

Jürgen Brüggemann

## Mining Area Agreement (BBFV) RUHR – Study Regarding the Effectiveness of a New Form of Cooperation

The mining industry of the past has left long-lasting tracks in the territorial structure of the Ruhr area. Dealing responsibly with the area's mining heritage in terms of sustainable regional developments is a major challenge. In 2014, the 17 pertinent municipalities and districts, together with the state government of North-Rhine Westphalia, RAG Aktiengesellschaft and the Ruhr Regional Association (RVR), concluded the "Mining Area Agreement | Agreement on the Forward-looking Revitalisation of Significant Mining Areas" (BBFV). The agreement formally sets forth the understanding of a common regional responsibility to ensure a sustainable subsequent use for mining areas of regional economic and urban development significance. The negotiations between the partners laid the foundation for a common understanding of the prioritisation

of areas for development. The agreement provides a framework for short information and decision-making paths as well as for a growing exchange and transfer of knowledge. The integrated area developments are clearly supported by interdepartmental coordination and funding priorities of the Federal State of North-Rhine Westphalia. The parties share to their mutual benefit the experience they gain from the developments in the various projects at the individual sites. The RVR coordinates the cooperative activities and provides platforms for interaction among the municipalities on specific and general issues. The bundling of the increasing knowledge and experience from the projects reveals challenges that can be considered characteristic for tasks of mining and industrial area development in North-Rhine Westphalia.

## Bergbauflächenvereinbarung (BBFV) RUHR – Untersuchung zur Wirksamkeit einer neuen Kooperationsform

Die vergangene Bergbauindustrie hat langfristige Spuren in der Gebietsstruktur des Ruhrgebiets hinterlassen. Der verantwortungsvolle Umgang mit dem montanhistorischen Erbe im Sinne der nachhaltigen Regionalentwicklungen stellt eine große Herausforderung dar. Im Jahr 2014 haben die betroffenen 17 Kommunen und Kreise gemeinsam mit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, der RAG Aktiengesellschaft sowie dem Regionalverband Ruhr (RVR) die „Bergbauflächen-Vereinbarung | Vereinbarung zur vorausschauenden Revitalisierung bedeutsamer Bergbauflächen“ (BBFV) beschlossen. Sie bildet damit formell das Verständnis einer gemeinsamen regionalen Verantwortung, um eine nachhaltige Folgenutzung für regionalökonomisch und städtebaulich bedeutsame Bergbauflächen zu gewährleisten. In den Verhandlungen zwischen den Partnern wurde der Grundstein für ein gemeinsames Verständnis der

Priorisierung zu entwickelnder Flächen gelegt. Die Vereinbarung bietet einen Rahmen für kurze Informations- und Entscheidungswege sowie für einen wachsenden Austausch und Wissenstransfer. Die integrierten Flächenentwicklungen werden durch ressortübergreifende Abstimmungen und Förderprioritäten des Landes Nordrhein-Westfalen deutlich unterstützt. Mit den Erfahrungen aus den Entwicklungen vor Ort erfolgt in den einzelnen Projekten zum gegenseitigen Nutzen ein Erfahrungsaustausch. Der RVR koordiniert diese Zusammenarbeit und bietet Plattformen für den Austausch der Kommunen zu speziellen und allgemeinen Fragen. Mit der Bündelung der zunehmenden Kenntnisse und Erfahrungen aus den Projekten werden Herausforderungen sichtbar, die als charakteristisch für Aufgaben der Bergbau- und Industrie-flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen gelten können.

### Introduction

The Ruhr area is a particularly striking expression of a development in mining history. Its territorial structure has been strongly influenced by the functional requirements of the mining, coal and steel industries of the past. In the Ruhr and the Ibbenbüren coal region, the challenge was and is the successful transformation of the former mining region. In 2014, the 17 pertinent municipalities and districts, together with the state government of North-Rhine Westphalia, the

### Einführung

Das Ruhrgebiet ist in besonderem Maß Ausdruck einer montanhistorischen Entwicklung. Seine Gebietsstruktur ist stark von den funktionalen Erfordernissen der vergangenen Bergbau- und Montanindustrie geprägt. In der Metropole Ruhr und der Kohleregion Ibbenbüren bestand und besteht die Herausforderung, die ehemalige Bergbauregion erfolgreich zu transformieren. Im Jahr 2014 haben die betroffenen 17 Kommunen



Fig. 1. Mining Area Agreement (1).  
Bild 1. Bergbauflächen-Vereinbarung (1).

mining company RAG Aktiengesellschaft with its real-estate subsidiary and the Ruhr Regional Association (RVR), concluded the “Mining Area Agreement | Agreement on the Forward-looking Revitalisation of Significant Mining Areas” (BBFV) (1). The BBFV (Figure 1) was concluded against the backdrop of the then pending closures of the last three mines: Auguste Victoria in Marl (2015) and Prosper-Haniel in Bottrop (2018) and in Ibbenbüren (2018). The objective was to create a long-term funding perspective for the municipalities and the landowner. The state government was supposed to communicate to the involved players that there was a common basic understanding that the subsequent use of the areas required “plenty of stamina”. The BBFV marks the start of a new cooperation process designed to ensure a successful transformation in former mining regions through the common efforts of the parties.

At the heart of the agreement are 20 mining areas in the Ruhr and the Steinfurt District. These areas are regarded as especially significant for economic and ecological renewal tailored to the specific local conditions and their development potential. The cooperation partners selected the areas on the basis of their common understanding of challenges and quality and defined their objectives, requirements and forms of cooperation. Each partner assumed a specific area of responsibility and committed to a speedy and site-appropriate development of the areas.

