreiber die Erlöse aus der Veräußerung der Fläche an anderer Stelle effizient einsetzen kann und auf der anderen Seite die Stadt ihre präferierte Hafenfläche fortan städtebaulich entwickeln könnte. Beide Akteure wären in diesem Fall Gewinner einer Kompromisslösung.

Basis für derartige Kompromisse ist ein *vertrauensvolles Klima* zwischen den Akteuren. Hierzu sind gegebenenfalls vertrauensbildende Maßnahmen wie die Einschaltung von Mediatoren erforderlich. Um eine Integration zu festigen und um Vertrauen zu schaffen, ist auch die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe oder sogar einer übergreifenden Entwicklungsgesellschaft denkbar, in der Vertreter beider Interessen gleichberechtigt mitwirken.

Konkrete Lösungsbausteine können bauliche Maßnahmen zur Immissionsminderung, die räumliche bzw. zeitliche Staffe- lung der Nachfrage nach Hafenarealen, die Kompensation betroffener Akteure und das Öffnen des Zugangs zum Wasser für gesamtstädtische Belange sein. In Einzel- fällen kann es eine Lösung sein, nicht am Wasser gelegene Flächen mit dem Hafen zu verbinden und so den Ausgleich zu schaffen. Vielfach ist es ohne Einschrän- kung der Hafenaktivität möglich, einen Zugang zum Wasser zu schaffen. Dies kann etwa in Form von für die Bevölke- rung attraktiven Freiräumen geschehen. Diese Öffnung zum Wasser ermöglicht städtebaulichen Nutzen, ohne den Häfen zu schaden.

Trotz aller Bemühungen um eine ausglei- chende Vorgehensweise wird es auch Konflikte geben, die selbst mit Einschalt- ung geeigneter Mediatoren nicht gelöst werden können, ohne dass Nutzungsein- schränkungen für eine Seite entstehen. In diesen Fällen ist letztlich eine politische Entscheidung über die zukünftige Art der Nutzung erforderlich.

**Die Landesregierung kann beiden Seiten ihre Hilfe bei der Lösung derartiger Konflikte anbieten, indem sie**

- musterhafte Hafenentwicklungsplanungen unterstützt,
- hafenwirtschaftlich nutzbare Flächen durch eine Aufnahme der landesbedeutsamen Binnenhäfen in die Landesentwicklungsplanung sichert,
- integrierte Planungen, also eine Integration der städtischen und hafenwirtschaftlichen Interessen in einer gemeinsamen Planung, fördert,
- auf Wunsch zu gemeinsamen interessenübergreifenden Arbeitsgruppen einlädt und diese moderiert,
- Pilotprojekte für gemeinsame Stadt-/Hafenprojekte unterstützt; derartige Modellprojekte können dann öffentlichkeitswirksam genutzt werden, um weitere Erkenntnisse zu Lösungsmöglichkeiten zu gewinnen, die über die in dieser Broschüre genannten hinausgehen,
- die Entwicklung einer Bewertungsmethodik prüft, die – ähnlich dem Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung – eine standardisierte Bewertung der betreffenden Konflikte ermöglicht und die Nutzen und Kosten der jeweiligen hafenwirtschaftlichen und sonstigen städtischen Flächenansprüche monetarisiert und gegenüberstellt.



