

Konversion militärischer Liegenschaften als Chance der Stadtentwicklung

Eine akteurbezogene Untersuchung am Beispiel
nordrhein-westfälischer Mittelstädte



Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor rerum politicarum
- Dr. rer. pol. -
an der Fakultät Raumplanung
der Technischen Universität Dortmund

Vorgelegt von
Ulrich Beckschulte, M.Sc.

November 2020

Quelle der Abbildungen des Deckblattes sind eigene Aufnahmen

Gutachterinnen:

Prof.'in Dr.-Ing. Sabine Baumgart
bis 02/2018 Leiterin des Fachgebiets Stadt- und Regionalplanung
an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund

Univ.-Prof.'in Dipl.-Ing. Christa Reicher
Leiterin des Lehrstuhls und Instituts für Städtebau und Entwerfen
an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen

Prüfer:

Prof. Dr. habil. Thorsten Wiechmann
Leiter des Fachgebiets Raumordnung und Planungstheorie
an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund

Die deutsche Sprache bietet keine befriedigende Lösung für die gleichberechtigte Darstellung der femininen und maskulinen Schreibweise. Zur besseren Lesbarkeit wird überwiegend die maskuline Form verwendet.

Konversion militärischer Liegenschaften als Chance der Stadtentwicklung

Eine akteurbezogene Untersuchung am Beispiel
nordrhein-westfälischer Mittelstädte

--

vorgelegt von
Ulrich Beckschulte, M.Sc.

„Talent und n bisschen Glück sind 10, 20%. 80% sind harte Arbeit.“
Dirk Nowitzki

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei den zahlreichen Unterstützerinnen und Unterstützern für ihre unterschiedlichen Hilfestellungen zur Erstellung der vorliegenden Dissertation bedanken.

Zunächst gilt der Dank meiner „Doktormutter“ Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart für die konstruktiven Gespräche und unterschiedlichen Anregungen und Denkanstöße im Zuge der Bearbeitungszeit. .

Ferner gilt mein Dank Univ.-Prof.'in Christa Reicher und Prof. Dr. habil. Thorsten Wiechmann, die sich für die Wahrnehmung der Aufgaben als Gutachterin und Prüfer bereit erklärt haben.

Im Zuge des Entstehungsprozesses der Arbeit wurde ich in die ARL-Forschungsgruppe ‚Jahrhundertaufgaben – Blockade oder Entwicklung von Räumen durch aufgelassene Flächen‘ aufgenommen, deren Fokus auf der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit riesigen Militärbächen insbesondere im ostdeutschen Raum liegt. Im Zuge der bisherigen Arbeit konnte ich mich mit den involvierten Teilnehmern konstruktiv austauschen und hierüber wichtige Ansätze und Erfahrungen ergründen, die ebenfalls Eingang in die Arbeit fanden.

Bedanken möchte ich mich an dieser Stelle ebenfalls bei den diversen Interviewpartnern der Fallstudien und deren hohe Bereitschaft zur Bereitstellung weitreichender Unterlagen und Erfahrungsschätze, die über die reine Fallstudienarbeit hinaus wichtige inhaltliche Impulse lieferten.

Auch den weiteren Gesprächspartnern von NRW.URBAN und der BlmA gilt ein hoher Dank für ihre Bereitschaft zur Durchführung von Experteninterviews. Beide stellen einen wesentlichen Beitrag zur vorliegenden Arbeit dar.

Zuletzt richtet sich ein großer Dank an meine Frau und Familie sowie Freundinnen und Freunden für die Geduld, Unterstützung und Hilfestellung, die sie mir im Verlauf der Erarbeitung entgegengebracht haben.

Lippstadt, den 10.04.2020

Ulrich Beckschulte

Abstract

Im Gegensatz zu früheren Dekaden der Stadtentwicklung, in der Städte sich durch weitgehend konstante Anstiege der Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft auszeichneten, unterliegen viele Kommunen heute Stagnations- oder sogar Schrumpfungsprozessen. Wachstum wie auch Schrumpfung stellen die Stadtentwicklung vor erhebliche Herausforderungen. Für viele Kommunen bestehen diese Aufgaben auch in der Bewältigung der Folgewirkungen des Truppenabbaus. Im Ausgangspunkt der Arbeit besteht die Annahme, dass der Herausforderung des Konversionsprozesses immer auch eine Chance zur positiven Ergebnisgestaltung inhärent ist.

Eine der Grundvoraussetzungen zur Nutzung der Chance des Konversionsprozesses ist eine kooperative und zielgerichtete Zusammenarbeit aller am Prozess beteiligten Akteure. Eine hohe Zahl unterschiedlicher Beteiligter bedeutet nicht selten eine ebenso differente Zahl von Erwartungen, Zielvorstellungen und zu berücksichtigenden Belangen. Vor diesem Hintergrund sind alle Akteurinteressen im Prozess zur Findung und Etablierung einer konsensgestützten Nachnutzung zu akquirieren und zielführend zu lenken. Um diesem Vorhaben gerecht werden zu können ist die analytische Governance-Perspektive in Verbindung mit dem Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus als kombinierter Steuerungsansatz heranzuziehen.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Forschungsleistung auf das definierte Ziel der Beantwortung zweier Forschungsfragen zur grundsätzlichen Chance der Konversion für die Entwicklung in Mittelstädten und der Rolle der in den Prozess involvierten Akteure.

Die Beantwortung der Forschungsfragen bedarf der Anwendung einer geeigneten Methodik aus dem Bereich der qualitativen Forschung. Der gewählte Forschungsansatz erfordert dazu einen primär deskriptiven Zugang über die Heranziehung von Konversionsbeispielen als qualitative Fallstudien. Die Wahl der Studien konzentriert sich weitergehend auf die nordrhein-westfälischen Mittelstädte Coesfeld, Gütersloh, Soest und Düren. Der explizite Typus der Mittelstädte steht wiederum im Zentrum der Betrachtung, da es sich bei diesen um die durch militärische Abzüge am meisten betroffene Stadtform handelt.

Den Abschluss dieser Arbeit bildet die dezidierte Beantwortung der zielleitenden Forschungsfragen. Ergänzend gehen aus den Ergebnissen akteurspezifische Handlungsempfehlungen im Konversionsprozess unter Berücksichtigung von Urban Governance und akteurzentriertem Institutionalismus hervor. Abgeschlossen wird die Arbeit zuletzt durch eine Benennung weiterer Forschungsbedarfe im Themenfeld der Urban Governance und des akteurzentrierten Institutionalismus in Verbindung mit den auch zukünftig bestehenden Herausforderungen von Konversions- und weiteren Umwandlungsprozessen von freiwerdenden Liegenschaften.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	ix
Abstract	xi
Inhaltsverzeichnis	xiii
Abbildungsverzeichnis	xix
Tabellenverzeichnis	xxi
Textkastenverzeichnis	xxii
Abkürzungsverzeichnis	xxiii

Teil A – Einleitung

1. Einleitung	29
1.1. Problemlage und Ausgangssituation der Arbeit	30
1.1.1. Schrumpfende Stadt versus wachsende Stadt	30
1.1.2. Der Stadttypus ‚Mittelstadt‘ im Untersuchungsraum NRW	36
1.1.3. Konversionsflächen in der Stadtentwicklung	43
1.1.4. Governance und akteurzentrierter Institutionalismus als Steuerungsansatz in der Stadtentwicklung	45
1.2. Einordnung der Arbeit in den aktuellen Forschungsstand	48
1.3. Zielsetzung des Forschungsvorhabens	51
1.4. Das Forschungsdesign	53
1.4.1. Der qualitative Forschungsansatz	53
1.4.2. Die Rolle der Methode im Forschungsprozess	56
1.4.3. Der Fallstudienansatz als Forschungsmethode	58
1.4.4. Qualitative Erhebungstechniken	65
1.4.5. Angewandtes Auswertungsverfahren	68
1.5. Aufbau der Arbeit	69

Teil B – Konversion militärischer Liegenschaften

2. Konversion im Kontext von Stadtentwicklung	75
2.1. Begriffliche Abgrenzung von Konversion und Stadtentwicklung	76
2.1.1. Der Terminus ‚Konversion‘	76
2.1.2. Der Terminus ‚Stadtentwicklung‘	80
2.2. Stadträumliche Auswirkungen der Militärabzüge	82
2.3. Die Entstehung von Konversionsflächen in Deutschland	86
2.3.1. Geschichtlicher Hintergrund des Zeitraums von 1990 bis 2015	87
2.3.1.1. Die erste Periode der Truppenabzüge	87
2.3.1.2. Die zweite Periode der Truppenabzüge	93
2.3.2. Ausblick zur weiteren Entstehung von Konversionsflächen	98
2.4. Entwicklung des Konversionsflächenausmaßes in NRW	99
2.5. Typisierung militärischer Liegenschaften	105

2.6. Die Phasen der Konversion	110
2.6.1. Der formale Akt der Flächenrückgabe	115
2.6.2. Die Präkonversionsphase	118
2.6.2.1. Die Konversionsstrategie	120
2.6.2.2. Erstellung eines Strukturplans	127
2.6.2.3. Der städtebauliche Rahmenplan im Konversionsprozess	131
2.6.2.4. Weitergehende Vorbereitungsschritte	134
2.6.2.5. Die Verwertungsmodelle militärischer Liegenschaften	136
2.6.3. Die Schaffung kommunalen Planungsrechts	141
2.6.4. Die Umsetzungsphase	143
3. Das rechtliche Instrumentarium im Konversionsprozess	147
3.1. Militärische Liegenschaften im Zeichen des Fachplanungsrechts	148
3.2. Die hoheitlichen Planungsinstrumente	152
3.2.1. Die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung	154
3.2.2. Die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung	154
3.2.3. Die Konversion im unbeplanten Innenbereich	156
3.2.4. Die Konversion im Außenbereich	157
3.3. Die Zwischennutzung als Hilfsoption im Konversionsprozess	158
Teil C – Urban Governance und akteurzentrierter Institutionalismus im Konversionsprozess	
4. Die planungstheoretische Grundlage	163
4.1. Die Perspektive von Urban Governance	163
4.1.1. Der Governance-Begriff	163
4.1.2. Die historische Entwicklung von Governance	164
4.1.3. Die Anwendung von Governance innerhalb der Forschungsarbeit	167
4.1.4. Governance-Mechanismen	171
4.1.5. Governance-Formen	174
4.1.5.1. Hierarchie	175
4.1.5.2. Gemeinschaft	177
4.1.5.3. Netzwerk	178
4.1.5.4. Polyarchie	179
4.1.5.5. Markt	179
4.1.5.6. Politischer Wettbewerb	180
4.1.6. Governance-Regime	182
4.1.7. Multilevel Governance	193
4.2. Urban Governance in der Stadtentwicklung	184
4.3. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus	190
4.3.1. Der Institutionen-Begriff	193
4.3.2. Akteurformen	194
4.3.3. Akteurkonstellationen in der Stadtentwicklung	197
5. Allgemeine Akteure im Konversionsprozess	199
5.1. Die Kommune	199
5.1.1. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie	199
5.1.2. Die Akteurstruktur der Kommune	201
5.1.2.1. Die politische Ebene	201

5.1.2.2. Die Verwaltungsebene	203
5.1.3. Der kommunale Entscheidungsprozess	205
5.2. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben	206
5.2.1. Der organisatorische Aufbau der BImA	207
5.2.2. Die handlungsleitenden Rahmenbedingungen	210
5.2.3. Aufgabe und Position der BImA	212
5.3. Die kommunale Öffentlichkeit	216
5.4. Weitere Akteure des Konversionsprozesses	218
5.4.1. Investoren im Konversionsprozess	219
5.4.2. Die Gesellschaft NRW.URBAN	221
5.4.3. Die Rolle der Bezirksregierungen	222
5.4.4. Die liegenschaftsbezogenen Nutzer	223
6. Herleitung von Untersuchungsfragen und das weitere Vorgehen	225
Teil D – Fallstudien	
7. Fallstudien	239
7.1. Herleitung und Gewichtung von Auswahlkriterien	239
7.2. Auswahl geeigneter Fallstudien	249
8. Fallstudie Coesfeld	259
8.1. Die Konversion der Freiherr-vom-Stein-Kaserne	262
8.2. Die im Prozess beteiligten Akteure in Coesfeld	279
8.2.1. Der Akteur Stadt Coesfeld	280
8.2.2. Der Akteur Bezirksregierung Münster	283
8.2.3. Der Akteur des externen Planungsbüros	284
8.2.4. Der Akteur des privatwirtschaftlichen Unternehmens	284
8.3. Akteuruntersuchung zur Freiherr-vom-Stein-Kaserne	285
Zusammenfassung der Ergebnisse zur Coesfelder Konversion	289
9. Fallstudie Gütersloh	293
9.1. Die Konversion der Princess Royal Barracks	296
9.2. Die im Prozess beteiligten Akteure in Gütersloh	308
9.2.1. Der Akteur Stadt Gütersloh	309
9.2.2. Der Akteur der Bürgerinitiative ‚Demokratie wagen‘	312
9.3. Akteuruntersuchung zur Princess Royal Barracks	313
9.4. Zusammenfassung der Ergebnisse zur Gütersloher Konversion	317
10. Fallstudie Soest	321
10.1. Die Konversion der BEM Adam-Kaserne	324
10.2. Die im Prozess beteiligten Akteure in Soest	341
10.2.1. Der Akteur Stadt Soest	344
10.2.2. Der Akteur Bezirksregierung Arnsberg	347
10.2.3. Das Preisgerichts des Städtebauwettbewerbs	349
10.2.4. Die Zwischennutzer der Kasernenliegenschaft	351
10.3. Akteuruntersuchung zur BEM Adam-Kaserne	352
10.4. Zusammenfassung der Ergebnisse zur Soester Konversion	363

11. Fallstudie Düren	367
11.1. Die Konversion der Gürzenich-Wald-Kaserne	371
11.2. Die im Prozess beteiligten Akteure in Düren	380
11.2.1. Der Akteur Stadt Düren	382
11.2.2. Der Akteur Bezirksregierung Köln	385
11.2.3. Der Akteur des priorisierten Investors	387
11.3. Akteuruntersuchung zur Gürzenich-Wald-Kaserne	388
11.4. Zusammenfassung der Ergebnisse zur Dürener Konversion	382
Teil E – Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen	
12. Die Konversion in der mittelstädtischen Entwicklung	399
12.1. Elemente der Konversionschance	399
12.2. Die effektive Nutzung der Konversionschance	407
13. Akteure im Konversionsprozess	410
13.1. Bestandteile der akteurtheoretischen Konversionsanalyse	410
13.2. Die Rolle der Akteure in der Konversion	424
14. Diskussion der Forschungsergebnisse	428
14.1. Der Akteur der Mittelstadt im Konversionsprozess	428
14.1.1. Kommunale Governance-Formen der Interdependenzbewältigung	429
14.1.2. Kommunalinterne Abstimmungsprozesse	431
14.1.3. Die Rolle der Kommune in Akteurkonstellationen	432
14.2. Der Akteur der BlmA im Konversionsprozess	434
14.2.1. Die Governance-Formen zur Interdependenzbewältigung der BlmA	434
14.2.2. Die Rolle der BlmA in Akteurkonstellationen	435
14.3. Der Akteur der Bezirksregierung im Konversionsprozess	436
14.3.1. Governance-Formen zur Interdependenzbewältigung der Bezirks- regierung	437
14.3.2. Interne Abstimmungsprozesse der Bezirksregierung	438
14.3.3. Die Rolle der Bezirksregierungen in Akteurkonstellationen	439
14.4. Die Öffentlichkeit	440
14.4.1. Governance-Formen der Öffentlichkeit zur Interdependenzbewältigung	441
14.4.2. Die Rolle der Öffentlichkeit in Akteurkonstellationen	442
14.5. Die Investoren	443
14.5.1. Governance-Formen zur Interdependenzbewältigung der Investoren	444
14.5.2. Die Rolle der Investoren in Akteurkonstellationen	445
15. Handlungsempfehlungen an Akteure der Konversion	447
15.1. Empfehlungen an Mittelstädte	448
15.2. Empfehlungen an die BlmA	451
15.3. Empfehlungen an die Bezirksregierung	453
15.4. Empfehlungen an die Öffentlichkeit	455
16. Fazit	457
16.1. Zusammenfassung der Forschungsarbeit	457
16.2. Bewertung der angewandten Forschungsmethodik	459

16.3. Weiterer Forschungsbedarf	460
Quellenverzeichnis	463
Anhang	513

Abbildungsverzeichnis

Teil A

Abbildung 1: Städte- und Gemeindetypen in Deutschland	38
Abbildung 2: Wachsende und schrumpfende Mittelstädte in NRW 2011	39
Abbildung 3: Wachsende und schrumpfende Mittelstädte in NRW 2015	40
Abbildung 4: Lagen und Funktionen von Mittelstädten	41
Abbildung 5: Die 13 Säulen des qualitativen Denkens	55
Abbildung 6: Die Rolle der Methode innerhalb des Forschungskonzepts	57
Abbildung 7: Schematische Übersicht der Beteiligten im Konversionsprozess	59
Abbildung 8: Auswahlmatrix zu verschiedenen Forschungsstrategien	61
Abbildung 9: Grundmodelle des Fallstudienaufbaus	63
Abbildung 10: Der Fallstudienansatz im Kontext der Forschungsfragen	64
Abbildung 11: Gang der Forschung / Aufbau der Arbeit	71

Teil B

Abbildung 12: Entwicklung der in Deutschland stationierten Soldatenzahl von 1990 bis 1995	92
Abbildung 13: Entwicklung der in Deutschland stationierten Soldatenzahl von 1990 bis 2014	97
Abbildung 14: Regierungsbezirke in NRW	99
Abbildung 15: Freigabe ehemals militärisch genutzter Flächen in NRW (1990 und 2008)	102
Abbildung 16: Die drei Phasen der Konversion	114
Abbildung 17: Stufen der Flächenrückgabe	115
Abbildung 18: Ablaufschema zur Konversionsstrategie	122
Abbildung 19: Der Strukturplan Harewood, Herford	129
Abbildung 20: Strukturkonzept Alanbrooke Kaserne, Paderborn	130
Abbildung 21: Rahmenplan zur Bamberger Konversion	133

Teil C

Abbildung 22: Drei-Sphären-Modell der Stadtentwicklung	186
Abbildung 23: Der Untersuchungsgegenstand des akteurzentrierten Institutionalismus	192
Abbildung 24: Handlungsleitende Faktoren im akteurzentrierten Institutionalismus	193
Abbildung 25: Akteuertypen	195
Abbildung 26: Aufbaustruktur der BI mA	208

Teil D

Abbildung 27: Konversionsbetroffenheit der Regierungsbezirke	250
Abbildung 28: Die kritische Masse der Fallstudienpotenziale in NRW	252
Abbildung 29: Prozess der Fallstudienauswahl anhand weicher Kriterien	253
Abbildung 30: Lage der Fallstudien in Nordrhein-Westfalen	256
Abbildung 31: Flächengliederung der Freiherr-vom-Stein-Kaserne	263
Abbildung 32: Vorgehensweise der Potenzialanalyse Freiherr-vom-Stein-Kaserne	266
Abbildung 33: Strukturkonzept Freiherr-vom-Stein-Kaserne	267
Abbildung 34: Szenario 1	268
Abbildung 35: Szenario 2	269
Abbildung 36: Szenario 4	270
Abbildung 37: Erste Geltungsbereiche der Bauleitplanverfahren Freiherr-vom-Stein-Kaserne	272

Abbildung 38: Gliederung der Liegenschaftsentwicklung Freiherr-vom- Stein-Kaserne Coesfeld	274
Abbildung 39: 65. FNP-Änderung Stadt Coesfeld	277
Abbildung 40: Das Areal Freiherr-vom-Stein-Kaserne im Regionalplan	283
Abbildung 41: Übersichtsplan Princess Royal Barracks	296
Abbildung 42: Grobstrukturelle Nutzungsverteilung der Princess Royal Barracks	304
Abbildung 43: Bestandsstruktur der Kaserne	326
Abbildung 44: Siegerentwurf städtebaulicher Wettbewerb Adam-Kaserne	332
Abbildung 45: Gestaltungsplan zur Umsetzung Bebauungsplan 146 „Adam-Kaserne“	340
Abbildung 46: Das Areal BEM Adam-Kaserne im Regionalplan	348
Abbildung 47: Denkmalgeschützte Blöcke der Adam-Kaserne Soest	349
Abbildung 48: Bestandsstruktur der Kaserne	372
Abbildung 49: Entwicklungsperspektive Gürzenich-Wald-Kaserne	376
Abbildung 50: Das Areal Gürzenich-Wald-Kaserne im Regionalplan	386

Tabellenverzeichnis

Teil A

Tabelle 1:	Durchgeführte Experteninterviews	67
------------	----------------------------------	----

Teil D

Tabelle 2:	Variablen zur Bevölkerungsentwicklung	244
Tabelle 3:	Größeneinteilung der Liegenschaften	246
Tabelle 4:	Bemessung der Lage einer Liegenschaft	247
Tabelle 5:	Übersicht zur Fallstudienauswahl	258
Tabelle 6:	Meilensteine im Konversionsprozess der Freiherr-vom-Stein-Kaserne	280
Tabelle 7:	Akteurrelevanter Dezernatsverteilungsplan Stadt Coesfeld	282
Tabelle 8:	Meilensteine im Konversionsprozess der Princess Royal Barracks	309
Tabelle 9:	Akteurrelevanter Dezernatsverteilungsplan Stadt Gütersloh	311
Tabelle 10:	Meilensteine im Konversionsprozess der BEM Adam-Kaserne	342
Tabelle 11:	Akteurrelevanter Dezernatsverteilungsplan Stadt Soest	345
Tabelle 12:	Meilensteine im Konversionsprozess der Gürzenich-Wald-Kaserne	381
Tabelle 13:	Akteurrelevanter Dezernatsverteilungsplan Stadt Düren	384

Textkastenverzeichnis

Teil A

Textkasten 1: Forschungsfragen 52

Teil B

Textkasten 2: Definition ‚Konversion‘ 80

Textkasten 3: Definition ‚Stadtentwicklung‘ 81

Textkasten 4: Truppenstationierungsrecht 89

Textkasten 5: Definition ‚Präkonversionsphase‘ 118

Teil C

Textkasten 6: Ordnungsmodell zu Leitprinzip 166

Teil D

Textkasten 7: Kriterien der Fallstudienauswahl 248

Textkasten 8: Stammdaten der Freiherr-vom-Stein-Kaserne 264

Textkasten 9: Stammdaten der Princess Royal Barracks 298

Textkasten 10: Stammdaten der BEM Adam-Kaserne 327

Textkasten 11: Stammdaten der Gürzenich-Wald-Kaserne 373

Textkasten 12: SWOT-Analyse Gürzenich-Wald-Kaserne 375

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AEW	Ausschuss für Europa und Eine Welt
AfD	Alternative für Deutschland
AKPol	Ausschuss für Kommunalpolitik
Art.	Artikel
ASB	Allgemeine Siedlungsbereiche
AWEIMH	Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk
AWME	Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
B	Bundesstraße
BAB	Bundesautobahn
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BBodSchV	Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BfD	Bürger für Düren
BFG	British Forces Germany
BfGT	Bürger für Gütersloh
BG	Bürgergemeinschaft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundshaushaltsordnung
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BImAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BImAS	Satzung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BM	Bürgermeister/in
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BPB	Bundeszentrale für politische Bildung
BPlan	Bebauungsplan
BR	Bundesrepublik
BSN	Bereich zum Schutz der Natur
BSLE	Bereich zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIP	Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge
DIP BT	Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages
DM	Deutsche Mark
DSchG NRW	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Landes Nordrhein-Westfalen (Denkschmalschutzgesetz)
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
ebd.	ebenda
EFH	Einfamilienhaus
ELM	Einheitliches Liegenschaftsmanagement
Epl.	Einzelplan

et al.	und andere
EW-RL	Ertragswertrichtlinie
f	folgende
FB	frühzeitige Beteiligung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff	fortfolgende
FFH-Gebiet	Flora Fauna Habitat Gebiet
FluglärmG	Gesetz zum Schutz vor Fluglärm
FNP	Flächennutzungsplan
FORUM	des Forschungsinstituts Region und Umwelt der Universität Oldenburg
frz.	französisch
GEP	Gebietsentwicklungsplan
GG	Grundgesetz
GmbH	Gewerkschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
HFA	Haupt- und Finanzausschuss
HS Mittweida	Hochschule Mittweida
HU Berlin	Humboldt-Universität zu Berlin
i.A.	im Auftrag
IBA	Internationale Bauausstellung
IfRG	Instituts für Regionalforschung Göttingen
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
IMAK	Interministerielle Arbeitsgruppe Konversion
ImmoWertV	Immobilienwertermittlungsverordnung
inkl.	inklusive
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.v.	im Sinne von
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KGSZB	Kommission Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LBG	Landbeschaffungsgesetz
LEP NRW	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (2017)
LKR	Liberal-Konservative Reformer
LPIG NRW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
m	Meter
m ²	Quadratmeter
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, Brandenburg
Mio.	Millionen
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
Mrd.	Milliarden
MWEBWV	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.
MWMEV NRW	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen
MWMT NRW	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen
MSWV Brandenburg	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg

NATO	North Atlantic Treaty Organization
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVA	Nationale Volksarmee
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OWL	Ostwestfalen-Lippe
PEG Ulm	Projektentwicklungsgesellschaft Ulm
pot.	potenziell
PPP	Public Private Partnership
rd.	rund
REG	Regionale
ROG	Raumordnungsgesetz
RVR	Regionalverband Ruhr
RWTH Aachen	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
S.	Seite
SE	Stadtentwicklung
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StN	Stellungnahme
SWOT-Analyse	Stärken(Strength)-Schwächen(Weakness)-Chancen(Opportunities)- Gefahren (Threat)-Analyse
SW-RL	Sachwertrichtlinie
Tab.	Tabelle
UN	United Nations
UWG	Unabhängige Wählergemeinschaft
üNN	über Normal Null
VerbR	Richtlinie der BImA zur verbilligten Abgabe von Grundstücken (Stand 25.November 2015)
VerbRKonv	Richtlinie der BImA zur verbilligten Abgabe von Konversionsgrundstü- cken (Stand 22.April 2015)
vgl.	vergleiche
VHS	Volkshochschule
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung, ausgenommen Bauleistungen
VV BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VW-RL	Vergleichswertrichtlinie
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WE	Wohneinheiten
WertR	Wertermittlungsrichtlinie
z.Zt.	zur Zeit
ZGW	Zentrale Grundstückswirtschaft
ZUE	Zentrale Unterbringungseinrichtung

Teil A

Einleitung

1. Einleitung

Die derzeit erfolgende Welle von Truppenabzügen aus den deutschen Städten und Gemeinden ist in der historischen Entwicklung seit der deutschen Wiedervereinigung längst nicht die erste ihrer Art. Doch trotz der vorhandenen Erfahrungswerte im Umgang mit den komplexen und vielschichtigen Folgeerscheinungen für das städtische Gefüge, stellt der Abmarsch die betroffenen Kommunen vielerorts weiter vor große Herausforderungen. Gleichwohl geht aus jeder Herausforderung auch eine ihr immanente Chance für die Fortentwicklung der bestehenden Stadtstruktur hervor. Wie bereits durch diese erste allgemein gehaltene Annäherung an das Thema der Forschungsarbeit ersichtlich wird, gilt es im ersten Kapitel, die gegenwärtig bestehende und sich noch zuspitzende Problemstellung, die sich durch die Freiwerdung ehemals militärisch genutzter Areale ergibt, aufzuzeigen. Alsdann sind die daraus abzuleitenden Ziele der Arbeit gesondert herauszustellen und exakt auszuformulieren.

Zu Anfang der Arbeit bedarf es der Einordnung dieser wissenschaftlichen Untersuchung in den übergeordneten Zusammenhang der Stadtentwicklungsforschung. Der rahmenbildende Kontext generiert sich dabei aus einem sehr breitgefächerten Themenspektrum mit folglich sehr unterschiedlichen Untersuchungsgegenständen und separaten Forschungssträngen, die sich im Ergebnis allesamt dem Ziel der Erforschung von Prozessen in der und den Auswirkungen auf die Stadtentwicklung widmen. Die nachfolgende Arbeit soll vor diesem Hintergrund einen Beitrag zur Fortschreibung der bestehenden Zweige der akteurtheoretischen Forschung und der Abhandlungen über die Wiedernutzbarkeit freiwerdender Areale innerhalb eines Stadtgebietes leisten. Dabei liegt der Fokus im letztgenannten Themenfeld im Speziellen auf den Herausforderungen und Potenzialen, die sich für die Stadtplanung aus der Entstehung von ehemals militärisch genutzten Arealen (sog. Konversionsflächen) ergeben.

Im Anschluss daran ist es möglich, die hinter dem Ziel stehende Forschungsabsicht Arbeit in das Gesamtbild der Stadtentwicklungsforschung zu integrieren. Dabei bedarf es zunächst, wie aufgezeigt, der expliziten Darstellung des übergeordneten und damit leitenden Forschungsrahmens, um auf diesem Wege die anvisierten Anknüpfungspunkte für diese Arbeit offenzulegen. Gleichzeitig ist der nachfolgende Forschungsbeitrag als ein weiteres Teilchen im großen Puzzle der Stadtentwicklungsforschung zu sehen, an das künftige Arbeiten anknüpfen können und sollen.

Den abschließenden Teil des ersten Kapitels bildet die Aufbaubeschreibung der Arbeit mit einer ersichtlichen Abfolge aus dem mittels theoretischer Grundlagenarbeit gebildeten Fundament und der im weiteren Verlauf darauf aufbauenden konkreten Forschungsarbeit. Gleichzeitig ist in diesem Zusammenhang die methodische Vorgehensweise auf dem Weg zum Abschlussresultat aufzuzeigen und zu begründen.

1.1 Problemlage und Ausgangssituation der Arbeit

Die ursprüngliche Problemlage der Arbeit bezieht sich auf die zunehmende Disparität zwischen schrumpfenden Städten auf der einen und wachsenden Städten auf der anderen Seite. Diese Differenzierung auf zunächst sehr allgemeinem Niveau bildet gleichwohl den Ausgangspunkt der zu leistenden Forschung über potenzielle Chancen in der Stadtentwicklung durch die Überführung ehemals militärisch genutzter Areale in eine zivile Folgenutzung unter dem besonderen Aspekt der Rolle der beteiligten Akteure.

Zur tiefergehenden Spezifizierung widmet sich das folgende Kapitel dabei zunächst der obigen Differenzierung der Status von schrumpfender und wachsender Stadt und im Zuge dessen der Einordnung der Konversionsthematik in diesen Gesamtzusammenhang. Danach ist der Untersuchungsrahmen in dem Sinne festzulegen, dass sowohl eine Einengung des zu betrachtenden Stadtypus als auch eine Begrenzung des räumlichen Untersuchungsraums erfolgt. Abschließend ist die grundsätzliche Rolle von Konversionsflächen in der Stadtentwicklung und damit einhergehend auch die Möglichkeit eines potenziellen Steuerungsansatzes im Sinne der Governance-Perspektive in enger Verbindung mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus in einem ersten überschlägigen Eindruck darzustellen.

1.1.1 Schrumpfende Stadt versus wachsende Stadt

„Städte sind dynamische Siedlungsformen, die einem ständigen Strukturwandel unterworfen sind“ (Fuhrich 2003: 589). Im Gegensatz zu früheren Dekaden der Stadtentwicklung sind die meisten Städte in Deutschland heute zumeist sehr unterschiedlichen Entwicklungslinien ausgesetzt, die je nach Stadt in unterschiedlichen Formen und Intensitäten verlaufen. Anders als noch zur Vorzeit, in der Städte sich durch weitgehend konstante Anstiege der Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft und so durch ein stetiges Wachstum auszeichneten, unterliegen sie heute vielfachen Stagnations- oder sogar Schrumpfungsprozessen. Nur selten und sehr vereinzelt können einige Stadtteile einen Zuwachs genannter Kenngrößen verzeichnen. Oftmals finden diese Entwicklungen von Wachstum und Schrumpfung (Stagnation) innerhalb des Stadtgebietes sogar parallel statt. So ist es möglich, dass ein Stadtteil ein Wachstumsplus erlangt, während ein anderer Stadtteil derselben Stadt mit teils massiven Folgen der Schrumpfungsprozesse umgehen muss. (vgl. Oswald 2004: 12; Prigge 2006: 25; Schubert et al. 2004: 352)

Das Phänomen der schrumpfenden Stadt ist in der Stadtplanung kein neues. Bereits seit den 1970er Jahren ist eine solche Entwicklung in Europa festzustellen. Doch erst mit der Publikation eines Berichts des *BMVBS* über den Strukturwandel in der Wohnungswirtschaft von 2000 gelangte diese Thematik auch in die breite öffentliche Diskussion. (vgl. Website HU Berlin) Die aktuell vorherrschende Form des Schrumpfens ist allerdings eine gänzlich neue und stellt die Planung bei der Bewältigung vor eine schwere Aufgabe, da Schrumpfung erstmals in der Geschichte nicht Folge von Krieg oder Seuchen ist, sondern im Zeitalter des wirtschaftlichen Wachstums und Wohlstandes geschieht. (vgl. Birg 2005: 279)

Hinsichtlich der Beschäftigung mit den Phänomenen der wachsenden und schrumpfenden Stadt bedarf es zunächst einer expliziten Erläuterung bezüglich des Verständnisses über die hier thematisierten Begriffe. Während es sich bei einer Stadt in sehr einfacher Definition um ein Siedlungselement handelt, in dem nicht nur viele Personen leben und arbeiten, sondern welches zudem über besondere Rechte und eine eigene Verwaltung verfügt, bedeutet Schrumpfung allgemein den Verlust, Wachstum hingegen den Zugewinn von Größe. (vgl. Bünting 1996: 1031; Wolf 2005: 1048f)

Wie genau sind diese Explikationen nun auf die stadtplanerische Bezeichnung übertragbar? Während die Fortschreitung städtischen Wachstums allgemein klar ist, müssen zwei wesentliche Prozesse für die Schrumpfung erfüllt werden. Zum einen handelt es sich um die Kombination des demographischen Wandels und der stetigen Abnahme der städtischen Bevölkerungszahl durch hohe Ausmaße von Wanderungsverlusten. Zum anderen definiert sich das Schrumpfen einer Stadt über den zunehmenden Rückgang der örtlichen Wirtschaftskraft. (vgl. Lang 2003: 130f; Website HS Mittweida)

Bei der weiteren Begriffsfestlegung der schrumpfenden Stadt ist nicht außer Acht zu lassen, dass es sich bei den beiden beschriebenen Prozessen lediglich um die Auslöser der Schrumpfung handelt. Im weiteren Verlauf hat der Verlust von Einwohnern und Wirtschaftskraft vielschichtige Auswirkungen auf die Stadtstruktur. Betroffen sind beispielsweise nahezu alle Bereiche der sozialen und technischen Infrastruktur. (vgl. Lang 2003: 107) In der Debatte über schrumpfende Städte sind einige Vertreter jedoch der Ansicht, dass der demographische Wandel und die ökonomische Stagnation bzw. Reduktion als Ausgangspunkte nicht denselben Stellenwert einnehmen. Vielmehr sei auch der wirtschaftliche Abschwung einer Stadt oder Region Folge der demographischen Entwicklung. Entsprechend wird die Zahl der betroffenen Städte in absehbarer Zeit deutschlandweit weiter zunehmen. (vgl. Killisch et al. 2005: 60, 66) Die Schrumpfungen bestimmter Städte vollziehen sich jedoch nicht in gleichmäßiger Form. Primäre Kerngrößen zur Bestimmung der voranschreitenden Entwicklung sind Größenordnung und Geschwindigkeit, in welcher der Schrumpfungsprozess verläuft. (vgl. Lang 2003: 130f)

Der fortschreitende Prozess der schrumpfenden Städte kann also nicht allein auf eine einzige Ursache zurückgeführt werden. Vielmehr beruht er auf dem Zusammentreffen diverser Entwicklungen, von denen einige Kommunen intensiver betroffen sind als andere. Allgemein werden in der Literatur bisher vier wesentliche Auslöser genannt, wobei nicht jede Stadt auch von allen betroffen sein muss:

1. Deindustrialisierung / Privatisierung: Insbesondere die altindustriellen Standorte in Ostdeutschland waren von den zahlreichen Werksschließungen nach der Wende betroffen. Die Folgen sind noch heute teils deutlich auszumachen. Neben räumlichen Auswirkungen durch viele brachliegende Flächen und Industriegebäude wiegt zudem die soziale Komponente schwer. Die problematische Situation der partiell sehr hohen Arbeitslosigkeit, die überwiegend ältere Personen betrifft, wird durch die oft beträchtliche

Abwanderungsquote in die heutigen wirtschaftlichen Aufschwunggebiete im Westen und Süden der Republik noch gesteigert. (vgl. Franz 2008: 279f, 292f; Oswalt 2004: 14f, 274)

Neben der Deindustrialisierung entstanden viele Brachflächen auch durch die Privatisierung der Deutschen Post und der Umsetzung mehrerer Reformen der Deutschen Bahn. Infolge der nun im Vordergrund stehenden Maxime einer betriebswirtschaftlichen Denkweise bei der Unternehmensführung waren umfangreiche Sparmaßnahmen nur eine der Folgeerscheinungen. Durch den Aspekt der Einsparungen wurden vielerorts Betriebsflächen und Einrichtungen aufgegeben und damit den kommunalen Brachflächen zugeordnet. (vgl. Güthling: 2009 16)

2. Suburbanisierung: Diese über den Trend zum Einfamilienhaus definierte städtebauliche Entwicklung vollzog sich in Westdeutschland bereits in den 1960er Jahren. In Ostdeutschland kam es erst nach der deutschen Wiedervereinigung und der Wiedereinführung des privaten Eigentums zu ähnlichen Entwicklungen. Doch auch hier war die Folge die Verlagerung der Wohnstätten und der Versorgungseinrichtungen von den Städten hinaus auf die ‚grüne Wiese‘. Der entstandene Effekt führte in ganz Deutschland zu vergleichbaren Folgeerscheinung. Neben dem generellen Einwohnerverlust der Innenstädte brachte dies eine sozialräumliche Polarisierung, da nur die Wohlhabenden sich den Umzug in ein eigenes Einfamilienhaus leisten konnten, während die weniger Wohlhabenden in den Städten zurückblieben. (vgl. Oswalt 2004: 14f; Website BPB 1)
3. Postsozialistischer Wandel: In der Zeit der DDR entwickelten sich die ostdeutschen Städte in städtebaulicher und gesellschaftlicher Hinsicht nahezu synchron. Diese einheitliche Entwicklung wird daher als „sozialistische Stadtentwicklung“ (Website Universität Osnabrück) bezeichnet. Durch das Ende der DDR-Zeit erlebten die Städte einen tiefgreifenden Wandel. Galt dieser Trend in Westdeutschland bereits vor der Wiedervereinigung als Normalfall, entwickelten sich die Städte des Ostens in sehr differenzierter Weise. In Folge von Kapitalismus und Globalisierung entstand ein dichtes Netz von wirtschaftlich prosperierenden und stagnierenden bzw. schrumpfenden Städten. Die aufkommenden Disparitäten führten in der Folgezeit zu erheblichen Wanderungsbewegungen zwischen einzelnen Städten und Regionen. (vgl. Website Universität Osnabrück)
4. Demographischer Wandel: Auch der demographische Wandel spielt eine prägnante Rolle in der fortlaufenden Entwicklung. Die aktuelle Geburtenrate (1,5 Geburten pro Frau) und die konträre Zunahme der Lebenserwartung führen zu einem deutlichen Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung. (vgl. Oswalt 2004: 14f; Website Destatis 1) Unter Beachtung der in Punkt eins beschriebenen Abwanderung der jungen Personen in die ökonomisch wachsenden Städte wird diese Entwicklung in naher Zukunft zu einer nicht geringen Zahl von überalterten Stadtbevölkerungen führen, für die abwanderungsbedingt die jungen Personen in ärztlichen und Altenpflegespezifischen Berufen

fehlen werden. (vgl. Oswald 2004: 14f) Besonders hart treffen wird diese Entwicklung die ländlichen Regionen sowie kleine Städte speziell in Ostdeutschland. Dagegen können größere Städte das Geburtendefizit noch einige Jahre lang über einen positiven Wanderungssaldo egalisieren. (vgl. Franz 2008: 294)

An dieser Stelle ist unter der Berücksichtigung weitreichender Entwicklungen und Prognosen die oben geführte Auflistung durch die Hinzunahme des Truppenabbaus zu ergänzen. Insbesondere seit Beginn der 1990er Jahre wurden und werden vielerorts bis dato stationierte Militärtruppen in ihrer Größe und räumlichen Ausweitung teils deutlich reduziert. Diese Abzüge bedeuten zunächst nicht selten den Bruchfall militärischer Liegenschaften in den Stadtgebieten. (vgl. MWMEV NRW 2000: 8f; 11) Nach Ende des Zweiten Weltkrieges positionierte die Bundeswehr vielerorts neue Militärstützpunkte, unter anderem vor dem Hintergrund, bis dahin strukturschwache Räume durch die Ansiedlung des Militärs zu stärken. Durch den neuerlichen Abzug der Truppen der Bundeswehr, aber auch der Gaststreitkräfte, entfallen diese strukturstärkenden Ansiedlungen nunmehr und schwächen die betroffenen Kommunen und Regionen dadurch umso mehr. (vgl. Bläser et al 2008: 18) Die Tatsache, dass der Truppenabbau als Ursache einer schrumpfenden Stadt bisher nicht als grundsätzliches Element der skizzierten Hauptgründe gezählt wird, basiert unter Umständen darauf, dass es sich hierbei zunächst nicht um ein verallgemeinerbares Phänomen handelt, sondern nur selektiv Städte betrifft. Damit handelt es sich beim Umgang mit den Folgen des Truppenabbaus zwangsläufig um regional und kommunal auftretende Herausforderungen. Nichtsdestotrotz stellt es die betroffenen Kommunen vor nicht weniger große Probleme. (vgl. ebd.: 14) *Bläser und Klaus* konkretisieren die Folgen der Truppenabzüge dabei wie folgt (vgl. ebd.: 18):

- Veränderung der Bevölkerungsstruktur
- Veränderung der Beanspruchung vorhandener Infrastruktur
- Einflüsse auf das kommunale Gewerbe
- direkte und indirekte Effekte auf die örtliche Beschäftigungsstruktur
- Verlust von Kaufkraft und Rückgang der Nachfrage der regionalen/kommunalen Wirtschaft
- Veränderung der Gemeindesteuer
- Veränderung des örtlichen Bodenmarktes

Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen stehen gerade schrumpfende Städte und Regionen vor weitaus größeren Problemstellungen, da sich die Folgen deutlich stärker auf die lokalen Strukturen auswirken. Die dafür maßgebenden Gründe liegen primär in der oft vorherrschenden peripheren Lage der Städte selbst oder der Lage im städtischen Außenbereich, sodass eine Integration der Flächen in die gesamtstädtische Entwicklung schwer zu vollziehen ist. Auch die ohnehin spärliche Nachfrage und gegebene Strukturschwäche in diesen Räumen leisten ihren negativen Beitrag bei der Suche nach einer zielgerichteten zivilen Nachnutzung. (vgl. ebd.: 18)

Die Freigabe ehemals militärisch genutzter Areale erfolgt seit Beginn der 1990er Jahre, wie im weiteren Verlauf aufzuzeigen ist, schubweise. In der Konsequenz verfügen viele Kommunen bereits über gemachte Erfahrung im Konversionsprozess, also der Zuführung einstiger Militärflächen in eine neue zivile Nachnutzung. Gleichsam werden sie durch unterdessen erarbeitete Abschluss- und Erfahrungsberichte sowie fortlaufend aktualisierte Arbeitshilfen seitens von Bund und Ländern unterstützt. (vgl. Jacoby 2008: 4) Anders als in den ersten Wellen der Truppenabzüge und Konversionen liegt jedoch vielerorts eine bereits bediente Flächennachfrage vor. Dieses Überangebot ist Resultat aus dem Zusammentreffen von brachgefallenen Bahnflächen, Postarealen und ehemals militärisch genutzten Bereichen und stellt in Verbindung mit den rahmengebenden Einflussfaktoren von demografischer und wirtschaftlicher Entwicklung in Ergänzung zu finanziellen Engpässen einer Kommune oftmals ein erhebliches Problem heutiger Stadtentwicklungen dar. (vgl. ebd.: 5)

Die Stadtplanung kann in der schrumpfenden Stadt häufig nur reagieren, da sie die oben genannten politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in keinster Weise beeinflussen oder gar stoppen könnte. Eine Planung im eigentlichen Sinne wird somit nahezu unmöglich. So erhebt sich eine Entwicklungsproblematik, zu der *Göschel* anmerkt: „Weder lokale oder überlokale Planung und Politik noch die Bevölkerung in den [...] schrumpfenden Räumen scheinen in der Lage zu sein, die Potenziale des schrumpfenden Raumes zu nutzen und zu entwickeln.“ (Göschel 2004: 248) Auch im Falle von Konversionsflächen stellt sich die Situation so dar, dass der tatsächliche Abzug der Truppen bereits deutlich vorher bekanntgegeben wird, die Erstellung eines Nachnutzungskonzeptes für die Überführung der Areale in eine zivile Nachnutzung und die tatsächliche Umsetzung des Konzeptes jedoch einen erheblich größeren zeitlichen Aufwand in Anspruch nehmen. (vgl. MWMEV NRW 2000: 8f; 11; Schröter 2002: 33)

Ähnlich der Ursachen von Stadtschrumpfung existiert auch eine sehr vielschichtige Problematik bei dem Versuch der genauen Festlegung der Folgen und deren Ausmaße für ein Stadtgebiet. In diesem Punkt ist zunächst deutlich festzustellen, dass Wachstum und Schrumpfung durchaus gleichzeitig ablaufen können. Der Maßstab dieser Parallelentwicklung kann hierzu fast nach Belieben gewählt werden - sei es zwischen zwei Regionen, Städten, Stadtteilen oder einzelnen Quartieren. Bei Betrachtung der jeweiligen Disparitäten bleibt festzuhalten, dass die wachsende Seite frei dem Ausspruch „Schrumpfen ist Wachstum an anderer Stelle“ (Prigge 2006: 225) mit anhaltender Dauer zunehmend deutlich von der schrumpfenden profitiert. (vgl. Oswalt 2004: 12)

Eine besondere Anfälligkeit für erhöhte Wachstumsraten oder Schrumpfungursachen ist für keine Stadtform auszumachen. Stattdessen sind alle Stadtgrößen gleichermaßen betroffen. Lediglich auf Bundesebene ist eine gewisse Konstante auszumachen. Während insbesondere viele Mittelstädte und ländliche Regionen in Ostdeutschland und einige Mittelstädte im Ruhrgebiet von sinkenden Einwohnerzahlen bei steigender Arbeitslosigkeit betroffen sind, können Städte in Süddeutschland seit längerem einen Aufschwung verzeichnen. (vgl. Franz 2008: 281ff; Matthiesen: 2008: 172)

Komplementär zu den Auslösern der Schrumpfung wird städtisches Wachstum häufig allein mit einem Anstieg der Einwohnerzahl konnotiert. Einige wachsende Städte brechen aus diesem Denkmuster aus und versuchen, über die gezielte Förderung der heimischen Wirtschaft Arbeitsplätze und damit bestenfalls auch die Zunahme von Einwohnern zu generieren. (vgl. Menzel 2004: 59) Folglich handelt es sich sowohl bei einem Wachstum als auch bei einer Schrumpfung um die enge Verknüpfung von Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft. Diese beiden Indikatoren werden zwar immer auch ergänzt von weichen Eigenschaften wie etwa Bildungs-, Kultur- oder Sportangeboten, bleiben jedoch die bestimmenden Einflussgrößen.

Anders als mit dem Terminus der wachsenden Stadt als positive Entwicklung wird der Begriff der schrumpfenden Stadt oftmals als negativ behaftet assoziiert. (vgl., Schubert et al. 2004: 352) Ohne Frage sind die genannten Entwicklungen nicht durchweg negativ zu betrachten. Vielmehr handelt es sich dabei um einen Prozess, der zwar die genannten Probleme, aber auch Chancen für die Stadtentwicklung birgt. (vgl. Oswalt 2004: 14, 274; Schlomka 2005: 92; Website MIL Brandenburg S. 2) Trotz Schrumpfung ist aber insbesondere die über den in § 1 ROG postulierte Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen zu wahren und wachsende Disparitäten zu verhindern. In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch bereits seit Beginn der 1980er Jahre die zunehmend lauter werdende Frage: „Bedeutet Stadtschrumpfung nur Benachteiligung“ (Göschel 2004: 240), was für eine unbedingte Neubewertung des Terminus der Gleichwertigkeit sprechen würde, „oder bietet sie Ansatzpunkte einer alternativen Stadt“ (Göschel 2004: 240), in der eine Herstellung von Gleichwertigkeit ebenso erfolgen kann? (vgl. ebd.: 240)

So muss Schrumpfung nicht zwangsläufig als auswegloser Missstand gesehen werden. Vielmehr führt die Abnahme der Bevölkerungszahl, aufgrund der Abzüge militärischer Truppen, die Freiwerdung ehemals militärisch genutzter Flächen und die durch Fortzug der Angehörigen und Zivilbeschäftigten bedingten steigenden Gebäude- und Wohnungsleerstände auch zu bisher ungeahnten Möglichkeiten. So muss die Stadtplanung wohl die bestehenden städtebaulichen Leitbilder und Konzepte überdenken. Bisher zielten diese nur auf den Umgang mit steigenden Leerständen ab. (vgl. Oswalt 2004: 13; 14) Das Leitbild der ‚Kompakten Stadt‘ ist nach Hesse unter Schrumpfungsbedingungen nicht mehr aktuell. Vielmehr müsse es mit anderen Leitbildern, etwa jenem der perforierten Stadt, kombiniert werden. Zudem ist er der Ansicht, dass die Konzentration nun der Aufwertung der Städte für alle Bevölkerungsgruppen gelten muss. (vgl. Hesse 2006: 180ff)

Sind Brachfall und Rückbau für einige noch als Mangel anzusehen, führt er unter anderem für *Doehler-Behzadi* zu weiteren Aufwertungsmöglichkeiten der Städte. Ihrer Ansicht nach könnten durch den vereinzelt Gebäudeabbau neue Aufwertungen in Form von Auflockerungen, Ausbauten zu Luftschneisen, Parkplätzen, Grünflächen oder Spielplätzen erfolgen. (vgl. Doehler-Behzadi 2006: 214f) Bei großflächigen Gebäudedemontierungen, wie beispielsweise von ehemals militärisch genutzten Gebäuden, ist es aber auch möglich, die freiwerdende Fläche mit Neubebauungen zu besetzen. Da auch Einkaufszentren und andere Versorgungseinrichtungen zurück in die Innenstädte verlagert werden können, würde dies die Zersiedlung und

Suburbanisierung bremsen respektive in Richtung der Innenstädte umschwenken. Auf diesem Wege führt die Entwicklung zu einer nachhaltigen Aufwertung der städtischen Zentren in sozialer, ökonomischer, aber auch ökologischer Hinsicht. (vgl. Prigge 2006: 228)

Insgesamt ergeben sich auf den ersten Blick eine Vielzahl von Chancen, die im weiteren Verlauf der Arbeit noch deutlicher herauszustellen sind. Ferner gilt das Augenmerk der Einzelfallbetrachtung, da es gilt, dass Chancen auch dahingehend zu differenzieren sind, ob es sich bei der vom Militärabbau betroffenen Kommune um eine bis dato wachsende oder schrumpfende Stadt handelt.

1.1.2 Der Stadttypus ‚Mittelstadt‘ im Untersuchungsraum NRW

Die derzeit stattfindenden Diskussionen über die Trends und Prognosen der Stadtentwicklung konzentrieren sich zumeist auf die größeren Städte. Parallel hierzu liegt auch das Augenmerk der Stadtforschung vornehmlich auf den Entwicklungen der Großstädte und Metropolen. (vgl. Baumgart 2004: 7; Bojarra-Becker et al. 2017: 3) Diese vermeintliche Fokussierung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch Klein- und Mittelstädte vor unterschiedlichsten Problemen und Herausforderungen stehen. (vgl. Bojarra-Becker 2017: 3) So ist etwa der Stadttypus der Mittelstadt derzeit besonders von Schrumpfungsprozessen betroffen. (vgl. Flacke 2004: 29) Auch liegen der Grad der Betroffenheit und die Herausforderungen, die sich anhand der Schrumpfung ergeben, deutlich höher als dies etwa bei Großstädten der Fall ist. Exemplarisch sind Mittelstädte zu nennen, die trotz abnehmender Bevölkerungszahlen die ihnen zugesprochene zentralörtliche Funktion gegenüber ihrem Versorgungsbereich einnehmen müssen. (vgl. Baumgart 2004: 7; Bojarra-Becker et al. 2017: 3) Vor diesem Hintergrund bemängelten *Hall et al.* bereits vor geraumer Zeit die fehlende Forschungsarbeit zum Stadttypus der Mittelstadt, obwohl diesem angesichts der weiter zu erörternden Situation eine deutlich höhere Bedeutung zukommen sollte. (vgl. Hall et al. 2006: 5f)

Den Problemen und Herausforderungen stehen jedoch auch klare Chancen und Potenziale gegenüber. Im Vergleich zu anderen Stadttypen wird Mittelstädten oft eine höhere Lebensqualität zugesprochen. (vgl. Baumgart 2004: 9; Flacke 2004: 30) Zudem wird ihnen nach *Flacke* „eine besondere Rolle bei der Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung zugeschrieben, da die dort vorhandenen gemischt genutzten Strukturen eher dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung entsprechen, und das bürgerschaftliche Engagement und Identifikationspotenzial in der Regel höher einzuschätzen ist“ (Flacke 2004: 30). Diese Potenziale gilt es zu nutzen, um einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung gerecht zu werden.

Eine der prägendsten Folgen der Schrumpfungsprozesse ist die Intensität des ohnehin bestehenden Wettbewerbs zwischen den Städten um Bewohner, Wirtschaftskraft, kulturellem Angebot und vielem mehr. Da der Typus der Mittelstadt eine durch Schrumpfungsprozesse am meisten betroffene Stadtform ist, kommt ihrer Stärkung künftig eine besondere Rolle zu, um sie in der fortlaufenden Konkurrenz der Städte untereinander wettbewerbsfähig zu halten. (vgl. Hall et al. 2006: 5f; Zirbel 2012: 16; Website DStGB)

Vor dem Hintergrund der weiteren Forschungsarbeit ist zunächst zu klären, worin Mittelstädte definiert sind. Eine genaue Abgrenzung der Klasse der Mittelstädte in der Gesamtheit aller Städte erscheint zunächst keine leichte Aufgabe. Innerhalb der gängigen Literatur ist eine Vielzahl von quantitativen und qualitativen Abgrenzungskriterien aufgeführt, die eine Mittelstadt als solche charakterisieren. (vgl. Bojarra-Becker et al. 2017: 4; Leimbrock et al. 1991: 51) Je nach Kriterium können einige Orte dabei als Mittelstadt gezählt werden, bei der Bewertung auf Basis anderer Kriterien wiederum nicht. (vgl. Leimbrock et al. 1991: 51)

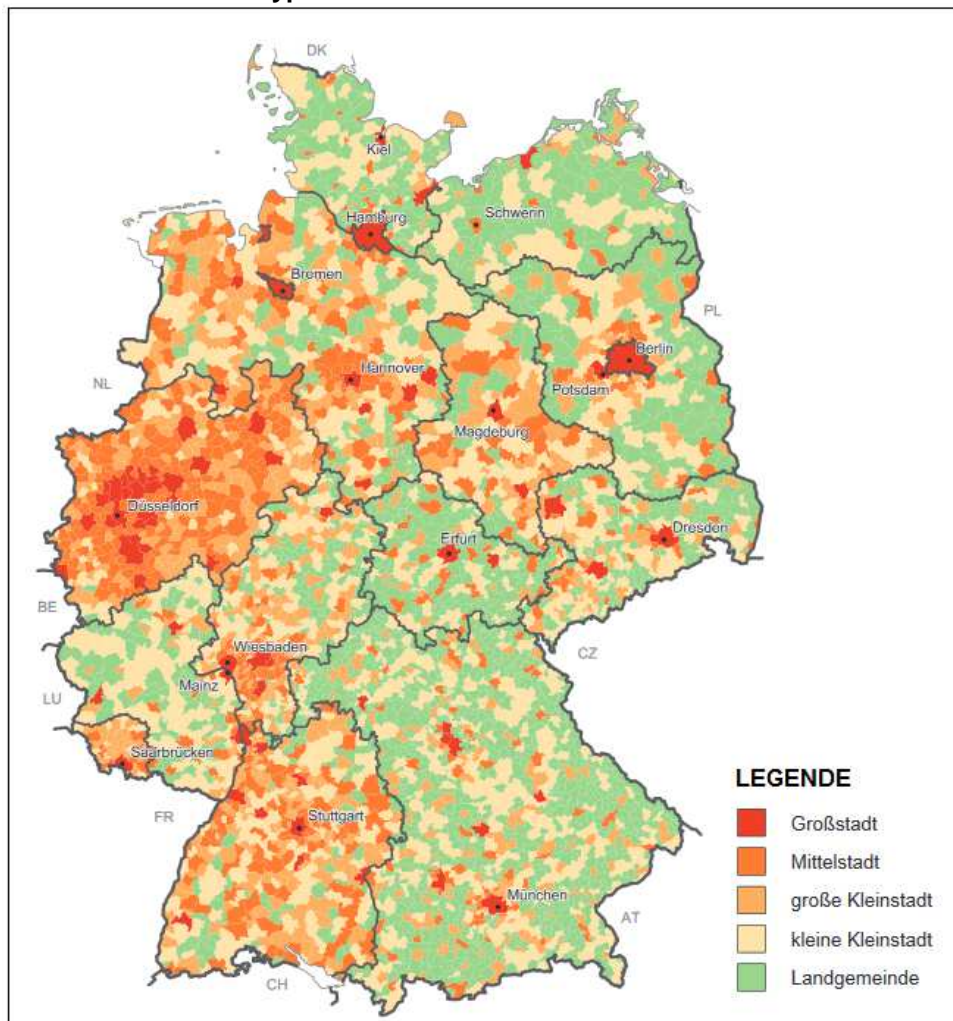
In erster Linie erscheint eine Unterteilung der Städte anhand ihrer Einwohnerzahl als naheliegender Klassifizierung. Dabei handelt es sich ausdrücklich nicht um das Alleinstellungskriterium zur Einteilung von Städten in das urbane Abstufungssystem. Es wird bereits in Bezug auf die Einordnung von Städten anhand der Einwohnerzahl deutlich, dass hier differente Angaben über diese Werteeinteilungen von unterem und oberem Abgrenzungswert existieren. (vgl. Köpplé et al. 1977: 14; Leimbrock et al. 1991: 51).

Leimbrock und Roloff erwägen, dass die genannten Werte bei der Orientierung an den reinen Städten ohne eine Berücksichtigung der Nebenzentren und Einzugsbereiche bei 40.000 und 50.000 Einwohnern respektive 150.000 bis 160.000 Einwohnern liegen sollte. (vgl. Leimbrock et al. 1991: 51f) Allerdings verweisen sie, wenn auch mit der Frage zur bestehenden Gültigkeit, darauf, dass die offizielle deutsche Statistik der Städte den Rahmen auf 20.000 und 100.000 Einwohner festsetzt (vgl. ebd.: 51). Sich den letztangeführten Werten anschließend, verweisen *Köpplé und Schwantes* auf die bis heute anerkannte Definition von Mittelstädten auf Grundlage des ‚*Institut International de Statistique*‘ des Jahres 1887. In dieser wird die Mittelstadt ebenfalls als Gemeinde mit einer Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern deklariert. Sie geben ebenfalls zu bedenken, dass eine solche Einteilung allein basierend auf der numerischen Einwohnerzahl nicht mehr der gängigen Praxis entspricht. Vielmehr sollten bei der Betrachtung auch strukturelle und funktionelle Identifikationskriterien miteinbezogen werden. (vgl. Köpplé et al.: 1977: 14)

Diesen Gültigkeitszweifel nimmt *Blotevogel* auf und bezeichnet die bis dato gängigen Grenzwerte als „weitgehend überholt“ (Website Universität Wien, S. 5). Im Zuge dessen rät er, die Mittelstadt in Bezug auf ihre Einwohnerzahl zwischen den Grenzwerten von 40.000 und 200.000 Einwohnern zu sehen. Gründe dieser Werteverchiebung sind seiner Ansicht nach die Industrialisierung, die steigende Urbanisierungsrate sowie die Reform der kommunalen Neugliederung, die eine Neubewertung der Gegebenheiten seit 1887 erforderlich machen. (vgl. Website Universität Wien, S. 5) Da es sich hierbei jedoch allein um einen Versuch der Anpassung an heutige Gegebenheiten handelt, basiert die Definition der Mittelstadt im weiteren Verlauf dieser Arbeit auf den ursprünglichen Grenzwerten von 20.000 (Untergrenze) und 100.000 (Obergrenze) Einwohnern. Dies engt die Zahl der in der späteren Untersuchung heranziehbarer Fallbeispiele zwar deutlich ein, bedeutet jedoch auch, dass die amtlichen Statistiken, die ebenfalls auf den ursprünglichen Werten basieren, weiter als aussagekräftige Quellen angeführt werden können.

Das *BBSR* als Bundesinstitut unterscheidet in seinen Statistiken über Städte und Gemeinden ebenso zwischen den Kategorien der Groß-, Mittel- und Kleinstädte sowie den Landgemeinden. Die hier im Zentrum stehende Mittelstadt wird dabei in der Abgrenzungskategorie der Bevölkerungsgröße als Gemeinde zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern dargestellt. Gleichzeitig erfolgt eine weitergehende Differenzierung in sogenannte kleine und große Mittelstädte. Während erstgenannte Kategorie die Gemeindegrößen zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner umfasst, trifft die Bezeichnung der großen Mittelstadt auf die Größenordnung von 50.001 bis 100.000 Einwohnern zu. (vgl. Website BBSR 1)

Abb. 1: Städte- und Gemeindetypen in Deutschland



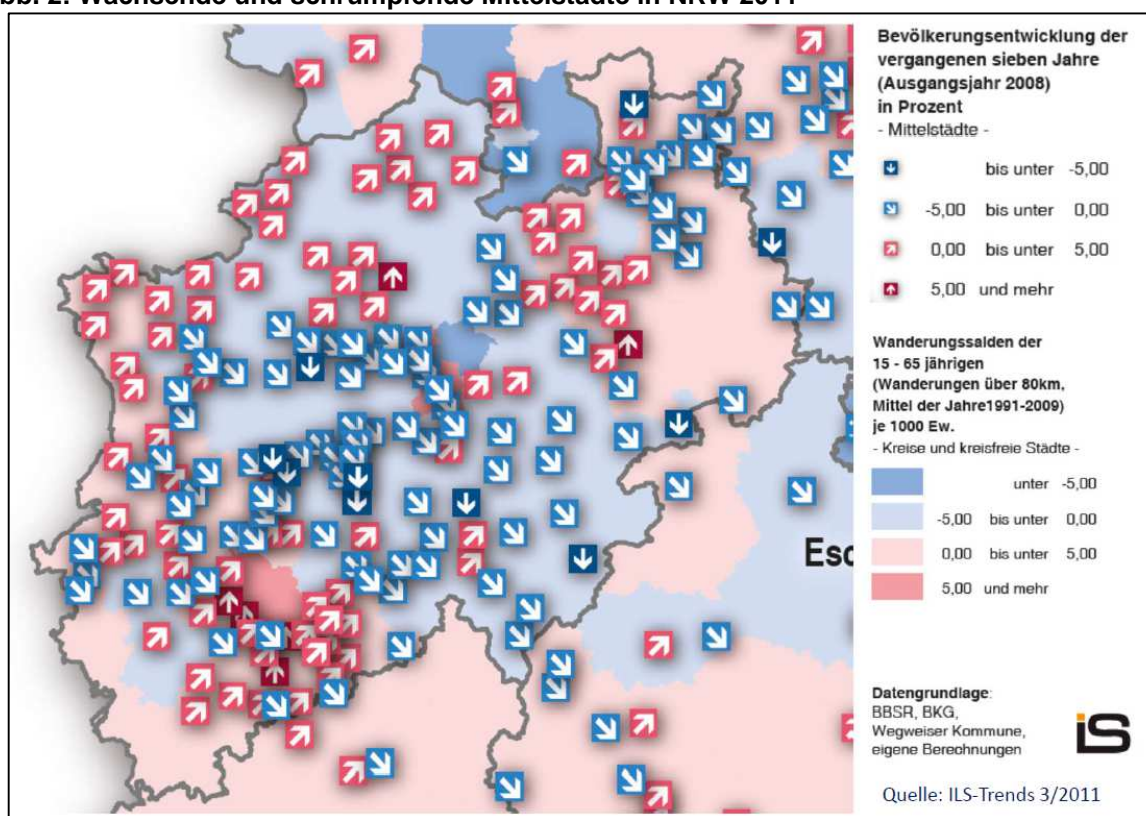
Quelle: Website BBSR 2

Die Übertragung des Parameters der Bevölkerungszahl als quantitative Messgröße auf das Bundesgebiet verdeutlicht, dass insbesondere NRW in seinem dichten Städtenetz und seiner hohen Agglomerationsrate über sehr viele Mittelstädte verfügt. Vor diesem Hintergrund erscheint die Auswahl des Landes als Suchstandort für von Konversion betroffene Mittelstädte prädestiniert. Für die zu erbringende Untersuchung der Chancen von Konversionen für eine jeweilige Stadtentwicklung ist der räumliche Untersuchungsrahmen an dieser Stelle also auf

die Mittelstädte in NRW festzulegen. (vgl. Matthiesen 2008: 172; Franz 2008: 281ff) Dies beruht auch auf der statistischen Erhebung des *IT.NRW*, wonach im Jahr 2012 rund 41,2%, also mehr als ein Drittel der nordrhein-westfälischen Bevölkerung, in Mittelstädten lebte. (vgl. Website *IT.NRW* 1) Gleichzeitig ist für jene Städte ein leichter Trend der Reurbanisierung¹ auszumachen, der jedoch nicht auf alle Städte gleichermaßen zutrifft. (vgl. Website Universität Wien, S. 7f) Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der räumlichen Verteilung der wachsenden und schrumpfenden Mittelstädte in NRW wider, welche die Ansässigkeit der gewinnenden und verlierenden Städte auch anhand regionaler Häufungen verdeutlicht. (vgl. ebd.)

Dazu führte das *ILS* bereits im Jahr 2011 eine Untersuchung durch, deren Ergebnis die räumliche Verteilung der wachsenden und schrumpfenden Mittelstädte in NRW zeigt. Eine der Hauptaussagen der Abbildung besteht für den Betrachtungszeitraum darin, dass die wachsenden Mittelstädte angefangen im Bereich der Rheinschiene über das Münsterland hin bis in die Region Ostwestfalen reichen. Die schrumpfenden Mittelstädte liegen dagegen vornehmlich im Bereich Lippe, insbesondere aber auch im Ruhrgebiet und dem Sieger- und Sauerland.

Abb. 2: Wachsende und schrumpfende Mittelstädte in NRW 2011

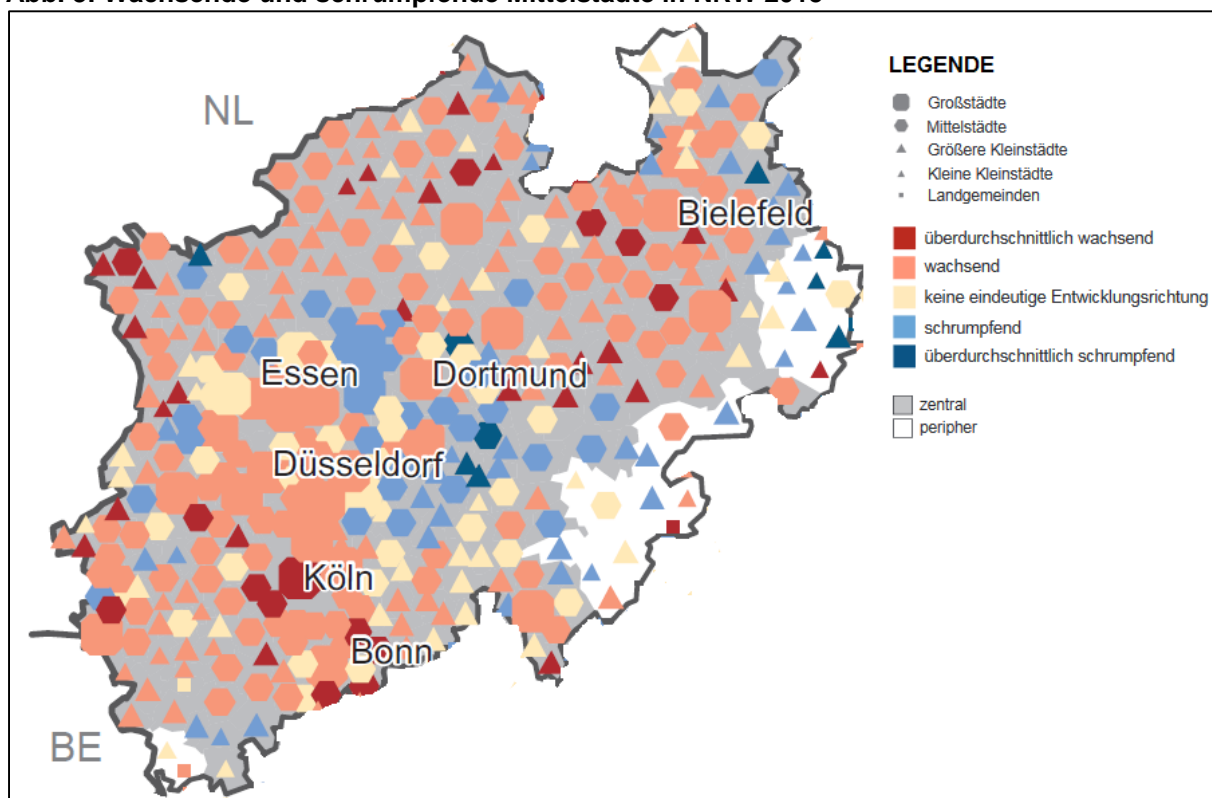


Quelle: Website Universität Wien, S. 9 nach Website ILS-Trends 3/2011

¹ Reurbanisierung: Der Begriff der Reurbanisierung bezeichnet allgemein eine spezifische Wanderungsbewegung innerhalb gewisser Raumtypen. Hierbei profitieren insbesondere die Kernstädte durch eine wanderungsbedingte Zunahme von Einwohner- und Beschäftigtenzahl. Gründe für diese derzeit noch kontrovers diskutierte Entwicklung liegen in der steigenden Tertiärisierungsrate und dem Prozess der zunehmenden Gentrifizierung. Die Reurbanisierung bezieht sich heute vor allem auf einzelne Stadtquartiere, die aufgrund städtischer Entwicklungen ihre Attraktivität steigern können. (vgl. Siedentop 2008: 194f; Website BMVBS)

Wachstum und Schrumpfung sind ihrerseits langwierige Prozesse und damit nicht anhand einer kurzfristigen Datenerhebung auszumachen. Das *BBSR* führte dazu die zuvor herausgestellten Untersuchungen fort und stellt die Ergebnisse über die Abbildung 3 dar. Im Vergleich der beiden Darstellungen verstetigt sich das Bild der räumlichen Verteilung der schrumpfenden und wachsenden Mittelstädte in NRW. Die schrumpfenden Agglomerationen konzentrieren sich vornehmlich in den Regionen des mittleren Ruhrgebietes und in der südlich an das Ruhrgebiet angrenzenden Region. Im Ballungsraum Köln sowie im Münsterland und im Übergang zur Region Ostwestfalen bestehen dagegen sogar einzelne Kommunen, die über ein überdurchschnittliches Wachstum verfügen.

Abb. 3: Wachsende und schrumpfende Mittelstädte in NRW 2015



Quelle: Website BBSR ³²

Neben der rein quantitativen Einwohnerzahl zählen zu den Merkmalen der Mittelstadt auch der Grad der Tertiärisierung sowie solche der Funktion, Struktur und Entwicklung (vgl. Leimbrock et al. 1991: 52; 54). Gemeint sind dabei vor allem der Ausprägungsgrad des Dienstleistungssektors sowie die Fähigkeit der regionalen Versorgung. In diesem Zusammenhang kommt auch der Lage einer Stadt in Bezug zur übergeordneten räumlichen Betrachtungsebene eine determinierende Bedeutung zu. Bezogen auf NRW untergliedert *Kunzmann* die Klein- und Mittelstädte im Bundesland in insgesamt sechs unterschiedliche Typen (vgl. Kunzmann 2002: 32ff):

- traditionell industriell orientierte Klein- und Mittelstädte,

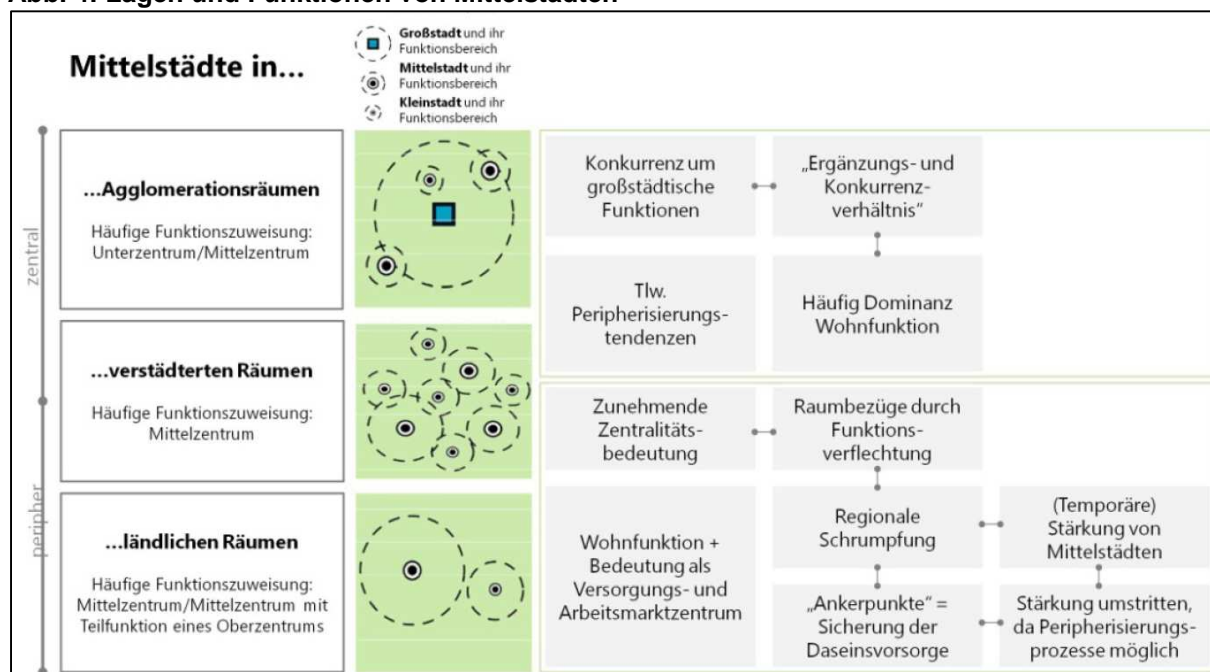
² siehe auch die interaktive Anwendung zu wachsenden und schrumpfenden Städten über Website BBSR GIS. Online abrufbar unter: <https://gis.uba.de/mapapps/resources/apps/bbsr/index.html?lang=de>

- zunehmend von Logistikaktivitäten dominierte Städte am Rande der Metropolregion Rhein-Ruhr,
- rasch wachsende, aber wenig profilierte Kleinstädte am Rande der Verdichtungsregionen,
- wohlhabende kleine Städte am Rande der großen Städte,
- von Kultur- und Freizeitaktivitäten geprägte Städte im ländlichen Raum und
- Klein- und Mittelstädte in ländlich geprägten Räumen.

Das qualitative Charakteristikum der Lage und den damit verbundenen spezifischen Rahmenbedingungen können zu einem gewissen Grad als Leitlinie der jeweiligen Stadtentwicklung angesehen werden. Gleichzeitig ergeben sich so bestimmte Chancen und Potenziale für die jeweilige Entwicklung. Allerdings werden so auch Erfordernisse und in Teilen Risiken vorbestimmt. (vgl. Flacke 2004: 33)

Ein Spezifikum, das sich aus der Lage einer Stadt im gesamträumlichen Kontext ergibt, ist die durch die Raumordnung vorgesehene Funktion einer Mittelstadt. Hierbei handelt es sich primär um den Entwicklungsschwerpunkt und die Entlastungsaufgabe. (Blotevogel 2005: 1309) Mittelstädte charakterisiert, dass sie im Sektor der Dienstleistungen mehr Beschäftigte als im Bereich der Landwirtschaft vorweisen können (vgl. Hotzan 1994: 54). Gleichzeitig übernehmen sie insbesondere in ländlichen Räumen die Aufgabe der regionalen Versorgung und des Entwicklungsschwerpunktes. (vgl. Köpple et al. 1977: 14; Langhagen-Rohrbach 2005: 29) Dementsprechend dienen sie als zentraler Ort für umliegende, kleinere Gemeinden und nehmen einen wichtigen Part in der örtlichen und überörtlichen Daseinsvorsorge ein.

Abb. 4: Lagen und Funktionen von Mittelstädten



Quelle: Werring 2016: 36

An zweiter Stelle gebührt ihnen die Funktion der Entlastung der Verdichtungsräume. Heute ist ein zunehmendes Wachstum von Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahl vielerorts nicht mehr

zu erwarten. Eine Stagnation oder ein Bevölkerungsrückgang führt unweigerlich zu einem steigenden Wettbewerb der Kommunen um Einwohner und Ansiedlungen von arbeitsplatzschaffenden Unternehmen. (vgl. Köpple et al. 1977: 15) Letztgenannte Funktion tritt angesichts der aktuellen Entwicklungen, insbesondere bezogen auf die Folgen des demografischen Wandels, allerdings zunehmend in den Hintergrund. In dieser Konkurrenzsituation kann die gezielte Umnutzung ehemals militärisch genutzter Areale und die damit potenziell einhergehende Attraktivierung der Stadt als wichtiges Element gesehen werden. (vgl. ebd.: 16)

Werring führt die zuvor erörterten Komponenten zusammen und schlägt neben der rein quantitativen Unterteilung eine Differenzierung der Städte anhand deren Lage im Raum und der ihnen zukommenden Stadt-Umland-Beziehung vor. Als Kriterien nennt sie dabei die Zentralität, die regionalplanerische Funktionszuweisung sowie die Lage innerhalb der bereits zuvor genannten verschiedenartigen siedlungsstrukturellen Raumtypen. (vgl. Werring 2016: 37)

Neben den Abgrenzungsparametern von Größe, Lage und zentralörtlicher Funktion kommt diesem Stadttypus im Vergleich zu Großstädten auch eine akteurbezogene Besonderheit zu. Anders als in Großstädten weisen Mittelstädte oft nur geringe Gesamtressourcen für Planungs- und Verwaltungsaufgaben auf. (vgl. Flacke 2004: 29; Zirbel 2012: 20) *Zirbel* führt aber auch aus, dass gerade in Mittelstädten die erforderlichen Kommunikationswege zwischen der politischen und der Verwaltungsebene oft deutlich kürzer sind. Allerdings begründet die „Verwobenheit über gemeinsame Mitgliedschaften, über nachbarschaftliche und freundschaftliche Kontakte“ (Zirbel 2012: 20) gleichermaßen Chancen und Risiken für die jeweilige Stadtentwicklung, da die „vor allem in sehr kleinen Verwaltungen fast ‚familiären‘ Verhältnisse“ (ebd.) zu Entscheidungen führen können, die „nicht immer von sachlichen Erfordernissen geprägt“ (ebd.) sind. (vgl. Zirbel 2012: 20)

Die aus Gründen der erforderlichen Sparsamkeit bestehenden kleinen Verwaltungen führen ferner dazu, dass kommunale Planungen und Entscheidungen auf wenigen Schultern lasten. (vgl. Baumgart 2004: 8) Weitere Restriktionen der kleinen mittelstädtischen Verwaltungen bestehen in der nicht möglichen Erstellung von mittel- bis langfristigen Planungsleitlinien. Stattdessen erfordert die Bearbeitung des täglichen Geschäfts die gänzliche Aufmerksamkeit der Mitarbeiter. Auch die Planungen selbst werden „entweder höchst informell oder routiniert formal behandelt“ (Baumgart 2004: 7), was zur Folge hat, dass eine möglicherweise erforderliche Weiterentwicklung der angewandten Planungspraxis und eine Abkehr von langjährigen, aber mittlerweile überholten, Routinen nicht erfolgt. (vgl. Baumgart 2004: 8; Zirbel 2012: 20) Diese Handlungsweisen könnten im weiteren Verlauf eine bedeutende Rolle innerhalb der hier im Fokus stehenden Untersuchung darstellen.

Insgesamt ergibt sich aus den präsentierten Inhalten eine im weiteren Verlauf zugrunde zu legende Definition der Mittelstadt, die insbesondere bei der Auswahl der Fallstudien zu beachten ist. Eine Mittelstadt ist demnach eine Stadt mit einer Größe zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern und einer zentralörtlichen Versorgungsfunktion für ihren umliegenden Raum. Vor diesem Hintergrund sind unter Hinzunahme weiterer noch zu benennender Auswahlkriterien

mehrere repräsentative Städte als Fallstudien auszuwählen. Innerhalb dieser Kommunen sind alsdann die spezifischen Chancen der Konversion herauszustellen.

1.1.3 Konversionsflächen in der Stadtentwicklung

Die Konversion ehemals militärischer Liegenschaften in eine zivile Nachnutzung ist von erheblicher Bedeutung für die Stadtentwicklung der betroffenen Kommunen. Gleichzeitig erzeugt der Prozess in seiner Gesamtheit aber auch einen erheblichen kommunalen Handlungsbedarf. Nichtsdestotrotz wird sie vielerorts zunächst grundsätzlich als Chance wahrgenommen. (vgl. BMVBS 2013: I; Tilkorn 2005: 649) Vor diesem Hintergrund widmet sich der nachfolgende **Teil B** der Thematik zur expliziten Definition der Termini von Konversion und Stadtentwicklung. Zum jetzigen Zeitpunkt der Einführung über die grundsätzliche Beschreibung der Rolle von Konversionen in der Stadtentwicklung gilt es zunächst nur einen kurzen, aber prägnanten Umriss der Gesamtthematik zu skizzieren.

Die Abnahme von Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft, also der beschriebene ureigene Kern der schrumpfenden Stadt, basiert in vielen Kommunen unter anderem auch auf dem sich bereits seit Beginn der 1990er Jahre vollziehenden Abbau der stationierten Truppen der Bundeswehr und der Gaststreitkräfte. Die durch sich verändernde politische Rahmenbedingungen bedingte Neuausrichtung der Truppenstärke und Standortquantität führt im Ergebnis bereits seit der deutschen Wiedervereinigung zu einer fortlaufenden Reduzierung der Truppen und zu einer wachsenden Zahl von aufgegebenen Standorten. (vgl. Tilkorn 2005: 650)

Der Abzug der Streitkräfte bedeutet zudem den Bruchfall vieler ehemaliger Kasernen und anderer militärischer Liegenschaften im Stadtgebiet. In jüngster Vergangenheit beziffert die Bundeswehr die Zahl der in Deutschland bestehenden Militärstandorte auf insgesamt 394 in 2011. Hinzu kommen zahlreiche Stützpunkte, die von ausländischen Streitkräften genutzt werden. Infolge des weiterhin aktuellen *Bundeswehrstationierungskonzepts* aus dem Jahr 2011 fallen durch die hiesigen Berechnungen allein 130 Standorte der Bundeswehr einer Schließung zum Opfer, sodass zukünftig bundesweit noch 264 Standorte weitergeführt werden. Diese Reduktion ist gleichbedeutend mit dem Abbau von bis zu 84.000 Dienstposten bis zum endgültigen Abschluss der Maßnahmen zur Neustrukturierung. (vgl. MWMEV NRW 2000: 8f; 11)

Der heutige Grad der Betroffenheit des Bundeslandes NRW durch vorbestimmte Truppenabzüge ergibt sich aus der additiven Analyse der im *Stationierungskonzept* von 2011 gemachten Aussagen zum Abbau bundeswehreigener Standorte in Verbindung mit den aktuellen und zukünftig zu erwartenden Entwicklungen der ausländischen Einheiten im Land. Für NRW sieht das Konzept eine Reduktion um acht Standorte vor, was gleichbedeutend mit dem Abfall der Dienstpostenzahl von 36.600 auf dann noch 26.800 ist. (vgl. BMVg 2011: 33; MWMEV NRW 2000: 8f, 11; Website DIP 1) Nach Abzug der zu schließenden und wesentlich zu reduzierenden Standorte wird die Bundeswehr künftig noch an 33 Standorten in NRW stationiert sein. (siehe BMVg 2011: 33)

Ergänzend zu den genannten acht Kommunen, die den Wegfall deutscher Bundeswehrstandorte städtebaulich und strukturpolitisch kompensieren müssen, kommen weitere 19 Standorte, in denen derzeit noch ausländische Streitkräfte stationiert sind. Diese werden jedoch bis spätestens 2022 komplett abgezogen. (vgl. Website Welt; Website Bundeswehr Journal)

Die oben aufgeführten Werte bilden dabei lediglich die Spitze des Eisbergs des fortlaufenden Truppenabbaus. Die Zahl der freigegebenen militärischen Liegenschaften in NRW beläuft sich seit 1990 auf insgesamt rund 12.000 ha (Stand: 2009) mit steigender Tendenz. Analog zum aufgeführten Phänomen der schrumpfenden und wachsenden Städte, erzeugt auch die kommunale Betroffenheit durch Standortschließungen sehr unterschiedliche Grade in differenten Regionen. Sind viele Kommunen nicht oder nur kaum vom Truppenabzug berührt, werden in anderen Städten bis zu 10% ihrer gesamten Katasterfläche frei. (vgl. Hiller 2001: 610; MWMEW NRW 2000: 8; Tilkorn 2005: 649f; Wuschansky 2009: 141).

Neben dem Freiwerden vieler Flächen sind mit dem Abzug der Streitkräfte auch deutliche strukturpolitische Auswirkungen auf unterschiedlichsten Ebenen verbunden. Neben dem Wegzug der stationierten Soldaten und dem damit einhergehendem Bruchfall der Liegenschaften, vollzieht sich auch eine nicht zu unterschätzende Kettenreaktion durch den gleichzeitigen Wegzug von Angehörigen und Zivilbeschäftigten aus dem Stadtgebiet. Die Folgen sind unter anderem sinkende Kaufkraft und leerstehende Wohnungen (vgl. Müller 2013: 28; Wuschansky 2009: 141). Nicht selten führen die Nebenerscheinungen des Truppenabzugs zu städtebaulichen Missständen in betroffenen Stadtgebieten. Ebendiesen negativ wahrgenommenen Folgeaspekten gilt es mit Hilfe der Konversion entgegenzuwirken. (vgl. Oswald 2004: 14, 274; Schlomka 2005: 92; Tilkorn 2005: 649)

Unter den dargelegten Herausforderungen für nordrhein-westfälische Mittelstädte wird die Konversion in diesem Zusammenhang oft als Chance für die weitere Stadtentwicklung bezeichnet. (vgl. BMVBS 2013: V; MWMT NRW 1991: 49f; MWMEV NRW 2000: 16) Die Freigabe der Flächen stellt immer eine Entwicklungsoption in der Stadt dar. Die Ausgestaltung dieser Option basiert jedoch insbesondere auf der Frage nach einer bestehenden Nachfrage nach neuen städtebaulichen Entwicklungsarealen. (vgl. BMVBS 2013: 4; Tilkorn 2005: 649; Website MIL Brandenburg) Gleichwohl nimmt die Entwicklung des ‚gewonnenen‘ Arealen einen hohen Stellenwert in der kommunalen Bearbeitung und der fortführenden Nachnutzungssuche ein. (vgl. Website MIL Brandenburg)

Wie an dieser Stelle bereits ersichtlich, wird in vielen Quellen darauf verwiesen, dass es sich bei der Konversion um eine Chance für die nachhaltige Stadtentwicklung handelt. Dazu wird aber ebenso deutlich, dass sich der Begriff der ‚Chance‘ nicht in einheitlicher Form darstellen lässt, sondern einzelfallspezifisch zu untersuchen ist, um so zu eruieren, wie weit das Spektrum der Chance wirklich reicht und ab welcher Entwicklung tatsächlich die Rede von einer genutzten Chance sein kann. Alsdann werden die Konversionsprozesse innerhalb der Kommune zu erheblichen Ressourceneinsatz, sei es in personeller und materieller Hinsicht, führen. Der Stellenwert dieser Thematik im Gesamtkontext der Stadtentwicklung und die Komplexität

des Konversionsprozesses ziehen daher eine Aktivierung einer breitgefächerten Akteurlandschaft mit sich.

1.1.4 Governance und akteurzentrierter Institutionalismus als Steuerungsansatz in der Stadtentwicklung

In jeder Form, in der eine Rückführung einer ehemals militärisch genutzten Fläche in eine zivile Nachnutzung als Chance begriffen wird, bedarf es gleichermaßen der kooperativen und zielgerichteten Zusammenarbeit aller am Konversionsprozess beteiligten Akteure. (vgl. MWMEV NRW 2000: 16) Hierzu zählen, um an dieser Stelle nur einige zu nennen, die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) als Eigentümer der jeweiligen Liegenschaft, die Kommune selbst sowie deren Bürgerinnen und Bürger.

Unterschiedliche Beteiligte bedeuten folgerichtig immer auch eine differente Zahl von Erwartungen, Zielvorstellungen und zu berücksichtigenden Belangen. Vor diesem Hintergrund sind alle Akteurbedarfe im Prozess zur Findung und Etablierung einer konsensgestützten Nachnutzung der Flächen zu akquirieren und zielführend zu lenken. Dazu ist die analytische Governance-Perspektive in Verbindung mit dem Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus als kombinierter Steuerungsansatz heranzuziehen.

Anders als noch in früheren Jahren verlaufen heutige Stadtentwicklungsprozesse nicht allein über Entscheidungen einer zentralen Instanz (z.B. Regierung), die durch untergeordnete Akteure zu erfüllen sind (Government). Handlungen und Entscheidungen stützen sich primär auf vielfache Interaktionen von Akteuren unterschiedlichster Ebenen. Governance dient hier als Sammelbegriff für die allgemeine Auseinandersetzung mit differenten Akteuren, Akteurkonstellationen sowie den entsprechenden Interdependenzen. Dabei stehen nicht allein öffentliche Akteure im Visier der stadtentwicklungspolitischen Einflüsse, sondern vermehrt auch private Teilnehmer. Governance ist heute eine „vereinte Anstrengung von Seiten der Kommune, der Zivilgesellschaft und des privatwirtschaftlichen Sektors. [...] Eine derartige Steuerung bleibt nicht auf Schalthebel der Macht auf höchster Ebene beschränkt; sie hat sich von der Vorstellung verabschiedet, Städte und Länder nach feststehenden, im Voraus formulierten Plänen zu entwickeln“ (Selle 2012: 226). Vielmehr basiert die Koordination politischer und gesellschaftlicher Ansprüche zunehmend auf dem Zusammenspiel der Ebenen von Hierarchie, (politischen) Netzwerken und Markt. Government als Inbegriff der Steuerung über eine zentrale Instanz wird im Zuge der aktuellen Herausforderungen zunehmend durch den Ansatz der Governance-Perspektive ersetzt. Governance als inhaltliches Gegenstück zu Government definiert sich im weitesten Sinne als Koordination des staatlichen, ökonomischen oder zivilgesellschaftlichen Sektors und den darin involvierten Akteuren. (vgl. Holtkamp 2007: 368; Selle 2012: 28) Als Koordinationsformen dienen insbesondere die gesellschaftstheoretischen Handlungsrahmen von Hierarchie, Markt, Gemeinschaft und Organisation. (vgl. Döhler 2007: 52)

Der Governance-Ansatz beschreibt im Rahmen dieser Untersuchung eine analytische Perspektive auf die auftretenden Wechselwirkungen zwischen Akteuren und deren Konstellation

im Konversionsprozess. (vgl. Schimank 2007: 29) Somit dient Governance hier als eine Art Schaltzentrale, über die die Anliegen unterschiedlichster Akteure über eine bestehende Governance-Form miteinander in Verbindung gesetzt und dahingehend gesteuert werden, als dass im Resultat eine ergebnis- und gleichzeitig konsensorientierte Problemlösungsstrategie entstehen kann. Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass in der Literatur keine einheitliche Definition des Begriffs von ‚Governance‘ vorzufinden ist. Stattdessen besteht eine Vielzahl von Interpretationssträngen, die den Begriff einerseits auf unterschiedlichste Bereiche übertragen, andererseits damit jedoch eine allgemeingültig singuläre Definition deutlich erschweren (vgl. Mayntz 2010: 38). Eine explizite Auseinandersetzung zu dieser Problematik wird **Teil C** dieser Arbeit beinhalten, um so die Betrachtung an dieser Stelle zunächst lediglich auf die Grundzüge konzentrieren zu können.

Im Zuge dieser Arbeit wird speziell der Konzeptstrang der Local (oder Urban)³ Governance herangezogen. (vgl. Hill 2005: 567) Hierbei handelt es sich um die Übertragung des Governance-Konzeptes auf die expliziten Fragestellungen der Stadtentwicklung respektive der Stadtpolitik. Urban Governance dient demnach in erster grober Beschreibung als Schaltzentrale zwischen den Akteuren des öffentlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sektors auf kommunaler Ebene. (vgl. Einig et al. 2005: I) Diesen Sammelpunkt bedarf es auch deshalb, weil die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteurkonstellationen und Interaktion in Bezug auf den Gesamtprozess der Stadtentwicklung seit geraumer Zeit einen immer stärkeren Bedeutungszuwachs erfährt. (vgl. Staemmler 2014: 43) Dies begründet sich nach *Selle und Wachten* allein schon daraus, dass sich die heutige Stadtentwicklung „im Wesentlichen durch das Handeln vieler Akteure in Gesellschaft und Märkten“ (Website RWTH Aachen S. 1) vollzieht. (vgl. Website RWTH Aachen S. 1)

Der Begriff der Local Governance wurde in besonderem Maße durch das amerikanische Konzept vom Urban Regime geprägt. Kern des Urban Regime ist die dauerhafte Kooperation zwischen Kommunalvertretern und Akteuren der Privatwirtschaft, um nachhaltig Ressourcen für die zukünftige Stadtentwicklung sicherzustellen. Die Zusammenarbeiten basieren dabei im Speziellen auf dem wachsenden Aufgabenpool bei gleichzeitig steigender Komplexität von ebendiesem. Kommunen allein verfügen nicht selten über zu geringe Kapazitäten und formale Kompetenzen, um zukunftsfähige Entscheidungen im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik treffen zu können, sodass genannte Regime als Zusammenspiel zwischen politischer und privatwirtschaftlicher Ebene zugunsten einer gesteigerten kommunalen Handlungsfähigkeit verstanden werden können. (vgl. Holtkamp 2007: 368)

Der Kern der sich abgeleiteten Urban Governance liegt insbesondere darin, den „wirtschaftlichen Erfolg in den Städten aus einer akteurzentrierten Perspektive zu klären“ (Holtkamp 2007: 368f). Auf lokaler Ebene bedeutet dies, dass alle heranzuziehenden Akteure im Stadtentwicklungsprozess auszumachen und deren Handlungsspielräume und Interaktionen zu definieren

³ Die Begriffe Urban Governance und Local Governance gelten in der weiteren Arbeit als Synonyme und werden als solche verwendet. (vgl. Hill 2005: 567)

sind. (vgl. Benz 2005: 404) Hauptaugenmerk und damit Themenschwerpunkt dieses Forschungsansatzes liegt folglich auf der sich aufdrängenden Frage nach der Steuerungsfähigkeit von Akteuren im Stadtentwicklungsprozess – hier der Konversion. (vgl. Häußermann 2008: 578f; Holtkamp 2007: 368f)

Urban Governance verdeutlicht in ihrer Funktion als steuerndes Element auf kommunaler Ebene jedoch auch einen Konflikt der klassischen demokratischen Legitimation. (vgl. Häußermann 2008: 579; Hill 2005: 567ff) Auf der einen Seite erfolgt beispielsweise eine höhere Zahl bei gleichzeitig wachsender Intensität von Bürgerbeteiligungen. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass Zahl und Intensität einen erheblichen Beitrag dazu leisten, die seitens der Kommune gewünschte Relevanz und Verbindlichkeit und damit die Attraktivität einer solchen Beteiligung auch für die Bürger zu forcieren. Auf der anderen Seite besteht eine übergeordnete demokratisch legitimierte Letztentscheidungskompetenz und eine damit verbundene Verantwortung zur Sicherung des Gemeinwohls. Dieser sogenannte ‚Schatten der Hierarchie‘ ermöglicht der Legitimationsebene möglicherweise auch eine Entscheidung über die allgemeinen Erkenntnisse einer Akteurbeteiligung hinweg. (vgl. Einig et al. 2005: IV; Holtkamp 2007: 367)

Trotz des Schattens der Hierarchie wird bereits durch die Anführung des Exempels der Bürgerbeteiligungen deutlich, dass der Einfluss von Bürgern und anderen Akteuren auf der kommunalen Ebene am größten ist, weil hier die räumliche Nähe der Akteure zueinander vergleichsweise gering ist. Diese Aussage relativiert sich entsprechend mit steigender Größe der Kommune. (vgl. Holtkamp 2007: 367) Auch unter dieser Prämisse begründet sich die Wahl des Forschungsvorhabens auf die Größe der Mittelstädte. Hier ist die Stadtgröße dem zu beschreibenden Forschungsansatz angemessen, um aussagekräftige Ergebnisse erzielen zu können.