### Reason for the study

After a period of seven years, the question arises whether additional insights could be gained beyond the annual evaluation found in the progress reports. The objective is to analyse the BBFV as an instrument featuring innovative forms of cooperation to determine what has been learnt from the experience so far. This is important both for further inter-community and interdisciplinary cooperation on the transformation of the Ruhr and as a model for other mining regions in Europe.

und Kreise gemeinsam mit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, dem Bergbauunternehmen RAG Aktiengesellschaft mit seiner Immobilientochter sowie dem Regionalverband Ruhr (RVR) die „Bergbauflächen-Vereinbarung | Vereinbarung zur vorausschauenden Revitalisierung bedeutsamer Bergbauflächen“ (BBFV) beschlossen (1). Die BBFV (Bild 1) ist vor dem Hintergrund der damals anstehenden Schließungen der letzten drei Bergwerke Auguste Victoria in Marl (2015), Prosper-Haniel in Bottrop (2018) sowie in Ibbenbüren (2018) vereinbart worden. Ziel war es, den Kommunen und dem Grundstückseigentümer eine langfristige Förderperspektive zu eröffnen. Von Seiten der Landesregierung sollte den beteiligten Akteuren vermittelt werden, dass es ein gemeinsames Grundverständnis darüber gibt, dass die Nachnutzung der Flächen einen "langen Atem" braucht. Die BBFV markiert den Start eines neuen Kooperationsprozesses, der darauf ausgelegt ist, gemeinsam eine erfolgreiche Transformation in ehemaligen Bergbauregionen zu gewährleisten.

Kern der Vereinbarung sind 20 Bergbauflächen in der Metropole Ruhr und dem Kreis Steinfurt, denen entsprechend den spezifischen Gegebenheiten vor Ort und ihrer Entwicklungspotentiale eine besondere Bedeutung für die ökonomische und ökologische Erneuerung beigemessen wird. Die Auswahl der Flächen wurde auf Basis eines gemeinsamen Verständnisses von Herausforderungen und Qualität einvernehmlich durch die Kooperationspartner vorgenommen und Zielsetzungen, Erfordernisse und Formen der Zusammenarbeit wurden formuliert. Jeder Partner übernahm eine konkrete Verantwortung und bekannte sich zu einer zügigen und standortgerechten Entwicklung der Flächen.

### Anlass

Nach einer Laufzeit von sieben Jahren stellt sich die Frage, ob über eine jährliche Evaluierung in Form von Sachstandsberichten hinaus zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden könnten. Die BBFV als Instrument mit neuen Kooperationsformen soll analysiert werden, um mit den bisherigen Erfahrungen einen Erkenntnisgewinn zu erzielen. Dieser ist, sowohl für die weitere interkommunale und interdisziplinäre Zusammenarbeit an der Transformation der Metropole Ruhr als auch als Modell für andere Bergbauregionen in Europa von Bedeutung.

Nach sieben Jahren sind eine hohe Dichte an Zahlen und Fakten zu den Entwicklungsfortschritten auf den Flächen und ausreichende Erfahrungen aus der Zusammenarbeit in der neuen Kooperationsform vorhanden. Neben dem Erkenntnisgewinn für künftige regionale Entwicklungsprozesse sind mit den Untersuchungsergebnissen Hinweise für die themenbezogene europäische Vernetzung möglich.

Der RVR beauftragte das Forschungszentrum Nachbergbau (FZN) an der Technischen Hochschule Georg Agricola (THGA) in Bochum, die Wirksamkeit der neuen Kooperationsform wissenschaftlich zu untersuchen.

### Inhalte

Im Jahr 2014 wurde die bis dahin informelle Zusammenarbeit der Kommunen um die weiteren Partner – das Land Nordrhein-Westfalen und die RAG Aktiengesellschaft – erweitert und durch die BBFV vertraglich gesichert. Sie bildet damit formell

After seven years, huge quantities of facts and figures on the development progress on the sites and sufficient experience from working together in this innovative cooperation scheme have been gathered. Besides the knowledge gained for future regional development processes, the results of the study can also be used as guideposts for European networking related to the topic.

The RVR engaged the Post-Mining Research Centre (FZN) at the TH Georg Agricola University (THGA) in Bochum to investigate scientifically the effectiveness of the new form of cooperation.

## Contents

In 2014, the previously informal cooperation between the municipalities was expanded to include the other partners – the Federal State of North-Rhine Westphalia and RAG Aktiengesellschaft – and contractually secured by the BBFV. The agreement formally sets forth the understanding of a common regional responsibility to ensure a sustainable subsequent use for mining areas of regional economic and urban development significance.

The 2008 coal exit decisions opened a ten-year window until the final closure in 2018 for anticipatory action and joint preparation for the time “without coal”. The municipalities and districts had jointly decided to use this window of opportunity to achieve the transformation from a stronger position. This resulted in the willingness to engage in inter-community coordination and dialogue process so that they would be well prepared for the then new EU funding period (2014 to 2020). The many years of experience with inter-communal processes in the Ruhr, which had been put into place for the IBA Emscher Park, the Emscher Landscape Park and the Emscher renaturation, created a basis of trust.

The region presented a strategic perspective for the next decade, the “Ruhr Concept” (0.42008). Building on the contents of the previous urban development policy, it took up the challenges of the future and described how they could be mastered while assuring the high quality of realisation. (2) This perspective was precisely aligned with the priorities of the new funding period 2007 to 2013. Early clarification of the effects of possible closures were aimed at preventing dramatic regional collapses that might be possible. The “Ruhr Concept” perspective was a tremendous opportunity for a ten-year anticipation process. The position paper “Transformation as an Opportunity” (10.2008) concretised the objectives of “Ruhr Concept” to provide an assessment of the common implementation of medium to long term effective concepts in response to coal decisions. (3) It applied to more than 40 cities and municipalities in the Ruhr and Steinfurt District. The position paper described the general conditions in the regions and formulated principles of common action. Fields of action for a coordinated strategy of all players and specific projects with a local and regional orientation were designated within the scope of the perspective:

- New use and develop (BBFV);
- Fund and support (education report);
- Renew and invent (Commercial Zone Management Ruhr).