## BILDNACHWEIS

|            |                                                                                                                                 |                                                                                                              |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titelblatt | Stadt Duisburg<br>Bildarchiv Häfen und Güterverkehr Köln AG<br>Neuss-Düsseldorfer Häfen (NDH)<br>Stadtplanungsamt Stadt Münster | Hafen Duisburg<br>Hafen Köln<br>Neuss-Düsseldorfer Häfen<br>Hafen Münster                                    |
| S.3        | Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen,<br>Wohnen und Verkehr des Landes Nord-<br>rhein-Westfalen                           |                                                                                                              |
| S.5        | Stadt Duisburg<br>Jutta Sankowski, Stadt Dortmund                                                                               | Hafen Duisburg<br>Hafen Dortmund                                                                             |
| S.6        | HFM, Managementgesellschaft für Hafen<br>und Markt mbH<br>NDH                                                                   | Hafen Frankfurt<br><br>Neuss-Düsseldorfer Häfen                                                              |
| S.8        | Stadtplanungsamt Stadt Münster<br>Stadtplanungsamt Stadt Münster<br>Stadtplanungsamt Stadt Münster                              | Hafen Münster<br>Hafen Münster<br>Hafen Münster                                                              |
| S.13       | NDH<br>NDH<br>NDH<br>NDH                                                                                                        | Neuss-Düsseldorfer Häfen<br>Neuss-Düsseldorfer Häfen<br>Neuss-Düsseldorfer Häfen<br>Neuss-Düsseldorfer Häfen |
| S.15       | NDH<br>NDH                                                                                                                      | Neuss-Düsseldorfer Häfen<br>Neuss-Düsseldorfer Häfen                                                         |
| S.16       | Bildarchiv Häfen und Güterverkehr Köln AG                                                                                       | Hafen Köln                                                                                                   |
| S.17       | NDH                                                                                                                             | Neuss-Düsseldorfer Häfen                                                                                     |
| S.20       | NDH<br>NDH<br>NDH                                                                                                               | Neuss-Düsseldorfer Häfen<br>Neuss-Düsseldorfer Häfen<br>Neuss-Düsseldorfer Häfen                             |
| S.23       | Bildarchiv Häfen und Güterverkehr Köln AG<br>Stadt Duisburg                                                                     | Hafen Köln<br>Hafen Duisburg                                                                                 |
| S.25       | Ingenhoven & Ingenhoven Architekten                                                                                             | Hafen Neuss                                                                                                  |
| S.26       | Ingenhoven & Ingenhoven Architekten<br>Ingenhoven & Ingenhoven Architekten                                                      | Hafen Neuss<br>Hafen Neuss                                                                                   |
| S.31       | Stadtplanungsamt Stadt Münster                                                                                                  | Hafen Münster                                                                                                |
| S.32       | Bildarchiv Häfen und Güterverkehr Köln AG                                                                                       | Hafen Köln                                                                                                   |
| S.33       | Stadt Düsseldorf, Paul Esser<br>Stadt Düsseldorf                                                                                | Hafen Düsseldorf<br>Hafen Düsseldorf                                                                         |
| S.34       | Ingenhoven & Ingenhoven Architekten<br>Ingenhoven & Ingenhoven Architekten                                                      | Hafen Neuss<br>Hafen Neuss                                                                                   |
| S.43       | Stadt Duisburg                                                                                                                  | Hafen Duisburg                                                                                               |
| S.44       | Stadt Duisburg                                                                                                                  | Hafen Duisburg                                                                                               |
| S.48       | NDH                                                                                                                             | Neuss-Düsseldorfer Häfen                                                                                     |
| S.52       | Jutta Sankowski, Stadt Dortmund<br>NDH                                                                                          | Hafen Dortmund<br>Neuss-Düsseldorfer Häfen                                                                   |
| S.54       | Stadt Duisburg                                                                                                                  | Hafen Duisburg                                                                                               |
| S.55       | HFM, Managementgesellschaft für Hafen<br>und Markt mbH                                                                          | Hafen Frankfurt                                                                                              |
| S.56       | Stadt Duisburg                                                                                                                  | Hafen Duisburg                                                                                               |
| S.59       | Stadt Duisburg<br>Stadt Duisburg                                                                                                | Hafen Duisburg<br>Hafen Duisburg                                                                             |
| S.60       | Stadt Duisburg                                                                                                                  | Hafen Duisburg                                                                                               |
| S.61       | Jutta Sankowski, Stadt Dortmund<br>Stadt Duisburg                                                                               | Hafen Dortmund<br>Hafen Duisburg                                                                             |
| S.62       | Stadtplanungsamt Stadt Münster                                                                                                  | Hafen Münster                                                                                                |

## IMPRESSUM

### Herausgabe und Vertrieb

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Referat für Presse und Öffentlichkeitsarbeit  
Jürgensplatz 1  
40219 Düsseldorf  
[broschueren@mwebwv.nrw.de](mailto:broschueren@mwebwv.nrw.de)

[www.mwebwv.nrw.de](http://www.mwebwv.nrw.de)

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Broschüre kann bei den Gemeinnützigen Werkstätten Neuss GmbH bestellt werden. Bitte senden Sie Ihre Bestellung unter Angabe der Veröffentlichungsnummer **V-509** (per Fax, E-Mail oder Postkarte) an:

Gemeinnützige Werkstätten Neuss GmbH  
Am Henselsgraben 3  
41470 Neuss  
Telefax: 02131/9234-699  
E-Mail: [mwebwv@gwn-neuss.de](mailto:mwebwv@gwn-neuss.de)

Unter o.g. Adresse kann auch die Broschüre „Stadtquartiere am Wasser – Potenziale der Stadtentwicklung und des Wohnens“ (Veröffentlichungsnummer SB-170) bestellt werden.

### Bearbeitung

PLANCO Consulting GmbH in Zusammenarbeit mit ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (Runrid Fox-Kämper, Bettina Lelong) und der Universität Rostock, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Prof. Dr. Wilfried Erbguth, Dr. Mathias Schubert).

### Betreuung

Gruppe VI B/Referat VI B 1  
LMR Karl-Heinz Zühlke  
MR Hans-Martin Müller  
OAR'in Edith Klehr  
Gruppe IX A/Referate IX A 2 und IX A 3  
Rbe Carola Scholz  
MR'in Elisabeth Heitfeld-Hagelgans

### Druck

jva druck + medien  
Möhlendyck 50, 47608 Geldern  
[www.jva-geldern.nrw.de](http://www.jva-geldern.nrw.de)







**Ministerium für Wirtschaft, Energie,  
Bauen, Wohnen und Verkehr  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

**Jürgensplatz 1  
40219 Düsseldorf  
Telefon: (0211) 3843 -0  
Telefax: (0211) 3843 -9110  
E-Mail: [broschueren@mwebwv.nrw.de](mailto:broschueren@mwebwv.nrw.de)  
Website: [www.mwebwv.nrw.de](http://www.mwebwv.nrw.de)**