Die Betrachtung von Urban Governance im speziellen Bezug zum Konversionsprozess in Mittelstädten beinhaltet den expliziten Blick auf die auf kommunaler Ebene spezifischen Rahmenbedingungen sowie dem dadurch beeinflussten Verhältnis zwischen Kommune, Bürgern und weiteren Akteuren. Die genannten Rahmenbedingungen ergeben sich in diesem Fall primär aus der kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe des Art 28 Abs. 2 GG. Basierend auf dieser rechtlichen Legitimation ergibt sich gleichzeitig die enorme Aufgabe der Kommunen als Träger der örtlichen Verwaltung. Kommunen stellen demnach eigene öffentliche Gebietskörperschaften dar, die sich gleichwohl einer - hier bereits im Zusammenhang mit Urban Regime dargestellten - hohen Aufgabenvielfalt gegenüber sehen. (vgl. ebd.: 366)

Innerhalb von Mittelstädten steigert die räumliche Nähe der Bürger zur politischen Instanz gleichzeitig auch die Identifikationsbereitschaft und lässt das ursprüngliche Gewicht politischer Parteien zunehmend rückläufig erscheinen. (vgl. ebd.: 367) Eine der zentralen Schlussfolgerungen aus diesem sich verändernden Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Politik liegt in der Forderung der Bürger nach einem stärkeren Mitspracherecht. Um dieser Entwicklung ge-

recht zu werden, setzen viele Kommunen zunehmend auf neue Partizipationsmodelle als Gegenpol zu den bisher traditionellen Beteiligungsformen. (vgl. Einig et al. 2005: II; Hill 2005: 567ff; Holtkamp 2007: 340)

Im weiteren Forschungsvorgehen ist der Fokus gleichwohl auf alle Akteure innerhalb des Konversionsprozesses zu legen. Steuerung von Akteuren im Sinne von Urban Governance basiert dabei auch unter der Beachtung der die Akteure leitenden Handlungsmotive. Unter anderem zur Darstellung solcher akteurspezifischen Rahmenbedingungen ist Urban Governance als Forschungselement durch den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zu erweitern.

Der die Governance-Perspektive hier ergänzende Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wurde von *Mayntz und Scharf* im Jahre 1995 entwickelt und fokussiert, inwieweit Institutionen die handlungsleitenden Rahmenbedingungen jedweder Akteure beeinflussen. Dies bedeutet, dass er sich in seinen Grundzügen mit den differenten Entscheidungen und Handlungsweisen unterschiedlichster Akteure und Institutionen beschäftigt. (vgl. Scharpf 2006: 76f; Schrape 2012: 1) Besonders zu berücksichtigen sind in diesem Zuge die genannten handlungsleitenden Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume in Form von formellen und informellen Normen ebenso wie akteureigene Handlungsressourcen. Im Mittelpunkt des akteurzentrierten Institutionalismus steht der Erklärungsversuch zur Art und Weise des akteurspezifischen Zusammenwirkens innerhalb differenter Akteurkonstellationen unter der Beachtung ebendieser handlungsleitenden Bestimmungen. (vgl. Scharpf 2006: 73)

Das primäre Charakteristikum des akteurzentrierten Institutionalismus ist somit die Konzentration auf Institutionen mit ihren jeweiligen normativen Bestimmungen. Solche Institutionen beinhalten in diesem Ansatz insbesondere formelle und informelle Normen des Miteinanders von Akteuren. Sie prägen etwa über Parteien, Organisationen oder Verbände den sogenannten institutionellen Rahmen und beeinflussen durch diesen die jeweiligen Handlungsprämissen und Interaktionsformen maßgeblich. Folgerichtig sind es die Institutionen, die über ihren spezifischen Kontext die Handlungsspielräume und damit auch die Entscheidungspräferenzen einzelner Akteure und Akteurgruppen innerhalb der Interdependenzen bestimmen. (vgl. ebd.: 76f)

1.2 Einordnung der Arbeit in den aktuellen Forschungsstand

Der Blick auf den derzeitigen Stand der Forschung ist im Kern auf die zwei Themenschwerpunkte Governance (im Zusammenhang mit akteurzentriertem Institutionalismus) sowie Konversion zu richten. Hier bestehen durch die derzeitigen wissenschaftlichen Untersuchungen bereits klare Schnittmengen zwischen der Governance-Forschung und dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. Im Gegensatz dazu existieren bislang noch keine forschungsbasierten Erkenntnisse in Bezug auf die Anwendbarkeit des hiesigen Begriffspaares auf den Konversionsprozess.

Die Thematik der Governance-Forschung zählt derzeit zu den meistdiskutierten Forschungsfeldern der Politikwissenschaft. Infolgedessen ist eine in qualitativer und quantitativer Hinsicht auszumachende Vielfalt fachliterarischer Aufsätze und Textsammlungen vorhanden. Trotz, oder gerade aufgrund dieser hohen Anzahl von Literaturquellen ist bisher keine einheitliche Definition des Begriffs Governance zu finden. (vgl. Benz et al. 2007: 9; Mayntz 2010: 38) Grundsätzlich kristallisieren sich jedoch mit einem normativen, einem deskriptiven und einem analytischen Ansatz mehrere Definitionsalternativen heraus. (vgl. Benz et al. 2007: 14f; Köck 2006: 323)

Erstgenannter Ansatz zeichnet sich dadurch aus, dass Governance als ein konzeptioneller Ausdruck von andauernden gesellschaftlichen Veränderungen zu sehen ist, der sich als Wandel von einer Government-Regierung, also einer hierarchischen und bürokratischen Politikführung, hin zu einer aufkommenden Regierung im Sinne der Governance befindet. Diese ist vor allem durch den Einsatz effizienterer Steuerungsformen geprägt. (vgl. Benz et al. 2007: 11) Im Gegensatz dazu ist ein Hauptcharakteristikum des deskriptiven Ansatzes, dass die Frage nach dem tatsächlichen Wandel der Politikführung nicht direkt beantwortet wird. Vielmehr stehen hier die Bedeutungszunahme etwa von Mehrebenensystemen und die Integration von privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren in den politischen Steuerungsprozessen im Vordergrund. (vgl. Schimank 2007: 29; Staemmler 2014: 42f) An dritter Stelle betont die analytische Governance-Perspektive, dass es bei jedwedem Aufeinandertreffen von Akteuren zu Interaktionen kommt. Die Einnahme dieser Perspektive ermöglicht es die erfolgenden Interdependenzen und Handlungslogiken zu untersuchen. (vgl. Benz et al. 2007: 9; Lindemann 2014: 49)

Insgesamt besteht in der bisherigen Forschung eine definitorische Unschärfe bei der begrifflichen Trennung von Steuerung und Governance. Diese Thematik zum Anlass genommen entwickelte insbesondere *Renate Mayntz* die Idee, die Unschärfe aufzulösen, indem sie die Steuerungstheorie akteurzentriert und die Governancetheorie dagegen auf Institutionen auslegte. (vgl. Schimank 2004: 292) Diese Trennung hat sich in der bisherigen Forschung jedoch nicht durchsetzen können, sodass die angeprangerte Unschärfe weiterhin besteht und die Begriffe von Governance und Steuerung vielerorts oft fälschlicherweise synonym verwendet werden.

Das grundsätzliche Problem einer so gearteten Trennung besteht ebenso in der Fragestellung, wie der Zweck und die Funktion einer Institution empirisch darstellbar herausgearbeitet werden können. Daran schließt sich gleichzeitig die Frage an, ob und wie sich Institutionen zielgerichtet steuern lassen. Trotz einer aus der bisherigen Forschung noch nicht hervorgehenden eindeutigen Antwort ist von einem Trend auszugehen, welcher besagt: Je mehr Koordinierungsmechanismen durch Governance bewerkstelligt werden müssen, desto mehr verlieren die tatsächlichen Handlungsorientierungen der Institutionen an Bedeutung. Diese Hypothese basiert auf der Grundannahme, dass Institutionen und Handlungsorientierungen eine gewichtige Rolle in der jeweiligen Governance-Struktur spielen. Weiter ist erwiesen, dass die Komplexität von Governance-Strukturen fallspezifischen Variationen unterliegt. Bei einer hohen Zahl von beteiligten Institutionen nimmt der Grad der Komplexität erwiesenermaßen zu. Den derzeit verfügbaren Forschungsergebnissen zufolge ist die Zunahme der Komplexität gleichbedeutend

mit einer Bedeutungsreduktion der ursprünglichen Intentionen und Handlungsorientierungen. Im Falle einer tatsächlichen Vielzahl von Akteuren und einer dementsprechend hohen Komplexität ist das erzielte Ergebnis dann Resultat einer emergenten, also von Grund auf nach oben gewachsenen Ordnungsbildung anstelle eines ursprünglich möglicherweise anvisierten politischen top-down-Ergebnisses. Ein solches wäre wiederum als intentional zu bezeichnen. (vgl. Mayntz 2010: 37; Scharpf 2006: 73; Schrape 2012: 1)

Trotz der steigenden Bedeutung von Governance wird auch aus diesem Sachverhalt heraus deutlich, dass ihre Leistungsfähigkeit derzeit noch limitiert scheint. Um die Begriffsunschärfe einzudämmen und die damit einhergehenden begrenzten Potenziale von Governance weiterzuentwickeln, bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Zum einen handelt es sich um die Verfolgung der Idee, keine Trennung zwischen Steuerung und Governance zu vollziehen. Dies bedeutet alsdann, dass eine Steuerung auf allen Maßstabsebenen erfolgt und gleichzeitig spezifische Akteure und Akteurkonstellationen repräsentiert werden.

Die zweite Option besteht in der expliziten Trennung von Steuerung und Governance. Hierbei kommt der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zum Tragen. Dieser wurde von *Mayntz und Scharpf* bereits 1995 entwickelt und erfährt in der aktuellen Forschung einen steigenden Aufmerksamkeitsgrad. Das analytische Modell wird in mehreren Quellen als Steuerungselement in Ergänzung zum Governance-Ansatz gesehen. Damit stellt der akteurzentrierte Institutionalismus gleichzeitig ein separates Element dar, das bei Forschungen zu Akteurbeteiligungen und -steuerungen mit der Governance-Theorie in Kombination treten kann. (siehe hierzu unter anderem Jakobi 2007; Kreuzer et al. 2011a; Schrape 2012)

Im Rahmen der hiesigen Arbeit gilt es, die Thematiken der Governance-Forschung und des akteurzentrierten Institutionalismus in Bezug zur ebenfalls aktuellen Konversionsforschung zu setzen.

Die heute bestehende Konversionsforschung wird allgemein erst seit Anfang der 1990er Jahre als ein Forschungsfeld für die heutigen Bedürfnisse angesehen. Bis zu diesem Zeitpunkt bezogen sich die Forschungsansätze und -ergebnisse auf grundsätzlich andere Kernpunkte und beziehen sich nunmehr erst mit der deutschen Wiedervereinigung auf tatsächlich praktische Phänomene. Seit dem Mauerfall kam es innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes zu einer vielfachen Aufgabe militärischer Areale, wodurch die Ausmaße freiwerdender ehemaliger militärischer Liegenschaften eine neue Dimension erreichten und die Forschung damit vor neue Aufgaben stellte. Das Hauptaugenmerk der Untersuchungen lag seitdem auf der Erarbeitung von städtebaurechtlichen Empfehlungen und Instrumenten, die in der Praxis Anwendung finden können. (vgl. Heinke 2015: 5; Palkowitsch 2011: 16)

Nach Abschluss der ersten Phase der Konversion militärischer Liegenschaften und der Erlangung von praktischem Wissen und Erfahrungswerten richtete sich der Forschungsschwerpunkt im weiteren Verlauf vor allem auf die Optimierung von Konversionsmaßnahmen. Dieser Wandel des Forschungsschwerpunktes verlief insbesondere vor dem Hintergrund, dass frei-

werdende Liegenschaften in nachfragestarken Räumen sehr zeitnah einer neuen Nutzung zugeführt werden konnten. Vergleichsweise unattraktive Areale führten dagegen zu der Forschungsprämisse, den Konversionsprozess fortlaufend zu optimieren, um durch weitergehende Instrumente und Erkenntnisse auch solche Liegenschaften einer neuen Nachnutzung zuführen zu können. (vgl. Palkowitsch 2011: 17)

Heute entstehen durch die massiven Truppenabzüge ausländischer Soldaten sowie dem *Stationierungskonzept* der deutschen Bundeswehr absehbar erneut große ehemals militärisch genutzte Liegenschaften, die die Städte und Kommunen vor große Herausforderungen stellen. (vgl. BMVBS 2013: 3; BMVg 2011: 17; Website BImA 2; Website DIP 1) Unter den Gesichtspunkten eines sich verändernden Planungsverständnisses liegt der Schwerpunkt der Konversionsforschung dabei insbesondere auf der breiten Beteiligung von Akteuren und deren Koordination auf dem Weg zu einer Optimierung des Konversionsprozesses im Sinne der jeweiligen städtischen Entwicklungsziele. (vgl. BMVBS 2013: 3; Palkowitsch 2011: 18)

Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass die städtebaulichen Entwicklungsoptionen durch Konversionspotenziale derzeit wieder an Aktualität gewinnen, soll diese Arbeit einen Beitrag zu der aktuellen Herausforderung der Städte bei der Steuerung von Akteuren und Akteurkonstellationen im Konversionsprozess leisten.

1.3 Zielsetzung des Forschungsvorhabens

Die zuvor dargelegte Situation der Städtelandschaft in Deutschland, die bestehenden und zunehmenden Herausforderungen, gleichwohl aber auch die Chancen der Konversion sowie die Grundzüge des möglichen Steuerungsansatzes integrierter Akteure suggerieren eine allgemein verwobene Ausgangslage dieser Arbeit. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die vorliegende Forschungsarbeit auf ein an dieser Stelle zu definierendes Ziel als forschungsleitender Maßstab. Sämtliche Untersuchungen und Aufarbeitungen sind dabei auf diesen zentralen Fixpunkt hin zu orientieren. Allerdings ist im Folgenden nicht darauf abzuzielen, eine exakte Zielformulierung als solche zu erstellen. Das primäre Ziel besteht vielmehr darin, prägnant ausformulierte Forschungsfragen fundiert zu beantworten. Erst über exakte Forschungsfragen und deren Beantwortung kann die Arbeit einen Beitrag zur derzeitigen Forschungslage innerhalb des Bereiches der akteurorientierten Stadtentwicklung, insbesondere in Bezug auf die Wiedernutzbarmachung ehemals militärisch genutzter Areale, leisten.

Zur Formulierung der Forschungsfragen bedarf es zunächst der Konkretisierung der übergeordneten Rahmenbedingungen. Der Fokus der Arbeit liegt auf der Herausarbeitung der Sachlage, inwieweit die Konversion ehemals militärisch genutzter Areale im Stadtgebiet als Chance für die künftige Stadtentwicklung der betroffenen Kommunen genutzt werden kann. Daran schließt sich weitergehend die Frage an, welche Akteure innerhalb des Konversionsprozesses auftreten und welche Gewichtung diesen jeweils zukommt. Konkret zu klären ist, wie hoch der Einfluss einzelner Akteure im Gesamtprozess der Konversion ist, wie eine möglicherweise ge-

eignete Gewichtsverlagerung erfolgen kann und wie Akteure als solche im Einzelnen und innerhalb mannigfach auftretender Konstellationen (Interdependenzen) im Sinne der Urban Governance Perspektive in Verbindung mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zielgerichtet steuerbar sind. Der bereits definierte Untersuchungsraum von Mittelstädten im Bundesland NRW ist hierbei als rahmengebend zu betrachten.

Die skizzierte Ausgangslage führt dazu, dass eine separate Betrachtung der beiden thematischen Felder von ‚Konversion in der Stadtentwicklung‘ und ‚Akteure im Konversionsprozess‘ sinnvoll erscheint. Auch die forschungsleitenden Fragen sind diesem Erfordernis entsprechend anzupassen. Gleichwohl wird bereits durch den in beiden Feldern inbegriffenen Terminus ‚Konversion‘ ersichtlich, dass eine Zusammenführung der Ergebnisse die abschließende Konsequenz der Arbeit sein muss.

Die erste Frage basiert a priori auf den im Rahmen dieser Arbeit anzuwendenden Definitionen von Konversion und Stadtentwicklung, wobei Stadtentwicklung in diesem Kontext zunächst im Sinne einer kommunaleigenen Stadtentwicklungsplanung zu verstehen ist, und beinhaltet die zu klärenden Punkte, worin die Chance einer Konversion tatsächlich besteht und wie sich der Terminus einer ‚effektiven Nutzung‘ ausgestaltet. Die konkreten inhaltlichen Auslegungen der Chance und der effektiven Nutzung sind im weiteren Verlauf der Arbeit explizit zu bestimmen. Auch erfolgt die Beantwortung unter der dargelegten Prämisse des festgesetzten Untersuchungsraumes von Mittelstädten in NRW. Die Prüfung einer Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Stadtformen und andere Bundesländer kann bereits an dieser Stelle dem weiteren Forschungsbedarf zugeschrieben werden. Der Stadttypus der Mittelstadt offeriert aus sich heraus die zuvor beschriebenen besonderen Ausgangsbestimmungen, die sich insbesondere aus der ihnen zumeist zugeschriebenen Funktion in Verbindung mit der personellen und finanziellen Ausgangsbasis ergeben⁴.

Bei der zweiten Frage steht der Terminus ‚Akteure‘ zunächst auch synonym für die ebenfalls auftretende Zahl differenter Akteurkonstellationen und Interaktionen. Die Frage inhäriert die Klärung der Fragestellungen, wie die Rollen einzelner Akteure und Akteurkonstellationen im Gesamtprozess der Konversion gewichtet sind. Im Zuge dessen findet die Urban Governance-Perspektive in enger Kopplung mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus Anwendung. Auf dieser Grundlage sind Steuerungspotenziale herauszuarbeiten, deren Ausnutzung dazu führen kann, dass das Ergebnis des gesamtheitlichen Konversionsprozesses einen positiven Beitrag zur Stadtentwicklung leistet.

⁴ siehe Kapitel 1.1.2 Der Stadttypus ‚Mittelstadt‘ im Untersuchungsraum NRW

Die konkretisierten Forschungsfragen lauten somit wie folgt:

TK 1: Forschungsfragen

1. Wie kann die effektive Nutzung der Konversionschance für die Stadtentwicklung in Mittelstädten erfolgen?
2. Welche Rolle nehmen auftretende Akteure im Konversionsprozess ein

Dabei ist, ausgehend von der allgemeinen Erkenntnis, dass eine Vielzahl von differenten Akteuren im Konversionsprozess agiert, die Frage nach deren Handlungsmotiven und den dafür maßgeblich rahmenbildenden Einflussfaktoren zu untersuchen. Folglich ist auch bei auf den ersten Blick sehr ähnlichen Akteuren nicht bereits von denselben Zielvorstellungen und Handlungsmotiven zu sprechen. Die Heranziehung mehrerer Einzelfalluntersuchungen (Mehrfallstudie) bildet vor diesem Zielhintergrund eine stichhaltige Grundgesamtheit, über die eine Beantwortung der Forschungsfragen ermöglicht wird.

1.4 Das Forschungsdesign

Der Weg zur Beantwortung der Forschungsfragen erfolgt zielgerichtet über eine nachfolgend darzulegende Konzeption. Das sogenannte Forschungskonzept beschreibt insofern den „übergeordnete(n) methodologische(n) Plan“ (Hug et al. 2010: 70), der gleichzeitig den generellen Ablauf der Forschungsarbeit darstellt. (vgl. Hug et al. 2010: 70) In der Literatur wird diesbezüglich zwischen einer Vielzahl differenter Forschungsansätze unterschieden. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit fiel die Entscheidung aus nachfolgend zu nennenden Gründen auf den übergeordneten Ansatz der qualitativen Forschung.

1.4.1 Der qualitative Forschungsansatz

Die Arbeit verlangt angesichts der formulierten Forschungsfragen zunächst die Zusammenführung der zentralen Aspekte aus Konversion, Urban Governance (im Zusammenspiel mit dem akteurzentrierten Institutionalismus) und der Begrifflichkeit einer Chance für die Stadtentwicklung von Mittelstädten. Für das weitere Vorgehen bestimmen die Forschungsfragen auch die Wahl der anzuwendenden Forschungsmethodik. Ausgehend von der relativ offen gehaltenen Formulierung der Fragen bietet sich hier vor allem die Wahl eines qualitativen Ansatzes an. (vgl. Hug et al. 2010: 87; Mayring 1999: 115)

Qualitative unterscheiden sich von quantitativen Forschungsansätzen speziell in der grundlegenden Methodik der forschungsspezifischen Datenerhebung und der dann zu vollziehenden Auswertung der erhobenen Grundgesamtheit. Der allgemeine Unterschied zwischen diesen empirischen Strängen liegt darin, dass der quantitative Ansatz insbesondere auf der Erhebung einer möglichst breiten, standardisierten Grundgesamtheit basiert. Diese haben gemein, dass sie in einen direkten Vergleich gestellt werden können. (vgl. Hug et al. 2010: 87; Mayring 2002: 9f) Die Datenmenge wird mit Hilfe von mathematisch-statistischen Methoden analysiert, um

so mögliche repräsentative Zusammenhänge in Bezug zu vorgeschalteten Hypothesen bestätigen oder widerlegen zu können. (vgl. Hug et al. 2010: 87; siehe auch Lamnek 1995: 219)

Im Gegensatz dazu konzentriert sich der qualitative Ansatz in Bezug auf die Methodik der Erhebung von Daten auf ein nicht standardisiertes Verfahren. Zwar liegt der Fokus des Ansatzes ebenso auf der generellen Grundgesamtheit, hier richtet sich der Blick jedoch nicht auf die Masse oder massenhafte Befragungen, sondern auf wenige ausgewählte Einzelobjekte und -personen, die wiederum tiefergehender erforscht werden. Die eigentliche Forschung konzentriert sich dabei unter anderem auf die Herausstellung der akteurpezifisch handlungsleitenden sozialen Regeln, kulturellen Orientierungen oder individuellen Sinnstrukturen. (vgl. Hug et al. 2010: 89) Zu deren Erfassung finden vornehmlich die Methoden der (teilnehmenden) Beobachtung und der Durchführung von problemzentrierten Interviews Anwendung. (vgl. Mayring 2002: 10) Eine der elementarsten Erscheinungen der Erhebungsmethoden qualitativer Forschungsansätze besteht über die Durchführung von Interviews darin, dass das eigentliche Forschungsobjekt, in diesem Fall die auftretenden Akteure im städtischen Konversionsprozess, gleichzeitig eine der wesentlichsten Datenquellen darstellt. (Hug et al. 2010: 89)

Die Entscheidung zur Forschung unter den Prämissen des qualitativ-empirischen Ansatzes basiert insbesondere auf den oben aufgeführten Eigenschaften der anzuwendenden Methoden. Die auszuwählenden Methoden sind vor dem Hintergrund der akteurszentrierten Untersuchung in Gänze dem Ansatz der qualitativen Forschung zuzuordnen.

Mayring verfolgt im Sinne des qualitativen Forschungsansatzes die Auffassung, dass Personen nicht allein nach festen Grundsätzen handeln (normatives Paradigma). Stattdessen sind die Handlungen von Personen einzelfallspezifisch zu interpretieren (interpretatives Paradigma) und in Bezug zur ausschlaggebenden Situation zu setzen. Er fügt dem Forschungsansatz demnach die Komponente der Interpretation der erhobenen Daten hinzu. Um der Aufgabenstellung der interpretativen Ausrichtung gerecht werden zu können, entwickelte *Mayring* die sog. ‚5 Postulate des qualitativen Denkens‘. (vgl. Mayring 2002: 10, 19) Die Postulate sind seiner Ansicht nach zunächst nur als allgemein gehaltene Grundsätze zu verstehen, die in der Summe das Gerüst des qualitativen Denkens (Forschens) bilden. (vgl. ebd.: 19) Die Postulate des qualitativen Denkens lauten dabei wie folgt⁵ (vgl. ebd.: 20ff):

1. Deskription

Am Anfang einer Analyse muss eine genaue und umfassende Beschreibung des Gegenstandsbereiches stehen.

2. Interpretation

Der Untersuchungsgegenstand der qualitativen Forschung liegt nie völlig offen. Er muss immer auch durch Interpretation erschlossen werden.

⁵ Die fünf Postulate wurden nachfolgend in ihrer Formulierung an das hier vorliegende Forschungsvorhaben angepasst. Die maßgebliche inhaltliche Aussage jedes Postulats bleibt dabei jedoch unberührt.

3. Subjekt

Gegenstand qualitativer Forschung sind immer Personen. Die von einer Forschungsfrage betroffenen Subjekte müssen Ausgangspunkt und Ziel der Untersuchungen sein.

4. Im Alltag

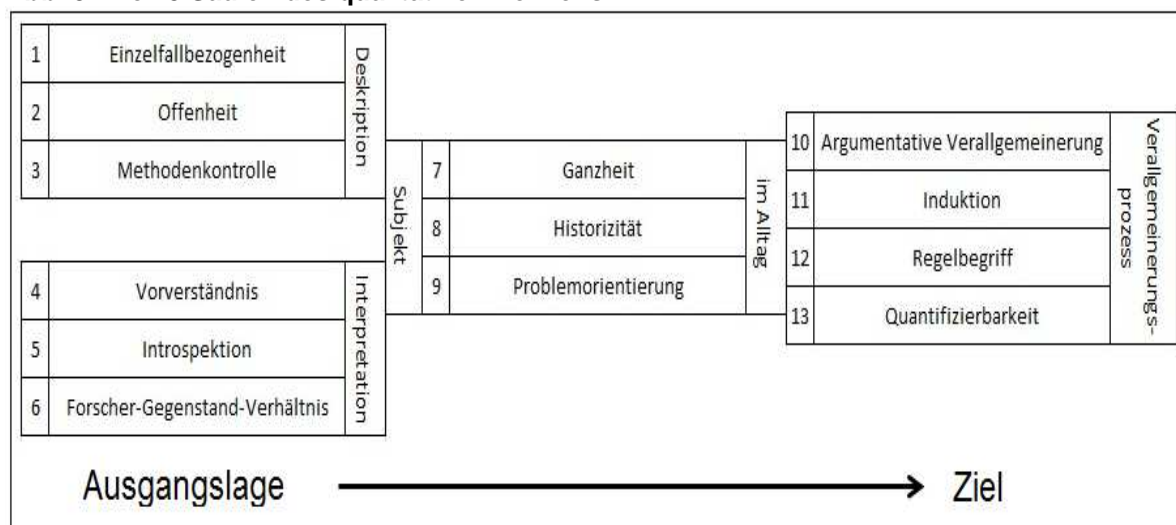
Untersuchungssubjekte der qualitativen Forschung müssen immer möglichst in ihrem natürlichen, alltäglichen Umfeld untersucht werden.

5. Verallgemeinerungsprozess

Der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse qualitativer Forschung stellt sich nicht automatisch über bestimmte Verfahren her. Sie muss im Einzelfall begründet werden.

Die Postulate werden vom Autor selbst jedoch als „noch zu abstrakt, zu allgemein, um in konkrete Handlungsanweisungen münden zu können“ (Mayring 2002: 24) beschrieben. Um diesen als restriktiv angesehenen Abstraktionsgrad aufzulösen, gliedert er die fünf Postulate weiter in 13 sog. ‚Säulen des qualitativen Denkens‘, die alsdann auch auf theoretisch-analytischer Ebene tatsächlich Anwendung finden können. (vgl. ebd.: 24f)

Abb. 5: Die 13 Säulen des qualitativen Denkens



Quelle: Eigene Darstellung nach Mayring 2002: 26

In der Summe stellen die 13 Säulen einen chronologischen Aufbau dar, der zunächst auf den beiden Grundlagenpostulaten von *Deskription* und *Interpretation* fußt. Aufbauend auf den dort erlangten Erkenntnissen besteht der zentrale Teil der qualitativen Forschung darin, das zu erforschende Subjekt in seinem jeweiligen Handlungsrahmen zu erkunden und zu analysieren. Die Erkenntnisse fließen in die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen ein. Die Resultate des zentralen Bausteins, bestehend aus den Postulaten drei und vier, werden in einem letzten Schritt dazu verwendet, den Verallgemeinerungsprozess zu vollziehen und damit die bis dahin noch als ‚speziell‘ zu bezeichnenden Ergebnisse für die breite Allgemeinheit aufzubereiten. (vgl. Mayring 2002: 25-38)

Zusammenfassend bildet die Splittung der Postulate in 13 Säulen nach *Mayring* eine „qualitative Checkliste“ (Mayring 2002: 38), bei der unter anderem folgende Punkte in die Kontrolle der Qualität eines gewählten und umgesetzten Forschungsansatzes einfließen⁶:

- in den Forschungsprozess sind auch Einzelfallanalysen einzupflegen;
- der Forschungsprozess ist fortwährend für Ergänzungen und Revisionen offen zu halten;
- die Verfahrensschritte unterliegen einer explizierenden und regelgeleiteten methodischen Kontrolle;
- der Forschungsprozess ist als Interaktion zu sehen;
- der Gegenstand ist auch in seinem historischen Kontext zu betrachten;
- die Forschung ist an konkrete praktische Problemstellungen anzuknüpfen;
- die Verallgemeinbarkeit der Ergebnisse ist argumentativ zu begründen;

Die Liste der eines qualitativen Forschungsansatzes inhärenten Aspekte ist anhand der nachfolgenden Ausführungen über die weitere Darstellung des gewählten Forschungsansatzes umzusetzen.

1.4.2 Die Rolle der Methode im qualitativen Forschungsprozess

Die hiesige Forschungsarbeit besteht vor dem Hintergrund der Erbringung eines Forschungsbeitrags in den angesprochenen Themenfeldern von Konversion, Governance und akteurzentriertem Institutionalismus. Ein solches Bestreben basiert auf der Vorgehensweise im Sinne eines grundsätzlichen Forschungsbegriffs, den *Müller* als „Sonderfall einer allgemeinen menschlichen Tätigkeit: der Widerspiegelung von Personen und Sachen, Verhältnissen und Beziehungen, Erscheinungen und Prozessen“ (Müller 2005: 309) beschreibt. „Ziel dieser Tätigkeit ist es, die von ihr bearbeiteten Phänomene zu beschreiben, zu begreifen (Begriff), zu erklären und vorherzusagen.“ (Müller 2005: 309) Die Erreichung dieser Zielsetzung ist dadurch sicherzustellen, dass der Forschungsprozess „formulierten und öffentlich bekannt gemachten Regeln (Methoden)“ (Müller 2005: 309) folgt. Die Anwendung ausgewählter Methoden versichert die vollständige Betrachtung der zu erforschenden Phänomene. (vgl. Müller 2005: 309)

Im Vorfeld der Beschreibung der anzuwendenden Methodik ist die Definition des Terminus der ‚Methode‘ erforderlich, um die damit verbundenen Aspekte folgerichtig anwenden zu können. Hintergrund des Definitionserfordernisses ist vor allem der Bekanntheitsgrad des Methodiebegriffs, sodass diesem immer eine gewisse subjektive Vorstellung inbegriffen ist. (vgl. Galuske 2007: 24)

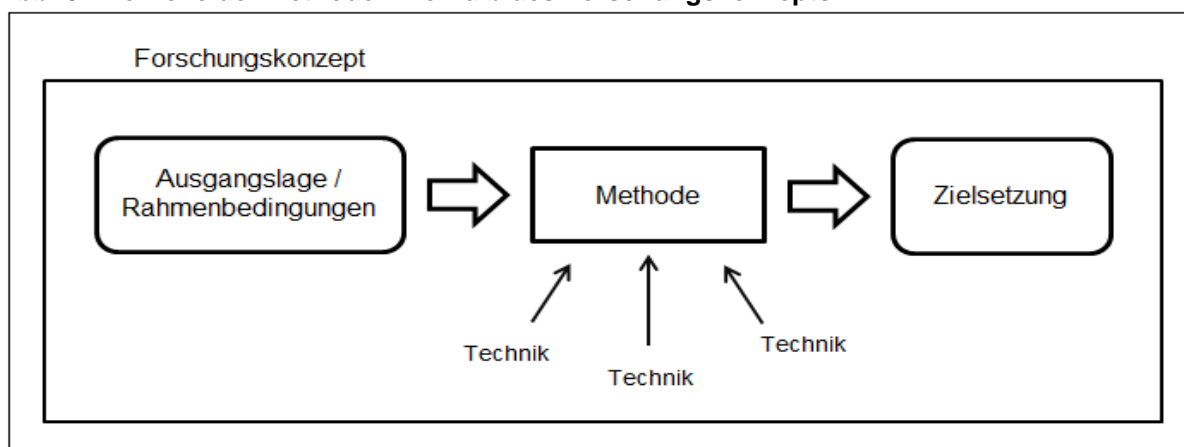
Grundlegende Eigenschaft einer Methode ist das planvolle Handeln zur Erreichung des zuvor formulierten Ziels. Dabei steht bei der Wahl einer Methode immer die Frage nach dem ‚Wie‘

⁶ Für darüber hinaus gehende Teilaspekte siehe Mayring 2002: 38

der Zielerfüllung im Vordergrund. (vgl. Galuske 2007: 27; Geißler et al. 1995: 24) Die Wahl setzt gleichermaßen Kenntnisse über die inhaltlichen Komponenten der Methode hinsichtlich der Differenzierung zwischen dem Methodenbegriff im engeren und im weiteren Begriffsverständnis voraus. Den Terminus im engeren Sinne beschreibt *Schilling* in der Weise, dass Methoden „erprobte, überlegte und übertragbare Vorgehensweisen zur Erledigung bestimmter Aufgaben und Zielvorgaben“ (Schilling 1993: 65f) darstellen. (vgl. Galuske 2007: 25; Krauß 2005: 580; Schilling 1993: 65f) Im weiteren Sinne steht eine Methode gleichsam in Verbindung mit einer konkret vorherrschenden Problemstellung, einer zuvor gesetzten Zielformulierung sowie unter Berücksichtigung der spezifisch auftretenden Rahmenbedingungen als Einflussfaktor auf die Methodenwahl. Damit ist eine Methode auch als ziel- und prozessorientiert sowie systematisch aufgebaut zu bezeichnen. (vgl. Galuske 2007: 26; Krauß 2005: 580) Unter der Prämisse, eine Methode im weiten Sinne zu fassen, ist diese zudem immer als Bestandteil des Systems aus einem übergeordneten Forschungskonzept, dem sog. Forschungsdesign, und der Methode untergeordneten Techniken zu sehen. Dabei stellt das umgreifende Konzept ein „Handlungsmodell, in welchem die Ziele, die Inhalte, die Methoden und die Verfahren in einem sinnhaften Zusammenhang gebracht sind“ (Geißler et al. 1995: 23) dar. (vgl. Galuske 2007: 26; Geißler et al. 1995: 23; Hug et al. 2010: 70) Da das übergeordnete Forschungsdesign das umragende Gerüst einer Arbeit darstellt, ist die Methode als solche zwangsläufig elementarer Bestandteil des Konzeptes. Die der Methode untergeordnete Technik ist dagegen durch ihre Bezogenheit auf einen jeweiligen Teilaspekt der Methodik charakterisiert. Eine Methode besteht immer aus mehreren Techniken, wodurch die zu handhabende Komplexität bei der Auswahl einer Methode entsprechend erhöht wird. (vgl. Galuske 2007: 27f; Hug et al. 2010: 70; Krauß 2005: 580)

Resümierend für die Wahl einer Forschungsmethode ist deren Stellung zwischen dem übergeordneten Konzept und den sie bildenden Techniken. Die so erzeugte konzeptspezifische Dreistufigkeit (Woher – Wie – Wohin), die die Wahl einer Methode bestimmt, ist eingebettet in die analytische Ebene dieser Arbeit. (vgl. Galuske 2007: 28f)

Abb. 6: Die Rolle der Methode innerhalb des Forschungskonzepts



Quelle: Eigene Darstellung nach Galuske 2007: 29

Bei der Wahl und Anwendung der für die Arbeit maßgebenden Methoden sind in der Summe die nachfolgenden sechs Betrachtungsperspektiven zu beachten (vgl. ebd.: 31):

1. Sachorientierung (Welche Problemstellung soll mit der Methode bearbeitet werden?)
2. Zielorientierung (Welche Ziele sollen mit der Methode erreicht werden?)
3. Akteurorientierung (Wird die Methode den betroffenen Akteuren gerecht?)
4. Institutionenorientierung (Ist die Methode sinnvoll innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen anwendbar?)
5. Situationsorientierung (Ist die Methode unter den gegebenen situativen Rahmenbedingungen anwendbar?)
6. Überprüfbarkeit (Lassen sich am Ende Aussagen über die Wirkung der Methode treffen?)

Die methodische Vorgehensweise orientiert sich in hohem Maße an dem übergeordneten Ziel und fügt sich in das zu beschreibende gesamtheitliche Forschungskonzept ein.

1.4.3 Der Fallstudienansatz als Forschungsmethode

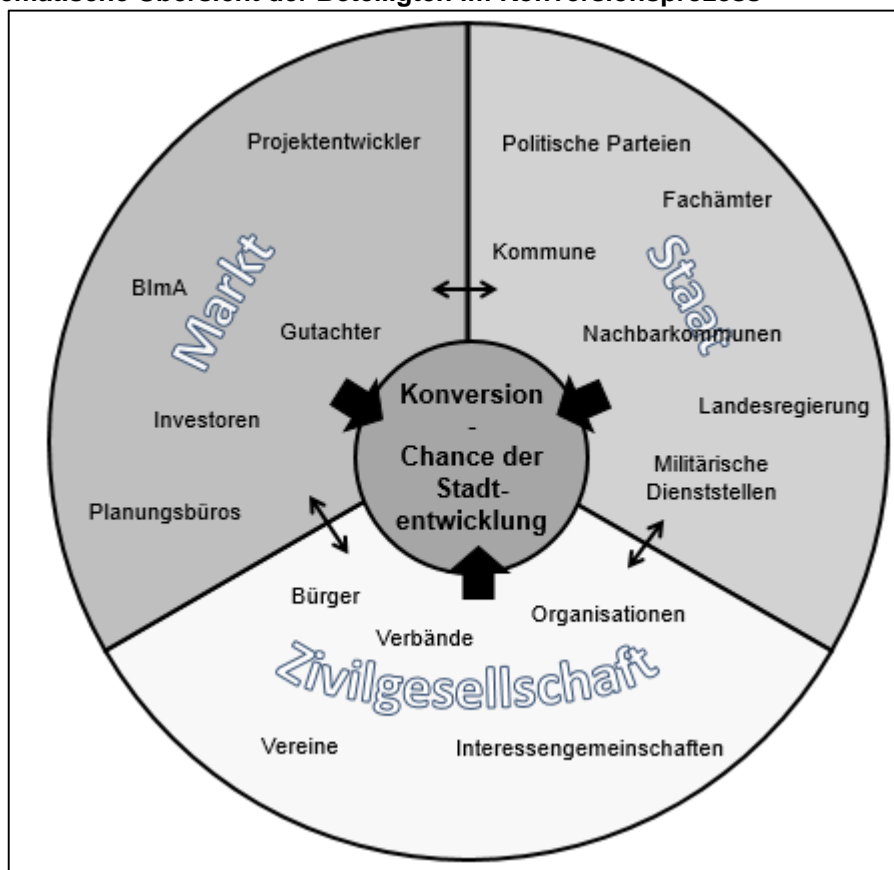
Die Wahl der Forschungsmethode zur Erreichung der Zielstellung fällt aus darzulegenden Gründen auf den Fallstudienansatz. Der Fallstudienansatz beinhaltet eine Vielzahl von Erhebungstechniken, deren Ergebnisse sich in der Gesamtheit für die weitere Vorgehensweise verwenden lassen. Eine Fallstudie führt im konkreten Fall die qualitativen Erhebungsmethoden (Techniken) von Experteninterview, Dokumentenanalyse, Beobachtung und Ortsbegehung zusammen. Der Ansatz, mehrere Fallstudien (sog. Mehrfallstudie) als Grundgesamtheit der Analyse heranzuziehen, erscheint insofern von Vorteil, als dass der bereits beschriebene deskriptive Charakter dieser Arbeit unterstützt wird. (vgl. Schmidt 2006: 100f) Auch liefern deskriptive Studien oft „das entscheidende Material zum Verständnis komplexer Zusammenhänge, indem sie die geleisteten Beobachtungen systematisieren und der Wissenschaft geordnet zur Verfügung stellen. Eine erklärende Arbeit verleiht Einblick in die Hintergründe der beobachteten Ereignisse und Handlungen und leistet die notwendige Interpretation“ (Schmidt 2006: 101). (vgl. Schmidt 2006: 101f,106f)

Zur Veranschaulichung der Komplexität in Bezug auf die am Konversionsprozess beteiligten Akteure dient das nachfolgende Schaubild als allgemeine schematische Übersicht. Die Beteiligten sind grundsätzlich in drei Akteurobergruppen zu differenzieren. Dabei handelt es sich neben der politischen Seite um die Akteure der Wirtschaft sowie die beteiligte Zivilgesellschaft. Die einzelnen Akteure sind in diesem Fall nicht abschließend, sondern stehen stellvertretend für eine große Zahl weiterer Beteiligter.

Das Schaubild macht zudem das hohe Maß an Interaktionen zwischen unterschiedlichsten Akteuren deutlich. Dabei gilt zunächst, dass alle Akteure innerhalb einer übergeordneten Akteurobergruppe miteinander interagieren. Zu betonen ist, dass manche Akteure je nach Fortschritt des Konversionsprozess ebenso ihre Interessenlage verändern und so zwischen den

Gruppen variieren. Weiterhin bilden sich im Verlaufe des Prozesses Synergien zwischen Akteuren respektive Akteurkonstellationen unterschiedlicher Gruppen. Diese können auf jedwede Art und Weise auftreten, betreffen jedoch alle Gruppen gleichermaßen. Im Zuge des Hinweises auf entstehende Synergien ist ferner herauszustellen, dass Vorgehen, Entscheidungen und Handlungen einzelner Akteure als Bestandteil des Prozesses immer auch Auswirkungen auf das Gesamtgefüge haben. So wird deutlich, dass alle Akteure, Akteurkonstellationen und Interaktionen Einfluss auf die Ausgestaltung des Konversionsprozesses nehmen.

Abb. 7: Schematische Übersicht der Beteiligten im Konversionsprozess



Quelle: Eigene Darstellung

Damit die Antworten der Forschungsfragen im Ergebnis als „robuster angesehen“ (Schmidt 2006: 116) werden können, ist die Untersuchung im Sinne der abgebildeten Verknüpfung der Akteure als Mehrfallstudie auf jede der einzelnen Fallstudien separat anzuwenden, um so stadtspezifisch alle relevanten Akteure und entstehenden Konstellationen zu erfassen. Mehrfallstudien eröffnen die Möglichkeit der Übertragung einzelner Forschungsergebnisse auf andere Beispiele, wodurch die Grundvoraussetzung zur Verallgemeinerung der Gesamtergebnisse gegeben ist. (vgl. Mayring 2002: 25f; Schmidt 2006: 117) Im Resultat ist demzufolge sichergestellt, dass alle Einzelfälle demselben Muster folgend analysiert wurden und eine einheitliche empirische Grundgesamtheit als Basis zur Beantwortung der Forschungsfragen im Sinne eines qualitativen Forschungsansatzes hergestellt ist.

Die Wahl der Mehrfallstudie ergibt sich aus den richtungsweisenden Forschungsfragen und dem damit in enger Verbindung stehenden qualitativen Forschungsansatz als grundlegende

Erhebungsmethodik. (vgl. Khiari 2004: 74) Die chronologische Vorgehensweise, zunächst eine fundierte Aufstellung der forschungsleitenden Fragen vorzunehmen und diese dann als hauptausschlaggebenden Wegweiser zur Wahl der geeigneten Forschungsstrategie zu nutzen, wird bereits durch *Yin* unterstützt. (vgl. Yin 2003: 3ff) Seiner Ansicht nach erfolgt die Wahl einer Forschungsstrategie auf Basis eines fest definierten Auswahlverfahrens in enger Anlehnung an die gegebene Situation des Forschungsgegenstandes. Dazu erstellt er eine Matrix aus horizontal und vertikal angeordneten Entscheidungshilfen, wobei sich erstere auf die gegebene Situation des Forschungsgegenstandes bezieht, während letztere die optionalen Forschungsstrategien darstellt. (vgl. ebd.: 5) Anhand dieser Matrix ist auszumachen, welche der möglichen Strategien am ‚besten‘ für das Forschungsvorhaben geeignet sind.

Yin stellt in seinen Ausführungen heraus, dass es sich bei den aufgeführten Strategien nicht um ein ‚Entweder-oder‘-Prinzip handelt. Vielmehr kann sich ein Forschungsvorhaben gleichzeitig auf mehrere dieser Strategien stützen. Generell sollte jedoch eine der fünf zur Auswahl stehenden Möglichkeiten die primäre und damit für die Forschung richtungsweisende sein. Um diese Auswahl zu unterstützen, bildet er drei prägende Merkmale, anhand derer die primäre Forschungsstrategie herauszufiltern ist. (vgl. Schmidt 2006: 97; Yin 2003: 5)

Der erste Parameter wird durch die *Art und Weise der Forschungsfrage* bestimmt. In Bezug auf diese Arbeit wurde bereits herausgestellt, dass die zweite Frage der ersten grundsätzlich unterstellt ist, sodass in der Übertragung der hiesigen ersten Frage auf die Auswahlmatrix deutlich wird, dass es sich zweifelsfrei um eine ‚Wie‘-Frage handelt. Die Art der Fragestellung suggeriert bereits dem deskriptiven Charakter der Forschungsarbeit und begrenzt die Auswahl der Strategien an dieser Stelle auf das Experiment, die historisch angelegte Forschung oder die Fallstudie als weitere zielintentionale Vorgehensweise. (vgl. Yin 2003: 6ff) Gleichzeitig verdeutlicht auch die zweite Frage, eine ‚Welche‘-Frage, einen eher beschreibenden Charakter, sodass beide Fragen grundsätzlich kompatibel zueinander stehen und einen gemeinsamen Forschungsweg verfolgen.

Im Gegensatz zum *Experiment*, das in der Regel in den Bereichen der Naturwissenschaften zur Anwendung kommt und bei dem die zu erforschenden Verbindungen oft durch die beiden konträren Möglichkeiten von wahr oder falsch in ihren Ergebnisaussagen beschränkt werden, zeichnet sich die *Fallstudie* durch eine vergleichsweise ergebnisoffene Forschungsstrategie aus. Inhalt einer *Umfrage* ist zumeist das Ergebnis quantitativer Erhebungsmethoden, wodurch diese Forschungsstrategie bereits in ihren Anfängen dem hier anzuwendenden qualitativen Forschungsansatz widerspricht. (vgl. Hug et al. 2010: 87; Mayring 2002: 9f)

Bei den grundlegenden Vorgehensweisen der Forschung mittels der infrage kommenden Strategien der *Analyse von archiviertem Material* und der *historischen Forschung* handelt es sich um Teilaspekte der weitergehend anzuwendenden Forschungselemente. Wie erwähnt kann die Durchführung einer ausgewählten Strategie durch den Einsatz von Forschungsmethoden anderer Strategien ergänzt werden. Hier bezieht sich diese rahmenerweiternde Option insbesondere darauf, die historische Entwicklung der in Deutschland stationierten Truppenzahlen

sowie den damit einhergehenden Zahlen zur Entwicklung der in Anspruch genommenen Liegenschaften zu untersuchen und darzustellen. Im Sinne der historischen Forschung ist zudem zu untersuchen, wie bereits durchgeführte Konversionsprojekte in ihrer gesamtheitlichen Umsetzung erfolgten, inwieweit darin enthaltene Chancen für die Stadtentwicklung ausgeschöpft werden konnten und ob die Erfahrungswerte auf heutige Konversionsprozesse übertragbar sind.

Abb. 8: Auswahlmatrix zu verschiedenen Forschungsstrategien

Situation \ Strategie	Art und Weise der Forschungsfrage	Kontext- und Verhaltenskontrolle	Ereignis in der Gegenwart?
Experiment	Wie? Warum?	Ja	Ja
Umfrage	Wer? Was? Wo? Wieviel(e)?	Nein	Ja
Analyse von archiviertem Material	Wer? Was? Wo? Wieviel(e)?	Nein	Ja / Nein
Historische Forschung	Wie? Warum?	Nein	Nein
Fallstudie	Wie? Warum?	Nein	Ja

Quelle: Khiari 2004: 75 nach Yin 2003: 5

Der Ansatz der Mehrfallstudie kommt nachfolgend als primäre Forschungsstrategie zum Zuge, da „zeitgenössische Ereignisse den Untersuchungsgegenstand darstellen, die Verhaltenssituation aber trotzdem nicht beeinflusst werden kann oder soll“ (Khiari 2004: 77). Tatsächlich ist zu erforschen, ob die im Konversionsprozess beteiligten Akteure in zielgerichteter Weise einem Steuerungspotenzial unterliegen. Dazu ist jedoch eine externe Forschungsperspektive einzunehmen. Ein weiteres Argument zugunsten der Wahl der Mehrfallstudie beschreibt *Khiari* darin, dass die Forschungsstrategie „üblicherweise zwei weitere Datenquellen ins Forschungsdesign“ (Khiari 2004: 77) aufnimmt. Es handelt sich um „die direkte bzw. teilnehmende Beobachtung der zu untersuchenden Ereignisse und das Gespräch mit beteiligten Personen in Form eines Interviews.“ (Khiari 2004: 77) Da insbesondere der Erhebungstechnik der Interviewführung eine hohe Gewichtung zukommt, erweist sich die Wahl der Strategie weitergehend als angebracht. Abschließend begründen lässt sich die Anwendung der Fallstudie damit, dass es sich „nicht allein um eine Methode der Analyse von erhobenen Daten (handelt). Vielmehr soll die Fallstudie als umfassende und integrative Strategie der empirischen Forschung verstanden werden, die unter Anwendung verschiedener Techniken und Methoden Antworten

auf auslösende konkrete Forschungsfragen finden soll.“ (Khiari 2004: 83) Vor diesem Hintergrund ist die durch Ergänzung weiterer Strategien anzuwendende Fallstudienarbeit als prädestinierte Forschungsmethode für diese Arbeit.

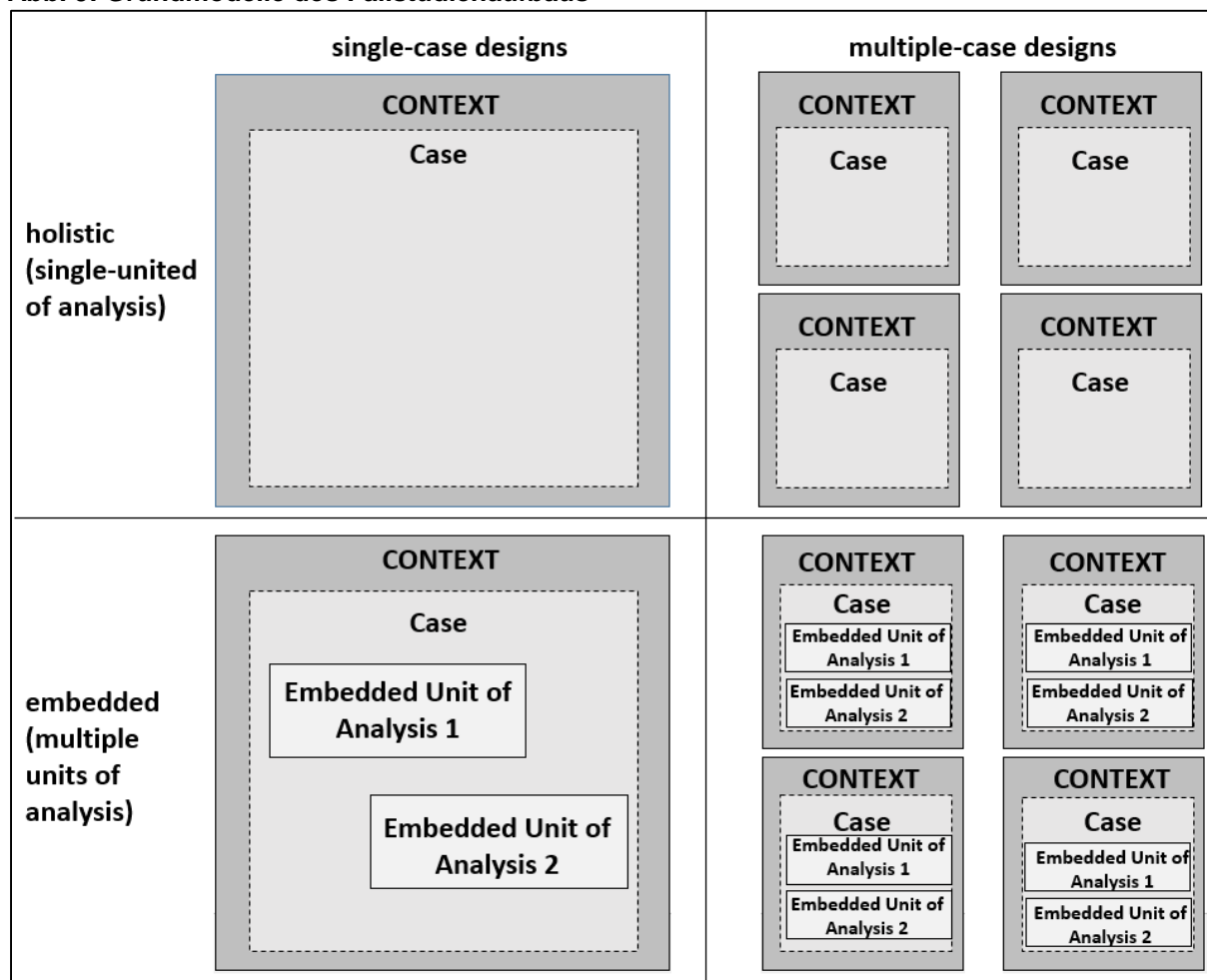
Die Wahl der Fallstudien, die den theoretisch abgesteckten Rahmen erfüllen werden, erfolgt in der Forschungspraxis nicht nach dem Zufallsprinzip, sondern beruht auf der Anwendung von insgesamt vier in der Literatur ausgearbeiteten Qualitätsmerkmalen zur Bewertung der Geeignetheit eines anzuwendenden Beispiels. Nach *Yin und Lamnek* stellen sich diese Kriterien wie folgt dar (vgl. Khiari 2004: 84):

1. *Konstrukt Validität*: Entwicklung und Anwendung von passenden operationalisierbaren Variablen für die zu untersuchenden Fragestellungen.
2. *Interne Validität*: Schaffung einer Beweisfähigkeit von angenommenen kausalen Zusammenhängen zwischen differenten Beobachtungen, die in einem Ursache-Wirkungs-Zusammenhang stehen.
3. *Externe Validität*: Verallgemeinerbarkeit von Resultaten über den unmittelbaren Fall hinaus durch Übertragung auf weitere Fälle innerhalb des gleichen Forschungsbereiches.
4. *Reliabilität*: Sicherstellung, dass bei Anwendungen derselben Theorie und bei Anwendung desselben Untersuchungsablaufes die erneute Durchführung der Fallstudie identische Ergebnisse erzielt.

Die Wahl der Fallstudien wird im weiteren Verlauf erfolgen und ebendiese vier Kriterien dabei hinlänglich beachten. Gleichzeitig erweisen sich die Kriterien als Bestandteile der qualitativen Forschung. Insbesondere die Verallgemeinerbarkeit wird als solche bereits durch die von *Mayring* erstellten Postulate zur qualitativen Forschung hervorgehoben. (vgl. Mayring 2002: 23)

Bevor die Auswahl der Beispiele in Bezug auf die einzubringenden Fallbeispiele erfolgen kann, ist eine Eingrenzung möglicher Fälle notwendig. Diese wurde bereits zu Beginn des Kapitels vorgenommen, indem der Untersuchungsraum auf Mittelstädte in NRW definiert wurde. Ergänzt wird die Grenzziehung durch den Untersuchungsschwerpunkt der Konversion militärischer Liegenschaften. So sind Fallstudien nur unter der Voraussetzung einer durch Konversion betroffenen Mittelstadt in NRW bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich eingegrenzt. Zur weiteren Bestimmung der tatsächlich zu untersuchenden Thematik erstellte *Yin* ein Grundmodellschema des Fallstudienansatzes, bei dem eine Klassifizierung unterschiedlicher Fallstudientypen vorgenommen wird. (vgl. Yin 2003: 40).

Abb. 9: Grundmodelle des Fallstudienaufbaus



Quelle: Yin 2009: 85

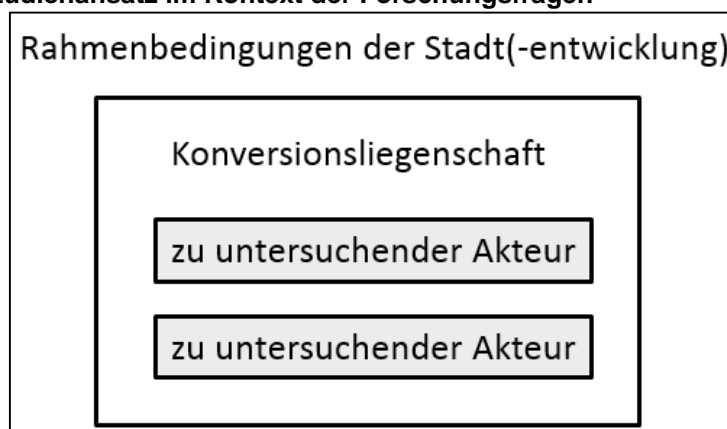
Die Unterteilung differenter Fallstudientypen erfolgt ebenfalls anhand einer Matrix, bei der in der Horizontalen zwischen der Einzelfallstudie und der Mehrfallstudie unterschieden wird. Die Vertikale trennt ihrerseits zwischen einzelnen holistischen und mehreren integrierten Analyseobjekten. Im Falle einer holistischen Betrachtung richtet sich der Untersuchungsfokus auf einen respektive mehrere Untersuchungsfälle innerhalb desselben Kontextes. Bei der Mehrfallstudie wird dabei pro Fall immer auch der dazugehörige Rahmenkontext in die Untersuchung mit einbezogen. Im Sinne der integrierten Untersuchung gliedert sich der Fall dagegen nochmals in unterschiedliche (integrierte) Analyseobjekte auf.

Auf Basis der Schaffung einer ausreichend großen Datenbasis durch die Anwendung qualitativer Erhebungsmethoden fiel die Wahl bereits auf die Anwendung einer integrierten Mehrfallstudie, die aus erörterten Gründen zweckdienlich im Sinne des Forschungsvorhabens erscheint. Zur weiteren Einordnung der Untersuchung bedarf es im Sinne der Differenzierung zwischen den Termini von Kontext, Fall und integriertem Analyseobjekt die Übertragung der grundlegenden Theorie auf die vorliegende Arbeit.

Bei der Heranziehung der von Yin erstellten Matrix zur Darstellung des operationalen Fallstudienaufbaus vor dem Hintergrund der Anwendung einer integrierten Mehrfallstudie sind die

Termini auf die vorliegenden Aspekte der Forschungsfragen zu projizieren. Als umgreifender Kontext einer jeden Fallstudie sind die spezifischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Stadt mit besonderem Augenmerk auf die Aspekte der Stadtentwicklung zu sehen. Dies begründet sich vornehmlich darin, dass die der Konversion inhärente Chance für die Stadtentwicklung einen primären Bestandteil des Untersuchungsanliegens darstellt. Da die Entwicklung einer Stadt nicht pauschaliert werden kann und so einzelfallspezifisch zu betrachten ist, stellt jedes der heranzuziehenden Beispiele bereits einen Einzelfall dar.

Abb. 10: Der Fallstudienansatz im Kontext der Forschungsfragen



Quelle: Eigene Darstellung

Der Aspekt des Falls bezieht sich bezugnehmend auf die Forschungsarbeit auf eine innerhalb einer Stadt befindliche Liegenschaft, die es durch den Konversionsprozess einer neuen Nutzung zuzuführen gilt. Nicht selten ist eine Stadt infolge von Truppenabzügen gleichzeitig mit mehreren freiwerdenden Liegenschaften betroffen. Im Sinne der Forschungsstrategie ist je Stadt jedoch immer nur eine Liegenschaft tatsächlich zu untersuchen. Dies gewährleistet die Forschung anhand unterschiedlicher Städte bei damit gleichzeitig sichergestellter Betrachtung einer höheren Vielzahl von Akteuren. Grundsätzlich wird auf diesem Wege die Grundgesamtheit erhöht und die Übertragbarkeit der Forschungsergebnisse nachvollziehbarer dargelegt.

Zuletzt sind die maßgebenden integrierten Analyseobjekte zu bestimmen. In Verbindung des Forschungsvorhabens mit der Untersuchung und Anwendung des Urban Governance Ansatzes und der Hinzunahme des akteurzentrierten Institutionalismus werden die integrierten Analyseobjekte durch die einzelnen am Konversionsprozess beteiligten Akteure repräsentiert. Die in der obigen Darstellung angezeigte Summe von zwei zu untersuchenden Akteuren steht im Sinne der vereinfachten Darstellung nur repräsentativ für eine Vielzahl von Beteiligten.

Insgesamt handelt es sich bei der Durchführung der integrierten Mehrfallstudie um einen vielschichtigen und aufwendigen Forschungsansatz, der die Durchführung der nachfolgend zu beschreibenden Erhebungstechniken in vielzähliger Ausführung notwendig macht. Bei der Auswahl der Fallstudien erfolgt eine Mischung aus bereits abgeschlossenen Konversionen und derzeit im Prozess befindlichen Beispielen. Diese zweispurige Herangehensweise begründet sich durch die spezifischen Vorzüge der jeweiligen Variante. Bereits vollendete Konversionen militärischer Liegenschaften bieten die Möglichkeit, den Ablauf einer Konversion in

Gänze nachvollziehen zu können und die Rolle der Akteure explizit herauszuarbeiten. Dabei können Fragen zur Einbindung unterschiedlichster Akteure, auftretender Akteurkonstellationen und deren handlungsweisende Rahmenbedingungen nachvollziehbar beantwortet werden. Auch ist die Frage, ob die sich bietende Chance für die Stadtentwicklung jeweils genutzt wurde, vielerorts bereits zu beantworten.

Im Gegensatz dazu lassen sich derzeit im laufenden Verfahren befindliche Konversionsprozesse dahingehend untersuchen, Fragen nach den heute möglicherweise verändert auftretenden Herausforderungen der Konversion beantworten zu können. Auch ist festzuhalten, wie sich die heutige Akteurlandschaft gestaltet und wie darauf aufbauend die Koordination dieser in Bezug auf die Realisierung der kommunalen Vorstellungen erfolgt. Im Ergebnis ist die Möglichkeit zu hinterfragen, inwieweit Akteure ein Steuerungspotenzial ohne die immerwährende Anwendung des ‚Schattens der Hierarchie‘ aufweisen.

Der Fallstudienansatz als qualitative Forschungsmethode setzt sich im Sinne der erfolgten Ausführungen aus differenten Techniken, hier auch als Erhebungsverfahren bezeichnet, zusammen. *Hug et al.* verfolgen mit der Recherche/Dokumentenanalyse, Beobachtung und Befragung die Trennung der in der empirischen Forschung anzuwendenden Techniken in drei unterschiedliche Kategorien. (vgl. Hug et al 2010: 82f) Die vorliegende Arbeit bedient sich dabei insbesondere den Erhebungsformen von Dokumentenanalyse und qualitativen Interviews zur Schaffung einer grundlegenden Datenbasis. Die Technik der Beobachtung bezieht sich dabei auf die jeweilige Ortsbegehung, bei der eine explizite Beschreibung nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Die Anwendung einer Forschungsmethode besteht immer aus dem Zusammenspiel differenter Techniken. Die Wahl der Methode ist von der Erfüllbarkeit der sechs Betrachtungsperspektiven nach *Galuske* abhängig. (vgl. Galuske 2007: 31) Die abzudeckenden Aspekte der Sach- und Zielorientierung, der Akteur- und Institutionenorientierung, der Situationsorientierung sowie der Überprüfbarkeit der Wirkung der angewandten Methode werden durch die Fallstudienanalyse in Verbindung mit den zu beschreibenden Erhebungstechniken und Auswertungsverfahren der qualitativen Forschung in dem Maße abgedeckt, als dass von einer im Rahmen dieser Arbeit geeigneten Methodenwahl gesprochen werden kann.

1.4.4 Qualitative Erhebungstechniken

Die anzuwendenden Erhebungstechniken dienen der Schaffung einer ausreichend großen und stichhaltigen Datenbasis, auf die im weiteren Verlauf Bezug zu nehmen ist. Bei den der übergeordneten Methode zuzuschreibenden Techniken handelt es sich primär um die Elemente der Dokumentenanalyse sowie der Durchführung von Interviews.

Das Element Dokumentenanalyse fußt auf dem Grundgedanken, Informationen aus bereits bestehenden Daten zu sammeln. Dokumente umfassen hierzu „alle von Menschenhand geschaffenen Gegenstände“ (Hug et al. 2010: 82). Die Erhebungstechnik steht stellvertretend für die insbesondere zu Beginn der Arbeit breit anzulegende Literaturrecherche. Im besonderen

Maße eignet sich das Verfahren dazu, geschichtliche Hintergründe und Abläufe zu erörtern und somit Rückschlüsse auf heute bestehende Situationen ziehen zu können (vgl. Hug et al. 2010: 82). Inhalte aktueller Entwicklungen bilden gleichzeitig den Ausgangspunkt des bisherigen Forschungsstandes und somit den Anknüpfungspunkt dieser Arbeit.

Qualitative Interviews sind als Erhebungstechnik Teil dieser Arbeit, um neben der reinen Literaturrecherche auch Subjekte selbst über die Forschungsinhalte zu befragen. Deren persönliche Meinungen, Erfahrungen und Ansichten als Inhalte von Experteninterviews können zu keinem Zeitpunkt aus der reinen Literaturrecherche gewonnen werden. (vgl. Mayring 2002: 66) Zugleich ist der zentrale Baustein der Erforschung des Subjekts im Alltag durch die Anwendung dieser Technik in hohem Maße gedeckt. Mit Betrachtung des Subjekts und deren handlungsleitenden Rahmenbedingungen innerhalb des Konversionsprozesses bilden direkte Befragungen einen wesentlichen Beitrag zur Datensammlung dieser Forschungsarbeit. (vgl. ebd.: 33-35)

Das problemzentrierte Interview bewegt sich in seiner Ausführung nahe an der Dialogform des offenen Gesprächs. Trotz dieser zunächst zu erkennenden Offenheit bezieht es sich aber immer auf eine herausgestellte Problemlage. Aus dieser Problemstellung heraus, deren Konkretisierung sich aus der im Vorfeld durchzuführenden Literaturrecherche ergibt, ist ein standardisierter Interviewleitfaden zu entwickeln, der den Befragten dazu anhält, seine subjektiven Sichtweisen und Beobachtungen zur herausgestellten Thematik preiszugeben. Die eigentliche Problemstellung ist also Basis des Leitfadens und damit des Gesamtinterviews. (vgl. Hug et al. 2010: 102; Mayring 2002: 67) Gleichzeitig dient das Mindestmaß der standardisierten Fragen im Weiteren als Anhaltspunkt der Vergleichbarkeit der einzelnen Interviews. (vgl. Mayring 2002: 70)

Die objektiven Aspekte eines problemzentrierten Interviews werden zusammenfassend durch die eigentliche Vorarbeit, also der Einarbeitung in die Grundthematik, hervorgebracht. Die für eine qualitative Analyse notwendigen subjektiven Beiträge werden dagegen durch die hier anzuwendende Interviewform erfasst. (vgl. ebd.: 69) Dies geschieht insbesondere durch die Konzentration des Postskriptums auf die elementaren Aussagen der Einzelbefragung. (vgl. Hug et al. 2010: 102)

Nach *Witzel* basiert das problemzentrierte Interview auf drei grundlegenden Leitgedanken. Diese bestehen neben der *Problemzentrierung*, bei der sich der Forscher vor dem eigentlichen Interview mit der grundlegenden Problemstellung auseinander setzt, auch aus der *Gegenstandsorientierung*. Letztere steht in Verbindung mit der Konzentration des Interviewleitfadens auf die vorher ausgearbeitete Problemstellung. Zuletzt geht es im Zuge der *Prozessorientierung* um die fortlaufende Datenerhebung und -analyse, die wiederum Einflüsse auf die ursprüngliche Problemstellung offenbaren können. (vgl. Mayring 2002: 68; Website SSOAR: 5, 7, 8) Die drei Leitgedanken zum problemzentrierten Interview beziehen im Rahmen der qualitativen Forschung ihre Grundausrichtung aus den fünf Postulaten der qualitativen Forschung

nach *Mayring*. Resümierend ist die Form und das damit verbundene Vorgehen der Interviewführung also ein „dezidiert qualitatives“ (Mayring 2002: 68). (vgl. Mayring 2002: 19ff; 68) Ferner weist *Mayring* in seinen Ausführungen über die Qualitäten und Grundprinzipien der beschriebenen Interviewform darauf hin, dass die drei Leitgedanken nach *Witzel* durch das beschriebene Forschungsmerkmal der Offenheit (zweite Säule der qualitativen Forschung nach *Mayring*) zu ergänzen sind, um somit die Optionen der Spezifizierung, andernfalls aber auch der Erweiterung der Problemlage jederzeit auch auf Basis subjektiver Ausführungen der Interviewpartner verfügbar zu halten. (vgl. Mayring 2002: 68; Website SSOAR: 5, 7, 8; siehe auch Kohli 1978)

In der Gesamtbetrachtung besteht das problemzentrierte Interview folgerichtig aus den Phasen (1) der Erfassung einer konkreten Problemstellung, auf deren Grundlage der gesprächsstrukturierende Leitfaden im Sinne der Leitgedanken qualitativer Forschung zu erstellen ist. In einem zweiten Schritt (2) erfolgt das tatsächliche Interview, bei dem der Befragte seine subjektiven Erfahrungen und Ansichten zur Themenstellung möglichst frei erzählen soll. Die Inhalte werden alsdann (3) durch eine im Postskriptum erfolgende Zusammenfassung auf die wesentlichen Hauptaussagen konzentriert.

Im Zuge der vorliegenden Arbeit wurden insgesamt sechs Experteninterviews auf Grundlage der vorstehenden theoretischen Basis durchgeführt. Die Wahl der Interviewpartner orientierte sich sehr stark an den auftretenden Akteure innerhalb der zu untersuchenden Fallstudien sowie den ebenso extern einfließenden Handlungsfaktoren. Für die vier Studien konnten jeweils involvierte Akteure der Verwaltungsebene gewonnen werden, die maßgebliche in die jeweiligen Prozesse involviert waren und die Sichtweisen der Kommunen explizit darlegen konnten. Hinzu kommt ein Interview mit zwei Experten der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die nach Aufgabe einer Liegenschaft durch die vormals stationierten Truppen als Institution zunächst in die Rolle der Eigentümerin der Liegenschaft versetzt ist. Von diesem Standpunkt aus ist sie ebenso als prägender Akteur innerhalb der Konversionsprozesse eingebunden. Zuletzt bietet NRW.URBAN den betroffenen Kommunen die Möglichkeit, sich mit ihr einen erfahrenen Partner an die Seite zu holen, der im Zuge des Gesamtprozesses die Rolle des Moderators zwischen den unterschiedlichen Beteiligten einnimmt. Darüber hinaus verfügt NRW.URBAN als gesamtheitlicher Akteur bereits über ein weitreichendes Know-how im Bereich von Flächenumwandlungen im Allgemeinen und der konkreten Ausgestaltung der Anforderungen von Konversionsprozessen im Speziellen.

Tab. 1: Durchgeführte Experteninterviews

Stadt Coesfeld	Interview mit dem Fachbereichsleiter Planung, Bauordnung, Verkehr
Stadt Gütersloh	Interview mit einem Mitarbeiter der Stabstelle Konversion
Stadt Soest	Interview mit dem Abteilungsleiter Stadtentwicklung und Bauordnung
Stadt Düren	Doppelinterview mit einem Mitarbeiter des Amtes für Stadtentwicklung und einem Mitarbeiter der Stabstelle Wirtschaftsförderung

Bundesanstalt für Immobilienaufgaben	Interview mit der Hauptstellenleiterin Verkauf der Hauptstelle Dortmund und dem Hauptstellenleiter Portfoliomanagement der Direktion Dortmund mit Sonderaufgabe der britischen Militärf lächen
NRW.URBAN Service GmbH	Interview mit dem Sprecher der Geschäftsführung

Quelle: Eigene Darstellung

Die aufgeführten Partner der Interviews wurden im Vorfeld über eine konkrete E-Mail Anfrage kontaktiert. Die Kontaktaufnahme beinhaltete neben einem formellen Anschreiben ebenfalls bereits den jeweilig zugeschnitten Interviewleitfaden. Die spezifischen Fragen begründeten sich auf den bereits im Vorfeld unternommenen Recherchen zu den konkreten Konversionen respektive zum einzelnen Akteur und seiner vorbehaltlichen Position im Gesamtprozess der Liegenschaftsentwicklung. Im Falle einer erfolgten Zusage wurde ein Termin zur persönlichen oder telefonischen Durchführung der Interviews fixiert.

Im Anschluss an die zusammenfassende Abschrift der Inhalte wurden diese den jeweiligen Experten zur Durchsicht zur Verfügung gestellt. Die endgültigen Fassungen der Interviews wurden erst nach Einarbeitung möglicher Änderungen und der abschließenden Freigabe seitens der Interviewpartner für die weitere Forschungsarbeit genutzt.

1.4.5 Angewandtes Auswertungsverfahren

Im Verlauf, insbesondere aber nach Abschluss der Datenerhebung, sind diese für den weiteren Anwendungsgebrauch aufzubereiten und in die Arbeit einfließen zu lassen. Zu diesem Zweck existieren in der qualitativen Forschung eine ganze Reihe unterschiedlichster Auswertungsverfahren, die sich je nach angewandter Forschungsstrategie, Methodik und der damit verbundenen Erhebungstechniken unterscheiden. Vor dem Hintergrund der angewandten Erhebungstechniken von Dokumentenanalyse und Interviewdurchführung eignet sich das Auswertungsverfahren der phänomenologischen Analyse zur zielgerichteten Datenaufbereitung. (vgl. ebd.: 103, 107)

Die phänomenologische Analyse wurde explizit durch *Edmund Husserl* (1859-1938) geprägt. Dieser beschreibt die Phänomenologie dabei wie folgt: „Realität hat keinen selbstständigen Status, sie kann als Erscheinendes, Intentionales und Bewusstes mittels Wesensschau untersucht werden.“ (Hug et al. 2010: 24) *Mayring* versucht diese Beschreibung zu konkretisieren und bezeichnet das Auswertungsverfahren dazu „als die Lehre von den konkreten Erscheinungen“ (Mayring 2002: 107). ‚Konkret‘ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der deskriptive Teil, der bereits mehrfach im Zusammenhang mit dem hiesigen Forschungsdesign erwähnt wurde, einen besonders hohen Stellenwert bei der Vorbereitung und Durchführung der Forschung einnimmt. Dazu steht auch mit Blick auf die Erhebungstechniken der Interviews nicht zuletzt die Sichtweise und Intention des Subjekts (in Anlehnung an das Postulat des *Subjekts im Alltag* nach *Mayring*) im weiteren Fokus. Sichtweise und (Handlungs-) Intention der Subjekte erfolgen jederzeit unter den Prämissen der spezifischen Handlungskontexte in Form stadteigener Entwicklungsabsichten. (vgl. Mayring 2002: 108f) Das zu untersuchende

Phänomen der kontextbasierenden Handlungsweisen der Beteiligten im Konversionsprozess findet durch dieses Auswertungsverfahren seine Anwendung.

Darauf aufbauend stellen *Graumann und Métaux* die drei grundsätzlichen Funktionen der phänomenologischen Analyse heraus (vgl. Mayring 2002: 109):

- *Die kritische Funktion:* Die vorherrschenden Richtungen in einzelnen inhaltlichen Gebieten und im methodologischen Grundkonzept werden in Frage gestellt.
- *Die heuristische Funktion:* Neue Sichtweisen, Aspekte, Alternativen werden vorgeschlagen und in der Forschungspraxis umgesetzt.
- *Die deskriptive Funktion:* Eine breitere Einsicht in wichtigen Gegenstandsbereich wird aus der Perspektive der betroffenen Subjekte entfaltet.

In Bezug auf die kritische Funktion, bei der die vorherrschenden Grundkonzepte in Frage gestellt werden, ist anzumerken, dass sie nachfolgend in Bezug zur Fragestellung gesetzt wird, inwieweit bisherige Konversionen als Chance für die Stadtentwicklung gesehen und genutzt wurden und wie dies möglicherweise in effizienterer Weise geschehen kann. Daran schließt sich im direkten Zuge auch die heuristische Funktion an, bei der neue Sichtweisen und damit verbundene alternative Vorgehensweisen innerhalb des Konversionsprozesses erarbeitet werden sollen. Von besonderer Stellung ist gleichwohl die deskriptive Funktion, da sie sich im Sinne der durchzuführenden Interviews auf die breit angelegte und aus vermeintlich neuen Perspektiven zu betrachtende Vorgehensweise im Konversionsprozess bezieht. Gleichwohl sind die praktischen Erfahrungen und Ansichten betroffener Subjekte als wertvolle Ergänzung zur reinen Dokumentenanalyse gewertet.

Die phänomenologische Analyse gestaltet sich unter den vorgenannten inhaltlichen Ausführungen in Bezug auf das Forschungsvorhaben als die geeignetste Form der Datenauswertung.

1.5 Aufbau der Arbeit

Wie bereits in *Abb. 6: Die Rolle der Methode innerhalb des Forschungskonzepts* aufgezeigt, unterteilt sich das Gesamtkonzept in drei aufeinanderfolgende Teilabschnitte und orientiert sich damit in besonderem Maße an den von *Mayring* geschaffenen Säulen der qualitativen Forschung. (vgl. Galuske 2007: 29; Mayring 2002: 26)

Der erste Abschnitt, in der die Ausgangslage der Forschungsarbeit sowie die einflussnehmenden Rahmenbedingungen erörtert werden, erzeugt zugleich die Basis für die weitere Forschungsarbeit. In enger Anlehnung an die skizzierten Säulen der Postulate qualitativer Forschungsarbeit - *Deskription* und *Interpretation* - sind in diesem Teil speziell die grundlegenden Ausarbeitungen zum Konversionsprozess militärischer Liegenschaften und zur Urban Governance in ihrer Verknüpfung mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zu leisten.

Ersterer Konversionsprozess ist zunächst in seinen geschichtlichen Kontext einzuordnen, um die historische Entwicklung bis zur heute bestehenden Ausgangssituation nachvollziehen zu können. In diesem Zusammenhang erfolgt auch der Versuch eines Ausblicks, um den bestehenden Forschungsbedarf für die absehbare Zukunft herauszustellen. In Ergänzung, gleichzeitig jedoch auch als breit angelegte Form der Deskription, ist der Konversionsprozess militärischer Liegenschaften in seine unterschiedlichen Phasen, Rahmenbedingungen sowie Chancen und Herausforderungen aufzuzeigen. Vor dem Hintergrund einer weitergehenden Auseinandersetzung mit einem der zentralen Aspekte der Arbeit, der Darstellung der dem Konversionsprozess inhärenten Chance für die Stadtentwicklung, sind ferner die Termini von Konversion und Stadtentwicklung eindeutig zu definieren. Die beiden zu erarbeitenden Begriffsdefinitionen und deren inhaltliche Ausarbeitung ergeben alsdann die leitenden Rahmenbedingungen, die über eine Zusammenführung maßgebende Elemente zur Beantwortung der Forschungsfragen darstellen.

Parallel zur inhaltlichen Beschreibung der Konversion ist weiterhin die theoretische Perspektive von Urban Governance, immer in enger Verbindung mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, als Untersuchungsrahmen des akteurspezifischen Wirkens unter differentem Einfluss handlungsleitender (institutioneller) Rahmenbedingungen zu betrachten. Auch hier ist der Blick zunächst auf die historische Entwicklung zu richten. Erhebliche Aufmerksamkeit erfährt in diesem Punkt insbesondere der Part der Deskription in Bezug auf die Akteure innerhalb des Konversionsprozesses.

Die Ausgangslage der Forschungsarbeit wird, aufbauend auf den zuvor erarbeiteten Grundlagendefinitionen, durch die Entwicklung eines Erfolgsmaßstabes für Konversionsprojekte, anhand dessen die spätere Überprüfung der potenziellen Chance der Stadtentwicklung durch Konversion operationalisiert werden kann, ergänzt. Abschließend vervollständigt ist der erste Teilbereich der Arbeit mit der Herleitung eines Zwischenfazits. Hierin sind die bisherigen Erkenntnisse zusammenzuführen. Gleichzeitig erfüllt dieses erste Fazit die wichtige Möglichkeit, differente Untersuchungsfragen zu den beiden großen Themenkomplexen von ‚Konversion in der Stadtentwicklung‘ und ‚Urban Governance und akteurzentrierter Institutionalismus‘ zu formulieren. Den Untersuchungsfragen kommt im Rahmen dieser Arbeit eine multiple Bedeutung zu, indem sie als Rückblick auf die bisherigen Ausführungen dienen und in diesem Zusammenhang weiter bestehende Unklarheiten benennen. Gleichzeitig fungieren sie auch als Ausblick für die während der bevorstehenden Fallstudienarbeit besonders ins Blickfeld zu setzenden Akzente. Zuletzt ermöglichen die Fragen die Operationalisierung der überstehenden Forschungsfragen, da die Zusammenführung der Antworten der Untersuchungsfragen das wichtige Fundament für die Gesamtbearbeitung der Forschungsfragen bildet.

Die Beantwortung der Forschungsfragen, die im Zentrum der Arbeit und damit auch dieses Gesamtkonzeptes steht, bedarf der Anwendung einer geeigneten Methodik aus dem Bereich der qualitativen Forschung. Dieser Ansatz erfordert einen primär deskriptiven Zugang über qualitative Fallstudien im Sinne von Konversionsbeispielen unter besonderer Beachtung der

am Prozess beteiligten Akteure. Der gewählte Fallstudienansatz birgt weiterhin die Möglichkeit, den Grundstein für die Respondierung der Forschungsfragen zu legen.

Abb. 11: Gang der Forschung / Aufbau der Arbeit

AUSGANGSLAGE / RAHMENBEDINGUNGEN	1. Einleitung			
	<ul style="list-style-type: none"> • Problemlage und Ausgangssituation • Zielsetzung der Forschungsarbeit • Forschungsfragen • Methodisches Vorgehen • Aktueller Forschungsstand und Forschungsbedarf 			
	2. Grundlagen, Ausgangslage und Rahmenbedingungen			
	2.1 Konversion militärischer Liegenschaft <ul style="list-style-type: none"> • Definition von Konversion und Stadtentwicklung • Typisierung der Konversionsflächen • Phasen des Konversionsprozesses • Rechtlicher Rahmen 		2.2 Urban Governance und Akteurzentrierter Institutionalismus <ul style="list-style-type: none"> • Urban Governance • Akteurzentrierter Institutionalismus • Akteure im Konversionsprozess • Zusammenwirken der Akteure 	
METHODIK	2.3 Zwischenfazit			
	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenführung der theoretischen Bestandteile • Entwicklung Erfolgsmaßstab für Konversionsprojekte • Herleitung von Untersuchungsfragen 			
	3. Fallstudien			
	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Auswahlkriterien • Auswahl von Fallstudien (n = 4) 			
ER- GEB-	3.1 Stadtentwicklung <ul style="list-style-type: none"> • Bevölkerungsentwicklung • Wirtschaftsentwicklung • stadtstrukturelle Gegebenheiten • Dokumentenanalyse 	3.2 Konversion <ul style="list-style-type: none"> • Interviews zu Konversionsprojekten • Dokumentenanalyse • Ortsbegehung 	3.3 Akteure <ul style="list-style-type: none"> • Interviews zu Konversionsprojekt • Dokumentenanalyse 	3.4 Externe Hilfe <ul style="list-style-type: none"> • Interviews mit externen Experten zum Thema Konversion
	3.5 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Beantwortung der Untersuchungsfragen			
	4. Beantwortung der Forschungsfragen			
5. Darstellung der Gesamtergebnisse				

	6. Fazit <ul style="list-style-type: none">• Zusammenfassung• Einordnung der Ergebnisse• Weiterer Forschungsbedarf
--	---

Quelle: Eigene Darstellung

Anhand von insgesamt vier auszuwählenden Fallstudien sind zunächst die jeweiligen Rollen der Konversion in der Stadtentwicklung sowie die maßgeblichen Akteure innerhalb der Prozesse herauszustellen. Den Abschluss der eigentlichen Fallstudienarbeit bilden dann zunächst die Zusammenführung der bisherigen Ergebnisse sowie die Beantwortung der zuvor formulierten Untersuchungsfragen.

Den Abschluss bildet sodann die tatsächliche dezidierte Beantwortung der zielleitenden Forschungsfragen. Ergänzend sind angestrebte Handlungsempfehlungen zum Konversionsprozess unter Berücksichtigung von Urban Governance und akteurzentriertem Institutionalismus zu verfassen und in den aktuellen Forschungsstand einzuordnen. Dies geschieht durch die Anwendung der Erkenntnisse und Ergebnisse der vorangegangenen Forschungsarbeit. Abgeschlossen wird dieser Schritt durch eine Benennung des weiteren Forschungsbedarfes in Bezug auf die Perspektive der Urban Governance, des akteurzentrierten Institutionalismus sowie des, mit Blick auf weitere Truppenreduzierungen und Abzüge der in Deutschland stationierten Soldaten, auch zukünftig bestehenden Erfordernisses des Konversionsprozesses. Insgesamt ist sicherzustellen, dass die über diese Arbeit erzielten Ergebnisse gleichwohl einen Beitrag zum Ausgangspunkt der weiteren Forschungsarbeit auf genannten Gebieten leisten. Grundvoraussetzung für dieses Ziel ist im Sinne des fünften Postulates die Schaffung einer *Verallgemeinerbarkeit* der Ergebnisse.

Teil B

Konversion militärischer Liegenschaften

2. Konversion im Kontext von Stadtentwicklung

Insbesondere seit Beginn der 1990er Jahre und hier im Speziellen mit der deutschen Wiedervereinigung 1990 vollzieht sich im Rahmen der politischen Entwicklungen sowohl eine fortwährende Reduzierung der Zahl deutscher Bundeswehrsoldaten als auch der bisher in Deutschland stationierten ausländischen Soldaten. Die Folgen dieser Reduktionen sind ebenso vielfältig und different wie die davon betroffenen Kommunen. Die bedeutendste und für die nachfolgenden Untersuchungen daher maßgebendste Folgeerscheinung eines massiven Truppenrückzugs besteht in dem Freiwerden der ehemals militärisch genutzten Liegenschaften innerhalb der betroffenen Stadtgebiete und den damit verbundenen Herausforderungen, aber auch Chancen für die Stadtentwicklung. (vgl. BMVBS 2013: 3)

Der Prozess der Umwandlung und Zuführung von ehemals militärisch genutzten Arealen in eine zivile Nachnutzung wird als sog. Konversion (lat.: conversio) bezeichnet. Dabei ist im engeren Sinne zwischen der Standortkonversion⁷ und der Rüstungskonversion zu unterscheiden. Während erstgenannte sich explizit auf den Prozess der Wiedernutzbarmachung einstiger militärischer Liegenschaften bezieht, liegt der Fokus der Rüstungskonversion darauf, die bestehende oder brachgefallene Rüstungsindustrie für die Produktion ziviler Güter umzunutzen. (vgl. Tilkorn 2005: 649)

Das nachfolgende Kapitel widmet sich aufgrund der zentralen Bedeutung des Konversionsprozesses im Gesamtzusammenhang dieser Arbeit explizit diesem Themenfeld und richtet sein Augenmerk dabei zunächst auf die erfolgte Entstehungshistorie zur Herausstellung der Entwicklung und Ausmaße der in Deutschland stationierten Militärtruppen bis heute. Darauf aufbauend bedarf es diesbezüglich der Darstellung des tatsächlichen Ausmaßes von bereits freien und absehbar freiwerdenden Konversionsflächen in NRW als primärem Betrachtungsraum dieser Arbeit. In diesem Zusammenhang werden gleichzeitig die enormen Herausforderungen, wie auch die Chancen und Risikopotenziale, die sich durch den Abzug der militärischen Truppen ergeben, deutlich. Eine solche beidseitige Erörterung bezeichnet gleichzeitig den Ausgangspunkt heutiger Erfordernisse an den Gesamtprozess der Umwandlung militärischer Flächen in eine zivile Nachnutzung. Im Anschluss daran ist aufzuzeigen, welche Phasen ein Konversionsprozess durchläuft, um im Zuge dessen zu erörtern, welche jeweiligen Besonderheiten auftreten können und an welchen Stellen einzelne Handlungsspielräume im Gesamtprozess tatsächliche Chancen oder Risiken für die gesamtstädtische Entwicklung offenbaren.

Fortlaufend werden die finanziellen und (bauplanungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen innerhalb des Konversionsprozesses aufgezeigt. Auch in diesem Fall gilt es zwischen der tatsächlichen Chance einer Konversion für die betroffene Kommune und den in beiden Fällen inhärenten Risiken zu differenzieren.

⁷ Der Terminus ‚Standortkonversion‘ wird im weiteren Verlauf der Arbeit näher beschrieben und synonym für den Begriff der ‚Liegenschaftskonversion‘ verwendet.

Abschließend befasst sich dieses Kapitel mit den Einflussfaktoren, die auf die Suche nach einer geeigneten und zugleich als Chance zu begreifenden Nachnutzung einwirken. Stadtplanerische Lösungsstrategien erschließen sich speziell aus den bestehenden Rahmenbedingungen, welche stadtspezifisch different auftreten und damit individuell zu betrachten sind. Dennoch bestehen generelle Grundmuster von Einflussfaktoren, die es in der nachfolgenden Abhandlung aufzuzeigen gilt. Darauf aufbauend widmet sich der letzte Teil den möglichen Nutzungsoptionen, die aufgrund der individuellen Betrachtungsweise jeweils nur sehr grobmaschig dargestellt werden können, aber dennoch einen ersten Überblick über aufkommende Nutzungspotenziale veranschaulichen.

2.1 Begriffliche Abgrenzung von Konversion und Stadtentwicklung

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Rolle und Bedeutung der Konversion für die gesamtstädtische Entwicklung einer betroffenen Kommune. Die Herausstellung dieser Bedeutung für den weiteren stadtplanerischen Entwicklungsprozess erfordert zunächst der grundlegenden Definition der bisher abstrakt verwendeten Termini von Konversion und Stadtentwicklung.

2.1.1 Der Terminus ‚Konversion‘

Der Ausdruck Konversion entstammt aus etymologischer Sicht dem lateinischen Begriff ‚conversio‘ und steht dabei für eine Umkehrung, Umwandlung oder einen Übertritt. In der heutigen Zeit wird Konversion in vielen wissenschaftlichen Teilbereichen verwendet. In der Religionslehre bezeichnet er explizit den Übertritt von einer Konfession zu einer anderen. Auch in den Bereichen von Wirtschaft, Rechtssprache, Chemie oder Psychologie, wo Konversion die Umsetzung psychischer Erregung in körperliche Symptome bezeichnet, findet der Begriff Anwendung. Im Bereich des Städtebaus und der Stadtentwicklung, deren Terminus später ebenfalls zu definieren ist, ist unter Konversion allgemein die Umwandlung städtischer Areale für eine Folgenutzung gemeint. (vgl. Website Duden 1) Aufbauend auf dieser allgemeinen Bedeutungszuschreibung ist über die Heranziehung der Fachliteratur eine als Basis für diese Forschungsarbeit zu verwendende Begriffsdefinition zu erzielen.