The first step was to secure the areas and subsequently develop them sustainably. The focus here was also on coordinated re-

das Verständnis einer gemeinsamen regionalen Verantwortung, um eine nachhaltige Folgenutzung für regionalökonomisch und städtebaulich bedeutsame Bergbauflächen zu gewährleisten.

Mit den Beschlüssen zum Kohleausstieg aus dem Jahr 2008 wurde ein zehnjähriges Zeitfenster bis zur letzten Schließung 2018 für ein antizipierendes Handeln und eine gemeinsame Vorbereitung auf die Zeit „ohne Kohle“ eröffnet. Die Kommunen und Kreise hatten sich gemeinsam entschlossen, dieses Zeitfenster zu nutzen, um mit einer stärkeren Position die Transformation zu erhalten. Daraus ergab sich die Bereitschaft zu einem interkommunalen Abstimmungs- und Dialogprozess, um sich gut auf die damalige neue EU-Förderperiode (2014 bis 2020) vorzubereiten. Die langjährigen Erfahrungen mit interkommunalen Prozessen in der Metropole Ruhr, die sich im Kontext mit der IBA Emscher Park, dem Emscher Landschaftspark und der Emscher-Renaturierung ergaben, schufen das Vertrauen.

Mit dem „Konzept Ruhr“ (0.42008) legte die Region eine strategische Perspektive für die nächste Dekade vor. Aufbauend auf den Inhalten der bisherigen Stadtentwicklungspolitik griff sie die Herausforderungen der Zukunft auf und machte sie mit hoher Gestaltungsqualität umsetzbar (2). Diese Perspektive war passgenau auf die Schwerpunkte der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 ausgerichtet. Eine frühzeitige Klärung der Auswirkungen möglicher Stilllegungen sollte eventuelle dramatische regionale Einbrüche vermeiden. Die Perspektive „Konzept Ruhr“ stellte eine große Chance für einen zehnjährigen Antizipationsprozess dar. Das Positionspapier „Wandel als Chance“ (10.2008) konkretisierte die Ziele von „Konzept Ruhr“, um eine Bewertung der gemeinschaftlichen Umsetzung mittel- und langfristig wirksamer Konzepte infolge der Kohlebeschlüsse zu erstellen (3). Es galt für mehr als 40 Städte und Gemeinden in der Metropole Ruhr und dem Kreis Steinfurt. Das Positionspapier beschrieb die Rahmenbedingungen in den Regionen und formulierte Grundsätze gemeinschaftlichen Handelns. Handlungsfelder für eine abgestimmte Strategie aller Akteure und konkrete, lokal und regional orientierte Projekte wurden im Rahmen der Perspektive benannt:

- Neu nutzen und entwickeln (BBFV),
- Fördern und begleiten (Bildungsbericht),
- Erneuern und erfinden (Gewerbliches Flächenmanagement Ruhr).

Flächen sollten zunächst gesichert und anschließend nachhaltig entwickelt werden. Hierbei lag der Fokus ebenfalls auf koordinierter Forschungs- und Technologieförderung. Aus dem Leitbild „Neu nutzen und entwickeln“ entstand die Grundlage für eine Konzentration auf bedeutsame Bergbauflächen. Hieraus ist die BBFV abgeleitet worden, die schließlich 2014 von allen Projektbeteiligten unterschrieben wurde.

## Entwicklung

Die BBFV sollte die aktive Unterstützung des Gesamtprozesses der nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung in der Metropole Ruhr auf Potentialflächen konzentrieren. In den Verhandlungen zwischen den zukünftigen Partnern wurde der Grundstein für ein gemeinsames Verständnis für die Priorisierung der zu entwickelnden Flächen gelegt.