Im *Handwörterbuch der Raumordnung* definiert *Tilkorn* den Konversionsbegriff als „Umnutzung von ehemals militärisch genutzten Ressourcen für zivile Zwecke“ (Tilkorn 2005: 649). Dabei differenziert auch er weitergehend zwischen Standortkonversionen und Rüstungskonversionen, deren Unterschied über den jeweiligen Bezugsrahmen deutlich wird. Standortspezifische Konversionen ziehen ihre Bedeutung allein aus Liegenschaften betreffenden Prozessen, während die Intention von Rüstungskonversionen darin besteht, ehemalige Rüstungsindustrien künftig für die zur Produktion von zivil nutzbaren Gütern umzuwandeln. (vgl. ebd.: 649) Auch *Gassner* verweist darauf, dass Konversion sich ebenso auf die Neuorientierung der ehemaligen Rüstungsindustrie beziehen muss. (vgl. Gassner 1995: 80) Die hiesige Arbeit fokussiert sich im weiteren Verlauf dagegen primär auf die erstgenannte Standortkonversion und

die damit verbundenen Konversionsflächentypen Kasernen, Flugplätze, Depots, Übungsplätze, Raketen- und Nachrichtenanlagen. Die Auseinandersetzung mit der Freiwerdung von Wohnanlagen im übrigen Stadtgebiet ist hingegen nicht expliziter Forschungsbestandteil. (vgl. MWMEV NRW 2000: 13f; Wuschansky 2009: 142f) Hintergrund dieser Fokussierung ist der mit den beiden Konversionstypen verbundene Anwendungsbereich. Liegt der Schwerpunkt der Standortkonversion insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung, erfolgt eine Rüstungskonversion fast ausschließlich aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Wuschansky, der sich explizit mit dem Prozess der Konversion auseinandersetzt, stellt in seinen Ausführungen heraus, dass Konversion, als Wiedernutzbarmachung ehemals militärisch genutzter Flächen, gleichbedeutend mit der Rückführung der Areale in den vorhandenen Flächenkreislauf und somit der verträglichen Integration dieser Flächen in die bestehende städtische Gesamtstruktur ist. (vgl. BBR 2007: 5; Wuschansky 2009: 146) In ähnliche Richtung orientiert sich auch die Arbeitshilfe für den Umgang mit Konversionsfällen der *Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.*, welche in ihren definitorischen Ausführungen darauf verweist, dass Konversion in erster Orientierung „die Wiedereingliederung von Brachflächen in den Nutzungs- oder Naturkreislauf“ (Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. 2011: 6) bezeichnet. Weiter spezifiziert sie die Differenzierung zwischen einer zivilen Konversion, in dessen Rahmen allein Brachflächen wieder in den Flächenkreislauf eingespeist werden, und der tatsächlichen militärischen Konversion, die sich namensgetreu auf vormalig militärische Liegenschaft bezieht. (vgl. Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. 2011: 6) Zusätzlich definiert die *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)*, ihres Zeichens die Eigentümerin der seitens des Militärs nicht mehr benötigten Areale, die Konversion als „Umwandlungsprozess von einer militärischen in eine zivile Nutzung“ (Website BImA 1). Ganz ähnlich sieht dies auch *Tessenow*, indem er den Begriff der Konversion als Oberbegriff für alle zweckgebundenen Prozesse zur Umwandlung einer Liegenschaft zu einer zivilen Nachnutzung einsetzt. (vgl. Tessenow 2006: 4) Zuletzt umfasst der angesprochene Prozess laut *Gettmann* im Allgemeinen „alle „Aktivitäten, die auf die Freigabe und zivile Folgenutzung des militärisch beanspruchten Geländes gerichtet sind“ (Gettmann 1993: 27). Gleichwohl betont er damit nochmal die militärische Komponente als das im Fokus stehende Element von Konversion. (vgl. Prediger 2014: 21)

Dieser Ansicht folgt auch das *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)* in seinem 2013 veröffentlichten *Praxisratgeber Militärkonversion*, indem es die große Herausforderung der von den Truppenabzügen betroffenen Kommunen herausstellt, den militärischen Liegenschaften eine neue zivile Folgenutzung zuzuführen. (vgl. BMVBS 2013: 4)

Jacoby geht in seiner *Arbeitshilfe zu nachhaltigem Konversionsflächenmanagement* noch einen Schritt weiter und verweist zum einen darauf, dass die Überführung der militärisch genutzten Flächen in eine zivile Nachnutzung möglichst zeitnah geschehen sollte, um negative Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft zu minimieren und gleichzeitig auftretende Chancen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu bewahren und auszuschöpfen. (vgl. Jacoby 2011: 9) Gleichzeitig betont er, dass der Konversionsprozess selbst sich durch „zum Teil parallel

verlaufende und sich überlagernde Teilprozesse und Aufgaben“ (Jacoby 2011: 13) zusammensetzt und durch eine hohe Zahl differenter Akteure in seinen Entwicklungen bestimmt wird. (vgl. ebd.: 13) Um diese Aussage zu unterstreichen weisen *Grundmann et al.* eindringlich darauf hin, dass beteiligte Akteure einer jeden Konversion durch ihre Entscheidungen die zentrale Rolle im Gesamtprozess einnehmen. (vgl. Grundmann et al. 1995: 53) Auch *Bläser und Klaus* lassen diesen elementaren Aspekt nicht unberücksichtigt und sehen den Konversionsprozess im Zuge dessen als Herausforderung, „die an alle beteiligten Akteure hohe Anforderungen stellt“ (Bläser et al. 2008: 14).

Winkler erweitert den Konversionsbegriff in ihrer Definition um die Aspekte, die mit dem realen Prozess in einer gesamtheitlichen Betrachtung einhergehen, und benennt den Begriff in der Folge als „die mit den Aufgaben der Vorbereitung und Umsetzung ziviler Nutzungen ehemaliger militärischer Flächen oder Einrichtungen verbundenen Aspekte [...] und schließlich der Realisierung der angestrebten Nutzungen“ (Winkler 1992: 374). Sie bezieht Konversion also ebenfalls allein auf die Umnutzung vormals militärisch genutzter Liegenschaften, verweist dabei jedoch auch explizit auf die im Vorfeld einer solchen Umnutzung erforderlichen Vorbereitungen. (vgl. Winkler 1992: 374)

Insgesamt wird der Terminus in verschiedenen Quellen ebenso vielfältig in seinen Inhalten bestimmt. Den Hauptgrund dieser Uneinigkeit sehen *Bläser und Klaus* vornehmlich darin, dass sich der Schwerpunkt der übergeordneten Konversionsforschung im Verlaufe der Jahrzehnte gleich mehrmals zugunsten eines variablen Kernaspektes verschoben hat. Die Definition von Konversion erlebte so eine jeweils zeitgemäße Anpassung. (vgl. Bläser et al. 2008: 11) Gleichzeitig folgt aus dieser Erkenntnis, dass die Begriffsbestimmung für die nachfolgende Arbeit ebenso erfolgen muss, ohne dabei die einer bereits existierenden Arbeit anpassungslos übernehmen zu können.

Gleichwohl sich Konversion in mehreren gesellschaftlichen Themenfeldern verorten lässt, ist durch die hiesige Definition zu verdeutlichen, dass es sich im Zusammenhang dieser Forschungsarbeit allein um eine im militärischen Sinne angewandte Begrifflichkeit handelt und die übrigen Bereiche somit im Umkehrschluss ausklammert. Weiter ist auch der militärisch implizierte Konversionsbegriff in folgende separate Schwerpunkte der Betrachtung zu gliedern:

1. die Rüstungskonversion,
2. die Konversion mobiler Güter,
3. die Standortkonversion.

Die zuerst aufgeführte Rüstungskonversion bezeichnet als Oberbegriff all jene Vorgänge, bei denen insbesondere Produktionsreihen, die vorher das Ziel der Herstellung militärischer Rüstungskomponenten hatten, dahingehend umgewandelt werden, als dass sich diese Herstellungsprozesse künftig allein der Produktion ziviler Güterreihen widmen. Dabei steht eine solche drastisch anzusehende Veränderung immer auch in Verbindung mit den damit einherge-

henden Problemen und Risiken. Bei einer nicht möglichen Umwandlung der Fabriken und ähnlicher Herstellungsorte drohen unter anderem Arbeitslosigkeit oder Brachfall von Fabrikgebäuden und -geländen. (vgl. ebd.: 12; Sieling 1999: 17ff)

Die an zweiter Stelle aufgeführte Konversion mobiler Güter richtet ihren Schwerpunkt auf die Umnutzung der vormals militärisch genutzten „beweglichen Ausrüstungsgegenstände“ (Bläser et al. 2008: 12) und zielt damit etwa auf Fahrzeuge und technische Geräte, aber auch auf Kleidung ab. Die Umnutzung erfolgt dabei in den meisten Fällen jedoch insbesondere über den zentral gesteuerten Verkauf der Güter und erzielt so einen entsprechenden Erlös, der dem Bundeshaushalt zukommt. (vgl. Bläser et al. 2008: 12)

Die Arbeit konzentriert sich in ihrer Forschungsintention jedoch maßgeblich auf den drittgenannten Terminus der Standortkonversion und die damit. Dieser steht weiterhin als Synonym für die sog. Liegenschaftskonversion und kann ebenso als Flächenkonversion bezeichnet werden. Dabei bezieht sich der eigentliche Unterschied darauf, dass sich der innerhalb einer Kommune befindliche Militärstandort gleichzeitig aus mehreren im Stadtgebiet verorteten Liegenschaften zusammensetzt. (vgl. ebd.: 14) Gemäß dem Fall, dass es sich bei der Forschungsarbeit und der damit inhärenten Bezugnahme auf Einzelliegenschaften nicht allein um den ursprünglich weiter gefassten Begriff der Standortkonversion handelt, sondern sich die Analyse und Ausarbeitung auf eine einzelne Liegenschaft bezieht, wird diese mit ihrer Namensbezeichnung als Alleinstellungsmerkmal herausgestellt, um den tatsächlichen Bezug zum Analyseobjekt zu wahren. *Bläser und Klaus* beschreiben den maßgeblichen Begriff so, dass „unter Flächenkonversion [...] demnach die zivile Verwendung von vormals militärisch okkupiertem Boden zu verstehen (ist)“ (Bläser et al. 2008: 14). *Austermann* unterstützt diese Ansicht, indem er Konversion gemeinhin als städtebauliche Möglichkeit der Neuentwicklung von bereits zuvor genutzten Arealen sieht. Konversion selbst grenzt sich seiner Ansicht nach vor allem juristisch ab, als dass die ehemaligen militärischen Liegenschaften, anders als viele andere brachfallende Flächen, während ihrer ursprünglichen Nutzung nicht den gesetzlichen Regelungen der kommunalen Planungsfreiheit unterlagen. Nach Aufgabe der ursprünglichen Nutzung wird die Fläche alsdann in die Zuständigkeit des allgemeinen Städtebaurechts überführt. (vgl. *Austermann* 2012: 31) Diese Betrachtungsweise ist auch in der weiteren Arbeit sowie zunächst in die zu verfassende Eigendefinition miteinzubringen. Gleichzeitig konzentriert sich die Forschungsarbeit im Kern explizit auf diesen Teilbereich der übergeordneten und weitergefassten militärischen Konversionsforschung.

Insgesamt ist vielen Definitionen gemein, dass sie die Bedeutungszuteilung des Begriffs Konversion aus der zu Beginn erörterten etymologischen Herkunft herleiten. Gleichzeitig ergänzen einige Autoren den Begriff um prägnante Merkmale, die ihrer Ansicht nach untrennbar mit dem Konversionsprozess verbunden sind. Da sich die nachfolgenden Ausführungen insbesondere auf das Teilsegment der militärischen Konversion - oder auch Standortkonversion - beziehen, den Bereich der Rüstungsindustrie dagegen weitestgehend unberücksichtigt lassen, ergibt sich aus der oben dargelegten Definitionsbreite resümierend für diese Arbeit die folgende Bestimmung des Terminus Konversion:

TK 2: Definition ‚Konversion‘

Konversion ist der durch eine Vielzahl von Akteuren bestimmte Gesamtprozess der zeitnahen Umwandlung ehemals militärisch genutzter Areale in eine zivile Nachnutzung zur nachhaltigen Integration dieser Flächen in die vorhandene gesamtstädtische Siedlungsstruktur.

Der definierte Begriff der Konversion wird im weiteren Verlauf der Arbeit als Synonym für die konnotierten Termini von militärischer Konversion und Liegenschaftskonversion als implementierter Begriff der Standortkonversion verwendet.

Der tatsächliche Konversionsprozess als Durchführung aller erforderlichen Schritte zur Umwandlung ehemals militärisch genutzter Liegenschaften in eine zur zivilen Nachnutzung bestimmten Fläche, beginnt bereits mit der Ankündigung zur Rückgabe der Fläche. (vgl. BMVBS 2013: 23; 25; MWMT NRW 1991: 77; Wuschansky 2009: 142) Dabei steht der Begriff des Konversionsprozesses gleichzeitig als Oberbegriff für alle Prozesse, die den Zweck einer Umwandlung in eine zivile Nachnutzung zum Ziel haben. (vgl. Tessenow 2006: 4) Der Gesamtprozess setzt sich des Weiteren aus aufeinander aufbauenden, aber teilweise auch parallel erfolgenden Entwicklungsphasen zusammen. Vorbereitungen und Entwicklungen, die bereits vor dem Eigentümerwechsel der Liegenschaft getroffen werden können, zählen etwa zur später weiter auszuführenden Phase der Präkonversion⁸. (vgl. BMVBS 2013: 24f) Der Konversionsprozess stellt einen elementaren Aspekt der Gesamtuntersuchungen dar und ist demnach auch in weiteren Schritten explizit zu beschreiben.

2.1.2 Der Terminus ‚Stadtentwicklung‘

Anders als Konversion bezeichnet der komplexe Begriff der Stadtentwicklung dem *Duden* zufolge die Summe aller Maßnahmen von Städtebau und Flächennutzung (vgl. Website Duden 2). Ähnlich beschreibt *Friedrichs* diesen Terminus im *Handwörterbuch der Raumordnung*, in dem er feststellt, dass Stadtentwicklung jede Veränderung der Stadtstruktur und alle darauf bezogenen (gesteuerten) Prozesse umfasst. Folglich bezieht sich Stadtentwicklung generell auf die räumliche Entwicklung der Gesamtstadt. (vgl. Friedrichs 2005: 1059ff; Website Stadt Bergisch Gladbach 1) Die genannten Prozesse und sich daraus ableitende Entwicklungen sind zunächst struktureller Natur (z.B. über Prognosen) und manifestieren sich erst im weiteren Verlauf auf räumlicher Ebene. Stadtentwicklung basiert so zuallererst auf der Beobachtung und weitergehenden Analyse auftretender gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und natürlich räumlicher Entwicklungen. (vgl. Website Stadt Bergisch Gladbach 1; Website Stadt Soltau) Die *Stadt Soltau* ergänzt diese Spannweite der Entwicklungsebenen noch um die beiden Kategorien kulturell und ökologisch. (vgl. Website Stadt Soltau) Des Weiteren fügt das *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (BBSR) in seiner Definition den elementaren As-

⁸ siehe Kapitel 2.6 Die Phasen der Konversion

pekt der institutionellen Dimension als Teil der Stadtentwicklung hinzu und beschreibt den Gesamtprozess insgesamt als „das Ergebnis von unterschiedlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzungsansprüchen an den Raum“ (Website BBSR 4). (vgl. Website BBSR 4) Konkret verdeutlicht diese Auflistung der einwirkenden Faktoren die Interdisziplinarität als elementares Charakteristikum von Stadtentwicklung. (vgl. Friedrichs 2005: 1059ff; Website Wirtschaftslexikon; Website WI) Auf Basis der genannten Analysen aller Ebenen gilt es unter den zusätzlich einspielenden externen Rahmenbedingungen insbesondere von demografischem Wandel, Klimawandel, Globalisierung und dem steigenden wirtschaftlichen Wettbewerb der Städte untereinander, eine kommunale Planungsgrundlage für den Mindestzeitraum der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre zu entwickeln. (vgl. Friedrichs 2005: 1059ff; Website Bergisch Gladbach 2; Website Wirtschaftslexikon; Website WI)

Die geschaffene Planungsgrundlage umschließt alle Maßnahmen, die im Rahmen von Veränderungsprozessen vollzogen werden und zielt dabei immer auf differente Funktionsbereiche wie den städtischen Wohnungs- oder Arbeitsmarkt ab. Entsprechend dem Grundsatz, dass sich strukturelle Entwicklungen in solche Teilbereiche gliedert, ist eine tatsächliche Stadtentwicklung nur über Veränderungen innerhalb dieser spezifischen Sektoren, nicht jedoch als Ganzes untersuchbar. (vgl. Friedrichs 2005: 1059ff; Website Wirtschaftslexikon; Website WI)

Ferner basieren Stadtentwicklungsprozesse und deren Vorarbeiten in hohem Maße auf der „frühzeitige(n) Einbindung der Bürgerinnen und Bürger, der Politik sowie der weiteren relevanten Akteure“ (Website Stadt Bergisch Gladbach 2) zur Abdeckung aller tatsächlich vorhandenen Interessen und Bedarfe. (vgl. Website Stadt Bergisch Gladbach 2; Website Stadt Soltau)

Insgesamt formuliert die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* die Ansprüche an eine zielorientierte und nachhaltige Stadtentwicklung über „ganzheitliche Lösungsansätze sowie kooperatives und integratives Arbeiten“ (Website NSP). Die benannten Lösungsansätze umfassen in diesem Sinne die Auseinandersetzung mit den „Anforderungen des Klimawandels, des demografischen Wandels und einer sozial gerechten Stadtentwicklung“ (vgl. Website NSP) und erscheinen nicht minder herausfordernd. (vgl. Website NSP)

Unter Einbeziehung aller einfließenden Faktoren in die Begriffsbestimmung von Stadtentwicklung findet der Terminus im weiteren Verlauf dieser Arbeit seine Anwendung auf folgender Definitionsgrundlage:

TK 3: Definition ‚Stadtentwicklung‘

Stadtentwicklung bezeichnet die interdisziplinäre Anpassung der Stadtstruktur an die fortwährenden räumlichen Nutzungsansprüche unter maßgeblicher Beteiligung aller relevanten Akteure.

Die Interdisziplinarität setzt sich aus den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, ökologischen, kulturellen und institutionellen Faktoren zusammen. Die Nutzungsansprüche ergeben sich aus den aufgezeigten spezifischen Rahmenbedingungen, denen eine jede Stadt unterliegt.

2.2 Stadträumliche Auswirkungen der Militärabzüge

Der Grad der kommunalen Betroffenheit durch die Abzüge deutscher Bundeswehrtruppen und ausländischer Gaststreitkräfte unterscheidet sich zwischen den einzelnen Kommunen teilweise in sehr deutlichem Maße. (vgl. Moseler 1997: 33ff; MWMEW NRW 2000: 8) Dabei können durch die Abzüge gleichermaßen positive als auch negative Folgewirkungen ausgehen. (vgl. MWMT NRW 1991: 50) Über die tatsächlichen Unterschiede in dieser grundsätzlichen Ausgangssituation erfolgt im weiteren Verlauf insbesondere in den Abschnitten der kommunalen Fallstudienauswahl eine tiefergehende Betrachtung.

Ist im Einzelfall folglich die explizite Betrachtung der jeweiligen Ausgangslage und der tatsächlichen Betroffenheit von Nöten, so sind im Vorfeld durchaus Folgeerscheinungen auszumachen, deren Bewältigung allen Kommunen im Grundsatz gleichermaßen als Aufgabe entsteht. (vgl. MWMT NRW 1991: 50; Website LWL 1 S. 173ff; Website MIL Brandenburg S. 2) Der Übersichtlichkeit halber sind die Auswirkungen in der nachfolgenden allgemeinen Zusammenstellung in insgesamt vier Sektoren untergliedert. (vgl. Müller 2013: 28) Dabei handelt es sich um die drei Stützen der Nachhaltigkeitstheorie von Ökonomie, Ökologie und Sozialem. Vor dem Hintergrund der Aufgabenstellung der Zuführung einer Liegenschaft in eine zivile Nachnutzung ist ebenfalls zu betrachten, inwieweit die Standorte mit ihrer ‚Sondernutzung‘ künftig städtebaulich in die vorhandene Umgebungsstruktur zu integrieren sind.

Gleich welche strukturpolitischen Auswirkungen der Truppenabzüge eine Kommune erfassen, gilt es ihrerseits, die aufkommenden negativen Effekte möglichst temporär begrenzt zu halten, um so gleichbedeutend eine zeitnahe Konversion als Chance der nachhaltigen Stadtentwicklung zu vollziehen. (vgl. FaKo StBau 2014: 2; Jacoby 2011: 9)

In puncto ökonomischer Folgeerscheinungen der militärischen Abzüge ist im Wesentlichen zwischen zwei Teilbereichen zu differenzieren. Dabei ist die Rede von der analytischen Trennung der lokalen Wirtschaft unter Einbeziehung angesiedelter Einzelhandelsagglomerationen und den Folgeeffekten für den heimischen Arbeitsmarkt. (vgl. Prediger 2014: 22; Website LWL 1 S. 174)

Die heimische Wirtschaft orientiert sich zumindest in Teilen auch an den angesiedelten Militärstandorten. Hieraus sind akquirierte Aufträge abzuleiten, die den örtlichen Unternehmen zugutekommen. Im Falle des gänzlichen Truppenabzugs entfallen diese Arbeitgeber und damit folglich auch eine zuverlässige Arbeitsquelle. (vgl. FaKo StBau 2014: 2; MWMT NRW 1991: 50; Prediger 2014: 22) Den Verlust ziviler Arbeitsplätze gilt es durch die Kommune entsprechend aufzufangen. (vgl. Wuschansky 2009: 141)

Weniger den Wegfall einer Arbeitgeberquelle, dafür umso mehr die ausbleibenden Einnahmen durch stationierte Truppen und deren Angehörige müssen hingegen die örtlichen Einzelhändler bewerkstelligen. Im Falle ausländischer Truppen haben sich innerhalb der Kommune oftmals bereits Läden mit einem dem Herkunftsland der Truppen angepassten Sortiment angesiedelt. Auch diese Besonderheit wird mit dem kompletten Abzug der Heere entfallen. (vgl. Müller 2013: 28; Prediger 2014: 22)

Nicht selten ist zudem, in Abhängigkeit zum Grad der abzugsbedingten Betroffenheit, dass eine große Zahl ziviler Arbeitsplätze vor Ort durch den Abzug entfallen. Diese waren bis dahin in direktem Verhältnis an die militärischen Ansiedlungen und die damit verbundenen Verwaltungen gebunden. (vgl. MWMT NRW 1991: 50; Prediger 2014: 22; Website LWL 1 S. 173f)

Der Abzug der Truppen und deren Angehörige kann je nach Größe der Kommune und der gewichteten Positionierung der Streitkräfte im Gesamterscheinungsbild einer Stadt auch deutlich gravierendere strukturpolitische Auswirkungen mit sich ziehen. (vgl. Website LWL 1 S. 173f) Im Falle einer regionalbedeutsamen Liegenschaft mit einer hohen Zahl an Streitkräften kann der Abzug bis hin zu regional wirksamen Kaufkraftverlusten führen. (vgl. Bunzel et al. 2012: 11; FaKo StBau 2014: 2; Wuschansky 2009: 141; Website LWL 1 S. 176)

Neben den negativen Aspekten setzen diese jedoch auch Potenziale für den örtlichen Gewerbe- und Dienstleistungssektor frei. So sind gerade die Gaststreitkräfte von der Abgabe der Gewerbe- und Grundsteuer befreit. Hieraus ergeben sich durch die gleichlautende Anschlussnutzung Möglichkeiten der neu generierbaren Steuereinnahmen, die den Kommunen zur Sicherung der örtlichen Daseinsvorsorge bereitstehen. (vgl. MWMT NRW 1991: 5; Prediger 2014: 22; Wuschansky 2009: 141; Website DIP 2)

Auch die Aussagen des *IV. Konversionsberichts NRW* stützen sich darauf, dass der Abzug der militärischen Truppen in der früheren Wahrnehmung allein negativ konnotiert wurde, da mit ihm die oben skizzierten Auswirkungen verbunden wurden. Im Gegensatz dazu wird der Konversionsprozess heute vielerorts unter positiven Aspekten als „eine besondere Form des Strukturwandels, der bei einer aktiven Steuerung durch die [...] Akteure [...] positive Impulse [...] entfalten [...] kann“ (MWMEV NRW 2000: 16) gesehen. (vgl. MWMEV NRW 2000: 16, 19; MWMT NRW 1991: 49)

Die Bedeutung militärischer Ansiedlungen für die sozialen Strukturen einer Stadt sind sehr weitreichend und in ihrer Untersuchung zunächst zwischen der Ansiedlung der Bundeswehr und extern hinzustoßenden Gaststreitkräften zu trennen. Da das hier anzureißende Feld einen eigenen Forschungsschwerpunkt nach sich ziehen müsste, bleibt an dieser Stelle die schwache, weil sehr allgemein gehaltene Aussage über potenzielle soziale Folgewirkungen von Truppenabzügen und -reduzierungen bestehen, dass sehr wohl mannigfache Auswirkungen be- und entstehen. (vgl. Prediger 2014: 23; Website LWL 1 S. 176)

Prediger geht in ihrer Arbeit davon aus, dass sich insbesondere die ausländischen Gaststreitkräfte und ihre Angehörigen im Zuge einer Stationierung von der übrigen kommunalen Bevölkerung abschotten. Neben Läden mit landesspezifischen Sortimenten reicht die Palette der eigens für sie installierten Einrichtungen je nach Ausmaß der Truppenstärke über Kindergärten bis hin zu eigenen Bankfilialen der landestypischen Unternehmen. (vgl. Moseler 1997: 37; Prediger 2014: 23)

Aus anderen Quellen geht diesbezüglich jedoch hervor, dass eine Integration der gastlichen Streitkräfte mit ihren Familien sowie den Zivilbeschäftigten durchaus erfolgreich verlaufen ist. So gab es beispielsweise gemeinsame Kindergärten sowie positive Berührungspunkte durch Sportvereine. (vgl. Website Britenabzug Celle)

Insgesamt sind für diesen Bereich die einleitenden Worte maßgebend, da es sich zeigt, dass eine Integration durchaus gelingen kann. Der Erfolgscharakter einer solchen steht dabei in direkter Abhängigkeit zum städtischen Umfeld und ist somit immer einzelfallspezifisch zu betrachten. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es generell soziale Auswirkungen auf die bestehenden Strukturen einer Stadt gibt.

Ähnlich wie bereits bei der Betrachtung der ökonomischen Bedeutung militärischer Ansiedlungen ist auch mit Hinblick auf den Part der Ökologie unter Beachtung der truppenspezifischen Nutzung zwischen teils deutlich negativen Folgeerscheinungen, als auch den mit dem Abzug einhergehenden Chancen einer ökologischen Nachnutzung zu unterscheiden. (vgl. Prediger 2014: 23f; Simon 2007: 22)

Die ökologischen Auswirkungen der Ansiedlung und deren durchgeführte Übungen in freier Natur haben erhebliche negative Einflüsse auf die Ökologie. Die Nutzung schwerer Gerätschaften, noch mehr jedoch die Befahrung des Naturraums mit schweren (Panzer-)Fahrzeugen zieht eine nur schwer zu revitalisierende Bodenverdichtung mit sich. Die natürlichen Bodenfunktionen wie Versickerungsgrad oder die Grundwasserneubildungsfunktion werden folglich erheblich eingeschränkt. (vgl. ebd.)

In Ergänzung führt die militärische Nutzung weiterhin zu erheblichen Altlasteneinlagerungen in den Boden. Die für eine anvisierte Nachnutzung erforderliche Bodensanierung bedarf einer enormen finanziellen Aufwendung seitens der Kommune oder des Nachnutzers. Erschwerend kommt hinzu, dass über die tatsächlichen Einlagerungen keine registrierten Eintragungen existieren, da die militärische Nutzung nicht den üblichen gesetzlichen Bestimmungen untersteht, sondern zumeist der militärischen Geheimhaltung unterliegt. Angesichts dieser Ausgangslage wird nach Freiwerdung der Liegenschaft eine aufwendige Sondierung des Bodens und je nach neuer Nutzung auch eine angepasste Sanierung erforderlich. (vgl. ebd.)

In Abhängigkeit Lage der genutzten Liegenschaft und deren Nutzungsausmaß kommt es durch diese zudem zu temporären Lärmimmissionen für benachbarte Areale und der hier lebenden Bevölkerung. Im Falle einer Verortung im natürlichen Außenbereich können die genannten Immissionen auch zu Störungen der Tierwelt führen. (vgl. ebd.)

Auf der anderen Seite sind es insbesondere die naturräumlichen Liegenschaften im Außenbereich, die es der Natur durch eine deutlich zurückgehende Zahl an Übungsmanövern ermöglicht, sich in diesen von der übrigen Bevölkerung isolierten Bereichen zu entfalten. So kommen einige Areale bei der Suche nach einer Nachnutzung in diesem Sektor etwa als Landschaftsschutzgebiete oder als Ausgleichsflächen der Bauleitplanung infrage. (vgl. BMVBS 2013: 12; FaKo StBau 2002: 6; Moseler 1997: 38; MWMEV NRW 2000: 18; Prediger 2014: 24)

In ihrer extremsten Manifestierung können sich die Belange des Natur- und Artenschutzes, die sich im Verlauf der Zeit ausgeprägt haben, als erhebliches Entwicklungshemmnis gegenüber anderweitigen Nutzungsvorstellungen herauskristallisieren. Die dann als ökologisch hochwertig einzustufenden Bereiche können einer baulichen Nachnutzung im Wege stehen und sich in der Folge als Sperrfaktor erweisen. Insbesondere bei den benannten Flächen im Außenbereich kann sich eine solche ökologische Wertigkeit bilden, da neben der Nicht-Nutzung durch Truppen auch die Unantastbarkeit durch Landwirte und deren Pestizide zu einer freien und unbeschadeten Naturentwicklung führt. (vgl. Bunzel et al. 2012: 12)

In Bezug auf die Lage der Liegenschaften im Stadtgebiet kommt auch der integrierten Lokalisation eine ökologisch nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Durch die Nachnutzung der in den städtisch zentral gelegenen Flächen erfolgt folgerichtig eine Nachverdichtung auf bereits zuvor genutzten Bereichen. Im Umkehrschluss dieser Entwicklung kann auf die Neuinanspruchnahme von noch ungenutzten Arealen am Stadtrand abgesehen werden. Das sog. Entwicklungsmuster der ‚Innenentwicklung vor Außenentwicklung‘ ist somit für die übergeordneten Flächensparziele von hoher Bedeutung. (vgl. BMVBS 2013: 11f; Dransfeld 2012: 3)

Zuletzt können einstige Militärareale als Pionierstandorte für den Umgang mit den Folgen des Klimawandels fungieren. Die gezielte Überplanung der Flächen kann notwendige Kaltluftschneisen herausbilden, die für die Abkühlung der innerstädtisch aufgewärmten Quartiere nötig sind. Ergänzend dazu eignen sich oft große Liegenschaften, um weitreichende Photovoltaikanlagen oder Windenergieanlagen zu beherbergen. (vgl. BMVBS 2013: 12)

Die prägenden Merkmale militärischer Ansiedlungen in einem Stadtgebiet unterscheiden sich nach den tatsächlichen Militärstandorten und den durch die Einheiten, insbesondere jedoch durch deren Angehörige, genutzten Wohneinheiten. Erstgenannte Militärliegenschaften verändern maßgeblich das vorherrschende Ortsbild und bilden dabei einen, der militärischen Geheimhaltung geschuldeten Abschottung, unzugänglichen Bereich für die städtischen Bewohner. Diese ‚Tabuzone‘ erzeugt folglich eine städtebauliche Restriktion und Zäsur für das umliegende Stadtgebiet. (vgl. Prediger 2014: 23; Tilkorn 2005: 649; Website LWL 1 S. 173f; 176)

Während die Freiwerdung der Liegenschaften im Sinne derer Nutzung primärer Inhalt der vorliegenden Arbeit ist, ist die ebenso genannte Freiwerdung vormals belegter Wohnungen eine in diesem Part ebenso hervorzuhebende Folgeerscheinung. Aufgrund der vielerorts bestehenden Konzentration der genutzten Wohneinheiten innerhalb bestimmter Quartiere führen die Abzüge nicht selten zu ganzen leerfallenden Stadtquartieren. (vgl. Prediger 2014: 23) Bei den namentlich zu nennenden Resultaten der Wohnungsleerzüge kann es im Stadtraum entweder zu einer Entspannung des örtlichen Wohnungsmarktes kommen, da die freiwerdenden Einheiten diesem wieder zugeführt werden. Im Umkehrschluss kann es in strukturschwachen Städten aber auch zu unerwünschten Leerständen führen. In diesem Falle ist seitens der Kommune darauf zu achten, dass es im betreffenden Quartier nicht zu einem sog. Trading-Down-Effekt kommt. (vgl. BMVBS 3013: I, 4; Müller 2013: 28; Website LWL 1 S. 176) Ein solcher ist auch zu befürchten, sollte für die freiwerdende Liegenschaft keine zeitnahe Nachnutzung gefunden werden. Auch in diesem Falle stellt die Fläche einen negativen Blickfang im Stadtraum dar. (vgl. MWMT NRW 1991: 6, 64) Insgesamt ist, im Speziellen geltend für den städtischen Wohnungsmarkt, festzuhalten, dass die tatsächlichen Auswirkungen in diesem Bereich erst nach Abschluss aller konversionsimmanenten Prozesse abschließend aufgezeigt und bewertet werden können. (vgl. Website LWL 1 S. 178)

Der Abzug von Truppen offenbart jedoch auch einige Chancen für die betroffene Kommune. So bieten viele (innerstädtische) Liegenschaften die Möglichkeit, ein bisher im Stadtbild als Mangel wahrgenommenes Areal neu zu überplanen und damit nachhaltig in die vorhandenen Strukturen zu integrieren. Bisherige innerstädtische Insellagen können so zu neuen stadträumlichen Qualitäten entwickelt werden. (vgl. MWMEV NRW 2000: 27)

Zudem besteht die Option, neues, aber preiswertes Bauland zur Entspannung der örtlichen Wohnungsmärkte auszubilden. Hinzu kommen Räume für bisher fehlende soziale Einrichtungen als Auflösung potenziell bestehender Engpässe. (vgl. ebd.)

Die skizzierten Chancenvarianten sind jedoch nur der Beginn einer Liste von Optionen der zielgerichteten Nachnutzung zugunsten einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Gleichwohl steht die Realisierbarkeit dieser Potenziale von kommunaler Seite aus immer im Spannungsfeld zwischen dem aufgezeigten Wünschenswerten auf der einen und der Frage nach einer realisierbaren Finanzierung auf der anderen Seite. (vgl. ebd.: 28) Dieses Spannungsverhältnis zu lösen ist eine der primären Zielsetzungen des Konversionsprozesses und kann vornehmlich durch die Handlungen der beteiligten Akteure erfolgen.

2.3 Die Entstehung von Konversionsflächen in Deutschland

Das nachfolgende Unterkapitel wird aufgrund seiner großen Spannweite zweigeteilt. Dabei beschäftigt sich der erste Part mit der Rückblende auf die Historie zur Entstehung von Konversionsflächen im Zeitraum von 1990, also dem Jahr der endgültigen deutschen Wiedervereinigung, bis zum heutigen Tag. Im Anschluss daran erfolgt der Versuch eines Ausblicks über die zukünftige Entwicklung der Truppenzahlen in Deutschland und der damit verbundene Freiwerdung genutzter Liegenschaften. Die deutsche Wiedervereinigung sowie die fortlaufenden Strukturreformen der Bundeswehr, aber auch der ausländischen Streitkräfte, gelten dabei als

die beiden elementarsten Auslöser der Freiwerdung ehemals militärisch genutzter Areale. (vgl. Güthling 2009: 16; Theiss 2007: 61f)

2.3.1 Geschichtlicher Hintergrund des Zeitraumes von 1990 bis 2015

Aufgrund der insgesamt 25 Jahre umgreifenden Zeitspanne zwischen der deutschen Wiedervereinigung und dem Start der zu dieser Arbeit führenden Untersuchungen im Jahre 2015 ist eine Vielzahl einfließender, insbesondere politischer Entwicklungen zu berücksichtigen. Die ganzheitliche Betrachtung dieser Zeitspanne bedarf ergo der weiteren Separation zwischen einer ersten und einer zweiten Phase von massiven Truppenabzügen aus der heutigen Bundesrepublik Deutschland. Erstere erstreckt sich über den Zeitraum von der Wiedervereinigung bis zum Jahre 1996. Der daran anschließende Betrachtungszeitraum beginnt alsdann mit dem Jahr 1997 und findet sein Ende mit dem einschließenden Jahr 2015. Die Ursache einer solchen Differenzierung wird sich über die nachfolgende Darstellung der historischen Entwicklungen erkennbar zeigen.

2.3.1.1 Die erste Periode der Truppenabzüge

Die historische Rückblende auf die Entstehungsgeschichte der in der neueren Forschungsarbeit als Konversionsflächen bezeichneten Liegenschaften hat seinen besonderen Ausgangspunkt in der wie bereits zu Beginn des Kapitels skizzierten endgültigen deutschen Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990. Mit diesem Wendepunkt in der deutschen und auch europäischen Politikgeschichte ging gleichzeitig eine Entspannung der politischen Verhältnisse zwischen den europäischen Ost- und Weststaaten einher. So führte die Aufhebung des Berliner Grenzwalls gleichzeitig zu einer massiven Reduktion von Militärstandorten im gesamten deutschen Bundesgebiet und einem erheblichen Abbau der bis dato stationierten Streitkräfte aus dem In- und Ausland. (vgl. MWMT NRW 1991: 5; Tilkorn 2005: 649; Wuschansky 2009: 141; Website MIL Brandenburg S. 2)

Hintergrund der massiven Truppenreduzierung und der dieser inhärenten Freigabe vielzähliger Militärstandorte war der eingetretene Funktionsverlust der Standorte durch den besagten Mauerfall. Dienten sie seit der Gründung der Bundeswehr 1955 bisher insbesondere als Maßnahme zum Schutz der Grenzen der Bundesrepublik, ohne dabei in größere Auslandseinsätze involviert zu sein, entfiel diese grundlegende Funktion nun. (vgl. Müller 2013: 9f, 13) Zum Zweck der Grenzüberwachung wurden vielfach auch bereits bestehende Kasernen aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges instandgesetzt und fortgenutzt. Ergänzungen der Bestandspositionen erfolgten durch gezielte Neuerrichtungen zur Erfüllung der dargebotenen Zielsetzung des Grenzschutzes. (vgl. ebd.: 10)

Ferner erfolgte durch den Abbau der Grenzposten eine Neuorientierung in Bezug auf den später weiter zu beschreibenden, primären Handlungsauftrag der deutschen Bundeswehr. (vgl. Wuschansky 2009: 151) Als Basis der Neuorientierung ihrer Ziele fungierten seit der deut-

schen Wiedervereinigung bis zum heutigen Tage zudem mehrere sog. Strukturreformen. Parallel zu dieser Entwicklung vollzog und vollzieht sich noch immer der schrittweise Abzug der bisher in Deutschland stationierten alliierten Streitkräfte⁹. (vgl. Müller 2013: 10; Wuschansky 2009: 151)

Die Bezifferung der gesamtdeutschen Ausmaße der erfolgten Truppenreduzierung lässt sich in der Literatur nicht präzise nachvollziehen. Insgesamt ist eine durchgängige Parallelität der einzelnen Statistiken auszumachen, diese weichen jedoch in ihrer Exaktheit teils deutlich voneinander ab. Bereits beim Ausgangswert besteht eine marginale Differenz. Das BMVBS geht in seinem *Praxisratgeber Militärkonversion* von insgesamt rund 1,4 Millionen stationierten Soldaten im Jahre 1989 aus. Dabei setzt sich dieser Wert aus den deutschen und den ausländischen Truppenzahlen zusammen. (vgl. BMVBS 2013: 8) Gleichwohl differenziert das *BMVBS* bei seiner Gesamtsumme nicht zwischen diesen Gruppen. *Müller* geht in ihrer Arbeit hingegen von einer Gesamtsumme von 1,35 Millionen Soldaten aus. Dabei splittet sie diese Summe in die Zahl der Bundeswehrsoldaten (450.000) und der alliierten Streitkräfte (900.000) auf. (vgl. Bald 2005: 127; Brömmelhörster 1994: 110; Müller 2013: 27) Der Unterscheidung bei der Truppenzahl und damit auch der Liegenschaftsnutzung zwischen Einheiten der Deutschen Bundeswehr und Gaststreitkräften kommt im weiteren Zuge eine erhebliche Bedeutung zu. Neben diversen untergeordneten Aspekten bestehen die primären Unterschiede insbesondere in den zu treffenden Absprachen zwischen den einzelnen Akteuren, sowie der Informationsverfügbarkeit über absehbare Konversionsliegenschaften. Die Zugänglichkeit gestaltet sich mitunter sehr unterschiedlich, da in vielen Fällen, aufgrund militärischer Geheimhaltung, vor allem über die Flächen und Gebäude der Gaststreitkräfte bis zum endgültigen Abzug der Truppen nur geringe bis keine Auskünfte möglich sind. (vgl. BMVBS 2013: 48; Tessenow 2006: 13; Tilkorn 2005: 649)

Ein Jahr später, also 1990, beläuft sich die Zahl der in Deutschland befindlichen Soldaten nach *Wuschansky* auf rund 1,5 Millionen Soldaten. (vgl. Wuschansky 2009: 141) *Tilkorns* Wert für die Gesamtzahl der Soldaten im deutschen Bundesgebiet liegt für den gleichen Zeitpunkt etwas niedriger bei rund 1,3 Millionen. Diese Summe teilt sich auf die insgesamt neun zu diesem Zeitpunkt in Deutschland stationierten differenten Streitkräfte auf. Dabei handelt es sich im Einzelnen um Soldaten der Bundeswehr und der Nationalen Volksarmee (DDR), der USA und Großbritannien sowie aus Frankreich, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken¹⁰, Belgien, der Niederlande und Kanada. Gleichzeitig benennt er hierzu auch erstmals einen Wert über das Ausmaß der militärischen Liegenschaften, welcher bei insgesamt 920.000 ha liegt.

⁹ Alliierte werden im Zusammenhang einer militärischen Thematik solche Parteien bezeichnet, die sich im Verbund gegen einen bestimmten Kriegsgegner richten (im Zweiten Weltkrieg beispielsweise gegen das Deutsche Reich, Italien oder Japan). Die für den Betrachtungszeitraum dieser Arbeit maßgebenden Alliierten setzen sich aus den Streitkräften der USA (später im Verbund mit Kanada), Großbritannien, Frankreich, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, den Niederlanden und Belgien zusammen. (vgl. Website Bundeszentrale für politische Bildung 1)

¹⁰ Die Bezeichnung ‚Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken‘ wird im weiteren Verlauf zum Erhalt des Leseflusses als ‚Sowjetunion‘ bezeichnet.

(vgl. Tilkorn 2005: 649) *Ehlert et al.* beziffern die Zahl der militärisch verwendeten Liegenschaftsfläche mit 919.000 ha ähnlich und fügen an, dass diese sich in Teilflächen, verteilt auf über 2.000 Kommunen, zusammensetzen. (vgl. Ehlert et al. 2006: 25)

Der erste und wohl auch elementarste Schritt zur Reduktion der deutschen Bundeswehrstärke erfolgte am 12.09.1990 durch die Schließung des sog. Zwei-plus-Vier-Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der DDR sowie den vier Besatzungsmächten der Sowjetunion, der USA, Frankreich und Großbritannien (und Nordirland). Das Vertragswerk gilt als wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem dauerhaften Frieden im vereinten Europa. Geschlossen wurde er vor dem Hintergrund, dass die vier Besatzungsmächte den Weg zur Wiedervereinigung freimachten. Wichtige Bedingung hierzu war, dass die dann wiedervereinigte Bundesrepublik sich in Artikel 3 des Vertrages dazu verpflichtet, „die Streitkräfte des vereinten Deutschlands innerhalb von drei bis vier Jahren auf eine Personalstärke von 370.000 Mann (Land-, Luft- und Seestreitkräfte) zu reduzieren“ (Website Auswärtiges Amt 1). (vgl. MWMT NRW 1991: 5, 34; Website Auswärtiges Amt 1) Die vertragliche Bindung führte entsprechend zu einem Abbau von insgesamt 125.000 Soldaten auf den festgesetzten Wert von 370.000. (vgl. Website Bundeszentrale für politische Bildung 2)

Des Weiteren enthält der Vertrag in Artikel 4 die Bestimmung über den Abzug der zu diesem Zeitpunkt noch in der DDR stationierten Streitkräfte der Sowjetunion. Demnach waren die benannten Truppen „bis zum Ende des Jahres 1994“ (Website Auswärtiges Amt 1) in Gänze aus dem vereinten Deutschland abzuziehen. (vgl. Petschow 2015: 2; Website Auswärtiges Amt 1 und 2)

Der Abschluss des erörterten Zwei-plus-Vier-Vertrags stellt für Deutschland den zentralen Ausgangspunkt der ersten Phase der Freiwerdung ehemals militärischer Liegenschaften im Betrachtungszeitraum dar. Durch die vertraglich festgesetzte Reduktion der Bundeswehrtruppenstärke von rund 450.000 auf noch 370.000 und dem zusätzlichen Abzug der circa 400.000 sowjetischen Soldaten aus dem Gebiet der vormaligen DDR, reduzierte sich die Zahl aller in Deutschland stationierten Streitkräfte innerhalb weniger Jahre um rund 480.000 zunächst auf etwa 820.000 Mann (vgl. Müller 2013: 27; MWMT NRW 1991: 5). Bis zur endgültigen Umsetzung des Vertrags addierten sich zudem die Abzüge der in Westdeutschland befindlichen Truppen der Alliierten auf, um die vorgenannte Zahl von 820.000 Soldaten bis zu den Jahren 1994 / 95 weiter drastisch zu verkleinern (vgl. Thränert 1991: 1).

TK 4: Truppenstationierungsrecht

Exkurs - Truppenstationierungsrecht

Die noch heute bestehende Stationierung ausländischer Truppen auf deutschem Hoheitsgebiet basiert auf dem sog. Truppenstationierungsrecht. Diesem obliegt die gesetzliche Grundlage über das ‚Recht zum Aufenthalt‘, also die formellen Bestimmungen der eigentlichen Stationierung ausländischer Soldaten auf deutschem Staatsgebiet und dem ‚Recht

des Aufenthalts', wodurch die spezifischen Rechte der ausländischen Streitkräfte in Deutschland definiert sind.

Das ‚Recht zum Aufenthalt‘ geht ursprünglich aus dem Besatzungsrecht hervor, welches bis zum 26. Mai 1952 gültig war. Erst durch den an diesem Tag unterzeichneten ‚Deutschlandvertrag‘ wurde das offizielle Ende der Besatzungszeit am 5. Mai 1955 erreicht. Trotz der grundsätzlichen Aufhebung der Besatzung wurde mit dem zuvor am 23. Oktober 1954 geschlossenen ‚Aufenthaltsvertrag‘ zwischen Deutschland und seinen insgesamt acht Vertragspartnern (Dänemark, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Kanada, Großbritannien und den USA) die Grundsatzenerlaubnis über den weiteren dauerhaften Aufenthalt nicht-deutscher Truppen legitimiert. Seine Inhalte gelten aufgrund der nicht definierten, also mit einer Ausnahme bis auf weiteres gültigen Vertragslaufzeit, auch über die Regelungen des Zwei-plus-Vier-Vertrags hinaus. Die Ausnahme ergibt sich aus der Tatsache, dass Deutschland 1954 bereits in Ost- (DDR) und Westhälfte geteilt war. Der benannte Regelungsvertrag gilt demnach nur für den heute als Alte Bundesländer bezeichneten Teil Deutschlands. Das Gebiet der Neuen Bundesländer ist von diesen Regelungen zur Stationierung ausgenommen und fällt stattdessen unter die Rechtsgrundlage des Artikels 5 Abs. 3 des Zwei-plus-Vier-Vertrags.

Das ‚Recht des Aufenthalts‘ reglementiert die Aufenthaltsbedingungen der Streitkräfte aus NATO-Staaten. Grundlage der Stationierung ist der Aufenthaltsvertrag vom 23. Oktober 1954. Ferner findet dieser Ergänzungen durch das Abkommen des NATO-Truppenstatus vom 19. Juni 1954 und des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut vom 3. August 1959. Letzteres wurde als Folge der deutschen Wiedervereinigung durch ein weiteres Abkommen vom 18. März 1993 gegenwartsbezogen angepasst.

Grundsätzlich gewährt die Rechtsbasis den ausländischen Truppen eine hohe Zahl an spezifischen Privilegierungen und Immunitäten gegenüber dem geltenden deutschen Recht. Des Weiteren enthält das Zusatzabkommen des NATO-Truppenstatuts insbesondere auch weitreichende Regelungen zur Nutzung der beanspruchten Liegenschaften.

Quelle: Stefaniak 1995; Website Auswärtiges Amt 3

Ein weiterer Trittstein auf dem Weg zur heutigen Militärsituation in Deutschland erfolgte 1994, als das damalige Bundeskabinett das Pamphlet über *Die konzeptionellen Leitlinien zur Bundeswehrplanung* beschloss. (vgl. Website Bundeszentrale für politische Bildung 2) Durch den Beschluss wurde dem damaligen Zeitgeist entsprochen, der zu einer weiteren Reduzierung der Bundeswehrstreitkräfte auf dann noch 335.000 Soldaten und insgesamt 3.000 durch die Bundeswehr genutzten Liegenschaften führte (vgl. BMVBS 2013: 8; BMVg 1999: 118; Website BBSR 5). Hintergrund dieser erneuten Senkung der Streitkräftezahl waren die neuen Aufgabenstellungen der Bundeswehr (vgl. Website Bundeszentrale für politische Bildung 3). Bis zum Fall der Berliner Mauer bestand das Hauptaugenmerk der Truppe in der Gewährleistung des Schutzes der Grenzen der Bundesrepublik. In den nachfolgenden Jahren „wandelte sich die Aufgabenstellung der Bundeswehr sukzessive von einer den Verteidigungsfall trainierenden

Truppe zur weltweit operierenden Armee im Einsatz“ (vgl. Website Bundeszentrale für politische Bildung 2). Die Veränderung der zentralen Zielstellung basiert insbesondere auch auf dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 über die sog. Out-of-area-Einsätze im Rahmen von UN und NATO¹¹. Dazu sollten deutsche Bundeswehrsoldaten gezielt und räumlich konzentrierter für die neuen Aufgaben ausgebildet werden. (vgl. ebd.)

Auch die Staaten der bisher in Deutschland stationierten ausländischen Streitkräfte sahen sich dazu veranlasst, ihre Stellungen aufgrund der politischen Entspannung des Ost-West-Verhältnisses zu reduzieren oder gänzlich abzubauen. Das betrifft neben dem Rückzug der Sowjetunion alle in Westdeutschland noch verbliebenen Alliiertenstaaten. (vgl. Ehlert et al. 2006: 25; MWMT NRW 1991: 36f; Thränert 1991: 1)

Seitens der USA befanden sich 1991 noch rund 250.000 Soldaten auf deutschem Bundesgebiet. Mit dieser Vormachtstellung stellten sie ein deutliches Gegengewicht zu den als Bedrohung wahrgenommenen Truppen der Sowjetunion in Europa dar. Infolge der politischen Entspannung in Europa einerseits und aufkommender inländischer Kritik an dem weiteren Verbleib dieser Truppen in Deutschland andererseits, entschloss sich die US-amerikanische Regierung dazu, den Umfang der hier stationierten Truppen bis 1995 drastisch zu reduzieren. *Thränert* nennt hierzu die angepeilte Truppenstärke von 175.000 Soldaten in 1995 und in naher Zukunft einen weiteren Abbau auf dann noch 70.000 Soldaten. *Ehlert et al.* gehen wiederum mit Bezug auf *Huck* von einem noch tiefergreifenden Abbau der Truppenstärke auf 100.000 US-amerikanische Soldaten bereits im Jahr 1994 aus. (vgl. BMVBS 2013: 8; Ehlert et al. 2006: 25; Thränert 1991: 4)

Großbritannien, dessen Truppen der sog. ‚Rheinarmee‘¹² ebenfalls noch heute in Deutschland stationiert sind, verfolgte zu Beginn der 1990er Jahre primär das Ziel der NATO-Unterstützung. Eine in Folge des Truppenrückzugs der Sowjetunion entstandene Beruhigung des europäischen Ost-West-Verhältnisses führte in der Folge zu einer deutlichen Verkleinerung der gesamtbritischen Armee in Deutschland stationierter Truppen. Bezifferte sich diese Zahl bisher noch auf rund 65.000 Soldaten, wurde sie im Rahmen der Einsparungsmaßnahmen bis 1995 auf rund 30.000 Soldaten heruntergefahren. (vgl. Ehlert et al. 2006: 25; MWMT NRW 1991: 5, 36; Thränert 1991: 4f)

Frankreich, als bis 1991 drittgrößte in Deutschland vertretene Nation, verfolgte nach dem Fall der Mauer ähnliche staatliche Sparmaßnahmenregelungen. Im Zuge dessen erarbeitete die französische Regierung das Reformprogramm ‚Armee 2000‘ und beschloss, dass die in Deutschland stationierte Truppenstärke von 44.000 Soldaten bis 1994 auf 24.000 gesenkt wird. (vgl. Thränert 1991: 5f)

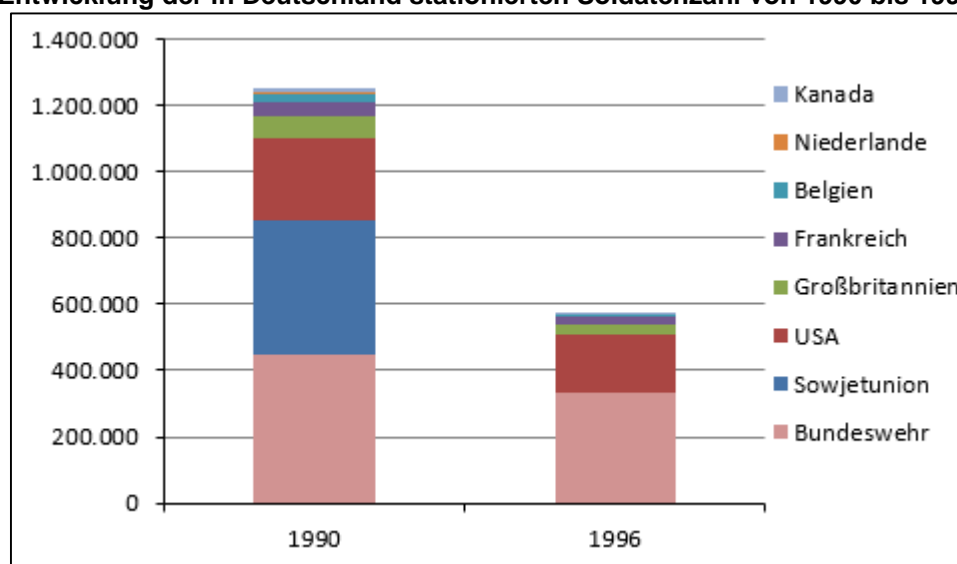
¹¹ BVerfGE, Urteil vom 12.07.1994, 90/286

¹² Britische Rheinarmee (British Army of the Rhine) war bis 1994 die Bezeichnung für die in Deutschland stationierten Streitkräfte der Briten. Aufgrund der Truppenreduzierungen und einer übergeordneten Umstrukturierung der NATO-Streitkräfte wurde sie 1994 zur ‚British Forces Germany (BFG)‘. (vgl. Website Universal Lexikon)

Nicht anders verlaufen auch die Fortbestände der Truppenzahlen der Niederlande und Belgien. Erstgenannte reduzierten im Zuge der Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland ihre Soldatenzahl bis Mitte der 90er Jahre auf 2.500 Soldaten in 1997. (vgl. Ehlert et al. 2006: 25; Thränert 1991: 7) Die Belgier verfügen 1991 immerhin noch über 25.000 in Deutschland stationierte Soldaten. Durch eine erfolgreiche Kürzung des staatlichen Verteidigungshaushalts wurden bis 1995 rund 21.500 Mann abgezogen, womit folgerichtig noch etwa 3.500 Mann in Deutschland blieben. (vgl. MWMT NRW 1991: 5, 37; Thränert 1991: 7)

Resümierend ist für die erste Phase der Truppenreduzierung in Deutschland ein erheblicher Abbau stationierter Soldaten festzuhalten. Ausgehend vom Zwei-plus-Vier-Vertrag erlebte die politische Situation zwischen den europäischen Ost- und Weststaaten eine erhebliche Entspannung. Infolgedessen reduzierten sämtliche Streitkräfte ihre Stationierungszahlen teils massiv, sodass sich nach der ersten Abzugswelle zwischen 1990 und 1996 insgesamt rund 571.000 Soldaten (335.000 Mann der Bundeswehr zuzüglich 236.000 Mann der ausländischen Streitkräfte) in Deutschland befanden. (vgl. BMVBS 2013: 8; Müller 2013: 13)

Abb. 12: Entwicklung der in Deutschland stationierten Soldatenzahl von 1990 bis 1995



Quelle: Eigene Darstellung nach Ehlert et al. 2006; Müller 2013 und Thränert 1991

Die Gesamtentwicklung der Soldatenzahl in Deutschland ist über die nachfolgende Grafik noch einmal veranschaulicht. Dabei ist zu beachten, dass der Bestand der stationierten Soldaten der Sowjetunion nur über den ersten Balken (1990) dargestellt ist und aufgrund der Umsetzung des Zwei-plus-Vier-Vertrages im Jahr 1996 nicht mehr vorhanden ist. Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich die Zahl von 2.500 niederländischen Streitkräften in Deutschland bereits auf das Jahr 1997 bezieht. Diese Abweichung führt jedoch zu keiner erheblichen Abweichung der dargestellten Grafik und ist dementsprechend zu vernachlässigen.

Des Weiteren führen die Betrachtungen zur differentiellen Entwicklung der einzelnen Militärstreitkräfte sowie die Zusammenführung der singulären Zahlen zu zwei Aspekten eines Zwischenfazit. Zum einen wird deutlich, dass der Zeitraum zwischen der deutschen Wiedervereinigung

und dem endgültigen Abzug aller Soldaten der Sowjetunion und dem Großteil der in Westdeutschland stationierten Truppen bis 1996 als erste Episode auf dem Weg zur Konversion militärischer Liegenschaften anzusehen ist. Zum anderen verdeutlicht der Blick auf die historische Entwicklung bereits an dieser Stelle, dass das Phänomen der Freiwerdung ehemals militärisch genutzter Areale keine alleinige Herausforderung der neueren Zeit darstellt. (vgl. BMVBS 2013: 4; MWMEV NRW 2000: 16) Die großflächige Aufgabe militärischer Liegenschaften wird durch die im *Weißbuch Bundeswehr*¹³ von 1994 getroffenen Aussagen deutlich. In diesem wird beschrieben, dass allein durch den Truppenabbau der Bundeswehr und der ehemaligen Nationalen Volksarmee (NVA) im Zeitraum zwischen 1990 und 1996 bis zu 2.000 Liegenschaften frei wurden. (vgl. BMVg 1994: 15) Hinzu kommen zudem die freigewordenen Flächen der ausländischen Truppenstationierungen. Dies lässt den Schluss zu, dass heutige Konversionsprozesse auf die Erfahrungen der Vergangenheit zurückgreifen können, diese neuerlichen Flächenumnutzungen jedoch gleichzeitig vor dem Gesichtspunkt heutiger Herausforderungen der Stadtentwicklung einzuordnen sind.

2.3.1.2 Die zweite Periode der Truppenabzüge

Durch die erste Welle der groß dimensionierten Truppenabzüge und der damit verbundenen Entstehung von Konversionsflächen konnten die betroffenen Kommunen erste Erfahrungen im Umwandlungsprozess sammeln. Seither veränderten sich jedoch die Rahmenbedingungen und Zielsetzungen unter denen die Bundeswehr und die Gaststreitkräfte agieren. Die vordergründige Neuerung in der politischen Ausgangssituation der Bundeswehrlegitimation basierte nach der *Bestandsaufnahme Bundeswehr* darauf, dass die „Veränderung der sicherheitspolitischen Lage in Europa [...] eine Anpassung der Fähigkeiten (der Bundeswehr) an das erweiterte Aufgabenspektrum der Allianz und die zunehmende Teilnahme an Friedenseinsätzen“ (BMVg 1999: 2) erfordert. (vgl. BMVg 1999: 2)

Die festgesetzte Beschränkung der Zahl der Bundeswehrsoldaten auf 335.000 Mann, die aus der *Konzeptionellen Leitlinie* von 1994 resultiert, wurde bereits 1998 bei einer Gesamtzahl von etwa 329.500 (aktiven) Bundeswehrsoldaten um knapp 5.500 Soldaten unterschritten. (vgl. ebd.: 119) Die Zahl der zivil beschäftigten Personen betrug 1998 noch 143.500. (vgl. ebd.: 121) In Bezug auf die tatsächliche Stationierung der Einheiten über das gesamtdeutsche Bundesgebiet verweist bereits diese Bestandsaufnahme darauf, dass bis zum Jahr 2005 rund 80 Standorte einer Schließung zum Opfer fortlaufender Strukturreformen fallen werden. In der Folge beziffert sich die Zahl der dann noch bestehenden Bundeswehrstandorte auf knapp 600. Die Reduzierungen als Basis der gezielten Neuausrichtung erfolgen dabei gleichzeitig nach Maßstäben der Minimierung und Begrenzung von laufenden Betriebs- und Investitionskosten. (vgl. ebd.: 148)

¹³ Das ‚Weißbuch Bundeswehr‘ wird durch das Bundesverteidigungsministerium erstellt und dient der Bundesregierung als Darstellung des Ist-Zustandes und als Orientierungshilfe für die gewünschte Entwicklung der Bundeswehr unter den derzeitigen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in einem festgesetzten Zeitraum. (vgl. BMVg 2006: 4)

Im Zuge der durch einen Empfehlungsbericht der *Kommission Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr* (KGSZB) dargelegten Neustrukturierung der Bundeswehr wurden differente Schwerpunktmaßnahmen selektiert. Im Hinblick auf diese Arbeit sind hierzu insbesondere die Reduzierung der Streitkräftezahl und der damit eng verbundenen betroffenen Zivilstellen hervorzuheben. (vgl. KGSZB 2000: 15f) Gemäß dem Bericht sind die Zahlen der Bundeswehrsoldaten und der Zivilbeschäftigten im angepeilten Zeitraum auf 240.000 respektive 80.000 zu reduzieren, so der Vorschlag der Empfehlungskommission. (vgl. KGSZB 2000: 70; Tilkorn 2005: 649) Dies bedeutet eine Verkleinerung der beiden Gruppen um jeweils rund ein Drittel gegenüber dem bisher berechneten Ausgangswert von 1996. In Anlehnung an die Empfehlungen der Kommission legte sich das Bundeskabinett mit seinem Beschluss über die künftige Präsenzstärke der Bundeswehr am 14. Juni 2000 alsdann auf die etwas angehobene Zahl von 255.000 Soldaten fest, sodass die reale Soldatenzahl durch den Beschluss um nur rund ein Viertel, die Zahl der Zivilbeschäftigten, wie im Kommissionsbericht empfohlen, um ein Drittel zu reduzieren war. (vgl. BMVg 2000: 47)

Hintergrund dieser drastischen Verkleinerung der Bundeswehr ist neben dem Willen zur Anpassung der Truppen an die zeitgemäßen Aufgaben zudem speziell die Absicht zur Senkung der bestehenden Kosten. Für das Jahr 2000 wird hierzu eine potenzielle Einsparsumme von rund elf Milliarden DM mit steigender Tendenz beziffert. Dabei ergeben sich Einsparungspotenziale von etwa einer Milliarde DM allein durch die Umsetzung der Empfehlung zur Halbierung der durch die Bundeswehr genutzten Liegenschaften. (vgl. KGSZB 2000: 139) Für den Zeitraum zwischen dem Beschluss des Bundeskabinetts und dem nachfolgend zu erörterndem *Stationierungskonzept der Bundeswehr* aus dem Jahre 2004 wurden so insgesamt 75 Standorte geschlossen und damit die bisher aufkommenden Betriebs- und Infrastrukturkosten eingespart. (vgl. Website Bundeswehr Monitoring)

Die zweite Phase der Truppenreduzierung der Bundeswehr geht also aus der Initiative des damaligen Verteidigungsministers in Verbindung mit der von ihm beauftragten Kommission *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr* hervor. Der im Jahr 2000 gefasste Beschluss über die Reduzierung der Truppen um mindestens ein Viertel der bisherigen Stärke, dem damit verbundenen Abbau von Zivilpersonal und der Reduktion benötigter Liegenschaft um ein Drittel erreichen in ihren Ausmaßen sowohl in finanzieller als auch in räumlicher Hinsicht hohe Einsparungswerte. Gleichzeitig stellen sie die durch den Rückzug und im besonderen Maße durch die Überlassung von Liegenschaften betroffene Kommunen erneut vor die Herausforderung des Konversionsprozesses. So wurden als Folge der massiven Truppenreduzierung von den 1990 noch für militärische Zweck genutzten 920.000 ha Fläche e bis zum Jahr 2000 rund 386.000 ha aufgegeben. (vgl. Tilkorn 2005: 650)

Gleichwohl sich die Handlungsprämissen der *KGSZB* auf den Zeitraum bis 2006 beziehen, erstellt das *Bundesministerium der Verteidigung* 2004 ein Konzept über die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland. Das *Stationierungskonzept 2004* erscheint somit bereits vor Ablauf der zuvor anvisierten Zeitspanne. Hintergrund dieser vorgezogenen Bestandanalyse und erneuten Setzung zu verfolgender Ziele sind zwei handlungsleitende Rahmenbedingungen.

Dabei handelt es sich zum einen um das Ziel der „bestmöglichen Gewährleistung der Auftragserfüllung“ (BMVg 2004: 7) der Bundeswehr. Zum anderen besteht im betriebswirtschaftlichen Sinne die erneute Vorgabe zur Sicherstellung „einer optimierten und wirtschaftlich tragfähigen Nutzung der Liegenschaften“ (BMVg 2004: 7). Insbesondere zur Erfüllung der zweitgenannten Vorgabe war festzustellen, ob und inwieweit bestehende Liegenschaften im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Optimierung künftig zusammenzulegen sind. (vgl. BMVg 2004: 7) Hierzu beziffert das Konzept die Erhöhung der durchschnittlichen Belegungsdichte in Truppenunterkünften um 100 Dienstposten von bis dato 800 auf dann rund 900 pro Liegenschaft. (vgl. ebd.: 8) Eine solche Fusion von Standorten zieht immer auch ein Freiwerden von Standorten an anderen Stellen nach sich, wodurch die Aufgabe einstiger militärischer Liegenschaften wiederum in den Blickpunkt gerät.

Gleichzeitig besagt das Ergebnis des *Stationierungskonzepts 2004*, dass die Bundeswehr mit der Umsetzung der Vorgaben alsbald noch an insgesamt 392 Standorten positioniert sein wird. Dies entspricht einer sofortigen Schließung von 105 bisher bestehenden Standorten. (vgl. BMVg 2004: 8; Nassauer 2004: 8; Website Bundeswehr Monitoring)

Durch die Nutzungsaufgabe stellt sich deutlich heraus, dass die Reformierung der Bundeswehr speziell die kleinen Standorte mit einer Dienstpostenzahl bis zu 100 mit einer Schließung betrifft. (vgl. BMVg 2004: 8) Aus standortspezifischer Sicht ist im *Stationierungskonzept 2004* festzuhalten, dass nun „allein militärisch-funktionale und betriebswirtschaftliche Kriterien“ (Koch 2012: 17) Ausschlag über die Bewertung eines Standortes geben. Zuvor lag eines der Entscheidungsmuster auch auf der Frage, inwieweit die betroffene Kommune den Abzug der Truppen in Bezug auf unterschiedlichste Wirkungsbereiche verkraften könnte. (vgl. Koch 2012: 17)

Insgesamt, so das *Stationierungskonzept 2004*, wird die Bundeswehr nach Umsetzung der gemachten Vorgaben im Jahr 2010 einen Truppenumfang von 252.500 Soldaten und 75.000 Zivilposten aufweisen. Mit dieser Gesamtzahl von 327.500 Posten liegt die Richtzahl sogar noch unter dem Prognosewert für 2006, der von der Ausarbeitung durch die KGSZB bereits 2000 errechnet wurde. Hier ist jedoch insoweit eine sinnhafte Anpassung erforderlich, als dass die im Stationierungskonzept kalkulierten Zahlen erst im Jahr 2010 auch tatsächlich eintreten sollten. (vgl. BMVg 2004: 4; Müller 2013: 14)

Neben der Reduktion von Bundeswehrstandorten und -truppen reduzieren auch die Staaten der in Deutschland stationierten Truppen ihre Präsenzkräfte in deutlichem Umfang. Die US-Streitkräfte, deren Zahl sich 1995 noch auf etwa 175.000 Soldaten belief, reduzierte ihre Truppenstärke so deutlich, dass im Jahr 2004 offizielle Zahlen von nur noch 75.603 in Deutschland stationierten Personen sprechen. Dabei handelt es sich nicht allein um Soldaten, sondern um „Menschen, die dem aktiven Militärpersonal der US-Streitkräfte zuzurechnen sind“ (Nassauer 2004: 4). (vgl. Nassauer 2004: 4) Der Quelle nach zu urteilen handelt es sich also nicht allein um die tatsächliche Zahl der Soldaten. Diese geht, jedoch für einen weitaus späteren Zeitpunkt, aus einer Quelle des *DIP BT* hervor. Hier wird die Zahl der in Deutschland stationierten

US-Soldaten mit Bezug auf das Jahr 2009 auf 56.680 beziffert. Gleichzeitig beläuft sich die Zahl des Zivilpersonals auf 9.681 Personen. Für die übrigen Stationierungstruppen berufen sich die Zahlen für das Jahr 2009 auf folgende Werte¹⁴: Die britische Armee, deren Truppenstärke vormals rund 30.000 Personen in 1995 betrug, berief ebenfalls knapp 12.000 Soldaten zurück, sodass sich 2009 noch 18.602 Soldaten in Deutschland befinden. Noch drastischer fällt die Militäreinsparung der französischen Armee aus, welche ihren Truppenbestand in Deutschland von etwa 24.000 auf dann nur noch 3.582 Soldaten in 2009 reduziert. Auch die beiden Nachbarländer Belgien und die Niederlande mit 3.500 beziehungsweise 2.500 Soldaten in 1995 senken ihre stationierten Truppen auf nur noch 221 respektive 610 im Jahr 2009. Bei letztgenannter Nation erfolgte die Reduzierung erst zwischen den Jahren 2006 und 2009. In diesem Zeitraum nahm die Zahl von 2.173 Soldaten der Niederlande in 2006 auf dann nur noch 610 ab. (vgl. Website DIP 2)

Die fortwährende Entwicklung auf nationaler und internationaler politischer Ebene führt auch auf Seiten der nationalen Verteidigungsministerien zu einer anhaltenden Anpassungspolitik in Bezug auf das Ausmaß der Qualität und Quantität der stationierten Truppenzahlen. Wie aufgezeigt zielt der grundsätzliche Trend darauf ab, die Truppen in organisatorischer, einsatzfähiger, aber auch betriebswirtschaftlicher Hinsicht zu optimieren. In Bezug auf die Bundeswehr bedeutet dieser Anpassungsprozess unter anderem eine weitere Reduzierung ihrer Truppen. Grundgedanke dieses Vorgangs ist die Zielsetzung der Schaffung einer kompakten und zeitnah einsatzfähigen Bundeswehr, die sich durch weniger, dazu umso besser ausgebildete Einheiten auszeichnen soll. (vgl. BMVg 2011: 6) Auf dem Weg zur Umsetzung einer solchen Zielformulierung erstellte das *Bundesministerium der Verteidigung* eine Neuauflage des Stationierungskonzeptes mit dem gleichnamigen Titel. Das am 26.10.2011 ausgegebene *Stationierungskonzept 2011* beinhaltet sehr wohl Vorgaben zur erneuten Reduzierung der Gesamttruppenstärke und Standortschließung. Es enthält allerdings keine Angaben über die flächenmäßigen Ausmaße dieser Schließungen. Auch der Zeithorizont, in dem die Planungen umzusetzen sind, ist nicht definiert, sondern bezieht sich insbesondere in Fragen der Standortschließungen auf jeden Einzelfall. (vgl. BMVBS 2013: 22; BMVg 2011: 4, 19)

Der im *Stationierungskonzept 2011* ausgemachte Zielwert über den künftigen Umfang der deutschen Bundeswehrstreitkräfte wird auf insgesamt 185.000 Soldaten beziffert. Hierzu kommen weitere 55.000 Dienstposten, die durch zivile Mitarbeiter besetzt werden, sodass die Bundeswehr für die weitere Zukunft einen Umfang von rund 240.000 Personen hat. (vgl. BMVg 2011: 15)

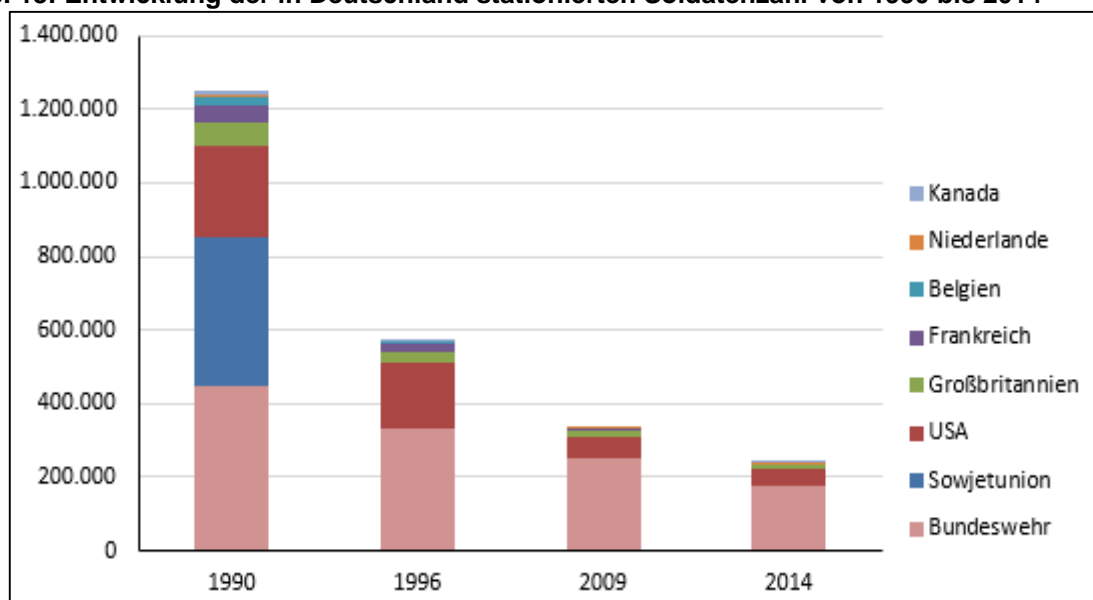
Wie angedeutet geht mit dem Abbau von Personalkräften auch die Schließung mehrerer bisher genutzter Standorte einher. Ausgangswert der Konzeption zur Neuausrichtung der Bundeswehr ist, nach zwischenzeitlicher Schließung von 13 Standorten, eine Standortzahl von

¹⁴ In der Literatur bestehen zum Zeitpunkt 2009 keine verlässlichen Zahlen zu den kanadischen Streitkräften, sodass diese in der Abb. 13 (2009) keine Berücksichtigung finden können.

394. Hinzu kommt erstmalig der quantitative Bewertungsparameter, solche Standorte mit weniger als 15 Dienstposten nicht mehr als Standorte zu bezeichnen und aufzuführen, sodass hiervon wiederum 58 Standorte betroffen sind. Der tatsächliche zu betrachtende Ausgangswert der weiteren Berechnungen des Konzeptes beläuft sich in der Summe also auf 328 Standorte. (vgl. ebd.: 17)

Additiv sind 91 Standorte in ihrer Besetzungszahl zu halbieren oder um mehr als 500 Dienstposten zu reduzieren. Als weitere gravierende Folge ist zu erkennen, dass als Teilresultat der Reduktionen gleichwohl 33 Standorte unter den oben genannten Schwellenwert der 15 Dienstposten fallen und in der Statistik künftig nicht weiter aufgeführt sind. In der Summe plant die Bundeswehr nach Vollzug der im Stationierungskonzept gesetzten Ziele noch mit 264 Standorten auf deutschem Bundesgebiet. (vgl. BMVg 2011: 4, 17; Müller 2013: 18)

Abb. 13: Entwicklung der in Deutschland stationierten Soldatenzahl von 1990 bis 2014



Quelle: Eigene Darstellung nach Ehlert et al. 2006; Müller 2013; Thränert 1991 und Website DIP 1 und 2

Heute sind im Bundesgebiet noch 179.345 Soldaten der Bundeswehr an rund 260 Standorten (mit sinkender Tendenz gemäß dem *Stationierungskonzept 2011*) stationiert. (vgl. Website Bundeswehr) Gegenüber dem hiesigen Ausgangswert von 450.000 aus dem Jahr 1990, ist dies ein enormer Rückgang von insgesamt mehr als 270.000 Soldaten (-60%) und einer gleichwohl großen Zahl an bis dato aufgegebenen Standorten. (vgl. BMVg 2011: 17)

Ebenso verhält es sich auch mit der Zahl der in Deutschland stationierten Soldaten ausländischer Staaten. Neben temporären Aufenthalten mehrerer Staaten im Zuge der NATO-Abkommen sind noch immer Abgesandte der ursprünglichen Alliierten dauerhaft in der Bundesrepublik befindlich.

Während die US-amerikanischen Streitkräfte mit 42.450 Soldaten an 45 Standorten vor den Briten mit immerhin noch 13.400 Mann verteilt auf 26 Standorte den mit Abstand größten Anteil

stellen, beläuft sich die Zahl der französischen Kräfte noch auf 1.623 Soldaten an vier Standorten. Die Niederlande mit 477 Soldaten an zwei Standorten werden nur noch durch die Kanadier (140 Soldaten an zwei Standorten) und die Belgier mit 105 Mann an einem einzigen Standort unterboten. In der Summe befinden sich nach derzeitigem Stand noch knapp 58.195 Soldaten ehemals alliierter Truppen an 80 Standorten im deutschen Bundesgebiet. (vgl. BMVBS 2013: 4; Website DIP 2) Auch hier besteht gegenüber der Ursprungsmenge von rund 799.400 Soldaten im Jahr 1990 ein übergreifender Rückzug von 741.205 Soldaten (-93%).

Gleichwohl die enormen Rückzugswerte von 60% respektive 93% eine überaus positive Bilanz begründen, stellen die Rückzüge und die damit verbundenen Aufgaben der nicht mehr benötigten militärischen Areale in den Kommunen diese vor enorme Herausforderungen. So reduzierte sich die durch militärische Nutzungen in Anspruch genommene Fläche von rund 920.000 ha in 1990 auf noch 2.500 Liegenschaften mit einer Gesamtgröße von knapp 320.000 ha (-65%) im Jahr 2009 (vgl. Wuschansky 2009: 141). In einigen besonders stark betroffenen Kommunen bedeuten diese Rückzüge die Freiwerdung von bis zu 12% ihrer kommunalen Katasterfläche. Hinzu kommen ferner eine erhöhte Zahl freiwerdender Wohneinheiten, eine örtlich sinkende Kaufkraft und weitere indirekte Folgeerscheinungen. (vgl. MWMEW NRW 2000: 8)

2.3.2 Ausblick zur weiteren Entstehung von Konversionsflächen

Der Rückbau der Bundeswehrtruppen und der hinzustoßende weitere Abzug ausländischer Truppen werden auch in absehbarer Zukunft die großflächige Freigabe ehemals militärisch genutzter Flächen nach sich ziehen.

Das *Stationierungskonzept 2011* sieht weitreichende Schließungen von rund 64 Standorten auf eine endgültige Zahl von dann noch 264 Standorten vor. (vgl. BMVg 2011: 17) In Verbindung mit den darzulegenden Absichten der in Deutschland stationierten Gaststreitkräfte, die ihrerseits einen massiven Rückzug ihrer Soldaten voraussagen, wird sich das Ausmaß der einer zivilen Nachnutzung rückzuführenden Flächen bis 2020 auf prognostizierte 60.000 ha Militärfläche aufsummieren. (vgl. BMVBS 2013: 3, 9)

Die britische Regierung plant ihrerseits beispielsweise ihre heute noch rund 16.000 Einheiten bis Ende 2020 aus Deutschland abzuführen. Dieser Vollzug beinhaltet neben der Soldatenzahl ebenso rund 17.000 Zivilangestellte, die ebenfalls zurück ins Heimatland beordert werden. (vgl. Website Bundeswehr Journal; Website Welt) Als primärer Grund dieser Reduzierungen ergibt sich die Prämisse der britischen Regierung, langfristig erhebliche Kosten von bis zu 240 Millionen Pfund pro Jahr im Verteidigungshaushalt einsparen zu können. (vgl. Website Welt) Andere Quellen sprechen in diesem Zusammenhang sogar von rund 300 Millionen Pfund pro Jahr. (vgl. Website Spiegel)

Da die Zeiträume bis zum Jahr 2018 respektive 2020 sich nur marginal differenzieren, bedarf es in diesem Zusammenhang keiner getrennten Betrachtung möglicher Auswirkungen eines

früheren oder späteren Gesamtabzuges. Beiden Daten ist gemein, dass sie bereits in absehbarer Zeit eintreten werden, sodass den betroffenen Kommunen kurzfristig daran gelegen ist, eine Konzeption zur Nachnutzung der freiwerdenden Flächen zu initiieren.

2.4 Entwicklung des Konversionsflächenausmaßes in NRW

Nach vorheriger Betrachtung der Entstehungsgeschichte von Konversionsflächen widmet sich das nachfolgende Unterkapitel der ausführlichen Fokussierung auf den engeren Betrachtungsraum der Untersuchung, das Bundesland NRW, welches sich im Vergleich zu den übrigen Bundesländern mit rund 515 Einwohnern pro km² insbesondere durch die höchste Einwohnerdichte unter den Flächenländern auszeichnet (vgl. Website Statistik Portal). Bei der Betrachtung des Landes selbst wird dagegen deutlich, dass hier ein Nebeneinander von sehr dicht besiedelten Agglomerationsräumen wie dem Ruhrgebiet (1.140 Einwohner pro km²) oder der Region Köln/Bonn (809 Einwohner pro km²) sowie deutlich geringer verdichteten Räumen wie dem Münster- oder dem Sauerland besteht. (Website Der Westen; Website Deutschlandfunk; Website RVR; Website Region Köln/Bonn)

Abb. 14: Regierungsbezirke in NRW



Quelle: Website IT.NRW 2

Nicht allein die Betrachtung einzelner informeller Regionstypisierungen, sondern vielmehr die formelle Unterteilung des Landes in seine fünf Regierungsbezirke erscheint für die weitere Vorgehensweise von Bedeutung, da von diesen fortlaufend in die Betrachtung miteinzubeziehende Akteure im Konversionsprozess ausgehen. Bei den Regierungsbezirken handelt es sich

in alphabetischer Reihenfolge um Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster. Jedem der fünf Bezirke obliegen spezifische Charakteristika die insbesondere hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen ganz unterschiedliche Ausgangspositionen für ihre Kreise und Städte darstellen.

Die hohe Differenziertheit der in NRW vorhandenen Teilräume, die sich durch Indikatoren wie der Bevölkerungsdichte ergibt, lässt diesen übergeordneten Betrachtungsraum prädestiniert für die weiteren Untersuchungen erscheinen. Dies geschieht insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass sich potenzielle Chancen aus der Konversion ergeben, in ebenso unterschiedlichen Ausprägungsvarianten zeigen können. Dabei ist einer der wesentlichsten, an dieser Stelle jedoch auch noch trivialsten Indikatoren zum Potenzial einer Konversionsfläche, die Entwicklung der Gesamtstadt auf Basis der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Nicht zuletzt deshalb erklärte die *Ministerkonferenz der Raumordnung (MKRO)* 1990, dass der seitens des Bundes und der Länder beeinflussbare Abbau von Bundeswehrstützpunkten in erster Priorität in Verdichtungsräumen, also dort, wo den freiwerdenden Flächen in strukturstarken Räumen eine höhere wirtschaftliche Bedeutung beigemessen wird, erfolgen soll. (vgl. Tilkorn 2005: 650)

Insgesamt zeichnet sich die in NRW vorzufindende Situation in Bezug auf die hiesigen Militärstandorte in der Form aus, dass diese über das Landesgebiet verteilt sind und die Liegenschaftskonversionen damit sowohl in wirtschaftlich stabilen als auch in eher strukturschwachen Gebieten auftreten. Die Wirtschaft sei hier erneut nur als einer aus einer Vielzahl heranzuziehender Faktoren zu nennen. Neben diesem ist unter anderem auch die stadtspezifische Einwohnerentwicklung vor dem Hintergrund möglicher Entwicklungen von schrumpfenden und wachsenden Städten und den damit einhergehenden Herausforderungen und Chancen als ein primärer Bewertungsfaktor zu sehen. Im Zusammenspiel mit weiteren Parametern eignet sich das Land NRW als heranzuziehender Betrachtungsrahmen aufgrund seiner vielfältigen Ausgangslage für einzelne betroffene Kommunen. Diese Vielfältigkeit ist es auch, die den gewählten Fallstudienansatz dahingehend rechtfertigt, als dass Städte als Fallbeispiele unterschiedlichster Rahmenbedingungen untersucht werden können.

Die räumliche Verteilung der Militärbasen innerhalb NRWs hat seinen Ursprung speziell in den Jahren nach Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Wehrmacht der nationalsozialistischen Regierung gründete ihre Standorte insbesondere in solchen Räumen, die in erster Linie ländlich strukturiert waren und in den allermeisten Fällen noch heute sind. Innerhalb agglomerierter Ballungsräume beschränkte sich die militärische Präsenz in Form von strategisch wichtigen Standorten auf ein Minimum. Dagegen richtete sich ein deutlich stärkerer Ansiedlungswille auf die solitären Verdichtungsräume innerhalb ländlicher Regionen. Zu dieser Kategorie zählen etwa Städte wie Münster oder Mönchengladbach. (vgl. MWMEV NRW 2000: 8f) Der weitgehende Fortbestand der bis dato bestehenden Standorte wurde alsdann nach Kriegsende durch die alliierten Streitkräfte vollzogen. Diese reaktivierten die im Kriegsverlauf eingenommen Basen und nutzten sie im Sinne der Friedenssicherung folglich zu ihren eigenen Militärstandorten um. (vgl. ebd.: 9) Eine zusätzliche Gründungswelle weiterer Standorte vollzog sich in den

1950er Jahren mit Ausbruch des Kalten Krieges. Zur Etablierung des europäischen Friedens bei gleichzeitiger Präsenzstärkung alliierter Truppen gegenüber der Sowjetunion erfolgte die Standortwahl nach dem sog. Dislokations-Prinzip. Eine räumliche Konzentration galt es auf dem Wege der Ansiedlung in primär ländlich strukturierten Gebieten NRWs zu vermeiden. (vgl. ebd.)

Ergänzend zur Dislokations-Ansiedlung verfolgte speziell die Bundeswehr bei ihrer Truppenstationierung in den 1950er und 60er Jahren die wirtschaftspolitische Zielvorstellung, ihre Stützpunkte vornehmlich an solche Orte zu verlegen, an denen eine Ansiedlung auch unter dem Aspekt verstanden wurde, durch Soldaten, deren Angehörige sowie Zivilbeschäftigten regionale Kaufkräfte zu initiieren. Durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und der Erhöhung der hiesigen Kaufkraft fungierte eine Bundeswehransiedlung also insbesondere auch als Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung. (vgl. ebd.) Diese dem ersten Anschein nach durchaus sinnvolle Strategie ließ und lässt die Folgen der vom Abzug der Truppen betroffenen Regionen heute jedoch umso gravierender ausfallen. Festzuhalten bleibt aber auch, dass das Land NRW durch die umfangreichen Truppenabzüge zwar unerwartet, durch die bereits explizit vorhandenen Erfahrungen im Zuge des Rückzugs der Montanindustrie jedoch nicht gänzlich ohne Erfahrungen bei der Flächenumwandlung beginnen. (vgl. ebd.: 19)

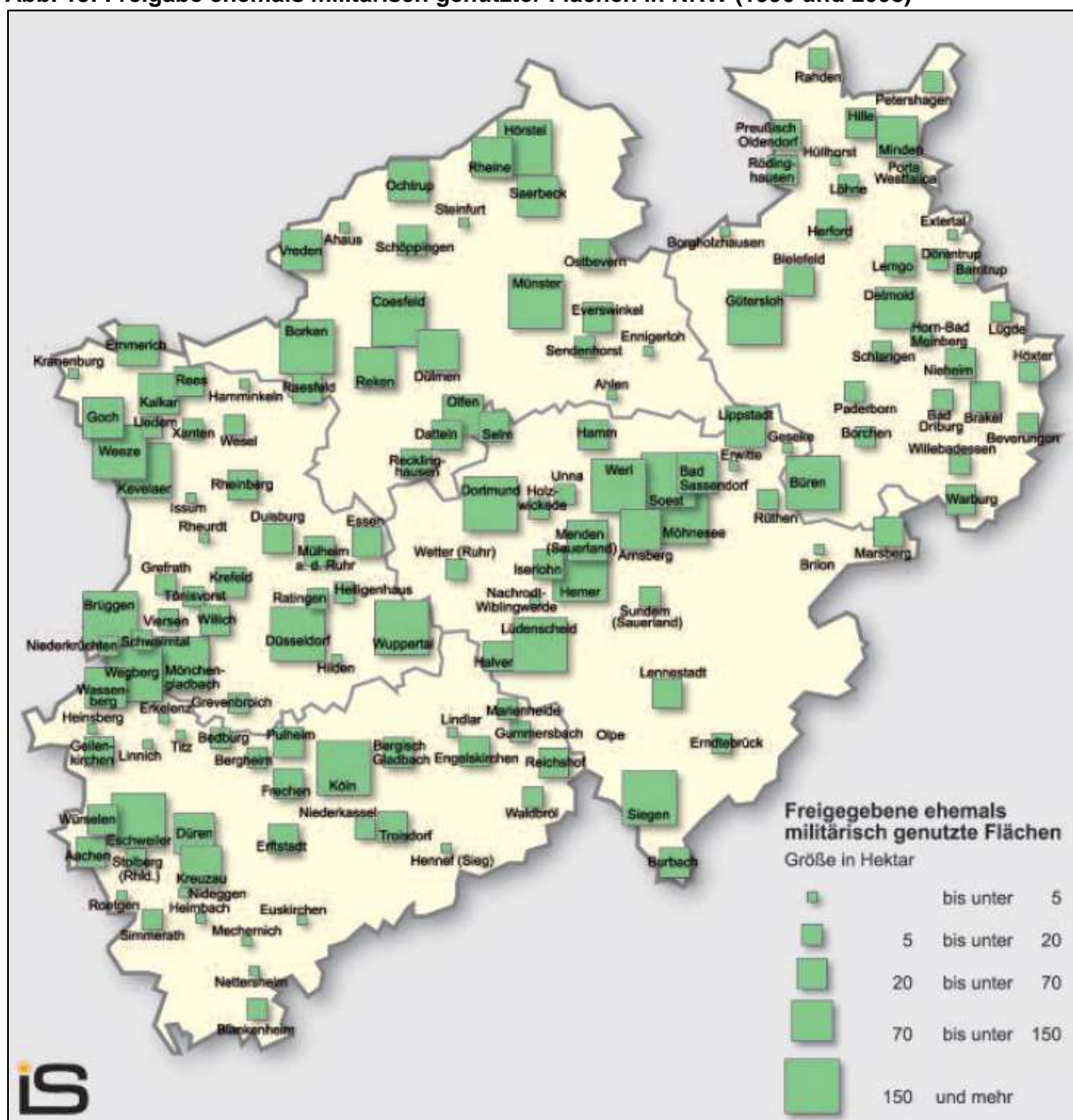
Der heutige Grad der Betroffenheit NRWs durch vorbestimmte Truppenabzüge ergibt sich aus der additiven Analyse der im *Stationierungskonzept der Bundeswehr* von 2011 gemachten Aussagen zum Abbau bundeswehreigener Standorte in Verbindung mit den aktuellen und zukünftig zu erwartenden Entwicklungen der Truppenstärke der ausländischen Einheiten im Land. (vgl. BMVg 2011; MWMT NRW 1991; Website DIP 2)

Der *I. Konversionsbericht* des Landes NRW aus dem Jahre 1991 beziffert die Zahl der Soldaten in den alten Bundesländern auf insgesamt 881.900. Dabei entfallen knapp 147.400 Soldaten auf das Land NRW, welches damit die zweithöchste Soldatenzahl hinter Bayern beherbergt. Weiter ausdifferenziert lässt sich die Zahl in 71.000 Bundeswehrsoldaten bei rund 76.400 Soldaten ausländischer Einheiten aufteilen. (vgl. MWMT NRW 1991: 7; Stefaniak 1995: 42; Wuschansky 2009: 141) Zu diesem Zeitpunkt waren Einheiten aus Großbritannien, den USA, Belgien, den Niederlanden sowie in geringer Zahl auch weitere NATO-Truppen (insbesondere Kanada) mitsamt ihren Familienangehörigen und zugeordneten Zivilbeschäftigten in NRW stationiert. (vgl. MWMT NRW 1991: 9; Website DIP 2)

Die 1991 durch militärische Einheiten in Anspruch genommene Fläche umfasste in NRW rund 47.200 ha, also etwa 1,4% der Fläche des Bundeslandes. (vgl. Stefaniak 1995: 47) Dabei splittet sich auch diese Zahl folgerichtig in die für militärische Zwecke genutzten Areale der Bundeswehr und der verbündeten Streitkräfte auf. Erstgenannte beanspruchen dabei 12.359,8 ha, während sich der Anteil der ausländischen Streitkräfte auf 34.857,9 ha und damit auf den fast dreifachen Wert erstreckt. Gleichwohl wird deutlich, dass NRW insbesondere die Beherbergung britischer Gaststreitkräfte vollzieht. Deren Fläche umfasst allein rund 22.980 ha (Anteil 65,9%) und ist damit die mit Abstand größte. (vgl. MWMT NRW 1991: 19; Stefaniak

1995: 47; Tilkorn 2005: 650; Wuschansky 2009: 141) Die Flächenaufteilung der jeweiligen Einzelstandorte ist sehr ungleich über das Land verteilt, sodass vereinzelte Städte deutlich stärker durch militärische Ansiedlungen betroffen sind als andere. (vgl. MWMT NRW 1991: 10, 13) Diese Ungleichverteilung spiegelt sich in logisch-konsequenter Weise später auch auf die stadtsspezifische Betroffenheit der Truppenreduzierungen und damit auch der Standortaufgaben wider.

Abb. 15: Freigabe ehemals militärisch genutzter Flächen in NRW (1990 und 2008)



Quelle: Wuschansky 2008: 3

Wuschansky hat sich in seiner Ausarbeitung daran begeben, die Ausmaße der Betroffenheit über die Gesamtgröße der zwischen 1990 und 2008 freigewordenen Militärfächen aufzuzeigen. Die hier dargestellte Grafik unterstützt dabei deutlich die bisher getroffenen Aussagen über die gesamtäumliche Verteilung der Konversionsflächen in NRW. Trotz der Möglichkeit, einige Regionen als besonders betroffen zu kategorisieren, ist ebenso ersichtlich, dass die

freigegebenen Flächen weitläufige Ausmaße erzeugen. (vgl. MWMEV NRW 2000: 8; Wuschansky 2008: 3)

Hinzu kommen weiterhin die Liegenschaften, die insbesondere im Zuge der weiteren Truppenreduzierungen entstehen. Zusammengefasst wurden im Zeitraum zwischen 1990 und 2008 bereits rund 12.000 ha einstiger militärischer Fläche freigegeben. Diese Zahl verteilt sich nach *Wuschansky* dabei wie folgt (vgl. *Wuschansky* 2009: 112):

- 109 Kasernen mit 2.980 ha
- 92 Militärdepots mit 3.870 ha
- 43 milit. Übungsplätze mit 2.920 ha
- 41 Raketenstellungen mit 313 ha
- 9 Nachrichtenanlagen mit 33 ha
- 8 Flugplätze mit 1.750 ha

Aufgrund der Langwierigkeit der Konversionsprozesse sind einige der Liegenschaften bis 2008 noch nicht abschließend in eine zivile Nachnutzung umgewandelt worden. So konnten aber immerhin 8.720 ha, also knapp Dreiviertel der enormen Gesamtfläche, bereits abgeschlossen werden. Diese Summe differenziert sich wiederum in die später ausführlicher zu beschreibenden Nachnutzungsstrategien¹⁵ von baulicher Nachnutzung (4.126 ha / 127 Liegenschaften) und Zurückführung in Natur-, Freiraum- oder Agrarflächen (4.594 ha / 63 Liegenschaften). (vgl. *Wuschansky* 2009: 142)

Wie dargelegt¹⁶, erfolgte speziell mit der deutschen Wiedervereinigung eine Neuausrichtung der politischen Schwerpunkte in Europa. Zwischen 1990 und 2002 reduziert sich die Gesamtzahl der Soldaten in NRW nach einer Prognose des *IV. Konversionsberichts* von rund 149.000 auf dann noch 63.000. Die größten Anteile an dieser Reduktion von 58% stellen dabei die anteilmäßig hohen Abzugsraten von Bundeswehr und britischer Armee. Damit verbunden ist auch der massive Abbau von zivilen Arbeitsplätzen, welche in 2000 nur noch einen Stand von 28.000 Personen ausmachen. Gegenüber dem Ausgangswert von 54.000 in 1990 ist dies fast einer Halbierung gleichzusetzen. (vgl. MWMEV NRW 2000: 8f; *Tilkorn* 2005: 649f)

Insgesamt, so die Aussagen des *IV. Konversionsberichts* weiter, wurden von den 1990 noch genutzten 47.000 ha Militärfäche bis 2002 rund 8.350 ha freigegeben. Eine hohe Betroffenheit dieser Freigaben erfahren die Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Köln. Sie zeichnen sich bis dahin durch eine vergleichsweise hohe Zahl von flächenintensiven Militärnutzungen wie Übungsplätzen oder Militärflughäfen aus. (vgl. MWMEV NRW 2000: 11)

Nach Aussagen des *Stationierungskonzeptes 2011*, als Bestandteil der nunmehr vierten Welle freiwerdender Militärliegenschaften, sind in NRW mit Kerpen und Königswinter zwei Standorte endgültig zu schließen. (vgl. *BMVg* 2011: 33, 131; *Jacoby* 2011: 9) Durch die Reduzierung der Truppenstärke werden an den Standorten Arnsberg, Bielefeld, Bochum, Dortmund, Hagen,

¹⁵ siehe Kapitel 2.6.2.1 Die Konversionsstrategie

¹⁶ siehe Kapitel 2.3.1.1. Die erste Periode der Truppenabzüge

Herford, Neuss, Paderborn, Porta Westfalica, Recklinghausen, Remscheid, Sendenhorst, Siegen, Stolberg und Swisttal deutliche Personaleinsparungen umgesetzt, sodass genannte Orte künftig unter die Schwelle von 15 Dienstposten sinken und infolgedessen aus der Liste zu streichen sind. Resümierend sieht das Konzept eine Reduktion um 18 Standorte vor, was eine Absenkung der Dienstpostenzahl von 36.600 auf dann noch 26.800 bedeutet. Nach Abzug der zu schließenden und wesentlich zu reduzierenden Standorte wird die Bundeswehr künftig noch an 33 Standorten in NRW stationiert sein. (vgl. BMVg 2011: 33, 131ff)

Die signifikanten Reduzierungen sowie die endgültigen Schließungen von Standorten geben an dieser Stelle allein Auskunft über Veränderungen der Dienstpostenzahlen, jedoch nicht über Entwicklungen in Bezug auf die in Anspruch genommenen Flächengrößen respektive nicht mehr benötigter Areale innerhalb der betroffenen Kommunen. Dies begründet sich auch durch den Aspekt, dass sich die Militärflächen innerhalb der Kommunen nicht selten auf mehrere Standorte im Stadtgebiet verteilen. Genaue Aussagen darüber, welche der Einzelstandorte zu reduzieren oder zu schließen sind, trifft das Stationierungskonzept nicht. (vgl. BMVg 2011: 33, 94ff)

Die Freiwerdung militärischer Standorte wird neben dem politisch gesteuerten Rückbau der Bundeswehrbeschäftigten auch durch den geplanten Rückzug großer Teile der bislang in NRW stationierten Gaststreitkräfte in seinen Ausmaßen deutlich erweitert. 2014 befinden sich immerhin noch in 21 Kommunen Standorte ausländischer Streitkräfte. Dabei handelt es sich bei den Amerikanern um noch drei. Die Truppen des Vereinigten Königreichs machen den bei weitem größten Anteil aus und sind in insgesamt 14 Kommunen stationiert. An jeweils einem Standort vertreten sind die Einheiten aus Kanada, Belgien und den Niederlanden. (vgl. Website BlmA 2; Website DIP 2). Inwieweit sich innerhalb einer betroffenen Kommune die Zahl und Größe freiwerdender Areale darstellt, unterliegt in der weiteren Arbeit der Einzelfallbetrachtung, die anhand des anzuwendenden Fallstudienansatzes zu vollziehen ist.

Vor allem in Bezug auf die bestehenden Standorte der britischen Streitkräfte ist unterdessen bekannt, dass die britische Regierung in Person des Verteidigungsministers Philip Hammond beabsichtigt, die britischen Armeeteile bis Ende 2020 in Gänze aus der Bundesrepublik ins Heimatland zurückzubeordern. Rund 16.000 Soldaten zuzüglich Zivilbeschäftigter und Familienangehöriger sind derzeit noch in Deutschland stationiert. (vgl. Website BlmA 3; Website Bundeswehr Journal) Aktuell werden noch rund 6.022 ha Fläche durch britische Gaststreitkräfte belegt. (vgl. Website BlmA 2) Heruntergebrochen auf die Ebene der kommunalen Betroffenheit sind einige Kommunen nur sehr geringfügig betroffen. Andere Orte, wie die Gemeinde Niederkrüchten im Rheinland, werden dagegen deutlich stärker vom Abzug der Briten belastet. Im genannten Beispiel etwa beträgt der Anteil der freiwerdenden Liegenschaften rund 13% der Gesamtgemeindefläche. (vgl. Website BlmA 2; Website Statistik Portal)

Zusammengefasst ist die Zahl der seit 1990 in NRW freigegebenen ehemaligen Militärfläche sicher nicht exakt zu benennen. Die in der Literatur skizzierten Zahlen gleichen sich jedoch

durchweg und bilden dementsprechend eine gute Orientierungshilfe, um das Ausmaß begreifbar zu machen. So schreibt *Wuschansky* in einer Aushandlung über die Dimensionen der freigewordenen Areale, dass es sich um „ca. 12.000 ha vormals militärisch genutzter Flächen, die zwischen 1990 und 2008 auf 343 Liegenschaften in 149 nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden von der Bundeswehr oder den alliierten Streitkräften freigegeben wurden“ (*Wuschansky* 2008: 3), handelt.

Der bis 2008 anzuwendende Wert der Konversionsfläche in NRW steigt jedoch im Weiteren Fortlauf der Jahre und den inzwischen umgesetzten und weiter in der Umsetzung befindlichen Reformen der Stationierungskonzepte sowie durch den fortlaufenden Prozess des gänzlichen Abzugs der ausländischen Streitkräfte immer weiter an. Auf einer Tagung des *Forums für Baulandmanagement* im Jahr 2014 wird die offizielle Zahl bereits mit rund 19.200 ha beziffert. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass der Prozess des Abzugs britischer Soldaten und der fortwährenden Reformierung der Bundeswehr noch nicht abgeschlossen ist, das Ausmaß der Fläche also weiter ansteigen wird. (vgl. *Forum Baulandmanagement NRW* 2014: 8) Auch die zunächst genannte Zahl von 149 betroffenen Kommunen hat sich seit 2008 weiter erhöht. Infolge des Abzugs der Briten werden allein hierdurch weitere 14 Kommunen durch freiwerdende Liegenschaften betroffen sein. Die heutige, exakte Zahl der betroffenen Kommunen geht aus der Literatur jedoch nicht hervor, dürfte jedoch im Bereich von rd. 170 Kommunen liegen. (vgl. Website BImA 2; Website DIP 2; Website NRW URBAN)

2.5 Typisierung militärischer Liegenschaften

Die Konversion militärischer Liegenschaften ist in diesem Sinne eine weitgefaste Beschreibung des Gesamtprozesses. Zum Zwecke der Ermittlung einer geeigneten Folgenutzung ist der Blick auf eine Liegenschaft daher zu spezifizieren. Die Bestimmung der gegebenen Liegenschaftstypen stellt gleichzeitig „die erste wichtige Determinante zur Ermittlung der Möglichkeiten einer zivilen Anschlussnutzung dar.“ (*MWMEV NRW* 2000: 11). Nicht allein schon die ebenfalls allgemein gehaltene Aussage, dass es sich bei jeder Liegenschaft um eine der Einzelfallbetrachtung bedürftigen Vorgehensweise handelt, sondern auch die Vielfalt der einstigen Militärliegenschaften ist im Sinne einer gezielten Nachnutzungssuche zu typisieren. Die Typisierung bewegt sich dabei in einem engen Rahmen, da die Zahl der auftretenden Typen in der Praxis limitiert ist. Insgesamt gehen literarische Quellen in diesem Punkt von den sechs nachfolgend zu beschreibenden Typen aus. (vgl. *BMVBS* 2013: 23; *MWMEV NRW* 2000: 13ff; *Tilkorn* 2005: 648f; *Wuschansky* 2009: 142f)

Kaserne

Die Liegenschaft einer Kaserne ist der wohl am differenziertesten strukturierte Typ zur Findung einer zivilen Nachnutzung. Gleichzeitig bietet diese Vielfalt aber auch erhebliche Chancen. (vgl. *BMVBS* 2013: 14; *MWMEV NRW* 2000: 13) Die flächenhafte Differenzstruktur ergibt sich im Besonderen aus dem Nebeneinander bestehender Gebäude unterschiedlichster Nutzung sowie vorhandenen Binnenverkehrswegen, Plätzen und Freiraumstrukturen verschiedenster

Nutzungsprägung. Infolge der nach innen gewachsenen und funktionsfähigen Strukturen im Gesamtgefüge der Kaserne besteht eine erhebliche Herausforderung in der städtebaulichen Integration dieser in sich stimmigen Ansiedlung in die umliegenden gesamtstädtischen Strukturen.

Die städtebauliche Integration eines bis zur offiziellen Rückgabe der militärischen Fläche als siedlungsimmanenter Fremdkörper geltenden Bereichs in die umringt gewachsenen Stadtkörper ist gleichwohl von der Lage der Kaserne in der Stadt abhängig. Die Wahrnehmung als genannter Fremdkörper ergibt sich im Besonderen aus einer innerstädtischen Lage (vgl. MWMEV NRW 2000: 13). Wie bereits aufgezeigt, liegt in der negativ konnotierten Fremdkörpersituation gleichwohl auch eine erhebliche Chance der Flächenintegration. Nicht selten handelt es sich bei Kasernen gerade aufgrund ihrer Lage um städtebauliche Projekte der höchsten Attraktivitätsstufe. (vgl. Wuschansky 2009: 142)

Im Gegensatz zur innerstädtisch integrierten Lage sind einige Kasernen wiederum in städtischen Randlagen verortet. Das diesen Liegenschaften inhärente Potenzial liegt primär darin begründet, dass solche Flächenlagen bisher als Blockaden der Siedlungsentwicklung eingestuft wurden. Im Zuge des Truppenabzugs ergeben sich nunmehr Potenziale weitergehender Quartierentwicklungen. Dabei liegt der erhebliche Vorteil in den, je nach Zustand zum Zeitpunkt der Freigabe, bereits vorhandenen Beständen. Eine gänzliche Neuerschließung ist somit nicht erforderlich und führt für die Installation einer Nachnutzung nicht selten zu deutlichen Einsparpotenzialen. (vgl. MWMEV NRW 2000: 13)

In der dimensionalen Einordnung der Flächengrößen handelt es sich um eine erhebliche Spannweite, die sich grobgefasst zwischen kleinen Arealen von zwei Hektar und deutlich raumgreifenderen Gebieten von bis zu 100 ha bewegt. Zwischen diesen beiden Extremwerten liegt das durchschnittliche Größenspektrum von Kasernen jedoch etwa zwischen 20 bis 30 ha. (vgl. ebd.) Je nach aufgezeigter Lage erzeugen aber auch solche Flächengrößen bereits erheblichen Handlungsdruck bei der Suche nach einer zivilen Nachnutzung.

Militärischer Flugplatz

Bei diesem Liegenschaftstyp handelt es sich mit Abstand um die großflächigsten Freigaben im Rahmen der Truppenabzüge. Dieser sich aus einem hohen Flächenbedarf für Flughäfen ergebende Sachverhalt erstreckt sich in der Praxis auf Areale mit einer Größenordnung von bis zu 220 ha (vgl. Wuschansky 2009: 142). Genannte Flächenausmaße stellen die betroffenen Kommunen vor erhebliche Herausforderungen, die sich aus der Kombination der Größe mit den hier vorhandenen Gebäudebeständen ergeben. Die Weiternutzung als zivile Flugplätze liegt zwar nahe, kann jedoch aufgrund anderweitiger Restriktionen nur selten erfolgen, sodass sich in der Praxis oftmals eine Mischung von Nachnutzungen offeriert. Dabei sind Kombinationen aus Gewerbe- und Wohngebieten immer im Rahmen des Möglichen. Daneben ist auch die Rückführung solcher Flächen in den natürlichen Flächenkreislauf in den Kreis der Nachnutzungsoptionen aufzunehmen. Aufgrund des Luftverkehrs sind Flughafenflächen in der

Regel in deutlicher Entfernung zum eigentlichen kommunalen Siedlungskörper gelegen. Diese folglich zumeist als Außenbereichsflächen zu klassifizierenden Gebiete sind demnach ohnehin bereits durch einen entsprechenden Naturraum umgeben. (vgl. MWMEV NRW 2000: 13; Wuschansky 2009: 142)

Für die Stadtentwicklung ist die Aufgabe militärischer Flughäfen auch von Bedeutung, da die Bundeswehr gleichzeitig „die militärfliegerische Entwidmung zusammen mit der Aufhebung von angeordneten Schutzbereichen bekannt“ (Bunzel et al. 2012: 14) gibt. Der Wegfall von Schutzzonen im Rahmen des Flughafenbetriebs sowie der damit zu beachtende Lärmpegel eröffnet der Kommune nicht selten weitere Entwicklungsmöglichkeiten ihres Siedlungsgebietes an anderen Stellen. (vgl. Bunzel et al. 2012: 14)

Militärdepots

Der dritte Typ von freiwerdenden Liegenschaften ist jener des sog. Militärdepots. Hierbei handelt sich ebenso um sehr großdimensionierte Einzelareale, die sich aufgrund ihrer spezifischen Flächennutzung, insbesondere als Sammlager für Munition und ähnliche schädliche Materialien, nahezu immer in großer Distanz zu den eigentlichen Siedlungsflächen befinden. (vgl. MWMEV NRW 2000: 13; Tilkorn 2005: 648f; Wuschansky 2009: 142f)

Basierend auf den bis zur Flächenrückgabe bestehenden Gebäude- und Nutzungsstrukturen sowie der benannten peripheren Lage im Stadtgebiet, rücken primär zwei Nachnutzungsoptionen in das Blickfeld der Verantwortlichen. Zum einen bietet sich die Umnutzung, zumindest von Teilflächen der Liegenschaft, als Gewerbe- und Industriestandorte an. Grundvoraussetzung zu einem solchen Nutzungswechsel ist neben der tatsächlich möglichen Aktivierung bestehender Gebäudestrukturen insbesondere auch die real existierende Nachfrage zu einer weiteren Ausweisung solcher Flächentypen. Vornehmlich Kommunen innerhalb schrumpfender Regionen stehen in diesem Punkt allerdings oft vor der Erschwernis, eine solche erforderliche Nachfragestruktur nicht aufweisen zu können. (vgl. MWMEV NRW 2000: 13; Wuschansky 2009: 143) Gleichzeitig kann sich jedoch auch in wachsenden Städten der erforderliche kommunale Aufwand zur Mobilisierung neuer Gewerbeflächen als deutlich zu groß erweisen, um ein angemessenes Verhältnis von Kosten und Nutzen zu erzielen. (vgl. MWMEV NRW 2000: 13) Unter der Prämisse einer solchen Fallkonstellation drängt sich die zweite Option der Nachnutzung auf. Dabei handelt es sich, auch im Sinne des übergeordneten Leitgedankens der flächensparenden Siedlungsentwicklung, um die Umwandlung der Flächen in umweltbezogene land- oder forstwirtschaftliche Areale. In diesem Zusammenhang ist auch die Prüfung einer Ausweisung als Natur- oder Landschaftsschutzgebiet durchzuführen. (vgl. MWMEV NRW 2000: 13; Wuschansky 2009: 143)

Militärische Übungsplätze

Militärische Übungsplätze, die nach Abzug der Truppen einer zivilen Nachnutzung zuzuführen sind, dienen in ihrer Hauptnutzung der Simulation militärischer Einsätze in der offenen Landschaft. Dieser Intention folgend handelt es sich bei solchen Konversionsflächen zumeist um große Areale im peripheren Raum der kommunalen Siedlungskörper. Gleichzeitig beschränkt sich der vorhandene Versiegelungsgrad auf ein Minimum. Diese Voraussetzungen angenommen nehmen freiwerdende Übungsplätze gerade in der Weiterentwicklung bereits bestehender Natur- und Biotopverbundsysteme einen hohen Stellenwert ein. (vgl. Bunzel et al. 2012: 24ff; MWMEV NRW 2000: 14; Tilkorn 2005: 648f)

Raketen- und Nachrichtenanlagen

Einst militärisch genutzte Raketen- und Nachrichtenanlagen sind an dieser Stelle trotz ihrer unterschiedlichen Bedeutung in einer gemeinsamen Beschreibung zu erfassen. Der Hintergrund einer kombinierten Abhandlung begründet sich in der ähnlichen Ansiedlungslage beider Flächentypen. Das Ausmaß der Flächeninanspruchnahme variiert zwischen wenigen 100 m² bis hin zu Großanlagen von bis zu 15 Hektar. Gleichwohl der genannten Größenunterschiede liegen beide Typen zumeist im kommunalen Außenbereich und sind nur höchstselten in eine angemessene zivile Nachnutzung zu überführen. Dies geschieht im erfolgreichen Falle oft dann, wenn intakte Nachrichtenanlagen für die Anschlussnutzung der Telekommunikationsbasen heutiger Anbieter fungieren können. Die Umnutzung ehemaliger Raketenstationen ist dagegen nahezu immer als aussichtslos einzustufen. Im Anschluss an die endgültige Aufgabe solcher Liegenschaftsnutzungen eignen sich die Areale vor allem für die gezielte Überlassung an den sie umgebenden Naturraum. (vgl. MWMEV NRW 2000: 14; Tilkorn 2005: 648f; Wuschansky 2009: 143)

Freigezogene Wohnanlagen

Beim Gedanken an Konversionsflächen und deren Typisierung richtet sich die Aufmerksamkeit zumeist auf die bereits aufgeführten direkt für die militärische Nutzung gewidmeten Liegenschaften. Konversion zur nachhaltigen Stadtentwicklung bezieht sich jedoch gleichsam auf die bis zum Truppenabzug belegten Wohneinheiten. Diese werden in Städten größerer militärischer Ansiedlungen zudem durch Infrastruktureinrichtungen wie Kindergärten, aber auch durch ausländische Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe ergänzt. (vgl. BMVBS 2013: 23)

Der Abzug der stationierten Truppen hat somit teils erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Wohnungsmarkt sowie die örtliche Wirtschaftsstruktur. Das Spektrum der Konsequenzen für die genannten Segmente der Stadtentwicklung variiert dabei gleichermaßen zwischen positiven wie auch negativen Folgeerscheinungen.

Zur Einordnung der Ausmaße durch militärische Einheiten und deren Angehörige genutzte Wohneinheiten (WE) beziffert der *IV. Konversionsbericht NRW* die Zahl des Wohnungsbestandes im Jahr 1990 auf insgesamt 41.686 durch ausländische Truppen genutzte Einheiten in NRW. Dabei entfällt das Groß auf die beiden Regierungsbezirke Arnsberg (10.287 WE) und Detmold (12.274 WE). (vgl. MWMEV NRW 2000: 15) Der grundlegende Ausgangspunkt dieser enormen Wohnungszahl liegt vor allem in der großflächigen Errichtung von Wohnsiedlungen für Angehörige in den 1950er und 60er Jahren. Die breitangelegte Schaffung von Wohnraum für die genannte Zielgruppe unterlag wiederum dem Willen von Bund und Ländern, um der bestehenden Nachfrage Rechnung zu tragen. In der Folge entstanden hauptsächlich in Kommunen in einer durch militärische Liegenschaften hohen Betroffenheitsquote teils sechs bis zehnstöckige Wohnblocks. (vgl. ebd.: 14f)

Die Auswirkungen einstiger wohnungspolitischer Maßnahmen werden heute durch positive Aspekte freigezogener Wohneinheiten ergänzt. Bereits im Jahr 2000 wurden in NRW nur noch 13.689 WE durch die genannten Zielgruppen genutzt. Dieser fast 70-prozentige Rückgang führte im Speziellen Mitte der 1990er Jahre in vielen Städten zu einer Entlastung des bis dato angespannten Wohnungsmarktes, da viele Wohneinheiten in den heimischen Markt integriert werden konnten. (vgl. ebd.: 15f)

Infolge weiterer Truppenabzüge ist folglich auch von einer weitergehenden Freiwerdung von Wohneinheiten in den Städten auszugehen. Die kommunal differenziert zu sehenden positiven wie auch negativen Folgeerscheinungen sind in ihrer Abschätzung wiederum in den Kontext wohnungsmarktinhärenter Bedarfe in wachsenden oder schrumpfenden Städten zu setzen.

Abschließend kristallisiert sich in einer Gesamtschau heraus, dass sich die Zahlen der potenziellen Nachnutzungsoptionen je nach Liegenschaftstyp innerhalb differenter Spannweiten teils erheblich voneinander unterscheiden. (vgl. BMVBS 2013: 30f; Wuschansky 2009: 146) Die Kaserne als erstgenannter Typ offeriert dabei die wohl größte Flexibilität. Indikatoren, die in die Suche einer Nachnutzungsoption einfließen, sind unter anderem:

- die Lage innerhalb des Stadtgebietes
- Bestandsstrukturen auf der Liegenschaft
- anthropogene Vorprägung einer Liegenschaft.

Auch vor dem Hintergrund ebendieser Indikatoren zählt die Kaserne zu den „Filetstücken für die Bauleitplanung“ (Moseler 1997: 32). Ihres Zeichens ist sie durch ihre zumeist innerstädtische Lagegunst bei einem gleichzeitig vorzufindenden Auftreten unterschiedlichster Gebäudetypen geprägt. Nichtsdestotrotz ist auch für die übrigen Liegenschaften und Objekte eine jeweils stimmige zivile Anschlussnutzung auszumachen. Die Problematik potenziell vorhandener Altlastenvorkommen ist dabei für jeden der Typen gegenwärtig. (vgl. BMRBS 1993: 8f; BMVBS 2013: 14; Prediger 2014: 21f)

Insbesondere vor dem Hintergrund der Leitlinien einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sowie den jeweiligen stadtentwicklungsspezifischen Rahmenbedingungen sind viele

großflächige und gleichzeitig unbebaute Areale prädestiniert für eine naturräumliche Entwicklung. Allein die mehrfach aufgezeigten Potenziale freizuziehender Kasernen offenbaren weit aus differenziertere Anschlussnutzungen.

2.6 Die Phasen der Konversion

Der gesamtheitliche Konversionsprozess einer militärischen Liegenschaft obliegt nicht selten einem Zeitraum von mehreren Jahren bis hin zu Jahrzehnten erstreckt. Um die Abläufe einer so umfangreichen Planung mitsamt ihrer Umsetzung begreifbar zu machen, ist es erforderlich, den Gesamtprozess in einzelne, strukturierte Phasen zu unterteilen und auf diesem Wege detailliert zu beschreiben und zu analysieren. Die nachfolgend zu charakterisierenden Phasen sind dabei als grobschematischer Verlauf zu sehen, der sich in Folge bereits erfolgter Konversionsprozesse herauskristallisiert hat. Die von diesem Schema immer wieder auftretenden Abweichungen basieren vornehmlich auf der Prämisse, dass grundsätzlich jede Liegenschaft mit ihren internen und externen Rahmenbedingungen als spezifischer Einzelfall zu betrachten ist. Des Weiteren ist die Abfolge der Phasen nicht als streng chronologisch aufzufassen. Vielmehr überschneiden sich einzelne Phasen mitunter bedingt durch zeitliche Ablaufschemata (vgl. Jacoby 2011: 13; Tessenow 2006: 8f).

In vielen unterschiedlichen Quellen wird die Konversion in jeweils drei Phasen der Abfolge unterteilt. Dabei sind die den Phasen zugeschriebenen Inhalte oftmals weit weniger deckungsgleich. *Henckel et al.* etwa titulieren die Phasen mit ‚Zielfindung‘, ‚Planung‘ und ‚Umsetzung‘. Über die von ihnen dargestellten Inhalte der einzelnen Segmente wird jedoch deutlich, dass etwa während der Phase der Zielfindung unterschiedliche Akteurebenen differente Ziele vortragen, der Zeitpunkt einer Einigung auf ein gemeinsam zu verfolgendes Ziel dagegen nicht benannt ist. Im Schritt der Planung sind ferner die zur Schaffung von Baurecht vorgeschalteten Untersuchungen und Rahmenbedingungen angesiedelt. Der tatsächliche Schritt der bauleitplanerischen Verfahren erfolgt jedoch erst in der abschließenden Phase der Umsetzung. Des Weiteren wird der Schritt der Beteiligung der Öffentlichkeit erst während dieser abschließenden Phase vollzogen, sodass eine Einbindung der Bürgerschaft bis hierher als nicht permanent erachtet werden kann. Auch ist nicht erkennbar, über welche sog. ‚Meilensteine der Konversion‘ sich die unterschiedlichen Phasen abgrenzen lassen. (vgl. Henckel et al. 2010: 271)

Prediger bezieht sich in ihren Ausführungen insbesondere auf die Erkenntnisse von *Danielzyk et al.*, die in ihrer Ausarbeitung im Rahmen eines Forschungsprojekts des *Instituts für Regionalforschung Göttingen (IfRG)* und des *Forschungsinstituts Region und Umwelt der Universität Oldenburg (FORUM)* ebenfalls eine dreiphasige Gliederung vornehmen. Die Inhalte der einzelnen Abschnitte von Orientierungs-, Konzeptionierungs- und Realisierungsphase bauen grundsätzlich aufeinander auf, können sich in der Praxis jedoch auch durchgehend überschneiden. (vgl. Danielzyk et al. 1996: 111f; Prediger 2014: 29ff)

Danielzyk et al. beschreiben den Inhalt der ersten Phase, ausgehend von der informellen Ankündigung der bevorstehenden Truppenreduzierungen, damit, dass hier zunächst eine ober-

flächliche Auseinandersetzung mit den potenziellen Folgen des Militärabzugs erfolgt. Dies geschieht über breit angelegte Informationsveranstaltungen als Basis öffentlicher Diskussionen. Fragen nach einer möglichen Nachnutzung der Liegenschaft werden innerhalb der Orientierungsphase dagegen nur angeschnitten. (vgl. Danielzyk et al. 1996: 111; Prediger 2014: 30) Aufbauend auf der zuvor geschaffenen Akzeptanz für den bevorstehenden Truppenabzug und den damit inhärenten Veränderungen einer Stadtentwicklung, „verengt sich der Konversionsprozeß [in der Konzeptionierungsphase] thematisch und institutionell.“ (Danielzyk et al. 1996: 112) Dabei konzentrieren sich insbesondere die mit der Konversion beschäftigten öffentlichen Stellen mit der Erarbeitung von Nachnutzungsoptionen und entwickeln auf diesem Wege abschließend ein in der Realisierungsphase zu verfolgendes Planungsziel. (vgl. Danielzyk et al. 1996: 112; Prediger 2014: 30)

In der abschließenden Realisierungsphase gilt es seitens aller beteiligten Akteure, die Umsetzung des vormals aufgestellten Planungsziels anzustreben. Dies gelingt über die Schaffung von kommunalem Planungsrecht, der Mobilisierung der Liegenschaft sowie der möglichen Suche nach einem geeigneten Investor, mit dessen Hilfe die Umsetzung erfolgen soll. (vgl. Danielzyk et al. 1996: 112; Prediger 2014: 30f)

Danielzyk et al. beziehen mit den Inhalten ihrer Phasenunterteilung die Beteiligung der Öffentlichkeit gleich zu Beginn des Gesamtprozesses mit ein. Gleichzeitig erfassen sie die grundlegenden Inhalte der Konversion, indem mögliche Nachnutzungen erörtert werden, und verweisen darauf, dass diese maßgeblich durch einen sich verengenden Akteurkreis aufgezeigt und analysiert werden. Gleichwohl entsteht der Eindruck, dass die Beteiligung vieler Akteure sich allein auf ein Minimum beschränkt, der Kern, als verengte Akteurbeteiligung, dagegen eine deutlich entscheidungsbezogene Dominanz ausfüllt. Hier besteht die Frage, inwieweit etwa die Öffentlichkeit über die zu Beginn und im weiteren Verlauf des eigentlichen Bauleitplanungsprozesses hinaus beteiligt wird und welche Gewichtung deren Interessen und Vorschlägen zukommt. Ferner wird auch über die Heranziehung dieser Quelle nicht eindeutig hervorgehoben, über welche Kernpunkte sich die einzelnen Phasen als solche voneinander abgrenzen lassen.

Die *Projektentwicklungsgesellschaft Ulm* (PEG Ulm) sieht für den Konversionsprozess die Einrichtung einer Projektsteuerungsgruppe vor, die federführend die kontinuierliche Entwicklung vorantreibt und dabei alle anfallenden Aufgaben und Belange zielgerichtet handhabt. Gleichzeitig obliegt es ihrer Aufgabe, die Inhalte der drei von der *PEG Ulm* aufgeführten Konversionsphasen, der Erkundung, Konzeptionierung (Planung) und Umsetzung (Realisierung), zu delegieren und zusammenzubringen. (vgl. Website PEG Ulm S. 13)

In der Erkundungsphase liegt der Schwerpunkt der Bearbeitung zunächst auf der Schaffung einer handlungsleitenden Ausgangsbasis, die sich aus der Erörterung von sich abzeichnenden internen (Verwaltung) und externen Akteurkonstellationen (z.B. Bürgerbeteiligung) sowie aus der Erstellung einer Bestandsaufnahme des städtebaulichen Umfelds der freiwerdenden Liegenschaft zusammenfügt. (vgl. ebd.)

In der zweiten Phase, der Konzepterstellung, sind diese Grundlagenermittlungen über ein zu erstellendes städtebauliches Gesamtkonzept (Rahmenplan) zusammenzufassen. Dabei sollte

dieses Konzept wirtschaftlich und umsetzbar sein, um im weiteren Verlauf als realistische Plangrundlage fungieren zu können. Erst nach Fertigstellung dieses rahmengebenden Konzepts bietet sich nach Auffassung der *PEG Ulm* die Durchführung einer breiten Öffentlichkeitsarbeit an. In der Folge beziehen sich die Anregungen der Bürgerschaft demnach allein auf den bereits verwaltungsintern abgestimmten Rahmenplanentwurf. Die Einbringung von grundsätzlichen, von den Vorstellungen der Verwaltung abweichenden Vorschlägen erscheint der Quelle nach nicht mehr möglich. (vgl. Dieterich-Buchwald et al. 1994: 27f; Website PEG Ulm S. 13)

Innerhalb der abschließenden Realisierungsphase ist seitens der Kommune die umsetzungsrelevante Schaffung von Baurecht und den dazugehörigen Bereitstellungsmaßnahmen (z.B. Durchführung von Erschließungsmaßnahmen) erforderlich. Erst im Zuge dieses Schrittes der Bauleitplanung kann eine Vermarktung von Grundstücken erfolgen. (vgl. Website PEG Ulm S. 13)

Der Ansatz der *PEG Ulm* legt die Steuerungsaufgabe innerhalb des Konversionsprozesses klar zugunsten einer einzurichtenden Projekt- oder Steuerungsgruppe. Dies mag in der Natur einer Projektentwicklungsgesellschaft liegen, verdeutlicht jedoch auch einen bisher neuen Ansatz. Der Steuerungseinheit obliegt die Verantwortung der Schnittstellenverwaltung für eine möglichst erfolgreiche Gesamtumsetzung des auszuarbeitenden Konversionskonzeptes. Das Spektrum der zu erfüllenden Aufgaben erweist sich dabei als ebenso groß wie komplex. Der erste Grundschritt einer liegenschafts- und akteurbezogenen Bestandsanalyse bildet gleichzeitig das Fundament für die weitere städtebauliche und vermarktungstechnische Konzeption, zu der auch eine öffentlichkeitswirksame Marketingstrategie zählt. Die abschließende Phase der Umsetzung ist charakterisiert durch bereits mehrfach genannte Verfahrensschritte im Sinne eines bauleitplanerischen Verfahrens mit damit verbundenen Finanzierungsmodellen und der möglicherweise erforderlichen Ansiedlung von Zwischennutzungen. Gleichwohl ergeht aus der Quelle ebenso nicht, wie einzelne Übergänge der Entwicklungsphasen erfolgen. Dies ist erneut der fehlenden Beschreibung von prozessspezifischen Zielpunkten (Meilensteinen) geschuldet.

Zuletzt verweist auch der *Praxisratgeber Militärkonversion* des *BMVBS* in seinen Ausführungen auf eine grundsätzlich dreiphasige Unterteilung der Umwandlung in eine zivile Nachnutzung. Terminologisch gestaltet sich diese Differenzierung durch eine (1) Orientierungs-, eine (2) eine Vorbereitungs- und eine abschließende (3) Umsetzungsphase aus. (vgl. *BMVBS* 2013: 22f)

Phase (1) startet demnach mit der Ankündigung der bevorstehenden Truppenabzüge und endet mit der offiziellen Flächenrückgabe. Im dazwischen liegenden Zeitraum, der nicht selten über Jahre andauern kann, obliegt es den Händen der Kommune, unter Beteiligung möglichst vieler Akteure erste Nachnutzungsperspektiven zu entwickeln. (vgl. ebd.: 22; 25)

Die daran anschließende Phase (2) beginnt mit dem Meilenstein der offiziellen Flächenrückgabe und wird im Besonderen durch die nun mögliche Zugänglichkeit der Liegenschaft charakterisiert. Damit einher geht die vorzunehmende direkte Bestandsanalyse, die eine Erhebung der auf dem Areal befindlichen Gebäude sowie deren erhaltens- oder sogar denkmal-schutzwerten Zustands erfasst. Im Gegensatz dazu können einige Gebäude aber auch als

sanierungs- oder rückbauwürdig eingestuft werden. Des Weiteren sind durchführbare Vor-Ort-Untersuchungen erste Aussagen zur altlastenbedingten Vorbelastung des Bodens, zum vorhandenen Zustand der auf dem Areal befindlichen Infrastruktur oder der, soweit vorhanden, bestehenden Grünstrukturen zu treffen. (vgl. ebd.: 23)

Ebenfalls Bestandteil dieser Zwischenphase sind die Aufnahme von Kaufgesprächen sowie die mögliche Suche nach Investoren zur Umsetzung der zuvor erstellten Nachnutzungsspektive. (vgl. BMVBS 2013: 23; Jacoby 2011: 18)

Für den Übergang der Phasen (2) und (3) ergeht aus der benannten Quelle keine Definition eines Meilensteins. Vielmehr handelt es sich in diesem Stadium der Konversion um einen fortlaufenden Prozess, sodass die bereits in den voranstehenden Abschnitten aufgezeigten Schritte der Planung, Verhandlung sowie insbesondere der Vermarktung der entwickelten Flächen in dieser Phase gezielt zum Abschluss gebracht werden. (vgl. BMVBS 2013: 23)

Die vorgenommene Erläuterung der phasenspezifischen Inhalte anhand des *BMVBS* ergibt, dass innerhalb der letzten Phase der Umsetzung keine als Alleinstellungsmerkmale zu spezifizierenden Handlungsschritte vollzogen werden. Vielmehr handelt es sich um die Fortsetzung oder den Vollzug der zuvor begonnenen Maßnahmen der Konversion einer militärischen Liegenschaft. Auch deshalb ist die Einführung eines festen Übergangspunktes, ähnlich jenem der ‚Rückgabe‘, in diesem Sinne zeitlich nicht definierbar.

Des Weiteren ist die Inhaltsbeschreibung der Phasen über den *Praxisratgeber* sehr kurz gehalten und damit in seinen Ausführungen nicht tiefgründig genug, um sie als alleinige Quelle heranziehen zu können.

Resümierend für alle aufgeführten Quellen kommt der Unterteilung des Gesamtprozesses eine wichtige Rolle zu, da die im Zentrum stehenden Akteure und Akteurkonstellationen im Konversionsprozess je nach Phase und Entwicklungsschritt unterschiedliche Ausprägungen und Beteiligungsmuster aufweisen. Für einen späteren Rückbezug auf deren phasenspezifische Mitwirkung ist hier die theoretische Ausgangsbasis zu schaffen. Damit wird gleichzeitig auch der durch *Danielzyk et al.* angesprochenen Verschiebung der akteurspezifischen Mitwirkungsgrade und Handlungsschwerpunkte Rechnung getragen (vgl. Danielzyk et al. 1996: 112).

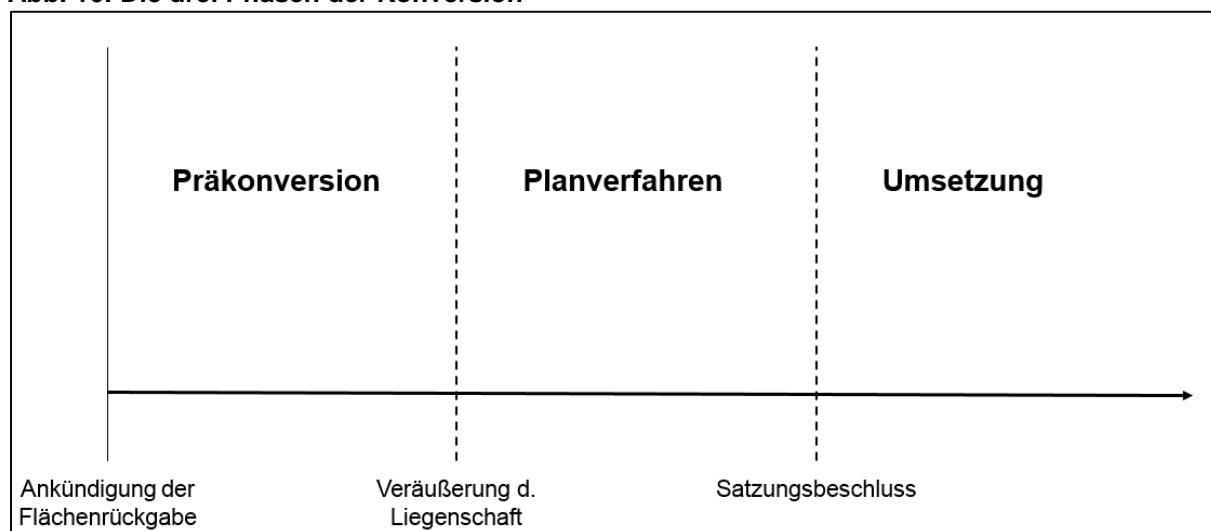
In Anlehnung an die erörterten Einteilungen des Konversionsprozesses beläuft sich die Zahl der im Rahmen dieser Forschungsarbeit zu beschreibenden Phasen auf insgesamt drei. Diese sind wiederum in jeweilige Abschnitte, die sog. Stufen, untergliedert. Durch die Trennung von übergeordneten Phasen und zugeordneten Stufen ist es möglich, eine gleichzeitig verständliche wie übersichtliche Gesamtschau zu erzeugen.

Bei den hiesigen Phasen handelt es sich nach der eigens einzuführenden (1) ‚Präkonversionsphase‘ um die Phase des (2) ‚Planverfahrens‘ sowie abschließend um die (3) ‚Umsetzungsphase‘.

Das hier entwickelte Phasen-Modell ist, ebenso wie in den literarischen Quellen genannt, allein auf idealtypisch verlaufende Konversionsprozesse eins-zu-eins übertragbar. Selbst vor dem

Hintergrund einer in der Praxis nur selten vorzufindenden Idealtypik beschreibt es das grundlegende Gerüst des Ablaufs eines Konversionsprozesses. Der bereits zuvor in Verbindung mit den Einflussfaktoren auf eine nachhaltige Lösung erörterte Idealfall ist insbesondere durch die Durchführung eines Bauleitplanverfahrens charakterisiert. Aufgrund des real häufig auftretenden Erfordernisses eines solchen Verfahrens¹⁷ erscheint es gegeben, diese Fallkonstellation anhand eines mehrstufigen Phasenmodells tiefergehend herauszustellen.

Abb. 16: Die drei Phasen der Konversion



Quelle: Eigene Darstellung

Die drei Entwicklungsphasen zeichnen sich in ihrer spezifischen Abgrenzung voneinander dadurch aus, dass sie durch das Eintreten von ‚Meilensteinen‘, ausgelöst respektive durch die Schaffung prägnanter Zwischenergebnisse, abgeschlossen werden.

Trotz des Versuchs eine strukturierende Unterteilung vorzunehmen, kann eine strikte Trennung voneinander aber auch deshalb nicht funktionieren, da sich Phasen in ihrem Fortlauf zeitlich und inhaltlich in der Praxis oftmals überlagern. (vgl. Tessenow 2006: 9) Bezogen auf die Inhalte obigen Abbildung sind diese Unwägbarkeiten insofern berücksichtigt, als dass der immerwährende Ausgangspunkt einer Konversion, die Ankündigung der Freiwerdung einer militärischen Liegenschaft, als fixer Punkt über eine durchgezogene (vertikale) Linie symbolisiert ist. Die von diesem Startpunkt ausgehende Präkonversionsphase verläuft in ihren zeitlichen Abfolgen kommunal unterschiedlich, weil die tatsächliche Veräußerung einer Liegenschaft, als erster Meilenstein oder auch Orientierungspunkt, höchst different auftritt. Die damit prozessimmanente Überschneidung der Phasen (1) und (2) ist mittels einer gestrichelten, also durchlässigen Linie grafisch untermauert.

Gleichwohl ist es möglich, Teilflächen einer Liegenschaft bereits vor Abschluss der Maßnahmen zur Gesamtfläche zu vermarkten, sodass auch hier eine klare Trennung zwischen den unterschiedlichen Abschnitten von (2) und (3) nicht immer möglich ist. (vgl. Jacoby 2011: 73) Aufgrund dessen ist es ergo die bereits skizzierte Darstellungsform der durchlässigen Linearität, die eine Überlappung der Phasen von Planverfahren und Umsetzung aufzeigt.

¹⁷ Zur Erfordernis des Bauleitplanverfahrens im Konversionsprozess siehe u.a.: BMVBS 2013: 36; FaKo StBau 2014: 7; Website EW Landau

Zuletzt ist der auf der horizontalen x-Achse dargestellte Pfeil dem Phänomen gewidmet, dass sich der Konversionsprozess, primär jedoch die Umsetzungsphase über einen sehr langen Zeitraum hinweg erstrecken kann und die dadurch bedingten Auswirkungen auf eine fortlaufende Stadtentwicklung ebenso zeitlich nicht exakt datiert werden können.

Die drei Phasen mitsamt ihren zusammenfügenden Stufen als Deskriptionsform des (idealen) Konversionsprozesses sind nachfolgend, auch unter Zuhilfenahme der zuvor erörterten Quellen, zu spezifizieren, um im Sinne der Zielstellung der Forschungsarbeit wichtige Ansatzpunkte der Akteurbeteiligung zu identifizieren. Gleichwohl bedarf es im Vorfeld der Erörterung phasenspezifischer Merkmale zunächst der Beschreibung des formal-rechtlichen Schrittes der Ankündigung zur Rückgabe einer militärischen Liegenschaft. Dieser zunächst marginal anzusehende Schritt ist in seiner Bedeutung jedoch von höchster Wichtigkeit, da erst durch ihn der Gesamtprozess Konversion als solcher auch ausgelöst wird.

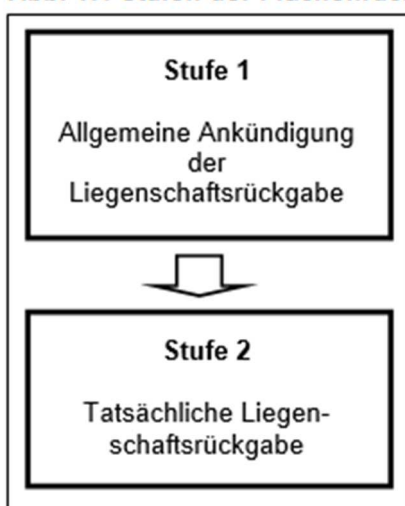
Abschließend stellt *Tessenow* klar, dass „erst wenn die endgültigen neuen Besitzer der Flächen die im Entwicklungskonzept vorgesehene Nutzungen umgesetzt haben, und deren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zum Tragen kommen, kann der Konversionsprozess auch aus Sicht der Gemeinde als abgeschlossen betrachtet werden“ (Tessenow 2006: 20).

2.6.1 Der formale Akt der Flächenrückgabe

Der Akt der Flächenrückgabe unterteilt sich in zwei aufeinander aufbauende Teilschritte. Zunächst stellt die alleinige Ankündigung der Flächenrückgabe den Startpunkt des Konversionsprozesses dar. Der zweite Schritt der tatsächlichen Flächenrückgabe ist ebenso ein zeitlicher Meilenstein im Konversionsprozess und signalisiert das Erfordernis zur Einleitung weiterer vorbereitender Schritte zur Umnutzung des Areals. Die tatsächliche Rückgabe inhäriert, dass

keine militärisch bestimmten Anschlussnutzungen vorgesehen sind und so der Weg für eine zivile Folgenutzung geebnet ist.

Abb. 17: Stufen der Flächenrückgabe



Quelle: Eigene Darstellung

Der Schritt der Ankündigung der Flächenrückgabe stellt keine Entwicklungsphase als solche dar. Vielmehr ist sie als ureigener Ausgangspunkt des Konversionsprozesses, also der weiterführenden Vorbereitungs- und Umsetzungsphasen, zu sehen. Damit zählt die Ankündigung zu den wesentlichen zeitlichen Meilensteinen im Gesamtprozess.

Die Ankündigung erfolgt immer separat für eine einzelne Liegenschaft im Stadtgebiet und wird je nach militärischer Zugehörigkeit durch das Bundesministerium der Verteidigung oder dem Staat der ausländischen Gaststreitkraft ausgesprochen. Empfänger der allgemeinen Ankündigung sind neben der BImA immer auch das jeweilige Bundesland sowie die betroffene Kommune, die bei

einer tatsächlichen Aufgabe im weiteren Verlauf als ausführendes Organ der kommunalen Planungshoheit im Sinne der Überplanung der freiwerdenden Fläche agieren wird. (vgl. BMVBS 2013: 24; Jacoby 2011: 14, 19)

Durch den Eintritt der vorgesehenen Aufgabe eines militärischen Stützpunktes ist zunächst zu prüfen, ob seitens der NATO ein weiterer Folgebedarf der Liegenschaft besteht. Bei einer negativen Prüfung „werden diese Liegenschaften dann in der Regel in das allgemeine Grundvermögen des Bundes überführt“ (FaKo StBau 2002: 4). (vgl. Koch 2012: 17 ff, 21; Website MIL Brandenburg S. 4) Im Falle der Aufgabe einer bisher durch ausländische Gaststreitkräfte genutzten militärischen Liegenschaft erfolgt neben der Prüfung durch die NATO auch eine umfassende Standortprüfung durch die Bundeswehr zur Klärung einer möglichen Übernahme der bestehenden Einrichtungen. (vgl. FaKo StBau 2002: 4; Jacoby 2011: 19)

Militärische Flächen, die in Folge einer positiven Nachnutzungsprüfung seitens der Bundeswehr künftig weiter zu nutzen sind, werden durch einen zwischen der BlmA und dem BMVg abzuschließenden Mietvertrag in das sog. Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM)¹⁸ der BlmA überführt. (vgl. BMVBS 2013: 23f; Jacoby 2011: 19; Website MIL Brandenburg S. 4; siehe auch § 38 BauGB) Im Falle der Absicht einer Weiternutzung fällt die betreffende Liegenschaft natürlich nicht in den Prozess der Konversion. Vor der tatsächlichen Rückgabe einer militärischen Liegenschaft ist es Aufgabe der BlmA als flächenverwaltendes Organ, die Eignung und den Bedarf der freiwerdenden Areale für bundeseigene Zwecke (z.B. zur Ansiedlung einer Bundespolizeistelle) zu untersuchen. Sollte dies der Fall sein, bedarf es eines eigenen Bauleitplanverfahrens nach § 30 BauGB zur planungsrechtlichen Absicherung der Folgenutzung. (vgl. BMVBS 2013: 25; Koch 2012: 18) Im Zuge des Verfahrensschrittes der Bedarfsprüfung bundeseigener Nutzungen besteht für die BlmA als Eigentümerin noch ein Veräußerungsverbot der Liegenschaft nach § 63 Abs. 2 BHO. (vgl. Koch 2012: 18) Parallel besteht zudem die Möglichkeit, dass ursprüngliche Eigentümer von Liegenschaften über sog. Rückübertragungsansprüche¹⁹ nach § 57 LBG verfügen und diese geltend machen. In diesem Fall darf die Fläche nicht in den Flächenpool der BlmA einfließen. In weiterer Konsequenz entfällt damit auch das Vorkaufsrecht²⁰ für die Kommune (vgl. BMVBS 2013: 25; Koch 2012: 19f;)

Da bereits in der Vorphase der Flächenrückgabe eine Prüfung hinsichtlich militärischer Folgenutzungen und potenzieller Rückerwerbsansprüche erfolgte, ist eine Liegenschaft durch die BlmA wirtschaftlich zu verwerten. Der Flächenverkauf genießt in dieser Angelegenheit oberste Priorität. Nur höchst selten werden Liegenschaften durch die BlmA dagegen vermietet oder verpachtet. (vgl. MWMT NRW 1991: 78)

¹⁸ Am 01.01.2013 wurden alle Dienstliegenschaften innerhalb der Bundesrepublik Deutschland aus dem Ressortvermögen des Bundesministeriums der Verteidigung gelöst und gingen in den Besitz der BlmA über. Die Liegenschaften werden hier über das ‚Einheitliche Liegenschaftsmanagement‘ verwaltet. (vgl. BMVBS 2013: 23f; Jacoby 2011: 9)

¹⁹ Gemäß § 57 LBG ist der frühere (enteignete) Eigentümer dazu berechtigt, dass ihm im Falle der Aufgabe der enteignungsbedingten Nutzung sein Grundstück wieder zugesprochen wird.

²⁰ siehe Kapitel 3.1 Militärische Liegenschaften im Zeichen des Fachplanungsrechts

Bei dem Verkauf der Liegenschaften an die Kommune oder an Investoren ist die BlmA durch § 63 Abs. 3 Satz 2 BHO gesetzlich dazu verpflichtet, die Flächen „zu ihrem vollen Wert“ (§ 63 Abs. 3 BHO) zu veräußern. Maßgebend hierzu ist der durch einen unabhängigen Gutachter zu berechnende Verkehrswert der Liegenschaft. (vgl. BMVBS 2013: 5, 27; MWMEV NRW 2000: 16; MWMT NRW 1991: 7; Tessenow 2006: 14) Dabei stellt sich bereits an dieser Stelle die Frage, inwieweit etwa schrumpfende Städte, möglicherweise durch mehrere freiwerdende Liegenschaften betroffen, die Finanzierung der Flächenankäufe finanziell stemmen können. (vgl. BMVBS 2013: 5) Infolge dieser Entwicklung ist die Nutzung der der Konversion inhärenten Chance der Stadtentwicklung gefährdet, da sich die Akteurlandschaft in puncto Nachnutzungsoptionen zu Ungunsten der Kommune verschieben könnte. (vgl. MWMT NRW 1991: 80f)

Im Sinne der Schaffung einer größtmöglichen Transparenz in Bezug auf die formalen Abläufe der Bundesebene wird die Information über die tatsächliche Rückgabe der besetzten Liegenschaft alsdann durch die BlmA über die jeweilige Landesregierung an die betroffene Kommune übermittelt. Dazu werden gleichzeitig Informationen über potenziell notwendig erscheinende Untersuchungen zur Wiedernutzbarmachung der Fläche weitergeleitet. Trotz der relativ präzisen Angabe über den Rückgabezeitpunkt kann es vorkommen, dass die Mitteilung an die Kommunen erst rund einen Monat vor der tatsächlichen Rückgabe versandt wird. (vgl. BMVBS 2013: 25; Koch 2012: 20) Aufgrund der Tatsache, dass in Folge dieser kurzfristigen Informationsweitergabe an die Kommune, entgegen der Zielsetzung einer zeitnahen Wiedernutzbarmachung, einige Zeit verloren geht, wird in nachfolgend aufzuzeigender Zusammenarbeit zwischen BlmA und Kommune eine sehr frühzeitige Informationsweitergabe verfolgt. (vgl. Jacoby 2011: 9; MWMT NRW 1991: 86)

Die formale Flächenrückgabe ist gleichbedeutend mit der tatsächlichen Übergabe der Liegenschaft an die BlmA als Inhaberin der neuen Verfügungsgewalt. Die Rückgabe erfolgt immer auch im Zusammenhang mit der Rückgabe einer Fläche i.V.m. § 37 Abs. 2 BauGB, da militärische Liegenschaften im Stadtgebiet unter den Schirm des Fachplanungsrechtes einzuordnen sind. (vgl. Jacoby 2011: 18; Wuschansky 2009: 141) Von der tatsächlichen Flächenrückgabe ist die Rede, wenn die formale Aufhebung der bisher verbindlichen Festsetzung eines Areals mit militärischer Zweckbindung erfolgt. Dieser Prozess ist in jedem Rückgabefall gegeben. Sodann werden die Flächen Kraft ihrer offiziellen Rückgabe in das Grundvermögen des Bundes überführt und stehen damit unter der Verwaltung der BlmA als zuständige Stabsstelle. Dabei besteht keine Differenzierung zwischen einstigen Bundeswehr- oder durch ausländische Einheiten genutzten Arealen. (vgl. BMVBS 2013: 4; MWMT NRW 1991: 77) Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Flächen sich schon vor der Aufgabe der militärischen Nutzung im Eigentum der BlmA befanden. Durch den Schritt der Rückgabe werden diese nun aus der rechtlichen Verankerung des Fachplanungsrechtes gelöst und stehen der Kommune als Inhaber der Planungshoheit zur Verfügung. (vgl. BMVBS 2013: 23; Tilkorn 2005: 649; Website Britenabzug BlmA) Während die Zuständigkeit der für die seitens der Bundeswehr nicht mehr benötigten Flächen nur innerhalb der Bundesrepublik wechselt, gelangen die durch ausländische Truppen genutzten Areale auf Basis des Artikels 48 Abs. 5 des Zusatzabkommens des NATO-Truppenstatuts in den Besitz der BlmA. (vgl. Koch 2012: 20; Tilkorn 2005: 649)

Insgesamt ist der Vorgang der Flächenrückgabe ein formaler Schritt, bei dem die betreffende Liegenschaft von der Bundeswehr oder der ausländischen Militärmacht in den Besitz der BlmA übergeht. Tiefere inhaltliche Aspekte über den weiteren Umgang mit einer Liegenschaft im Konversionsprozess sind dagegen nicht Bestandteil dieses formalen Aktes, sondern Teil der nachfolgend zu erörternden Konversionsphasen.

Mit Blick auf hervorzuhebende Akteurkonstellationen ist zu verdeutlichen, dass nach Abschluss des formalen Aktes eine Ausgangssituation für den weiteren Prozess besteht, bei der die BlmA als Eigentümerin der Liegenschaften auftritt, während die Planungshoheit in Gänze der Kommune zusteht.

2.6.2 Die Präkonversionsphase

Die an dieser Stelle einzuführende Präkonversionsphase bildet die erste der insgesamt drei Phasen eines Konversionsprozesses. Innerhalb dieses Zeitraumes, der sich über mehrere Jahre hin erstrecken kann, erfolgen die grundlegenden Basisarbeiten, auf deren Ergebnisse im weiteren Verlauf der Konversion immer wieder zurückzukommen ist. (vgl. BMVBS 2013: 36)

Gleichwohl stellt dieses Charakteristikum bereits die enorme Bedeutung der Präkonversionsphase dar und bedarf in der schrittweisen Ausführung daher eines angemessenen Maßes an zielorientierter Analytik. Trotz ihrer Terminologie ist sie nicht als externe Spanne des Konversionsprozesses zu betrachten, sondern zählt mit ihren Abläufen und Inhalten bereits zum Gesamtverlauf. Aufgrund der hohen Bedeutung, die der ihr zugeschriebenen Grundlagenarbeit im Gesamtkonstrukt zukommt, erfolgt jedoch folgende lexikalische und inhaltliche Abgrenzung der Phase gegenüber den nachfolgenden Entwicklungsebenen.

TK 5: Definition ‚Präkonversionsphase‘

Die Präkonversionsphase bezeichnet die zeitliche Spanne zwischen der Ankündigung zur Aufgabe einer militärischen Liegenschaft und der Veräußerung an nachfolgende Eigentümer. Sie besteht aus drei chronologischen Entwicklungsstufen und findet ihren inhaltlichen Endpunkt in der Fertigstellung eines städtebaulichen Rahmenplans zur Liegenschaft.

Zeitlicher und inhaltlicher Abschluss müssen nicht deckungsgleich sein.

Die Präkonversionsphase bezieht sich somit auf die Zeitspanne zwischen der zuvor deklarierten allgemeinen Ankündigung der Truppenabzüge respektive der Liegenschaftsrückgabe als ureigenem Ausgangspunkt des Konversionsprozesses und dem formalen Akt der Liegenschaftsveräußerung als zeitlichem Endpunkt. (vgl. BMVBS 2013: 23; Tessenow 2006: 14; Website Britenabzug BlmA; siehe Abb. 16: Die drei Phasen der Konversion) Parallel zum zeitlichen Ende der Präkonversion existiert mit der Fertigstellung eines liegenschaftsbezogenen Rahmenplans gleichwohl ein inhaltlicher Endpunkt. In der Praxis treten die Zeitpunkte in nahezu keinem Fall zeitgleich auf. Trotz einer oftmals erheblichen Zeitspanne zwischen der Ankündigung der Rückgabe und der Veräußerung kann diese in einigen Fällen beispielsweise

schon vor Abschluss der vorbereitenden Schritte erfolgen. Auch vor diesem Hintergrund der zeitlichen Differenz zwischen beiden Endstellen begründet sich eine explizite Unterscheidung der beiden Punkte, sodass eine Klarstellung der Folgen eines jeweiligen Eintretens vorzunehmen ist.

Mit dem zeitlichen Endpunkt der Präkonversionsphase kann das kommunale Bauleitplanverfahren im Regelfall tiefergehend verfolgt werden. Durch den realen Abzug der bisher stationierten Truppen ist die Liegenschaft nun für die Kommune frei zugänglich, sodass im Sinne des Verfahrens stichhaltige und belastbare Voruntersuchungen vollzogen werden können. Der tatsächlichen Zugänglichkeit der Fläche kommt im Gesamtzusammenhang der Konversion auch deshalb eine erhebliche Bedeutung zu.

Ferner ist zu beachten, dass die Phase der Präkonversion im Kern alle Vorbereitungsmaßnahmen für anstehende Verfahren der Bauleitplanung umfasst, sodass es innerhalb dieser Etappe primär an den Kommunen ist, erste Vorplanungen über Untersuchungen und möglichen Machbarkeitsstudien zu erstellen respektive in Auftrag zu geben. Dabei kann eine Machbarkeitsstudie zu diesem Zeitpunkt der Vorplanung auf die Betrachtung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses konzentriert werden, um einen ersten überschlägigen Eindruck zur Wirtschaftlichkeit zu erlangen. Eine tiefergehende Studie ist jedoch vor dem Hintergrund des zeitlichen und finanziellen Aufwands erst für die sich später herauskristallisierende Favoritenlösung zu erstellen. (vgl. BMVBS 2013: 47f; Jacoby 2011: 71; Tessenow 2006: 15) In diesem Sinne handelt es sich bei der Vorgehensweise um eine Doppelstrategie aus Planung und der Abwägung wirtschaftlicher Machbarkeit, die in ihrem Ergebnis zur Nachnutzungslösung führt. Nicht selten kommt es seitens der BImA auch zu einer Kostenbeteiligung an den Machbarkeitsstudien, da eine zeitnahe Umwandlung und finanzielle Verwertung der Liegenschaft ganz in ihrem Interesse liegt. Der Kommune wiederum kommt diese Beteiligung in Zeiten knapper Haushaltskassen sehr entgegen. (vgl. BMVg 2012: 2; FaKo StBau 2002: 7; Website MIL Brandenburg S. 7) Es bietet sich an, die wesentlichen Akteure, also die BImA, die Träger öffentlicher Belange und die wesentlichen Fachbehörden sowie nicht zuletzt die Bevölkerung in ersten Sondierungsgesprächen zu beteiligen, um so einerseits zu diesem frühen Zeitpunkt der Entwicklungsphase eine Einbindung zu signalisieren und andererseits umfangreiche Eingaben in den Planungsprozess zu erhalten. Infolge eines umfassenden ersten Beteiligungsprozesses entstehen erste Ergebnisse zu möglichen Umnutzungspotenzialen. (vgl. BMVBS 2013: 22) Hierbei entwickeln sich zunächst Grundlagenkonzepte, die im weiteren Prozess noch erheblichen Änderungen unterzogen werden können oder müssen. Hintergrund ist unter anderem eine durchgehende Abhängigkeit von übergeordneten, nicht allein auf gesamtstädtischer Ebene verlaufenden Entwicklungen. Weiter können sich auch Interessen von öffentlichen Stellen oder Investoren im Laufe der Zeit und durch einen fortlaufenden Input aus später zu erzielenden Informationen, beispielsweise im Zuge von Flächenbegehungen und Untersuchungsergebnissen, ändern. (vgl. Jacoby 2011: 15, 31, 39, 71, 74)

Im Fortlauf der Erörterung der Teilsegmente zur Präkonversionsphase werden einige Ähnlichkeiten zum Aufstellungsprozess anderer formeller und informeller Planungsinstrumente wie

dem integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept ersichtlich. In Abgrenzung zu diesen bezieht sich die im Zentrum stehende Phase innerhalb des umgreifenden Konversionsprozesses jedoch allein auf die Herausarbeitung einer geeigneten zivilen Nachnutzung für die spezifische Liegenschaft. Der Geltungsbereich des Ergebnisses der Untersuchungen umfasst im Resultat einen deutlich engeren und singulären Fokus, während andere Konzepte ihr Untersuchungs- und Handlungsgebiet räumlich deutlich weiter fassen und damit einen wesentlich vielschichtigeren Handlungsansatz erfordern. (vgl. BMUB 2015: 14 in Anlehnung an SSR, Dortmund)

Aufgrund der hohen Bedeutung der Präkonversionsphase als Basis aller weitergehenden Arbeitsschritte bedarf es der expliziten Herausstellung der ihr inhärenten Inhalte. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, erfolgt zugleich die Unterteilung in drei aufeinander aufbauende, jedoch nicht zwingend chronologisch verlaufende Abstufungen. Einleitend handelt es sich um die Stufe der ‚Konversionsstrategie‘, bei der sich der Blick nicht allein auf die im Fokus stehende Liegenschaft richtet, sondern gleichwohl auch die die Liegenschaft umgebenden städtebaulichen, verkehrlichen und sozialen Strukturen inkludiert.

In einer zweiten Stufe bedarf es der ‚Erstellung eines Strukturplans‘. Der Kernaspekt der zweiten Stufe besteht im Primären darin, erste Entwürfe im Sinne eines Strukturkonzepts als Ergebnis der vorstehenden Analysen zu visualisieren und zur weiteren Arbeit aufzubereiten. Kommunal unterschiedlich kann es sich zu diesem frühen Zeitpunkt, rein quantitativ, also auch um mehrere Entwurfskonzepte handeln.

Wie mittels der definitorischen Klarstellung der ‚Präkonversionsphase‘ verdeutlicht, endet die besagte Phase aus inhaltlicher Sicht mit der ‚Fertigstellung eines städtebaulichen Rahmenplanes‘. Stellvertretend für diesen Übergang bildet die abschließende dritte Stufe ebendiese Zusammenführung der zuvor vollzogenen Erhebungs- und Analyseschritte als Grundlage und Zielstellung des der weiteren Vorgehensweise dienenden Rahmenplanes. Gleichwohl kann der Plan seiner Bezeichnung nach nur einen Entwicklungshorizont präsentieren. Fortlaufend konkretisiert werden die weiteren Aussagen zur potenziellen Nachnutzung alsdann durch die neu hinzukommenden Optionen, die sich durch die Zugänglichkeit des ehemals militärisch genutzten Areals ergeben. (vgl. Jacoby 2011: 15, 31, 39, 71; Tessenow 2006: 13)

Im Rahmen dieser Arbeit wird zudem die ergänzende Stufe ‚Weitergehender Vorbereitungs-schritte‘ addiert. Gemäß den darzubringenden Inhalten handelt es sich jedoch allein um eine optionale Vorgehensweise und ist somit nicht zwangsläufig Bestandteil der Präkonversionsphase.

2.6.2.1 Die Konversionsstrategie

Das Freiwerden einer militärisch genutzten Liegenschaft im Stadtgebiet erfordert insbesondere durch die Kommune eine umfassende Grundlagenarbeit, deren Ergebnisse als Basis der angestrebten Nachnutzung fungieren. Der Grundlagenarbeit ist inhärent, dass sich erst im Resultat ihrer Durchführung herauskristallisiert, welche der zu Beginn noch denkbaren Optionen für eine tatsächliche Umsetzung infrage kommen. Im Abschluss der ersten Voruntersuchungen steht die hier zu definierende Konversionsstrategie, die der Kommune als roter Faden zur

weiteren Entwicklung einer zivilen Nachnutzung dient. Diese grundlegende Strategie steht dabei am Anfang einer jeden Konversion und folgerichtig auch zu Beginn der ihr übergeordneten Präkonversionsphase. Gleichzeitig sind ihr erhebliche Erhebungs- und Analyseschritte vorgeschaltet, die die Einigung auf eine gemeinsame Zielrichtung der beteiligten Akteure ermöglichen soll.

Ausgangspunkt einer jeden Flächenuntersuchung mit der Zielstellung der Findung geeigneter Nachnutzungsoptionen ist grundsätzlich die Durchführung einer Bestandsaufnahme. (vgl. Jacoby 2011: 54f) Ausgehend von der prägnanten Bedeutung der Konversion innerhalb der Stadtentwicklung sind in Verbindung mit der Bestandsaufnahme die drei unterschiedlichen Untersuchungsebenen der Makro-, Meso- und Mikro-Ebene²¹ zu berücksichtigen. Bei der praktischen Umsetzung einer Bestanderhebung existieren keine Vorgaben über die Einhaltung einer festgeschriebenen Reihenfolge der ebenenspezifischen Betrachtung. Es erscheint jedoch angebracht, mit der Analyse auf der großmaßstäblichen Makro-Ebene zu beginnen. Innerhalb dieser ersten Untersuchungsstufe können oftmals viele potenzielle Nachnutzungen ausgeschlossen werden, sodass sich im übertragenen Sinne nicht allein der Betrachtungsmaßstab, sondern auch die Zahl der einer tiefergehenden Untersuchung bedürftigen Optionen auf den unteren Ebenen bereits erheblich verringert.

Inhaltlich unterscheiden sich die drei Betrachtungsebenen schon allein durch ihren Untersuchungsmaßstab. Zunächst richtet sich der Blick der Makro-Ebene mindestens auf die Betrachtung der gesamtstädtischen Bedarfe in Bezug auf die Standardmärkte von Wohnen, Gewerbe, Dienstleistung, Handel und Freizeit (vgl. ebd.: 57). Je nach Größe der zu überplanenden Fläche und der Bedeutung der Kommune innerhalb der umgebenden Region kann es sich auch anbieten, den Betrachtungsradius deutlich weiter zu führen und in eine regionale Perspektive einzusteigen. Dazu ist es unter anderem erforderlich, die raumordnerische Zentralität der Kommune herauszustellen und anhand dessen die regionale Bedeutung aufzuzeigen. Auch ist es möglich, landesplanerische Festsetzungen, etwa auf dem Gebiet des Natur- und Landschaftschutzes, auszumachen und damit aufkommende Potenziale oder Restriktionen in die Betrachtung einfließen zu lassen. Im Sinne der Bedeutungsfunktion für die Kommune sind in diesem Analyseschritt ebenso die räumliche Lage innerhalb des Siedlungskörpers, bereits vorhandene stadtgebietsumfassende Konzepte sowie gefasste Ziele und Leitbilder zur zukünftigen städtischen Entwicklung hinzuzuziehen. (vgl. BMVBS 2013: 30; Dieterich-Buchwald et al. 1994: 26f; Jacoby 2011: 55) Aufgrund der enormen Bedeutung der Konversion stellt *Jacoby* in diesem Zusammenhang heraus, dass „selbst wenn entsprechende aktuelle Berechnungen hierzu vorliegen, diese zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren sind, da die Freigabe eines militärischen Areals mit seinen strukturellen Auswirkungen [...] die örtliche Bedarfssituation

²¹ **Makro-Ebene:** Größte maßstäbliche Betrachtungsebene. Fördert gleichzeitig die tiefergehende Analyse auf einer der unteren Maßstabsebenen. (vgl. Website Bundeszentrale für politische Bildung 4)

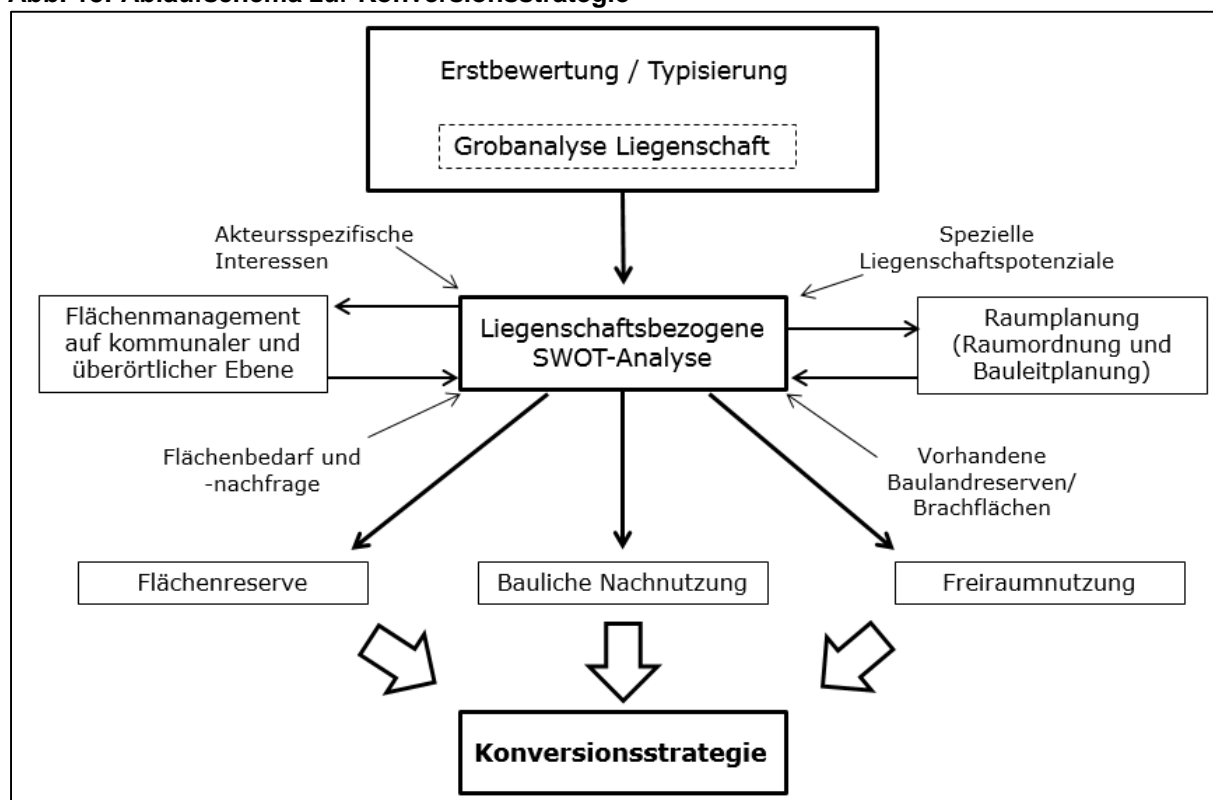
Meso-Ebene: Verbindungsebene zwischen Makro- und Mikro-Ebene. Der tatsächliche Betrachtungsmaßstab ist abhängig von der anvisierten Tiefgründigkeit einer Untersuchung. (vgl. Website Bundeszentrale für politische Bildung 4)

Mikro-Ebene: Kleinmaßstäblichste Ebene bildet gleichzeitig den untersten Betrachtungsbezug für eine räumliche Untersuchung. (vgl. Website Bundeszentrale für politische Bildung 4)

durchaus kurzfristig wie auch mittel- und langfristig erheblich verändern kann“ (Jacoby 2011: 50).

Zur Veranschaulichung der Vorgehensweise auf dem Weg zur abgestimmten Strategie leistet das nachfolgende Schaubild eine Hilfestellung. Die hierin inbegriffene Schrittfolge ist in Ergänzung nachfolgend zu explizieren.

Abb. 18: Ablaufschema zur Konversionsstrategie



Quelle: Eigene Darstellung nach Jacoby 2011: 52

Auf Basis der Ankündigung einer Liegenschaftsrückgabe ist es bereits zu diesem frühen Zeitpunkt sinnvoll, erste stadtumfassende Gutachten zu aktualisieren. Im Sinne einer zeitnahen Konversion kann die benötigte Vorlauf- und Erarbeitungszeit der Gutachten integriert werden, ohne dabei erhebliche zeitliche Einbußen im Gesamtprozess verzeichnen zu müssen. (vgl. BMVBS 2013: 46)

Ergänzend zu den städtischen und regionalen Bedarfen sowie der erörterten Zielstellungen der Makro-Ebene betrachtet die nachgeschaltete Meso-Ebene zunächst die Lage der Liegenschaft im Stadtraum. Damit obliegt sie zunächst der Fragestellung, ob es sich bei dem betreffenden Areal um eine Fläche zur städtischen Innen- oder Außenentwicklung handelt. Die Differenzierung nach dem Baugesetzbuch gibt hierzu deutliche Aufschlüsse über die tatsächliche Variationsspanne und die rechtliche Beurteilung der anzusiedelnden Nachnutzungen. (vgl. Hoppe et al. 2010: 242ff, 258ff) Des Weiteren rückt bei der Betrachtung der Meso-Ebene die Ermittlung der die militärische Fläche umgebenden Strukturen in den Fokus. Dabei kann der Betrachtungsradius von der das Plangebiet direkt angrenzenden Bebauung ausschweifend in

den umliegenden Stadtraum gezogen werden. Andererseits ist ebenso eine umgekehrte Durchführung denkbar, da auch in diesem Falle keine vorgeschriebene Reihenfolge existiert. (vgl. Tessenow 2006: 12f) In die Betrachtung der Beschaffenheit der nachbarschaftlichen Umgebung fließt die Analyse der angrenzenden Bebauungs- und Nutzungsstrukturen ein. Im Falle einer im Außenbereich befindlichen Fläche erscheint eine naturräumliche Analyse sinnvoll. In Bezug auf die spätere Erschließung sind zudem dahingehende Überlegungen anzustellen, an welchen Punkten eine, insbesondere verkehrliche, Erschließung infrage kommen kann. (vgl. Website Stadt Paderborn S. 8f) Im Anschluss erfordert es weiterhin der städtebaulichen Bewertung der liegenschaftsimmanenten Umgebung. (vgl. Website Stadt Hamm 1 S. 9; Website Stadt Hamm 2 S. 8) Der Begriff der Umgebung und die inhaltliche Ausgestaltung der Bewertung eröffnen dabei erheblichen definitorischen Spielraum. Eine solche Flexibilität unterliegt etwa dem Umstand, dass an dieser Stelle keine Verallgemeinerung mittels Festsetzung von Betrachtungsradien erfolgen kann. Umso mehr handelt es sich auch bei dieser Inaugenscheinnahme um einzelfallspezifische Spielräume, die je nach Lage und Größe der Fläche bereits innerhalb einer Kommune deutlich variieren.

Die städtebauliche Untersuchung konzentriert sich im Bereich der Meso-Ebene primär auf die Betrachtungsfelder der verkehrlichen Infrastruktur sowie der Anbindung an Einrichtungen der Daseinsvorsorge. In der Erhebung der vorhandenen Erschließungswege beinhaltet die Bestandaufnahme gleichwohl die Herausstellung wichtiger Hauptverkehrsstraßen. In diesem Zuge ist auch die Verkehrsfrequenz der direkt an das Gebiet anliegenden Straßen zu erheben, um die Analyseergebnisse in den nachgeschalteten Planungsprozessen berücksichtigen zu können. Zudem ist in Rahmen der bisher bekannten Nutzungsvorstellungen eine Prognose über die Verkehrsmengen, die über das Areal fließen, respektive durch die neue Nutzung entstehenden Verkehre herzuleiten. (vgl. Jacoby 2011: 15; Website Stadt Hamm 1 S. 9; Website Stadt Hamm 2 S. 8)

Neben dem Themenfeld Verkehr bedarf es der Betrachtung des Vorhandenseins von im weiteren Umkreis befindlichen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. In diesem Zuge sind auch Distanzen zu bestehenden Nahversorgungs- und in der Erweiterung auch Einzelhandelsstandorten herauszustellen. Zur Komplettierung der primär zu untersuchenden Themenfelder der städtebaulichen Umgebungsanalyse ist die vorhandene Grün- und Freiraumstruktur zu erheben. Neben der überschlägigen Entfernung ist die Frage nach vorherrschenden Grünraumqualitäten zu beantworten und in das Gesamtergebnis einzubeziehen. (vgl. Website Stadt Hamm 2 S. 8)

Die Untersuchung auf der maßstäblich kleinsten Ebene (Mikro-Ebene) fokussiert die vorhandenen Bestände auf der freizuziehenden Fläche selbst. (vgl. BMVBS 2013: 38) Eine Grundvoraussetzung zur realitätsnahen Beschreibung und Analyse stellt die Begehung der zu diesem Zeitpunkt noch militärisch genutzten Fläche dar. In vielen Fällen ist es nur für eine begrenzte Zahl kommunaler Vertreter möglich, die im Regelfall aus militärischen Geheimhaltungsgründen unzugängliche Liegenschaft in Begleitung zugewiesener Militärmitarbeiter zu begehen. Mittels einer örtlichen Erhebung der gegenwärtigen Strukturen auf der Fläche können zumindest drei der vier auf der Mikro-Ebene zu untersuchenden Elemente näher bestimmt

werden. Bei den vier grundsätzlichen Analysefeldern handelt es sich neben der Erörterung der Realnutzung auch um die Darstellung der Bebauungsstruktur sowie der heutigen Gebäudenutzung im Sinne von Unterkünften, Verwaltungen und ähnlichen. Abschließend ist die planungsrechtliche Situation am Stichtag der Erhebung zu klären. Eine liegenschaftsbezogene Vor-Ort-Untersuchung ist dazu jedoch nur bedingt erforderlich und setzt nicht zwangsläufig eine Flächenbegehung voraus. (vgl. Website Stadt Hamm 2 S. 10) Ergänzend ist aufzuführen, dass die Erkenntnisse zu diesem frühen Zeitpunkt keinesfalls abschließend sein können. Der Anspruch auf Vollständigkeit der planungsrelevanten Unterlagen kann erst durch jene Untersuchungen gewährleistet werden, die nach Abzug der militärischen Kräfte zu vollziehen sind. Ein in den Literaturquellen immer wieder vorzufindendes Beispiel für diese Erkenntnis stellen die Altlastenuntersuchungen dar. (vgl. BMVBS 2013: 64f)

In einem letzten Schritt der städtebaulichen Untersuchung auf der Mikro-Ebene steht die Herausstellung der planungsrechtlichen Bestandsituation im Fokus. Angelehnt an das Mehrebenen-system der räumlichen Planung ist zunächst die regionalplanerische Festsetzung der militärischen Liegenschaft zu erkunden. Je nach bestehender Festsetzung im Verhältnis zur später anvisierten Nachnutzung kann bereits für diese kommunal übergeordnete Planungsebene eine notwendige Änderung erforderlich werden. Aufgrund des hohen zeitlichen Aufwandes einer solchen Änderung ist im gegebenen Fall die frühzeitige Einleitung anzuvisieren.

Ebenso verhält es sich mit der planungsrechtlichen Darstellung auf der kommunalen Ebene des Flächennutzungsplanes (FNP). In vielen Fällen sind bisher militärische Liegenschaften noch als Flächen für den Gemeinbedarf dargestellt, sodass eine Änderung des Planwerks zu meist absehbar erscheint. (vgl. Website Stadt Hamm 2 S. 13)

Das Areal selbst unterliegt zum Zeitpunkt der ebenenspezifischen Analysen noch keinem Bebauungsplan als verbindlichem planungsrechtlichem Instrument. Gleichwohl existieren vielerorts bereits Planwerke unterschiedlichster Jahrgänge für die umgebenden Strukturen, aus denen sich vor dem Hintergrund des strukturellen Einfügens gegebenenfalls weitere Rückschlüsse und Anknüpfungspunkte für eine Nachnutzung ergeben. (vgl. ebd.)

Im Ergebnis der grobanalytischen Erstbewertung im Bezugsfeld der aufgezeigten Betrachtungsebenen zeichnen sich erste Potenziale von Anschlussnutzungen einer Liegenschaft ab. Ebenso werden ersichtliche Restriktionen deutlich und verengen damit das Raster möglicher Folgenutzungen, sodass sich zumindest seitens der Kommune erste grobschematische Vorstellungen zu möglichen Folgenutzungen ergeben.

Neben der allgemeinen Grobanalyse weisen viele Liegenschaften im Kontext des kommunalen Siedlungsgefüges alleinstellende Merkmale und Potenziale auf. Dabei kann es sich um eine besondere Lagegunst im Allgemeinen oder besonders erhaltenswerte Grünbestände sowie denkmalschutzwürdige Gebäudebestände im Speziellen handeln. Solche Charakteristiken bedürfen einer Berücksichtigung und sind in ihren Umgängen nicht zu verallgemeinern. Auch deshalb stellt jede Einzelfläche eine singuläre Chance mit ebenso individuellen Anforderungen dar.

Im Anschluss an die von kommunaler Seite durchgeführte Grobanalyse ist im Sinne des transparenten Konversionsprozesses eine erste allgemeine Beteiligung von Akteuren zu empfehlen. Die Analyseergebnisse stellen dabei allein eine grobschematische Basis zur Durchführung weiterer Planungsschritte dar. In Anlehnung an die in den §§ 3 und 4 BauGB differenzierten Gruppen von Öffentlichkeit und Behörden respektive Träger öffentlicher Belange ist an dieser Stelle eine explizite Ergänzung zugunsten der Beteiligung der BImA, der Landesplanung, der Bezirksregierung sowie, falls vorhanden, der zuständigen Kreis als die der Kommune übergeordneten Verwaltungsstellen vorzunehmen.

Für die Beteiligung der Öffentlichkeit als Zeichen einer seitens der Kommune gewollten Mitwirkung im Gesamtprozess ergibt sich eine Vielzahl unterschiedlichster formeller und informeller Beteiligungsformen²².

Unter der Zuhilfenahme der Resultate aus der grundlegenden Ersterhebung und -analyse sowie der hinzukommenden Ergebnisse der Beteiligungen ist die nunmehr auf dieser Basis durchzuführende SWOT-Analyse gleichbedeutend mit einem Meilenstein auf dem Weg zur anvisierten Konversionsstrategie. *Jacoby* führt hierzu aus, dass es sich bei diesem qualitativen Ansatz vor dem Hintergrund der gegebenen Aufgabenstellung auch deshalb um die geeignetste Methode handelt, weil über sie die einzigartigen Charakteristika, die gleichzeitig einen hohen Einflussfaktor auf potenzielle Nachnutzungen inhärieren, einer jeden Liegenschaft zur Geltung kommen (vgl. *Jacoby* 2011: 54).

Die SWOT-Analyse wird vielfach in Quellen angeführt und kristallisiert sich auch deshalb als die Methode zur grundlegenden Bewertung einer Liegenschaft vor dem Hintergrund der anvisierten zivilen Nachnutzung heraus. Der Begriff SWOT leitet sich zunächst aus den englischen Begriffen für Stärken (Strength), Schwächen (Weakness), den Chancen (Opportunities) und den Gefahren (Threat) einer Liegenschaftsbewertung ab. Die Begriffspaarung von Stärken/Schwächen bezieht sich im Rahmen der Analyse auf die internen Gegebenheiten, die Dualität aus Chancen und Gefahren wiederum auf die Betrachtung der externen Rahmenbedingungen einer Konversionsfläche. (vgl. *BMVBS* 2013: 47; *Fürst et al.* 2008: 505f) Weitergehend definieren *Fürst* und *Scholles* die Termini in ihren Charakteristika wie folgt (vgl. *Fürst et al.* 2008: 505):

- Stärken - Eigenschaften des Systems, die für eine Zielerreichung nützlich sind
- Schwächen - Eigenschaften des Systems, die für eine Zielerreichung gefährlich sind
- Chancen - Externe Bedingungen, die für eine Zielerreichung nützlich sind
- Gefahren - Externe Bedingungen, die für eine Zielerreichung gefährlich sind

Die Autoren implementieren der Analyse damit gleichzeitig zwei Eigenschaften, die als grundlegende Voraussetzung für die Anwendung einer SWOT-Analyse gelten. Zum einen beziehen

²² siehe hierzu *Fürst et al.* 2008: 168f

sich alle Determinanten auf die sog. Zielerreichung. Damit einhergeht folglich der Gedanke, dass die Zieldefinition zu diesem Zeitpunkt bereits existiert und so als handlungsleitend für die Analyse fungiert. In diesem Zuge ist der Terminus des Zieles jedoch nicht zwangsläufig als fest definierte Variante einer angestrebten Nachnutzung zu sehen, sondern kann sich auch im Allgemeinen allein auf die anvisierte Konversion konzentrieren. Zum anderen erfolgt an dieser Stelle die Differenzierung zwischen Systemeigenschaften (intern) und vorhandenen Bedingungen (extern). *Fürst und Scholles* begründen diese Unterteilung mit einem auch für diese Arbeit zentralen Ansatz: Während es sich bei internen Eigenschaften um Determinanten handelt, die seitens vielfältiger Akteure beeinfluss- und damit folglich auch steuerbar sind, sind die externen Bedingungen als gegeben anzusehen und einer möglichen Beeinflussung/Steuerung in der Folge nicht zugänglich. (vgl. Fürst et al. 2008: 505)

Im Ergebnis der SWOT-Analyse ergeben sich bereits deutliche Erkenntnisse über aufkommende Optionen einer zivilen Nachnutzung. Im Umkehrschluss sind, bedingt durch hervorgehobene Schwächen und Risiken, ebenso Nutzungsperspektiven aufzugeben. Grundsätzlich sind einst militärisch verwendete Areale im Stadtgebiet im Anschluss an eine durchgeführte SWOT-Analyse eine der drei Grundalternativen einer Nachnutzungsstrategie zuzuordnen. (vgl. Jacoby 2011: 38f, 51f)

Jacoby spricht in diesem Zusammenhang zunächst von dem in der Praxis wohl am häufigsten eingeschlagenen Weg der baulichen Nachnutzung i. S. d. §§ 2 bis 9 BauNVO. Diese Form der Umwandlung leistet insbesondere einen Beitrag zur kommunalen Nachhaltigkeit, indem sie die potenzielle Baugebietsausweisung auf der viel zitierten ‚grünen Wiese‘ umgeht. Ferner dient sie der Vorsorge vor aufkommenden Brachflächen als städtebauliche Missstände in stadträumlichen integrierten Lagen. (vgl. Jacoby 2011: 38f, 51f; MWMEV NRW 2000: 18)

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, die Liegenschaft, je nach Lage des zur Disposition stehenden Areals, in Form einer Freiraumnutzung der Natur zurückzuführen. Eine solche Renaturierung gelangt insbesondere bei militärischen Arealen im städtischen Außenbereich priorisiert in den Fokus. (vgl. Jacoby 2011: 40f, 51f)

Zuletzt kann das Gebiet der städtischen Flächenreserve angerechnet werden kann. (vgl. ebd.: 42f, 51f) Diese Option kommt immer dann zum Tragen, wenn der kommunale Flächenpool bereits durch anderweitige Liegenschaftsfreigaben, beispielsweise in Form von Bahn- oder Postbrachen, gesättigt ist. Aufgrund der differentiellen Nachfragesituation kann es hierbei speziell in schrumpfenden Regionen auch zu einer Übersättigung des örtlichen Flächenmarktes kommen und die Herausforderungen der betroffenen Kommunen zusätzlich vergrößern²³. (vgl. Franz 2008: 279f, 292f; Oswald 2004: 14f, 274)

Bei den präsentierten Grundstrategieoptionen von ‚Kommunaler Flächenreserve‘, ‚Baulicher Nutzung‘ und ‚Freiraumnutzung‘ handelt es sich um drei übergreifende Termini, die für eine tiefgehend zu verfolgende Konversionsstrategie stehen. (vgl. Jacoby 2011: 57ff) In diesem Zusammenhang stellen sie als verallgemeinernde Oberbegriffe die drei Hauptnachnutzungs-

²³ siehe Kapitel 1.1.1 Schrumpfende Stadt versus wachsende Stadt

möglichkeiten dar, bedürfen dabei in ihren weiteren Ausführungen jedoch der expliziten Beschreibung, wie sich eine konkrete Strategie umsetzen lässt. (vgl. ebd.: 36; 38ff) Grundsätzlich sind die genannten Alternativen auch miteinander kombinierbar. Dies bietet sich insbesondere bei sehr großen Liegenschaften an, die sich durch ihre Flächenausmaße nicht allein für eine kurzfristig umzusetzende bauliche Nutzung eignen. (vgl. ebd.: 36)

Insgesamt steht im Ergebnis der ersten Stufe der Präkonversionsphase eine zu verfolgende Strategie, deren vorgeschaltete Erhebungen und Analysen eine grundsätzliche Zielstellung sowie etwaige Handlungsalternativen für die weitere Vorgehensweise herausbilden.

Im Konversionsprozess mancher Kommunen treten bereits an dieser Stelle ein oder mehrere potenzielle Investoren für eine Liegenschaft auf. In diesem Fall sind die zentralen Zielstellungen auch mit diesen abzustimmen oder in Kooperation von Grund auf gemeinsam zu entwickeln, um so einen konsensuellen Ansatz der Liegenschaftsentwicklung zu gewährleisten. Ergänzend ist in diesem Prozess auch die BlmA als Eigentümerin der Liegenschaft in hohem Maße zu beteiligen. In ihrer Funktion ist ihr in besonderem Maße daran gelegen, der Liegenschaft eine neue Nutzung zuzuführen. Vor diesem Hintergrund beteiligt sie sich etwa zu Teilen an den Kosten anfallender Gutachten, um damit die Kommune finanziell zu entlasten. Die Intention der Unterstützung der BlmA ist insbesondere darin zu sehen, dass das im Endergebnis zu erbringende Instrument des Rahmenplans gleichzeitig elementarer Bestandteil der anschließenden Wertermittlung der Liegenschaft ist. Die Wertermittlung und die damit vorangetriebene Veräußerung der Liegenschaft liegen im unmittelbaren Interesse der BlmA.²⁴ (vgl. BMVBS 2013: 27, 46; Jacoby 2011: 17, 22f, 74)

In Bezug auf die grundsätzlich ins Blickfeld zu nehmenden Akteure deutet sich bereits zu diesem Zeitpunkt eine große Zahl unterschiedlichster Einbindungen an. Neben der Kommune und der BlmA handelt es sich bereits um die betroffenen Träger öffentlicher Belange sowie der internen und externen Fachbehörden. Hinzu treten die Akteure der übergeordneten Planungsinstanzen und mögliche Investoren. Nicht zuletzt ist dabei auch die ansässige Öffentlichkeit als hier noch homogener Akteur aufzuführen.

2.6.2.2 Erstellung eines Strukturplans

Die zweite Stufe der Präkonversionsphase besteht aus der Herleitung eines für den weiteren Verlauf als Orientierung dienenden Strukturplans. Er gründet sich auf den inhaltlichen Ergebnissen der zuvor unternommenen Analysen. So führt die Erstellung des Strukturplans den bisher durch die Konversionsstrategie noch interpretationsfähigen Weg der Nachnutzungssuche zwar fort, engt die Spannweite möglicher Folgenutzungen nun jedoch merklich ein. Insgesamt bildet der Strukturplan die Herleitung überschlüssiger Strukturen, leistet „eine Idee von der Zonierung und Organisation des Planungsraumes“ (Reicher 2012: 175) und koordiniert damit die unterschiedlichen Ansprüche unterschiedlicher Akteure. (vgl. Reicher 2012: 175; Website Bahnhof

²⁴ siehe Kapitel 2.6.2.4 Weitergehende Vorbereitungsschritte

Rheinfelden S. 3) Der mit dem Strukturplan beginnenden Überplanung kommt eine sehr hohe Bedeutung zu, da sie die Grundlage der eigentlichen Flächenreaktivierung und der später zu betrachtenden Wertermittlung bildet. (vgl. MWMEV NRW 2000: 27)

Die zweckmäßige Konzentration des planerisch-visuellen Instruments bildet gleichsam die Schnittstelle zwischen den grundlegenden Erhebungen auf den drei zuvor skizzierten maßstabsdifferenten Ebenen und dem im weiteren Verlauf darzulegenden Instrument des städtebaulichen Rahmenplanes als inhaltlicher Abschluss der Präkonversionsphase.