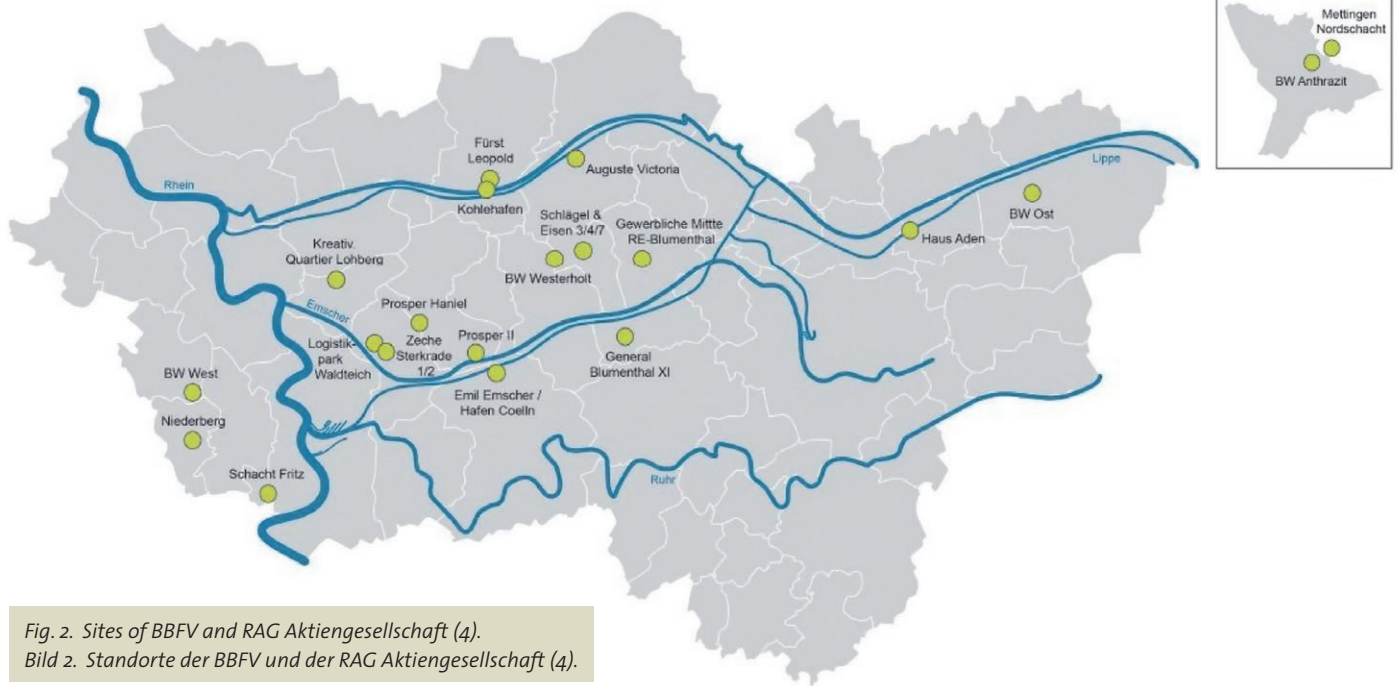


Fig. 2. Sites of BBFV and RAG Aktiengesellschaft (4).  
Bild 2. Standorte der BBFV und der RAG Aktiengesellschaft (4).

search and technology support. The guiding principle “New use and develop” laid the groundwork for concentrating on significant mining areas. The BBFV was developed from this foundation and was finally signed by all project participants in 2014.

### Development

The BBFV is intended to focus on active support of the overall process for sustainable urban and regional development on areas with potential in the Ruhr. During the negotiations between the future partners, the foundation for a common understanding of the prioritisation of areas for development was laid.

Criteria such as sustainable subsequent uses, urban development significance, coordination with regional planning, settlement and employment effects, stabilisation of social structures and limitation of land consumption were the guiding principles. The selection of the 20 mining areas and the agreement on common goals to be achieved with shared responsibility between the partners are the pillars of the BBFV (Figure 2).

The objective of the agreement describes the realised subsequent use of mining areas that were previously closed or scheduled for closure. The common understanding of the parties is documented in the assessments. The specific duties and responsibilities are defined within the purviews. Since the signing of the BBFV, the development of the 20 selected mining sites has been prioritised with shared responsibility among the partners. The informal cooperation and inter-community exchange already practised prior to the BBFV have been cast in an authoritative structure in the BBFV (informal and formal exchange).

### Structures

The steering committee set up concurrently with the BBFV coordinates and controls the overall process. Its authority is a consequence of the participation of the decision-making level consisting of the main administrative officials of the municipalities, the regional director of the RVR, the state secretary of the Ministry of Economics of

Kriterien wie nachhaltige Folgenutzungen, städtebauliche Bedeutsamkeit, Abstimmung mit der Regionalplanung, Ansiedlungs- und Beschäftigungseffekte, Stabilisierung sozialer Strukturen sowie Begrenzung des Flächenverbrauchs waren leitend. Die Auswahl der 20 Bergbauflächen und die Verabredung gemeinsamer Ziele, die in geteilter Verantwortung der Partner erreicht werden sollen, sind Fundament für die BBFV (Bild 2).

Das Ziel der Vereinbarung beschreibt eine realisierte Folgenutzung bereits stillgelegter oder zur Stilllegung vorgesehener Bergbauflächen. Das gemeinsame Verständnis der Mitwirkenden wird im Rahmen der Einschätzungen dokumentiert. Die einzelnen Zuständigkeiten werden innerhalb der Verantwortungsbereiche festgelegt. Seit der Unterzeichnung der BBFV wird die Entwicklung der 20 ausgewählten Bergbauflächen in geteilter Verantwortung der Partner mit Priorität vorangetrieben. Die bereits im Vorfeld der BBFV praktizierte informelle Zusammenarbeit und der interkommunale Austausch haben mit der BBFV einen verlässlichen Rahmen bekommen (informeller und formeller Austausch).

### Strukturen

Der mit der BBFV eingerichtete Lenkungskreis koordiniert und steuert den Gesamtprozess. Seine Autorität erhält er durch die Teilnahme der Entscheidungsebene, bestehend aus den Hauptverwaltungsbeamten der Kommunen, der Regionaldirektorin des RVR, dem Staatssekretär des Wirtschaftsministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen sowie einem Vorstandsmitglied der RAG. Im Rahmen der jährlichen Tagung werden neben Grundsatzzfragen zur Förderung, Projektentwicklung und Gesamtfinanzierung auch lokale Besonderheiten diskutiert und aufbereitet. Grundlage sind die jährlichen Sachstandsberichte mit seinen Flächenevaluierungen.

Die gemeinsamen Beratungen auf Basis jährlicher Flächenevaluierungen ermöglichen, Hemmnisse und Fortschritte der Flächenentwicklung zeitnah aufzuzeigen. Auf dieser Basis

the Federal State of North-Rhine Westphalia and a member of the board of RAG. At the annual conference, specific local features along with fundamental issues relating to funding, project development and general financing are discussed and debated. Deliberations are based on the annual status reports and their area evaluations.

The joint consultations based on annual area evaluations allow obstacles and progress in area development to be identified in good time. In consequence, measures can be adapted, obstacles analysed and solutions initiated. The steering committee members act as multipliers by communicating needs to the organisations they represent, making decisions and initiating any required measures. The various area developments are dependent on the specific local conditions, and each proceeds at its own pace. The coordinating function of the RVR favours the exchange of knowledge and experience among local project managers on issues of relevance. This transfer of know-how realises added value for the completion of tasks on site.

As part of the inter-community exchange of experience, challenges that can be considered specific to the transformation of mining areas and that require separate solutions are also identified. As the largest in terms of numbers and most “multifaceted” partner, the municipal side also uses the exchange to coordinate overarching issues within the sense of regional consensus, enhancing the clarity of the municipal profile and strengthening the municipal position.

### Added value

The partners agree in their assessment that the BBFV provides a framework for short information and decision-making paths as well as for a growing exchange and transfer of knowledge. The goal of integrated area developments is clearly supported by interdepartmental coordination and funding priorities of the Federal State of North-Rhine Westphalia. A key element is the bundling of activities at the leading Ministry of Economics, including the coordination of departmental collaboration and the expansion of utilisation options from strictly commercial to integrated area development.