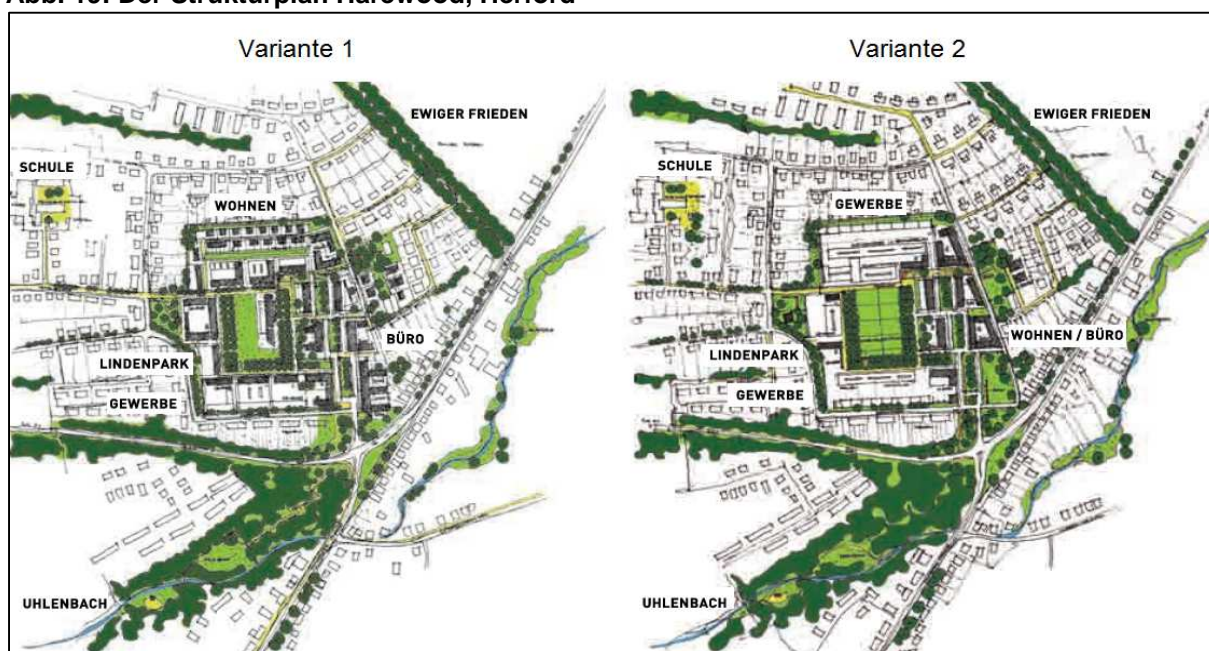
Basierend auf bis dato erhaltenen Informationen ist der Ausschluss einiger bisher in der Abwägung befindlicher Planungsvarianten sowohl sinnvoll, gleichzeitig aber auch ein natürliches und notwendiges Ergebnis der fortgeschrittenen Untersuchungselemente. Diese schließen Varianten bereits aufgrund erkennbarer Restriktionen für den weiteren Planungsprozess aus. Grundsätzlich ist ein solches Ausschlussverfahren aber notwendig, um am Ende der Phase der Entwurfsplanung ein weiterzuverfolgendes Plankonzept in den Fokus zu rücken. Trotz der Einigung auf dieses Konzept handelt es sich jedoch keinesfalls um die Ultima Ratio. Weitergehende Planungsschritte führen auch in Bezug auf diese Lösung immer wieder zu Anpassungen an neuere Entwicklungen und Bedarfe. Hier erzeugen insbesondere auch die finanziellen Aspekte einer Konversion sowie Eingaben beteiligter Akteure häufig unterschiedlich prägende Änderungen. (vgl. Jacoby 2011: 15)

Mit der Zusammenführung der bisherigen Resultate kann eine für den weiteren Verlauf maßgebende, wenn auch zunächst allein grobschematische Überplanung der Konversionsliegenschaft dargestellt werden. Der Grad der Detaillierung unterscheidet sich zu diesem Zeitpunkt allerdings kommunal einzelfallspezifisch und ist in hohem Maße von den auf das Areal einwirkenden Rahmenbedingungen abhängig. Auch sind die in dieser Fortführungsstufe des Strukturplans noch schemenhaften Entwurfskonzeptionen nicht als verbindliche Vorgabe zu sehen, sondern dienen explizit als Orientierungsbild der weiteren Verfahrensschritte. In einigen Kommunen ist es üblich, mehrere Alternativvarianten, deren Machbarkeit noch zu prüfen ist, zu erstellen. Insgesamt sollte im Zuge des Strukturplans jedoch eine grundsätzliche Nachnutzungsidee formuliert werden, um die weiteren Schritte auf diese hin ausrichten zu können.

Nachnutzungskonzepte dieser Phase beinhalten in ihrer ergebnisorientierten Darstellung eine Flächenzonierung separiert nach angedachten Nutzungsarten. Tiefergehende Varianten unterscheiden sogar bereits zwischen einzelnen Gebäudetypologien. Zudem beinhaltet der Strukturplan erste potenzielle Zuwegungen auf und Wegeverbindungen innerhalb des Plangebietes. Damit gehen, sofern dies nicht bereits geschehen ist, notwendige Untersuchungen zu verkehrlichen Erschließungsmöglichkeiten einher. Nicht selten greifen Planungen zu Erschließungen bereits auf dem Areal vorhandene Verkehrsflächen auf, um auf einen gänzlichen Neubau verzichten und damit in der weiteren Umsetzung Kosten sparen zu können. (vgl. ebd.: 71) Neben der Aufteilung der Bauflächen und deren Erschließung fügt sich die Frage an, inwieweit neue und bestehende Grün- und Freiräume in den Strukturplan integriert werden können. (vgl. Website Bauland Forum Münster S. 16)

Jacoby führt hierzu aus, dass spätestens zu diesem Zeitpunkt die Beteiligung der zentralen städtischen Fachämter, der höheren Behörden sowie der breiten städtischen Öffentlichkeit zu starten ist. Hieraus können sich ebenfalls veränderte Zielvorstellungen für die Überplanung der einstigen militärischen Liegenschaft ergeben. (vgl. Jacoby 2011: 14f) Nach Auffassung der hiesigen Forschungsarbeit sollte eine umfassende Beteiligung jedoch bereits in der vorgeschalteten Phase zur Konversionsstrategie erfolgt sein. Das Spektrum der an den Vorarbeiten zur eigentlichen Planung beteiligten Akteure ist bereits an diesem Punkt breit gefächert. Die Kommune ist als Inhaberin der Planungshoheit in diesem Schritt die lenkende Schnittstelle, welche die unterschiedlichsten Eingaben koordinieren und in ein gemeinsames Konzept integrieren muss. Dabei erfolgt eine erste Abwägung zwischen den Belangen der einzelnen Akteure zugunsten einer konsensorientierten Lösung, die in besagtem Strukturplan mündet. (vgl. BMVBS 2013: 23; Jacoby 2011: 15; Website Bauland Forum Münster S. 16)

Abb. 19: Der Strukturplan Harewood, Herford

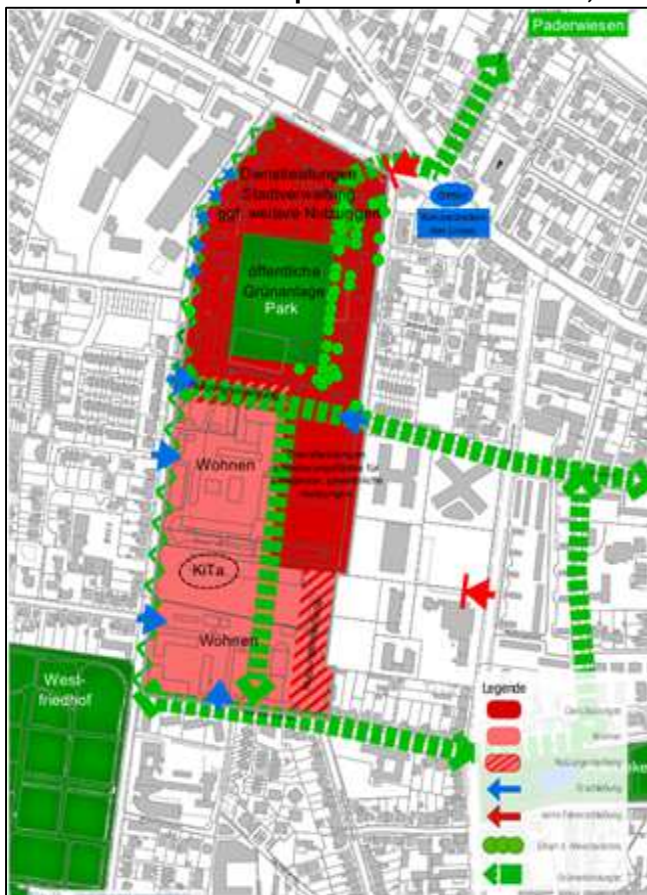


Quelle: Website Stadt Herford S. 55

Das Beispiel der *Stadt Herford* aus dem Entwurfskonzept zur Konversion der Harewood Kaserne weist diesbezüglich einen hohen Detaillierungsgrad auf. Neben der überschlägigen Nutzungszonierung werden gleichzeitig bereits erste potenzielle Gebäudeanordnungen unter Berücksichtigung erhaltenswerter Gebäude und Strukturen dargestellt. Auch eine angedachte Gestaltung zu übernehmender Grünräume ist bereits vorhanden. Die beiden Konzepte unterscheiden sich dagegen insbesondere in der Anordnung der vorgesehenen Nachnutzungen sowie deren Ausmaß. Hintergrund dieser Differenzen kann eine in diesem Stadium noch unsichere Prognose über tatsächlich aufkommende Bedarfe einzelner Nutzungskategorien von Wohnen und Gewerbe sein. Im weiteren Konversionsverlauf sind noch ungeklärte Aspekte diesbezüglich zu klären und sich dadurch auf eine weiterzuverfolgende Variante festzulegen.

Im zweiten Beispiel der *Stadt Paderborn* zur Nachnutzungskonzeptionierung der Alanbrooke Kaserne ist der Detaillierungsgrad derweil deutlich geringer. Hierbei handelt es sich um einen ersten Basisentwurf, der die zuvor skizzierten Nutzungskategorien aufnimmt und in einem gemeinsamen Plankonzept vereint. Neben der Darstellung potenzieller Grünverbindungen und Anknüpfungspunkte der Erschließung wird gleichzeitig eine schematische Flächenzonierung zur Einteilung möglicher baulicher Nachnutzungen vorgenommen.

Abb. 20: Strukturkonzept Alanbrooke Kaserne, Paderborn



Quelle: Website Stadt Paderborn, S. 21

Auf Basis einer solchen Darstellungsform unmaßstäblicher Flächeneinteilungen lässt sich die Kommune bei der Suche nach einer zivilen Nachnutzung erheblichen Spielraum zugunsten einer konkretisierbaren Einteilung. Grundsätzlich erfolgt die Unterteilung bereits zwischen den Nutzungsarten von Wohnen, Dienstleistungen sowie der Verortung einer erforderlich werden- den Kindertagesstätte, was zur Schlussfolgerung führt, dass die dieser Nutzungseinteilung zugrunde liegenden Untersuchungen zu bestehenden Nachfragen bereits, zumindest in überschlägiger Form, vorliegen. Im Zuge der Vertiefung der Untersuchungen sind somit die tatsächliche Umsetzung der Nutzungsstrukturen sowie deren mögliche Größenordnungen zu prüfen.

Dem bestehenden Untersuchungserfordernis gegenüber weisen die Integration von Grünverbindungen sowie die Skizzierung verkehrlicher Erschließungspunkte darauf hin, dass diese

Aspekte bereits in gezieltem Maße untersucht wurden und erste Ergebnisse alsdann Eingang in den Strukturplan finden konnten.

Die Veranschaulichung der Strukturpläne zeigt deutlich die zuvor beschriebenen Unterschiede in Fragen der Detaillierungsgrade zwischen einzelnen Kommunen. Allgemeiner Zweck der Grundlagenplanung ist zusammenfassend die Erstellung eines ersten abgestimmten Nutzungskonzepts, welches „die städtebaulichen und strukturpolitischen Ziele der Kommune und des Landes sowie die Verwertungsaufgaben der BlmA“ (Website Britenabzug BlmA) beinhaltet und somit gleichzeitig die Basis zur Erstellung des nachfolgend zu implementierenden Rahmenplanes dargestellt. Das Nutzungskonzept als solches stellt dabei zum einen das Ergebnis bisheriger Beteiligungen dar und dient zum anderen bereits als Gegenstand weitergehender Abstimmungen zwischen den Beteiligten. (vgl. BMVBS 2013: 23; Tessenow 2006: 15; Website Britenabzug BlmA)

2.6.2.3 Der städtebauliche Rahmenplan im Konversionsprozess

Ganz im Sinne des renommierten Architekten und Stadtplaners *Gerd Albers*, der den „Planungsvorgang als Reihe logisch ablaufender Schritte“ (Albers et al. 2011: 43) bezeichnet, reiht sich auch der hier den planerischen Abschluss der Präkonversionsphase bildende Rahmenplan in die konversionspezifische Schrittfolge ein. Auch wenn die Planung seiner Ansicht nach „kein so linearer Vorgang“ (Albers et al. 2011: 43) ist, wie er im Rahmen der bisherigen Darstellung zur Vorbereitungsphase erfolgte, so orientiert sich dieser doch in stringenter Form an der vom genannten Autor aufgestellten Theorie über den Ablauf eines Planungsprozesses. (vgl. Albers et al. 2011: 43)

In den aus *Albers'* Sicht abschließenden Schrittfolgen kommt es zur Abwägung der bisher aufgezeigten Planalternativen, um so einen einzigen weiterzuverfolgenden Planentwurf zu erstellen, der, auch vor dem Hintergrund der zuvor determinierten gemeindlichen Zielvorstellungen, für den nachfolgenden Prozess als maßgebend zu beurteilen ist. (vgl. Albers et al. 2011: 43; MWMEV NRW 2000: 28; Tessenow 2006: 15) Die beiden eng ineinander greifenden Schritte sind sodann dem hier zu behandelnden Planwerk des Rahmenplanes inhärent. Ausgehend von diesem erfolgt im Sinne *Albers'* in einem letzten Schritt die planerische Umsetzung durch geeignete rechtliche, wirtschaftliche und notwendigerweise auch technische Mittel. (vgl. Albers et al. 2011: 43) Die fundamentale Bedeutungszuschreibung des Rahmenplanes unterstreicht damit deren Stellung im Gesamtprozess der Planung.

Trotz seiner hohen Bedeutung im Konversionsprozess und seiner zugeschriebenen Herkunft aus der Zusammenführung einzelner Planalternativen, sollte der Rahmenplan gleichzeitig eine innere Flexibilität aufweisen, die eine partielle Anpassung an neuauftretende, insbesondere kommunale, Entwicklungen jederzeit ermöglicht. (vgl. Albers et al. 2011: 44; BMVBS 2013: 54; Jacoby 2011: 89; Reicher 2012: 184) Dies begründet sich auch aus dem Charakter der Konversion inbegriffenen Zielvorstellung, die sich aus ganz unterschiedlichen Gewichtigungen

einzelner Teilziele zusammensetzt. Zwar beinhaltet der Rahmenplan im besten Falle die Verbindung aller Ober- und Unterziele, im Verlauf der Planung können sich jedoch kommunalspezifisch Verschiebungen in der Bedeutungszuschreibung einzelner Vorgaben ergeben, die wiederum eine Anpassung des Planinstruments erfordert. (vgl. Albers et al. 2011: 51, 58; BMVBS 2013: 54; Jacoby 2011: 89)

Eine intentionale Untermauerung des Stellenwertes des informellen Rahmenplans im Gesamtkonstrukt Konversionsplanung stellt ihrerseits auch *Reicher* heraus, indem sie den Rahmenplan als Ebene zwischen einem übergeordneten gesamtstädtischen Konzept und dem nachfolgenden formellen Instrument des Bebauungsplanes positioniert sieht. (vgl. BMVBS 2013: 53; FaKo StBau 2002: 4; FaKo StBau 2014: 12; Jacoby 2011: 15, 72; Reicher 2012: 184) Weitergehend konkretisiert sie den auf eine Konversionsfläche bezogenen Rahmenplan namentlich als ‚projektorientierten Rahmenplan‘, deren wesentliche Charakteristika darin liegen, dass er allein einen Teilbereich des Stadtgebietes abbildet und sich oftmals mit der Umnutzung eines freiwerdenden Areals, und damit auf ein Einzelprojekt bezieht. (vgl. Reicher 2012: 186)

In Fragen der tatsächlichen Bindungswirkung eines Rahmenplanes für die weitere planerische Vorgehensweise wird in der Literatur vielfach darauf verwiesen, dass es sich um ein informelles Instrument handelt, das allein eine planerische Zielformulierung abbildet. Ein informeller Plan allein schafft jedoch aus sich heraus keine Planungssicherheit, da eine Zwangsbindung in einem solchen Falle nicht besteht. (vgl. Reicher 2012: 184; Schenk 2013: 256) Gleichwohl bildet er die Leitlinien für das weitere Verwaltungshandeln und politische Vorgehen, da er „grundsätzlich Aussagen für die zukünftige Entwicklung“ (Reicher 2012: 185) beinhaltet. (vgl. Jacoby 2011: 89; Reicher 2012: 185) Um die Inhalte des Rahmenplans zudem im Interesse der Außendarstellung gegenüber der Öffentlichkeit und potenziellen Investoren dauerhaft vertreten zu können, wird er in vielen Kommunen den politischen Vertretern präsentiert und von diesen im Sinne eines Entwicklungskonzeptes verabschiedet (vgl. MWMEV NRW 2000: 28). Über diesen Weg entfaltet er nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB eine, wenn auch schwache, Bindungswirkung, als dass seine Inhalte nunmehr grundsätzlich bei der weiteren Planung zu berücksichtigen sind. (vgl. BMVBS 2013: 53; Schenk 2013: 256) Dies entspricht gleichzeitig auch den Vorstellungen von *Schenk*, der den Rahmenplan als geeignetes informelles Planungsinstrument sieht, um eine städtebauliche Zielformulierung auch außenwirksam zu manifestieren. (vgl. Schenk 2013: 256) Vor dem Hintergrund einer solchen planerischen Richtschnur nimmt er folglich eine gewichtigere Rolle als Vorhabenvermittler und Koordinator zwischen administrativer Seite und Öffentlichkeit sowie weiteren Interessenvertretern ein und entfaltet hierbei „durchaus eine gewisse Lenkungswirkung“ (Albers et al. 2011: 60). (vgl. Albers et al. 2011: 60; Reicher 2012: 186)

Bereits aus den vorangegangenen Kapiteln wurde ersichtlich, dass die städtebauliche Komponente den Grundtenor des Instruments Rahmenplan darstellt. So handelt es sich nicht um eine alleinige Hervorhebung des derzeitigen Bestandes, sondern, ganz im Sinne der Planung, um die von Seiten der Akteure angedachte, „wünschenswerte Entwicklung“ (Albers et al. 2011: 59) des Plangebietes – hier der militärischen Liegenschaft. (vgl. Albers et al. 2011: 59) Eine

solche Aussage wird des Weiteren vor dem Hintergrund manifestiert, dass der Plan zuallererst deutliche Aussagen über bauliche Nachnutzungspotenziale beinhaltet, die das Zusammenspiel erhaltenswerter Gebäudebestände mit der Integration einer städtebaulich sinnvollen Nachverdichtung aufzeigt. Unter Beachtung des besagten städtebaulichen Parts ist die Einbeziehung weiterer im Vorfeld aufsummierter Fachplanungen im Planwerk so zu konzipieren, „dass sich aus einem primär städtebaulichen Rahmenplan auch Aussagen zur Freiraumplanung oder zur Verkehrssituation ableiten lassen“ (Reicher 2012: 184). (vgl. Albers et al. 2011: 59; BMVBS 2013: 54f; Dransfeld 2012: 4; Reicher 2012: 184, 187) Wesentliches Merkmal des Rahmenplans ist es damit gleichwohl, die zuvor beschriebenen unterschiedlichen planerischen Aspekte in einem Planwerk zusammenzuführen, um so die maßgebende Richtschnur der weiteren liegenschaftsbezogenen Entwicklung zu definieren. (vgl. BMVBS 2013: 54; Reicher 2012: 184)

Exemplarisch für die Darstellungsform eines Rahmenplanes zeigt die nachfolgende Abbildung aus dem Konversionsprozess eines Kasernengeländes in der *Stadt Bamberg* die wesentlichen Elemente des besagten Instruments auf. (vgl. Website Stadt Bamberg 2)

Abb. 21: Rahmenplan zur Bamberger Konversion



Quelle: Website Stadt Bamberg 1

Die Abgrenzung des Plangebietes als „Korridor für die städtebauliche Entwicklung des Kasernengeländes“ (Website Stadt Bamberg 2) gegenüber seiner Umgebung erfolgt offensichtlich durch die farbliche Hervorhebung der zu überplanenden Liegenschaft. In diesem steht der bauliche Part deutlich im Vordergrund. Dabei wird zunächst zwischen zu erhaltenden und neu zu errichtenden Gebäuden (weiß dargestellt) sowie rückbauwürdigen Gebäuden (schwarz gestrichelt) differenziert. Im Zuge der Überplanung erfolgt zudem die grobmaschige Festlegung

der beabsichtigten Nutzungen (hier angegeben mit Wohnen, Wohnen & Arbeiten, Dienstleistung) sowie der angedachten Erschließungspfade und Grünräume. Im Sinne einer zukunftsorientierten Planung weist das Werk bereits optionale Erweiterungsflächen im Osten des Plangebietes auf.

Obschon der Rahmenplan für sich genommen deutliche Aussagen zu den Zielen der weiteren Entwicklung zur Liegenschaftskonversion trifft, empfiehlt es sich, diesen durch die Hinzunahme möglichst präziser Erläuterungen über die Rahmenbedingungen sowie die verfolgten Ziele in einer zusammenfassenden Begründung zu ergänzen. (vgl. Albers et al. 2011: 60) Dabei ist es nicht notwendig, sämtliche Untersuchungsergebnisse des Planvorlaufes erneut herauszustellen. Allein eine ergebnisorientierte Zusammenfassung der wesentlichen Schwerpunkte genügt, um dem Betrachter die Herleitung zu verdeutlichen, ohne jedoch Gefahr zu laufen, diesen mit Informationen zu überfrachten.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Rahmenplan in der Praxis in seinem Ergebnis primär die vorhandene Bebauungsstruktur und deren angedachte Nachnutzung beinhaltet. Dieser Inhalt wird entsprechend durch die Integration fachplanerischer Anliegen ergänzt. Die zugegebenermaßen auf die generelle Praxis bezogene Beschreibung lässt sich ebenso auf den städtebaulichen ‚Sonderfall‘ der Konversion übertragen. Dabei sind die genannten Aspekte der Planung insbesondere durch die Aufzeigung der Integration der liegenschaftsbezogenen Anschlussnutzungen in die städtebaulich angrenzende Umgebung von ebenso großem Wert wie die Planungen auf dem Areal selbst. Insgesamt ist über den Rahmenplan eine sinnvolle und vollumfängliche Zuführung der Fläche in die bestehenden städtischen Strukturen anzustreben, da er maßgebender Ausgangspunkt der weiteren Schritte des Gesamtprozesses, namentlich der flächenbezogenen Wertermittlung sowie der in den meisten Fällen erfolgreichen Überführung des Areals in ein formelles Bauleitplanverfahren, darstellt.

2.6.2.4 Weitergehende Vorbereitungsschritte

Der Rahmenplan stellt den inhaltlichen Endpunkt der Präkonversionsphase dar. Der zeitliche Endpunkt ist seinerseits die formale Flächenrückgabe. Im Falle einer Vorzeitigkeit des inhaltlichen vor dem zeitlichen Endpunkts ist es an der Kommune, innerhalb des zeitlichen Spektrums zwischen diesen beiden Punkten weitergehende Vorbereitungsschritte zur Konversion einzuleiten, da die Freigabe auch den Freizug und die freie Begehbarkeit mit sich zieht. Mit dem Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplanes sowie der ersten Wertermittlung der Liegenschaft, vor dem Hintergrund der durch den Rahmenplan vorgesehenen Nachnutzung, handelt es sich jedoch um zwei wesentliche Grundbausteine für den weiteren Prozess, die mit Wissen des zeitnahen Eintritts bereits vor der tatsächlichen Freigabe erfolgen können (vgl. Dransfeld 2012: 3; Ehlert et al. 2006: 97).

Bei Eintritt des oben beschriebenen Falls der Vorzeitigkeit kann die Kommune bereits einen Aufstellungsbeschluss mit der damit verbundenen Abgrenzung des Geltungsbereiches sowie den grundsätzlichen Zielen der Bauleitplanung für diesen Bereich fassen. (vgl. BMVBS 2013:

57: Jacoby 2011: 19) Grundvoraussetzung für einen solchen Schritt ist ein zuvor ausgesprochener Verzicht seitens der BImA oder des Verteidigungsministeriums sowie anderer in Frage kommender prioritär berechtigter Nachnutzer auf den Bedarf oder Anspruch der Liegenschaft. Sollte dies bei einer Liegenschaft jedoch nicht der Fall sein, so bedarf es zwar ebenso der Ausübung des kommunalen Planungsrechts, die zulässige Nutzung wäre jedoch eine durch höhere Verwaltungsebene vorgegebene. Um eine solche Unwägbarkeit frühestmöglich anzugehen, erfolgt das sog. Erkundungsverfahren jedoch bereits im Verlauf der Präkonversionsphase. (vgl. BMVBS 2013: 25)

Ein zweiter wichtiger Schritt für die Akteure von BImA und Kommune, aber auch für potenzielle Investoren, ist die Wertermittlung der Liegenschaft auf Basis der im zuvor erstellten Rahmenplan skizzierten Nutzungen. (vgl. Dransfeld 2012: 3; Tessenow 2006: 12) Dabei ist zu betonen, dass der Verkauf der Liegenschaft durch die BImA an den jeweiligen Nachnutzer kein formelles Ausschreibungsverfahren im Sinne normierter Vergabeordnungen darstellt. (vgl. Jacoby 2011: 113)

Die aus § 63 Abs. 3 Satz 2 BHO i.V.m. § 194 BauGB ergehende gesetzliche Verpflichtung zwingt die BImA als bundeseigene Eigentümerin der Liegenschaften dazu, die Flächen zu ihrem vollen Verkehrswert an die Kommune oder Investoren zu veräußern. Dabei besitzt die Kommune in jedem Fall eine Erstzugriffsoption. Grundlage des Kaufpreises ist ein im Vorfeld zu erstellendes Verkehrswertgutachten der jeweiligen Liegenschaft. (vgl. BMVBS 2013: 5, 27; Dransfeld 2012: 3f; FaKo StBau 2002: 22; Jacoby 2011: 113; MWMT NRW 1991: 79)

Maßgebend für die Wertermittlung der Konversionsfläche ist dennoch zuallererst die ImmoWertV. (vgl. Dransfeld 2012: 4) Zur Definition eines überzeugenden und von allen beteiligten Akteuren zu akzeptierenden Wertes ist gemäß §§ 2 bis 4 ImmoWertV zunächst ein Wertermittlungsstichtag festzulegen. Dieser repräsentiert den „Zeitpunkt, auf den sich die Wertermittlung bezieht“ (§ 3 Abs. 1 ImmoWertV). (vgl. Dransfeld 2012: 4; Website MIL Brandenburg S. 21f) Die Heranziehung der Bewertung der durch den Rahmenplan vorgegebenen Nachnutzungsstrukturen ist im Weiteren durch die §§ 2 und 4ff ImmoWertV geregelt.

Zur Herstellung einer korrekten Wertermittlung sind die wichtigsten Rahmenbedingungen einer Liegenschaft zu definieren, um die daraus hervorgehenden Aspekte in ausreichendem Maße berücksichtigen zu können. Aufbauend auf einem nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossenen Nachnutzungskonzept, hinterfragt *Dransfeld* die zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen wie folgt (vgl. BMVBS 2013: 85; Dransfeld 2012: 3f):

- Welche der im Rahmenplan hervorgebrachten Nutzungen können / sollen tatsächlich realisiert werden?
- Welche Infrastruktureinrichtungen werden durch die Umnutzung zusätzlich erforderlich und welche sind zu übernehmen?
- Wie hoch ist der Anteil öffentlicher Bedarfsflächen auf der Liegenschaft?
- Sind zusätzliche Erschließungsmaßnahmen erforderlich?

- Welche der vorhandenen Gebäude sind erhaltenswert?
- Wie hoch ist der Anteil der zu entsiegelnden Fläche auf der Liegenschaft?
- Befinden sich Altlasten auf dem Areal und wie hoch sind die (geschätzten) Kosten der Dekontaminierung?

Durch die herausgestellten Belange wird deutlich, dass der vorliegende Rahmenplan bereits eine Vielzahl der Fragen beantworten kann. Gleichzeitig ist zu beachten, dass Änderungen des Planwerks, wenn auch in marginaler Form, durchaus noch erfolgen können. Auf der anderen Seite sollten die Zahl und Ausmaße der Änderungen nicht zu hoch dimensioniert werden, um den durch die Wertermittlung am festzulegenden Stichtag kalkulierten Verkehrswert nicht nachträglich unverhältnismäßig zu modifizieren. (vgl. Dransfeld 2012: 4; FaKo StBau 2002: 22f; Jacoby 2011: 113) Damit scheinbare Unwägbarkeiten potenzieller Anpassungen abgedeckt werden können, wird in der Praxis zumeist eine sog. Nachbesserungsklausel in den Kaufvertrag integriert. Dieser Vertragsbestandteil sichert auch die BlmA finanzrechtlich ab, um „ihr eine Teilhabe an Grundstückswertsteigerungen [...] aufgrund von Veränderungen des Baurechts bis zu 20 Jahre nach dem Verkauf“ (BMVBS 2013: 86) zu ermöglichen. (vgl. BMVBS 2013: 86; Jacoby 2011: 113)

In Bezug auf die Herangehensweise der Wertermittlung verweist der *Praxisratgeber Militärkonversion* bereits darauf, dass die gängigen Wertermittlungsverfahren in Bezug auf Konversionsflächen nicht in adäquater Form angewandt werden können. Hintergrund ist die Tatsache, dass zu deren Berechnungsvollziehung keine ausreichenden Vergleichsdaten vorliegen. (vgl. BMVBS 2013: 86) Demnach wird die Ansicht vertreten, dass die aus den Rahmenbedingungen hervorgehenden Erträge mit den anfallenden Kosten verrechnet werden müssen. Zusätzlich ist das Ergebnis durch die marktübliche Wartezeit bis zur tatsächlichen Nutzbarkeit in Form einer Abzinsung anzupassen. (vgl. BMVBS 2013: 86; Website MIL Brandenburg S. 22) Im Falle einer Herabstufung der zukünftigen gegenüber der aktuellen Nutzung, bildet die höherwertige Nutzung immer die maßgebende Grundlage der Wertermittlung. In den Fällen der baulichen Nachnutzung von Arealen in städtisch integrierten Lagen ergibt die beabsichtigte Nachnutzung wiederum einen deutlich höher resultierenden Verkehrswert. (vgl. BMVBS 2013: 85) Zuletzt führen Maßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung, wie dem Fassen des Aufstellungsbeschlusses eines Bebauungsplanes in Verbindung mit der beabsichtigten Nutzungskonzeption des Rahmenplans, bereits zu Verkehrswertsteigerungen. Ausnahmen bilden allein Maßnahmen im Rahmen von städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen. (vgl. Bunzel et al. 2012: 12)

2.6.2.5 Die Verwertungsmodelle militärischer Liegenschaften

Die Fläche der ehemaligen Militäransiedlung steht zu Beginn der Planungen als Teil des ELM im Eigentum der BlmA. Im Verlaufe der fortschreitenden Entwicklungen ist es gängige Praxis, dass die Kommune oder auftretende Investoren die Liegenschaft zu einem zuvor ermittelten Verkehrswert erwerben und sie weiterentwickeln. Bis zu dieser endgültigen Veräußerung hält

die BlmA die Fäden des Handels noch in der Hand und verfügt dabei über differente Möglichkeiten der Verwertung einer Liegenschaft. Auf dem Weg zu einer zielgerichteten Verwertung ist es an ihr, zunächst eine liegenschaftsbezogene Typisierung vorzunehmen, die sich anhand von „grundlegenden Merkmalen und Rahmenbedingungen“ (Jacoby 2011: 47) orientiert. Die Merkmale äußern sich etwa in Form der Indikatoren von Größe, Beschaffenheit und Lage innerhalb des Stadtgebietes. Daraus ergibt sich unter Hinzunahme der bestehenden Marktsituation sowie nutzungseinschränkender oder -ausschließender Restriktionen wiederum die später in den Vordergrund rückende Vermarktbarkeit der Liegenschaft. Ziel der Typisierung ist es zu beantworten, wie die im Struktur- und später im konkretisierenden Rahmenplan vorgegebenen Nutzungen so realisiert werden können, dass am Ende der größtmögliche Verwertungserfolg eintritt. (vgl. Jacoby 2011: 47f)

Jacoby verweist in seinen Ausführungen auf ein Konversionsflächen-Typisierungsmodell, dass an der *Universität der Bundeswehr in München* hergeleitet wurde. Anhand des Modells werden die Liegenschaften „nach ihrem möglichen Beitrag zu einer nachhaltigen Raumstruktur und [...] ihrem immobilienökonomischen Potenzial“ (Jacoby 2011: 48) erstbewertet, ohne jedoch einzelfallspezifisch zu differenzieren. (vgl. ebd.: 57) Die damit im Ergebnis stehende Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen, vergleichbaren Flächen, sowie einer damit verbundenen potenziellen Rentabilität führt zu einer Einordnung in eine der folgenden Flächentypen (vgl. Dieterich-Buchwald et al. 1994: 5f; Jacoby 2011: 48, 57):

- A-Liegenschaften: Wettbewerbsfähige Flächen (sog. Selbstläufer) mit hohem Inwertsetzungspotenzial. Der zu erwartende Ertrag der Bodenwertsteigerung liegt deutlich über den Kosten der Baureifmachung.
- B-Liegenschaften: Bedingt wettbewerbsfähige Flächen mit mittlerem Inwertsetzungspotenzial. Bodenwertsteigerungen sind aufgrund von Entwicklungsrisiken nicht gesichert.
- C-Liegenschaften: Nicht-wettbewerbsfähige Flächen mit niedrigem Inwertsetzungspotenzial. Bodenwertsteigerungen sind nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten.
- N-Liegenschaften: Ausschlussflächen ohne Inwertsetzungspotenzial (z.B. FFH-Gebiete).

Im Anschluss an die Typisierung der Liegenschaft gilt es diese durch eines der vorhandenen Verwertungsmodelle in seiner Entwicklung voranzubringen. In der Literatur treten dabei unterschiedlich viele Modelle auf. Jacoby spricht in seinen Ausführungen unter Bezug auf die BlmA von zwei Modellen. Dabei handelt es sich zum einen um die Fallkonstellation, dass die BlmA ihre Fläche über eine Marktanbietung direkt an den zahlenden Investor übergibt. Zum anderen kooperieren BlmA und Kommune zunächst im Sinne einer gemeinsamen Nachnutzungsfindung (Anentwicklung), um die Liegenschaft dann an einen möglichen Investor zu verkaufen. (vgl. Jacoby 2011: 110ff)

Die *Fachkommission Städtebau* der Bauministerkonferenz unterscheidet in ihrer *Arbeitshilfe zur Konversion* wiederum zwischen insgesamt vier Verwertungsvarianten. Neben den bereits zuvor genannten Optionen des direkten Verkaufs und der gemeinsamen Entwicklung durch Bund und Kommune im Vorfeld des Verkaufs an einen Investor, werden diese durch folgende

Modelle ergänzt: Die Kommune ist mit Hilfe eines Vorkaufsrechts in der Lage, die Liegenschaft selbst zu erwerben und nach Schaffung einer Nachnutzungskonzeption ebenso eigenmächtig zu entwickeln und zu vermarkten. Zuletzt führt die *Kommission* das sog. Beteiligungsmodell des Bundes auf. Diese Option sieht vor, dass Bund und Kommune die Fläche zunächst gemeinsam entwickeln. Die Kommune macht dabei auch von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch, wobei der zu zahlende Betrag erst im Zuge der weiteren Vermarktung zu begleichen ist. (vgl. FaKo StBau 2002: 18ff) Das *MSWV Brandenburg* geht in seiner *Arbeitshilfe zur Liegenschaftskonversion* ebenso von den beschriebenen vier Möglichkeiten der Verwertung aus. (vgl. Website MIL Brandenburg S. 17-20)

Zur Herstellung eines Überblicks sind die vier Modelle, die sich grundsätzlich anhand des Eigentümerstatus der Liegenschaft, Art und Potenzial der Verwertung sowie der Bedeutung der Planungen insbesondere im Sinne der Kommune unterscheiden, nachfolgend zu erörtern und ihrer Anwendungshäufigkeit in der Praxis zuzuordnen. Im Falle sehr großer Liegenschaften kann auch eine Koordinierung zweier Modelle infrage kommen. (vgl. FaKo StBau 2002: 18, 22; Jacoby 2011: 112; siehe auch Bunzel et al. 2012: 21ff)

Modell 1: Kooperationsmodell BlmA – Kommune

Die BlmA als Eigentümerin der Fläche und die Kommune als Inhaberin der kommunalen Planungshoheit erarbeiten in diesem Modell in gemeinschaftlicher Abstimmung ein Nachnutzungskonzept zur Konversion einer Liegenschaft. Die Verteilung der Rollen in dieser Akteurkonstellation ist dabei bereits genannt. Die Kommune versucht ihrerseits die Nutzung einer nachhaltigen Flächenreaktivierung zu etablieren, während der BlmA vornehmlich daran gelegen ist, die Liegenschaft zu einem bevorstehenden Zeitpunkt zu einem erzielbaren Verkehrswert zu veräußern. Diese Absicht unterstützt sie dabei unter anderem durch die Beteiligung an Kostenaufkommen im Rahmen von gutachterlichen Untersuchungen. (vgl. BMVg 2012: 3; Jacoby 2011: 110, 112)

Vor dem Hintergrund der oberflächlich abgesteckten Zielsetzungen beider kooperierenden Akteure bedienen sie sich insbesondere am Instrument des städtebaulichen Vertrags. Inhalt der vertraglich abgesicherten Regelungen können dabei im Sinne der Interessenverfolgung Aussagen zur Ausübung des Planungs- und Baurechts, aber auch der Kosten- und Erlösprognose sowie die Grade der Beteiligung bei Eintritt eines Kosten- oder Erlösereignisses sein. (vgl. FaKo StBau 2002: 19)

Über das Instrument des städtebaulichen Vertrages nach § 11 BauGB werden weiterhin die Folgen der inhärenten Chancen und Risiken in dem Maße aufgeteilt, als dass keiner der Parteien einer der beiden Parts allein zugesprochen wird. Praxisnahe Beispiele zeigen, dass bei einem etwaigen Risiko bei der Entwicklung des Areals die anfallenden Mehrkosten zu Lasten der Kommune gehen, während die BlmA demgegenüber auf eine potenzielle höhere Einnahme verzichten muss (sog. Mindereinnahme). (vgl. FaKo StBau 2002: 19; Jacoby 2011: 112)

Trotz der augenscheinlichen Kompromisse bleibt die eigentliche Zielstellung beider Seiten unangetastet. Die Steuerung der zu wählenden Konversionsstrategie und die damit einhergehende Überplanung der Fläche bleiben in den Händen der Kommune. Gleichwohl bleibt auch die Vorgabe zur Erzielung des höchstmöglichen Verkehrswertes unter Berücksichtigung aller wertbeeinflussenden Faktoren ungefährdet. (vgl. FaKo StBau 2002: 19) Insgesamt handelt es sich augenscheinlich um eine für beide Seiten positive Lösung, da auch die spätere Vermarktung auf dieser Kooperation beruht. Das Wissen und die Erfahrung der BImA im Zusammenspiel mit der Bedienung der der Kommune bekannten Nachfragesituation vor Ort erzeugen gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Vermarktung. (vgl. Jacoby 2011: 110; Website MIL Brandenburg S. 17)

Das erste Modell ist die in der Praxis am häufigsten verwendete Form der Verwertung. (vgl. FaKo StBau 2002: 21; Website MIL Brandenburg S. 20) Hintergrund des häufigen Vorkommens sind in erster Linie die durch die Kommune nicht allein stemmbaren Kosten für den Erwerb der Fläche. (vgl. Jacoby 2011: 112) Gleichzeitig ist sie mittels ihrer Selbstverwaltungsgarantie darin abgesichert, dass eine nachhaltige Lösung zugunsten der Stadtentwicklung umgesetzt wird.

Modell 2: Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts

Im Falle des vorzeitigen Erwerbs einer Liegenschaft durch die Kommune erhöht sie gleichzeitig die Möglichkeit, die Chance der Konversion effektiver nutzen zu können. Im Umkehrschluss geht sie mit dieser Entscheidung jedoch auch ein absehbares Risiko ein.

Das gemeindliche Vorkaufsrecht für eine ehemals militärisch genutzte Liegenschaft ergibt sich rechtlich aus der Tatsache, dass der Bürgermeister der betroffenen Kommune innerhalb von sechs Monaten nach Eintritt der offiziellen Freigabe ein grundsätzliches und zu begründendes Erwerbsinteresse (Zweckerklärung) schriftlich bei der BImA vorlegen kann. Diese hat der Kommune folglich die genannte Vorkaufsoption einzuräumen. (vgl. BMVg 2012: 2)

Im weiteren Verlauf kommt es zu gegebenem Zeitpunkt der hinreichend konkretisierten Nachnutzung zur gutachterlichen Ermittlung des Verkehrswerts. Nach Vorliegen der Wertermittlung beginnt eine einjährige Frist, in der ein notariell beurkundeter Kaufvertrag zwischen den beiden beteiligten Parteien von BImA und Kommune vorliegen muss. Sollte dies innerhalb der Jahresfrist ausbleiben, verfällt gleichzeitig die bis dahin bestehende Erstzugriffsoption. Insgesamt, so die Empfehlung des *Bundesministeriums der Verteidigung*, soll die Zeitspanne zwischen der Zusage des Vorkaufsrechts und des tatsächlichen Kaufabschlusses nicht länger als zwei Jahre betragen. Damit wird gleichzeitig die zeitnahe Entwicklung der Fläche unterstützt. (vgl. BMVg 2012: 2f; Website MIL Brandenburg S. 17)

Die Chance, die dem Vorkaufsrecht beigemessen wird, liegt offenkundig in der unabhängigen und frei von externen Einwirkungen möglichen Überplanung der Fläche. Dabei erstellt sie zunächst den städtebaulichen Rahmenplan, auf dessen Basis die Ermittlung des zu erwartenden

Verkehrswertes beruht. Nach erfolgtem Erwerb der Liegenschaft von der BlmA kann der Prozess bis zum Abschluss der zweiten Phase des Konversionsprozesses (Schaffung des kommunalen Planungsrechts) fortgeführt werden. Im Anschluss daran obliegt es der Gemeinde, ihre vorgesehenen Entwicklungsziele zu realisieren oder die neu aufgeteilten Grundstücke an Dritte zu veräußern. Eine Sicherstellung der Ziele ist hier durch die bauleitplanerischen Festsetzungen hinreichend gewährleistet. (vgl. FaKo StBau 2002: 20)

Modell 3: Private Liegenschaftsentwicklung

Die Variante des Erwerbs der Liegenschaft durch private Investoren direkt aus den Händen der BlmA überspringt zumindest in Fragen der Kaufverhandlungen die Kommune gänzlich. Dieser Entwicklung inhärent ist auch der in diesem Modell am höchsten zu betreibende Akquisitionsaufwand zur Investorensuche, der ebenfalls durch die BlmA durchzuführen ist. (vgl. BMVg 2012: 3; FaKo StBau 2002: 20) Grundvoraussetzung des Modells der direkten Vergabe an Investoren ist zudem der Verzicht der Kommune auf das ihr zustehende Vorkaufsrecht. (vgl. Jacoby 2011: 110) Doch die Kommune ist in dieser Variante der Verwertung nicht gänzlich ausgeschlossen. In Zusammenarbeit mit der BlmA sowie, wenn möglich, mit dem Investor ist es an ihr als Trägerin der Planungshoheit, die vorgesehenen Planungen für die Fläche formell und materiell voranzubringen. (vgl. BMVg 2012: 3; Jacoby 2011: 112)

Des Weiteren erweisen sich die Abschlüsse unterschiedlicher Verträge in diesem Falle als zielführendstes Instrument zur Sicherung der gesamtabgestimmten Entwicklungsziele. Aufgrund der erweiterten Zahl der Akteure sowie der differenten Vertragsinhalte ist die Aushandlung in diesem Modell jedoch auch am schwierigsten. Zunächst ist zwischen der BlmA und dem Käufer ein Kaufvertrag zu schließen, dessen abschließender Preis sich aus den zuvor skizzierten Planungen ergibt. Zeitgleich ist ein städtebaulicher Vertrag zwischen dem Investor und der Kommune zu vereinbaren, der die Umsetzung eben jener preisbildenden Entwicklungen absichert. Die Zusicherung der Umsetzung zugunsten der kommunalen Vorstellungen wird durch diese auch dadurch aufgefangen, als dass sie oftmals die Resthaftung für die Beseitigung vorhandener Altlasten übernimmt. Deren Ausmaß steht zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse nicht in jedem Fall bereits fest und würde damit ein potenzielles Restrisiko auf Seiten des Investors bilden. Weitere Details zur Realisierung der Planungen können abschließend anhand eines Erschließungs- und Durchführungsplans definiert werden. (vgl. BMVg 2012: 3; FaKo StBau 2002: 20; Website MIL Brandenburg S. 17)

Das Modell der direkten Veräußerung an einen oder mehrere Investoren erscheint offensichtlich als das aufwendigste, da insbesondere die Erarbeitung eines Konsens über die Nachnutzung und die Aushandlung der vertraglichen Inhalte sehr verhandlungs- und zeitintensiv sind. Gleichzeitig ist diese Methode der Verwertung, aber auch die effektivste, da die Kommune ihrerseits ein gewichtiges Mitspracherecht im Sinne der vorgesehenen Entwicklungen hat und gleichzeitig in der Position ist, den Investor mittels genannter Verträge an diese Vorstellungen zu binden. (vgl. FaKo StBau 2002: 21; Website MIL Brandenburg S. 20)

Das Risiko verschiebt sich in diesem Falle jedoch von dem zunächst zu leistenden Zwischenerwerb hin zur potenziellen Gefahr, dass kein Investor für die Liegenschaft gefunden werden

kann. In diesem Falle droht der Fläche nach Abzug der militärischen Einheit ein entsprechender Brachfall mit den damit einhergehenden negativen Effekten für die Kommune.

Ein weiterer Risikofaktor ist ein möglicher Alleingang der BlmA, die als Eigentümerin jederzeit in der Lage ist, die Fläche auch ohne ein kommunal abgestimmtes Entwicklungskonzept auf dem Markt zu veräußern. Deutlich eingedämmt wird genanntes Szenario jedoch durch die Regelung des § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB, die besagt, dass der Investor auch nach Kauf der nicht überplanten Liegenschaft keinen Anspruch auf die Herstellung einer bauplanungsrechtlichen Grundlage besitzt. Damit könnte er die Fläche zumindest nicht zielgerichtet weiterentwickeln. Auch dieser Aspekt spricht im Kern gegen die direkte Veräußerung ohne ein städtebaulich leitendes Entwicklungskonzept. (vgl. Jacoby 2011: 111)

Modell 4: Beteiligungsmodell der BlmA

In der einleitenden Erörterung der Verwertungsmodelle wurde deutlich, dass nur wenige Quellen dieses vierte Modell aufgelistet haben. Hintergrund dieser fehlenden Nennung ist der ausbleibende Durchbruch in der praktischen Anwendung. (vgl. FaKo StBau 2002: 21; Website MIL Brandenburg S. 18-20)

Inhaltlich basiert das Modell auf den gesetzlichen Regelungen der BHO, welche die BlmA dazu verpflichtet, ihre nicht benötigten Liegenschaften zum höchstmöglichen Wert zu veräußern. Das Beteiligungsmodell setzt voraus, dass sich die Flächen mindestens im Prozess der kommunalen Überplanung unter Beteiligung der BlmA befinden. (vgl. FaKo StBau 2002: 20f)

Kernpunkt des Modells ist, dass die Kommune zwar von ihrem eingeräumten Vorkaufsrecht Gebrauch macht, der dann fällige Kaufpreis jedoch zunächst nur in einer Teilrate beglichen wird. Der ausstehende Restbetrag wird erst im Zuge der fortschreitenden Entwicklung und insbesondere im Zuge des Weiterkaufs der Grundstücke an Dritte fällig. (vgl. ebd.: 21)

2.6.3 Die Schaffung kommunalen Planungsrechts

Die Herstellung kommunalen Planungsrechts bildet die zweite der drei Phasen des Konversionsprozesses. Dabei liegt Fokus an dieser Stelle zunächst auf der Bedeutung der Herstellung ebendieses planungsrechtlichen Fundaments. Die mittels der planungsrechtlichen Instrumente herzustellende Zulässigkeitsvoraussetzung zur Umnutzung der Liegenschaft bildet dabei eine der wesentlichsten Kernaufgaben im Gesamtprozess. (vgl. Jacoby 2011: 76; Website MIL Brandenburg S. 2)

Aufgrund der sehr differenten Optionen von bauleitplanerischen Rechtsinstrumenten zur Entwicklung einer ehemals militärisch genutzten Liegenschaft ist in Fragen der rechtlichen Einordnung festzuhalten, dass es sich in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung von Konversionsflächen keineswegs um eine stadtplanerische Routineaufgabe handelt. Die Größe der frei-

werdenden Liegenschaften, die Vielzahl heterogener Planungsinstrumente sowie die im Zentrum stehenden Akteurkonstellationen und divergierenden Interessen auf dem Weg zur Gesamtentwicklung schließen dies bereits aus. (vgl. BMVBS 2013: 48, 50)

Die zweite Phase des Konversionsprozesses steht ihres Zeichens nach in der Einnahme der Schnittstelle zwischen der Erarbeitung eines fundierten Entwicklungskonzeptes in Form des Rahmenplans und der nachgeschalteten Abschlussphase der progressiven Konversion, die durch den tatsächlichen Beginn und Vollzug der Umsetzung charakterisiert ist. Einerseits liegt das Augenmerk demnach in der Aufnahme und Weiterverfolgung der Herstellung von grundlegenden Erkenntnissen. Andererseits spielen der Freizug und die tatsächliche Rückgabe der Fläche als zeitlicher Startpunkt dieser Phase eine ebenso wichtige Rolle. Durch die nunmehr mögliche freie Begehung des Areals können jedwede Bestandteile des Rahmenplans nachträglich feinjustiert werden. (vgl. BMVBS 2013: 57; Jacoby 2011: 15, 31, 39, 71)

Andererseits ist bei der Betrachtung zunächst in der kommunal gewählten Konversionsstrategie zu differenzieren. Die Einordnung einer Liegenschaft in eine der drei planungsrechtlichen Fallkonstellationen kann bereits im Zuge der Präkonversionsphase erfolgen. Angesichts dieser Einordnung über eine rechtsbezogene Statusbestimmung kann ebenso die Anwendungsfähigkeit unterstützender Instrumente untersucht werden, um so zum Zeitpunkt der Freigabe bereits in diesem Feld handlungsfähig zu sein. (vgl. BMVBS 2013: 50) Bei einer Entscheidung zugunsten der Zuordnung einer Liegenschaft in die örtliche Baulandreserve ist eine planungsrechtliche Sicherung der Fläche nicht zwangsläufig notwendig. Sollte dies allerdings in Betracht kommen, so bietet sich im Falle der zeitnah vorgesehenen Nutzung des Areals auf Basis einer zielgerichteten Entwicklung das Instrument der Veränderungssperre nach § 14 BauGB an. Hierdurch kann die Kommune die Veränderungen des Bestandes zunächst auf Eis legen, um innerhalb der zweijährigen Sperrfrist nach § 17 BauGB eine ausgereifte Entwicklungskonzeption zu erarbeiten. Die Veränderungssperre ist jedoch nur eine mögliche Option und nicht zwangsläufig anzuwenden. Insofern ist die Herstellung von Planungsrecht zur Sicherung der Bauleitplanung für Reserveflächen nur bedingt von Nöten.

Gemäß dem Fall, dass sich eine Liegenschaft nicht im direkten Siedlungsbereich der Kommune befindet, sondern vielmehr der natürlichen Umwelt zugewandt ist, empfiehlt es sich, die Wahl auf die Strategie der Freiraumnutzung zu legen. In einem solchen Falle greift in erster Linie keines der bauleitplanerischen Instrumente. Abhängig vom Zustand der natürlichen Gegebenheiten fungieren dagegen insbesondere naturschutzrechtliche Anwendungsmöglichkeiten, um die Naturräume zu erhalten und langfristig höherwertig zu entwickeln.

Durch die Entscheidung zugunsten der baulichen Nachnutzung kann eine Umsetzung der vorangegangenen Planung allein dann erfolgreich gestaltet werden, wenn innerhalb dieser zweiten Stufe die notwendigen, insbesondere rechtlichen, Weichen für eine anschließende Realisierung gestellt werden. Im Falle des Eintretens des zeitlichen vor dem inhaltlichen Ende der Präkonversionsphase beginnt diese Anschlussphase in der Mehrheit der Liegenschaftsentwicklungen mit dem Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplans und der damit verbundenen Definition des Geltungsbereiches. Nicht selten inkludiert die Geltungsgrenze auch angrenzende Bereiche, die für die Gesamtentwicklung des Zielareals eine gewichtige Rolle spielen.

(vgl. BMVBS 2013: 25, 55; FaKo StBau 2002: 4; Wuschansky 2009: 142) Aufbauend auf dem zuvor herausgearbeiteten Rahmenplan als grundlegende Zielformulierung dieser Strategie obliegt es nunmehr dieser Phase, die Vorstellungen der informellen Ebene in eine formelle Planfassung zu transferieren. Grundsätzlich eröffnen sich zu diesem Zwecke um die drei Beurteilungsvarianten zur Aufstellung eines Bebauungsplanes sowie der Einordnung einer Liegenschaft nach den Prämissen der § 34 BauGB für den unbeplanten Innenbereich und § 35 BauGB als planerische Rechtsgrundlage für den städtischen Außenbereich. (vgl. BMVBS 2013: 55; Jacoby 2011: 18; Schmidt-Eichstaedt et al. 2013: 113) Bei einer Erfüllung der den §§ 34 oder 35 BauGB inhärenten Voraussetzungen sind die Liegenschaften in gewisser Weise bereits mit einem Planungsrecht versehen, ohne dass es der Aufstellung eines Bebauungsplans für das Areal bedarf. Im absoluten Gros der Fälle, in denen diese Voraussetzungen nicht ausgefüllt sind, bedarf es aufgrund der hohen Bedeutung der Flächen für die städtische Entwicklung i. S. d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB der Aufstellung eines Bebauungsplanes, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Die Strategie der baulichen Nutzung entfaltet im Zuge ihrer offiziellen Freigabe in jedweder Weise ein Planerfordernis im Rechtssinne. (vgl. Jacoby 2011: 90; Schmidt-Eichstaedt et al. 2013: 113f)

Der Einsatz planungsrechtliche Instrumente zur Entwicklung der Liegenschaft dient der Kommune nicht allein dazu, die Vorgaben des Rahmenplans nach Vorbild eines eins-zu-eins-übertragbaren Konzeptes fortzuführen. Das Bauplanungsrecht fungiert insbesondere auch als maßgebendes Kontrollinstrument zur Herstellung, aber auch zur Sicherung der geordneten und gewünschten städtebaulichen Entwicklung i.S.d. genannten § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Mittels der kommunalen Handlungsbefugnisse, die sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ableiten, ist es an der Gemeinde, über die Herleitung des Aufstellungsbeschlusses einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Planung nehmen zu können. Gleichzeitig sichert es ihr Handlungspotenziale im Sinne von Steuerungsfähigkeiten bei aufkommenden, planbeeinflussenden Veränderungen zu. (vgl. BMVBS 2013: 50; Burgi 2015: 202; FaKo StBau 2002: 16; Jacoby 2011: 76)

Insgesamt bleibt für die zweite Phase des Konversionsprozesses festzuhalten, dass diese aus einer Vielzahl von Entscheidungen durch die Kommune geprägt wird. Dabei spielt der rechtliche Aspekt der Planung bei der Baulandreserve oder der Freiraumnutzung längst keine so dominante Rolle wie im Falle der baulichen Nachnutzung als zu verfolgende Umnutzungsstrategie. Doch nicht allein die Kommune entscheidet über die genaue Nachnutzung. Im Verlauf des Bauleitplanverfahrens bedarf es der mehrfachen intensiven Abwägung aller aufkommenden Belange der beteiligten Akteure. Die zum Abschluss der Phase hergestellten planungsrechtlichen Voraussetzungen ermöglichen gleichzeitig die Einleitung der anschließenden Umsetzung der bis hierher vorangetriebenen Planungen als letzte Stufe im Konversionsprozess.

2.6.4 Die Umsetzungsphase

Mit der Umsetzungsphase als letztem Baustein erfolgt die Realisierung der zuvor erarbeiteten Grundlagen aus Rahmen- und Bebauungsplan. (vgl. Jacoby 2011: 15) Die Umsetzung kann

jedoch nicht auf einen fixen Punkt datiert werden. Sie gestaltet sich als fortlaufender Prozess, der durch die gleichzeitig chronologischen Schrittfolgen sowie parallel erfolgenden Handlungen charakterisiert ist. (vgl. Tessenow 2006: 19) Bereits zu einem früheren Zeitpunkt wurde der Planungsprozess zur Herstellung der zivilen Nachnutzung anhand der Ablaufskizze von *Albers* erörtert. Diesem folgend beschreibt auch *Austermann* in seinen Ausführungen den Prozess der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen, welcher aufgrund auftretender Umsetzungshürden und Bedeutungsgraden für die Stadtentwicklung auf den Konversionsprozess übertragen werden kann. Ein wesentlicher Unterschied der beiden Termini ist die oft noch größere Komplexität, die sich insbesondere aus der Großflächigkeit militärischer Liegenschaft ergibt. (vgl. Austermann 2012: 224; BMVBS 2013: 14)

Austermann geht von fünf ineinandergreifenden Ablaufschritten aus, bei denen es sich nach der zu Beginn durchzuführenden Standortanalyse und der Erstellung eines Standortentwicklungskonzeptes, im dritten Schritt ebenfalls um die Einleitung des Bauleitplanverfahrens handelt. Im Anschluss an die erfolgten Schritte eröffnet abschließend die vierte und fünfte Phase zur Umsetzung. Diese setzt sich wiederum aus der zunächst erforderlichen Flächenaufbereitung, der damit verbundenen Baureifmachung der Liegenschaft sowie der ebenfalls erforderlichen Vermarktung der Flächen zusammen. (vgl. Austermann 2012: 224) Die Umsetzungsphase bildet damit den Abschluss des Konversionsprozesses von einer militärisch genutzten Liegenschaft hin zu einer zivilen Nachnutzung als Teilsegment der Stadtentwicklung. In diesem Sinne ist der Abschluss des Konversionsprozesses aus Sicht von *Tessenow* dann erreicht, „wenn die endgültigen neuen Besitzer der Flächen die im Entwicklungskonzept vorgesehene(n) Nutzungen umgesetzt haben, und deren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zum Tragen kommen“ (Tessenow 2006: 20).

Die skizzierte technische Baureifmachung stellt die direkte Vorstufe der realen Umsetzung der zuvor hergestellten Planwerke dar, obliegt jedoch keinem direkten zeitlichen oder inhaltlichen Startpunkt. Zeitlicher Anhaltspunkt kann das Inkrafttreten eines Bebauungsplanes sein. Da sich im Zuge der vorgeschalteten Beteiligungsschritte jedoch bereits ein klares Nutzungsmuster herausbildet, können die unten zu beschreibenden Arbeiten auch schon vor einem Satzungsbeschluss anlaufen. In Abgrenzung zur technischen steht die formelle Baureifmachung in Abhängigkeit zur erörterten Schaffung des Planungsrechts für eine Liegenschaft. Sie beinhaltet neben dem Planungsrecht auch das Genehmigungsrecht sowie Fragen zur Finanzierung und Förderung einzelner Maßnahmen, die möglicherweise über vertragliche Regelungen abgesichert werden (vgl. BMVBS 2013: 23).

Die technische Baureifmachung setzt sich aus der liegenschaftsbezogenen Untersuchung von Elementen zusammen, die der vorgesehenen Nachnutzung entgegenstehen können oder die für die geplante Umsetzung zeitnah anzupassen und herzustellen sind. Dabei handelt es sich explizit um vorhandene Altlastenbestände und um potenziell auftretende Kampfmittelvorkommen im Boden. Ferner bedarf es der gutachterlichen Untersuchung des Baugrundes, um die Standfestigkeit geplanter Neubauten gewährleisten zu können. Zuletzt sind die vorhandenen

Erschließungsanlagen, bestehend aus Verkehrswegen sowie dem Kanalnetz, auf ihren tatsächlichen Zustand hin zu prüfen. Hieraus ergeben sich möglicherweise weitere Handlungserfordernisse, die zuvor aufgrund der Unzugänglichkeit der Fläche nicht einbezogen werden konnten. (vgl. Jacoby 2011: 16, 61)

Im weiteren Vorgehen sind die Beurteilung des Ausmaßes sowie eine Herleitung der Kostenkalkulation für die zweckbezogene Beseitigung der Bodenfunde erforderlich. Auch potenziell auftretende Zusatzkosten zur Herstellung eines tragfähigen Untergrunds und der Sanierung bestehender maroder Straßen und Kanäle, sofern diese in der Planung der Nachnutzung integriert sind und nicht ohnehin anderweitig überplant wurden, sind möglichst exakt aufzuschlüsseln. Dabei ist insbesondere im Bereich der Altlastenbereinigung abzuwägen, in welchem Ausmaß diese tatsächlich vollzogen werden muss, um die angestrebte Planung realisieren zu können. Dieser Beurteilungsspielraum ist jedoch abhängig vom Grad der Belastung sowie der Gefahrenausstrahlung. (vgl. ebd.: 68f)

Vor allem die genannte Kostenkalkulation ist an diesem Punkt nun deutlich exakter als noch während der Planungsvorstufen. Bei einer signifikanten Differenz zu den bis dato überschlägig berücksichtigten Kostenpunkten ist die Aktualisierung der zuvor unternommenen Wertermittlung anzustreben. Die aktualisierten Daten bilden wiederum die Ausgangsposition der bevorstehenden Vermarktung.

Hinsichtlich der zeitlichen Spanne bis zum Abschluss der Konversion stellt der Baustein der Baureifmachung einen ebenso komplexen wie vielerorts zeitintensiven Prozess dar. Zu diesen möglichen Verzögerungen kommen zudem teilweise erhebliche, weil bisher nur im Ansatz berücksichtigte Kosten hinzu.

Zum terminologischen Abschluss des Konversionsprozesses zählt der Schritt der Vermarktung der zuvor entwickelten Liegenschaft. Die Vermarktung stellt einen wesentlichen Bestandteil des Gesamtgefüges Konversion dar. (vgl. Jacoby 2011: 16) Sie kann in der Praxis sehr unterschiedlich vollzogen werden. Im Extremfall kommt es vor, dass eine Fläche in Gänze veräußert wird. In den meisten Fällen wird die Liegenschaft jedoch in mehrere kleinere Grundstücke aufgeteilt, die dann wiederum am Markt angeboten werden. Die primären Ziele sind daher zum einen die Veräußerung der Flächen zum marktgängigen Verkehrswert und zum anderen die damit verbundene Realisierung der im vorgeschalteten Prozess erarbeiteten Zielstellungen der Stadtentwicklung (vgl. Website MIL Brandenburg S. 7).

Der Verkauf selbst beginnt oft nicht erst mit dem Abschluss der planungsrechtlichen Vorbereitungen oder der technischen Baureifmachung. Vielmehr startet dieser Schritt bereits zum Zeitpunkt der Ankündigung der Truppenabzüge, verläuft damit also parallel mit allen übrigen Entwicklungsschritten. (vgl. Tessenow 2006: 17) Begründet ist dieser Parallelprozess in erster Linie mit der Ausgestaltung der möglichen Verwertungsmodelle, die die Planungshoheit zunächst immer in Händen der Kommune belassen, je nach Modellvariante jedoch auch bereits

potenzielle Investoren in die Entwicklung miteinbeziehen²⁵. Folglich ist es richtig, dass die Aufgabe der Flächenveräußerung zwar grundsätzlich in die Zuständigkeit der BlmA fällt, bei einem vorzeitigen Erwerb der Flächen durch die Kommune oder durch Investoren überträgt sich die Angelegenheit aber gleichwohl in die Hände der neuen Eigentümer (vgl. Jacoby 2011: 17, 110).

Nicht immer verläuft die Vermarktung einer Konversionsliegenschaft ohne Probleme. Aufgrund der bereits zuvor eingetretenen Konversionswellen ist der Flächenmarkt in vielen Städten und Regionen heute bereits gesättigt. In diesem Falle erscheint es eine sinnvolle Vorgehensweise, potenzielle Investoren etwa in Form ansässiger Unternehmen gezielt und direkt zu kontaktieren. Bei einer positiven Resonanz auf die Offerte kann eine Angebotsfrist von in der Regel bis zu zwei Monaten ausgerufen werden. In der Praxis hat sich ferner ein Modell durchgesetzt, bei dem nach Fristablauf separate Einladungen ausgesprochen werden, um die Vorstellungen der potenziellen Käufer mit denen der Eigentümer abzugleichen. Dabei empfiehlt es sich, im Sinne einer konsensuellen Lösungsfindung die Kommune ebenfalls an den Beratungstisch zu laden. (vgl. Jacoby 2011: 16f; Tessenow 2006: 18f)

²⁵ siehe Kapitel 2.6.2.5 Die Verwertungsmodelle militärischer Liegenschaften

3. Das rechtliche Instrumentarium im Konversionsprozess

Die Anwendung der breiten Klaviatur des bauplanungsrechtlichen Instrumentariums ergibt sich in der Hauptsache aus der Zielstellung einer nachhaltigen und erfolgreichen Nachnutzung. „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten“ (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB). Diese bereits durch das Baugesetzbuch vorgegebene Handlungsprämisse erhöht den Grad der Herausforderung für die Kommune im Konversionsprozess entsprechend.

Gleichzeitig leistet die Rückführung der ehemals militärisch genutzten Flächen in eine wie auch immer geartete zivile Nachnutzung einen Beitrag zum Optimierungsgebot des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB, da die Wiedernutzung bereits genutzter Fläche einen deutlichen Beitrag zum sparsamen Umgang mit Boden leistet. (vgl. Koch 2012: 12) Je nach bestehender Nachfragesituation auf dem städtischen Flächenmarkt führen die durch die Konversion neu auf den Markt kommenden Areale auch zu einer Entlastung von ebendiesem. Insgesamt wird die Bodenschutzklausel somit doppelt positiv ausgefüllt.

Die rechtlich implementierte Herausforderung zu bestehen und im Gleichlaut auch die gegebene Chance auszufüllen, kann auf planungsrechtlicher Seite durch die Anwendung der der Kommune zur Verfügung stehenden Instrumente des Allgemeinen und Besonderen Städtebaurechts vollzogen werden. Die Kombination von Instrumenten steht dabei offen. Nichtsdestotrotz ist eine Verallgemeinerung zur Anwendung der Instrumente nicht zielführend im Sinne der übergeordneten Absicht, da die Anwendungsprämissen ebenso einzelfallbezogen sind wie die Liegenschaften selbst.

In einer ersten überschlägigen Betrachtungsweise kann es sich bei den Instrumenten um die Anwendung der unterschiedlichen Bebauungsplanarten oder der Beurteilung einer Liegenschaft i.S.d. §§ 34 oder 35 BauGB handeln. Auch der Einsatz städtebaulicher Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen kommt in der Praxis zur Konversion zum Einsatz. Im nachfolgenden Kapitel werden die anwendungsüblichen Instrumente, immer in direkter Anlehnung an die Erfordernisse der Liegenschaftsüberplanung, in ihren Grundzügen erörtert. Die Präsentation dient dabei primär der Übersicht der Anwendungsmöglichkeiten, da eine explizite Ausführung gleichzeitig den Rahmen dieser Arbeit übersteigen sowie nicht zielführend im direkten Sinne der Beantwortung der Forschungsfragen sein würde.

Gleichwohl erreicht das Maß der Überschau einen Detaillierungsgrad, durch den ein maßgebender Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfragen geschaffen wird. Der Überführung einer Liegenschaft in das Planungsrecht kommt in der Praxis eine hohe Bedeutung zu, um über sie die Planungsziele der Konversion zu manifestieren und die tatsächliche Umsetzung sicherzustellen. Gleichzeitig werden über die formellen Anforderungen der planungsrechtlichen Prozesses vielfach Akteure eingebunden, deren Belange es nicht zuletzt über die Abwägung zu berücksichtigen gilt.

3.1 Militärische Liegenschaften im Zeichen des Fachplanungsrechts

Die militärische Nutzung von Arealen ist im Sinne des Bauplanungsrechts nicht direkt der Ebene der kommunalen Bauleitplanung zuzuordnen. Aus den Erfahrungen und Anwendungsoptionen der Praxis heraus ist bei der Überplanung solcher Liegenschaften zunächst die Ebene der der Bauleitplanung übergeordneten Fachplanung zu betrachten. (vgl. Stürer 2005: 1141f) Das maßgeblich in § 38 BauGB geregelte Verhältnis der Fachplanung zur kommunalen Bauleitplanung kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn es sich um „bauliche Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung“ (§ 38 Satz 1 BauGB) handelt. Diese sind aufgrund ihrer Überörtlichkeit bereits durch § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG als Vorhaben „durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG) definiert. Ein weiteres Merkmal der Fachplanung ist der fehlende kommunale Handlungsspielraum. (vgl. Website MIL Brandenburg S. 4) Im Zuge des der Fachplanung zugehörigen Planfeststellungsverfahrens nach den §§ 72 bis 78 VwVfG wird die Kommune lediglich als Akteur beteiligt, ohne jedoch selbst direkten Einfluss i.S.d. viel zitierten Planungshoheit auf das Vorhaben ausüben zu können. In diesem Zuge stellt auch § 38 BauGB fest, dass durch die Einholung der kommunalen Stellungnahme die auf ihrer Ebene anzuwendenden Verfahren der „§§ 29 bis 37 nicht anzuwenden“ (§ 38 Satz 1 BauGB) sind. Die der Bauleitplanung inhärenten Verfahren werden im Planfeststellungsverfahren durch die je nach Vorhaben geltenden Fachgesetze ersetzt.

Die militärische Liegenschaft fällt zwar nicht im direkten Sinne unter die Rahmenbedingungen des Fachplanungsrechts, wird jedoch als ‚fachplanungsgleich‘ behandelt. In ihrem übergeordneten Rechtsstatus ist die militärische Nutzung zunächst dem Bund als Aufgabenträger der Landesverteidigung i.S. der Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 und 87a Absatz 1 Satz 1 GG zuzuordnen. Da es sich bei militärisch genutzten Flächen zumeist um Bodennutzungen handelt, deren Ursprung primär in den Nachwirkungen des Zweiten Weltkrieges verortet ist, war die direkte Einflussnahme einer Kommune sehr beschränkt bis nicht gegeben. Das Fehlen der kommunalen Einflussnahmemöglichkeit spiegelt sich im Umkehrschluss auch darin wider, dass für Gebiete solcher Nutzungsarten kein eigenes Fachplanungsrecht existiert. Vielmehr ist die Betrachtung der Liegenschaften in die rechtlichen Aspekte des § 1 LBG, dem § 37 BauGB sowie dem § 30 LuftVG²⁶ untergliedert.

Das Landbeschaffungsgesetz (LBG)

Das Landbeschaffungsgesetz ist bereits seit 1957 rechtswirksam. Die Zielstellung dieses Gesetzes wird primär über den § 1 Abs. 1 Nr. 1 LBG definiert, der dem Bund die Verfügungsgewalt zuspricht, Grundstücke zum Zwecke der Verteidigung zu sichern. Eingegrenzt wird diese hoheitliche Stellung allein durch die weiteren Vorschriften des LBG.

Der Bund als Aufgabenträger der Landesverteidigung i.S. der Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 und 87a Absatz 1 Satz 1 GG ist i.V.m. den §§ 10 ff LBG in der Lage und Position, die erforderlichen

²⁶ siehe auch Koch 2012: 24

Grundstückssicherungen im äußersten Fall auch mittels enteignungsrechtlicher Vollstreckung zu vollziehen. (vgl. ebd.: 25f) Das unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes schärfste Schwert der Landbeschaffung wird in seiner Durchsetzungskraft zusätzlich durch die Regelungen des § 1 Abs. 2 und 3 Satz 2 LBG unterstrichen. So werden im vorgeschalteten Enteignungsverfahren zwar Land und Kommune durch die Anforderung einer Stellungnahme förmlich beteiligt, von deren Inhalt kann die übergeordnete Instanz des Bundesministeriums der Verteidigung jedoch Kraft ihrer Rechtsposition abweichen. In der Folge entfällt eine feste Bindungswirkung an die Belange der untergeordneten Rechtsebenen. (vgl. ebd.: 26f) Damit ergeht durch die Bundesbehörde ein Verwaltungsakt gegenüber der Kommune, der sich über die kommunale Bauleitplanung erhebt und die Selbstverwaltung der Gemeinde folglich erheblich beschränkt. (vgl. ebd.: 42, 49)

Insgesamt wird die Landbeschaffung in der heutigen Zeit, speziell vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) in seinem Urteil vom 11.04.1986²⁷, zumindest als fachplanungsähnlich gesehen, da es im Sinne des materiellen Fachplanungsbegriffs eine übergeordnet eingreifende Planentscheidung mit sich zieht. (vgl. ebd.: 27f) Hintergrund dieser materiellen Gleichsetzung ist primär die dem Verfahren inhärente Abwägung. Diese ist zwar nicht mit jener eines normierten Planverfahrens gleichzusetzen, gleichwohl wird nach Ansicht des BVerwG in seinem genannten Urteil „der planenden Behörde durch [das LBG] die Befugnis übertragen [...], für ein bestimmtes Vorhaben, das dem Wohl der Allgemeinheit dient, private und öffentliche Belange in einem Akt planender Gestaltung durch Abwägung zum Ausgleich zu bringen und erforderlichenfalls zu überwinden.“ (Koch 2012: 28)

Bauliche Maßnahmen von Bund und Land i.S.d. § 37 BauGB

Im direkten Bezug der Legitimationsherleitung zur Inanspruchnahme von Liegenschaften durch die Bundes- oder Landesbehörden stehen auch die inhaltlichen Bestimmungen des § 37 BauGB, der als Sonderregelung zur Zulässigkeit für die der Landesverteidigung dienenden Vorhaben anzuwenden ist. (vgl. Hoppe et al. 2010: 283; Koch 2012: 29) Die Vorhabenzulässigkeit, immer unter Bemessung des § 29 BauGB, ist in der rechtlichen Auslegung gleichzeitig auf Vorhaben der in Deutschland stationierten Gaststreitkräfte zu übertragen. (vgl. Koch 2012: 30f)

Trotz der rechtlichen Verankerung handelt es sich bei der Frage nach den zu erbringenden Voraussetzungen zur praktischen Anwendung um einen engen Handlungsrahmen, der unter anderem durch hohe rechtliche Anforderungshürden abgegrenzt ist. So wird die im § 37 Abs. 1 BauGB beschriebene „besondere öffentliche Zweckbestimmung“ (§ 37 Abs. 1 BauGB) nur über zwei in der Folge definierte Voraussetzungen zugänglich (vgl. Hoppe et al. 2010: 284; Koch 2012: 31):

Zunächst muss der Tatbestand der unmittelbaren Zuordnung eines Vorhabens zum Verwaltungsvermögen des Bundes, also der direkten öffentlichen Zweckbestimmung, eindeutig sein.

²⁷ siehe BVerwG, Urt. v. 11.04.1986 – 4 C 51/83 -, BVerwGE 74, 124 (133)

Im zweiten Schritt ist sodann die Besonderheit der öffentlichen Zweckbestimmung, in Abgrenzung zu üblichen Vorhaben, zu begründen. Hintergrund dieser hervorzuhebenden Begründbarkeit ist die aus einem positiven Bescheid hervorgehende Privilegierung des Vorhabens gegenüber anderen, insbesondere öffentlichen Belangen der Abwägung. Letztere gehen aus der Bestimmung der Rechtsprechung²⁸ hervor, die die Besonderheit in der „Aufgabenstellung nach Standort, Art, Ausführung oder [den] Auswirkungen“ (Koch 2012: 31) gegenüber anderen Bauten der Verwaltung sieht. Der Privilegierungstatbestand der besonderen öffentlichen Zweckbestimmung des § 37 Abs. 2 Satz 1 und 3 BauGB ergibt sich folglich aus der Überwindung der Abwägung durch die höhere Verwaltungsbehörde. (vgl. Koch 2012: 31f; 34)

Die Privilegierung der militärischen Vorhaben zum Zwecke der Landesverteidigung stellt das zuvor erörterte Verfahren zur Landbeschaffung über die sonstigen Vorschriften der Bauleitplanung und hier im Speziellen gegenüber jene der Abwägung. Dieser vergleichsweise massive Eingriff der Privilegierung in die kommunale Selbstverwaltung stellt folglich einen Verwaltungsakt der höheren Verwaltungsbehörde gegenüber der Kommune dar, wodurch sie ihre Rechtmäßigkeit behält. (vgl. Jacoby 2011: 18; Koch 2012: 50) Die Rechtsbefugnis der Überordnung des Vorhabens i.S.d. § 37 BauGB zieht ihre Zulässigkeit aus der gegenüber den weiter vorgebrachten Belangen der Kommune höherwertig einzustufenden besonderen Zweckbestimmung. (vgl. Jacoby 2011: 18; Koch 2012: 49)

Militärische Flughafennutzung im Sinne des § 30 LuftVG

Die Planung, Nutzung und Freigabe militärischer Flughäfen stellt in der rechtlichen Beurteilung einen Sonderfall im Rahmen der Konversion dar. Flughäfen, so die Rechtserfordernis der §§ 6 und 8 LuftVG, bedürfen als Genehmigungsgrundlage ein erfolgreich abzuschließendes Planfeststellungsverfahren. Die Besonderheit der militärischen Flughäfen ergibt sich dazu bereits an dieser Stelle, da der § 30 Abs. 1 LuftVG explizit darauf hinweist, dass „das in § 8 vorgesehene Planfeststellungsverfahren entfällt, wenn militärische Flugplätze angelegt oder geändert werden sollen“ (§ 30 Abs. 1 LuftVG). Die Genehmigung für militärische Flughäfen basiert demnach nicht auf der positiven Bescheidung der Planfeststellung, sondern kann i.S. des § 30 Abs. 2 LuftVG allein durch den Bundesminister der Verteidigung erlassen werden. (vgl. Koch 2012: 39f)

Eine weitere Besonderheit der Planung und Veränderung von Militärflughäfen wird über § 30 Abs. 3 LuftVG ersichtlich. Demnach wird bei genannten Vorhaben danach differenziert, ob die erforderlichen Grundstücke im Rahmen des Landbeschaffungsgesetzes gesichert wurden oder nicht. Sofern die Instrumente des LBG keine Anwendung fanden, sind im neuerlichen Verfahren zur Planung eines Militärflughafens im Besonderen die Belange des Raumordnungsgesetzes, „insbesondere des zivilen Luftverkehrs“ (§ 30 Abs. 3 LuftVG), zu berücksichtigen. Ferner ist die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung nach §§ 4 und 5 ROG bei solch raumbedeutsamen Vorhaben zu beachten. (vgl. Koch 2012: 41)

²⁸ siehe BVerwG, Beschluss. v. 16.07.1981 – 4 B 96/81 -, BRS 38 Nr. 171, 375 (376)

Insgesamt bleibt für die Heranziehung des LuftVG festzuhalten, dass der tatsächliche fachplanerische Bezug durch den gesetzlich normierten Verzicht auf ein Planfeststellungsverfahren zunächst ausbleibt. Im weiteren Verfahren ist dagegen zu beachten, auf welchem Wege die zuvor erfolgte Mobilisierung der Flächen für die militärische Flughafennutzung hervorgeht. Im Falle einer Nutzung der Optionen des LBG besteht zumindest die indirekte Verbindung zu fachplanerischen Aspekten, insbesondere im Zusammenhang mit einer Aufgabe der Liegenschaft und der daraus notwendig werdenden Entwidmung.

Bei Betrachtung der Privilegierungsprämissen militärischer Flughäfen sind diese faktisch als fachplanungsähnlich einzustufen. (vgl. ebd.: 52) Die Begründung liegt dabei a priori in der durch § 38 BauGB implementierten Freistellung des überörtlich bedeutsamen Vorhabens von den „bauplanungsrechtlichen Zulassungstatbestände(n)“ (Koch 2012: 51), die durch die kommunale Bauleitplanung vorgegeben werden. (vgl. ebd.: 51f) Der Umgang mit Militärflughäfen unterliegt dabei den Bestimmungen „sonstige(r) Verfahren“ (§ 38 Satz 1 BauGB) und entfaltet die Rechtswirkungen eines abgeschlossenen Planfeststellungsverfahrens. (vgl. ebd.: 54) Insofern besteht aus planungsrechtlicher Sicht kein prägender Unterschied im Rechtsverhältnis des Umgangs mit Militärflughäfen nach § 30 LuftVG i.V.m. § 38 BauGB i.S.d. Planfeststellung und des kommunalen Bauplanungsrechts²⁹, sodass die Beurteilung eines Militärflughafens ebenfalls als fachplanungsähnlich anzusehen ist. (vgl. ebd.: 54 ff)

Im Resümee bleibt für die drei erörterten Gesetzeslagen hervorzuheben, dass es sich bei keiner der drei Varianten um eine ‚wahre‘ Fachplanung im Sinne des § 72 ff VwVfG handelt, sodass in der Praxis kein „einheitliches und konsistentes Regelwerk der militärischen Fachvorhabenplanung“ (Koch 2012: 41) verfügbar ist. Vielmehr richtet sich die Wahl eines Verfahrens nach dem konkreten Vorhaben. Die übergeordnete Frage, ob es sich allein um die erforderliche Sicherung benötigter Grundstücke, das militärische Vorhaben im Allgemeinen oder die Einrichtung eines militärisch zweckgebundenen Flughafens im Speziellen handelt, ist je dem Vorhaben vorgeschoben. (vgl. ebd.: 41)

Anders als zur Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für Militärflächen ist deren Nutzungsaufgabe rechtlich einheitlich reglementiert. Wichtigster Aspekt der Auslösung aus der Vornutzung ist in diesem Zusammenhang die sog. Entprivilegierung, bei der es sich um einen formalen Akt der Entlassung einer Liegenschaft aus der zuvor greifenden militärischen Trägerschaft handelt. Im direkten Kontext führt die Entlassung³⁰ zu einer Aufhebung der zuvor geltenden Beschränkungen der kommunalen Planungsfreiheit. (vgl. Jacoby 2011: 18; Koch 2012: 81 ff)

Trotz oder gerade aufgrund der vermeidlichen Unsicherheit einer Kommune über die in der Vergangenheit geschaffene Rechtsgrundlage militärischer Vorhabenbestände erscheint es im

²⁹ siehe auch: BVerwG, Beschl. v. 13.12.2006 – 4 B 73/06 -, NVwZ 2007, 459 (460)

³⁰ Der Terminus der Entlassung ist hier wie im Weiteren als Synonym der Freigabe anzusehen.

Zuge der Freigabebedingungen sinnvoll, eine „Gleichbehandlung aller militärischen Konversionsflächen“ (Koch 2012: 84) zu vollziehen. Durch die Aufgabe der militärischen Nutzung entfällt die planungsrechtliche Sonderstellung des § 37 BauGB, da die mit dieser direkt verbundenen besonderen öffentlichen Zweckbestimmung nicht mehr gegeben ist. Auch der Wegfall der Grundvoraussetzung zur Zulässigkeit von fachplanungsähnlichen Vorhaben trifft für jede der drei Genehmigungstatbestände zu. Aufgrund des Erfordernisses der formalen Flächenfreigabe spricht auch dieser hervorgebrachte Sachverhalt für eine Gleichbehandlung aller Konversionsflächen, da sie eine Abkehr von der Dreigliedrigkeit hin zu einer einheitlichen und damit rechtssicheren Umgangsweise mit diesem Liegenschaftstypus implementiert. (vgl. Koch 2012: 84)

Die Entwidmung einer Fläche, hier von der militärischen Zweckbestimmung, ist ebenso Teil der fachplanerischen Direktive. Primär aus Gründen der Rechtssicherheit muss klar ersichtlich werden, dass die militärische Nutzung offiziell endet und die kommunale Planungshoheit damit ohne zeitlichen Verzug greift. (vgl. Jacoby 2011: 18; Koch 2012: 88; Wuschansky 2009: 142) Aufgrund der hohen Bedeutung und der Ablösung der fachplanerischen Verwendung einer Fläche bedarf es nach Ansicht des BVerwG³¹ „eines hoheitlichen Aktes, der für jedermann klare Verhältnisse darüber schafft, ob und inwieweit das Gelände künftig wieder für andere Nutzungen offen stehen soll“ (Koch 2012: 88f). Die formale Liegenschaftsfreigabe stellt in diesem Sinne eben einen solchen hoheitlichen Akt dar. (vgl. Koch 2012: 89) Zur Kenntnisnahme des Hoheitsaktes besitzt die Kommune folgerichtig einen Anspruch auf die Zustellung der Freigabeerklärung. (vgl. Koch 2012: 27; Website MIL Brandenburg S. 4) Diese bildet gleichwohl den Übergang der Liegenschaft aus der Anwendung fachplanungsähnlicher Rechtsgrundlagen hin in die vollumfängliche Zuständigkeit der kommunalen Planungshoheit.³² (vgl. BMVBS 2013: 24; Koch 2012: 97)

3.2 Die hoheitlichen Planungsinstrumente

Das bauplanungsrechtliche Instrumentarium zur Sicherung der kommunalspezifischen Zielvorstellungen ist ein wesentliches Kernstück der Konversion. Die in ihrer Stellung als hoheitlicher Akt hervorgehobene Freigabe einer militärisch genutzten Liegenschaft repräsentiert für alle nachfolgenden Zuordnungsalternativen der planungsrechtlichen Beurteilung den Ausgangspunkt des Wiedereintritts der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zum Vollzug der Planungshoheit i.S.d. Art. 28 Abs. 2 GG. (vgl. Koch 2012: 98; Wuschansky 2009: 141f)

Die nachfolgenden Ausführungen legen ihren Schwerpunkt nicht hauptaugenmerklich auf die Herausstellung der der Kommune zur Verfügung stehenden Verfahren, sondern orientieren sich an der Frage nach der Einordnung in einen Beurteilungsstatus an den Maßstäben der §§ 30 bis 35 BauGB. Jeder der unterschiedlichen Status unterliegt unterschiedlichen Voraussetzungen

³¹ BVerwG, Urt. v. 13.12.2007 – 4 C 9/06 -, NVwZ 2008, 583 (569) unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 16.12.1988 – 4 C 40/86 -, NVwZ 1989, 750ff

³² siehe Kapitel 2.6.1 Der formale Akt der Flächenrückgabe

und führt aus planungsrechtlicher Sicht zu eigenen Folgewirkungen. Die ursächlich zur Bewertung zu formulierende Fragestellung ist, ob eine Liegenschaft dem Vernehmen nach im Innen- oder Außenbereich liegt. Im Anschluss daran ergeben sich weitere zu klärende Punkte, die sich jeweils allein über eine Einzelfallbetrachtung klären lassen können. (vgl. Dieterich-Buchwald et al. 1994: 19; FaKo StBau 2002: 13; Jacoby 2011: 83) Die Herleitung von planungsrechtlichen Beurteilungsmaßstäben ergeht zudem aus der Prämisse, dass durch den formalen Übergang einer militärischen Liegenschaft in die Bestimmungen der kommunalen Planungshoheit weitere planungsrechtliche Folgewirkungen eintreten. Explizit aufzuführen ist an dieser Stelle der Verlust des bauordnungsrechtlichen Bestandsschutzes von auf der Liegenschaft befindlichen Gebäuden und sonstigen Einrichtungen. So ist ab dem Zeitpunkt der Liegenschaftsfreigabe die Erfordernis von Baugenehmigungen zur Errichtung, Änderung oder gar Nutzungsänderung bestehender Anlagen zwingend erforderlich. (vgl. FaKo StBau 2002: 12; Jacoby 2011: 18, 106; Website MIL Brandenburg S. 5)

Die Anwendung planungsrechtlicher Instrumente zur Sicherung der Nachnutzungsvorstellungen erfolgt in der Praxis insbesondere anhand des Bebauungsplanes. Diese Variante beinhaltet nicht allein die Vorzüge der klaren Regelungen für das später daraus hervorgehende Baurecht, sondern sichert damit auch die zielgerechte Umsetzung, welche hierbei als Synonym der Chance der Stadtentwicklung steht. Zudem beinhaltet die Durchführung der formalen Planverfahren gleichzeitig umfangreiche Beteiligungsverfahren. Insofern impliziert genanntes Vorgehen die direkte Abfrage und Einbindung der akteurspezifischen Ansichten und Interessen, deren konkrete Ausgestaltung mitunter durch die Kommune erweiterbar ist. (vgl. Jacoby 2011: 76)

Grundsätzlich ist im Vorfeld der Erörterung der einzelnen Beurteilungsstatus erneut zu betonen, dass militärische Liegenschaften einzelfallspezifisch zu beurteilen sind. Abhängig ist deren Beurteilung dabei immer von den auftretenden Akteurkonstellationen. Rein pragmatisch auf die Liegenschaft bezogen ist die Auswahl des Planungsinstruments nach *Jacoby* von nachfolgenden Punkten abhängig (vgl. ebd.: 76):

- siedlungsstrukturelle Ausgangslage der betroffenen Kommune
- Größe der betroffenen Kommune
- Lage und Größe der Liegenschaft
- Bedeutungsgrad der Liegenschaft im Gefüge der Stadtentwicklung
- Komplexität der erforderlichen Planung
- Flächennachfrage innerhalb der Region / Kommune

Gleichzeitig sind die Kriterien zur Wahl des Instruments nicht allein auf die Status der §§ 30, 34 und 35 BauGB anzuwenden, sondern beziehen sich auch auf die potenziellen Optionen der städtebaulichen Entwicklungs- oder Sanierungsmaßnahmen. (vgl. BMVBS 2013: 50; Wuschansky 2009: 141)

3.2.1 Die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung

Militärische Liegenschaften werden in vielen kommunalen Flächennutzungsplänen als ‚Sonderfläche Bund / Militär‘ dargestellt und bedürfen zur notwendigen Erfüllung der in § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB geführten Prämisse der Entwicklung eines Bebauungsplanes aus den Darstellungen des FNP³³ der vorherigen, mindestens jedoch der gleichzeitigen Änderung nach § 8 Abs. 3 BauGB. (vgl. Fickert 1997: 55; Jacoby 2011: 82, 91; Koch 2012: 145) Aufgrund der Aufgabe der prägenden Nutzung als Militärfäche hin zu einer zivilen Nachnutzung werden gleichwohl die der ursprünglichen Nutzung zugrunde liegenden Grundzüge der Planung berührt, sodass sich die Änderung des FNP bereits zwangsläufig aus diesem Eingriff heraus ergibt. (vgl. BMVBS 2013: 57; Jacoby 2011: 82)

Neben der rein kommunalen Ebene verknüpft der Flächennutzungsplan gleichzeitig die erstgenannte mit jener der höhere Verwaltungsebene. Im Zuge der Genehmigung der Änderung nach § 6 Abs. 2 BauGB ist der Handlungsrahmen der übergeordneten Ebene zu prüfen. Die Entwicklung einer Fläche darf den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen. (vgl. Fickert 1997: 12; Hoppe et al. 2010: 50) Sollte dies der Fall sein, bedarf es formalrechtlich eines Zielabweichungsverfahrens nach § 6 Abs. 2 ROG. Aufgrund des zeitlichen und inhaltlichen Aufwandes, der für beide Verfahren einzuplanen ist, ist es für die Kommune empfehlenswert, diesen Aspekt bereits im Vorfeld der Planung ausgiebig zu prüfen, um im Falle eines Eintretens zeitnah reagieren zu können. (vgl. BMVBS 2013: 50, 52)

3.2.2 Die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung

Der Bebauungsplan als Instrument der verbindlichen Bauleitplanung nimmt als Satzung, in Abgrenzung zu den ebenfalls noch zu diskutierenden Status der §§ 34 und 35 BauGB, einen besonderen Stellenwert im Konversionsprozess ein, da er sich im Speziellen durch seine Eignung zur Sicherung der Planungsvorstellungen auszeichnet. (vgl. Hoppe et al. 2010: 95; Koch 2012: 143; Tessenow 2006: 16) Die vorgesehene Nachnutzungskonzeption, getragen durch die jeweilige Kommune, ist es, die einen Bebauungsplan (B-Plan) zur Konversion aus rechtlicher Sicht begründet. (vgl. Koch 2012: 144)

„Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB), so die Ausführung des zitierten Paragraphen, die auf direktem Wege auf das sog. Erforderlichkeitsprinzip der Umsetzung der Planvorstellungen einer Kommune abzielt. (vgl. Dieterich-Buchwald et al. 1994: 19; Koch 2012: 171) Die Aufstellung des B-Plans obliegt nach § 2 Abs. 1 BauGB allein der kommunalen Eigenverantwortung³⁴. (vgl. Fickert: 1997: 3) Dabei ist ein Erfordernis zur Fassung des Aufstellungsbeschlusses nicht automatisch mit dem Abzug von Militärtruppen

³³ Jacoby verweist im Zusammenhang mit der Änderung eines Flächennutzungsplans als Basis der Erarbeitung eines Bebauungsplanes darauf, dass in einigen Gemeinden, in Abhängigkeit zur Lage einer Konversionsfläche, auch interkommunale Kooperationen erfolgen können, sie sich unter anderem in einem gemeinsamen Flächennutzungsplan widerspiegeln können. (Jacoby 2011: 77f; siehe auch BMVBS 2013: 52)

³⁴ BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – 4 C 105.66 -, BVerwGE 34, 301

gegeben. Auch die oft bestehende Großflächigkeit des freiwerdenden Areals ruft nicht zwangsläufig eine Erforderlichkeit hervor. Der Aufstellungsbeschluss allein aus den genannten Gründen heraus würde vielmehr zu einer Unzulässigkeit des Planwerks führen. (vgl. Koch 2012: 172, 174) Ergänzt werden die Gründe, die nicht unmittelbar zu einem Aufstellungserfordernis führen, durch die Fassung eines Aufstellungsbeschlusses für eine militärische Fläche, deren Freiwerden augenscheinlich noch nicht erkennbar oder angekündigt ist. Diese langwierige Absicherung einer Liegenschaft ist im Sinne einer Vorratsplanung, auch als sog. Negativplanung auslegbar, unzulässig. (vgl. ebd.: 172)

Der Tatbestand der Erforderlichkeit des B-Plans ist im Rahmen der Konversion dagegen immer dann erfüllt, wenn dieser dazu dient, ein im Vorgang des Truppenabzugs erarbeitetes Konzept planungsrechtlich abzusichern. Die Einleitung des formellen Verfahrens ist dagegen erst mit der Ankündigung des in absehbarer Zeit bevorstehenden Abzugs der Truppen rechtsicher. (vgl. BMVBS 2013: 24; Bunzel et al. 2012: 12; Jacoby 2011: 90; Koch 2012: 172, 174) Im direkten Bezug zur Herausforderung, die der realen Größe der freiwerdenden Liegenschaft beiwohnt, ist die Erforderlichkeit nicht verallgemeinerbar, sondern entstammt einer einzelfallbezogenen Herleitung. Im Zuge einer bei der Konversion regelmäßig positiv beschiedenen Einzelfallbewertung liegt der Ursprung der Einordnung vornehmlich in der zuvor bestehenden Unzugänglichkeit und dem daraus resultierenden Entzug aus der kommunalen Handlungshoheit. In diesem Sinne entwickelte sich das Areal frei von städtischen Vorstellungen, insbesondere in städtischen Lagen damit sogar zu einer Art stadträumlichem Fremdkörper, der nunmehr „durch ein ordnungsgemäßes Bauleitplanverfahren in die Umwelt eingefügt“ (Fickert: 1997: 7) werden muss. (vgl. Fickert: 1997: 7)

Die Einleitung des Verfahrens beginnt mit der Fassung eines förmlichen Aufstellungsbeschlusses durch die Kommune. (vgl. Hoppe et al. 2010: 114) Aufgrund der absehbaren Erforderlichkeit, die im direkten Bezug zur Bekanntgabe der bevorstehenden Truppenabzüge stehen, kann der Beschluss gleichzeitig mit dem Zeitpunkt der Bekanntgabe erfolgen. (vgl. Ehlert et al. 2006: 97; Jacoby 2011: 19) Basierend auf den in der Präkonversionsphase erstellten Vorplanungen können die inhaltlichen Ausführungen bereits deutlich vorangetrieben werden. Der Satzungsbeschluss als Sicherung des rechtlichen Charakters eines Bebauungsplanes i.S.d. § 10 Abs. 1 BauGB stellt den Schlusspunkt des formellen Verfahrens dar. Bebauungspläne können sich jedoch nicht dem übergeordneten Recht der Fachplanung oder dem fachplanungsähnlichen Rechtscharakter der militärischen Flächennutzung überordnen. So bedarf es zunächst der formellen Aufgabe der Militärnutzung, was durch den beschriebenen hoheitlichen Akt der Freigabeerklärung einer Liegenschaft erfolgt. Erst im Anschluss an diesen Schritt kann ein Bebauungsplan als Satzung beschlossen werden. (vgl. BMVBS 2013: 25; Koch 2012: 102) In der Theorie können durch das Nebeneinander von erfolgreicher Fortführung des Verfahrens und der Räumung der Liegenschaft deutliche Zeitersparnisse erzielt werden. In der Praxis sind diese ‚Erfolge‘ dagegen nur selten zu generieren, da der Prozess der Nachnutzungsfindung und die diesen inhärenten Abstimmungsprozessen entsprechend zeiteinnehmend sind. Abhilfe kann hier die Option leisten, größere Liegenschaften mit mehreren Teilbebauungsplänen

zu überplanen, um so durch die Unterteilung eine zeitnahe Planungssicherheit zu erzeugen. (vgl. BMVBS 2013: 57; Jacoby 2011: 72)

Im Rahmen der Anwendung des Instruments des B-Plans treten neben die allein planungsrechtlichen Festsetzungen auch die weiteren zu beachtenden Regelungen, die sich unter anderem aus der Lage und den liegenschaftsbezogenen Gegebenheiten herleiten. So rücken vornehmlich naturrechtliche Bestimmungen immer wieder ins Blickfeld, wodurch die Frage auftritt, inwieweit die Ausführungen eines Bebauungsplanes in potenzielle oder vorhandene Schutzgebiete einwirken können und dürfen. (vgl. Jacoby 2011: 84)

Des Weiteren tritt die Umwelt- und Artenschutzprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB in den Fokus. Deren augenscheinlicher Schwerpunkt sollte vor allem auf der Betrachtung des Bodens, des Grundwassers sowie der Tier- und Pflanzenwelt, also der biologischen Vielfalt insgesamt, liegen. (vgl. BMVBS 2013: 58) Aus deren Ergebnissen können sich einige weitere im Bebauungsplanverfahren zu beachtende Determinanten ergeben. Dazu zählen insbesondere die in § 1a Abs. 3 BauGB normierten Ausgleichsmaßnahmen gegenüber den im Planwerk festgesetzten Eingriffen in den vorhandenen Naturhaushalt. (vgl. Jacoby 2011: 84)

Die Durchführung der Umwelt- und Artenschutzprüfung benötigt zur korrekten Ergebnisherleitung einen zeitlichen Vorlauf, der es erlaubt, umfangreiche Voruntersuchungen durchführen zu können. Dabei kann sich der zeitliche Rahmen gerade im Zuge der Beurteilung von Konversionsflächen im Vergleich zu ‚normalen‘ Bebauungsplanverfahren teils deutlich ausweiten. Hervorzuheben ist, dass die Unzugänglichkeit militärischer Flächen eine kontinuierliche Beobachtung der naturräumlichen Entwicklung in diesem Bereich unmöglich macht. Die vorhandenen Gegebenheiten müssen bei einem Abzug der Truppen von Grund auf neu erhoben und bewertet werden. Insgesamt ist die Erstellung der notwendigen Prüfungen damit erst im Anschluss an den Freizug einer Liegenschaft möglich. Unter Umständen können die Ergebnisse alsdann noch Veränderungen in der zuvor erstellten Planung nach sich ziehen. (vgl. ebd.: 84)

Der Bebauungsplan stellt zusammenfassend das in vielen Fällen geeignetste Instrument zur Sicherung und Vollziehung der zuvor erarbeiteten Entwicklungsabsichten dar. Die Option der Aufteilung einer Liegenschaft in mehrere Teilbebauungspläne offeriert dazu weitere Flexibilität.

In Bezug zu den auftretenden Akteuren bietet sich die Wahl des Bebauungsplanes an, da hier zwangsläufig neben den informellen Beteiligungen auch die vorgegebenen Verfahrensschritte der §§ 3 und 4 BauGB einspielen.

3.2.3 Die Konversion im unbeplanten Innenbereich

Die Zuordnung einer Konversionsfläche unter die Bestimmungen des § 34 BauGB erfolgt in der Praxis nur höchst selten. Zwar handelt es sich fortwährend um eine Einzelfallentscheidung und kann somit in ihrer Zuordnung pauschaliert werden, dennoch sind die einzuhaltenden Parameter auf Konversionsflächen zumeist nicht zutreffend. (vgl. Dieterich-Buchwald et al. 1994: 20f; Koch 2012: 103; Muckel 2010: 90f)

Bei der Bewertung zugunsten des § 34 BauGB muss sich eine Fläche innerhalb eines „im Zusammenhang bebauten Ortsteil(s)“ (§ 34 Abs. 1 BauGB) befinden. Dazu sollte das Areal von geringer Größe und von der sie umgebenden Bebauung geprägt sein. Letztere Eigenschaft ist in Bezug auf Vorhaben auf ehemaligen militärischen Flächen dahingehend auszulegen, dass eine Prägung durch die noch bestehenden Bauten sicher gegeben ist. (vgl. BMVBS 2013: 55f; FaKo StBau 2002: 13) Weiterhin ist zu prüfen, inwieweit die Kommune in ihrem übergreifenden Plankonzept beabsichtigt, diese Bauten auch künftig zu nutzen oder möglicherweise zu entfernen. Der Rückbau bestehender Gebäude kann unter Umständen zu einer signifikanten Veränderung der umgebenen Bebauung führen und über diesen Pfad eine Beurteilung nach § 34 BauGB zu einer negativen Bescheidung nach sich ziehen. Wichtig ist dabei der tatsächliche Rückbau der nunmehr bauordnungsrechtlich ohne Bestandsschutz vorhandenen Gebäude. Nach einem Urteil des BVerwG vom 17.05.2002³⁵ sind Grundstücke im Umkehrschluss nicht automatisch als unbebaute Areale einzustufen, wenn der bauordnungsrechtliche Bestandsschutz der vorhandenen Gebäude entfällt. (vgl. FaKo StBau 2002: 14)

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass eine Beurteilung von militärischen Liegenschaften als Areale i.S.d. § 34 BauGB aufgrund der in der Praxis häufig auftretenden Flächeneigenschaften als absolute Ausnahme einzuordnen sind. (vgl. BMVBS 2013: 57)

3.2.4 Die Konversion im Außenbereich

Im Gegensatz zur Anwendung des § 34 BauGB als Synonym für die Behandlung von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich kommt den inhaltlichen Anwendungsvoraussetzungen des § 35 BauGB im Zuge der Konversion eine weitaus höhere Bedeutung zu. Begründet ist diese Ansicht in der oftmaligen Aufgabe großflächiger Liegenschaften, die in Zeiten der militärischen Nutzung als Flughäfen, Truppenübungsplätze oder vergleichbaren Einrichtungen genutzt wurden. Die Großflächigkeit in Verbindung mit der peripheren Lage stellen die Kommune insofern vor Herausforderungen, als dass eine direkte Einbindung in die gesamtstädtische Entwicklung schwerlich möglich ist. (vgl. BMVBS 2013: 56; Dieterich-Buchwald et al. 1994: 22f; FaKo StBau 2002: 13; Koch 2012: 104)

Die notwendige Einstufung einer Liegenschaft unter die Regelungen des § 35 BauGB setzt für die Beurteilung von Vorhaben in diesem Bereich gänzlich andere Maßstäbe als für die zuvor erörterten Status. Vorhaben im Außenbereich sind auch auf einst militärischen Arealen i.S.d. § 35 Abs. 1 und 2 BauGB nur dann zulässig, wenn sie den in Abs. 3 benannten öffentlichen Belangen nicht entgegenstehen. Die vollumfängliche Vorhabenlegitimation scheidet häufig schon am in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB genannten Belang des Naturschutzes oder der Landespflege. Auch unter diesem Punkt aufgezählte Denkmalschutzaspekte können einem Vorhaben widersprechen. Hinderungsgründe stellen vor allem zeitlich hochwertig entwickelte Naturbereiche auf solchen peripher gelegenen Arealen dar. (vgl. BMVBS 2013: 56) In diesem

³⁵ BVerwG, Urt. v. 17.05.2002 – 4 C6.01 -, ZfBR 2002, 801

Kontext ist darauf hinzuweisen, dass im Falle einer Existenz ‚kleiner‘ Anteile von Wohnbebauung auf dem Areal ebenfalls eine Funktionslosigkeit der Nutzung eintritt, da diese über das Planungsrecht nunmehr als Fremdkörper einzustufen sind. (vgl. FaKo StBau 2002: 14)

Beim Verbleib der naturräumlichen Thematik im Zusammenhang mit dem Umgang peripherer Bereiche kann im Gegensatz zur baulichen Entwicklung auch eine naturbegünstigende Entwicklungslinie verfolgt werden. Neben dem als marginalen Schritt zu kategorisierenden Rückbau vorhandener, aber nicht mehr dem Bestandsschutz unterliegender Gebäude, können etwa mit der Unterstellung einer Liegenschaft unter die Regelungen des Landschafts- oder Naturschutzrechts auch deutlich prägnantere Maßnahmen zur natürlichen Fortentwicklung des Gebietes unternommen werden. (vgl. FaKo StBau 2002: 5f; siehe auch Bunzel et al. 2012)

Zusammenfassend ist auch für die Einordnung von Konversionsflächen in den Außenbereich darzulegen, dass die Kommune beim Anliegen einer zielgerichteten städtebaulichen Entwicklung auf das Instrument des Bebauungsplanes zurückgreifen muss. Außenbereichsflächen unterliegen im Zuge der Konversion einer hohen Entwicklungshürde, die sich etwa durch naturräumliche Belange auszeichnen und als solche mindestens zu berücksichtigen sind. Insgesamt bieten sich solche Gebiete an, um sie in den sie umgebenden Freiraum in höchstmöglicher Qualität zurückzuführen. Im Falle eines durch marktmanente Nachfragen bestehenden Entwicklungsdrucks sind die Belange der Natur bereits mit der gesetzlichen Vorgabe der Eingriffs- und Ausgleichregelung in Einklang zu bringen.

3.3 Die Zwischennutzung als Hilfoption im Konversionsprozess

Der Abzug von Militärtruppen kann trotz vorheriger Ankündigung und anlaufender Planungen zu einer zwischenzeitlichen Nicht-Nutzung der Fläche führen. Dieser nutzungsspezifische Leerlauf beinhaltet gleichzeitig den Leerstand der auf dem Areal befindlichen Gebäude. Um der mit dieser Zeitspanne möglicherweise einhergehenden Entwicklung hin zu einem städtebaulichen Missstand entgegenzuwirken, bietet sich die Zwischennutzung als Vorgehensweise des Städtebaus an, mit der die Zeitspanne zwischen der Aufgabe bestehender und der Einrichtung neuer Nutzungen kurzfristig überbrückt werden kann. (vgl. BBR 2004: 4; FaKo StBau 2002: 15; Kohoutek et al. 2006: 25) Wie bereits der Wortlaut ‚zwischen‘ vermittelt, handelt es sich bei dieser Nutzungsform immer um „zeitlich befristete Nutzungen“ (Website ZNA Wuppertal), deren Dauer sich an der Nachfrage nach einer dauerhaften Folgenutzung orientiert. (vgl. Temel 2006: 59)

Elementare Eigenschaften einer temporären Nutzung sind der Verzicht auf einen Eigentümerwechsel sowie die ausbleibende Erforderlichkeit zur Änderung der planungsrechtlichen Voraussetzungen bezüglich des betreffenden Areals. (vgl. BBR 2004: 4) Aufbauend auf diesen Voraussetzungen definiert das *BBR* Zwischennutzungen als „Formen der Gestaltung und Nutzung auf brachgefallenen Flächen [...], die ohne Wechsel des Eigentümers und Änderung des Planungsrechts Optionen für eine zukünftige Bebauung offen lassen und bis dahin [...] einen städtebaulichen Missstand dämpfen [...]“ (BBR 2004: 4).

In Verbindung mit Zwischennutzungen auf Konversionsflächen stellt sich die Frage, warum eine Zwischennutzung als solche generell zu den städtebaulichen Instrumenten zählt und welchen Zweck sie dabei ausfüllt. Basierend auf der zuvor aufgestellten Definition lässt sich folgende Ursachen-Wirkung-Kette aufstellen: Infolge der Truppenabzüge und der darauf bezogenen Folgeerscheinung einer zunächst ungenutzten Fläche mit leerstehenden Gebäuden sind besonders jene Städte im Fokus, die über gleich mehrere freiwerdende Militärflächen verfügen und nicht immer eine direkte Folgenutzung für alle Areale in Aussicht haben. In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass sich die Flächen und Leerstände zu negativ stadtbildprägenden Missständen manifestieren, denen entgegenzuwirken ist. Allerdings kann der Festsetzung von Missständen auch präventiv Einhalt geboten werden. Zu diesem Zwecke erscheint die Installation diverser Zwischennutzungen als durchaus sinnvolles Mittel. Zwar eignet sich nicht jedes Areal gleichzeitig auch als Ort temporärer Nutzungen, allerdings kann eine Abwärtsspirale, die sich infolge von Leerstandsentwicklungen beispielsweise auf ein Quartier oder einen ganzen Stadtteil bezieht, durchaus effektiv eingedämmt werden. Dabei dienen sie in vielen Fällen als einzige Möglichkeit, das öffentliche Leben von Quartieren oder Stadtteilen zeitweise aufrechtzuerhalten, da die entsprechenden Flächen mangels Nachfrage nicht rentabel zu nutzen sind. (vgl. Overmeyer 2005: 341)

Neben der Aufwertung der vorhandenen Strukturen hat die temporäre Nutzung auch einen ökonomischen Hintergrund. Gesamtheitlich auf die Entwicklung von Städten betrachtet, sind Zwischennutzungen immer schon Teil der klassischen Marktwirtschaft gewesen. Im fortschreitenden Verlauf der Zeit werden immer wieder alte Nutzungen durch neue, rentablere Nutzungen ersetzt. (vgl. Arlt 2006: 41) Temporäre Nutzungen unterscheiden sich zwar primär durch die festgesetzten Laufzeiten von länger anhaltenden und somit als dauerhaft zu bezeichnenden Nutzungen, allerdings kann mit der Einführung kurzweiliger Verwertungen städtebaulicher Missstände auch schneller auf Veränderungen im Stadtgefüge reagiert werden. (vgl. Arlt 2006: 41; BBR 2004: 107) Zwischennutzungen, die sich als Reaktion auf genannte Veränderungen ergeben, werden in vielen Fällen dazu genutzt, mittels Einführungen bisher nicht vorhandener Nischenökonomien neue Perspektiven im Nutzungsgefüge einer Stadt aufzuzeigen. Bei ausreichender Rentabilität und konstanter Nachfrage werden so durchaus neue Perspektiven für potenzielle, dauerhafte Nachnutzer aufgezeigt werden. (vgl. BBR 2004: 107; Kohoutek et al. 2006: 32)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Zwischennutzungen der Eindämmung aufkommender Missstände im Stadtgefüge dienen und mit den durch sie eingeführten Nutzungen auch Potenziale für nachfolgende Dauernutzer präsentiert werden. Hierbei ist allerdings wichtig, wie die Bedingungen der beteiligten Akteure ausgehandelt sind.

Teil C

**Urban Governance und akteurzentrierter
Institutionalismus im Konversionsprozess**

4. Die planungstheoretische Grundlage

Die Stadtentwicklung ist ein fortlaufender und zugleich omnipräsenter Prozess. Ganz gleich welche Prognosen oder Szenarien für die weitere Handlungsorientierung zu Rate gezogen werden, die daraus abzuleitenden Schritte und ihre Wirkweisen erfolgen bereits per Definition immer zukunftsorientiert. Gemein ist jedweden Prognosen dabei, dass sie auf Annahmen über das potenzielle Verhalten unterschiedlichster Akteure beruhen. Dies kann in Bezug zum Wohnungsmarkt etwa die Wahl des Wohnstandortes, der Frage nach präferierter Miet- und Eigentumsnutzung bis hin zu Aspekten der gewählten Wohnungsgröße sein. Für den Bereich der verkehrlichen Entwicklung basieren Prognosedaten ebenso auf solchen akteurabhängigen Parametern. So handelt es sich etwa um die Entscheidung zugunsten eines Verkehrsmittels, die Häufigkeit des Ortswechsels oder die Wahl der genutzten Strecken. Diese Vielfalt der zu berücksichtigenden Aspekte betont im Kern die Maßgabe, dass Akteure, bewusst oder unbewusst, die Stadtentwicklung durch ihr Handeln beeinflussen. Unterschiedliche Teilsegmente der Entwicklung werden dabei durch ebenso differente Akteurgruppen geprägt. Das hier im Zentrum stehende Segment der Konversion ehemals militärisch genutzter Flächen basiert folgerichtig ebenso auf den Handlungen differenter Akteure.

Die Vielzahl der Beteiligten erzeugt weitergehend auch eine divergierende Zahl von Erwartungen, Zielvorstellungen und zu berücksichtigenden Belangen. Vor diesem Hintergrund sind alle Akteurbedarfe im Prozess der Findung und Etablierung einer konsensgestützten Nachnutzung der Flächen zu akquirieren und zielführend zu lenken. Um diesem Vorhaben gerecht werden zu können, ist im Weiteren die analytische Perspektive von Urban Governance in Verbindung mit dem Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus als kombinierter Steuerungsansatz heranzuziehen.

4.1 Die Perspektive von Urban Governance

Im Vorfeld einer Identifikation des spezifischen Blickwinkels von Urban Governance als Form der grundlegenden Governance-Perspektive ist zunächst der letztgenannte Terminus in den Fokus der definitorischen Abhandlung zu stellen.

4.1.1 Der Governance-Begriff

Der Begriff von Governance entstammt in seiner modernen Auslegung den weitreichenden Anforderungen der heutigen Zeit. Nach *Benz und Dose* ist diese Wortschöpfung, respektive deren Übernahme in die deutsche Fachsprache, die erfolgte Reaktion auf einen fortlaufenden Wandel der allumgebenden Realität und deren weiterer Interpretation. Die stetigen Veränderungen betreffen umfassend gleichzeitig alle Bereiche von Staat, Wirtschaft und ziviler Gesellschaft und erfolgen von der lokalen über die nationale bis hin zur internationalen auf jedweder Handlungsebene. Die im Resultat hervorgehenden Auswirkungen manifestieren sich in den ebenenspezifischen, bereichsangehörigen Institutionen, aber auch in den von ihnen jeweilig

angewandten Verfahrensabläufen. (vgl. Benz 2005: 407; Benz et al. 2010a: 15) Zudem erzeugen die sich verändernden übergeordneten Rahmenbedingungen neue Aufgaben- und Rollenverteilungen für die beteiligten Akteure. (vgl. Reiß-Schmidt 2006: 150) Die erfolgende Ablösung bis dato herangezogener Steuerungssysteme durch jenes der Governance-Perspektive ist also ein mehr als deutlicher Hinweis darauf, „dass alte Konzepte nicht mehr völlig überzeugen“ (Benz et al. 2010a: 15). (vgl. Benz 2005: 404)

In Bezug auf neue Steuerungssysteme sind primär die fortlaufende Vermischung von Staat und Gesellschaft sowie die Zunahme von mehrebenenbezogenen Abhängigkeitsverflechtungen bei Entscheidungsfindungen als Gründe aufzuführen. Sie lassen die bisher vorzufindenden Formen von Handlungslenkungen über eine monopolistische Entscheidungsinstanz (Government) folglich als überholt erscheinen. (vgl. Benz et al. 2010a: 15) Hier vollzieht sich die merkliche Aufweichung der ehemals starren Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft durch eine beiderseitige Annäherung und Schaffung wechselseitiger Abhängigkeiten. Die Gesellschaft etwa ist trotz aller Veränderungen weiterhin an die übergeordneten Entscheidungen des Staates gebunden. In der neueren Entwicklung erheben sich jedoch bei bevorstehenden Entscheidungen zu Ungunsten sozialer Teilgruppen zunehmend Widerstände seitens der Gesellschaft. In der Folge ist der Staat wiederum bemüht, gesellschaftliche Ressourcen und Know-how zu akquirieren, um Entscheidungen sowohl transparenter als auch im Sinne eines weitestgehend möglichen Gesamtkonsenses zu treffen. (vgl. ebd.: 16)

Diesen fortlaufenden Wandel in der Steuerung gesellschaftspolitischer Prozesse ergänzend unterliegt die Handlungsfähigkeit zunehmend mehrebenen umfassenden Verflechtungen, die sich darin manifestieren, dass auf dem Weg zur Letztentscheidung mehrere in Abhängigkeit zueinander stehende Ebenen beteiligt sind. Diese Verflechtungen führen zuweilen aber auch zu erheblichen Verzögerungen bei der Gesamtentscheidung und der Fortführung eines Gesamtprozesses. (vgl. ebd.: 16)

Der komplexe Begriff von Governance als ‚neuer‘ Form der Steuerung hat seinen terminologischen und inhaltlichen Ursprung allerdings nicht erst in der neueren Zeit. Er wurde bereits vormals im Rahmen unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen verwendet. Um sich der Komplexität des Terminus zu nähern, erfolgt neben der Betrachtung seiner historischen Entwicklung auch die Betonung des im Rahmen der Forschungsarbeit vorherrschenden Begriffsverständnisses.

4.1.2 Die historische Entwicklung von Governance

Der erste Schritt auf dem Weg zur Definitionsfindung ist die Übersetzung des aus dem englischen stammenden Begriffs von Governance. Hier erfolgt eine Gleichsetzung mit den deutschen Substantiven von Steuerungs-, Führungs- und Regierungshandeln, aber auch mit Koordination und Lenkung (vgl. Website Dictionary). Bereits die Vielzahl der aus der Übersetzung hervorgehenden Inhalte und deren weites Maß der Auslegbarkeit machen die Einschränkung auf eine allgemeingültige Übersetzung unmöglich.

Ähnlich der vorgenommenen Übersetzung ist auch die historisch bedingte Ambiguität der Begrifflichkeit einer breiten Spanne unterworfen. So liegt der Ursprung des Governance-Begriffs wohl in der Institutionenökonomie. Bereits 1937 kam *Ronald Coase* im Rahmen einer Untersuchung über wirtschaftliche Transaktionskosten zu dem Ergebnis, dass nicht allein der ökonomische Markt effiziente Wirtschaftstransaktionen erzeugt, sondern insbesondere auch die Aufbaustruktur und Organisationen einzelner Unternehmen diese Effizienzraten nach sich ziehen. (vgl. Benz 2005: 405; Benz et al. 2010a: 17; Schimank 2007: 33) Letztendlich sind es seinem Ergebnis nach sogar gerade Unternehmen, die für die potenzielle Minimierung von Transaktionskosten verantwortlich gemacht werden können. (vgl. Benz et al. 2010a: 17)

Die Resultate von *Coase* zum Anlass genommen, nahm *Oliver Williamson* die Forschung zu diesem Thema 1985 wieder auf und begründete in diesem Zuge die sog. Institutionenökonomie, bei der „verschiedene Modi der Handlungskoordination unterschieden“ (ebd.: 17f) werden. (vgl. ebd.: 17f) Bei diesen Koordinationsformen handelt es sich seinem Vernehmen nach um Märkte, Firmen, Hybridformen und Bürokratie. Die jeweilige Wahl eines Modus steht *Williamson* nach in direkter Abhängigkeit zum vorliegenden Einzelfall, bei der die Zielstellung lautet, die Transaktionskosten möglichst gering zu halten. (vgl. ebd.: 18) So stehen dann auch die Herausbildung unterschiedlicher Handlungsmodi und deren fallspezifische Wahl der Anwendung im Zentrum der sich hieraus ergebenden Governance-Definition. *Williamson* betont, dass „die Aufgabe der Governance in der Wirksamkeitsbeurteilung alternativer Organisationsformen liegt. Inhaltlich geht es darum, über Governance-Mechanismen eine gute Anordnung der Modi zu erzeugen. Eine Governance-Struktur ist daher sinnvollerweise als institutioneller Rahmen zu sehen, über den die Integrität einer Transaktion oder verwandter Transaktionen bestimmt wird“³⁶ (ebd.: 18 nach *Williamson* 1996: 11).

Im weiteren Entwicklungsverlauf wurden die Grundinhalte der Governance-Definition auf andere Wissenschaftszweige übertragen. Hierbei lag der Fokus vornehmlich auf Verbänden und Netzwerken sowie der expliziten Herausstellung der jeweiligen Vor- und Nachteile dieser Typologien. Im Besonderen treten *Streeck und Schmitter* hervor, die sich mit den Modellen der sozialen Ordnung auseinandersetzen. Im Zuge dessen werden den ihrer Ansicht nach bedeutendsten Ordnungsmustern spezifische Eigenschaften als Alleinstellungsmerkmale zugeschrieben. Im Konkreten handelt es sich um nachfolgende Ordnungsmuster mit ihren jeweiligen Leitprinzipien. (vgl. Benz et al. 2010a: 18)

Das übergeordnete Ziel der beiden Forscher lag vor allem auf der „deskriptiv-analytischen Erfassung“ (ebd.: 19) der jeweiligen Modelleigenschaften unter besonderer Hervorhebung der Durchsetzungsmöglichkeit akteurspezifischer Interessen innerhalb eines jeweiligen Modells. Zudem kamen sie zu der Erkenntnis, dass die Anwendung der sozialen Ordnungsmodelle unter differenten Rahmenbedingungen unterschiedliche Folgewirkungen mit sich ziehen. Zu die-

³⁶ Originalzitat: „Governance is also an exercise in assessing the efficacy of alternative modes of organization. The object is to effect good order through mechanisms of governance. A governance structure is thus usefully thought as an institutional framework in which the integrity of a transaction, or related set of transactions, is decided.“

sem Ergebnis kommen auch die Forscher *Hollingsworth und Lindberg* und ergänzen die Erkenntnis um den Aspekt, dass die bestehenden Governance-Mechanismen je nach vorherrschenden Rahmenbedingungen kombiniert werden können. (vgl. ebd.: 20)

TK 6: Ordnungsmodell zu Leitprinzip

Ordnungsmodell	→	Leitprinzip
Markt	→	Wettbewerb
Gemeinschaft	→	(spontane) Solidarität
Staat	→	hierarchische Kontrolle
Verband (Netzwerk)	→	inter- und intraorganisatorische Konzentrierung

Quelle: Streeck et al. 1985: 1f

In der Policy-Forschung wird die bereits dargestellte Ausgangssituation im Sinne aktueller Entwicklungen dann wieder aufgegriffen. Innerhalb dieses Forschungszweigs entsteht das Ergebnis, dass die steigende Komplexität der gesellschaftlichen Aufgaben dazu führt, dass die Durchschlagskraft des Staates mit seinem governmentalen Mechanismus der hierarchischen Kontrolle wahrnehmbar sinkt. (vgl. Benz et al. 2010a: 20f) In der Folge sind der Staat und seine Verwaltung zunehmend darauf angewiesen, Unterstützung durch weitere, öffentliche und private Akteure einzuholen. Dieser Umstand führt dazu, dass der ursprünglichen Rolle des Staates nunmehr ein neues Verständnis zuzuweisen ist. Durch die Integration externer Kräfte ist es am Staat, die Interdependenzen zwischen sich und den weiteren Akteuren als eine Art Manager zu ordnen und in „komplexen institutionellen Arrangements“ (Benz 2005: 405) aufeinander abzustimmen. Governance ist in diesem Sinne vornehmlich als eine Form des Regierens abseits des direkten governmentalen Staatseinflusses zu sehen, sodass sie ihr Verständnis in der Policy-Forschung insbesondere aus der Selbstorganisation sowie der Netzwerkbildung als Ordnungsmodell zieht. (vgl. Benz et al. 2010a: 21)

Zuletzt wird Governance in neuester Zeit in der Regierungslehre und der Verwaltungswissenschaft verwendet und steht hier für die „Steuerung und Koordinierung“ (Benz et al. 2010a: 22), die als „die zentralen Funktionen des Regierens“ (ebd.: 22) fungieren. (vgl. ebd.: 22) Steuerung und Koordinierung wurden bereits in mehrfachen Auslegungen der Perspektive angeführt. Im Falle dieses Wissenschaftszweiges erfolgt ergo eine Rückkoppelung auf die Inhalte der ursprünglichen Übersetzung.

Unter den Prämissen von Regierungslehre und Verwaltungswissenschaft sind diese über Governance aber anderen Bedingungen, etwa in Bezug auf anzuwendende Verfahren, unterlegen. In vereinfachter Version können die vorliegenden Grobkonstellationen insofern wie folgt dargestellt werden: Im Sinne der Governance-Perspektive und vor dem Hintergrund sich verändernder gesamtgesellschaftlicher Strukturen zieht es die Steuerung und Koordinierung heute weg von vertikalen, dafür in zunehmenden Maße hin zu horizontalen Verflechtungen staatlicher, zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure. (vgl. ebd.: 22) Auf Basis der Erkenntnis, dass Steuerung und Koordinierung in horizontalen Verflechtungen über mehrere Mechanismen erfolgen können, ist es im Ansehen einer gezielten Anwendung der beiden Termini daran, „die vielfältigen Potenziale verschiedener Modi in ihrer Kombination“ (ebd.: 23) auszuschöpfen. (vgl. ebd.: 23)

4.1.3 Die Anwendung von Governance innerhalb der Forschungsarbeit

Gleichwohl der Governance-Begriff in Theorie und Praxis sehr vielseitig angewandter Terminus ist, ist eine handfeste Definition als allgemeingültig inhaltliche Bestimmung in der Literatur nur schwerlich auszumachen. (vgl. Benz 2005: 405; Benz et al. 2007: 9; Mayntz 2010: 38) Dies begründet sich mitunter durch das breite Feld, in dem der Begriff angewandt wird und in unterschiedlichen Fachdisziplinen durch ebenso differente Kernelemente geprägt ist.

Trotz oder gerade weil aufgrund der historisch bedingten weiten Verbreitung des Begriffs eine Verallgemeinerung nahezu unmöglich erscheint, ist im Folgenden eine für diese Arbeit maßgebende Auffassung zu bestimmen. Vor dem Hintergrund des übergeordneten Forschungsziels in Bezug auf die Rolle der Akteure im Konversionsprozess ist die zu erarbeitende Anwendungsprämisse dabei vor allem auf diesen Forschungszweig hin zu orientieren.

Lindemann sieht im Terminus Governance „eine Praxis des Regierens, die durch das Prozesshafte von Entscheidungen und Beteiligung verschiedener Akteure aus dem staatlichen und nichtstaatlichen Bereich bei der Regelung gesellschaftlicher Angelegenheiten gekennzeichnet ist“ (Lindemann 2014: 57). Diese Zusammenfassung der wesentlichen Kernelemente trifft in ihrer inhaltlichen Auslegung zwar zu, bedarf im Weiteren jedoch einer tiefergehenden Auseinandersetzung.

Wie in vielen anderen Bereichen erfolgen auch heutige Stadtentwicklungsprozesse nicht über die Entscheidungsmonopolisierung einer zentralen Instanz, deren Umsetzung alsdann durch untergeordnete Akteure zu vollziehen ist. Das Modell von top-down-Hierarchien, das dem Government als klassischem Handlungsmodell zugeschrieben wird, ist heute weitestgehend überholt. Dem ausschlaggebenden Argument für die Ablösung der übergeordneten Steuerungsform liegt die Erkenntnis zugrunde, dass ein zielgerichteter Umgang mit auftretenden Kollektivproblemen nicht allein über bestehende hierarchische Strukturen erfolgen kann. Die Ablösung basiert ferner auf den heutigen diversifizierten gesellschaftlichen Strukturen, denen durch den Ansatz der Governance-Perspektive in einem deutlich besseren, weil effektiveren Maße Genüge geleistet werden kann. (vgl. Benz 2005: 405; Benz et al. 2007: 9; Selle 2012: 42, 44f)

Selle beschreibt Governance in ihrer Abgrenzung zur bisher bestehenden Government-Anwendung damit, dass „viele entscheiden, viele handeln und welche Rolle ‚die Regierung‘ dabei spielt, ist nicht immer schon ausgemacht oder klar zu erkennen“ (Selle 2005: 115). Damit nimmt er das wesentliche Merkmal zur Unterscheidung der beiden Handlungsprämissen auf, indem eine übergeordnete Regierung als mögliche Letztentscheidungsinstanz zwar nicht gänzlich ausgenommen, mindestens aber in ihrer klaren Ausmachung deutlich beschränkt wird. „Das Handeln von Staat und Kommunen ist also lediglich Teil eines umfassenden Steuerungsprozesses, in dem es kein zentral lenkendes Subjekt gibt“ (ebd.: 115). Dieses Charakteristikum weiter herausarbeitend beschreibt *Benz*, dass die Heranziehung einer Letztentscheidungsinstanz im Rahmen der Governance-Perspektive erst dann zum Tragen kommt,

wenn die zuvor unternommenen Anstrengungen zur Akteurkoordination fehlgeschlagen sind. (vgl. Benz 2005: 405) Der Terminus der Letztentscheidung signalisiert dabei, dass die eigentlichen Inhalte der Koordination bereits „im Schatten formaler Institutionen“ (ebd.: 405) entwickelt wurden und eine Lösung aufgrund fehlender Einigung erzwungen werden muss. Ähnlich argumentieren auch *Knill et al.*, bei denen sich Governance bei ihrer Anwendung vor allem, aber eben nicht ausschließlich, auf die nicht-hierarchischen Koordinationsformen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren konzentriert. (vgl. Knill et al. 2015: 161)

Die reine Pauschaldifferenzierung durch die Zuordnung der vertikalen Steuerungsform im Sinne von Government gegenüber der horizontalen Steuerung der Governance greift somit also zu kurz. Auch der Governance sind noch Letztentscheidungskompetenzen inhärent. Die horizontale Grundsteuerung besteht aber prägenderweise darin, dass eine Auseinandersetzung mit vielen gleichrangigen Akteuren im Vordergrund steht (vgl. Selle 2012: 28). Governance lenkt *Mayntz* zufolge „die Aufmerksamkeit auf Strukturen und Prozesse der Regelung von gesellschaftlichen Sachverhalten bzw. die Lösung von als solchen anerkannten, das Gemeinwesen insgesamt betreffenden [...] Problemen“ (Mayntz 2010: 46). Auch nach *Benz et al.* umfasst sie alle „Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen [...] Akteuren, deren Handlungen [...] sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen“ (Benz et al. 2007: 9). (vgl. Benz et al. 2007: 9; Holtkamp 2007: 367f; Mayntz 2010: 47) Allerdings wird diese Ansicht im direkten Anschluss dadurch eingeschränkt, dass dieses Begriffsverständnis seiner Ansicht nach „nur unter bestimmten Bestimmungen und für bestimmte Probleme“ (Benz et al. 2007: 9) Gültigkeit erlangt. So besteht die begründete Gefahr der Pauschalisierung, Government als Inbegriff einer hierarchischen Steuerung und Governance im Umkehrschluss als Gegenbegriff im Sinne einer Hierarchiefreiheit zu sehen. Gerade Governance umfasst eine weit größere Spannweite von Steuerungsformen, die deutlich über die Hierarchieebene hinausgeht. So ist Governance vielmehr als Synonym für Koordinierungsformen interakteurlichen Handelns zu verstehen. Die Entscheidungskraft, die der Hierarchie zukommt, ist in der Governance-Perspektive also nicht ausgeschlossen. Vielmehr stellt sie eine Alternative neben weiteren Handlungsformen dar, sodass situationsbedingt zusätzlich heranzuziehende Interaktionsformen des Miteinanders neben jene der Hierarchie treten. (vgl. ebd.: 9, 13f)

Healey unterstützt den identifizierten Grundsatz von *Benz und Holtkamp*. Ihrer Ansicht nach beschreibt Governance „alle Formen kollektiven Handelns, wobei governmentale Steuerung durch Hierarchie allein ein Bestandteil ist“³⁷. (vgl. Selle 2016: 13 nach Healey 2012: 354)

Benz weiter folgend stützen sich Handlungen und Entscheidungen primär auf vielfache Interaktionen von Akteuren unterschiedlicher Ebenen. Governance steht somit für eine allgemeine Auseinandersetzung mit differenten Akteuren, Akteurkonstellationen sowie den sich ergebenden Interdependenzen. (vgl. Benz 2009: 13ff; Gawron 2010: 15) Im erweiterten Sinne umfasst Governance demnach alle Formen der sozialen Handlungskoordinationen in parteilicher Unabhängigkeit der jeweils agierenden Akteure aus Staat, Markt und Zivilgesellschaft. (vgl. Gawron 2010: 14; Holtkamp 2007: 368)

³⁷ Originalzitat: „I use the term ‚governance‘ here and elsewhere to refer to all forms of collective action, of which formal governance activity is one.“

In der Weiterführung der dargelegten Prägungsmerkmale charakterisiert sich die Governance-Perspektive zudem durch den Variantenreichtum der möglichen Kombinationen von Handlungsmodi. In Abhängigkeit zur übergeordneten Zielstellung ist so eine maximale Effektivität der Handlungskoordinationen zu erreichen. Gerade in Zeiten der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen erweist sich die hohe Flexibilitätsrate der Governance-Strukturen als große Stärke. Sie nimmt eine übergeordnete Dimension ein, die über akteurbezogene Interdependenzen das gesamtheitlich kollektive Handeln umfasst und damit, anders als zuvor geltende Bedingungen governmentaler Steuerungsformen, eine neue Sicht auf interakteurliche Bezüge herstellt. (vgl. Selle 2012: 42f)

Schimank setzt diesen Status voraus, um ihn im Weiteren dahingehend zu ergänzen, als dass die Governance-Perspektive eine analytische ist. (vgl. Schimank 2007: 29) Erst durch die Einnahme der objektiv-analytischen Betrachtungsebene „lassen sich Stadtentwicklungsprozesse differenziert beschreiben“ (Selle 2012 28). (vgl. Benz 2005: 406; Selle 2012: 28) Das kollektive Handeln unterschiedlicher Akteure fußt auf herauszustellenden wechselseitigen Einflüssen und Abhängigkeiten der Beteiligten, die zu Initiierungen und Verstärkungen eines gleichen Handlungsmusters führen. Diese Zweckbeziehungen, deren gegenseitige Ergänzung eine wichtige Prämisse des akteurbezogenen Miteinanders darstellt, führen dabei zur Herleitung unterschiedlicher Formen von Interdependenzen. (vgl. Benz 2005: 406; Schimank 2000: 10; Schimank 2007: 29; Selle 2012: 28, 43) Die kollektive Handlungsfähigkeit der unterschiedlichen Akteurformen bewegt sich zudem immer im Spannungsfeld zwischen der Angemessenheit von Handlungen und deren Folgerichtigkeit, die sich vor allem durch die handlungsleitenden institutionellen Prämissen ergibt³⁸. (vgl. Schimank et al. 2000: 14) Insgesamt steht Governance in direkter Beziehung zum Zusammenwirken von Einzelakteuren und Institutionen als akteurspezifische Zusammenschlüsse. Damit bezieht sie sich gleichzeitig auch auf die eigentlichen Verfahrensweisen der Akteurkoordination, die nicht selten in Kooperationen jedweder Art münden. (vgl. Benz 2005: 404)

Ebenso weist *Lindemann* auf die notwendige Unterscheidung zwischen dem normativen und dem analytischen Verständnis von Governance hin. Das normative Verständnis versucht, „bestimmte normative governance-Anforderungen“ (Lindemann 2014: 49) zu determinieren, während die analytische Auffassung des Terminus immer dann zur Anwendung kommt, wenn „vorfindliche Handlungslogiken“ (ebd.: 49) anhand konkreter Prozesse zu untersuchen sind. (vgl. ebd.: 49) Die vorgenommene Differenzierung unterstreicht die weitere Anwendung der analytischen Governance-Perspektive zur fundierten Analyse der Interaktionswirkungen der Akteure im Konversionsprozess.

Die Ansicht, Governance in der weiteren Arbeit als analytische Perspektive zu verwenden, um „kollektives Handeln und Entscheiden in komplexen institutionellen Strukturen“ (Benz et al. 2010b: 251) erfassen und begründen zu können, bietet darüber hinaus die Möglichkeit der

³⁸ siehe Kapitel 4.3 Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus

unmittelbaren Betrachtung. Diese erfolgt gleichwohl ohne direkten Einfluss auf die zu beobachtenden Arten der Interdependenzbewältigung von Akteuren im Konversionsprozess zu nehmen. (vgl. Benz et al. 2007: 15f; Benz et al. 2010a und b: 24, 251) Auf diesem Wege ist herauszustellen, zu welchen Graden sich differente Koordinationsformen und Kombination ebendieser eignen, um spezifische Problemlösungen bei der Interdependenzbewältigung herbeizuführen. (vgl. Benz et al. 2007: 16; Benz et al. 2010b: 251; Schimank 2007: 34)

Bereits mehrfach wurde angedeutet, dass Zusammenwirken und Verfahrensweisen von Koordinationsformen akteurspezifischer Handlungen mit sich zieht, dass der Fokus ebenso auf das breite „Spektrum von Möglichkeiten des koordinierten kollektiven Handelns“ (Benz et al. 2007: 14) zu lenken ist. (vgl. Benz 2005: 406; Benz et al. 2007: 14; Knill et al. 2015: 161) Ein solches Spektrum kooperativen Handelns ist über drei Ebenen zu vollziehen. Die unterste Ebene, die Governance-Mechanismen, dient dazu, die „Art und Weise, wie Handlungen zusammenwirken und koordiniert werden“ (Benz et al. 2010b: 251), zu betrachten. Mechanismen fungieren somit als Analyseinstrument für die sich ergebenden Prozessabläufe der Interaktionen. Aufgrund ihrer vorausgesetzten Fallkonstruktionen beschreiben sie ein in der Summe regelmäßig angelegtes und nachvollziehbar erzeugtes Ablaufmuster. (vgl. Benz et al. 2007: 14) Damit wird der Bezug zu infrage kommenden Handlungsweisen von Akteuren mit gewollten und ungewollten Interdependenzbewältigungen hergestellt. (vgl. Benz et al. 2010b: 251)

Die Zwischenebene der analytischen Perspektive wird über die Identifikation von sog. Governance-Formen konkretisiert. Formen stehen ihrerseits als Synonym für jedwede Interaktionsstrukturen zwischen unterschiedlich vielen Akteuren. (vgl. Benz et al. 2007: 14) Formen, so *Benz und Dose* weiter, sind gleichbedeutend mit den „Strukturen, in die kollektives Handeln eingebettet ist“ (Benz et al. 2010b: 251). Sie verweisen gleichsam auf Institutionen oder real bestehende Machtverhältnisse, die eine solche Einbettung mit sich ziehen. (vgl. ebd.: 251f) Neben der Form der Hierarchie existieren parallel auch die Interaktionsformen von Märkten, inklusive der Sonderform des politischen Wettbewerbs, Gemeinschaften und Organisationen. (vgl. Mayntz 2010: 37) *Holtkamp* ergänzt diese Liste durch die Form des Netzwerks. (vgl. Holtkamp 2007: 366)

Abschließend definiert sich die oberste Ebene über die heranzuziehenden Governance-Regime. Im Kern handelt es sich vornehmlich um „komplexe Verbindungen von ‚basalen‘ Governance-Formen und Mechanismen“ (Benz et al. 2010b: 252). Die obere Ebene gestaltet sich als deutlich realitätsnäher als die beiden bereits skizzierten. (vgl. Benz 2005: 406; Benz et al. 2010a und b: 25, 252, 266)

In Bezug zur Stadtentwicklung ist Governance nach Ansicht von *Hall und Pfeiffer* eine „vereinte Anstrengung von Seiten der Kommune, der Zivilgesellschaft und des privatwirtschaftlichen Sektors. [...] Eine derartige Steuerung bleibt nicht auf Schalthebel der Macht auf höchster Ebene beschränkt; sie hat sich von der Vorstellung verabschiedet, Städte und Länder nach feststehenden, im Voraus formulierten Plänen zu entwickeln“ (Hall et al. 2000: 226). Damit erfolgt auch in der Stadtentwicklung ein Abrücken von der Ansicht der governmentimmanenten Handlungssteuerung durch Hierarchie als oberste Maxime. (vgl. Selle 2005: 116) Die Aufhebung der ursprünglichen Beschränkung auf eine zentrale Entscheidungsinstanz führt nach

Selle aber zu einer Degradierung der Hierarchie in die Reihe der genannten Handlungsformen. (Selle 2012: 226f) Gleichzeitig wird auf diese Weise hervorgehoben, dass heutige Prozesse der Stadtentwicklung stärker als noch in der Vergangenheit ein Zusammenspiel zwischen ganz unterschiedlichen Akteuren darstellen. Ebendiese Entwicklung erfordert ein gesamtheitliches Verständnis über die Koordination der auftretenden Akteurinteressen. An dieser Stelle greift die Arbeit die inhaltliche Bestimmung der Governance-Perspektive auf, da der Prozess der Stadtentwicklung bereits per Definition „unter maßgeblicher Beteiligung aller relevanten Akteure“ (Kapitel 2.1.2 Der Terminus Stadtentwicklung) erfolgt. Die Anwendung der analytischen Governance-Perspektive ist somit zu nutzen, um die auftretenden Interaktionen der Akteure im Konversionsprozess herauszustellen. Dazu sind zunächst die skizzierten Ebenen von Governance-Mechanismen, -Formen und -Regimen tiefergehend zu erörtern.

4.1.4 Governance-Mechanismen

Die untere Ebene kooperativen Handelns beschäftigt sich explizit mit der Frage, welche sozialen Mechanismen zu einer kausalen Verbindung von akteurspezifischen Interaktionen führen, um im Ergebnis ein gemeinsames Handeln der Beteiligten zu erzeugen. Im Konkreten stellt dieser Aspekt der Interdependenzbewältigung die grundlegende Ausgangsfrage dar. (vgl. Schimank 2007: 34) Jede Analyse von Governance-Mechanismen geht somit davon aus, dass jedweder Akteur gegenüber einem anderen Akteur zunächst begründete Eigeninteressen verfolgt und im Vorfeld einer potenziellen Einlassung auf ein kollektives Handeln im Sinne einer konsensuellen Lösungsstrategie mit seinem Gegenüber über mögliche Folgen der Lösung in Bezug auf seine Eigeninteressen abwägt. (vgl. ebd.: 33) Vor diesem Hintergrund werden drei Governance-Mechanismen unterschieden, die sich insbesondere in der Ausprägung des Verbindlichkeitsgrades der Ergebnisse unterscheiden. Die drei Mechanismen bauen aufeinander auf. Eine Differenzierung erfolgt zwischen der „Nachahmung auf der Grundlage von Beobachtung, Anpassung auf der Grundlage von Beeinflussung oder über Vereinbarungen auf Grundlage von Verhandeln“ (Benz et al. 2010b: 252). In der Summe werden sie als Typologien der sozialen Ordnungsbildung zur kollektiven Handlungsfähigkeit gesehen, da sie auf Basis unterschiedlichster Arten von tatsächlichen Akteurkonstellationen begründet sind. (vgl. Schimank 2007: 35, 42) Ihre vertikale Abfolge erschließt sich daraus, dass der Mechanismus der wechselseitigen Beobachtung als Grundform zu klassifizieren ist. Erst darauf aufbauend kann eine wechselseitige Beeinflussung stattfinden. Die letzte Stufe, die wechselseitige Verhandlung, setzt wiederum die Inhalte der ersten beiden Mechanismen als gegeben voraus. (vgl. Benz et al. 2010b: 253; Schimank 2007: 35) Ein weiterer Punkt, der aus der Natur der Sache des kollektiven Handelns entspringt, ist jener der immerwährenden Wechselseitigkeit innerhalb des Konstrukts der Interaktion. Der Verteilungsmaßstab der Wechselseitigkeit zwischen den Akteuren muss dabei nicht zwangsläufig ausgeglichen sein. (vgl. Benz et al. 2010b: 252)

Der erste Mechanismus der wechselseitigen Beobachtung wird von *Schimank* als prägnantester gesehen. In der grundlegendsten Form ist davon auszugehen, dass die Interdependenzbewältigung innerhalb einer Akteurkonstellation bereits durch die (wechselseitige) Anpassung

des Handelns bewältigt werden kann. (vgl. Schimank 2007: 36) Damit ist diesem Mechanismus das Verhalten der Nachahmung stetig inhärent. (vgl. Benz et al. 2010b: 253)

Zur vereinfachten Darstellung des Wirkens der wechselseitigen Beobachtung sei eine Konstellation angenommen, bei der sich zwei Akteure im Gegenüber befinden. Innerhalb des im Zentrum stehenden Mechanismus erfolgt nunmehr eine wechselseitige Beobachtung zwischen den akteurbezogenen Handlungen. Dabei ist zunächst davon auszugehen, dass die beiderseitige Akteurintention darin liegt, bei einem Abschluss der Interdependenzbewältigung „gleich oder besser“ (ebd.: 253) als sein Gegenüber zu sein. (vgl. ebd.) In diesem Zusammenhang bedarf es der Differenzierung zwischen einer einseitigen und einer wechselseitigen Anpassung des Verhaltens. Erstgenannte Fallkonstellation ist dadurch charakterisiert, dass, bewusst oder unbewusst, nur eine der beiden Parteien ihr Verhalten anpassend an dem des Gegenübers orientiert, um auf diesem Wege eine Bewältigung der Interdependenz herbeizuführen. (vgl. Schimank 2007: 36) In der weitergehenden Konstellation gestaltet sich der Mechanismus wiederum weitaus komplexer. Zunächst sind beide Akteure daran, ihr Verhalten auf das des Gegenübers einzurichten. Durch die fortlaufende Veränderung kommt es zu einer Aktion-Reaktion-Kette zwischen den Parteien. Wie weit sich diese Kette fortzieht, steht wiederum in direkter Abhängigkeit zur Frage nach einem kooperativen oder einem nicht-kooperativen Vorgehen der Akteure. Im Zuge eines kooperativen Handelns verbleibt es bei einer kurzen Abhandlungskette, da das Ziel der Interdependenzbewältigung schneller erreicht werden kann. (vgl. ebd.: 36f) Bei einem nicht-kooperativen Handlungsmuster, wie dies in Konkurrenzsituationen der Fall ist, geht die Interaktion in ein sog. Gefangenen-Dilemma über, bei dem keiner der beiden Akteure über die Handlungen des anderen in Kenntnis steht. Mangels unzureichender Optionen der wechselseitigen, im Sinne von zielführender, Anpassung kann eine Interdependenzbewältigung in diesem Falle nur über einen weiteren externen Akteur aufgelöst werden, der über die Handlungsabsichten beider Parteien in Kenntnis steht. (vgl. Benz et al. 2010b: 253f; Schimank 2007: 37)

Der zweite Mechanismus ist die wechselseitige Beeinflussung. Ihren Unterschied zur alleinigen Beobachtung hegt sie im Speziellen durch die Intention der beteiligten Akteure. (vgl. Benz et al. 2010: 254) Sie ist eine Weiterentwicklung der Beobachtung und knüpft an jene Punkte an, an denen eine kooperative Lösungsstrategie nicht in schwacher Unabhängigkeit zur erzielten Gesamtlösung steht. Hauptcharakteristikum dieses Mechanismus ist, dass einer der beiden Akteure beabsichtigt dem ihm gegenüberstehenden „seine Handlungsintentionen aufzuerlegen“ (Schimank 2007: 38), ohne dass dieser sie zunächst „von sich aus [...] gewählt hätte“ (ebd.). Demnach ist mindestens einer der aktiven Akteure vermehrt daran interessiert, seine spezifischen Eigenziele innerhalb der Konstellation durchzusetzen. Vor dem Hintergrund der Zielprämisse des Mechanismus ist ferner herauszustellen, dass infolge des Willens zur Überzeugung des Gegenübers ein deutliches Ungleichgewicht innerhalb der Wechselseitigkeit besteht. (vgl. Benz et al. 2010b: 254)

Zur Komplettierung der drei Mechanismen ist abschließend jener des wechselseitigen Verhandels zu erörtern. Dieser Handlungsmechanismus fungiert auf Grundlage der beschriebenen

Voraussetzungen der Beobachtung und Beeinflussung. Verhandlungen gehen dabei noch einen Schritt weiter und sind in ihrem Vorgehen dadurch charakterisiert, dass sie auf dem Grundsatz des Geben-und-Nehmens basieren. (vgl. Benz et al. 2010b: 255) Im Ergebnis entsteht „ein beiderseitig akzeptiertes und deshalb bindendes“ (Schimank 2007: 40) Resultat, welches seine Wechselseitigkeit bereits aus dieser Konstellation zieht. (vgl. Benz et al. 2010b: 255; Mayntz 2010: 41) Gleichzeitig wird dem Mechanismus vorzugsweise der Modus der Hierarchie zugeordnet. Hintergrund ist, dass, obwohl zumeist übergeordnete und in diesem Sinne entscheidungsbefugte Stellen existieren, immer auch anderweitige Akteure vorhanden sind, die die Folgen der Entscheidungen zu erfüllen haben. Exemplarisch handelt es sich bei Gesetzen oder akteurübergreifenden Verträgen um solche Vereinbarungen, die es (beidseitig) zu befolgen gilt. (vgl. Schimank 2007: 40)

In besonderer Weise zeichnet sich der dritte Mechanismus dadurch aus, dass ihm ein Ausweg, der sog. Exit, inhärent ist. Am Beispiel des Marktes als Form der sozialen Ordnungsbildung kann ein Ausstieg damit begründet sein, dass der Preis einer Ware aus Sicht des tauschbeteiligten Akteurs zu hoch angesetzt ist. In dieser Konstellation erfolgt die Beendigung der Verhandlung ohne die Erzielung eines zu Beginn anvisierten Resultats. (vgl. ebd.: 35f, 40)

Ferner tritt als Besonderheit im Zuge der Suche nach einem geeigneten und für eine möglichst hohe Summe der Beteiligten akzeptablen Verhandlungsergebnis auch die Abwägung der potenziellen Entscheidungskosten zum Vorschein. Die in dieser Konstellation aufkommenden Kosten sind definiert über die Reduktionen, die vom eigenen Wunschergebnis eines Akteurs abgehen, um beispielsweise einen Kompromiss zu schließen. (vgl. Benz et al. 2010b: 256)

Ganz im Sinne der beidseitigen Verständigung passen an Verhandlungen beteiligte Akteure „ihre Handlungsintentionen bewusst und kommunikativ aneinander an“ (Schimank 2007: 40) und legen dabei ihre jeweilig intentionalen Ziele offen. (vgl. Benz et al. 2010b: 255; Mayntz 2010: 41) Die über diesen Mechanismus erzielbaren Resultate können in ihrer Ausprägung einer weiten Interpretationsspanne unterliegen. Nach Benz ist dabei zwischen den Ergebnisvarianten von Kompromiss, Tausch und Konsens zu unterscheiden. (vgl. Benz 2007: 112; Schimank 2007: 40)

Vor dem Hintergrund der Betrachtung von Governance aus der analytischen Sichtweise wird das Vorgehen zur Herausstellung des vorliegenden Governance-Mechanismus auf der unteren Ebene der sozialen Ordnung über eine schrittweise Annäherung präzisiert. Zunächst bedarf es hierzu der Frage, „ob die Akteure miteinander verhandeln bzw. prinzipiell verhandeln könnten“ (ebd.: 43). Im Falle einer bejahten Antwort ist zu klassifizieren, um welche der Konstellationen des Verhandlungsmechanismus es sich handelt. (vgl. Schimank 2007: 40f)

Unabhängig davon, ob eine Verhandlungskonstellation vorliegt, besteht der zweite Schritt darin, eine potenziell bestehende wechselseitige Beeinflussung zu erkunden. Auch hier ist bei einem Vorliegen herauszufinden, welche Arten einer Beeinflussung bestehen und in welcher der Konstellationen der Beeinflussungsmechanismen einzuordnen sind. (vgl. ebd.)

In einem letzten Schritt erfolgt die Frage nach den Mechanismen, die der wechselseitigen Beobachtung inbegriffen sind. Die Beobachtung als elementarste Form der sozialen Ordnungsbildung kann „eine signifikante Rolle“ (ebd.) im Rahmen der beiden zuvor genannten Konstellationen spielen. Im Falle einer Negierung der Fragen nach wechselseitigen Verhandlungs- oder Beeinflussungskonstellationen „muss es eine Konstellation wechselseitiger Beobachtung sein, in der die entsprechenden Mechanismen die tragende Rolle spielen“ (ebd.). (vgl. ebd.)

4.1.5 Governance-Formen

Die mittlere Ebene der kooperativen Handlungsformen innerhalb der analytischen Governance-Perspektive repräsentieren unterschiedliche Formen oder auch Modi, die als Grundlage kollektiven Handelns gelten. Klarstellend handelt es sich bei Governance-Formen um „Strukturen der Interaktion zur Interdependenzbewältigung“ (Benz et al. 2010b: 256 nach Benz et al. 2007: 14). So erzeugen Interaktionsstrukturen jeweils Wechselwirkungen, deren inhärente Handlungskoordinationen über die Governance-Formen definitorisch erfasst sind. Dabei gestalten sich Handlungskoordinationen unter der Prämisse, dass sie den Bedingungen und spezifischen Eigenschaften der einzelnen Modi unterliegen, mitunter sehr different. (vgl. Benz et al. 2010b: 256) Vor einem solchen Hintergrund sind die auftretenden Bedingungen eines jeden Modus im Zuge dieser herauszustellen und in ihren Folgewirkungen zu erforschen. Auf dem Weg zur Herleitung eines gesicherten Ergebnisses ist es also daran, die „Dynamik von Governance-Formen“ (Benz et al. 2007: 21) innerhalb der Konversion in den Vordergrund zu stellen. Eine solche Dynamik entsteht bereits aus der Gegebenheit, dass „Governance kollektives Handeln durch Strukturen oder Regeln nicht determiniert, die Handlungskoordination vielmehr aus der Wechselwirkung von Strukturen und Interaktion zu erklären ist“ (ebd.).

Welche Formen von Aktionsfeldern der sozialen Handlungskoordination treten nunmehr in der Praxis auf? Hierzu verweisen unterschiedliche Quellen auf eine ebenso weitreichende Spannweite. In erster Annäherung können mit Hierarchien, Wettbewerbs- und Verhandlungssystemen drei Steuerungsstrukturen differenziert werden. Die drei Grundsysteme lassen sich im Weiteren noch splitten, wobei deutlich darauf hinzuweisen ist, dass es sich jeweils nur um die für die weitere Arbeit absehbar wichtigsten handelt und eine klare Trennung nicht immer gegeben ist. (vgl. Benz et al. 2007: 21; Benz et al. 2010b: 257; Knill et al. 2015: 164, 171; Kreuzer et al. 2011a: 122f; Schimank 2007: 41f) Diese ungleich schwere Ausgangslage führt dazu, dass angesichts der übergeordneten Forschungsfragen in Bezug zu den Prozessen der Stadtentwicklung eine Konzentration auf die für die Arbeit wesentlichsten Formen erforderlich wird. Die weiter im Fokus stehenden Grundmodelle der sozialen Handlungskoordination sind damit die folgenden:

- Hierarchie
- Gemeinschaften
- Netzwerk
- Polyarchie
- Markt
- Politischer Wettbewerb

Da es sich zuerst um Grundmodelle handelt, treten sie hier in ihrer Reinform auf und sind im Weiteren vor diesem Aspekt nicht bestehender direkter Zusammenhänge zu beschreiben. Da in der Praxis eine solitäre Reinform in der Regel nicht auszumachen ist, kommt es zu unterschiedlichsten Konstellationen von Mischformen. Kombinationen von Formen werden als Governance-Regime oder -Strukturen bezeichnet und sind inhaltlicher Bestandteil der später noch herauszustellenden oberen Analyseebene.

4.1.5.1 Hierarchie

Der Modus der *Hierarchie* stellt die wohl relevanteste der fünf Formen dar. Das von ihr ausgehende Strukturmuster tritt in beinahe jeder Gruppenkonstellation, sei es in einer Verwaltung, einem Unternehmen oder einer Organisation, auf. (vgl. Benz et al. 2010b: 260) Ausgehend von der Prämisse, dass Governance für die Koordination kollektiver Formen von Akteurhandeln steht, ist durchaus ein inhaltlicher Konflikt erkennbar. Wie kann Hierarchie nun Bestandteil von Governance sein, obwohl ihr in der allgemeinen Wahrnehmung „die häufig auftretende Assoziation zu einer pyramidalen Struktur“ (Döhler 2007: 46) im Sinne „von Monokratie bzw. Zentralisierung“ (ebd.) als dominante Handlungs koordinierung anhaftet? *Döhler* entzerrt diese Unstimmigkeit durch den dringenden Hinweis, dass der zunächst assoziierte Bedeutungsgehalt „im Laufe der Zeit spürbaren Veränderungen“ (ebd.) unterlag. So ist die ursprüngliche Konnotation im Zuge von Organisations- oder Verfahrensabläufen weiterhin zugegen, in ihrer Ausprägung dagegen heute deutlich abgeschwächt. (vgl. ebd.)

Ihren Charakter der weiterhin existierenden Allgegenwärtigkeit zieht die Hierarchie aus der Fähigkeit, eine „Bewältigung komplexer Aufgaben durch Arbeitsteilung sowie Machtbegrenzung durch immanente Kontrollen“ (Benz et al. 2010b: 261) herbeiführen zu können. Eine solch geartete Lösungsstrategie erzeugt im Bereich handlungskoordinerender Zielstellungen gleichzeitig ein verträgliches Gleichgewicht zwischen Handlungsfähigkeit auf der einen und Berechenbarkeit zu vollziehender Handlungen auf der anderen Seite. (vgl. Benz et al. 2010b: 261; Döhler 2007: 46) Infolge der hierdurch gestärkten Schaffung klar verständlicher Strukturbedingungen ist eine Regelung möglicher aufkeimender Konflikte durch in der Konsequenz verbindliche, weil nachvollziehbare Entscheidungen, ebenso als Vorzug des Modus zu sehen. (vgl. Benz et al. 2010b: 261)

In Anbetracht unterschiedlicher Akteure im Konversionsprozess in Verbindung mit einer sich fortlaufend wandelnden Begriffsauffassung von Hierarchie ist diese Form bei der Beurteilung von Akteurkonstellationen und möglichen Steuerungspotenzialen als vielschichtig zu begreifen. Im breiten Feld der Demokratie und insbesondere in der demokratischen Legitimation, die sich vornehmlich über die Staats- und Verfassungslehre abbildet, ist Hierarchie dahingehend positioniert, als dass demokratisch ins Amt gehobene Vertreter als Entscheidungsträger innerhalb obiger Steuerungsgruppen etabliert sind. Im Konkreten handelt es sich um politische Institutionen in Form von Parlamenten, Ministern, Regierungen oder ähnlichem. Hierarchische

Verwaltungsstrukturen als Steuerungsform sind definitorische Wesensmerkmale der genannten Beispiele, die über demokratische Bestimmungen Unterstützung erfahren. (vgl. Döhler 2007: 48)

In heutigen Koordinationsprozessen führt die hiesige Form der Handlungskoordination trotz demokratisch vorgeschalteter Prozesse nicht automatisch zu gänzlicher Handlungsfreiheit für die anweisende Ebene. Mechanismen der Hierarchiekontrolle differenzieren im Zuge dessen zwischen internen und externen, wobei letztgenannte durch die Institutionen von Gerichten, Rechnungshöfen und insbesondere auch der Öffentlichkeit vertreten sind. (vgl. ebd.: 49; Mayntz 2010: 40f) So sind es auch die externen Kontrollmechanismen, die die traditionelle Sichtweise von einem der Gesellschaft vertikal übergeordneten Staat zunehmend verblassen lassen. Entscheidungen der staatlichen Ebene stehen heute grundsätzlich der kritischen Kontrolle mindestens der Gesellschaft gegenüber, die ihrerseits dahingehend einen weitreichenden Partizipationsanspruch geltend macht, um eine reale Form des Handlungsdrucks der unteren gegenüber der oberen Ebene zu erzeugen. Der in der Konsequenz einhergehende Wandel zugunsten partizipativer Ansprüche gegenüber übergeordneter Instanzen der Hierarchie erwächst zu „einer stärker kooperativen Form staatlicher Entscheidungsfindung“ (Döhler 2007: 51). (vgl. Mayntz 2010: 39)

Die einstige Ansicht einer Monopolstellung der vertikalen Hierarchie leitet innerhalb ihrer Bedeutung als Koordinationsform kollektiven Handelns zunehmend zu einer flachen Ausprägung im Sinne abschwächender Über- und Unterordnungen über. (vgl. Döhler 2007: 50) Ausgehend von dieser Prämisse bleibt jedoch die Frage nach dem Regulativ der Hierarchie als Governance-Form. *Döhler und Scharpf* weisen darauf hin, dass gerade in einer Hierarchie im Ergebnis die Einigung zugunsten einer Entscheidung herzuleiten ist. Bei fehlendem Konsens ist es an ihr, die Erwartungshaltung dahingehend zu erfüllen. Im Ergebnis der Ausführungen zur Hierarchie als Governance-Form ist also festzuhalten, dass ihr bei aller Entwicklung hin zu flachen Strukturen des Miteinanders eine zuvor demokratisch legitimierte Letztentscheidungskompetenz zukommt. Der in der Literatur vielfach genannte ‚Schatten der Hierarchie‘ schwebt insofern im Sinne eines Damoklesschwertes über den jeweiligen Interaktionen. (vgl. Döhler 2007: 53; Einig et al. 2005: IV; Holtkamp 2007: 367; Mayntz 2010: 43f; Scharpf 1997: 197) Gleichzeitig ist es der Letztentscheidungskompetenz inhärent, dass sie die Bewältigung einer Interdependenz im Extremfall aufgrund ihrer positionsimmanenten Befugnis anordnen kann. (vgl. Schimank 2007: 42)

Grundsätzlich handelt es sich um einen Entwicklungsstand von abnehmender Intensität und Häufigkeit hierarchisch bedingter Entscheidungsprozesse. In Folge der fortlaufenden Ablösung governmentaler Strukturen nimmt *Döhler* dies erneut auf, um zuletzt bestätigend darauf hinzuweisen, dass sich die Bedeutung der Hierarchie auch deswegen zunehmend relativiert, da sich die Effizienzgewinne von anderen Governance-Formen zunehmend auch „bei komplexen Tätigkeiten und Inhalten“ (Döhler 2007: 50) ausmachen lassen. (vgl. Benz 2005: 406; Döhler 2007: 53; Holtkamp 2007: 367; Mayntz 2010: 43f)

4.1.5.2 Gemeinschaft

Die Gemeinschaft zeichnet sich in ihrem Hauptcharakteristikum über den individuellen Handlungscharakter jedes einzelnen Akteurs aus. (vgl. Benz et al. 2010b: 257) Die innere Handlungskoordination erfolgt zumeist über eine besondere Form des Mechanismus der wechselseitigen Beobachtung respektive Nachahmung. Ihre Besonderheit beruht implizit darin, dass innerhalb einer Gemeinschaft eine in extremer Ausprägung vorhandene Asymmetrie der Machtverteilung vorherrscht, wodurch sich der aufkommende Unterschied zwischen dominanten und nachahmungsgewillten Akteuren teils gravierend ausgestaltet. (vgl. ebd.: 258)

Im Zuge der Behandlung der Gemeinschaft greifen *Benz und Dose* den zu Beginn herausgestellten Individualcharakter dieser Form auf. Ihrer Ansicht nach werden die Einzelakteure innerhalb einer Gemeinschaft als „Personen als Ganze und nicht nur als Träger von besonderen Funktionen“ (ebd.: 257) gesehen und entfalten innerhalb einer im Grundsatz gleichberechtigt geführten Gruppe „ein hohes Maß an kollektiver Problemlösung“ (ebd.).

Ein anderes wesentliches Auszeichnungselement ist, dass die Gemeinschaft der geringsten Zahl extern auferlegter Regeln unterliegt. Vielmehr werden die handlungsweisenden Bedingungen der Koordination durch die Gemeinschaft selbst aufgestellt, woraus eine eigenmächtig normierte Handlungsgrundlage ergeht. Die in der Regel selbst gewählte Gemeinschaftszugehörigkeit entfaltet erhebliches Mitspracherecht bei der Formulierung ebendieser Normen. Im Umkehrschluss beinhaltet die Festsetzung von Positivregulierungen auch Aussagen über eine individuelle Nichterfüllung ebendieser. Neben der im Verhältnis als schwächere Variante der Sanktion stehenden sozialen Diskriminierung ist der Ausschluss von Einzelakteuren aus der Gemeinschaft das schärfste, weil mit den weitreichendsten Folgen versehene Instrument. (vgl. Benz et al. 2010b: 257; Gläser 2007: 87) Vor dem Hintergrund der hohen, insbesondere sozialen, Folgekosten kommt auch der freiwillige Austritt somit nur in seltensten Fällen zur Anwendung. (vgl. Benz et al. 2010b: 258)

Die Handlungskoordination innerhalb der Gemeinschaft vollzieht sich im Ergebnis durch selbst auferlegte Bedingungen, deren Nicht-Erfüllung entsprechende Sanktionierungen zur Folge haben. Auf dieser Basis der grundsätzlichen Selbstregulierung erweisen sich Gemeinschaften als Formen höchster Koordinationseffektivität der Individualakteure. (vgl. ebd.: 257)

Dem hohen Grad der internen Handlungskoordination gegenübergestellt erzeugt das soziale Ordnungsmodell der Gemeinschaft jedoch nur eine „geringe Handlungsfähigkeit“ (Gläser 2007: 89) gegenüber außenstehenden Akteuren. Basierend auf dem zugrundeliegenden Mechanismus der wechselseitigen Beobachtung ergeht keine aktive Handlung, die sich im Besonderen dazu eignet, „kollektive Ziele zu formulieren und über [...] Ressourceneinsatz zu entscheiden“ (ebd.). Ebenso entsteht innerhalb der Reinform von Gemeinschaft durch wechselseitige Beobachtungen keine Letztentscheidungsinstanz, die einen aufkommenden Interessenkonflikt ausräumen könnte. (vgl. ebd.) Insofern bedarf es tatsächlich der eingangs genannten Asymmetrie der Machtverteilung. Kollektive Handlungsfähigkeiten entstehen allein durch den Verzicht individueller Willensbildungen zugunsten einer freiwilligen Unterordnung. (vgl. Benz et al. 2010b: 258; Gläser 2007: 90)

Zusammengefasst beeinflussen Gemeinschaften zunächst das individuelle Handeln der ihr zugehörigen Akteure. (vgl. Gläser 2007: 86) Aufgrund der dem hohen Maß der internen Handlungskoordination gegenüberstehenden schwachen externen Handlungsfähigkeit kommt der Reinform der Gemeinschaft in der Praxis nur wenig Aufmerksamkeit zu. Erst in Kombination mit anderen Governance-Formen kommt ihr allerdings eine deutlich größere Bedeutung zu. (vgl. ebd.: 82)

4.1.5.3 Netzwerk

Netzwerke ergeben sich aus bestehenden Beziehungen zwischen „formal autonome(n)“ (Benz et al 2010: 262) Akteuren, die über den Mechanismus der wechselseitigen Beeinflussung, also dem Austausch von Informationen und weiteren Handlungsressourcen, miteinander in Verbindung stehen. Solche Interaktionen erfolgen zumeist auf rein informeller Basis und ziehen ihre Austauschbeziehungen aus gemeinsamen Zielsetzungen. (vgl. ebd.) Die Mitgliedschaft in einem Netzwerk basiert in besonderem Maße auf Freiwilligkeit und Vertrauen des Einzelakteurs, wodurch der im Vordergrund stehende Akteurbezug der Governance-Form verdeutlicht ist. (vgl. Benz 2005: 407; Fürst 2005: 710; Schimank 2007: 41) Ebenso kann der selbstgewählte Austritt jederzeit erfolgen. In Kombination des informellen Charakters mit den bewussten und freiwilligen Handlungen des Bei- und Austritts kommt dem Netzwerk nur ein geringer Institutionalierungsgrad zu. Fürst definiert diese Governance-Form dementsprechend über „Interaktionen zwischen lose gekoppelten unabhängigen Akteuren“ (Fürst 2005: 710).

Die fehlenden formellen Rahmenbedingungen eines Netzwerks erlauben eine Steigerung der Koordinationsfähigkeit bei gleichzeitig sinkenden Transaktionskosten in Verhandlungs- und Austauschbeziehungen. (vgl. Benz et al 2010: 262; Fürst 2005: 710) Ausbleibende formelle Grundbeziehungen führen also gleichsam fehlende Über- und Unterordnungsbeziehungen mit sich. Die Akteuranordnung im Sinne von hierarchisch anmutenden Über- und Unterordnungsprinzipien ist in der Reinform des Netzwerks nicht gegeben. Eine Letztentscheidungskompetenz entfällt in erster Betrachtung somit ebenfalls. (vgl. Benz et al 2010: 262) Gleichwohl besteht die Möglichkeit der Einrichtung einer solch vertikalen Gliederung über selbst aufzuerlegende Rollenverteilungen, die jedoch bei Eintritt durch alle Netzwerkmitglieder mitzutragen sind. (vgl. Fürst 2005: 710)

Die grundsätzlich gleichberechtigten Akteure erzeugen ihre Interaktionen im Primären über Beziehungen zueinander. Die dem Mechanismus der wechselseitigen Beeinflussung inhärente Asymmetrie von Machtverhältnissen besteht im Netzwerk zwar auch, der Begriff von Macht eignet sich dabei jedoch nur bedingt. (vgl. Benz et al. 2010b: 262) Vielmehr ist hier ein Rückgriff auf den Terminus der Austauschintensität zu empfehlen. Austauschbeziehungen sind die kollektive Handlungsform innerhalb eines Netzwerks. Je höher die Zahl von akteur-spezifischen Einzelbeziehungen, desto höher deren individuelle Einflussmöglichkeiten respektive deren Grad der Austauschintensität innerhalb des Gesamtnetzwerks. Ausgehend von Einzelakteuren, deren Involvierung in viele Beziehungen gegeben ist (hohe Austauschintensität),

sowie Akteuren, deren Zahl von Beziehungsbeteiligungen dagegen gering anmutet (niedrige Austauschintensität), bilden sich innerhalb einzelner Netzwerke oft mehrere „Zentren verdichteter multilateraler Interaktionen zwischen wenigen Akteuren und Peripherien von bilateraler und eher schwacher Kommunikation“ (ebd.).

Die genannten Eigenschaften gewinnen angesichts der gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklungen weiter an Bedeutung. Die weitreichende Zunahme der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung und der damit eng verbundene Individualisierungs- und Flexibilisierungswille der Akteure zieht einen parallel ansteigenden Zuwachs akteurspezifischer Interdependenzen mit sich. Gleichzeitig führen die genannten Prozesse zu dem Erfordernis, aber auch zum bewussten Wunsch nach Umstrukturierungen und polygenen Verstreungen. Das Netzwerk als Form der sozialen Handlungskoordination ist über seine ihm zugrunde liegenden Mechanismen und Eigencharakteristika in der Lage, all jene genannten Bedürfnisse zu befrieden. (vgl. Fürst 2005: 710)

4.1.5.4 Polyarchie

Die Polyarchie ist primär durch ihre kollektive Handlungsfähigkeit charakterisiert. Die Kollektivität begründet sich durch sog. Mehrheitsbeschlüssen, deren Befolgung nicht allein durch die mehrheitserzeugende Seite, sondern auch die jeweilig unterlegene Minderheit erfolgt. Polyarchien sind damit direkter Ausdruck demokratischer Legitimationsprozesse, in dessen Zeichen sich sowohl die grundsätzlichen Mehrheitsverhältnisse verändern können, als auch die beteiligten Akteurgruppen je nach zur Abstimmung stehender Thematik ihre Zustimmung variieren. Insgesamt sind Entscheidungen in Polyarchien nicht an hierarchisch ausgeprägte Entscheidungsprozesse gebunden, sondern stellen das Ergebnis demokratischer Abstimmungen dar. (vgl. Schimank 2007: 41)

4.1.5.5 Markt

Der Markt stellt seines Zeichens eine primäre Form der sozialen Handlungskoordination dar. Wie kaum eine andere Governance-Form basiert der Markt auf dem Mechanismus des wechselseitigen Verhandeln, welcher in der Regel im Ergebnis des Tausches fußt. (vgl. ebd.)

Der Markt ist über *Mankiw und Taylor* als Aufeinandertreffen von „Gruppen potenzieller Käufer und Verkäufer eines Guts“ (Mankiw et al. 2008: 73) charakterisiert. Ein weiteres wesentliches Element des Marktes ist der Wettbewerb. Unter der Annahme, dass die angebotenen Güter gleich sind und die anbietende und nachfragende Seite in so zahlreicher Menge vertreten ist, dass sie als singulär auftretender Akteur strategieunfähig wäre (sog. Polypol), handelt es sich um eine sog. vollkommene Konkurrenz. (vgl. ebd.: 74) Sie ist das Kernelement des marktmanenten Wettbewerbs. Maßstab der Marktfunktion ist im besonderen Maße der sich aus Angebot und auftretender Nachfrage ergebende Preis. Die drei sich bedingenden Elemente stellen die Bezugsgrößen der hiesigen Handlungskoordination dar, indem sie im Zusammenspiel

zu einer fortwährenden Konkurrenzsituation der am Markt auftretenden Akteure führt. (vgl. Benz et al. 2010b: 259)

Die Reinform des Marktes ist nach Czada durch drei idealtypische Grundeigenschaften charakterisiert. Dazu zählt neben dem grundsätzlich gewährleisteten freien Zugang für Anbieter und Nachfrager sowie der sozialen Symmetrie im Sinne eines einheitlichen Preises für alle Teilnehmer auch die fokussierte Aufmerksamkeit auf das zu erwerbende Tauschobjekt. Insgesamt ist eine absolute Unabhängigkeit der sich gegenüberstehenden Akteurgruppen gewährleistet. Die drei Voraussetzungen können gleichermaßen als erforderliche Regeln interpretiert werden, die ihre Notwendigkeit daraus ziehen, potenzielle Störungen wie Gier oder Betrug zu verhindern. (vgl. Czada 2007: 68)

Wettbewerb ist demnach Sinnbild des Verhandeln. Vor dem Hintergrund der bestehenden Unabhängigkeit der Teilnehmer in Anbetracht des im Fokus stehenden Tauschobjekts, erscheint es logische Konsequenz, dass es sich um jene Koordinationsform handelt, bei der interakteurliche Beziehungen die geringste Rolle spielen. Hinzu kommt die Option des Ausstiegs (Exit) aus den Verhandlungen. Dies kann immer dann der Fall sein, wenn keine Einigung auf ein angemessenes Tauschobjekt oder einen zusagenden Preis erfolgt. (vgl. ebd.)

4.1.5.6 Politischer Wettbewerb

Eine andere Form des Wettbewerbs bezieht sich auf jenen der politischen Ebenen. Dabei erzeugt der hiesige Wettbewerb einen dynamischen Prozess, der die beteiligten Akteure dazu veranlasst, sich in gegenseitiger Anlehnung fortlaufend weiterzuentwickeln. Auf diesem Wege werden durch „die ständige Überwindung vorhandener Leistungsniveaus“ (Benz et al. 2010b: 260) neue Standards definiert. (vgl. ebd.: 258; 260) Ein „geregeltes Verfahren der Konkurrenz“ (ebd.: 258) basiert zwangsläufig auf dem Mechanismus der wechselseitigen Anpassung unter der Prämisse, dass die handlungsleitenden Rahmenbedingungen durch die Beteiligten in fairer Weise definiert und im Fortlauf ebenso eingehalten werden. (vgl. Benz 2007: 55; Benz et al. 2010b: 258) Wechselseitige Anpassungen basieren ferner auf dem eindeutigen Konkurrenzgedanken und dem Akteurwillen, eigene Interessen durchzusetzen. (vgl. Benz 2007: 54) Die priorisierte Regulierung, die vom politischen Wettbewerb ausgeht, ist der anerkannte Gewinn bei ausgemachtem Maximum der Leistungsfähigkeit durch einen der Wettbewerbsteilnehmer. (vgl. Benz 2007: 65f; Benz et al. 2010b: 258)

Bedeutender als beim Markt ist für den politischen Wettbewerb zunächst deren explizite Determination. Hierzu kristallisiert Benz insgesamt sieben gleichberechtigte Handlungsvoraussetzungen heraus. Wie bereits im Sinne des Marktes als Eigenform liegt die Grundvoraussetzung eines jedweden Wettbewerbs in der besagten *Konkurrenz* um spezifische Güter oder Leistungen die Basis aller weiteren Punkte. (vgl. Benz 2007: 54)

An zweiter Stelle steht die dem Wettbewerb inhärente soziale Komponente in Bezug auf den Mechanismus der *wechselseitigen Anpassung*. Die unterschiedlichen Akteure, die in einem

Wettbewerb in Konkurrenz zueinander stehen, orientieren sich insbesondere an den Unternehmungen der weiteren Akteure, um darauf aufbauend komparative Anstrengungen einzuleiten. Die wechselseitige Anpassung mündet bei erfolgsversprechender Aussicht nicht selten in der realen Adaption einzelner Teilelemente der besserstehenden Konkurrenten. Allein das Ziel des Wettbewerbs fokussierend erfolgt darüber hinaus jedoch keine explizite Kommunikation zwischen den einzelnen Akteuren. (vgl. ebd.: 55)

Der dritte Punkt umreißt die wettbewerbsbedingten Spezifika, die ebenso den *Einbezug externer Akteure* postuliert. Sie dienen als maßgebender Beurteilungsmaßstab der zuvor unternommenen Anstrengungen. Innerhalb der politischen Wettbewerbe äußert sich das Ergebnis vor allem in der Zahl der den jeweiligen Konkurrenzakteuren zugewandten Wählerstimmen. (vgl. ebd.: 55)

Die *Ergebnisoffenheit* des Wettbewerbs im Allgemeinen und des politischen Wettbewerbs im Besonderen ist ein elementarer Faktor dieser Governance-Form. Hintergrund der Offenheit ist die fortlaufende Konkurrenz, in der sich die Akteure befinden. Die Anwendung der wechselseitigen Anpassung legt die tatsächliche Messlatte für die Mitbewerber jeweils solange höher, bis sich am Ende ein einzelner Akteur durchsetzt, deren Leistungsniveau durch keinen der Konkurrenten mehr übertroffen werden kann. (vgl. ebd.: 56)

Die Konkurrenzsituation als formimmanenter Zustand forciert aber auch zu gleichen Anteilen zwei hervorzuhebende Koordinationseffekte des sozialen Handelns. Zum einen handelt es sich um die Anpassung im Sinne einer *dynamischen Leistungssteigerung* aller Akteure und zum anderen um die am Ende hergeleitete *Ideallösung*, die sich aus dem nicht weiter verbesserungsfähigen Ergebnis ergibt. (vgl. ebd.) Einer doppelten Positivlösung gegenüber weist Benz darauf hin, dass „Wettbewerbe aber auch negative soziale Folgen zeitigen (können), wenn die Leistungssteigerung hinsichtlich eines Guts oder Ziels zur Vernachlässigung anderer Belange führt“ (ebd.). (vgl. ebd.: 56, 65)

An siebter Stelle bedarf es der vorgeschalteten Definition und im weiteren Verlauf auch Einhaltung von *wettbewerbsleitenden Regeln*. Diese sind anhand des vorliegenden Wettbewerbsgegenstands spezifisch zu definieren. Als Grundregeln bedarf es dreier Voraussetzungen um einen erfolgreichen und gerechten Wettstreit zu gewährleisten. Die Festlegung von auf den konkreten Fall bezogenen Vergleichsmaßstäben ist die erste dieser Säulen. Miteinander in Konkurrenz stehende Akteure ziehen diese Anhaltspunkte bereits aus dem inhärenten Mechanismus der wechselseitigen Anpassung. Handlungsleitende Maßstäbe sind immer zu „sozialen Vereinbarungen oder politischen Entscheidungen“ (ebd.: 56) zu setzen. Säule zwei besteht aus den zu erfüllenden Zugangsvoraussetzungen zur Wettbewerbsteilnahme, da erst durch eine gegebene Erfüllung ebendieser auch die gewünschte ebenbürtige Konkurrenzsituation (Chancengleichheit) der beteiligten Akteure gegeben ist. Zuletzt sind definierte Verhaltensregeln untereinander einzuhalten, die Manipulationen oder ähnliches ausschließen respektive Sanktionen für den Einsatzfall nach sich ziehen. (vgl. ebd.)

Ein zusätzliches Merkmal des politischen Wettbewerbs als Sonderform der Konkurrenz liegt in der Fokussierung der Handlungskoordination auf allein inhaltliche Aspekte. Mitunter wird in der Literatur zwischen unterschiedlichen Inhalten und damit auch zwischen unterschiedlichen Wettbewerbsformen differenziert. In Anbetracht der im Fokus stehenden Konversion ehemals

militärisch genutzter Liegenschaften und den innerhalb des Prozesses auftretenden Akteuren konzentriert sich das Augenmerk im weiteren Verlauf vor allem auf die Wettbewerbsformen des Parteien- und des Anbieterwettbewerbs.

Der Parteienwettbewerb verläuft über Wahlen und damit über demokratische Legitimationen. (vgl. Benz 2007: 57; Benz et al. 2010b: 260) Im klarstellenden Sinne fungieren demokratische Wahlen als Verfahrensweg, um vielfache Interessen über Parteien als kollektive Entscheidungen zu manifestieren. (vgl. Benz 2007: 57) Ihre erforderliche Transparenz und inhaltliche Ausrichtung zieht diese Wettbewerbsform etwa aus den bekannten Instrumenten der Parteiprogramme oder öffentlich herausgestellten politischen Ausrichtungen als überstehende Handlungsmaxime. (vgl. Benz et al. 2010b: 260)

Der dem gegenüberstehende Anbieterwettbewerb definiert sich nach über die grundlegende Ausgangslage, dass Kollektivgüter nicht oder nur unzureichend von staatlicher oder kommunaler Stelle zur Verfügung gestellt werden können. Zum Ausgleich dieser Negativkonstellation wird die Sicherstellung der Güterverfügbarkeit an private Unternehmen vergeben. Die Vergabe stellt den finalen Schritt eines vorgeschalteten Ausschreibungsverfahrens dar, in dessen Zuge sich mehrere Unternehmen um den Zuschlag bewerben. Auf Basis von Kosten-Nutzen-Verhältnissen wird dann der zuschlagbegünstigte Anbieter ausgewählt. Diese Besonderheit der Einzelvergabe führt in Bezug zur Governance-Form des Wettbewerbs zu einer „Diskontinuität der Interaktion“ (Benz 2007: 62).

4.1.6 Governance-Regime

Zum Abschluss der Darstellungen über die miteinander verknüpften Ebenen der analytischen Governance-Perspektive zeichnet sich die obere durch ihre sog. Governance-Regime aus. Regime stellen Kombinationen der zuvor nahegebrachten Governance-Formen dar. (vgl. Benz 2005: 406; Benz et al. 2010a und b: 25, 266) Dabei begründet sich die Primärsetzung der Regime als erste der in der Praxis vorzufindenden Ansatzpunkte von Governance insbesondere damit, dass Mechanismen und Formen nur selten in ihrer Reinform zu beobachten sind. Beinhalten Regime also gleichzeitig Formen und Mechanismen, führt dieses Faktum gleichzeitig zu einem Ausschluss potenzieller Rangordnungen betreffend der Einzelelemente. (vgl. Benz et al. 2010b: 264, 266) Damit ist die Rolle und Position von Regimen bereits verdeutlicht. Sie beinhalten fortwährend die Formen und Mechanismen und treten in der realen Praxis in weitaus höherem Maße auf als die zuvor genannten Elemente.

In Bezug zur Besonderheit der Regime ist es die Breite der potenziellen Variationsspanne, die dazu führt, dass „viele Akteure aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten [...] in unterschiedlicher Weise“ (ebd.: 264) zusammengebracht werden. Die tatsächliche Akteurvielfalt und deren Interaktionsbewältigung als Teil der sozialen Handlungskoordination innerhalb von Stadtentwicklungsprozessen erfordert insofern eindeutig die Heranziehung der Regime-Ebene, um jene Masse überschaubar projizieren zu können. (vgl. ebd.) Gleichzeitig wird durch

die Heranziehung der obersten Analyseebene die gleichberechtigte Einbeziehung aller bekannten Akteursphären gewährleistet. (vgl. ebd.: 267f) Demgegenüber besteht eine enorme Herausforderung in der tatsächlichen Aufschlüsselung von in der Praxis vorliegenden Regimen. Die Identifizierung im konkreten Fall auftretender Formen und Mechanismen stellt hierbei bereits die Voraussetzung für die Klarstellung der Handlungsstränge von Akteuren dar.

Zusammenfassend geht aus der Darstellung der Governance-Regime deren hoher Bedeutungsgrad für die weitere Arbeit hervor. So sind es gerade die Regime, die in der Praxis zu beobachten und in der weiteren Folge aufzuschlüsseln sind. Ob und wieweit eine Differenzierung der beiden theoretisch dargelegten Arten von eingebetteten und verbundenen Governance-Regimen in der Praxis des Konversionsprozesses erfolgen kann, bleibt an dieser Stelle noch offen.

4.1.7 Multilevel Governance

Im Zuge einer analytischen Betrachtung der Governance-Strukturen ist zuletzt auf die Handlungskoordinationen in (politischen) Mehrebenensystemen zu deuten. Der inhaltliche Ausgangspunkt der sog. Multilevel Governance begründet sich über die Europaforschung sowie Untersuchungen zu weiteren internationalen Politiken. Unterschiedliche Handlungsebenen erheben sich insbesondere über staatliche und staatenähnliche Institutionalisierungen sowie Zusammenschlüsse weiterer korporativer Akteure. (vgl. Benz et al. 2007: 298) Insgesamt ist davon auszugehen, dass verschiedene (politische) Systeme sich zwecks effektiverer Handlungssteuerung in funktionaler und territorialer Hinsicht untergliedern. Diese formale Trennung zieht in der Praxis jedoch nicht selten horizontale, aber auch vertikale Überschneidungen der Zuständigkeiten nach sich. (vgl. Benz 2000: 97f) Ausgehend von den so generierten Akteuren ist in jedem Fall ein Mindestmaß institutioneller Handlungsorientierungen für alle Einzelebenen gegeben. (vgl. Benz et al. 2007: 298; Benz 2010: 118) Insbesondere bei vertikalen Deckungsgleichheiten erzeugen diese jedoch nicht zwangsläufig hierarchische Strukturen. (vgl. Benz 2010: 111)

In der analytischen Herangehensweise besteht die Ausgangssituation in den unterschiedlichen Graden der Verfügbarkeit von Handlungsressourcen für jede der Ebenen. Vor diesem Hintergrund erfolgen Interaktionen zunächst abgeschlossen auf jeder Ebene für sich (intra-gouvernemental). Ausgehend von unterschiedlichen Verteilungssätzen der Ressourcen gelangen einzelne Ebenen jedoch zeitnah an die Grenzen ihrer eigenen Handlungskapazitäten. Erst durch die Aufnahme von Austauschbeziehungen mit anderen Ebenen und deren Ressourcenverfügbarkeit entstehen fortschreitende Handlungsprozesse und Koordinierungsmechanismen zwischen den Ebenen (intergouvernemental). Die Rede ist nunmehr von einer vertikalen Verflechtung der Handlungsebenen. Gleichzeitig verfügt jede Einzelebene über ihre eigenen institutionellen Regelsysteme. Durch die handlungsbedingte Verknüpfung der Ebenen treten diese zuvor separierten Systeme nunmehr in Kontakt und erzeugen spezifische Interaktions- und Koordinierungsmechanismen. (vgl. Benz et al. 2007: 298; Benz 2010: 112) Der Fokus der analytischen Betrachtung liegt im Folgenden also insbesondere auf diesen durch

das Aufeinandertreffen erzeugten Mechanismen, da sie über die beschriebenen Modi der Governance erfolgen.

So determiniert *Benz* die Systematik des Zusammenwirkens unterschiedlicher vertikaler (politischer) Ebenen als „Tatsache, dass in einem institutionell differenzierten politischen System Akteure unterschiedlicher Ebenen aufeinander angewiesen sind und ihre Entscheidungen koordinieren müssen“ (Benz et al. 2007: 297). Multilevel Governance bezieht sich ergo nicht auf die Betrachtung der unterschiedlichen Ebenen selbst, sondern lenkt den Blick primär auf die bestehenden Muster der Interaktionen sowie auf die zwischen den Ebenen wirkenden Koordinierungsmechanismen. (vgl. Benz et al. 2007: 297; Benz 2010: 112)

Insgesamt ist die Erkenntnis des vertikalen Zusammenwirkens von Akteuren aufgrund unterschiedlicher Handlungsebenen naheliegend und praxisergaben. Grundsätzlich stellt Multilevel Governance daher einen sehr guten Zugang zur Erklärung vertikaler Interdependenzen von Akteuren dar. Auf der anderen Seite erweist sich die Betrachtung der Mehrebenenstrukturen in der Praxis aber auch komplex und oft nur schwerlich über- und durchschaubar. Diese potenziellen Schwierigkeiten gilt es in der bevorstehenden Fallstudienarbeit entsprechend zu beachten und durch die gezielte methodische Herangehensweise weitestgehend zu minimieren.