The specific structures and instruments created in accordance with the BBFV facilitate acceleration of the processes and decisions. The annual progress reports on developments in the individual areas offer a transparent presentation of progress and possible obstacles. They are regularly used as a basis for joint informal consultation. Thanks to this groundwork, any need for action can be identified promptly and required decisions can be prepared.

The landowners and the municipalities with their planning sovereignty retain responsibility for the development measures of specific sites. Starting from the BBFV, special frameworks and structures are also created locally, e.g., through cooperation agreements specifying concrete details or the establishment of project companies. Experience from local developments is shared within the framework of the BBFV to the mutual benefit of all concerned in both bilateral discussions and in the inter-community meetings coordinated by the RVR. This transfer of knowledge benefits both the project managers and the local sites.

Cooperation and coordination processes are set in motion on the individual areas such as Freiheit Emscher, which has two

können Maßnahmen angepasst, Hindernisse analysiert und Lösungen auf den Weg gebracht werden. Die Lenkungskreismitglieder wirken als Multiplikatoren, indem Bedarfe in die jeweiligen Häuser kommuniziert, Entscheidungen getroffen und notwendige Maßnahmen eingeleitet werden. Die einzelnen Flächenentwicklungen sind abhängig von den spezifischen Gegebenheiten vor Ort und zeigen individuelle Verläufe. Die koordinierende Funktion des RVR begünstigt den Wissens- und Erfahrungsaustausch der örtlichen Projektleiter zu überörtlich relevanten Fragen. Durch diesen Know-how-Transfer können Mehrwerte für die Aufgabenerledigung vor Ort erzielt werden.

Im Rahmen des interkommunalen Erfahrungsaustauschs werden zudem Herausforderungen identifiziert, die als spezifisch für die Transformation von Bergbauflächen gelten können und gesonderter Lösungen bedürfen. Als zahlenmäßig größter und „vielfältigster“ Partner nutzt die kommunale Seite den Austausch zudem für die Abstimmung übergreifender Fragen im Sinne des regionalen Konsenses. So können das kommunale Profil geschärft und die kommunale Position gestärkt werden.

### Mehrwerte

Die BBFV bietet nach übereinstimmender Einschätzung der Partner einen Rahmen für kurze Informations- und Entscheidungswege sowie für einen wachsenden Austausch und Wissenstransfer. Das Ziel einer integrierten erfolgreichen Flächenentwicklung wird durch ressortübergreifende Abstimmungen und Förderprioritäten des Landes Nordrhein-Westfalen deutlich unterstützt. Zentral dabei ist die Bündelung der Aktivitäten beim federführenden Wirtschaftsministerium inklusive der Koordination von Ressortabstimmungen sowie die Erweiterung der Nutzungsoptionen von rein wirtschaftlichen auf integrierte Flächenentwicklungen.

Die mit der BBFV entstandenen spezifischen Strukturen und Instrumentarien ermöglichen eine Beschleunigung von Prozessen und Entscheidungen. So machen die jährlichen Sachstandsberichte über die Entwicklungen auf den einzelnen Flächen Fortschritte und eventuelle Hemmnisse transparent. Sie werden regelmäßig als Basis zur gemeinsamen informellen Beratung herangezogen. Auf dieser Grundlage können Handlungserfordernisse zeitnah ausgemacht und notwendige Entscheidungen vorbereitet werden.

Die Verantwortung für die Entwicklungsmaßnahmen einzelner Standorte bleibt bei den Flächeneigentümern und bei den Kommunen mit ihrer Planungshoheit. Aufbauend auf die BBFV werden vor Ort auch spezielle Rahmenbedingungen und Strukturen geschaffen, wie beispielsweise durch konkretisierende Kooperationsvereinbarungen bzw. durch Gründung von Projektgesellschaften. Erfahrungen aus den Entwicklungen vor Ort werden im Rahmen der BBFV zum gegenseitigen Nutzen geteilt, sowohl in bilateralen Gesprächen als auch in den vom RVR koordinierten interkommunalen Treffen. Von diesem Wissenstransfer profitieren die Projektverantwortlichen und die Standorte vor Ort.

Auf den einzelnen Flächen, wie z.B. Freiheit Emscher mit zwei Flächen des BBFV, werden Zusammenarbeiten und Abstimmungsprozesse begonnen (Bild 3). Ein Beispiel dafür sind vorausschauende Abstimmungen des Abschlussbetriebsplanverfahrens des Bergbautreibenden mit der jeweiligen städtebaulichen



Fig. 3. Project Freiheit Emscher, Essen: aerial photograph, framework plan & Emil Emscher (5, 6).  
Bild 3. Freiheit Emscher, Essen: Luftbild, Rahmenplan & Emil Emscher (5, 6). Photo/Foto: RVR

BBFV sites (Figure 3). One example is seen in the forward-looking coordination of the mine operator's final operating plan procedure with the related urban development planning, which is the responsibility of the municipality. Such processes lead to a minimisation of the use of resources as experience grows.

The inter-community coordination of focal points for use and development as well as market access have led to joint rather than competitive action. The exchange relating to specialist topics at problematic locations leads to a common understanding and added value among the involved parties as possible solutions can be identified and discussed at an early stage. At the same time, regular exchange and evaluation prevent activities that hinder the process (Figure 4).

Since the signing of the BBFV, the selection of areas has been translated into corresponding funding priorities on the part of the state government of North-Rhine Westphalia, benefiting the local area projects because of the focusing and bundling of funding. The openness of the economic authorities to the use-neutral or integrated approaches to area development as well as inter-departmental coordination permit integrated funding and long-term perspectives as well.

The quality of the cooperation between the municipalities, the Federal State of North-Rhine Westphalia and RAG is enhanced with each positive experience of their work together. Conversely, changes in the structure affecting the specific responsibility of single partners can lead to confusion among other partners to the agreement. The reliability of every single partner concerning the responsibility it has assumed can be considered an essential

Planung, die in kommunaler Verantwortung liegt. Dadurch lassen sich Ressourcen mit zunehmenden Erfahrungen minimieren.