4.2 Urban Governance in der Stadtentwicklung

Die analytische Governance-Perspektive orientiert sich im Kern an der Betrachtung von Handlungskoordinationen unterschiedlichster Akteure. Doch wer sind diese Akteure in Bezug zur Stadtentwicklung im Konkreten? *Selle* beantwortet diese Frage auf die einfachste und gleichzeitig zutreffendste Art mit „Alle. Alle wirken – in unterschiedlicher Weise – an der [...] Entwicklung der Städte mit“ (Selle 2012: 29). (vgl. Selle 2012: 28f) Grundsätzlich agieren die Akteure allerdings innerhalb leitender Rahmenbedingungen, die im Einzelfall höchst unterschiedliche Ausprägungen einnehmen. Weiter sind nicht alle Akteure in ihrer Gewichtung gleichermaßen zu verallgemeinern, sodass letztlich ein höchst komplexes Konstrukt besteht. (vgl. Selle 2005: 112) Zur Vereinfachung der großen Menge der Akteure werden sie an dieser Stelle zunächst in drei Kategorien, den sog. Sphären, gruppiert. (vgl. Selle 2005: 112; Selle 2012: 29)

Vor dem Hintergrund einer lange währenden Phase, in der die „Stadtentwicklung als alleinige Aufgabe der öffentlichen Hand“ (Jakubowski 2004: 4) begriffen wurde, handelte es sich folglich um eine monotone, weil monopolistische, Akteurstruktur. Vor allem durch auftretende finanzielle Engpässe innerhalb der kommunalen Haushalte mussten sich die Kommunen neuen Kooperationsformen widmen, um eine nachfragebezogene Stadtentwicklungspolitik gewährleisten zu können. An dieser Stelle trat nunmehr der ergänzende Akteur der Wirtschaft verstärkt zum Vorschein, welcher durch finanzielle Unterstützungen, etwa in Form von Projekten der Public Private Partnership (PPP), wachsenden Einfluss auf die städtische Entwicklung nimmt. (vgl. Altrock et al. 2012: 7; Jakubowski 2004: 4)

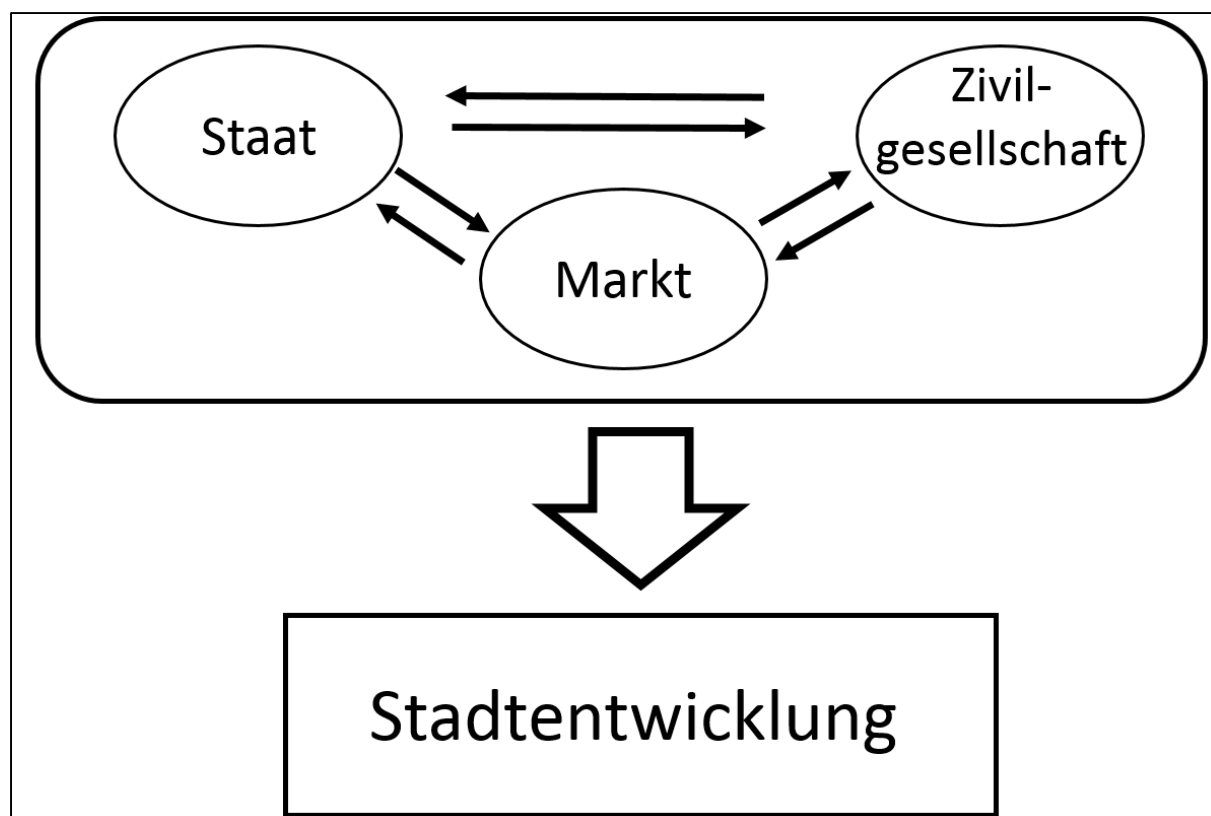
Mit fortlaufender Forschungsintensität bei gleichzeitig anhaltenden gesamtgesellschaftlichen Veränderungen kommen aktuelle Untersuchungen zu der Erkenntnis, dass die Zahl der Akteurgruppen in der Stadtentwicklung durch jene der Bürger, also explizit der Zivilgesellschaft, zu erweitern ist. (vgl. Altröck et al. 2012: 7; Jakubowski 2004: 2)³⁹ Exemplarisch sind an dieser Stelle die erhöhte Zunahme von investorengeleiteten Einzelmaßnahmen sowie der ebenso zu beobachtende Anstieg von Projekten mit divergenten Akteurkonstellationen wie öffentlich-privaten, privat-privaten oder öffentlich-öffentlichen Zusammenschlüssen zu sehen. Die jeweils erforderlichen Aushandlungsprozesse nehmen dabei in Quantität und Qualität zu. (vgl. Benz 2005: 405; Reiß-Schmidt 2006: 150f, 156) So ist ein Kreislauf auszumachen, der darauf basiert, dass die fortlaufenden Veränderungen innerhalb der städtischen Entwicklung immer durch „das wechselseitige Handeln der daran beteiligten öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure“ (Kreuzer et al. 2011b: 1) entstehen. Im Umkehrschluss erzeugen die hervorgerufenen Veränderungen wiederum erneuten Handlungsbedarf.

Angesichts der nun im Fokus stehenden Sphären von Staat als Sammlung politischer Akteure inklusive der unterschiedlichen Ebenen von staatlicher Bürokratie und Verwaltung, Markt als Zusammenschluss der wirtschaftlichen Akteure und der Zivilgesellschaft als Oberbegriff der Akteure des Privatsektors, ist die nachstehende Abbildung Ausdruck der bestehenden Zusammenhänge zwischen diesen Gruppen. Dabei steht die Stadtentwicklung im Zentrum und impliziert im Falle dieser Arbeit die Konversion militärischer Liegenschaften im Besonderen. Weiterhin geht hieraus hervor, dass die Sphären gleichberechtigte Positionen einnehmen und jeweils spezifische Einflüsse auf die gesamtstädtische Entwicklung nehmen. Akteure der jeweiligen Sphären agieren jedoch nicht als singuläre Parteien. Bereits die vorgenommenen Ausführungen zur Governance-Perspektive zielen darauf ab, die Koordinationsaufgabe für kollektive Handlungsformen einzunehmen. In diesem Sinne bestehen zwischen den Einzelakteuren interakteurliche Abhängigkeiten. (vgl. Mayntz 2010: 39; Selle 2005: 112; Selle 2012: 30) Diese liegen vor, wenn etwa Interaktionen zwischen den Akteuren von Staat und Zivilgesellschaft erfolgen, die allein über das gemeinsam erzielte Resultat auch potenziellen Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen. Solche Interdependenzen vollziehen sich im intermediären Bereich, den sog. Zwischenwelten. Des Weiteren stellt die Grafik nicht die Option der in der Praxis vielfach vorkommenden Doppelzuordnungen dar. Das Beispiel öffentlicher Betriebe, die ihres Zeichens auf dem freien Markt agieren, ist in diesem Zusammenhang eines der bekanntesten⁴⁰. (vgl. Selle 2012: 30)

Abb. 22: Drei-Sphären-Modell der Stadtentwicklung

³⁹ siehe auch Jann 2002 nach Benz 2005: 405

⁴⁰ Auf die Problematik des Wechsels der Zuordenbarkeit von Akteuren im Prozessverlauf wurde bereits in den Ausführungen des Teil A hingewiesen. Siehe hierzu Kap. 1.3.3 Der Fallstudienansatz als Forschungsmethode



Quelle: Eigene Darstellung

Bei der Betonung des Komplexitätsgrads des Zusammenwirkens von Akteuren in Bezug zur Stadtentwicklung und damit ebenso zur hier im thematischen Fokus liegenden Konversion, wird durch *Selle* im Besonderen darauf verwiesen, dass die „Aktivitätenvielfalt vieler Akteure [...] sich im Raum überlagern und untereinander in Wechselbeziehung stehen“ (ebd.). (vgl. ebd.: 30, 39). Während sich der Raumbezug wie selbstverständlich aus dem Kontext der Stadtentwicklung ergibt, liegt die Betonung hier vor allem auf dem Vorhandensein der Interdependenzen.

An diese Stelle tritt nun die Governance-Perspektive, die zur Koordination der wechselseitigen Handlungen dient. Dazu ist es unumgänglich, einen Zugang zu schaffen, um die externe Perspektive zu verlassen und die vorliegenden Handlungsweisen, die in unmittelbarer Abhängigkeit zu den akteurspezifischen Rahmenbedingungen und den auftretenden Konstellationen stehen, direkt analysieren zu können. (vgl. Kreuzer et al. 2011b: 1f) Der Blick auf vorgenannte Interdependenzen innerhalb von Zwischenwelten ist auf dieser Ebene der Betrachtung gleichwohl entsprechend geschärft, sodass eine weitere Untergliederung der Akteure dringend erforderlich ist. (vgl. *Selle* 2005: 113) Diese Untergliederung erfolgt tiefgehend im folgenden Kapitel sowie konkret anhand der heranzuziehenden Fallstudien.

Die Gesamtmasse unterschiedlicher Akteure scheint über die Sphärenkonstellation bereits erfasst, sodass *Selle* mit seinem Ausspruch in Bezug zum Drei-Sphären-Modell die Annahme der gänzlichen Akteurerfassung unterstützt. (vgl. ebd.: 34, 39) Das hinter diesem Anspruch verborgene Faktum erklärt *Friedmann* in der Form, dass der städtische Lebensraum Gestalt annimmt, sobald multiple Kräfte miteinander in Zusammenhang treten, die in ihrer Wirkung

nicht vollständig vorhersehbar sind. Es ist daher offensichtlich, dass Planer ein gutes Verständnis dafür haben müssen, wie diese stadtbildenden Prozesse erfolgen.⁴¹ (ebd.: 34 nach Friedmann 2006: 275) Eine solche Inbezugsetzung von Akteuren zur Stadtentwicklung verdeutlicht zwei weitere wesentliche Merkmale. Zum einen liegt die Betonung auf dem Zusammentreffen multipler Kräfte, die mit den benannten Wechselwirkungen zu erfassen sind. Zum anderen wird darauf verwiesen, dass eine gänzliche Verständnisherleitung der Folgewirkungen von Interdependenzen nahezu ausgeschlossen ist. Nichtsdestotrotz sind im Weiteren grundlegende Muster herauszustellen. An diesem Punkt ist die analytische Governance-Perspektive geeignet, um die auftretenden Akteure zu identifizieren und „hinreichend differenziert Muster sozialer Ordnung zu erkennen und die Modi der Interdependenzgestaltung“ (Selle 2012: 47) zu spezifizieren. (vgl. ebd.: 47f)

Der hiesigen analytischen Perspektive obliegt die Rolle des Oberbegriffs zur Koordination kollektiver Formen sozialen Akteurhandelns innerhalb des Konversionsprozesses. In der geschaffenen Bezugsherstellung zwischen den Akteursphären und der Stadtentwicklung ist auch der hinzuzuziehende Terminus von Governance weitergehend darauf auszurichten. So wurde ersichtlich, dass der Begriff einer vielfachen Verwendung in ebenso differenten Anwendungsbereichen unterliegt. Eine Spezifizierung der Governance-Perspektive auf die Interaktionsformen in Stadtentwicklungsprozessen erscheint damit umso erforderlicher.

Ausgangspunkt einer Übertragung der Perspektive ist die Feststellung, dass in diesem Bereich ein zunächst unbestimmtes Zusammenwirken der Sphären besteht. (vgl. Hill 2005: 567; Lindemann 2014: 52) Die Verschiebung der Verhältnisse derer Interdependenzen von einer governmentalen hin zu einer governance-bestimmten Handlungskoordination auf kommunaler Ebene wird allgemein als Urban- oder Local-Governance bezeichnet. (vgl. Benz 2005: 404; Einig et al. 2005: 1; Hill 2005: 567; Klemenz et al. 2006: 1) Seinen Ursprung hat Urban Governance im US-amerikanischen Konzept des Urban Regime. Vor dem Hintergrund der steigenden Komplexität der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bei ebenso eng formulierten Formalkompetenzen der Kommunen kommt es vielerorts zu dauerhaften Zusammenschlüssen zwischen Gemeinde und privatwirtschaftlichen Akteuren. Über diese Arrangements sollen vorhandene Ressourcen gebündelt werden, um die Handlungsfähigkeit in Fragen der Entwicklung zu erweitern. (vgl. Holtkamp 2007: 368)

Hierzulande werden die Inhalte der Governance auf das breite Spektrum der Stadtentwicklung und -politik projiziert, um die auftretenden Akteure in ihrer Gesamtheit erfassen und im Sinne zielgerichteter Resultate koordinieren zu können. (vgl. Einig et al. 2005: 1; Selle 2012: 46) Im Zuge des Übergangs zu governanceimmanenten Strukturen auf Ebene der städtischen Planung verschieben sich die Verhältnisse im Miteinander der Sphären zu einer deutlich stärker horizontal gearteten Verflechtung. Zunächst wird in der Literatur primär auf die Veränderung

⁴¹ Originalzitat: „The human, and more specifically, the urban habitat, takes form as multiple forces interact with each other in ways that are not fully predictable. It is, therefore, obvious that planners need to have a good understanding of how these city-forming processes work. This formulation posits the city-forming process first, before there can be any serious talk of strategic intervention.“ (Friedmann 2006: 275)

der Beziehungen von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Form verstärkter „Kooperation von Staat und Gesellschaft“ (Klemenz et al. 2006: 1) hingewiesen. Eine in Zeiten knapper kommunaler Kassen bestehende Integration der marktspezifischen Akteure ist dabei jedoch zu keinem Zeitpunkt außer Acht zu lassen. (vgl. Häußermann 2008: 579; Hill 2005: 567; Selle 2012: 38) Ferner ist hervorzuheben, dass keiner der Akteure zwangsläufig allein auf der städtischen Ebene agiert. Insbesondere aus den Bereichen von Verwaltung und Markt können Einflüsse übergeordneter Ebenen auf konkrete Vorhaben einen hohen Stellenwert einnehmen. (vgl. Altröck et al. 2012: 10) Insgesamt bezieht sich Urban Governance also auf „die Regelung öffentlicher – in Städten speziell: kommunaler – Angelegenheiten in komplexen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen“ (Lindemann 2014: 51).

Noch immer kommt der öffentlichen Verwaltung als Ausführungsorgan der kommunalen Politik eine besondere Rolle zu. Aufgrund ihrer legitimierten Befähigung unterliegt es ihr, die tatsächliche Vorgehensweise festzulegen. Doch im Laufe der letzten Jahre wird diese Institution in zunehmend höherem Maße durch differente Interessengruppen ergänzt und beeinflusst. Gleichzeitig liegt das Augenmerk der Planung nicht mehr allein auf der Durchführung vorgeschriebener Verfahren, sondern richtet seinen Blick auch auf die Akteure und deren konkrete Einflüsse. Die im Mittelpunkt stehende Ablösung ist demnach das Ergebnis des von allen Beteiligten als gewünschten und notwendig erachteten Einmischungsprozesses zwischen den Akteuren. (vgl. Häußermann 2008: 579; Selle 2012: 38)

Die Veränderungen der „Rollenverteilung zwischen der öffentlichen Verwaltung und nichtstaatlichen Akteuren“ (Einig et al. 2005: 1) sind auf der kommunalen Ebene mitunter am deutlichsten erkenn- und wahrnehmbar. (vgl. ebd.) Hier führen die Neuverteilungen von Kompetenzen vielfach zu Überschneidungen der drei Sphären. Ein Phänomen, das in der Literatur gemeinhin als Neuentstehung institutioneller Arrangements beschrieben wird. (vgl. Einig et al. 2005: 1; Klemenz et al. 2006: 1) Insgesamt sind es also unter anderem die „spürbare(n) Verschiebungen [...] in der Regelung und Wahrnehmung öffentlicher und gesellschaftlicher Aufgaben“ (Klemenz et al. 2006: 1) auf der kommunalen Ebene, die Urban Governance inhaltlich ausfüllen. (vgl. Einig et al. 2005: 1) Dazu betonen *Altröck et al.*, dass die Perspektive der Urban Governance auch nach Gründen konkret vorliegender Akteurkonstellationen sucht. (vgl. Altröck et al. 2012: 10f)

Einig et al. fassen es zusammen, dass der Terminus der Urban Governance im Ergebnis auf zwei Arten auszulegen ist. Zum einen handelt es sich in einer heuristischen Herangehensweise um das Gegenmodell der governmentalen Steuerung der städtischen Entwicklung. Zum anderen vereint Urban Governance die Koordinationsmodi des kollektiven Handelns im Sinne der vorgestellten Governance-Formen und -Regime auf städtischer Ebene. (vgl. Einig et al. 2005: 1; Klemenz et al. 2006: 1)

Eine solche Wandlung von einer alleinigen Entscheidungsdominanz hin zur diversifizierten Akteurverflechtung bedeutet im Konkreten, dass sich die Stadtentwicklung in vielen Bereichen vornehmlich einem Trend zum projektorientierten Handeln unterwirft. (vgl. Altröck et al. 2012:

15) Dabei sind die übergeordneten Rahmenbedingungen in keinem Falle außer Acht zu lassen. Mitunter fokussieren sich die Interessen der Zivilgesellschaft und des Marktes auf konkrete Vorhaben, die weit unter der Maßstabsebene der Gesamtstadt liegen. (vgl. Häußermann 2008: 586ff; Selle 2012: 39) Daraus ergeben sich, auch im Zuge des Konversionsprozesses als Teilprojekt innerhalb der Gesamtstadt, teils gänzlich neue Anforderungen an die Handlungsweise des staatlichen Sektors.

Die Inhalte und Entwicklungen der Urban Governance vorausgesetzt bleibt die Frage, wie Entscheidungen innerhalb der stadtentwicklerischen Prozesse erfolgen. *Klemenz et al.* unterstellen in diesem Fall, dass bei „harten Verteilungs- und Zielkonflikten“ (Klemenz et al. 2006: 2) der Einsatz von Government als Schatten der Hierarchie nicht zu überwinden ist. (vgl. ebd.: 2) Dieser These schließt sich *Hill* mit Verweis auf ein daraus hervorgehendes Dilemma an: „Einerseits soll die Attraktivität der Bürgerbeteiligung durch möglichst hohe Relevanz und Verbindlichkeit der Beteiligungsverfahren und -ergebnisse gesteigert werden, andererseits darf die demokratisch legitimierte Letztentscheidungskompetenz [...] der gewählten Vertretung nicht ausgehebelt werden“ (Hill 2005: 568).

Das aufgezeigte Dilemma zählt damit ganz unweigerlich zum Konzept der Urban Governance. Allerdings kann es einen Ausweg daraus geben, der diese Problemstellung zumindest abschwächt. Nach *Fürst* geht es dabei real nicht um den Ersatz bestehender Letztentscheidungskompetenzen. Sein Ansatz setzt über die vorgeschalteten Prozesse deutlich früher an. „Governance Arrangements ergänzen die traditionellen Government-Strukturen, können sie aber [...] nicht ersetzen. Denn sie haben den Status von Vor-Entscheider-Gruppierungen“ (Fürst 2007: 5). Der Fokus der konsensorientierten Stadtentwicklung zur Ausnutzung der konversionsinhärenten Chance sollte demnach nicht auf der letztendlichen Abstimmung, sondern auch auf den im Vorfeld erfolgenden Interaktionen zwischen den Akteuren unterschiedlicher Sphären liegen. Dieser Lösungsweg folgt ebenso der Ansicht von *Helbrecht*, die „Governance-Arrangements als substanzielle Form der politischen Steuerung“ (Helbrecht: 2009: 5) bezeichnet und damit den hier zu verfolgenden Untersuchungsansatz unterstützt.

Insgesamt ist Urban Governance unter den zuvor erzielten Erkenntnissen zu verstehen. Die Zusammenarbeit der drei Sphären steht zwar gleichwohl im Schatten der staatlich legitimierten Hierarchie, dieser kann durch eine intensivere Beteiligung und ebenso stringenterer Umsetzung der Beteiligungsergebnisse im Vorfeld der Letztentscheidung jedoch deutlich abgeschwächt werden. Ob eine gänzliche Aufhebung dieser Konstellation als Wegfall des Hierarchieschattens erfolgen kann, muss an dieser Stelle zunächst unbeantwortet bleiben, steht im weiteren Verlauf jedoch zumindest zur Diskussion. Gleichzeitig ist dieser Ansatz im Weiteren in direkter Verbindung zur Beantwortung der beiden Forschungsfragen zu setzen, wobei speziell die zweite Frage nach der Rolle der auftretenden Akteure auf diesen Versuch der Überwindung des Dilemmas abzielt.

4.3 Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus

Die rein quantitative Zahl der im Konversionsprozess Beteiligten erscheint zunächst sehr groß. In Anbetracht von *Selles* Erkenntnis, dass „räumliche Strukturen [...] durch das Planen, Entscheiden und Handeln vieler Akteure verändert“ (Selle 2005: 111) werden, erfordern jedoch auch die vielschichtigen Akteurverflechtungen im qualitativen Sinne einer differenzierten Betrachtung.

Der Fokus des akteurzentrierten Institutionalismus liegt in erster Linie auf der Betrachtung des Zusammenwirkens von akteurlichen Handlungen und damit weniger auf den Einzelhandlungen an sich. Gemäß einer prägnanten Kernaussage von *Diller* basiert der akteurzentrierte Institutionalismus „auf der Annahme, dass Handeln von Akteuren zwar von institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst, aber nicht in letzter Instanz gesteuert wird“ (Diller 2013: 2). Die sich hieraus ergebende zentrale Frage lautet demnach, „wie Handlungen mehrere Akteure interferieren und welche Resultate dies hervorbringt“ (Schimank 2004: 288). So muss es gerade die Betrachtung dieser qualitativen Sphäre sein, die im Fokus der Akteuranalyse steht. Doch wie können solche qualitativen Unterscheidungen getroffen und im Weiteren analytisch untersucht werden? Zu diesem Zwecke ist das Konzept des Urban Governance durch den insbesondere durch *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf* geprägten analytischen Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zu ergänzen. (Kreuzer et al. 2011b: 2) Er fasst akteurzentrierte und institutionszentrierte Herangehensweisen zur Erörterung akteurspezifischer Handlungen zusammen. Sein Hauptaugenmerk liegt dabei auf Interaktionen zwischen Akteuren, die jeweils strategisch im Rahmen ihrer institutionellen Ausrichtungen erfolgen. (vgl. Scharpf 2006: 73f) So sind es Akteure, und mehr noch ihre spezifischen Handlungsprämissen, die die eigentlichen Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung darstellen. Vor diesem Hintergrund lassen sich die elementaren Inhalte des Ansatzes grundsätzlich auf die Prozessinhalte der Konversion militärischer Liegenschaften als Bestandteil der Stadtentwicklung übertragen. (vgl. Selle 2005: 109, 111)

Im Mittelpunkt des akteurzentrierten Institutionalismus steht das Zusammenwirken von Akteuren in Akteurkonstellationen, deren Handeln durch institutionelle Rahmenbedingungen geprägt ist. Vor diesem Hintergrund geht er zunächst davon aus, dass die Gesamtheit aller Handlungsschritte im Kern „von menschlichen Akteuren gemacht (werden), die nicht einfach von natürlichen Impulsen oder durch externe Faktoren angetrieben werden“ (Scharpf 2006: 47). Vielmehr sind akteurspezifische Handlungen „Ergebnis intentionalen Handelns“ (ebd.). Diese Intentionen stellen primär subjektive Phänomene dar, die „abhängig von den Wahrnehmungen und Präferenzen der beteiligten Individuen“ (ebd.) sind. (vgl. Mayntz 2010: 44; Scharpf 2006: 48, 111ff; Selle 2005: 112) Handlungen von Akteuren basieren demnach zunächst auf subjektiv-egoistischen Absichten in Bezug zum intentionierten Ergebnis. (vgl. Scharpf 2006: 48, 110) Die inhaltliche Zielstellung der Institutionalismus konzentriert sich damit zunächst auf die Herausstellung und Analyse diese handlungsbeeinflussenden Intentionen.

Der akteurzentrierte Institutionalismus ist in der Forschung bisweilen als heuristischer Erklärungsansatz im Sinne eines Hilfsmittels in akteurbezogenen Untersuchungen einzustufen. Auch damit wird sein unterstützender Charakter für die Perspektive der Urban Governance

deutlich. (vgl. Jakobi 2007: 8; Kreuzer et al. 2011b: 3) Diese Vorkenntnis ist anhand von Konversionsprozessen in der Stadtentwicklung darzulegen. Er bezieht seine Eignung aus der Voraussetzung, dass er „Prozesse erfassen kann, die von Interaktionen individueller und korporativer Akteure mit spezifischen Fähigkeiten und spezifischen kognitiven und normativen Orientierungen bestimmt werden und die in einem gegebenen institutionellen Kontext unter gegebenen Bedingungen“ (Scharpf 2006: 75) erfolgen. (vgl. Kreuzer et al. 2011b: 2; Scharpf 2006: 74f) Der Ansatz stellt demnach allein einen qualitativen Versuch der Operationalisierung dar, um Handlungsweisen von Akteuren im Rahmen von Konversionsprozessen zu erklären. Aufgrund der skizzierten hohen quantitativen und qualitativen Zahl von Akteuren sowie daraus hervorgehenden Interaktionen ist dies in der Praxis nur schwerlich möglich und kommt in vielen Fällen nicht über das Stadium des Versuchs hinaus. (vgl. Mayntz 2004: 2; Scharpf 2006: 75f) Gleichzeitig ist zu betonen, dass die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung einen wachsenden Grad der Komplexität erzeugt, die zu ebenso komplexen und zunehmend auch kurzfristigeren Akteurkonstellationen führt. Dies erschwert die Herstellung eines Überblicks über die Gesamtheit der Konstellationen und Interaktionen zusätzlich. (vgl. Schimank et al. 2000: 9)

Der Untersuchungsgegenstand des akteurzentrierten Institutionalismus kann in Analogie zur oben dargelegten inhaltlichen Ausrichtung gleichzeitig als Definition des Gesamtansatzes fungieren. In aufgeschlüsselter Variante sind der obigen Begriffsbestimmung einige wesentliche Kernelemente zu entnehmen, auf die im weiteren Verlauf zunächst ein Fokus zu legen ist. Im Besonderen gilt das Augenmerk der Institution respektive den sich daraus jeweilig ableitbaren institutionellen Rahmenbedingungen. Grundlegende Annahme des akteurzentrierten Institutionalismus ist es, dass Akteure zumeist intentional im Sinne ihrer spezifischen institutionell vorgegebenen Handlungsprämissen agieren. Diese spiegeln sich alsdann in den unterschiedlichsten Interaktionen wider. (vgl. Jakobi 2007: 9; Schrape 2012: 3) Handlungen als solche sind neben spezifischen Fähigkeiten eines Akteurs auch über deren Handlungsorientierung bestimmt. Handelt es sich bei Fähigkeiten um persönliche respektive materielle Aspekte wie Intelligenz oder finanzielle Möglichkeiten, so lassen sich Handlungsorientierungen als Begründung von Akteurhandeln innerhalb des institutionellen Rahmens in kognitive, motivationale und relationale Ursachen differenzieren. (vgl. Kreuzer et al. 2011b: 3, 6; Schimank 2004: 295, Schimank 2006: 147ff)

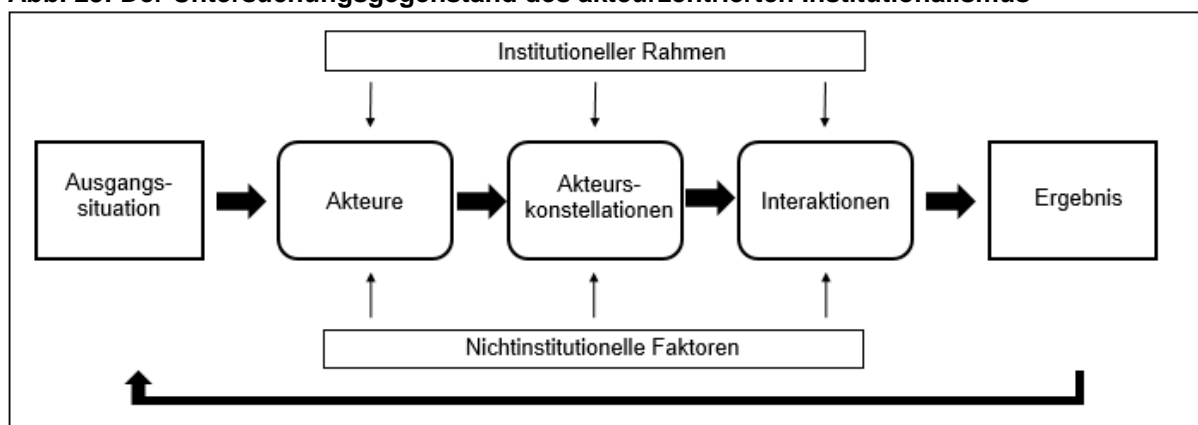
Des Weiteren ist der Terminus des Akteurs definitiv zu fassen. So sind zunächst die unterschiedlichen Akteurstypen zu bestimmen, um diese alsdann anhand ihrer spezifischen Abgrenzungskriterien einordnen zu können. Der Fokus richtet sich dabei primär auf den Typus des korporativen, also körperschaftlich geprägten Akteurs. Gleichwohl sind die übrigen Akteure nicht gänzlich außer Acht zu lassen. (vgl. Kreuzer et al. 2011b: 6; Schrape 2012: 3)

Zuletzt handelt es sich bei der Herausstellung der Kernelemente um die auftretenden Interaktionen, sowie die damit in enger Verbindung stehenden Akteurkonstellationen. Erst das Zusammentreffen unterschiedlicher Akteure in einer spezifischen Konstellation führt zu unter-

schiedlichsten Ergebnissen von Interaktionen. Die beiden Termini stellen zugleich die wichtigsten analytischen Dimensionen des Ansatzes dar, weil über sie „das Verhältnis der Akteure zueinander unter Einbeziehung des institutionellen Rahmens besser gefasst werden“ (Jakobi 2007: 13) kann. (vgl. ebd.: 12f; Schrape 2012: 3) Dabei stehen die Konstellationen jeweils unter dem Schirm der sozialen Handlungskoordination als prägendes Element der zuvor erörterten Perspektive der Urban Governance. (vgl. Kreuzer et al. 2011b: 3) Die Verbindung und wechselseitige Ergänzung der beiden Forschungsansätze ist demnach insofern gegeben, als das der analytische Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus die Handlungsmotive der auftretenden Einzelakteure fokussiert, während Urban Governance die Steuerungsmechanismen der Beteiligten im Blickfeld sieht. (vgl. Benz et al. 2007: 16f; Kreuzer et al. 2011b: 3) Über die Elemente der innerhalb der Konstellationen erfolgenden Interaktionen ergeben sich somit wichtige Schnittstellen zwischen Urban Governance und akteurzentrierten Institutionalismus. Diese gilt es in der weiteren Forschungsarbeit zielgerichtet zu nutzen.

Zur vereinfachten Darstellung der Zusammenhänge bietet die nachfolgende Abbildung einen Überblick. Allein die Ausgangssituation und das insgesamt erzielte Ergebnis stehen dabei nicht innerhalb eines wie auch immer gearteten institutionellen Rahmens. Sie machen jedoch deutlich, dass jede Handlung im Kontext situativer Ausgangsfaktoren steht (vgl. Schimank 2004: 298). Zudem erscheint ein jedes Ergebnis in Folge der vorgeschalteten Ablaufprozesse in unterschiedlichen Ausprägungsgraden institutionell (vor)beeinflusst. Die Akteure der Stadtentwicklung handeln wiederum innerhalb des Rahmens der benannten Wahrnehmungen, Präferenzen, Fähigkeiten, aber auch Schranken, die sich aus ihren jeweils zuzuordnenden Institutionen ergeben. (vgl. ebd.: 294)

Abb. 23: Der Untersuchungsgegenstand des akteurzentrierten Institutionalismus



Quelle: Eigene Darstellung nach Mayntz et al. 1995: 45; Scharpf 2006: 85

Basierend auf dem erörterten Grundschemata führt *Diller* eine weitergehende Übersicht über die Zusammensetzung der einzelnen Bestandteile der obigen Abbildung ein. Darin geht er insbesondere auf die beschriebene Einordnung des Ansatzes als Forschungsheuristik im Gegensatz zu einem umfassenden Erklärungsmodell ein. Zu beachten ist darüber hinaus, dass die vierte Spalte der Interaktionsformen die prägnante Verbindung zur ergänzenden Governance-Perspektive beinhaltet. (vgl. Diller 2013: 2)

Abb. 24: Handlungsleitende Faktoren im akteurzentrierten Institutionalismus

Akteurkonstellation und -ressourcen	Handlungsorientierung / Präferenzen	Interaktionsorientierung	Interaktionsformen
<ul style="list-style-type: none"> • Institutionelle Umwelt • Wahrnehmungen (indirekt auch die subjektive Wahrnehmung) der Akteurkonstellation durch die Akteure • Handlungsressourcen • Handlungsfreiheiten • Präferenzen → 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigeninteressen (situative Nutzenorientierung) • Normen (u.a. Rollenerwartungen) • Identitäten (Organisationskultur) • Interaktionsorientierung → 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidarität • Wettbewerb • Individualismus • Altruismus • Feindschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Einseitige Anpassung • wechselseitige Anpassung • Verhandlung • Abstimmung • Hierarchische Steuerung

Quelle: Diller 2013: 2 nach Scharpf 2000: 91, 166ff, 152f

Nach Beschreibung der grundsätzlichen Zielrichtung des akteurzentrierten Institutionalismus bedarf es im Weiteren der Herausstellung der Einzelelemente. Erst über diese Vorgehensweise kann verdeutlicht werden, welche Rolle ihnen jeweils zukommt und wie sich die einzelnen Bausteine von Institutionen, Akteuren, Konstellationen und Interaktionen insgesamt in das Ablaufschema einpassen.

4.3.1 Der Institutionen-Begriff

Institutionen im Sinne eines übergreifenden Normverständnisses stellen ein elementares Kernelement innerhalb des Forschungsansatzes dar. Die außerordentliche Bedeutung als die „wichtigsten Einflußgrößen“ (Scharpf 2006: 78) kommt ihnen bereits schon deshalb zu, weil sie die jeweils akteurspezifischen Wahrnehmungen, Präferenzen, Fähigkeiten und Schranken definieren und damit die grundsätzlichen Handlungsstränge vorgeben. (vgl. Jakobi 2007: 9; Scharpf 2006: 76f, 78; Schrape 2012: 1)

Das Hauptcharakteristikum einer Institution ist deren spezifisches Regelsystem. In der Praxis existieren dabei formelle und informelle Institutionen. Sie entfalten einen erheblichen Einfluss auf die ihnen unterlegenen Akteure, indem sie zwar als ordnende Hand zu verstehen sind, gleichzeitig aber eben jene Handlungsspielräume festlegen. (vgl. Jakobi 2007: 9; Schrape 2012: 1) Sie charakterisieren somit eine sehr wichtige Handlungsdeterminante, nehmen vor dem Hintergrund ebenfalls bestehender kognitiver, motivationaler und relationaler Handlungsorientierungen jedoch keine Monopolstellung ein. (vgl. Schimank 2004: 295) Nach *Scharpf* definieren die Inhalte des Regelsystems im Besonderen „die zur Verfügung stehenden materiellen und rechtlichen Handlungsressourcen und damit auch die Menge legitimer Handlungsweisen sowie die Kompetenzen der für sie handelnden Akteure, [...] die von diesen Akteuren zu verfolgenden Ziele oder die bei ihren Entscheidungen in Betracht zu ziehenden Werte“ (Scharpf 2006: 79). Gleichwohl betonen *Mayntz und Scharpf* aber, dass der institutionell vorgegebene Rahmen allein „ausdrücklich nicht das Handeln der Akteure“ (Jakobi 2007: 11) bestimmt. Somit bleibt immer auch ein Handlungsspielraum, der sich für die Akteure ergibt. (vgl. Mayntz et al. 1995: 50) Ebendieser Handlungsspielraum basiert auf dem Einsatz der zuvor

genannten spezifischen Fähigkeiten der Akteure, die sich über den Einsatz persönlicher und materieller Ressourcen determiniert. (vgl. Kreuzer et al. 2011b: 3; Schimank 2004: 295)

Die handlungsleitenden Maßgaben einer Institution variieren in ihrem verbindlichen Grad ebenso wie die Institutionen selbst. So reicht die Spanne von formalen rechtlichen Gesetzesgrundlagen bis hin zu informellen sozialen Normen, die durch Akteure oftmals in freiwilliger Absicht beachtet werden. (vgl. Jakobi 2007: 10f; Kreuzer et al. 2011b: 3; Scharpf 2006: 77; Schimank 2004: 295) Der prägnanteste Unterschied dieser Auslegungsbreite liegt jedoch in der Art und Intensität der Sanktionen bei Nicht-Beachtung der institutionellen Rahmenbedingungen. Zumeist gelten die Regelsysteme allein für eine jeweilige Institution, sodass deren Sanktionsfolge nur für Einzelakteure als Mitglieder gilt. (vgl. Scharpf 2006: 77) Gleichwohl sind Akteure in der Lage, vorgeschriebene Handlungsmaxime vorsätzlich zu brechen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die aufgerufenen Sanktionen im Sinne von Opportunitätskosten gegenüber dem zu erwartenden Ergebnis als akzeptabel eingestuft werden. (vgl. ebd.: 83)

Institutionen unterscheiden sich darüber hinaus auch in puncto verfügbarer Ressourcen, die aus ihrer Mitgliedschaftsform hervorgehen. Im konkreten Beispiel können dies finanzielle Mittel sein, die über die Akquise von Mitgliedbeiträgen generiert werden. Andere Institutionen fußen dagegen primär auf informeller Basis und verfügen nicht über vergleichbare materielle Ressourcen. Hier entstammen die Handlungsimpulse allein aus gemeinsam bestimmten Werten und Zielvorstellungen. (vgl. Jakobi 2007: 11)

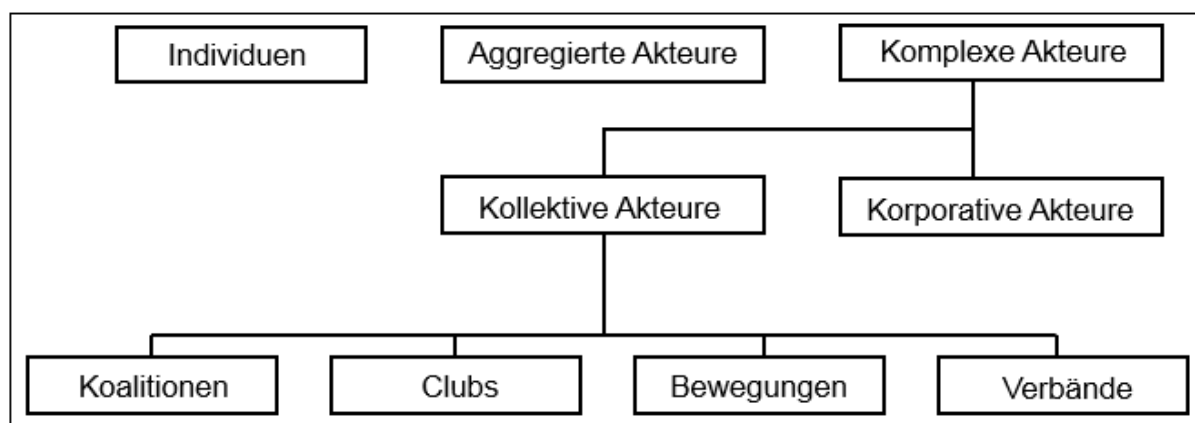
Trotz eines strategischen und taktischen Handlungsspielraums innerhalb der Regelungssysteme und der potenziellen Option der Überwindung von sanktionsbedürftigen Verhalten bei einem erhöhten Nutzen ist festzuhalten, dass die Heranziehung der institutionellen Handlungsrahmen von Akteuren als geeigneter Ansatzpunkt dient, um deren Vorgehen innerhalb von Interaktion im Folgenden nachvollziehen zu können.

4.3.2 Akteurformen

Die Akteure agieren gleichzeitig als „Ursprung und Träger des Handelns“ (Schimank 2004: 293) und führen fortwährend zu einer Weiterentwicklung der städtischen Prozesse. Hier agieren sie jedoch höchst different. Basis unterschiedlichster Handlungsprämissen sind die aufgeführten Rahmenbedingungen der jeweiligen Institutionen.

Gemessen am eingangs skizzierten Ablaufschema einer akteurorientierten Untersuchung von Stadtentwicklungsprozessen ist die Zahl der Akteure und deren Interaktionen allein am konkreten Einzelfall auszumachen. Gleiches gilt für die den Akteuren zustehenden Handlungsressourcen und institutionellen Regelungssysteme, da allein anhand von Fallstudien auszumachen ist, welche Institutionen im Einzelnen vorliegen. Die Zuordnung der Akteure zu einzelnen Typologien bedarf jedoch zunächst einer Aufschlüsselung. *Schrape* unternimmt in Anlehnung an *Scharpf* dabei nachfolgende Unterteilung, die die Zusammenhänge von Akteurytypen veranschaulicht:

Abb. 25: Akteurytypen



Quelle: Schrape 2012: 3 nach Scharpf 2000: 95-107

Die Einteilung der unterschiedlichen Akteurytypen, hier in Bezug zum Ausgangspunkt der oberen Zeile, wird durch die folgenden Ausführungen verdeutlicht. Die solitäre Position von individuellen und aggregierten Akteuren, im Weiteren gemeinsam als einfache Akteure bezeichnet, gegenüber jenem des komplexen Akteur ist im Kern auf den potenziellen Grad der Einflussnahme dieser Akteure auf den gesamtheitlichen Entwicklungsprozess zurückzuführen. Hierbei weisen komplexe Akteure durch ihre Interaktionen einen deutlich höheren Einflussgrad auf.

Individuelle Akteure treten in den Prozessen der Stadtentwicklung nur höchst selten auf. Vielmehr agieren sie vornehmlich über Gruppen und Organisationen. Aggregierte Akteure bilden in diesem Zusammenhang die freiwillige Vereinigung von Einzelakteuren, die sich aus gleichartigen Merkmalen und Präferenzen ableitet. Sie können unter diesen Gegebenheiten jedoch keine strategisch relevanten Entscheidungen treffen, da die genannten Voraussetzungen des Zusammenschlusses sich im Laufe der Zeit ändern können und die Verbindung dadurch einen fortwährend fragilen Status inhäriert. Insgesamt agieren diese Akteure also auf einem Niveau von Interaktionen, dem unter den gegebenen Voraussetzungen die „Fähigkeit zu intentionalem Handeln oberhalb der beteiligten Individuen“ (Schrape 2012: 3 nach Scharpf 2000: 97, 101) fehlt. Individuellen und aggregierten Akteuren fehlen damit zunächst die Möglichkeiten der externen Beeinflussung der komplexen Akteure. (vgl. Scharpf 2006: 96, 101; Schrape 2012: 3)

Komplexe Akteure sind bei genauer Betrachtung in die Teilgruppen von kollektiven und korporativen zu splitten. Gemein ist ihnen, dass sie die Fähigkeit besitzen, ein intentionales Handeln hervorzurufen, welches durch Akteurkonstellationen in internen Interaktionen erzeugt wird. Bei den Interaktionen kann es sich exemplarisch um Wahlen zu unterschiedlichen materiellen und personellen Entscheidungen handeln. Der Verweis auf interne Interaktionen macht bereits die notwendige erweiterte Betrachtung der internen, aber auch externen Perspektiven deutlich. In seiner internen Betrachtung definiert sich der komplexe Akteur über seinen institutionellen Rahmen, in dem künftige Handlungsprämissen ausgehandelt werden. Auf der externen Ebene agiert dieser Akteur vornehmlich über die Kombination seiner Handlungsressourcen mit der -fähigkeit zugunsten eines zielgerichteten Einsatzes. Die Inhalte des intern spezifizierten Regelsystems leitet dabei deren externe Anwendung. (vgl. Scharpf 2006: 97)

Zur Definition des kollektiven Akteurs in seiner terminologischen Abgrenzung zu korporativen Akteuren agiert erstgenannter bereits seiner Bezeichnung nach als eine Art (Arbeits-) Gemeinschaft. Aufbauend auf dieser Erkenntnis ist das „Vorhandensein eines Mitarbeiterstabes“ (Scharpf 2006: 101) als handelndes Element ein wichtiger Indikator für einen kollektiven Akteur. Innerhalb der Gemeinschaften sind kollektive Handlungen und darüber stehende Strategien bereits über kommunikative Koordinierungen charakterisiert. Im Besonderen agieren kollektive Akteure nicht immer autonom über potenzielle Kollektivpräferenzen, sondern unterliegen zumindest zu einem gewissen Grad den spezifischen Handlungspräferenzen ihrer individuellen Mitglieder. (vgl. ebd.; Schrape 2012: 3f) Die so bestehende Abhängigkeit mündet wiederum in der letztendlichen Kontrolle des Kollektivs durch seine Individuen. (vgl. Scharpf 2006: 101) Hinzu kommt der unterschiedliche Grad der Verfügbarkeit von Handlungsressourcen. Hier ist zu hinterfragen, inwieweit bestehende Ressourcen kollektiviert sind oder allein in der Verfügbarkeit einzelner Individualakteure stehen. (vgl. ebd.: 101f) Zusammenschlüsse von Einzelakteuren zu Kollektiven differenzieren sich also im Ergebnis anhand der jeweils eingebrachten Zielstellungen und der aufeinandertreffenden Handlungsressourcen. (vgl. Scharpf 2006: 102; Schrape 2012: 4)

Neben dem kollektiven existiert des Weiteren auch der korporative Akteur als Eigenform des komplexen Akteurs. Analog zum Kollektiv beziehen sich die Handlungsintentionen hier auf ein gemeinsam determiniertes Ziel. Aufgrund des Zusammenschlusses zu einer Einheit mit derselben Zielstellung agieren korporative Akteure daher ebenso oberhalb der Handlungsebene des Individualakteurs. (vgl. Scharpf 2006: 101)

Aus dieser Ausgangslage heraus gestaltet sich der Akteur als Netzwerk von „spezifischen Rollen und Stellen mit formalisierten Entscheidungsstrukturen“ (Schrape 2012: 3) aus. Individuelle Einzelinteressen, etwa von Arbeitnehmern, unterliegen in diesem Fall der hierarchischen Letztentscheidungskompetenz der übergeordneten Ebene. Formal fixiert ist diese Ausgangslage im Beispiel des Arbeitsverhältnisses primär durch die Inhalte des gegenseitig bindenden Vertrags. (vgl. Scharpf 2006: 105) Ausgehend von seiner Intention ist der korporative Akteur in der Praxis als handlungsfähige Organisation anzuerkennen. (vgl. Mayntz 2010: 42)

Die bestehende Differenzierung zwischen den Gruppen der einfachen und komplexen Akteure ist eine allein für den analytischen Rahmen gültige Trennung. Auf diesem Wege ist es möglich, deren theoretische Grundlagen und Spezifikation in Reinform herauszustellen.

Die Kombination kollektiver und korporativer Akteure zu denkbaren Mischformen fördert die Ausnutzung der jeweils positiv hervorzuhebenden Eigenschaften der Grundformen. Potenziale bestehen dabei primär über „die mitgliederorientierte Verantwortlichkeit des kollektiven Akteur“ (Scharpf 2006: 106) und „die überlegene Effizienz und Effektivität des korporativen Akteur“ (vgl. ebd.: 106).

4.3.3 Akteurkonstellationen in der Stadtentwicklung

Basierend auf den dargelegten Akteuren und deren institutionellen Rahmenbedingungen sind nunmehr die insbesondere im Zuge der allgemeinen Stadtentwicklungsprozesse auftretenden Akteurkonstellationen sowie die sich hieraus ergebenden spezifischen Interaktionen zu begutachten. Die Differenzierung der beiden Aspekte von Konstellation und Formen der Interaktion stellt dabei eine Vereinfachung der praktischen Wahrnehmung dar, um das ansonsten sehr komplexe und mehrdimensionale Konzept der Interaktion handhabbar zu gestalten (vgl. ebd.: 128).

Konstellationen, so *Scharpf*, beschreiben „die beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf diese Ergebnisse“ (ebd.: 87)⁴². (vgl. ebd.: 87, 128f) Die Betonung liegt demnach auf der quantitativen Zahl und qualitativen Heterogenität der Akteure und den zentralen Elementen der Strategiefähigkeit im Zuge jeweiliger Ressourcenverfügbarkeiten sowie der grundsätzlichen Ergebnisorientierung. (vgl. Scharpf 2006: 87, 107f; Schimank 2004: 297)

Nach Ansicht von *Jakobi* stellt eine Akteurkonstellation darüber hinaus einen „Sammelbegriff für die Informationen, die über die beteiligten Akteure vorliegen“ (Jakobi 2007: 17) dar. Sie tritt damit nicht nur einzelfallbezogen und situationsbedingt auf, sondern entzieht sich regelmäßig auch der Möglichkeit der theoretischen Rekonstruktion. Da Interaktionen in der Regel nicht allein durch einzelne Akteure, sondern vornehmlich durch spezifische Zusammenschlüsse vollzogen werden, repräsentieren die auftretenden Konstellationen gleichzeitig die jeweils zu identifizierenden Formen der sozialen Handlungskoordinationen, die zuvor im Zuge von Urban Governance hervorgehoben wurden⁴³. (vgl. Jakobi 2007: 17; Kreuzer et al 2011a: 74; Mayntz et al. 1995: 60; Scharpf 2006: 123)

Zeigt der Blick auf die Akteurkonstellationen bereits die direkte Verbindung von analytischer Perspektive von Urban Governance mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, so muss ein weiterer Fokus der Untersuchungen auf der Analyse der jeweiligen Interaktionen liegen. (vgl. Jakobi 2007: 16f; Scharpf 2006: 90; Schimank 2004: 297) Konstellationen allein bilden nur ein „statisches Bild der Handlungssituation“ (Jakobi 2007: 17), dennoch ist zu betonen, dass alle Interaktionen sowie deren Ergebnisse in Gänze auf den jeweils auftretenden Konstellationen basieren. Beide Komponenten stellen jeweils für sich abstrakte, aber in der praktischen Beobachtung durchaus präzise Beschreibungsgegenstände dar. Dabei ist aus empirischer Sicht hervorzuheben, dass jedwede Akteurstypen in ebenso jeder denkbaren Konstellation auftreten können. (vgl. Jakobi 2007: 16f; Scharpf 2006: 90)

Bei der Konzentration auf die systematische Analyse der Interaktionen selbst ist wiederum zwischen unterschiedlichen Mechanismen zu differenzieren. *Scharpf* unterscheidet dabei zwischen der wechselseitigen Anpassung, Verhandlungen, Abstimmungen sowie hierarchischen

⁴² Aufgrund des seinen Ausführungen zugrunde liegenden spieltheoretischen Hintergrunds werden Spieler hier als Synonym für Akteure verwendet

⁴³ siehe Kapitel 4.1.5 Governance-Formen

Steuerungsprinzipien, wobei sich Orientierungen im Verlauf der Interaktionen auch an die aktuellen Entwicklungen anpassen können. Gleichzeitig sind diese schon in institutionelle Rahmenbedingungen eingebettet, die exemplarisch über die Mehrheitsdefinition in Abstimmungen definiert sind. (vgl. Scharpf 2006: 91, 129, 158, 282) Akteure agieren damit insgesamt in Konstellationen, die bereits institutionell geprägt sind, prägen mit ihrem Handeln in Interaktionen aber gleichzeitig diese institutionellen Rahmenbedingungen zudem fortlaufend selbst. (vgl. Schimank 2000: 14)

5. Allgemeine Akteure im Konversionsprozess

Die im Konversionsprozess beteiligten Akteure untergliedern sich je nach betroffener Kommune in ganz unterschiedliche Quantitäten und Qualitäten. *Austermann* nimmt in einer ersten Unterteilung bereits die Trennung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren vor und betont, „die spezifischen Potenziale, die jeder Akteur [...] mitbringt, können in ihrem Zusammenspiel zum Gelingen des Vorhabens beitragen, soweit eine intensive Kommunikation und Kooperation zwischen ihnen besteht“ (Austermann 2012: 60). (vgl. Austermann 2012: 60; Tessenow 2006: 19) Gleichzeitig unterscheiden sich ebenso die zum Tragen kommenden Formen der sozialen Handlungskoordinationen. Diese Differenzen gilt es im weiteren Verlauf über auszuwählende Fallstudien analytisch herauszustellen. Im Vorfeld der Mehrfallstudie dient der nachfolgende Part jedoch zunächst zur allgemeinen Erörterung akteurspezifischer Handlungsprämissen im Sinne institutioneller Rahmenbedingungen. Der Fokus konzentriert sich an dieser Stelle auf die Akteure, die sich aus der Grundlagenarbeit heraus identifizierten als wesentliche Beteiligte herauskristallisiert haben.

5.1 Die Kommune

Aufgrund der Lage der Liegenschaften innerhalb eines Stadtgebietes und der sich weiterhin aus den Abzügen der Truppen ergebenden Folgewirkungen repräsentiert die Kommune bereits aufgrund ihrer negativen Betroffenheit und der positiv konnotierten Chance für die weitere Entwicklung den zentralsten aller Akteure. (vgl. BMVBS 2013: 27; Koch 2012: 3; Website MIL Brandenburg S. 6) Unabhängig vom Grad der tatsächlichen Betroffenheit in den einzelnen Teilbereichen ist sie als solche immer gegeben. Die prominente Stellung der Kommune erwächst ferner aus ihrer verfahrensimmanenten Omnipräsenz. Anders als die übrigen, temporären Akteure, ist die Kommune in unterschiedlicher Eigenschaft in alle wesentlichen Entwicklungsschritte involviert. Gleichzeitig gehen die maßgeblichen Zielvorstellungen zur Konversion der Liegenschaften von der Kommune als Letztentscheidungsträger aus. (vgl. Austermann 2012: 60, 105)

Angesichts der zentralen Rolle, die diesem Akteur zukommt, ist er an erster Stelle zu analysieren. Zu diesem Zeitpunkt liegt die Konzentration zunächst auf der Herausstellung der übergreifenden institutionellen Leitaspekte. Die konkrete konversionsbezogene Einzelfallbetrachtung schließt sich erst über die spezifischen Vorgehensweisen in den Fallstudien an.

5.1.1 Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Der Kommune als unterste staatliche Verwaltungsebene wird schon über das deutsche Grundgesetz die sog. Selbstverwaltungsgarantie zugesprochen. Inhaltlich steht ihr nach Art. 28 Abs. 2 GG das Recht zu „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Trotz der hohen inhaltlich-rechtlichen Bedeutung des Passus ist dieser durch das Bundesverfassungsgericht aktuell nicht eindeutig festgelegt. Unklarheit besteht exemplarisch darin, wie weit die selbstständige Ausgestaltung

der Planungshoheit zulässig ist, da sie in ihrer Ausübung maßgeblich dem oben zitierten Rahmen der Gesetze unterliegt. (vgl. Austermann 2012: 105f; Vogelsang et al. 2005: 37) Gleichwohl bildet der Inhalt des Art. 28 Abs. 2 GG aber eine Mindestgarantie der Selbstverwaltung. (vgl. Burgi 2015: 49)

Die sich aus der Selbstverwaltungsgarantie abzuleitende Zulässigkeit, die Gemeinde im Sinne des BauGB langfristig zu entwickeln, beschränkt sich zunächst auf das administrative Gebiet der Kommune. (vgl. BMVBS 2013: 27; Koch 2012: 172) Die ins BauGB übertragene Planungshoheit der Gemeinde erlaubt es ihnen, die Bauleitpläne im Zuge der gegebenen Erforderlichkeit des §§ 1 Abs. 3 Satz 1 und 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB eigenständig aufzustellen. (vgl. Austermann 2012: 108)

Die auf diesen definierten Bereich einwirkenden überstehenden Fachplanungsgesetze tangieren den eigentlichen Kernbereich nach einschlägiger Meinung jedoch nicht. Bereits dieser Tatbestand der gesetzlichen Einwirkung auf die Selbstverwaltung verdeutlicht die potenzielle Einschränkung ebendieser auf dem Gebiet der Stadtentwicklungsplanung. (vgl. Austermann 2012: 106f, 109; Koch 2012: 172; Vogelsang et al. 2005: 36)

Unter der Prämisse, dass die Planungshoheit nicht bereits vollständig in den unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie fällt, erscheint es im Zusammenhang mit der Konversion militärischer Liegenschaften möglich, dass der Kommune seitens übergeordneter Planungsebenen verhältnismäßige Maßnahmen wie der Priorisierung des Flächenrecyclings gegenüber der Neuausweisung von Flächen auferlegt werden. (vgl. Austermann 2012: 107, 109) Dieses Konstrukt erweist sich jedoch sehr schnell als allein theoretisches Beispiel eines möglichen Eingriffs in die Planungshoheit. In der Praxis stellt sich vielmehr die Frage, warum der Gesetzgeber die Kommune dazu rechtlich verpflichten sollte Konversionsflächen einer zivilen Nachnutzung zuzuführen, da in diesem Fall ohnehin von einem erhöhten städtischen Eigeninteresse auszugehen ist, zeitnah eine geeignete Nachnutzung zu etablieren.

Bei der Betrachtung der gesetzlichen Vorgaben sind ferner die beiden Grundsätze des Gesetzesvorrangs und des Gesetzesvorbehaltes zu nennen. Diese kommen insbesondere bei der später weiter ausdifferenzierenden Akteurstruktur der Kommune zur Geltung, sind aufgrund der Gesetzesgrundlage aber bereits an dieser Stelle aufzuführen. (vgl. Vogelsang et al. 2005: 38) Der rechtsstaatliche Grundsatz des Gesetzesvorrangs implementiert, dass die Kommune und insbesondere ihre Verwaltung in ihren Handlungen an die bestehenden Gesetze gebunden sind. Jedwede Handlungen dürfen zu keiner Zeit gegen geltende Gesetze verstoßen. Der uneingeschränkte Grundsatz basiert auf den Ausführungen des Art. 20 Abs. 3 GG und ist als Teil der grundgesetzlichen Ewigkeitsklausel gemäß Art. 79 Abs. 3 GG nicht veränderbar. (vgl. Maurer 2011: 123) Der Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes wird ebenso aus Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitet und wirkt gleichermaßen restriktiv auf das Handeln der Verwaltung ein. Das Vorbehaltsprinzip besagt, dass die Verwaltung nur dann tätig werden darf, wenn sie per gel-

tendem Gesetz dazu befähigt wird. (vgl. Maurer 2011: 124) Im konkreten Bezug zur Stadtentwicklung erweist sich insbesondere das BauGB als legitimierte Handlungsgrundlage der Kommune.

5.1.2 Die Akteurstruktur der Kommune

Der Akteur Kommune ist in seiner theoretischen Analyse nicht als homogene Einheit zu begreifen, sondern untergliedert sich in differente Handlungs- und Zuständigkeitsebenen. Primär zu unterscheiden ist zwischen der politischen Ebene des gewählten Rates mitsamt seinen unterstützenden Ausschüssen sowie dem Bürgermeister und der ihm unterstehenden Verwaltung als handlungsimmanenter Unterbau. Die beiden Gruppen bilden in ihrem Zusammenwirken „das Tandem gemeindeverfassungsrechtlich verankerter Institutionen der Selbstverwaltung“ (Naßmacher 1987: 84).

5.1.2.1 Die politische Ebene

Die stetige Weiterentwicklung einer Stadt und ihrer Strukturen ist nicht als selbstlaufender Prozess zu verstehen. Die wichtigsten Leitlinien als Ausrichtungspunkte und Gradmesser weitergehender Veränderungen der städtischen Ausgangslage basieren unter anderem auf den demokratisch legitimierten Entscheidungen gemeindlicher Politik. Die kommunalpolitische Ebene ist diesbezüglich in ihre allgemeine Eigenstruktur, den Vorgang zur Treffung einer Entscheidung auf dieser Ebene sowie ihre Verhältnis zur zweiten Ebene, der Verwaltung zu untergliedern. Ferner sind auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Akteure sowie deren Umsetzung in Mittelstädten zu verweisen.

Die inhaltliche Komponente zur Strukturierung der kommunalpolitischen Ebene unterliegt zunächst maßgeblichen externen Einflüssen. Das oberste Entscheidungsorgan ist der jeweilige Gemeinderat, deren Mitglieder im festgelegten Turnus durch die ansässige Bevölkerung gewählt werden. Dieser Vorgang versetzt die Ratsmitglieder in die Rolle der Bürgervertretung. (vgl. Vogelsang et al. 2005: 94, 97) Da es sich bei jedem Stadtrat gleichzeitig um ein politisches Entscheidungsgremium handelt, gehören die meisten der gewählten Ratsmitglieder immer auch politischen Parteien an. Diese agieren ihrerseits im Sinne von Organisationen und zählen zur Akteursphäre des Staates. Die Mitgliedschaft von individuellen Akteuren in Parteien beruht allein auf freiwilliger Basis und ist jederzeit über die Exit-Option des Austritts möglich. Nicht selten kommt es in den politischen Gremien zu Koalitionen unterschiedlicher Parteien, um so anhand zuvor beschlossener Vereinbarungen eine politische Mehrheit innerhalb der Gremien zu generieren. Dennoch agieren die Mitglieder weiterhin maßgeblich auf Basis der parteispezifischen Handlungsprämissen, die sich aus ihren jeweiligen Zielen und Zwecken ableiten.

In Bezug auf die parteiimmanenten Interaktionen in der Kommunalpolitik differenziert *Holtkamp* zwischen den Ansichten der Juristen und der Politikwissenschaftler als dass hier unterschiedliche Rollenverständnisse des örtlichen Bürgermeisters und der im kommunalen Parlament vertretenen Parteien zu Grunde gelegt werden. Dem juristischen Verständnis nach erfährt der Bürgermeister als gleichzeitiger Vorsitzender des Stadtrats eine starke Position. In

der Folge rückt die Fokussierung des parteiimmanenten Institutionalismus auf dieser lokalen Ebene in den Hintergrund. (vgl. ebd.: 4) Dazu führt *Holtkamp* mit Verweis auf *Püttner* aus, dass „der Parteienstreit deutlich reduziert (wird), auch weil angesichts der begrenzten rechtlichen Spielräume der kommunalen Ebene und der dort vorrangig zu lösenden Sachprobleme eine Parteipolitisierung zu nicht sach- und selbstverwaltungsgemäßen Lösungen führt“ (ebd.). Demgegenüber verweisen Politikwissenschaftler zumeist auf das Prinzip der Konkurrenzdemokratie bei dem der bereits auf Bundesebene erfolgende Parteienwettbewerb auch auf die kommunale Politikebene transferiert wird. Eine oben genannte starke Position des Bürgermeisters wirkt dabei tendenziell eher hemmend auf die inhaltliche Auslebung des Parteienwettbewerbs. (vgl. ebd.) Gleichzeitig verweist *Andersen* jedoch darauf, dass heutige Kommunalverfassungen zumeist eben diese starke Stellung des direkt gewählten Bürgermeisters präferieren. (vgl. Website BPB 2) *Kost* greift diesen Aspekt auf und betont dagegen, dass den politischen Parteien im kommunalpolitischen System weiterhin eine bedeutende Rolle zukommt und somit insbesondere auch in Kommunen NRWs oftmals eine Konkurrenzdemokratie vorzufinden ist. (vgl. *Kost* 2010: 253f)

Dem Bürgermeister, als zentrale Person der Kommune, kommen insbesondere zwei elementare Aufgaben zu. Dabei handelt es sich zum einen um die Rolle als oberster Leiter der gemeindlichen Verwaltung und zum anderen um die Funktion des Vorsitzenden sowohl des Stadtrates als auch der zu nennenden Ausschüsse. (vgl. ebd.: 237) In diesem Zusammenhang formuliert *Kost* die Frage, „ob die Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen in der Lage sind, unabhängig von ihrer zumeist existierenden Parteizugehörigkeit eine eigenständige und starke Rolle zu spielen und sich nicht doch eher subjektiven Parteiinteressen unterordnen müssen.“ (ebd.: 239) Weitergehend zur Frage inwieweit der Bürgermeister unabhängig von einer Parteizugehörigkeit agiert respektive agieren kann, stellt *Kost* die mögliche Antwort in Abhängigkeit zur Größe der zu betrachtenden Gemeinde. Dabei gilt, je kleiner die Kommune, desto unabhängiger kann der Bürgermeister agieren. (vgl. ebd.)

Darüber hinaus steht der Bürgermeister auch allgemein dem Gemeinderat vor. Bei diesem Organ handelt es sich nach um das „oberste Willensbildungs- und Beschlussorgan“ (Vogelsang et al. 2005: 101) und ist damit zuständig für „alle Grundsatz- und Leitungsentscheidungen“ (*Kost* 2010: 240). Gleichzeitig kommt ihm die Aufgabe der Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltungsebene zu. (vgl. Vogelsang et al. 2005: 102) Angesichts des enormen gemeindlichen Aufgabenspektrums obliegt es der Kommune darüber hinaus ihre Entscheidungsstrukturen über die Bildung und Besetzung unterschiedlicher Ausschüsse selbst zu untergliedern. (vgl. ebd.: 101)

Die elementare Differenzierung zwischen den Fachausschüssen und dem überstehenden Gemeinderat ist in der Aufgabenzuweisung zu sehen. Ausschüsse agieren als Schnittstelle zwischen der allgemeinen Verwaltungsebene und dem Entscheidungsgremium des Rates. Die zur Unterstützung des Rates eingesetzten Ausschüsse dienen in einer ihrer Hauptfunktionen der parlamentarischen Arbeitsteilung im Sinne einer Strukturierung der kommunalen Aufgabenvielfalt. (vgl. Naßmacher 1987: 85; Vogelsang et al. 2005: 104) Dabei nehmen sie vor allem

eine beratende und letztentscheidungsvorbereitende Funktion gegenüber dem Rat ein. (vgl. Vogelsang et al. 2005: 104)

Andersen weist in Bezug auf die Besetzung der Ausschüsse sowie des Rates und auf eine bestehende Korrelation mit dem vorliegenden Stadttypus der Mittelstadt hin. Innerhalb dieses Typus üben die Mitglieder ihr politisches Mandat zumeist ehrenamtlich parallel zu einem nicht zwangsläufig politisch gearteten Hauptberuf aus. (vgl. Andersen 1987: 26; Holtkamp 2018: 6; Website BPB 2) Diese Ausgangslage führt oft zu einem Ungleichgewicht in der inhaltlichen Auseinandersetzung der Mitglieder mit den zur Diskussion stehenden Beratungspunkten. Diese Diskrepanz entsteht im Konkreten durch die verfügbare Freizeit, die den Mitgliedern zur Verfügung steht um sich in die vorliegenden Themen einzuarbeiten. Hinzu kommt ferner, dass „die Entscheidungsvorlagen von hauptamtlichen kommunalen Beamten erarbeitet werden, über die dann nebenberuflich tätige politische Repräsentanten zu entscheiden haben“ (Andersen 1987: 26). In vielen Kommunen führt die ehrenamtliche Arbeit als Mandatsträger auch zu einer personellen Überrepräsentation von bestimmten Berufsgruppen in denen die sich das verfügbare Zeitkontingent deutlich höher darstellt sowie zu einer Gefahr der Bürokratieherrschaft die eine Folge der Diskrepanz zwischen ehrenamtlichen Ratsmitgliedern und einer hauptamtlichen Verwaltung sein kann. (vgl. Website BPB 2) In der Folge leitet *Naßmacher* ab, dass viele Ausschussmitglieder auf die vorgelegte Arbeit der Verwaltung vertrauen ohne diese immer kritisch zu überprüfen. (vgl. Andersen 1987: 26; Naßmacher 1987: 85)

Die Einflüsse auf die kommunale Willensbildung bestehen in der Summe nicht allein aus den Mitgliedern des Rates, der Ausschüsse und, wie nachfolgend herauszustellen ist, der Verwaltungsmitarbeiter. *Andersen* führt zu diesem Punkt eine ganze Reihe weiterer beteiligter Akteure auf. Demnach reicht das Spektrum von örtlichen Vereinen und Unternehmen, über Bürgerinitiativen bis hin zu sog. Rathausparteien. Auch deren Anzahl und Bedeutung ist abhängig von der jeweiligen Gemeindegröße. (vgl. Website BPB 2)

5.1.2.2 Die Verwaltungsebene

Die gemeindliche Aufbaustruktur basiert in ihrer Organisation auf zwei grundlegenden Elementen. Dabei handelt es sich neben dem Gemeinderat und dem hauptamtlichen Bürgermeister insbesondere auch um das nachfolgend zu erörternde Organ der Verwaltung. (vgl. Vogelsang et al. 2005: 94) Rat und Verwaltung bilden nach *Naßmacher* zwei der drei wesentlichen Elemente zur kommunalen Entscheidungsfindung. Das dritte Element der lokalen Öffentlichkeit gilt es im weiteren Verlauf noch expliziter zu analysieren⁴⁴. (vgl. Naßmacher 1987: 78)

Die Ebene der Verwaltung steht im Kern ihrer Zuständigkeit in einem Wechselspiel mit der politischen Ebene. So ist sie sowohl für die Erarbeitung der Beschlussvorlagen als auch für die Durchführung der durch den Rat getroffenen Entscheidungen verantwortlich. (vgl. ebd.: 85f) Gleichzeitig ist der Bürgermeister als oberste Spitze der Gemeinde ebenso Leiter der

⁴⁴ siehe Kapitel 5.3 Die kommunale Öffentlichkeit

Verwaltung. Letztgenannte Verwaltung untergliedert sich wiederum in unterschiedliche Fachbereiche (Ämter), die im Zuge der Erarbeitung einer Beschlussvorlage ebenso zunächst einen gemeinsamen Konsens erzielen müssen. Hier ist auf die hierarchische Struktur im Sinne des Schattens der Hierarchie abzustellen. Sollten sich die Ämter nicht auf einen gemeinsamen Konsens einigen, so obliegt die Herstellung einer übergreifenden Entscheidung zunächst dem überstehenden Dezernenten. Sind von bei der erfolglosen Suche nach einer gemeinsamen Lösung mehrere Dezernate betroffen, so ist der Bürgermeister als Vorsteher der Gesamtverwaltung in der Pflicht diese Gesamtlösung herbeizuführen. Um der Bedeutung der Ämter als Entscheidungsbasis und ausführende Organe insgesamt gerecht zu werden betiteln *Vogelsang et al.* sie angemessen als „die tragenden Organisationseinheiten der Gemeinde“ (Vogelsang et al. 2005: 110). (vgl. Vogelsang et al. 2005: 109ff)

Im Laufe der Zeit hat sich die Aufgabenwahrnehmung insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung von Entscheidungen gewandelt. In der ursprünglichen Form lag die Entscheidungsgewalt zuerst auf der oberen Ebene von Bürgermeister und Dezernent. Dieses Grundverständnis hat sich insofern verändert, als dass sich heute „mehr und mehr die Erkenntnis (durchsetzt), daß im Prinzip auf allen Ebenen der Behörde, also auch auf der Ämterebene, politische Entscheidungsspielräume offenstehen“ (Naßmacher 1987: 87). Diese Verschiebung begründet sich unter anderem durch die skizzierte Besetzung der politischen Gremien. (vgl. Kost 2010: 241)

Darüber hinaus betont *Naßmacher*, dass sich die Vorgehensweise zur endgültigen Beschlussfassung einer Vorlage je nach Priorität und Inhalt voneinander unterscheiden. So werden solche Vorlagen, die eine hohe politische Tragweite inhärieren, nicht auf direktem Wege den Ausschüssen zugeführt. Vielmehr bestehen im Vorfeld vielfach Versuche beschlussfähige Mehrheiten zu generieren noch bevor solche Vorlagen in den formalen Ausschuss eingebracht werden. Hier wird die Bedeutung von informellen Wechselbeziehungen zwischen politischen Gremien und der Verwaltung umso deutlicher. Doch nicht allein die Beziehungen zwischen politischen Gremien und Verwaltung spielen bei der vorgeschalteten Sicherung einer Entscheidung eine hohe Bedeutung. Auch Interessenvertreter der durch die potenzielle Beschlussfassung betroffenen Institutionen sowie immer auch der Öffentlichkeit sind bestenfalls in die Vorgänge einzubinden. (vgl. BMVBS 2013: 53; Naßmacher 1987: 7)

Für den Sonderfall der Konversion weisen *Dieterich-Buchwald et al.* darauf hin, dass sich die Aufrechterhaltung der bekannten Ämterhierarchie als nicht zielführend erweist. Analog zu anderen Prozessen der Stadtentwicklung besteht zwar die Notwendigkeit einer interdisziplinären und damit interamtlichen Zusammenarbeit. Ausmaß und Intensität unterscheiden sich ihrer Ansicht nach jedoch erheblich von jenen des Konversionsprozesses. Vor diesem Hintergrund empfehlen sie die örtliche Zusammenstellung einer Steuerungsgruppe, die aus Mitgliedern unterschiedlicher Ämter besteht und die Konversion zu ihren Hauptaufgaben erheben. In Fragen der Entscheidungsgewalt gestaltet sich die Arbeit der ernannten Gruppen umso effizienter, je mehr Entscheidungsbefugnisse ihnen im Vorfeld zugesprochen werden. (vgl. Dieterich-Buchwald et al. 1994: 71, 73) Eine ähnliche Vorgehensweise empfiehlt auch die BImA als

Flächeneigentümerin. Sie verweist in vielen Kommunen auf die Aushandlung einer sog. Konversionsvereinbarung deren Inhalt unter anderem die Bildung einer exklusiven Konversionsgruppe vorsieht. (vgl. Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 1f)

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass bereits innerhalb des Akteurs der Kommune erhebliche Verbindungen im Sinne wechselseitiger Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Ebenen von Politik und Verwaltung bestehen. Aufgrund der zuletzt skizzierten Versuche, Mehrheiten zu wichtigen Beschlussentscheidungen bereits vor der eigentlichen politischen Abstimmung zu generieren, kann zudem von einer sog. Zwischenebene gesprochen werden. Ihr kommt angesichts der aus den Verhandlungen hervorgehenden Ergebnisse eine besondere Bedeutung zu.

5.1.3 Der kommunale Entscheidungsprozess

Im Zuge der Sicherung und Entwicklung einer zivilen Anschlussnutzung kommt es bei der Suche nach einer geeigneten Nutzung im Allgemeinen und der Sicherung der Planung durch die Aufstellung eines Bebauungsplanes im Besonderen zum Schritt der Abwägung der bestehenden Interessen. Die Abwägung der Interessen ist der maßgebliche Entscheidungsspielraum und -vorgang des Akteurs Kommune. Dabei dient sie primär der Gegenüberstellung der unterschiedlichen Interessen und Belangen und erzeugt im Gesamtergebnis einen breitestmöglichen Konsens über die Folgenutzung.⁴⁵

Bei der Abwägung ist zunächst zwischen der allgemeinen Nutzungssuche und der planungsrechtlichen Sicherung zu unterscheiden. Während letztgenannter ein formaler Charakter zukommt und in ihrem gänzlichen Vorgang noch im Hinblick auf mögliche Handlungsspielräume der Kommune hin untersucht wird, gestaltet sich die allgemeine Suche sehr viel flexibler. Gemäß der bisherigen Ausführungen zur Nachnutzungssuche werden seitens der Kommune vielfach die lokale Öffentlichkeit sowie relevante Institutionen eingebunden, um von Beginn an einen Überblick über bestehende Interessenlagen zu gewinnen. Auf dieser Basis kann die Kommune eine Nachnutzungsstrategie entwickeln und sie weitergehend in ein formales Planverfahren führen. Begründet durch diesen informellen Vorgang entstehen zu diesem Zeitpunkt noch keine rechtlichen Ansprüche auf eine potenzielle Gewichtung von Einzelinteressen. Auch ist die Kommune als Trägerin der Planungshoheit in ihrer letztendlichen Entscheidung zugunsten einer anvisierten Nachnutzung losgelöst von einer zwingenden Einbindung eingeholter Belange. Inwieweit die Einholung der Interessenlage bei einer nachfolgenden Nicht-Berücksichtigung ebendieser die Glaubwürdigkeit der Kommune tangiert ist an dieser Stelle nicht weiter zu vertiefen. Alleinige Restriktionen bei der Planung ergeben sich potenziell aus den vorhandenen Gegebenheiten, etwa in Form manifestierter naturräumlicher Qualitäten, die als solche zwingend zu erhalten wären.

Der informellen Beteiligung und der flexiblen Erstellung einer Nachnutzungsstrategie steht die im Zuge der späteren Bauleitplanung erfolgende formelle Beteiligung i.S.d. §§ 3 und 4 BauGB

⁴⁵ siehe Kapitel 2 Konversion im Kontext von Stadtentwicklung

gegenüber. Das sog. Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB begründet sich als „Grundsatz rechtsstaatlicher Planung“ (Hoppe et al. 2010: 166), der damit einhergehende potenzielle Handlungsspielraum der Kommune gilt ebenso „als zentrale Merkmal rechtsstaatlicher Planung“ (ebd.)⁴⁶.

Zwar ist der Abwägung aus der Natur der Sache heraus inhärent, dass eine Letztentscheidung zugunsten einer Variante und damit immer auch gegen eine Alternativoption zu treffen ist, dennoch muss die Abwägung insgesamt im Rahmen ihres rechtlichen Rahmens erfolgen. (vgl. Hoppe et al. 2010: 172, 196) Insofern wird die benannte Gestaltungsfreiheit in Teilen beschnitten, ohne jedoch der Kommune zu restriktive Grenzen zu setzen. So ist an dieser Stelle das sog. Ausgleichgebot zu nennen, dass zumindest im Verlauf der formell bestimmten Abwägung dazu dient, die unterlegenen Belange verhältnismäßig zu berücksichtigen.

Zusammenfassend stellt der Abwägungsprozess jeweils den Entscheidungsvorlauf der Kommune dar. Hier bleibt sie durch die ihr zukommende Planungshoheit als prägender Akteur mit Letztentscheidungskompetenz festzuhalten. Die benannten Entscheidungen erfolgen dabei durch den Beschluss der politischen Ebene. Die Ebene der Verwaltung trägt die differenten Aspekte im Vorfeld zusammen und zeigt mögliche Lösungsvarianten auf. Dem Verlauf und den tatsächlichen Beweggründen der kommunalen Entscheidungen wird mittels der zweiten Forschungsfrage entsprechend Rechnung getragen und ist anhand der Fallstudien explizit herauszustellen.

5.2 Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

Der BImA kommt als gesamtheitlicher Akteur eine elementare Position im Konversionsprozess zu. Nach Aufgabe einer Liegenschaft durch militärische Truppen überträgt sich das Eigentum an diesen Flächen auf sie, die alsdann darauf bedacht ist eine zeitnahe und sich im Rahmen der handlungsleitenden rechtlichen Vorgaben bewegend Lösung für die anschließende Verwertung zu generieren. In Bezug auf die Konversionsflächen stellt der Verkauf der Liegenschaften den Regelfall dar. Gleichzeitig verdeutlicht dies die temporäre Involvierung dem Akteur in den Gesamtprozess, da seine Rolle vor allem in den Konversionsphasen⁴⁷ der Präkonversion und des Planverfahrens angesiedelt ist.

Trotz der zeitlich begrenzten Einflussnahme der BImA kristallisiert sich die Bedeutung ihrer einbringenden Impulse als sehr gewichtig heraus. Um das Akteurkonstrukt BImA als solches analysieren und deren interne Entscheidungswege nachvollziehen zu können wurde ein Experteninterview mit Frau Auffahrt und Herrn Grotefeld als Vertreter der BImA durchgeführt⁴⁸. Innerhalb des Gesprächs konnten ebenso die akteureigenen Erwartungen und Zielvorstellungen an Konversionsprozesse ergründet werden.

⁴⁶ siehe BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105,66 -, BVerwGE 34, 301.

⁴⁷ siehe Abb. 16: Die drei Phasen der Konversion

⁴⁸ siehe Anhang Experteninterview Auffahrt/Grotefeld

Auf Basis der Literaturquellen sowie der Eingaben des Interviews sind die Handlungen der BlmA ebenso in den bevorstehenden Fallstudien als akteurbezogene Einflussnahme zu betrachten. Zunächst ist der organisatorische Aufbau des Akteurs und im Betrachtungsraum NRW zu analysieren, um seine Entscheidungswege identifizieren zu können. Weitergehend ist der rechtliche Rahmen als handlungsleitende Maxime aufzuschlüsseln, da dieser bei der Verwertung der Liegenschaften eine erhebliche Rolle spielt. Zuletzt gilt es die grundsätzliche Aufgabe und Position der BlmA im Allgemeinen sowie in Bezug zu Konversionsprozessen im Besonderen darzulegen.

Die BlmA ist ihres Zeichens eine „bundesunmittelbare, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts“ (Website BlmA 4) und hat ihren Hauptsitz im nordrhein-westfälischen Bonn. Gleichzeitig unterliegt sie der Rechts- und Fachaufsicht des BMF. (vgl. Website BlmA 5) In ihrer heutigen Form existiert sie seit dem 01. Januar 2005 durch das Inkrafttreten des BlmA-Errichtungsgesetzes. Über die effektivitätsbegründete Neueinrichtung der BlmA wurden sämtliche Liegenschaften des Bundes in ihre Verwaltung transferiert. Damit ist sie verantwortlich für die Bewirtschaftung von knapp 470.000 ha sowie rund 36.000 Wohnungen. (vgl. BMVBS 2013: 27; Website BlmA 4)

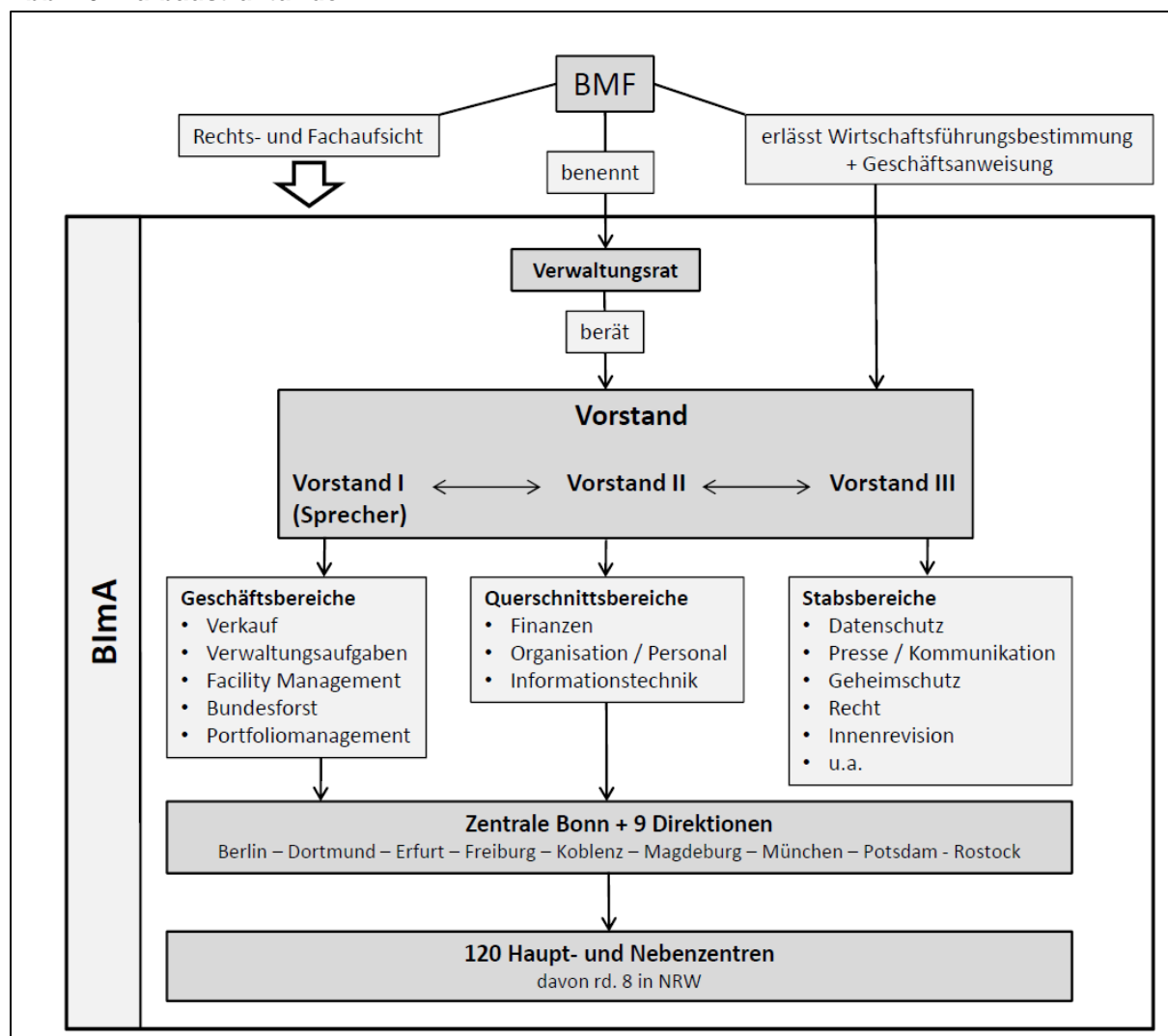
In der genannten Verantwortung obliegen ihr unterschiedliche Aufgaben im Umgang mit den Liegenschaften und Wohneinheiten. Vor dem Hintergrund des hier fokussierten Konversionsprozesses, bestehen die wichtigsten Aufgaben in der Verwaltung und der ökonomischen Verwertung von Liegenschaften, die von Seiten des Bundes als entbehrlich eingestuft werden. In diesem Zuge kommt ihr auch die Aufgabe der Vermietung und Verpachtung ihrer Wohnungen und Grundstücke zu. Zuletzt unterliegt ihr die Wahrnehmung der Grundstücksinteressen, die insbesondere durch die ansässigen ausländischen Truppen geäußert werden. (vgl. Website BlmA 4 und 6)

5.2.1 Der organisatorische Aufbau der BlmA

Der Aufbau sowie die Organisation der Bundesanstalt basieren auf den Regelungen des BlmAG sowie der eigens für sie verabschiedeten Satzung. Gemäß dieser Grundlage obliegt dem BMF nicht allein die Rechts- und Fachaufsicht, sondern benennt darüber hinaus auch den Verwaltungsrat und erlässt nach § 3 Abs. 1 BlmAS die sog. Wirtschaftsführungsbestimmungen inkl. der Geschäftsanweisungen für den Vorstand. Obschon dieser bestehenden Struktur des übergeordneten BMF agiert die BlmA eigenständig im Sinne der ihr übertragenen Aufgaben.

Dem Verwaltungsrat kommt primär die Aufgabe der Beratungsfunktion zu. Nach § 4 Abs. 2 BlmAG i.V.m. § 7 Abs. 2 BlmAS können bis zu fünf Abgeordnete des Deutschen Bundestages neben weiteren Mitgliedern ernannt werden. Auf diesem Wege erfolgt zusätzlich zur direkten Verbindung zum BMF eine weitere enge Verbindung zwischen der bundespolitischen Ebene und der BlmA. Aufgrund seiner beratenden Funktion ist der Verwaltungsrat dem Vorstand gegenüber faktisch nicht als übergeordnetes Organ zu sehen.

Abb. 26: Aufbaustruktur der BlmA



Quelle: Eigene Darstellung nach Website BlmA 5 und Satzung der BlmA

Die Zuordnung des Verwaltungsrates als unterstützendes Teilorgan der Institution BlmA erscheint angesichts möglicher enger Verbindungen, die sich aus der Intensität des direkten Austausches ergeben, sinnvoll. Die tatsächliche Leitung der BlmA obliegt nach § 4 Abs. 1 BlmAG i.V.m. § 2 BlmAS jedoch einem zu bestimmenden Vorstand. Insgesamt setzt er sich aus bis zu drei Personen, zuständig für unterschiedliche Geschäftsbereiche zusammen. Der gegenseitige Austausch der Vorstandsmitglieder erscheint angesichts der Fülle bestehender Aufgaben notwendig, ist darüber hinaus aber auch über § 2 Abs. 4 BlmAS gesetzlich vorgeschrieben. Die inhaltliche Klarstellung als Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem Verwaltungsrat gegenüber dem Vorstand als eigentliches Hauptorgan erfolgt ebenso in ihrer Satzung. Hier heißt es konkret: „Der Vorstand trägt für das gesamte Geschäft der Bundesanstalt die Verantwortung“ (§ 2 Abs. 2 BlmAS). Weiter bestimmt der zitierte Gesetzestext: „Angelegenheiten von grundsätzlicher Art oder wesentlicher finanzieller Bedeutung sind gemeinsam zu entscheiden“ (§ 2 Abs. 4 BlmAS). Der Vorstand als solcher ist demnach dazu berechtigt, wesentliche interne Entscheidungen und Vorgehensweisen selbst zu bestimmen. Diese Kompetenzzuweisung betont die Selbstverwaltung der BlmA weitergehend.

Neben der Entscheidungsbefugnis kommt dem Vorstand zugleich eine Leitungsfunktion zu. Die Liegenschaften des Bundes und der im Rahmen der überstehenden Zielstellung (§ 1 Abs. 1 BImAG) erfolgende wirtschaftliche Umgang mit diesen erfolgt aufgabenbezogen und richtet sich nach der Zuordnung der jeweiligen Areale. Um die Spannweite potenzieller Aufgaben zielführend ausfüllen zu können, ist die BImA auf Bundes- und weiter auch auf Landesebene in fünf operative Geschäftsbereiche untergliedert. Ergänzt werden diese Sparten durch drei weitere sog. Querschnittsbereiche, die sich in ihrer Regelungsfunktion ebenso bis zur Landesebene herabziehen. Geschäfts- und Querschnittsbereiche stellen demnach zwei der drei Zuständigkeitsbereiche der übergeordneten Vorstandsleitung dar. Ihre expliziten Unterteilungen sind anhand der vorherigen Abbildung abschließend aufgeführt. An dritter Stelle sind die sog. Stabsbereiche dem Vorstand direkt unterstellt, agieren jedoch allein auf der zusammenfassenden Ebene des Bundes. Diese aufgabenbezogene Trennung ergibt sich insbesondere aus den Inhalten der unterschiedlichen Bereiche. Während die beiden erstgenannten aufgrund der Erforderlichkeit der örtlichen Nähe ebenso auf Landesebene herunterreichen, umfassen die Inhalte der Stabsbereiche vornehmlich jene Segmente, die es allein auf Ebene des Bundes einheitlich zu lösen gilt. (Website BImA 4)

Die konversionsbezogene Beratung der Kommunen und die Verhandlungen mit diesen über die Nachnutzung und die Festsetzung eines Kaufpreises sollen auf möglichst kurzen Wegen geschehen. Ebenso sollen die BImA-eigenen Ansprechpartner für die Kommunen in örtlicher Nähe verfügbar sein. Damit diese anvisierte Nähe in räumlicher und personeller Hinsicht gewährleistet werden kann, hat die BImA neben der Zentrale in Bonn insgesamt neun weitere Direktionen im Bundesgebiet eingerichtet. Von diesen aus wird das Vorgehen in den jeweiligen Bundesländern und zum Teil darüber hinaus koordiniert. In der tiefergehenden Untergliederung wurden zudem sog. Haupt- und Nebenzentren installiert, die ihrerseits den Kontakt über ein dezentrales Netzwerk sicherstellen. (vgl. § 1 Abs. 2 BImAG; Website BImA 4) Bezogen auf den Untersuchungsraum NRW befinden sich insgesamt acht Haupt- respektive Nebenzentren. Mittels ihrer räumlichen Verteilung ist sichergestellt, dass in jedem der fünf Regierungsbezirke mindestens eine eigene Anlaufstelle präsent ist. Die themenbezogenen Zuständigkeiten können im konkreten Fall jedoch abweichen und auf Stellen in anderen Regierungsbezirken verlagert sein. (vgl. Website BImA 6 bis 8; Website Google Maps BImA)

Auf Basis der Erkenntnisse, die sich aus dem Experteninterview ergeben, ist tiefergehend zwischen der Zuständigkeit in Fragen von durch Bundeswehr und ausländischen Gaststreitkräften besetzten Liegenschaften zu unterscheiden. Neben der organisatorischen Untergliederung der Zuständigkeiten tritt für jede Liegenschaft eine eigene Projektgruppe aus Vertretern der betroffenen Geschäftsbereiche ins Leben, um die Erhebung und Weitergabe der wesentlichsten Informationen bereichsübergreifend sicherzustellen. (vgl. Experteninterview Aufahrt/Grotefeld Frage 12) Eine solche Gruppe ist es auch, die in die Beratung und Verhandlung mit der Kommune einsteigt. Dabei variiert die Federführung des Gesprächs je nach zentralem Themenschwerpunkt. So ist die Verkaufsstelle in Fragen des Verkaufs ebenso der richtige Ansprechpartner wie dies der Bereich des Portfoliomanagements bezüglich der Entwicklung

eines Areals ist. Die gemeinsamen Auftritte basieren darüber hinaus auf der erwartbaren Entwicklung hin zu einem anvisierten Verkauf der Liegenschaft und dienen als Präventiv um einem potenziellen Verlust von Absprachen oder weitergehenden Informationen vorzubeugen. (vgl. ebd.)

Auf Seiten der BlmA werden Entscheidungen zum Konversionsprozess immer innerhalb der zusammengestellten Gruppe oder in Abstimmung mit der Zentrale in Bonn getroffen. Letztgenannte Abstimmung erfolgt immer dann, wenn sich im Verhandlungsprozess Abweichungen von bereits gesammelten Erfahrungen, den sog. ‚Normalfällen‘ ergeben. Die Rücksprachen basieren vielmehr auf den spezifischen Kenntnissen der Verhandelnden vor Ort. Diese haben maßgeblichen Einfluss auf die letztendlich zu beschließende Vorgehensweise, sodass es sich in der Tendenz mehr um eine interne Absprache denn eine auferlegte Entscheidung der übergeordneten Ebene handelt. (vgl. ebd.)

Die skizzierte Vorgehensweise spiegelt sich auch in der Frage zur personellen Verantwortung der entscheidungsbefugten Hauptstellenleiter wider. Zwar agiert die Person immer innerhalb der handlungsleitenden Prämissen der BlmA, nutzt in diesem Zusammenhang jedoch auch seine eigenen Kenntnisse und Erfahrungen um Ermessensentscheidungen zu treffen. Per gesetzlicher Legitimation ist es dem Hauptstellenleiter zudem möglich, monetäre Entscheidungen bis zu einer Wertgrenze von fünf Millionen Euro eigenmächtig zu treffen. Dies betont die Verschiebung der Verantwortung der höheren Ebenen auf die darunter liegenden konkreten Anwendungsbereiche. Bis zu der genannten Wertgrenze ist der Entscheidungsbevollmächtigte demnach frei von hierarchischen Handlungsschranken. (vgl. ebd.)

5.2.2 Die handlungsleitenden Rahmenbedingungen

Die bisherigen Ausführungen skizzierten das Bild eines übergeordneten Vorstandes, der seinen Mitarbeitern in den Stellen der unterschiedlichen Geschäfts- und Querschnittsbereiche eigenständige Handlungsspielräume in den Verhandlungen und der Entscheidungsfestlegung offeriert. Dieser Eindruck wird durch das Leitbild der BlmA gestützt, in dem explizit betont wird, dass „die Erfahrung, das Können und der Einsatz unserer Beschäftigten die Grundlage für die Qualität unserer Arbeit ist“ (Website BlmA 9). Trotz der propagierten liberalen Entscheidungskultur erfolgen die konkreten Vorgehensweisen jedoch zum Teil unter streng gesetzten Maßstäben, die das Handeln der einzelnen Akteure entsprechend prägen und reglementieren. Den wichtigsten Aspekt bei der Herausstellung der handlungsleitenden Prämissen stellen die rechtlichen Rahmenbedingungen im Sinne von Gesetzen, Weisungen und Richtlinien dar. (vgl. Website BlmA 9; Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 14)

Als Ausgangspunkt der formellen Handlungsgrundlagen fungieren zunächst die beiden angeführten BlMAG und BlMAS. Sie verweisen in ihren Ausführungen wiederum auf weitere Rechtsnormen, die bei der Ausübung der Aufgaben eine prägende Rolle spielen. Grundlage ist zunächst das BlMAG, aus dessen § 4 Abs. 3 auch die weitergehende Satzung der BlmA hervorgeht und damit als rechtshierarchisch übergeordnet anzusehen ist. In § 1 Abs. 1 BlMAG wird das akteursbezogene Ziel rechtlich normiert und als oberste Handlungsmaxime deklariert.