Die interkommunale Abstimmung von Nutzungs- und Entwicklungsschwerpunkten sowie Marktzugängen führte zu einem gemeinsamen, anstatt zu konkurrierendem Handeln. Der Austausch von Fachthemen mit Problemlagen führt zu einem gemeinsamen Verständnis und Mehrwert bei den Beteiligten, da Lösungswege frühzeitig aufgezeigt und diskutiert werden können. Gleichzeitig werden durch den regelmäßigen Austausch und die Evaluation prozesshemmende Aktivitäten vermieden (Bild 4).

Die Flächenauswahl wird auf Seiten der Landesregierung Nordrhein-Westfalens seit Unterzeichnung der BBFV in entsprechende Förderprioritäten umgesetzt, sodass die Flächenprojekte vor Ort von der Fokussierung und Bündelung von Fördermitteln profitieren. Die Offenheit des Wirtschaftsressorts für nutzungsneutrale bzw. integrierte Ansätze bei der Flächenentwicklung sowie die ressortübergreifende Abstimmung erlauben auch integrierte Förderungen und langfristige Perspektiven.

Die Qualität in der Zusammenarbeit von Kommunen, Land Nordrhein-Westfalen und RAG wächst mit den positiven Erfahrungen der Kooperation. Umgekehrt können Veränderungen in der Struktur mit Auswirkungen auf die spezifische Verantwortung einzelner Partner zu Irritationen bei anderen Vereinbarungspartnern führen. Die Verlässlichkeit jedes einzelnen Partners bezogen auf die von ihm übernommene Verantwortung kann damit als ein wesentliches Kriterium für die erfolgreiche Zusammenarbeit der Partner im Rahmen der BBFV gelten.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
ABP-Verfahren	Abschluss einzelner Maßnahmen						Bergbauunternehmen
Fachplanung	Masterplanung/KEP Mitte						Kooperation
Bodenmanagement Erschließung							
Bauleitplanung							Kommune
Vertrieb							Kooperation
Gesellschaftsrecht							Kooperation
Fördermittel							Landesregierung

Fig. 4. Freiheit Emscher, general schedule.  
Bild 4. Freiheit Emscher, Rahmenterminplan. Source/Quelle: FZN

Der in der BBFV eingerichtete Lenkungsring wirkt auf die Optimierung von Prozessen und Entscheidungen positiv ein. Als zielführend wird dabei insbesondere die personelle Besetzung des Lenkungsringes empfunden, die eine gemeinsame Beratung aller Partner auf Entscheidungsebene ermöglicht.

Die koordinierende und moderierende Funktion des RVR kommt dem Erfahrungsaustausch und dem Wissenstransfer zwischen den Partnern zugute. Projektverantwortliche vor Ort können profitieren. Das Erfahrungswissen bietet zudem Ansatzpunkte und Erkenntnisse, die für die Ent-

criterion for the successful collaboration of the partners within the framework of the BBFV.

The steering committee set up in the BBFV has a positive impact on the optimisation of processes and decisions. The staffing of the steering committee, which enables joint consultation of all partners at decision-making level, is felt to be especially effective.

The coordinating and facilitating function of the RVR encourages the exchange of experience and the transfer of knowledge among the partners. On-site project managers can benefit. The knowledge gained from the experience also offers starting points and insights that can be used for the development of industrial sites in North-Rhine Westphalia.

The BBFV has created a more specialised focus of financial and human resources on common priorities in the transformation of mining areas. Regular area evaluations lead to particularly high transparency of development processes. Successes and challenges become visible at an early stage and can be assessed accordingly. The partners have also adjusted structurally to the BBFV so that the cooperation of the stakeholders can generate accelerated effects on the development of financing models and the realisation processes.

Site-based cooperation has also secured greater attention and consideration for the individual sites. The BBFV has increased the importance of single areas among project participants without losing sight of the overall focus. Coordinated objectives and plans can ward off regional competition and promote interdisciplinary action. These processes result in a greater openness to a diversity of uses with a specifiable market entry.

Commensurate with the duration of the cooperation and the development progress, the awareness of the BBFV as a new form of cooperation for the revitalisation of (former) mining areas is rising. Third parties — both in Germany and in Europe — are enquiring about the experience and findings from the BBFV. As a model approach for the reactivation and reuse of mining and industrial sites, the BBFV could in future have an even more powerful effect as testimony to the competence and solution orientation that burnishes the image of North-Rhine Westphalia as a whole and especially of the Ruhr and the Ibbenbüren coal region.

### Exemplary nature and future prospects

The current results are definitive proof of the exemplary nature of the BBFV approach for the transformation of mining and industrial areas. As a regional instrument for the transition of a region that takes into account social, ecological and economic goals, it can provide valuable guidance for area projects in other locations in Germany and Europe, especially since for many regions the time of post-mining has just begun with the exit from coal, the energy transition and the “green transformation”. In North-Rhine Westphalia and especially in the Ruhr, this structural change has been guided for a long time. However, the transformation of mining and industrial areas remains an ongoing task in Germany as well as in other countries.

The experience from the BBFV can serve as stimuli for the tasks in North-Rhine Westphalia, in other federal states and in exchange with other parts of Europe and give rise to new approaches to action. The long-term cooperation of the key players toward

wicklung von Industrieflächen in Nordrhein-Westfalen nutzbar gemacht werden können.

Durch die BBFV ist eine speziellere Fokussierung finanzieller und personeller Ressourcen auf gemeinsame Prioritäten bei der Transformation von Bergbauflächen entstanden. Regelmäßige Flächenevaluierungen führen zu einer besonderen Transparenz von Entwicklungsprozessen. Erfolge und Herausforderungen werden frühzeitig sichtbar und können entsprechend gewürdigt werden. Die Partner haben sich auch strukturell auf die BBFV eingestellt, sodass die Kooperation der Beteiligten beschleunigte Wirkungen auf die Entwicklung von Finanzierungsmodellen und die Umsetzungsprozesse entfalten können.

Mit der standortbezogenen Kooperation haben auch die Einzelflächen eine höhere Aufmerksamkeit und Beachtung erlangt. Durch die BBFV ist die Bedeutung einzelner Flächen bei den Projektbeteiligten gestiegen, ohne den Gesamtfokus aus den Augen zu verlieren. So können durch abgestimmte Zielsetzungen und Pläne regionale Konkurrenzen vermieden und interdisziplinäres Handeln gefördert werden. In diesen Prozessen entsteht eine größere Offenheit für eine Nutzungsvielfalt mit einem bestimmbareren Markteintritt.

Mit der Dauer der Kooperation und den Entwicklungsschritten wächst die Bekanntheit der BBFV als neue Kooperationsform zur Revitalisierung von (ehemaligen) Bergbauflächen. Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der BBFV werden von Dritten nachgefragt – sowohl im nationalen als auch im europäischen Raum. Als modellhafter Ansatz für die Reaktivierung und Neunutzung von Bergbau- und Industrieflächen könnte die BBFV in Zukunft noch stärker imagefördernd für Kompetenz und Lösungsorientierung in Nordrhein-Westfalen insgesamt und speziell in der Metropole Ruhr sowie der Kohleregion Ibbenbüren wirken.

### Modellhaftigkeit und Perspektiven

Mit den aktuellen Ergebnissen stellt die BBFV einen modellhaften Ansatz für die Transformation von Bergbau- und Industrieflächen dar. Als regionales Instrument für den Übergang einer Region unter Berücksichtigung der sozialen, ökologischen und ökonomischen Ziele kann sie wertvolle Hinweise für Flächenprojekte in anderen Kontexten Deutschlands und Europas bieten, zumal für viele Regionen mit dem Ausstieg aus der Kohle, der Energiewende und dem „grünen Wandel“ die Zeit des Nachbergbaus erst beginnt. In Nordrhein-Westfalen und vor allem in der Metropole Ruhr wird dieser Strukturwandel seit langem gestaltet. Doch auch im eigenen Land bleibt die Transformation von Bergbau- und Industrieflächen eine anhaltende Aufgabe.

Die Erfahrungen aus der BBFV können sowohl für die Aufgaben in Nordrhein-Westfalen, in anderen Bundesländern als auch im europäischen Austausch impulsgebend wirken und neue Handlungsansätze anregen. Als modellhaft darf dabei die langfristig angelegte Zusammenarbeit der zentralen Akteure an einem gemeinsamen Entwicklungsziel mit der Selbstverpflichtung zu jeweiligen Verantwortungen angesehen werden.

Mit der BBFV hat eine in der Metropole Ruhr über Jahre gewachsene, vertrauensvolle informelle Zusammenarbeit der Kommunen einen formalen Rahmen erhalten. Innerhalb dieses Rahmens arbeiten die 17 Kommunen und Kreise im engen Austausch an dem gemeinsamen Ziel, die Flächen- und Projekt-

a common development goal with the voluntary commitment to specific duties and responsibilities can be seen as exemplary.

The BBFV is nothing less than the formal structuring of informal cooperation and trust among the municipalities that has evolved in the Ruhr over the years. Within this framework, the 17 municipalities and districts work in close interaction towards the common goal of successfully realising the area and project developments on the local mining areas as integrated regional building blocks. The RVR coordinates the cooperative activities and provides platforms for interaction among the municipalities on specific and general issues. Inter-community coordination is intended to strengthen the position of the municipalities as a group vis-à-vis the other partners. The inter-community exchange also seeks to facilitate the transfer of knowledge between local project managers and to develop competencies in area development further.

In the Ruhr and in North-Rhine Westphalia as a whole, successful cooperation within the framework of the BBFV was and is based on special prerequisites. Inter-community cooperation in the field of regional development is one of these prerequisites. It builds on the many years of experience that have created trust in inter-community processes. Being jointly “impacted” by the challenges of structural change and the strengthened position through cooperation increased the chances to use the lead time of the coal exit decisions – ten years – for anticipatory action. The inter-community coordination and dialogue process enabled the best possible preparations for the EU funding period (2014 to 2020) that was due to begin at that time and to use the experience gained for the following European funding period from 2021 onwards.

Specific factors that have proven to be contributors to success:

- the ownership structure with one owner for all areas;
- the integration of the general economic conditions of the landowner;
- the legal regulations in Germany governing the final operation planning for mining areas;
- the successful joint prioritisation in the region of 20 areas; and
- the documentation of the use of funding and the progress of development.

A transfer or exploitation of experience from the BBFV would be successful solely in awareness and appreciation of these specific prerequisites. In other words, the general conditions existing at a different location must be examined closely to determine their similarity to those of the BBFV.

The increasing knowledge and experience from the projects reveal challenges that can be considered characteristic for tasks of mining and industrial area development in North-Rhine Westphalia. Such challenges may come from unforeseen barriers because of pollution and/or mining damage, questions about dealing with industrial buildings that would be worthy of preservation and the effects of European state aid law on ownership, settlement and marketing activities. These crossover challenges could be systematically documented within the framework of the BBFV and prepared for further consideration.

The growing know-how and experience from the BBFV's area development projects have also created a knowledge resource

entwicklungen auf den Bergbauflächen vor Ort erfolgreich als integrierte regionale Bausteine zu realisieren. Der RVR koordiniert diese Zusammenarbeit und bietet Plattformen für den Austausch der Kommunen zu speziellen und allgemeinen Fragen. Über die interkommunale Abstimmung soll die Position der Kommunen als Ganzes gegenüber den anderen Partnern gestärkt werden. Der interkommunale Austausch hat zudem das Ziel, den Wissenstransfer zwischen den örtlichen Projektverantwortlichen zu ermöglichen und Kompetenzen zur Flächenentwicklung weiter auszubauen.

In der Metropole Ruhr und in Nordrhein-Westfalen insgesamt wurde und wird die erfolgreiche Zusammenarbeit im Rahmen der BBFV durch besondere Voraussetzungen begründet. Die interkommunale Zusammenarbeit auf dem Feld der Regionalentwicklung gehört zu diesen Voraussetzungen. Sie baut auf langjährigen Erfahrungen auf, die Vertrauen in interkommunale Prozesse schuf. Die gemeinsame „Betroffenheit“ von den Herausforderungen des Strukturwandels und die durch die Kooperation gestärkte Position, erhöhten die Chance, die Vorlaufzeit der Kohleausstiegsbeschlüsse – zehn Jahre – für ein antizipierendes Handeln zu nutzen. Der interkommunale Abstimmungs- und Dialogprozess konnte die bestmögliche Vorbereitung auf die seinerzeit anstehende EU-Förderperiode (2014 bis 2020) vorbereiten und die Erfahrungen für die folgende europäische Förderperiode ab 2021 nutzen.

Als spezifische Erfolgsfaktoren haben sich zudem erwiesen:

- die Eigentümerstruktur mit einem Eigentümer für alle Flächen,
- die Integration der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Grundstückseigentümers,
- die gesetzliche Regelung in Deutschland zur Abschlussbetriebsplanung für Bergbauflächen,
- die gelungene gemeinsame Priorisierung in der Region auf 20 Flächen und
- die Dokumentation der Inanspruchnahme von Fördermitteln und das Fortschreiten der Entwicklung.

Eine Übertragung bzw. Nutzung von Erfahrungen aus der BBFV kann nur in Kenntnis und Würdigung dieser spezifischen Voraussetzungen erfolgen. Damit ist erforderlich, die Rahmenbedingungen, die in einem anderen Kontext stehen, auf Passgenauigkeit zu überprüfen.

Mit den zunehmenden Kenntnissen und Erfahrungen aus den Projekten der BBFV werden Herausforderungen sichtbar, die als charakteristisch für Aufgaben der Bergbau- und Industrieflächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen gelten können. Diese Herausforderungen betreffen beispielsweise unvorhergesehene Hemmnisse durch Kontaminationen und/oder Bergbaufolgeschäden, Fragen zum Umgang mit denkmalwerten Industriebauten sowie Auswirkungen des europäischen Beihilferechts auf Eigentümer-, Ansiedlungs- und Vermarktungsaktivitäten. Diese flächenübergreifenden Herausforderungen könnten im Rahmen der BBFV systematisch dokumentiert und zur weiteren Befassung aufbereitet werden.

Auch das wachsende Know-how und die Erfahrungen aus den Flächenentwicklungsprojekten der BBFV bilden eine Wissensressource, die durch gezielten Austausch und Transfer zum



that could be shared and developed through specific exchange and transfer for the mutual benefit of the partners and as a regional competence. Scientific support could help to consolidate this competence and make it available to others.

External stakeholders and players could, e.g., obtain insights into the complexity of the projects and processes. Last, but not least, the BBFV is also seen as a framework for initiating and testing customised solutions for the specific challenges in area revitalisation.

#### References / Quellenverzeichnis

- (1) Regionalverband Ruhr (2014): Bergbauflächen-Vereinbarung: Vereinbarung zur vorausschauenden Revitalisierung bedeutsamer Bergbauflächen. Online: [www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/europa/bergbauflaechen/die-bergbauflaechenvereinbarung/](http://www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/europa/bergbauflaechen/die-bergbauflaechenvereinbarung/), letzter Zugriff: 25.08.2021.
- (2) Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH (2008): Konzept Ruhr: Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung in der Metropole Ruhr. Online: [www.konzept-ruhr.de/fileadmin/user\\_upload/metropoleruhr.de/Konzept\\_Ruhr/Veroeffentlichungen/Konzept\\_Ruhr\\_-\\_Strategie\\_2008.pdf](http://www.konzept-ruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Konzept_Ruhr/Veroeffentlichungen/Konzept_Ruhr_-_Strategie_2008.pdf), letzter Zugriff: 25.08.2021.
- (3) Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH (wmr) (2008): Wandel als Chance: Positionspapier der Metropole Ruhr und des Kreises Steinfurt aus Anlass einer Bewertung von Folgen der Kohlebeschlüsse. Online: [www.kreis-unna.de/fileadmin/user\\_upload/Kreishaus/kfp/pdf/Zukunftsdialog/Wandel\\_als\\_Chance\\_03.11.08.pdf](http://www.kreis-unna.de/fileadmin/user_upload/Kreishaus/kfp/pdf/Zukunftsdialog/Wandel_als_Chance_03.11.08.pdf), letzter Zugriff: 25.08.2021.
- (4) RVR (o.J.): Übersicht der 20 Standorte der Bergbauflächen-Vereinbarung. Zur Verfügung gestellt vom RVR – ohne Copyright.
- (5) RVR (2021): Essen Emil Emscher/Hafen Coelln: Teil des Verbundprojektes „Freiheit Emscher“. Online: [www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/europa/bergbauflaechen/die-20-standorte/essen-emil-emscher/-hafen-coelln/](http://www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/europa/bergbauflaechen/die-20-standorte/essen-emil-emscher/-hafen-coelln/), letzter Zugriff: 25.08.2021.
- (6) RVR (2021): Bottrop – Prosper II: Teil des Verbundprojektes „Freiheit Emscher“. Online: [www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/europa/bergbauflaechen/die-20-standorte/bottrop-prosper-ii/](http://www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/europa/bergbauflaechen/die-20-standorte/bottrop-prosper-ii/), letzter Zugriff: 25.08.2021.

#### Author / Autor

Dipl.-Ing. Jürgen Brüggemann, Forschungszentrum Nachbergbau (FZN), Technische Hochschule Georg Agricola (THGA), Bochum