Primäre Intention aller Handlungen ist es, „eine einheitliche Verwaltung des Liegenschaftsvermögens [...] nach kaufmännischen Grundsätzen vorzunehmen und nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern“ (§1 Abs. 1 BlmAG). (vgl. § 1 Abs. 1 BlmAG; Website BlmA 9) Die Ausführungen der kaufmännischen Grundsätze sowie die explizite wirtschaftliche Veräußerung ziehen sich nachfolgend als roter Faden durch die, insbesondere konversionsbezogenen Handlungsintentionen der BlmA.

In ihrer Position als bundesunmittelbare Instanz ist sie nach § 10 BlmAG an die Anwendung des Haushaltsrechts gebunden. Das Haushaltsrecht des Bundes basiert wiederum auf den Inhalten der BHO, die mitsamt ihren Verwaltungsvorschriften als weitere Handlungsmaxime heranzuziehen ist. Dies geht zum einen aus § 8 BlmAS und zum anderen aus den Inhalten des Experteninterviews hervor. (vgl. Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 5) Die beiden für den Konversionsprozess bedeutendsten Paragraphen sind §§ 63 und 64 BHO. Die Ausführungen bedingen sich dabei gegenseitig. So formuliert § 63 Abs. 2 BHO zunächst, dass Liegenschaften nur veräußert werden dürfen, wenn sie in absehbarer Zeit nicht mehr für Bundeszwecke verwendet werden. Gleichzeitig führt § 64 Abs. 1 BHO hierzu aus, dass eine solche Veräußerung nur mit der Zustimmung des BMF erfolgen darf. Ferner attestiert § 63 Abs. 3 BHO, dass Liegenschaften, ausschließlich zu ihrem maximal erzielbaren Wert veräußert werden dürfen. Als Unterstützung dieser Regelung besagt § 64 Abs. 3 BHO wiederum, dass für solche Grundstücke, die aus dem Bundesvermögen ausgelöst werden sollen, eine Wertermittlung zur Bestimmung des erzielbaren Höchstwertes erforderlich ist. An dieser Stelle der Wertermittlung und den daraus resultierenden Verkaufsverhandlungen besteht ein zentraler Punkt der Interaktion zwischen der Kommune und der BlmA.

Neben die Gesetze treten darüber hinaus auch interne Verwaltungsvorschriften zur BHO. Diese ergeben sich zumeist aus Rund-Schreiben des BMF und fußen auf aktuellen politischen Entwicklungen und Zielstellungen. (vgl. Website VV BHO) Zu diesen übergeordneten Einflüssen auf die aktuelle Anwendung und Auslegung der rechtlichen Vorgaben zählen unter anderem der jeweils gültige Koalitionsvertrag der Bundesregierung und die darin gesetzten Entwicklungsschwerpunkte der Legislaturperiode. Hinzu kommt ferner der Bundeshaushalt, der seinerseits als Gesetz (sog. Haushaltsgesetz) verabschiedet wird. Hieraus können Haushaltsvermerke und Regelungen über deren explizite Anwendung abgeleitet werden, die dann über zu beachtende Richtlinien für die Handlungen und Zielvorgaben der BlmA manifestiert werden. Exemplarisch wurde durch das Haushaltsgesetz von 2015 im Epl. 60, Kap. 6004, Titel 121 01 der Haushaltsvermerk 60.3⁴⁹ ausgegebenen. Auf dessen Basis trat am 06. Mai 2015 die *Richtlinie der BlmA zur verbilligten Abgabe von Konversionsgrundstücken* (VerbRKonv) in Kraft. (vgl. Website BlmA 11)

⁴⁹ Haushaltsvermerk Nr. 60.3: Nach § 63 Abs. 3 Satz 2 BHO wird zugelassen, dass die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben an Gebietskörperschaften sowie privatrechtliche Gesellschaften/Unternehmen, Stiftungen oder Anstalten, an denen die Kommune/Gebietskörperschaft mehrheitlich beteiligt ist, entbehrliche Grundstücke, die unmittelbar aus militärischer Vornutzung stammen und zu militärischen Zwecken genutzt wurden (Konversionsgrundstücke), im Rahmen des Erstzugriffs (ohne Bieterverfahren) unterhalb des gutachterlich ermittelten Verkehrswerts abgegeben kann.

Neben die gesetzlichen Regelungen auf bundespolitischer Ebene agiert die BlmA als eigenständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Im Zeichen ihrer Eigenständigkeit erlässt sie intern ergänzende Weisungen und Richtlinien, die ebenso als Handlungsmaßstäbe für die real tätigen Beschäftigten zu klassifizieren sind. Wie diese inhaltlich konkret ausgestaltet sind konnte im Zuge des Experteninterviews aufgrund der Geheimhaltung der BlmA-eigenen Interna jedoch nicht in Erfahrung gebracht werden. Gleichzeitig wurde aber darauf hingewiesen, dass die internen und externen Regelungen nicht den alleinigen Ausschlag für die Handlungen der Beschäftigten geben. Ergänzend hinzukommen die im Laufe der Jahre gewonnenen Erfahrungen und Kenntnisse über die Verhandlungsoptionen mit den Kommunen und Investoren. (vgl. Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 5)

Zuletzt werden die Handlungen der BlmA durch externe Stellen beeinflusst. Hier ist insbesondere die Rede von den Vorstellungen der Kommunen als Inhaber der kommunalen Selbstverwaltung. Wie bereits beschrieben ist es an den Gebietskörperschaften ein geeignetes Nachnutzungskonzept zu erarbeiten um auf dessen Basis in die gemeinsamen Verhandlungen eintreten zu können. In der Folge agiert die BlmA jeweils zwischen den eigenen Zielvorstellungen und den Vorstellungen der Kommunen.

5.2.3 Aufgabe und Position der BlmA im Konversionsprozess

Im Anschluss an die Erörterung der Organisation und Aufbaustruktur der BlmA, den Herleitungsprozess von Entscheidungen sowie seine handlungsleitenden Rahmenbedingungen ist zuletzt auf die explizite Rolle des Akteur im Konversionsprozess abzustellen. Dabei ist zu betonen, dass hier allein eine allgemeine Darstellung anhand der bisherigen Literaturquellen und der Ergebnisse des Experteninterviews mit Beschäftigten der BlmA erfolgen kann. Neben der theoretischen Aufarbeitung bedarf es anhand der ausstehenden Fallstudienanalyse einer weitergehenden Analyse des Akteurs auf Basis der praktischen Umsetzung seiner Handlungsprämissen in Interaktionen.

Wie anhand der gesetzlichen Regelungen ersichtlich, ist die intentionale Vorgehensweise der BlmA darauf ausgelegt eine gemeinsame Nachnutzungsstrategie für nicht weiter benötigte Konversionsliegenschaften zu erarbeiten. Angesichts der Herausforderungen der Konversion, die insbesondere auf Seiten der Kommune entstehen, präsentiert sich die BlmA über ein *Merksblatt zur Konversion* als kooperativer Partner der betroffenen Gebietskörperschaften. Ausgehend von den angenommenen Zielstellungen und Erwartungen der Kommune in Verbindung

Über Konversionsgrundstücke hinaus kann die Bundesanstalt für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus auch weitere entbehrliche Grundstücke unterhalb des gutachterlich ermittelten Verkehrswertes abgeben. Kaufangebote Dritter bleiben in diesen Fällen unberücksichtigt. Einzelheiten werden durch die Richtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zur verbilligten Abgabe von Konversionsgrundstücken unmittelbar bzw. in entsprechender Anwendung geregelt. Das Gesamtvolumen der gewährten Nachlässe auf den Verkehrswert von Konversionsgrundstücken ist auf einen Betrag von 100.000 T€ beschränkt. Der Gewährungszeitraum ist auf sechs Jahre, beginnend ab dem Haushaltsjahr 2015, begrenzt. Die verbilligte Abgabe für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus für weitere entbehrliche Grundstücke gilt ausschließlich für Veräußerungsfälle, die am 24. September 2015 noch nicht notariell beurkundet waren.

mit den eigenen Vorgaben an die Abwicklung eines Konversionsprozesses attestiert die BlmA folglich „ein gemeinsames Interesse an kooperativer Zusammenarbeit“ (Website BlmA 11). (vgl. Website BlmA 11)

Unter das Interesse der BlmA an einer gemeinsamen Lösungsstrategie subsumieren sich insbesondere drei wesentliche Ausprägungsmerkmale der kooperativen Zusammenarbeit. Diese sind neben der frühestmöglichen Kontaktaufnahme und Informationsweitergabe auch die angebotene Erarbeitung und Schließung einer Konversionsvereinbarung sowie die finanzielle Beteiligung an erforderlichen und zweckdienlichen Untersuchungen im Stadium der Präkonversionsphase. (vgl. BMVBS: 2013: 27; Website BlmA 10) Die genannten Aspekte zielen dabei allesamt auf den Abschluss einer erfolgreichen Gesamtkonversion ab. Aus Sicht der BlmA gestaltet sich diese im besten Falle als Win-Win-Situation, bei der sowohl ihre Ziele und rechtlich bedingten Vorgaben erreicht werden, als auch der Kommune eine zeitnahe Umwandlung der Liegenschaft als integraler Bestandteil der Stadtentwicklung ermöglicht wird. (vgl. Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 2)

Mit der Verlautbarung, dass eine Liegenschaft in absehbarer Zukunft nicht mehr durch die ansässigen militärischen Truppen genutzt wird, tritt die BlmA als Inhaberin der liegenschaftsbezogenen Eigentumsrechte in den Konversionsprozess ein. Vor dem Hintergrund einer anvisierten zeitnahen Veräußerung stellt sie der Kommune schnellstmöglich alle in ihrem Besitz befindlichen Kenntnisse und Informationen zur Fläche zur Verfügung. (vgl. Tessenow 2006: 14; Website BlmA 10; Experteninterview Auffahrt/Grotefeld) Auf dieser Basis kann und wird die Kommune ihrerseits erste grundsätzliche Überlegungen zu potenziellen Nachnutzungsoptionen anstellen. (vgl. Tessenow 2006: 14; Website BlmA 10) Darüber hinaus sind beide Seiten bestrebt einen Austausch über ihre spezifischen Interessen und Zielvorstellungen zu vollziehen. (vgl. Website BlmA 10) Tessenow betont für diesen ersten Schritt der Interaktion, dass beide Akteure zunächst auf Basis desselben Kenntnisstands agieren. Die jeweiligen Zielstellungen differenzieren sich dabei bereits zu diesem Zeitpunkt, da die Kommune ihrerseits die Sondierung von potenziellen Folgenutzungen vornimmt, während die BlmA sowohl einen zeitnahen als auch erlösmaximierten Verkauf anstrebt. (vgl. Tessenow 2006: 14) Trotz der divergierenden Absichten erscheint die transparente Absprache in Bezug auf jeweilige Ziele und Erwartungen von hoher Bedeutung. So werden unter anderem potenzielle Zeitverluste durch fehlende Kommunikationsschritte minimiert. (vgl. BMVBS 2013: 27; Website MIL S. 8)

Im Zuge der ersten Auseinandersetzungen zur Festlegung der weiteren strategischen Vorgehensweise verpflichten sich beide Parteien mit zunehmender Häufigkeit über eine Konversions- oder auch Rahmenvereinbarung zur Einhaltung der darin enthaltenen Eckpunkte. (vgl. Website BlmA 10; Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 1f) Gleichzeitig beinhaltet eine solche Vereinbarung zunehmend auch die weitestgehende Strukturierung des Gesamtprozesses im Sinne der Definition der Art und Weise in Quantität und Intensität zur Einbindung weiterer Akteure. *Auffahrt und Grotefeld* nennen hier den Stadtrat sowie die örtliche Presse als explizite Beispiele. (vgl. ebd.)

Ferner verweisen die Experten darauf, dass eine Mustervereinbarung als jeweils heranzuziehendes Exemplar als solche nicht existiert. Vielmehr hängen die Aushandlung sowie deren inhaltliche Ausgestaltung von den jeweilig liegenschaftsbezogenen Zielen der BlmA und der betroffenen Kommune ab. Ziel einer Vereinbarung ist es immer die Intentionen der Akteure auf einen gemeinsamen Nenner zu heben, ohne jedoch die Minimallösung zu forcieren. Die Verhandlungen gestalten sich daher höchst unterschiedlich und variieren auch in ihrer zeitlichen Dauer.

Die Rahmenvereinbarung als Instrument zur Wahrung und Absicherung der beiderseitigen Interessen und Ziele sowie zur Festlegung der prozessorientierten Vorgehensweise bildet dabei ihrem Namen nach allein ein Grundgerüst als Basis des weiteren Zusammenwirkens von Kommune und BlmA. Tiefergehende Aspekte wie die inhaltliche Ausgestaltung der Überplanung der Konversionsliegenschaft, die Wertermittlung und Kaufverhandlungen selbst sowie weitergehende städtebauliche Verträge sind dagegen kein Bestandteil einer solchen Vereinbarung. Vielmehr unterliegen diese weiterführenden und nicht zwangsläufig öffentlich zugänglichen Verhandlungsschritten. (vgl. ebd.)

Bezogen auf die realen Interaktionen betonen *Auffahrt und Grotefeld*, dass sich der Umgang miteinander im Verlaufe der vergangenen Konversionswellen bis heute in Teilen erheblich gewandelt hat. Galten der offene und respektvolle Umgang miteinander vormals noch als unausgesprochene Grundvoraussetzungen, so finden diese Aspekte immer öfter Eingang in die rahmengebenden Vereinbarungen. Hier vollzieht sich folglich eine Verschiebung im Bereich der direkten Kommunikation zwischen den Akteuren. (vgl. ebd.)

An dritter Stelle der Zusammenarbeit zwischen Kommune und BlmA beschreibt letztere in ihrem Merkblatt zur Konversion explizit, dass sie ein erhöhtes Interesse daran hat, die jeweiligen Liegenschaften in den Zustand der neuerlichen Baureife zu transferieren. Diese Zielstellung zum Anlass genommen zeigt sich die BlmA dazu bereit sich insbesondere finanziell an erforderlichen Voruntersuchungen zu möglichen zivilen Nachnutzungen zu beteiligen. Zwingende Voraussetzung einer solchen Beteiligung liegt dabei in jedem Falle in der Wirtschaftlichkeit des zu erwartenden Ergebnisses. (vgl. Website BlmA 10) Die Wirtschaftlichkeit definiert sich über BlmA-interne Berechnungen auf Basis von Schätzzahlen und Erfahrungswerten. Kommt die Kalkulation über eine potenziell erzielbare Wertschöpfung zu einem positiven Ergebnis, so stimmt die BlmA einer finanziellen Unterstützung für eine Maßnahme folglich zu. (vgl. Website MIL S. 8; Experteninterview *Auffahrt/Grotefeld* Frage 8)

Grundsätzlich betonen die befragten Experten, dass die finanzielle, aber auch inhaltliche Unterstützung der Kommune weitere positive Folgeaspekte mit sich zieht. Zu nennen sind neben der Beschleunigung des Verfahrens gleichsam die Untermauerung der kooperativen Zusammenarbeit sowie die Förderung einer positiven Außendarstellung des Gesamtakteur. Diese wird nach eigenen Aussagen zumeist als negativ konnotierte Institution gesehen, die allein auf das Ziel der eigenen Gewinnmaximierung fokussiert ist. (vgl. ebd.)

Ausgehend vom Zeitpunkt an dem die Kommune ihre Nachnutzungsvorstellungen formuliert und eine priorisierte Variante festlegt, sammelt die BlmA in Zusammenarbeit mit der Kommune

„alle wesentlichen und für die Wertermittlung erforderlichen Daten der geplanten zivilen Nutzung“ (Website BlmA 11: S. 6). Auf dieser Basis beauftragt die BlmA in ihrer Rolle als Eigentümerin der Liegenschaft nach §§ 63 Abs. 3 und 64 Abs.3 BHO einen unabhängigen Gutachter zur Ermittlung des Verkehrswertes. (vgl. Website BlmA 10 und 8; Website MIL S. 8)

In den weiteren Kaufverhandlungen, bei denen der ermittelte Verkehrswert die Diskussionsgrundlage bildet, deutet sich die BlmA als dominanter Akteur an. Nach Aussage der Beschäftigten lassen die anhand der Wertgutachten ermittelten Verkehrswerte nahezu keinen Spielraum für mögliche Verhandlungen oder Anpassungen zu. Hier wird sodann explizit auf die Ausführungen der BHO und die dazugehörigen Haushaltsvermerke verwiesen. Ferner wird betont, dass die Kommune immer über die Erstzugriffsoption verfügt⁵⁰. Die Ausnutzung dieser Option kann jedoch einige Zeit in Anspruch nehmen, da die Entscheidungswege der Kommune in Teilen deutlich länger und komplexer sind, als dies vergleichsweise bei Investoren der freien Wirtschaft der Fall ist. Sollte die Möglichkeit des Erstzugriffs nicht genutzt werden, so gehen die Liegenschaften in die Anbietung auf dem freien Markt über. (vgl. Website BlmA 10; Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 5)

Die Position der Flächeneigentümerin versetzt die BlmA in die besagte dominante Rolle des potenziellen Verhandlungsführers. Diese ergibt sich auch daraus, dass die Kommune als Gebietskörperschaft kein gesteigertes Interesse an einem Brachfall der Fläche haben kann. Auf der anderen Seite muss die BlmA angesichts der rechtlichen Bindungen jedoch ebenso ein erhöhtes Interesse an der Veräußerung der Konversionsflächen verfolgen. Die interviewten Experten führen zwar aus, dass ein realer Abbruch der Kaufverhandlungen als Exit-Option innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches bisher noch nicht vorgekommen ist, gleichwohl besteht diese Option jedoch im Grundsatz. Im Falle eines Eintreffens „müsste dagegen ein Zaun um das Areal gezogen und solange liegengelassen werden, bis sich aus unterschiedlichen Gründen neue Entwicklungen ergeben“ (Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 7).

Die theoretisch dargestellte Positionierung der an den Kaufverhandlungen beteiligten Akteure unterliegt in der Praxis den tatsächlich vorhandenen Rahmenbedingungen, die sich aus der Liegenschaft, dem Nutzungsinteresse und den generellen Interessen der Akteure vor Ort ergeben. So wurde bis hierher exemplarisch noch nicht betrachtet, welchen Einfluss etwa die Entwicklungstendenzen wachsender und schrumpfender Kommunen auf die Verhandlungen haben. Für die im Zuge der Verhandlungen und der Entscheidungen über einen potenziellen Kauf tatsächlich erfolgenden Interaktionsbewältigungen zwischen den beteiligten Akteuren ist ebenso auf die Untersuchungen im Zuge der Fallstudienarbeit zu verweisen. Über diese ist herauszufiltern, unter welchen übergeordneten Rahmenbedingungen die realen Interaktions- und Entscheidungsprozesse vor Ort erfolgen.

⁵⁰ siehe Kapitel 2.6.2.5 Die Verwertungsmodelle militärischer Liegenschaften

5.3 Die kommunale Öffentlichkeit

Die Involvierung der kommunalen Öffentlichkeit in die Betrachtung der allgemeinen Akteure stellt sich als sinnvolles Unterfangen dar. Gleichzeitig stellt sich als sehr differenziert dar und ist als solcher nicht greifbar und damit ebenso nicht pauschal zu analysieren. Die analytische Unschärfe ergibt sich im Speziellen aus der Frage des Betrachtungsmaßstabes. Im kleinstmöglichen Maßstab bedürfte es der Analyse eines jeden einzelnen Bürgers als Individualakteur. Eine solch weitreichende Betrachtung ist bereits aufgrund des damit notwendigerweise verbundenen Erhebungsaufwandes nicht möglich. Als Abhilfeoption wird in der gängigen Forschungspraxis daher die Zusammenfassung der Einzelakteure zur Gesellschaft respektive Zivilgesellschaft vorgenommen. Diese Maßstabsebene erlaubt zuweilen die akteurbezogene Analyse ohne dabei die prägendsten Belange der Einzelindividuen zu unterminieren.

Der angewandte Terminus der Zivilgesellschaft basiert *Wollmann* zufolge nicht auf einer eindeutigen Begriffsdefinition. Unter dieser Prämisse greift er auf die Ausführungen der Enquete Kommission *Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements* des Deutschen Bundestages zurück. Sie führt in ihrem Abschlussbericht von 2001 auf, dass Kennzeichen einer Zivilgesellschaft die gesellschaftliche „Selbstorganisation zwischen Staat, Ökonomie und Privatheit“ (Kocka 2001: 16f) ist. (vgl. ebd.; Wollmann 2005: 1322f) Angewandt auf die vorhandene Praxis umfasst sie die „Sphäre der Vereine, Zirkel, sozialen Beziehungen und Nichtregierungsorganisationen“ (Kocka 2001: 16f). Angesichts dieser Begriffsbestimmung und der Hinzunahme der Ausführungen über die Abgrenzung des akteurzentrierten Institutionalismus umfasst das Verständnis von Zivilgesellschaft also allgemein solche Akteure, die als „mehr oder weniger (institutionalisierte) Initiativen und Gruppen“ (ebd.) auftreten.

Der Grad der Institutionalisierung, der je nach zivilgesellschaftlichem Teilakteur variieren kann, stellt das prägnanteste Abgrenzungsmerkmal gegenüber den beiden weiteren Sphären⁵¹ von Staat und Markt dar. Darüber hinaus verfügen Akteure der Zivilgesellschaft über ein jeweils spezifisches Potenzial zur Entfaltung eigener Autonomien und Handlungsprämissen. (vgl. Wollmann 2005: 1323)

Im Sinne eines ersten Zwischenfazits bleibt somit festzuhalten, dass die Öffentlichkeit im Sinne korporativer zivilgesellschaftlicher Teilakteure zu sehen ist. Damit bezieht sie sich primär auf die im Rahmen der Konversion auftretenden Vereine, Initiativen, Bewegungen und sonstige Zusammenschlüsse von Individualakteuren. (vgl. Kocka 2001: 16f; Selle 2012: 30)

Ebenso begreift auch *Andersen* die Öffentlichkeit im Sinne der lokalen Zivilgesellschaft. Er betont darüber hinaus die in Teilen erfolgende direkte Einflussnahme der hier im Zentrum stehenden Akteurgruppe auf die örtlichen Entscheidungsträger indem er anführt: „Die politischen Partizipationschancen der Bürger sind auf der lokalen Ebene partiell besser“ (Website BPB 2). Dabei korreliert der Grad der Einflussnahme seiner Ansicht nach mit der bestehenden Stadt-

⁵¹ siehe Kapitel 4.2 Urban Governance in der Stadtentwicklung

größe und der sich daraus ableitbaren „größeren Kommunikationsnähe“ (ebd.), wie sie insbesondere in Klein- und Mittelstädten vorzufinden ist. Demzufolge ist die Öffentlichkeit auf lokaler Ebene dieser Stadtgrößen also sehr viel präsenter und einflussreicher einzustufen. (vgl. ebd.)

In Bezug auf die vorgeschobene Definition der Zivilgesellschaft als direkt analysierbare Ebene des Akteur der lokalen Öffentlichkeit verweist auch *Andersen* auf die Bedeutung der örtlichen Vereine, der lokalen Verbände sowie den sich auf dieser Ebene bildenden Bürgerinitiativen. Nicht selten besteht auf dieser Betrachtungsebene zudem die direkte personelle Verflechtung der genannten Institutionen mit vor Ort agierenden politischen Verantwortungsträgern. (vgl. Website BPB 2)

Die Strukturierung des Akteur der Öffentlichkeit sowie die Herleitung der anhand der Fallstudien im Besonderen zu betrachtende Zivilgesellschaft ist zu diesem Zeitpunkt bereits verdeutlicht worden. Weitergehend ist zudem die Frage zu beantworten, welchen Eingang die Belange und Interessen der lokalen Öffentlichkeit in den Prozess zur Konversion militärischer Liegenschaften haben. Zu unterscheiden sind dazu die Beteiligungselemente der formellen und der informellen Einbindung des hiesigen Akteurs. Besonders die Durchführung des letztgenannten Elements liegt in der Freiwilligkeit der Kommune.

Neben der für die Entwicklung über einen Bebauungsplan zwingend erforderlichen formellen Beteiligung, steht der Kommune offen, auch unterschiedliche informelle Beteiligungen zu absolvieren. Diese können sich nach Art, Umfang und Zeitpunkt der Durchführung unterscheiden. Auf die Aufzählung und Erörterung der möglichen Formen und Varianten soll an dieser Stelle verzichtet werden, um den Fokus der Einbringung der Öffentlichkeit insgesamt nicht zu gefährden. Gleichzeitig argumentiert *Tessenow* jedoch explizit, dass eine Ausdehnung des Rahmens der Beteiligung über die Erfordernisse des BauGB hinaus mehr als sinnvoll und zielführend erscheint (vgl. Tessenow 2006: 21). Zudem ist die Abhandlung⁵² *Selles* über die Wirkungen solcher Beteiligungen insgesamt aufzuführen, um einen ersten Eindruck über die Gewichtung des Akteurs zu erlangen.

Die mittels informeller Einbindungsveranstaltungen verfolgte Grundhaltung besteht zu allererst in der frühzeitigen Einholung weitreichender Informationen und Kenntnisständen sowie zur Erkundung potenziell auftretender Konfliktsituationen. Dabei gilt es die Entwicklung und insbesondere im Bezug zur nachgeschalteten Abwägung auf einen möglichst breiten Wissensstand zurückgreifen zu können, der eine breiter Akzeptanz unterliegt. (vgl. Selle 2013: 3) Eine solche Zielstellung ist darin begründet, dass „die Erwartungen der verschiedenen Beteiligten [auch innerhalb des Akteur der Öffentlichkeit] an den Ertrag von Dialogen zur Stadtentwicklung verschieden sind“ (ebd.). Der frühzeitigen Einbindung kommt so die zusätzliche Funktion der Abfrage ebendieser Erwartungen und Zielvorstellungen an die Planung, insbesondere aber an die Beteiligung selbst zu.

⁵² vgl. Selle, Klaus 2013: Mitwirkung mit Wirkung? In: Planung neu denken Online Ausgabe 2_3|2013

Die an die breite Einbindung und Interesseneinholung anschließende Frage liegt insbesondere in der nicht immer transparenten Umsetzung und realen Wirkung dieser Interesseneinbringung. Selbstverständlich ist es vor dem Hintergrund der Abwägung der Belange und der Zielstellung einer gemeinsamen Lösungsfindung daran, einen möglichst breiten Konsens zu erzielen. Dennoch ist diesem Verfahren auch die Rückstufung von Einzelbelangen inhärent, da entgegenstehende Interessen ebenso zu planerischen Konflikten führen können. Grundsätzlich bedarf es also im Vorfeld einer informellen Planung der Frage, wie mit den Ergebnissen umgegangen werden soll und welchen Eingang sie in das weitere Verfahren finden. Gleichermaßen ist dieser Prozess auch für die Zivilgesellschaft weitestgehend transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Nicht immer gelingt es aber, diesen Anspruch vor Ort umzusetzen. (vgl. ebd.)

Basierend auf den Erkenntnissen zur Öffentlichkeit ist zusammenfassend festzuhalten, dass das Augenmerk der fallstudienbezogenen Betrachtung zunächst auf der Recherche möglichst aller beteiligten Akteure der Öffentlichkeit erfolgt. Hier sind speziell die Fragen der konkreten Einbindung und dem Umgang mit ihren Eingaben zu stellen. Dies soll insbesondere anhand der Protokolle und Dokumentationen zu den Ergebnissen der informellen Beteiligungen sowie auf Basis der zugänglichen Unterlagen zur planungsrechtlichen Abwägung erfolgen. Im weiteren Verlauf sind es dann insbesondere die korporativen Akteure der Zivilgesellschaft auf denen das Augenmerk der akteurzentrierten Analyse liegen soll, weil hier der Frage nach konkreten institutionellen Handlungsprämissen nachzugehen ist. Die Integration von Individualakteuren erfolgt allein dann, wenn sich aus den Abwägungsunterlagen der Fallstudien ergibt, dass eine wesentliche Eingabe durch eine solche Einzelperson erfolgt ist.

5.4 Weitere Akteure des Konversionsprozesses

Mit der Kommune, der BlmA sowie der kommunalen Öffentlichkeit wurden bereits die drei in der theoretischen Ausarbeitung prägendsten Akteure eines jeden Konversionsprozesses aufgeführt und analytisch determiniert. Neben den genannten treten jedoch viele weitere Akteure in unterschiedlichen Entwicklungsstadien hinzu. Hier kann zunächst allein eine grundsätzliche Übersicht vorgenommen werden. Je nach heranzuziehender Fallstudie treten weitere ortsspezifische Beteiligte hinzu.

Angefangen bei potenziell auftretenden Investoren ist diese Reihe im Folgenden fortzuführen über die landeseigene Entwicklungsgesellschaft NRW.URBAN, den Bezirksregierungen sowie den bundeswehreigenen oder ausländischen Truppen als aktuelle respektive vormalige Nutzer einer Liegenschaft.

5.4.1 Investoren im Konversionsprozess

Der Akteur des Investors ist als solcher nur schwer zu greifen. Diese Schwierigkeit begründet sich vor allem in seinem individuellen Auftreten, das sich ebenso über seine jeweiligen Ziel-

stellungen seiner Handlungen widerspiegelt. Quellen wie das *BMVBS* setzen den Investor zudem mit jenem Akteur des Projektentwicklers gleich. (vgl. *BMVBS* 2013: 27f; Jacoby 2011: 23) In der Praxis können diese beiden in Teilen jedoch voneinander abweichen. Fortlaufend werden die beiden Akteure anhand des ihnen zugeschriebenen Rollenverständnisses bewertet und damit Bezug zu den jeweilig heranzuziehenden Quellen genommen.

Bereits in der Darstellung der unterschiedlichen Verwertungsmodelle wurde auf jenes der privaten Liegenschaftsentwicklung hingewiesen⁵³. Insbesondere im Zuge des Eintretens dieses Modells findet der Akteur Investor Eingang in den Prozess der Konversion, da der Verzicht der Kommune auf das ihr zustehende Vorkaufsrecht eine Voraussetzung dieser Umsetzungsvariante darstellt. (vgl. *BMVBS* 2013: 27) Gleichzeitig ist zu betonen, dass die Nutzungsvorstellungen von Investoren mit den Vorstellungen der Kommune in Einklang gebracht werden müssen, da diese weiterhin über die Planungshoheit verfügt. So ist es im extremsten Falle möglich, dass der Investor eine Liegenschaft zwar zunächst erwirbt, diese jedoch aufgrund eines fehlenden Konsens mit der Kommune nicht weitergehend entwickeln kann. Hinzukommt der fehlende Rechtsanspruch des Investors auf die Einleitung eines formalen Planverfahrens im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB. (vgl. Jacoby 2011: 111) Nicht selten basiert dies insbesondere auf der separierten Zielstellung des Investors, die sich allein auf die Entwicklung der Liegenschaft selbst bezieht, während die Kommune ein gesteigertes Interesse an die Einbindung der Anschlussnutzung in den gesamtstädtischen Entwicklungskontext haben wird. (vgl. *BMVBS* 2013: 27)

Diese grundlegende Ausgangssituation birgt damit einerseits große Potenziale für die Kommune, die ohne oder nur mit einem geringen, insbesondere finanziellen, Aufwand eine Anschlussnutzung auf der Liegenschaft umgesetzt sieht. Auf der anderen Seite bedarf es tatsächlich der Einigung zwischen dem Investor, der Kommune und auch der BImA als liegenschaftsveräußernder Akteur, um die vorgesehene Nachnutzung realisieren zu können. Im Falle einer Nicht-Einigung und dem Exit einer der Parteien aus den Verhandlungen ergeht zunächst der Bruchfall des Areals. Ein solches Resultat kann jedoch grundsätzlich nicht im Interesse der beteiligten Akteure liegen.

Um den Investor zumindest in seinen Grundzügen analysieren zu können unterscheidet das *BMVBS* zwischen insgesamt drei differenten Typen, wobei diesen jeweils der Schwerpunkt zugunsten der Projektentwicklung zugestanden wird. In erster Form tritt er als sog. Service Developer auf. Seine Handlungsintention bezieht sich insbesondere auf die Erbringung der Flächenentwicklung im Sinne eines Dienstleisters für die Kommune oder eines konkreten Investors. Somit steht er im expliziten Auftrag übergeordneter Weisungen und agiert nur innerhalb eines begrenzten ihm zugestandenen Spielraums der eigenmächtigen Entscheidungsgewalt. (vgl. ebd.)

An zweiter Stelle werden sog. Trader Developer aufgeführt. Bei dieser Unterform des Projektentwicklers handelt es sich um einen Investor, der eine Liegenschaft zunächst erwirbt, diese selbst entwickelt respektive sämtliche anfallenden Kosten der Baureifmachung trägt und im

⁵³ siehe Kapitel 2.6.2.5 Die Verwertungsmodelle militärischer Liegenschaften

weiteren Verlauf dann gewinnmaximierend weiterveräußert. Diese Form des Investors bewegt sich je nach Entwicklungsstadium des Gesamtprozesses zwischen unterschiedlichen Interessenlagen, die sich aus den auftretenden Akteurkonstellationen ergeben. Zunächst bedarf es der engen Abstimmung mit der Kommune sowie mit der BImA. Vor diesem Hintergrund ist der Investor daran, seine Vorstellungen der Flächenentwicklung in einen gemeinsamen Konsens zu bewegen. Die Kommune ist hierbei Teilnehmer wechselseitiger Verhandlungen, da sie einerseits ein erhöhtes Interesse an der grundsätzlichen Flächenentwicklung besitzt, gleichzeitig aber nicht jede Nachnutzungsoption auch positiv bewerten wird. Die BImA wiederum bleibt bestrebt einen maximalen Verkaufswert der Liegenschaft gegenüber dem Investor zu generieren, sodass dieser zwischen den Erwerbskosten der Fläche, den Kosten der Baureifmachung und den Einnahmen aus der späteren Weiterveräußerung kalkulieren muss. In diesem Stadium liegt sein maßgebendes Interesse wiederum in der Maximierung seiner Gesamtrendite, die sich über den Verkauf der Teilflächen summiert. (vgl. BMVBS 2013: 28; Jacoby 2011: 23)

Zuletzt wird in diesem Zusammenhang auf den Akteuertypen des Investor Developer verwiesen. Dieser agiert analog zum vorgenannten Trader Developer, veräußert die entwickelten Flächen jedoch nicht weitergehend, sondern wird zum Selbstnutzer der Areale. (vgl. ebd.)

Im Zuge der Forschungsarbeit konnte kein spezifischer Investor für ein Experteninterview gewonnen werden. Dem gegenüber trafen jedoch die Vertreter der BImA Aussagen zu den Verhandlungen mit ebendieser Akteurgruppe. Der Ablaufprozess der Konversion aus den primären Händen der Entwickler ist demnach durch ein zuvor durch BImA und Kommune herausgearbeitetes Entwicklungskonzept bereits vorgeprägt. Bei einem Verzicht auf die kommunale Vorkaufsoption obliegt die Liegenschaft nunmehr dem „Bieterverfahren auf dem freien Markt“ (Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 5) bei dem die Gruppe der interessierten Käufer „auf Grundlage eines [angepassten] Nutzungskonzeptes ein Kaufpreisgebot“ (ebd.) abgeben muss. Damit erfolgt die Veräußerung über die Governance-Form des Marktes bei der insbesondere der zur Rede stehende Kaufpreis hauptausschlaggebend für einen etwaigen Zuschlag ist.

Anders als im Verhandlungsprozess mit den Kommunen eröffnet sich in den Gesprächen zwischen Investoren und BImA vor allem in Bezug auf die Kaufpreissumme und die Art und den Zeitpunkt der Fälligkeit ein größerer Spielraum für verhandlungsbedingte Anpassungen. In diesem Zusammenhang wird dem Investor eine flexiblere Herangehensweise und -freiheit attestiert. Dieser Spielraum basiert primär auf den vorliegenden Entscheidungsstrukturen der Kommune mit ihren erforderlichen internen Abstimmungsprozessen gegenüber der deutlich größeren und flexibleren Handlungsfreiheit des Investors als zumeist auftretender Individualakteur. (vgl. Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 14)

Die allgemeinen Ausführungen zum Investor zeigen, dass dieser sich durch wechselnde Handlungsprämissen kennzeichnet, die sich je nach Stand des Entwicklungsprozesses adaptieren.

Zuletzt ist er durch seine Individualität nur schwierig zu greifen und damit in seinen Handlungen ebenso schwierig verallgemeinernd zu analysieren. Grundsätzlich steht er jedoch in einem fortlaufenden Interdependenzverhältnis insbesondere zur Kommune und der BImA.

5.4.2 Die Gesellschaft NRW.URBAN

Die Akteurlandschaft zur Konversion militärischer Liegenschaften in NRW ist durch die Besonderheit des Auftretens des Akteur NRW.URBAN mitgeprägt. NRW.URBAN agiert dabei als „hundertprozentiges Beteiligungsunternehmen des Landes NRW“ (Website NRW.URBAN) und steht den betroffenen Kommunen in dieser Funktion als beratende Institution des freiwilligen Abrufs zur Verfügung.

Basierend auf der Kombination der Bekanntgabe der britischen Truppen ihre noch bestehenden Standorte künftig freiziehen zu wollen und den erwartbaren Auswirkungen des *Stationierungskonzepts* der Bundeswehr, wurde in Konferenzen des zuständigen Städtebauministeriums mit potenziell betroffenen Kommunen und NRW.URBAN der Konsens erzielt, diese Städte und Gemeinden mit Hilfe der vorliegenden Erfahrungswerte zu unterstützen. In diesem Sinne sind die Kommunen dazu aufgefordert, aber keinesfalls verpflichtet, die angebotenen Dienstleistungen von NRW.URBAN in Anspruch zu nehmen. (vgl. Experteninterview Meiers Frage 2)

Angesichts der Besonderheit dieses Akteurs in der Funktion einer externen Beratungsstelle wurde ein Experteninterview⁵⁴ mit einem Vertreter des Unternehmens geführt, um die zentralen Aufgaben, Ziele und Handlungsprämissen herausstellen zu können.

NRW.URBAN tritt im Falle einer Heranziehung allein als neutraler Moderator auf, der die kommunale Selbstverwaltung und damit die durch die Kommune im Primären vorgesehenen Nachnutzungspotenziale als solche nicht berührt. Auf diesem Wege kann nach Aussagen des Experten das notwendige Maß der Neutralität des Unterstützers fortlaufend gewährleistet werden. (vgl. Experteninterview Meiers Frage 3)

Die konkrete Hilfestellung des Akteurs erfolgt insbesondere in vier vordefinierten Aufgabenfeldern. Die Kommune selbst entscheidet wiederum welche der optionalen Bausteine sie im Zuge ihrer Planungen in Anspruch nimmt. Dabei reichen diese in Bezug zur zeitlichen Verlaufschiene des Konversionsprozess vom eigentlichen Beginn bis in die Phase des Planverfahrens hinein⁵⁵. Konkret handelt es sich um die (1) Vorbereitung / Moderation von Werkstätten zur erstmaligen Zielfindung der Konversion, der (2) grobschematischen Bewertung unterschiedlicher Nachnutzungsoptionen sowie der (3) Herleitung und Erstellung eines Erstkonzepts und der weitergehenden (4) Unterstützung der Kommune in der fortlaufenden Prozesssteuerung aus der Position des Moderators heraus. Weitere konkrete Schritte bei der Beglei-

⁵⁴ siehe Anhang Experteninterview Meiers

⁵⁵ siehe Kapitel 2.6 Die Phasen der Konversion

tung und Umsetzung der kommunalen Planungsabsichten bestehen in der Erstellung überschlägiger städtebaulicher Kalkulationen auf Basis erster Nutzungskonzepte. Das hier angewandte Verfahren findet unterdessen auch Anerkennung durch den Grundstückseigentümer der BlmA, sodass ein direkter Übergang in den Austausch zwischen den Akteuren erfolgen kann. (vgl. ebd.)

Die Gesellschaft NRW.URBAN selbst sieht sich im Gesamtprozess der Konversion primär als Schnittstellenakteur zwischen dem übergeordneten Land NRW und den jeweiligen Kommunen. In dieser Rolle verfolgt das Unternehmen selbst keine eigenwirtschaftlichen Interessen einer Gewinnerzielung oder -maximierung. (vgl. ebd. 3f)

5.4.3 Die Rolle der Bezirksregierungen

Die Ebene der Bezirksregierung und hier im Besonderen der Regionalplanung unterteilt sich in NRW in sechs unterschiedliche räumliche Zuständigkeitsbereiche. Hierbei ist zwischen den Regierungsbezirken Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster zu unterscheiden. In der nordrhein-westfälischen Besonderheit tritt gemäß § 2 Abs. 3 LPIG NRW neben die benannten Stellen auch der Regionalverband Ruhr als regionaler Vertreter seiner Mitglieder. Obschon der räumlichen Trennung kommt ihnen allen grundsätzlich die gleiche Aufgabenvarianz zu. Ausnahmen bilden allein spezielle inhaltliche Fachgebiete, deren Zuständigkeit auf ausgewählte Behörden konzentriert ist. Exemplarisch ist hier als Bereich mit Bezügen zu möglichen Konversionen die Luftaufsicht zu benennen. Die Bezirksregierung Münster ist demnach sowohl in ihrem Administrationsraum als auch in den benachbarten Bezirken Arnsberg und Detmold für dieses Fachgebiet zuständig. (vgl. Website BezReg Münster 1) Gleiches gilt im westlichen Landesteil in dem die Bezirksregierung Düsseldorf ebenso für die Angelegenheiten des Luftverkehrs im Bezirksbereich Köln verantwortlich ist. (vgl. Website BezReg Düsseldorf 2)

Auch die Bezirksregierungen unterteilen sich in einen politischen Zuständigkeitsbereich und eine verwaltungsgagierende Ebene. Der Regionalrat respektive die Verbandsversammlung des RVR⁵⁶ stellen dabei nach § 6 LPIG NRW die oberste politische Entscheidungsinstanz dar. Daneben agieren unterschiedliche Behörden im Auftrag des Regionalrates. Für den Bereich der Konversion als Element der Stadtentwicklung und Teilbereich des Regionalplanes ist die Regionalplanungsbehörde zuständig. Die enge Verknüpfung der beiden Instanzen wird anhand des Wortlauts des § 9 Abs. 1 Satz 2 LPIG NRW deutlich, in dem es heißt, „das Erarbeitungsverfahren [des Regionalplanes] wird von der Regionalplanungsbehörde durchgeführt; sie ist an die Weisungen des Regionalrates gebunden.“ Die hierbei zum Ausdruck kommende innerhierarchische Beziehung findet ihren Abschluss in der monopolistischen Beschlussfähigkeit des Rates über den Regionalplan sowie über potenzielle Änderungen desselbigen. Damit unterscheidet sich die institutionelle Vorgehensweise zwischen der Erarbeitung und dem Beschluss eines Planes nicht von den bekannten Strukturen der kommunalen Ebene.

⁵⁶ Zum Zwecke der erleichterten Lesbarkeit ist diese Instanz in den folgenden Ausführungen des Kapitels mitinbegriffen.

Den Bezirksregierungen kommt im Konversionsprozess somit die Rolle des Trägers der Landes- und Regionalplanung zu. In dieser Funktion ist sie durch die Kommune möglichst frühzeitig in die konversionsbezogenen Planungen zu involvieren, um die Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die sich aus dem LEP NRW und den daraus abgeleiteten Regionalplänen ergeben, in ihre Planungen einzubeziehen. Heute sind viele militärisch genutzte Areale in den verantwortungsbefugten Regionalplänen noch als militärische Flächen dargestellt, sodass mitunter ebenso eine Änderung des Regionalplanes erfolgen muss. Die Regionalplanungsbehörde ist in diese Züge daran, mögliche Auswirkungen einer potenziellen Nachnutzung auf die benachbarten Kommunen und die Region insgesamt zu prüfen und zu bewerten. (vgl. BMVBS 2013: 28)

Ferner stellt ihre Handlungsebene als Verwaltungsbehörde die Verfahrensführung in den Fachplanungen dar. Aufgrund der deutlichen Bandbreite ebendieser kommt ihr eine hohe Bedeutung und ebenso hohe Austauschbeziehung mit den jeweiligen Kommunen zu. Im Zuge der Kombination mit den verwaltungsimmanenten Ermessensspielräumen zur Festlegung und Umsetzung von Entscheidungen, besteht im Konversionsprozess eine enge Verknüpfung zwischen ihr und den betroffenen Städten und Gemeinden. (vgl. Jacoby 2011: 24)

5.4.4 Die liegenschaftsbezogenen Nutzer

Bei der Betrachtung von militärischen Flächen sind neben den bereits aufgeführten Akteuren ebenso die bis zur Nutzungsaufgabe agierenden Liegenschaftsnutzer in die Betrachtung einzupflegen. In dieser Betrachtung ist zwischen dem Nutzer der Bundeswehr und den ausländischen Gaststreitkräften zu unterscheiden. Ihre Betrachtung erfolgt dabei immer unter der übergeordneten Fragestellung ihres Einflusses auf die zivile Anschlussnutzung. Die befragten Experten der BImA verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass die Kommune erst nach Freigabe einer Liegenschaft in die eigentliche Planung einer Anschlussnutzung eintritt. Auswirkungen der Streitkräfte auf die neue Nutzung sind somit ihrer Ansicht nach nicht gegeben. (vgl. Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 10)

Gleichwohl verweisen andere Literaturquellen darauf, dass durchaus Unterschiede zwischen bundeswehrgenutzten Flächen und einstigen Liegenschaften der Gaststreitkräfte bestehen. Insbesondere in Bezug zur Verfügbarkeit von liegenschaftsbezogenen Informationen sind diese bei Bundeswehrflächen deutlich umfangreicher und in der Zugänglichkeit leichter zu beschaffen. Die analogen Unterlagen der ausländischen Streitkräfte unterliegen vermehrt der Geheimhaltung des jeweiligen Heimatlandes und sind nur schwer bis nicht zugänglich. Dies stellt die zuständigen Stellen zum Teil vor große Herausforderungen, da allen voran Informationen zu Vorkommen militärischer Munition und weiteren Altlasten nicht verfügbar sind und über ein gesondertes Erkundungsverfahren erhoben werden müssen. (vgl. BMVBS 2013: 29; Jacoby 2011: 25f)

Der Akteur des liegenschaftsbezogenen Nutzers selbst ist in der weiteren Arbeit jedoch zu vernachlässigen, da der BlmA die verfügbaren Unterlagen zum Zeitpunkt der Aufgabe bereits vorliegen. Weitergehende Kontakte zu den ursprünglich stationierten Kräften, die einen Einfluss auf eine mögliche zivile Anschlussnutzung haben könnten, bestehen im anschließenden Gesamtprozess dagegen nicht.

6. Herleitung von Untersuchungsfragen und das weitere Vorgehen

Die bisherigen Ausführungen dienen der Schaffung der theoretischen Grundlagen als Fundament der weiteren Vorgehensweise, die in der abschließenden Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen mündet:

- Wie kann die effektive Nutzung der Konversionschance für die Stadtentwicklung in Mittelstädten erfolgen?
- Welche Rolle nehmen auftretende Akteure im Konversionsprozess ein?

Im Zuge des Forschungsgangs wurde der bisherige theoretische Teil so angelegt, dass sich **Teil B** explizit mit der Bedeutung und Rolle der Konversion innerhalb der übergreifenden Stadtentwicklung auseinandersetzt. Demzufolge ist er als maßgebender, aber nicht alleiniger theoretischer Unterbau der ersten Forschungsfrage zu sehen.

Die Explikationen des **Teil B** haben die Definition der elementaren Termini von Konversion und Stadtentwicklung zum Gegenstand. Daraus wurde abgeleitet, dass der Abzug militärischer Truppen und die Freiwerdung militärischer Liegenschaften ganz unterschiedliche Folgewirkungen in differenten Teilbereichen mit sich ziehen. Gleichwohl führten die Ausarbeitungen fortwährend zu der Erkenntnis, dass jeder negativen Folgewirkung im weiteren Verlauf auch Chancen für die heutige und künftige Stadtentwicklung inhärent sind.

Die jeweilige Chance konnte über die theoretische Grundsatzbetrachtung bislang jedoch nur verallgemeinernd erörtert werden und dient zu diesem Zeitpunkt noch als Oberbegriff für eine erforderliche inhaltliche Konkretisierung. Das aktuelle Grundwissen begrenzt sich in dieser Hinsicht zunächst auf die Erkenntnis, dass die Ausgestaltung einer Anschlussnutzung in Abhängigkeit zu einer Vielzahl von sich beeinflussenden Faktoren steht. Hierzu zählt neben der Größe und der Lage einer Liegenschaft auch der Typus der vorhergehenden Nutzung. Wie genau diese Faktoren in gegenseitiger Wechselwirkung zueinander stehen ist ebenso Teil der fortlaufenden Forschungsarbeit.

Wichtige Aspekte, die maßgeblichen Einfluss auf die Frage nach der inhärenten Chance haben, leiten sich darüber hinaus aus den konkreten Rahmenbedingungen der jeweiligen Stadtentwicklung der fallstudienbenannten Kommunen ab. Die kurz- und langfristig prognostizierte örtliche Bevölkerungsentwicklung, die aktuelle und absehbare Situation des Wohnungsmarktes sowie die wirtschaftliche Ausgangssituation und die Lage und die Ausgestaltung der raumordnerisch auferlegten Funktion als Mittelstadt gelten hier exemplarisch als wichtige rahmensetzende Faktoren für die Möglichkeiten und konkrete Ausgestaltung einer konversionsimmanenten Chance. So sind es explizit diese einwirkenden Aspekte der städtischen Entwicklung, die ebenso in der Grundlagenarbeit der Fallstudien zu erheben sind.

Die skizzierte Verknüpfung der theoretischen Ebene mit der konkreten Ebene der praxisbezogenen Fallbeispiele verdeutlicht, dass die Beantwortung Forschungsfragen und damit die gesamtüberstehende Zielstellung auf Basis der bisherigen Erkenntnisse noch nicht zufriedenstellend erfolgen kann.

Anhand der vorgeschalteten theoretischen Fundierung in Verbindung mit der Erkenntnis, dass diese Inhalte bisweilen nicht ausreichen, um das übergeordnete Ziel zu erreichen, ist die bevorstehende Fallstudienarbeit dahingehend vorzubereiten, als dass eine Aufschlüsselung der Forschungsfragen anhand von Untersuchungsfragen vorzunehmen ist. Die Beantwortung ebendieser Untersuchungsfragen ebnet alsdann den Weg zur abschließenden Erfüllung der Gesamtzielstellung. Diese Vorgehensweise ergibt sich ebenso aus den Festlegungen des ursprünglichen Forschungsdesigns.

- Wie kann die effektive Nutzung der Konversionschance für die Stadtentwicklung in Mittelstädten erfolgen?

Die erste Forschungsfrage inhäriert bereits mehrere offene Aspekte, die nicht ohne eine weitergehende Spezifizierung in ihren Ausführungen beantwortet werden kann. Auch diese definitorischen Ungenauigkeiten gilt es über die Beantwortung der nachfolgenden Untersuchungsfragen näher zu bestimmen:

- Worin besteht die konkrete Entwicklungschance der Konversion in Mittelstädten?
- Wie ist die effektive Nutzung der Konversionschance determiniert?
- Welche wechselseitigen Einflüsse haben Lage, Größe und Typus einer Liegenschaft auf ihre Entwicklungschance?
- Welche Rolle spielen planungsrechtliche Prozesse und Resultate bei der Chancenverwertung?

Im Folgenden sind die zu hinterlegenden Inhalte und Zielstellungen der Untersuchungsfragen weitergehend zu erörtern.

Worin besteht die konkrete Entwicklungschance der Konversion in Mittelstädten?

Der Terminus der Chance ist wesentlicher inhaltlicher Bestandteil der ersten Forschungsfrage und steht aufgrund dieser gewichtigen Bedeutung nunmehr im Zentrum der Untersuchungsfrage. Primärer Zweck der Fragestellung ist es, den Fokus auf die fallstudienpezifische Wahrnehmung der konkreten konversionsbedingten Chance zu lenken und anhand der Durchführung von Experteninterviews mit den Vertretern der Fallstudien zu sondieren.

Bereits in den vorhergehenden Ausführungen wurde ersichtlich, dass sich eine Chance durch Konversion militärischer Liegenschaften vielfach auf ganz unterschiedliche Teilsegmente der Stadtentwicklung beziehen kann. Eine generalisierende Konnotation mit einer solchen Konversionschance erschließt sich folgerichtig nicht. Auch vor diesem Hintergrund ist es im Anliegen der Fragestellung, eine möglichst umfassende und zugleich präzise terminologische Definition der Konversionschance für die Stadtentwicklung in Mittelstädten herzuleiten.

Wie ist die effektive Nutzung der Konversionschance determiniert?

Basierend auf der vorhergehenden Bestimmung der Konversionschance ist gleichermaßen zu untersuchen, worin die angeführte Nutzung in höchstmöglichem Maße effektiv ausgestaltet werden kann. In der Praxis erscheint es möglich, dass die konversionsbedingte Umnutzung einer Liegenschaft gemäß der Ausnutzung der ihr inhärenten Chance gelingt, der vorliegende Prozess jedoch nicht als effektiv anzusehen ist.

Diese potenzielle Disparität zum Anlass genommen ist es an der zweiten Untersuchungsfrage spezifische Anforderungen an die Verwertung und das vorgelagerte Verfahren selbst herauszustellen. Dabei haben sich insbesondere in letztgenanntem Verfahren Ansatzpunkte angedeutet, die eine qualitätvolle Umsetzung unter dem besonderen Aspekt der Effektivität weitergehend befördern können. Insgesamt kommt im Zuge dieser Untersuchungsfrage der Verknüpfung der theoretischen Grundlagen mit den einzuholenden Sichtweisen und Erfahrungswerten der realen Praxis eine sehr hohe Bedeutung zu.

Welche wechselseitigen Einflüsse haben Lage, Größe und Typus einer Liegenschaft auf ihre Entwicklungschance?

Die Lage einer Fläche im Stadtgebiet, ihre Größe sowie ihr zuordenbarer Typus der militärischen Vornutzung üben einen erheblichen Einfluss auf die potenziellen zivilen Anschlussnutzungen aus. Jedes der drei genannten Liegenschaftskriterien stellt bereits für sich genommen einen wichtigen Parameter bei der Festlegung der Konversionsstrategie dar. In ihrem additiven Auftreten entstehen darüber hinaus weitergehende Wechselwirkungen, die den Gesamteinflussgrad auf infrage kommende Anschlussnutzungen weiter erhöhen. Da sämtliche Eigenschaften unabhängig voneinander auftreten, ergibt sich eine hohe Summe möglicher Varianten. In diesem Kontext steht die Anzahl der Variationen ebenso im direkten Abhängigkeitsverhältnis zu vorher zu bestimmenden Parametern. Diese sind ihres Zeichens über die Beantwortung der Definitionsschärfe von großen gegenüber kleinen Liegenschaften sowie der Spezifizierung der Innen- und Außenbereichslagen zu bestimmen. Die Typen militärischer Liegenschaften sind demgegenüber bereits ausreichend differenziert.

Die Beantwortung der Untersuchungsfrage beinhaltet somit eine weitergehende Klärung der beschriebenen Parameter. Da die Untersuchungsfragen im Besonderen durch die Erkenntnisse der Fallstudienuntersuchung zu beantworten sind, erscheint es sinnvoll, diese Erfordernisse bereits im Zuge der Herleitung der Kriterien zur eigentlichen Fallstudienauswahl zu bedienen. Damit kann weitergehend sichergestellt werden, dass die zu wählenden Fallstudien ein möglichst breites Spektrum von diesbezüglichen Varianzen aufweisen.

Die chronologische Reihenfolge bei der Beantwortung der Untersuchungsfragen offeriert, dass die definitorische Klarstellung der Konversionschance für Mittelstädte zum Anlass genommen werden kann, um potenzielle Einwirkungen aus nicht veränderbaren Determinanten auf die Chancen zu bestimmen. Daran schließt sich an, dass ein möglicher Grad der Effektivität über das Einwirken ebendieser externen Faktoren weitergehend beeinflusst ist, ohne sich in seiner

grundsätzlichen Ausformung zu steigern oder zu reduzieren. Hier ist auf die Relation zwischen den Einflussfaktoren und dem Effektivitätsgrad der Konversion selbst abzustellen.

Welche Rollen spielen planungsrechtliche Prozesse und Resultate bei der Chancenverwertung?

Die planungsrechtliche Einordnung der ehemals militärischen Flächen in den Gesamtkontext des erweiterten Bauplanungsrechtes⁵⁷ erfuhr bereits über eine angemessene Widmung. Hinsichtlich der rechtlichen und organisatorischen Verfahrensabläufe ist die Übertragung der theoretischen Grundlagen auf die praktische Anwendung innerhalb der Fallstudien zentrales Element der aktuellen Untersuchungsfrage. Sie zielt diesbezüglich darauf ab, ob separate Kommunen ebenso unterschiedlich agieren respektive unterschiedliche Herangehensweisen bei der Ausgestaltung der ihnen zustehenden Möglichkeiten, etwa in der Quantität und Qualität der Akteureinbindung, favorisieren.

Die mit der Fragestellung angesprochenen Prozesse des Planungsrechts enthalten im hiesigen Zusammenhang nicht allein jene der formellen Bestimmtheit, sondern erstrecken sich auch auf die Möglichkeit der Durchführung informeller Schrittfolgen. Die formellen Abläufe sind insbesondere über die Vorschriften des BauGB determiniert. Im Abschluss chronologischer Verfahrensschritte steht überdies die formelle Abwägung der Interessen und Belange. Sowohl die Abläufe, als auch die letztliche Abwägung konzentrieren sich dabei auf eine zuvor bestimmte planerische Lösung.

Demgegenüber zeichnen sich informelle Prozesse primär durch ihre relative Ergebnisoffenheit aus. Diesem Aspekt steht gleichwohl die erhöhte Dauer des Gesamtverfahrens, bedingt durch eine erforderliche Beurteilung aller aufkommenden Ideen und der Herausstellung der weiter zu verfolgenden Konversionslösungen gegenüber.

Hinsichtlich dieser Ausgangslage bestehen offene Punkte zur Frage der Effektivität der potenziellen Vorgehensweisen. Zugleich ist zu beleuchten, welchen mehr oder minder begünstigenden Einfluss beide Verfahren auf die offenstehende Chance der Konversion haben.

Zuletzt ist angesichts der in Bezug zu setzenden Forschungsfrage darauf abzustellen, wie die Prozessgestaltung der Mittelstädte erfolgt. Zwar kann aufgrund der alleinigen Konzentration auf diesen Stadttypus kein direkter Vergleich mit anderen Stadtgrößen vollzogen werden, dennoch kristallisiert sich möglicherweise ebenso hinsichtlich der innertypischen Herangehensweise eine Differenzierung heraus.

Die zweite Frage wurde in der theoretischen Bearbeitung zur Thematik der Konversion jedoch nicht gänzlich ausgespart. So implementieren die beiden Definitionen der Konversion und der Stadtentwicklung vor allem auch die Einbindung von Akteuren als wesentlichen Bestandteil. Hinzu kommt die Aufarbeitung und Erörterung des auf der theoretischen Ebene ideal verlau-

⁵⁷ Die Erweiterung des Bauplanungsrechtes inkludiert hierbei weitergehende planungsbezogene Gesetze wie dem Raumordnungsgesetz oder dem Landesplanungsgesetz NRW.

fenden Gesamtprozesses. Auch in diesem Fall wurde auf die Optionen zur formellen und informellen Beteiligung sowie auf die Berücksichtigung der akteurspezifischen Belange hingewiesen. Tiefere Erkenntnisse zur expliziten Ausgestaltung des Rollenverständnisses der Einzelakteure konnten hingegen noch nicht gewonnen werden. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser Aspekte obliegt jedoch der weitergehenden Herangehensweise zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage.

- Welche Rolle nehmen auftretende Akteure im Konversionsprozess ein?

Analog zur ersten Forschungsfrage erscheint auch die Beantwortung des zweiten Teils als übergeordnete Zielstellung der Arbeit nicht bereits schon anhand der bisherigen Ausführungen möglich. Zwar erfolgte im Zuge der Ausführungen des **Teil C** die Erörterung der wesentlichen allgemeinen Akteure, die bloße Aufzählung und Darstellung der grundlegenden Interessen und Handlungsprämissen genügt jedoch nicht, um dem Anspruch der Forschungsfrage gerecht werden zu können. Die bisherigen grobschematischen Analysen zur bestehenden Akteurstruktur im Konversionsprozess haben ferner gezeigt, dass der analytische Blick tiefergehend über die Ebene der Individualakteure hinaus gehen muss, um den realen Forschungskontext von Urban Governance in seiner Verbindung mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus herauszustellen.

Die Untergliederung der zweiten Forschungsfrage erfolgt auch in diesem Fall anhand dezidierter Untersuchungsfragen. Diese lauten im Einzelnen wie folgt:

- Welcher Stellenwert kommt den Akteurinteressen im Zuge der einzelnen Konversionsphasen zu?
- Welche wesentlichen Interaktionen erfolgen im Konversionsprozess?
- Zwischen welchen Akteuren finden die wesentlichen Interaktionen statt?
- Wie werden Entscheidungen im Konversionsprozess vorbereitet und getroffen?

Den Untersuchungsfragen sind weitergehend nachfolgende separate Einzelziele inhärent, die nach ihrer Anwendung auf auszuwählende Fallstudien in ihrer Gesamtzusammensetzung den Grundstein zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage legen.

Welcher Stellenwert kommt den Akteurinteressen im Zuge der einzelnen Konversionsphasen zu?

Unter der maßgeblichen Zielintention der zweiten Forschungsfrage werden die durch die beteiligten Akteure eingenommenen Rollen im Gesamtprozess im Primären durch die spezifischen Belange und Interessen bestimmt. Viele Akteure agieren im Verlauf der Konversion in unterschiedlichen Fortschrittsstufen sehr different, sodass zunächst von fortlaufenden Verschiebungen in der Zahl und Intensität der involvierten Beteiligten auszugehen ist.

Vor diesem Hintergrund ist die Konversion in unterschiedliche Verlaufsphasen zu untergliedern. Dies ermöglicht eine deutlichere Übersicht und Zuteilungserleichterung in der bevorstehenden Analyse. Die genannten Phasen ergeben sich bereits aus den in **Teil B** determinierten Abschnitten der Präkonversion, des Planverfahrens sowie der abschließenden Umsetzung⁵⁸.

Die Forschungsintention der Untersuchungsfrage liegt nunmehr in der Betrachtung, wie die differenten Interessen und Eingaben der Akteure in den Einzelabschnitten jeweils gewichtet werden und wie diese Gewichtung konkret erfolgt. Anhand der Fallstudien sind somit zunächst die beteiligten Akteure quantitativ zu erheben, um anschließend eine qualitative Tiefenanalyse vorzunehmen.

Welche wesentlichen Interaktionen erfolgen im Konversionsprozess?

Zwischen der Aufgabe der militärischen Nutzung einer Liegenschaft und der abschließenden Umsetzung einer zivilen Anschlussnutzung treffen viele Akteure aufeinander, um mit der Einbringung ihrer Interessen unter dem Schirm der institutionellen Handlungsprämissen je-wieils wichtige Handlungsschritte im Gesamtprozess zu vollziehen. Unter der Prämisse, dass zwischen grundsätzlichen Interaktionen und elementaren Entscheidungsstufen zu differenzieren ist, ist die weitergehende fallstudienbezogene Analyse im Sinne der Untersuchungsfrage im Wesentlichen auf diese Meilensteine zu konzentrieren.

Weitergehende Untersuchungsaspekte ergeben sich sodann aus der Analyse, worin die Besonderheiten ebendieser Schritte gegenüber vielfachen weiteren Interaktionen bestehen.

Zwischen welchen Akteuren finden die wesentlichen Interaktionen statt?

Zählen die Herausstellung und Analyse der Interaktionen zwischen den am Konversionsprozess Beteiligten zu den wichtigen Forschungsinhalten, so ist der hiesigen Untersuchungsfrage umso mehr nachzugehen. Die Fokussierung auf die weichenstellenden Meilensteine innerhalb der Fallstudien ist dazu in ihrer Grundstruktur weitergehend zu übertragen.

Die Betrachtung allgemeiner Akteure im Konversionsprozess erreicht noch nicht den anvisierten Zielhorizont der Forschungs- und Untersuchungsfragen. Somit nimmt diese Frage jene vorhergehende Bestandsaufnahme der allgemeinen Akteure auf und führt die Betrachtungstiefe insoweit fort, als dass sie darauf abzielt, alle in den maßgeblichen Entscheidungsprozessen involvierten Akteure explizit zu identifizieren. Weitergehend sind sie anhand ihrer Handlungsprämissen und Vorgehensweisen zu untersuchen. So ist auszufiltern inwieweit sich ursprüngliche Akteursziele in den letztlichen Ergebnissen widerspiegeln.

Wie werden Entscheidungen im Konversionsprozess vorbereitet und getroffen?

Innerhalb der singulären Phasen der Konversion treten höchst unterschiedliche quantitative und qualitative Akteure auf. Im Zuge ebenso unterschiedlicher Anlässe treten Akteure in Interaktionen auf, um im Ergebnis jedweder Zusammenkunft ein Ergebnis als Basis der weiteren

⁵⁸ siehe Kapitel 2.6 Die Phasen der Konversion

Vorgehensweise zu erzielen. Auch hierbei ist primär auf die herauszustellenden Meilensteine der Gesamtentwicklung abzustellen.

Angesicht der bereits erörterten Fragestellungen zu maßgeblichen Interaktionsprozessen und den darin inkludierten Akteuren bestrebt diese Untersuchungsfrage die Intentionseruierung, wie der Gesamtprozess der Entscheidungsvorbereitung und abschließenden Festlegung in der Praxis der Fallstudien erfolgt. Gleichzeitig orientiert sie sich dabei an den Ausführungen zur analytischen Perspektive der Urban Governance bei der hervorgehoben wird, dass die abschließenden Letztentscheidungen nicht allein anhand hierarchischer Kompetenzen herbeigeführt werden.

Losgelöst von der reinen Determinierung einer Entscheidung steht weiterhin die Frage nach deren vorbereitenden Verfahrensschritte offen. Die Ausgestaltung der Konversionsphasen in Maß und Intensität der Einbindung relevanter Akteure erwartbar höchst unterschiedlich ausgeprägt. Die grundlegende Zielstellung einer erfolgreichen Konversion erscheint dabei jeder Kommune gleichermaßen inhärent. Innerhalb dieses übergeordneten Rahmens bewegt sich wiederum die Abhandlung ebendieser Untersuchungsfrage.

Aufbauend auf den ausgeführten Untersuchungs- und Forschungsfragen gliedert sich die weitere methodische Vorgehensweise in die folgenden fünf chronologischen Schritte:

1. Definition der fallstudienbezogenen Betrachtungsebene
2. Erhebung der lokalen und überlokalen Rahmenbedingungen
3. Identifizierung der allgemeinen und speziellen Akteure
4. Beschreibung, Analyse und Erklärung der akteurlichen Handlungen
5. Zusammenführung der Fallstudienenergebnisse

Die oben aufgeführten Schritte sind nachfolgend inhaltlich auszufüllen. Die Konzentration liegt dabei primär auf der Anwendbarkeit sowie der Nachvollziehbarkeit der einzelnen Elemente. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass es sich allein um die Deskription der methodischen Vorgehensweise handelt, die insbesondere über die Fallstudien konkret anzuwenden ist. Dabei ist davon auszugehen, dass inhaltliche Unterschiede auftreten, die ebenfalls im Einzelfall zu analysieren und zu erklären sind.

1. Definition der fallstudienbezogenen Betrachtungsebene

Für die bevorstehende Analyse ist zuerst zwischen der inhaltlichen und im Zuge der stadtplanungsspezifischen Interessen auch der räumlichen Betrachtungsebene zu unterscheiden. Beide Abgrenzungen ziehen ihre Grundlage primär aus der Frage des Forschungsziels. Hier geben die übergeordneten Forschungsfragen bereits eine klare Richtung vor.

Mittels der ersten Frage erfolgt die Konzentration auf die räumliche Betrachtungsebene. Dabei bezieht sie sich über den Konversionsprozess bereits ihres Terminus nach insbesondere auf die lokale Handlungsebene der Kommune, hier ganz konkret der Mittelstädte in NRW, und den dazugehörigen spezifischen Akteuren.

Die Konversion militärischer Liegenschaften kann seinen räumlichen Betrachtungsbereich jedoch in Abhängigkeit zur vorgesehenen Anschlussnutzung erweitern. Spezifische Einzelnutzungen haben durch ihre Ansiedlung überlokale bis hin zu regionalen Auswirkungen.

In Bezug zur inhaltlichen Abgrenzung ist darauf abzustellen, ob allein die auf der kommunalen Ebene agierenden Akteure zu untersuchen sind, oder ob der Blick auch darüber hinaus gerichtet werden muss. Ziel und Anspruch der Arbeit ist es, tatsächlich alle an den Konversionsprozessen der Fallstudien involvierten Akteure zu erfassen. Die Betrachtungsebene ist demnach als Mehrebenen-Untersuchung über jene der beschriebenen allgemeinen Akteure zu fassen.

Die Betrachtungsebene der weiteren Forschungsarbeit definiert sich in räumlicher Hinsicht zwar primär auf die lokale Ebene der Kommune, offeriert jedoch bedarfsweise die einzelfall-spezifische Erweiterung. Bezogen auf die inhaltliche Ebene ist die Betrachtung gemäß dem Anspruch der Vollständigkeit jedoch deutlich zu erweitern und auf alle am Konversionsprozess beteiligten Akteure auszuweiten. Die Gesamtheit erfolgt dabei immer im Rahmen der jeweiligen Fallstudie und kann sich jeweils differenzieren.

2. Erhebung der lokalen und überlokalen Rahmenbedingungen

Der zu bestimmende Rahmen der lokalen und überlokalen Betrachtungsweite unterliegt der Intention, den empirischen Aufwand zur Erlangung verwendbarer Ergebnisse möglichst effektiv zu gestalten. Natürlich ist nicht allein die Identifizierung der Akteure von Bedeutung, sondern ebenso die Herausstellung derer institutionellen Rahmenbedingungen als leitende Handlungsprämissen. Erst so können die spezifischen Inhalte dezidiert analysiert und zusammengefasst werden.

Kreuzer und Scholz weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass insbesondere die Erhebung der formellen und informellen Handlungsprämissen dazu führen kann, dass ein deutlich erhöhter empirischer Mehraufwand zu betreiben ist. (vgl. Kreuzer et al. 2011a: 130) Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Erhebung allein auf die tatsächlich maßgeblichen institutionellen Einflüsse, ohne diese in Gänze herausstellen zu wollen.

Diese Vorgehensweise ist angesichts folgender Gründe doppelt gerechtfertigt. Zunächst ist davon auszugehen, dass die primäre Beschränkung auf den genannten Erhebungsaufwand bereits eine ausreichende qualitative Grundlage der Analyse schafft. Im Falle eines Nicht-Eintretens dieser Prognose ist der Aufwand jederzeit entsprechend zu erhöhen. Des Weiteren erscheint eine Abstufung in der Erhebung angemessen, da die zentrale Zielstellung der zweiten Forschungsfrage eindeutig die Handlungen der Akteure in den Vordergrund rückt. Die

Frage ist demnach auf das ‚Warum‘ der Akteurhandlungen fokussiert, nicht jedoch auf die vollumfängliche Erhebung der wie auch immer gearteten Handlungsrahmen selbst.

3. Identifizierung der allgemeinen und speziellen Akteure

Die räumliche und inhaltliche Betrachtungsebene bilden die Grundlage bei der Suche und Identifizierung der zu analysierenden Akteure. Das nunmehr anzuwendende Vorgehen konzentriert sich auf die methodische Herangehensweise zu eben dieser Identifizierung. Diese ist angesichts des dargelegten Anspruchs, alle Akteure tatsächlich erfassen zu wollen, von großer Bedeutung.

Die vorzunehmende Schrittfolge beginnt in den zu bestimmenden Fallstudien. Innerhalb der ausgewählten Kommunen sind neben der Analyse von Dokumenten auch Experteninterviews zu führen, anhand derer Hinweise auf beteiligte Akteure hervorgehen. Zudem stehen bereits zu diesem Zeitpunkt elementare Prozessteilnehmer fest. Neben der Kommune als zentraler Akteur stehen auch die BlmA, als Eigentümerin der Fläche, sowie die städtische Öffentlichkeit bereits im Fokus der Betrachtung. In der tiefergehenden Analyse ist jedoch exemplarisch anzuführen, dass die Kommune als solche nicht als einheitlicher Akteur zu sehen ist. Wie bereits im Allgemeinen aufgezeigt⁵⁹, handelt es sich um einen komplexen Akteur, der als solcher entsprechend auch in der Tiefe zu betrachten ist.

Anhand der Analyse des Konversionsprozesses sind mittels der genannten Erhebungsmethoden die jeweiligen Akteure zu identifizieren und zu untersuchen. Darauf aufbauend ist ebenso herauszustellen, welche wesentlichen Konstellationen sich jeweilig konkret bilden. (siehe hierzu das zweistufige Vorgehen gemäß nachfolgendem Punkt 4)

Zuletzt ist bei der Herausstellung der Akteure zu betonen, dass anhand der Fallstudien eine Varianz einzelfallspezifischer Akteure auftreten wird. Daneben werden rein formal viele gleiche Akteure bestimmbar sein. Beeinflusst durch die rahmengebenden Faktoren und Zielstellungen der jeweiligen Stadtentwicklung agieren diese im Einzelfall jedoch unter gänzlich konträren Handlungsansätzen. Auch diese Besonderheit gilt es in der Gesamtanalyse zu beachten.

4. Beschreibung, Analyse und Erklärung der wesentlichen Handlungen der Akteure

Im Anschluss an die Herausstellung der beteiligten Akteure sowie den sich im Zuge des Entwicklungsprozesses ergebenden Konstellationen liegt der Fokus des vierten Schrittes weitergehend auf der Beschreibung, Analyse und Erklärung der stattfindenden Interaktionen. Ergänzend ist herauszuarbeiten, wie unterschiedliche Ergebnisse aus diesen hervorgehen.

Die theoretischen Grundlagen von Urban Governance sowie die im Fokus des akteurzentrierten Institutionalismus stehenden institutionellen Rahmenbedingungen fungieren dabei als

⁵⁹ siehe hier Kapitel 5.1 Die Kommune

wichtiger Leitfaden. So ist es möglich, den Kern der Analyse, also der Frage nach dem ‚Warum‘ akteurspezifischer Handlungen, ins Zentrum des Erkenntnisinteresses zu rücken.

Im Vorfeld der Fallstudienarbeit ist tiefergehend auf *Diller* zu verweisen, der sich in seiner Abhandlung über die Anwendbarkeit des akteurzentrierten Institutionalismus ebenso auf die ursprünglichen Autoren *Mayntz und Scharpf*⁶⁰ bezieht. Diese selbst kommen zu der Auffassung, dass „das Grunddesign des AZI so komplex ist, dass es in seiner Gesamtheit kaum in empirischen Untersuchungen operationalisiert werden kann, sondern diese nur auf einzelnen Bausteinen des AZI aufbauen können“ (Diller 2013: 4). Anhand seiner Prüfung zur Anwendbarkeit des Gesamtansatzes bei der auch vorliegende Untersuchungen der Raumplanungsforschung herangezogen werden, ist festzustellen, dass sich etwa die Arbeit von *Brzenczek und Wiegandt* dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus über ein zweistufiges Forschungsvorgehen nähert. Ausgehend von der grundlegenden Analyse einer jeden Stadtentwicklung werden in einem zweiten Schritt maßgebliche Entscheidungsprozesse vor dem Hintergrund des Forschungsansatzes untersucht. (vgl. Brzenczek et al. 2009)

Aufgrund der Komplexität der Konversion und der sehr hohen Zahl entstehender Konstellationen ist der Tiefgang der Analyse hier an die bestehende Ausgangslage anzupassen. Um die hohe Hürde im Analyseprozess zielgerecht überwinden zu können, ist die Vorgehensweise in Anlehnung an das benannte Vorgehen ebenso über eine Zweistufigkeit zu untergliedern. Zunächst ist der jeweilige Konversionsprozess anhand der Ausgangslage und Zielstellungen der Stadtentwicklung, der jeweils in Erscheinung tretenden Akteure sowie der vorzufindenden Strukturen von Urban Governance zu erörtern. Im anschließenden Schritt erfolgt dann eine Fokussierung auf die erkannten wesentlichen Meilensteine im Entwicklungsprozess Konversion. Anhand dieser sind die spezifischen Interaktionen weiter herauszustellen und tiefergehend zu analysieren.

Die Frage nach der Bestimmung der wesentlichen Schritte ist nicht pauschal zu beantworten, sondern richtet sich nach der vor Ort erfolgenden Gesamtentwicklung. Grundsätzlich definieren sie sich allerdings als Entwicklungsstufen oder Ereignisse von denen aus das weitere Vorgehen determiniert ist. Hier können Zielvorstellungen gebildet oder grundsätzliche Entwicklungsrichtungen vorgegeben werden. Im Sinne des theoretischen Forschungsansatzes sind solche Elemente dahingehend zu begreifen, als dass unterschiedliche Interessen und Zielvorstellungen zu einem jeweiligen Zeitpunkt aufeinandertreffen und in einen weitergehenden Konsens geführt werden müssen.

5. Zusammenführung der Fallstudienresultate

Zum Abschluss der Forschungsarbeit sind die zentralen Ergebnisse der Erhebungen und Analysen zur Beantwortung der Forschungs- und Untersuchungsfragen zusammenzuführen. Ziel

⁶⁰ siehe hierzu Mayntz et al. 1995: 67

die erste Forschungsfrage vor allem auf den Aspekt der stadtplanerischen Einbettung der zivilen Anschlussnutzung in die bestehenden Stadtstrukturen ab, so liegt das Augenmerk der zweiten Frage eindeutig auf den beteiligten Akteuren, den damit verbundenen Konstellationen sowie den Interaktionen, die maßgeblich durch die institutionell geprägten Handlungsweisen bestimmt werden.

Beide Fragen sind auf Basis der zuvor durchgeführten analytischen Arbeit inhaltlich so zu beantworten, dass die Ergebnisse mögliche Steuerungspotenziale auf der Ebene der Akteure sowie Handlungsempfehlungen für den Konversionsprozess selbst generieren können. Gleichzeitig ist in der Zusammenstellung der Resultate erneut auf die skizzierte methodische Vorgehensweise abzustellen. Dabei ist das genaue Vorgehen anhand der unterschiedlichen Fallstudien inhaltlich zu reflektieren. Die Methodik ist so anzuwenden, dass ihre Übertragung auf vergleichbare Forschungen mindestens zu ähnlichen Ergebnissen führen wird.

Teil D

Fallstudien

7. Fallstudien

Die Beantwortung der beiden Forschungsfragen sowie den damit einhergehenden Untersuchungsfragen als Hilfsmittel zur Operationalisierbarkeit sind gemäß der in **Teil A** präsentierten Forschungsmethode der Mehrfallstudie vorzunehmen. Für die Auswahl geeigneter Fallstudien bedarf es jedoch zunächst der Herleitung angemessener Auswahlkriterien. Basierend auf diesen Eigenschaften sind alsdann insgesamt vier Fallstudien auszumachen. Die gewählte Grundgesamtheit erscheint vor dem Hintergrund der Zielstellung der Forschungsarbeit als ausreichend. Sie zeichnet sich darin aus, dass sie eine angemessene Zahl vergleichbarer Studien darstellt und gleichzeitig nicht zu groß ist, um das hiesige Ausmaß der Forschungsarbeit zu überreizen.

7.1 Herleitung und Gewichtung von Auswahlkriterien

Die herzuleitenden Kriterien der Fallstudien bilden einen wesentlichen Schritt auf dem Weg zur validen Beantwortung der Forschungsfragen. Die Fallstudien dienen dabei explizit als Verbindungsstelle zwischen den bisherigen theoretischen Ausführungen und der praktischen Anwendung. Über die weitergehenden Prüfsteine ist es möglich, die bestehende Grundgesamtheit der potenziell möglichen Fallstudien vor dem Hintergrund ihrer tatsächlichen Eignung hin zu beschränken. Die Herleitung der Auswahlkriterien zur Identifizierung geeigneter Fallstudien ergibt sich a priori aus den zuvor formulierten Forschungs- und Untersuchungsfragen, die ihrerseits die anvisierte Zielrichtung projizieren.

Für die Entwicklung der Kriterien ist zunächst die erste der beiden Forschungsfragen heranzuziehen. Diese bezieht sich in ihrer Formulierung explizit auf die Chance der Stadtentwicklung, die sich aus der Konversion heraus ergibt. Vor dem Hintergrund der zweiten Forschungsfrage wird an dieser Stelle vorausgesetzt, dass jedwede Konversion durch die örtlich-spezifischen Akteure geprägt wurde. Die zweite Forschungsfrage ist demnach direkt auf jede der später zu wählenden Fallstudien anwendbar. Zur Vergegenwärtigung der ersten Forschungsfrage lautet diese: *Wie kann die effektive Nutzung der Konversionschance für die Stadtentwicklung erfolgen?* Die Fragestellung ist an dieser Stelle zunächst tiefergehend zu definieren.

Die Chance der Konversion wurde bereits in ihren allgemeinen Grundzügen dargelegt. Im Zentrum der Betrachtung steht damit an dieser Stelle zunächst die Frage, worin sich eine effektive Nutzung als solche charakterisieren lässt. Effektivität im Intentionssinne der Forschungsfrage bezeichnet nach *Bünting* die Wirksamkeit einzusetzender Maßnahmen in Bezug auf eine anvisierte Zielerreichung. (vgl. Bünting 1996: 275) *Fürst und Scholles* untermauern diese Aussage mit der von ihnen formulierten Grundannahme, dass Effektivität „das Verhältnis zwischen Mitteln und Zielerreichungsgrad“ (Fürst et al. 2008: 22) ausdrückt. Demnach gilt der Leitsatz, dass „eine Maßnahme umso effektiver (ist), je umfangreicher sie zu den Zielen beiträgt“ (ebd.). Andere Versuche, den Terminus definitorisch zu fassen, sehen in der Effektivität ein Beurteilungskriterium, das Auskunft darüber erteilt, „ob eine Maßnahme geeignet ist, ein vorgegebenes Ziel zu erreichen“ (Website Wirtschaftslexikon 1). Im Umkehrschluss ist eine

Maßnahme als nicht oder nur wenig effektiv einzustufen, wenn sie keinen oder nur einen geringen Beitrag zur eigentlichen Zielerfüllung leistet.

Die Kernelemente der Effektivität bestehen somit im Ergebnis in der Relation zwischen einzusetzenden Maßnahmen und anvisierten Ausprägungsgraden der Erreichung eines Ziels. Effektivität beschreibt hier den Wirkungsgrad einer Maßnahme im Verhältnis zu einer übergeordneten Zielstellung. Gemessen am Grad der Wirksamkeit kann sie in Bezug zu einer konkreten Maßnahme folglich hoch oder niedrig ausfallen. Dabei gilt auch, je höher die Wirksamkeit der Maßnahme, desto höher und damit auch effektiver ist diese in Bezug zum übergeordneten Ziel.

Im Übertrag zur Konversion ist festzuhalten, dass sich die Effektivität also insbesondere auf die einzelnen Maßnahmen zur Liegenschaftskonversion richtet. Das übergeordnete Ziel stellt dabei die jeweils im Sinne der spezifischen Fallstudie anvisierte Chance in der gesamtstädtischen Entwicklung dar. Maßnahmen als solche sind in diesem Zusammenhang exemplarisch in der Durchführung von Beteiligungsverfahren, der Erstellung von Nachnutzungskonzepten oder der liegenschaftsbezogenen Anwendung planungsrechtlicher Möglichkeiten zu erkunden.

Der Einsatz effektiver Maßnahmen führt schneller und zielgerichteter zu den gewünschten Ergebnissen einer Konversion. Diese zu diesem Zeitpunkt noch sehr vereinfachte Aussage zeigt sich anhand der realen Umsetzung entsprechend komplexer.

Bereits zu Beginn des Kapitels wurde darauf hingewiesen, dass die Fallstudien anhand konkreter Auswahlkriterien auszumachen sind. Bei der expliziten Herausbildung solcher Kriterien erscheint ein Rückgriff auf die in **Teil A** ausführlich deklarierten Eigenschaften der anzuwendenden Parameter zur Fallstudienauswahl⁶¹ erforderlich. *Yin* und *Lamnek* beziehen sich dabei auf die übergeordneten Kriterien (vgl. Khiari 2004: 84)

- der Konstruktvalidität,
- der Internen Validität,
- der Externen Validität und
- der Reliabilität.

Die *Konstruktvalidität* erfordert in Bezug zu den Forschungsfragen die systematische Entwicklung von Parametern, anhand derer die über eine jeweilige Fallstudie gewonnenen Daten operationalisiert und in direkten Bezug zu den weiteren Studien gesetzt werden können. (vgl. Khiari 2004: 84, 109; Website Wirtschaftslexikon 2). Erst über eine solche Verknüpfung der Studien lassen sich repräsentative Ergebnisse akquirieren. *Khiari* führt weiter aus, dass „eine klare Auswahl der zu untersuchenden Vorgänge“ (Khiari 2004: 109) zu treffen ist und diese in direkten Bezug zu den überstehenden Forschungsfragen zu setzen sind.

⁶¹ siehe Kapitel 1.4.3 – Der Fallstudienansatz als Forschungsmethode

Woran kann nun also die effektive Nutzung der Konversionschance für die praxisrelevante Anwendung operationalisiert werden? Dazu erfordert es zunächst der Darstellung der gegenwärtig bestehenden Prämissen zur spezifischen Entwicklungsperspektive der Stadt. Des Weiteren ist die heranzuziehende Konversionsfläche in ihrer bestehenden Ausgangsform in Verbindung mit den sich daraus ergebenden Entwicklungsoptionen zu analysieren und in Bezug zu den bekannten Zielen der Stadtentwicklung zu setzen. Das Entwicklungspotenzial eines jeden ehemals militärisch genutzten Areals ist nunmehr vor dem Hintergrund der bereits aus den in **Teil B** aufgeführten Konversionsphasen⁶² und rechtlichen Instrumenten⁶³ dahingehend zu untersuchen, welche der Handlungsschritte den höchsten Effektivitätsgrad im Sinne der Definition bergen.

In Bezug zur zweiten Forschungsfrage wurden die drei konstant vorkommenden Akteuren von Kommune, BlmA und Öffentlichkeit in ihrer Differenziertheit vorgestellt. Die Untersuchung des örtlichen Zusammenspiels dieser und partiell weiterer Akteure bildet ebenso einen Parameter zur Vergleichbarkeit. So werden beispielsweise bereits die Interviewfragen als Teil der methodischen Erhebung aufeinander abgestimmt.

Der *internen Validität* kommt eine hohe Bedeutung zu, weil über sie „die kausalen Zusammenhänge verschiedener Beobachtungen untersucht werden“ (ebd.) können. Verschiedene Beobachtungen ergeben sich bereits als Folge der differenten Fallstudien und deren jeweiligen stadtentwicklungsspezifischen Rahmenbedingungen. Zur Erklärung unterschiedlicher akteurbezogener Handlungsprämissen ist insbesondere auf diese jeweiligen Fallspezifika abzustellen. (vgl. Website Wirtschaftslexikon 2)

Vereinfacht ausgedrückt müssen die Kriterien messbare und für alle Beispiele gleichermaßen zutreffende Variablen sein. Ferner ist eine Übertragbarkeit der erzielten Resultate auf andere Fallbeispiele sicherzustellen, sodass trotz einer möglichen einzelfallspezifischen Abweichung verallgemeinerbare Ergebnisse erzielbar sind. Grundsätzliche Abweichungen sind in Verbindung mit jeweiligen Rahmenbedingungen zu begründen. In diesem Sinne ist ein hoher Validitätsgrad herzustellen, mit dem eine beobachtete Auswirkung einzelner Handlungen tatsächlich der zuvor hervorgebrachten messbaren Variable zugeschrieben werden kann. (vgl. ebd.)

Das übergeordnete Kriterium dieser Forschungsstrategie obliegt ferner der *externen Validität*. Dabei geht es primär um die nach außen hin generalisierbare Übertragung der Forschungsergebnisse der Mehrfallstudie. Kommt den zuvor erörterten Kriterien jedoch eine hohe Wertigkeit zu, kann diese im Fall der externen Generalisierbarkeit nicht ausgemacht werden. Hintergrund dieser tendenziell schwachen Gewichtung ist der geringe Grad der inhaltlichen Repräsentation einer Mehrfallstudie. Sie unterliegt in der vorliegenden Arbeit primär den stadtspezifischen Rahmenbedingungen sowie der differenten Auffassung über die inhaltliche Prägung der konversionsimmanenten Chance. Vielmehr obliegt es diesem Forschungsansatz, dass er als Versuch gilt, „die gewonnenen Erkenntnisse zu einer darüber liegenden theoretischen Domäne“ (Khiari 2004: 110) zu verallgemeinern. (vgl. ebd.: 109f) Im Zentrum steht also vielmehr die Herstellung der auf andere Studien übertragbaren analytischen Herangehensweise. Diese

⁶² siehe Kapitel 2.6 Die Phasen der Konversion

⁶³ siehe Kapitel 3 Das rechtliche Instrumentarium im Konversionsprozess

wird zwar explizit dargelegt, kann vor dem skizzierten Hintergrund jedoch nicht als primäres Kriterium der Fallstudienwahl gelten.

Zuletzt liegt der Fokus auf dem Kriterium der *Reliabilität*. Inhaltliche Anwendbarkeit dieses Aspekts ist die Maßgabe, dass bei einer erneuten Durchführung anhand desselben hier umzusetzenden Forschungsvorgehens und derselben Fallstudien das identische Ergebnis erzielt wird. Die elementare Voraussetzung einer solchen Überprüfungsmöglichkeit liegt in der exakten Dokumentation des Vorgehens am jeweiligen Exempel. Die Nachvollziehbarkeit und korrekte Wiederholung muss jeweils gegeben sein. (vgl. ebd.: 110)

Die Verwendung und Überprüfbarkeit der vier Kriterien gelten im Zuge der fallstudien-spezifischen Analysen als Leitfaden. In der Folge sind die expliziten Untersuchungsschritte immer wieder heranzuziehen und als Vergleichsmaßstab abzufragen. Die Anwendbarkeit basiert insbesondere auf Grundlage der zu bestimmenden Kriterien zur Fallstudienauswahl. Die Kriterien differenzieren sich weitergehend in drei Basiskriterien und weitergehend dann über sechs weiche Kriterien, die ihrerseits über die Gesamtheit der Fallstudien abgebildet sein müssen.

Unter den genannten Voraussetzungen ergeben sich folgende drei Basiskriterien:

1. Bundesland NRW

Die Vorarbeit zur Festlegung unterschiedlicher Kriterien erfolgte in Teilen mittels der bisherigen Ausführungen. So wurde der Suchraum der Fallstudien bereits auf das Bundesland NRW beschränkt⁶⁴. Das Bundesland ist in erhöhtem Maße von der Schließung militärischer Standorte betroffen. In der Folge verfügt NRW über eine große Anzahl potenziell heranzuziehender Städte, die sich als Fallstudie eignen.

2. Abzug militärischer Einheiten

Das zweite Kriterium ergibt sich aus dem zentralen Gegenstand der Forschungsarbeit. Zur Untersuchung der Rolle der Akteure innerhalb des Konversionsprozesses stellt die Betroffenheit einer Kommune durch den Abzug oder die Schließung ehemals militärisch genutzter Areale eine klare und ebenso zwingende Grundvoraussetzung dar. Die zeitliche Betroffenheit definiert sich im weiteren Verfahren zudem über den tatsächlichen Abzug ehemals vorhandener Streitkräfte im angeführten Analysezeitraum seit der deutschen Wiedervereinigung. Der durchaus weitgefasste zeitliche Rahmen der Betrachtung untermauert wiederum die im Weiteren unter Punkt 9 angeführte Heranziehung von Konversionsprozessen in unterschiedlichen Stadien.

3. Räumliche Verteilung in NRW

Der Untersuchungsraum NRW differenziert sich wiederum in fünf verschiedene Regierungsbezirke. Da es sich um vier auszuwählende Fallstudien handeln wird, bietet es sich an, die Auswahl der Kommunen unter die Prämisse der Lage in jeweils unterschiedlichen

⁶⁴ siehe Kapitel 1.1.2 Der Stadttypus ‚Mittelstadt‘ im Untersuchungsraum NRW

Bezirken zu stellen. Die Bezirksregierung als solche tritt im Zuge der Konversion als eigener Akteur mit jeweils spezifischer Handlungsorientierung auf. Somit eignet sich dieses Kriterium auch, um die Spannbreite der involvierten Akteure weiter zu würdigen. Welche der Regierungsbezirke tatsächlich in die weitere Untersuchung einfließen wird als irrelevant vorausgesetzt, da zur neutralen Untersuchung keine vorbestimmte Bewertung erfolgt. Darüber hinaus sind alle Bezirke in unterschiedlichen Ausmaßen von Truppenabzügen betroffen, wodurch ein de facto Ausscheiden einer der Bezirke ebenso keine Relevanz zukommt.

Jede der Fallstudien hat die drei bisher aufgeführten Kriterien exakt zu erfüllen. Im Gegensatz zu den bevorstehenden weichen Kriterien erzeugen sie damit unterschiedliche Grade der Ausschlusswirkung. So entfallen gleichermaßen Städte und Gemeinden, die außerhalb NRWs liegen respektive nicht durch militärische Abzüge betroffen sind. Beide Kriterien bilden damit bereits eine deutliche Reduktion der in Betracht kommenden Kommunen.

Das dritte Kriterium erzeugt wiederum eine dahingehende Ausschlusswirkung, als dass jeder Regierungsbezirk jeweils nur ein einziges Mal vertreten sein darf. Mit der Auswahl einer Kommune wird der dazugehörige Bezirk entsprechend für alle übrigen Studien ausgeschlossen. Aufgrund des Ungleichgewichts zwischen fünf Regierungsbezirken gegenüber vier auszuwählenden Fallstudien bleibt jedoch fortwährend eine ausreichend große Grundgesamtheit gewahrt.

Anhand der nachfolgenden weichen Kriterien ist eine gewollte Mischung unterschiedlichster Kriterien und fallbezogener Rahmenbedingungen herzustellen.

4. Stadtgröße

In Addition zu den bisherigen Bewertungspunkten ist der Suchraum insofern weiter einzuschränken, als dass es sich bei jedweden Studien um Mittelstädte im Sinne der ausgeführten Definition handeln muss. Dabei wurden die grundsätzlichen Einwohnergrenzwerte, in deren Rahmen sich eine Ansiedlung als Mittelstadt bezeichnen lässt, auf 20.000 als Unter- und 100.000 Einwohner als Obergrenze festgelegt⁶⁵. Das *BBSR* geht hierbei noch einen Schritt weiter und nimmt eine Unterteilung in große und kleine Mittelstädte vor. Mittelstädte im Bereich zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern werden demnach als kleine, Mittelstädte ab einer Zahl über 50.000 Einwohner folglich als große deklariert. Bei der Auswahl der Fallstudien sollen beide Größenklassen vertreten sein, um so die Auswirkungen möglicher Unterschiede in der Zahl potenzieller Akteure herausbilden zu können.

Gemein ist allen Kommunen der Kategorie Mittelstädte wiederum ihre mittelzentrale Funktion. (vgl. Website *BBSR*; Website *IT.NRW 1*) Vor dem Hintergrund der Funktionszuordnung ist bei der bevorstehenden Suche von Mittelstädten in NRW zunächst keine explizite

⁶⁵ siehe Kapitel 1.1.2 Der Stadttypus ‚Mittelstadt‘ im Untersuchungsraum NRW

Trennung zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen vorzunehmen, sodass beide Typologien ihren Niederschlag in der Auswahl finden können.

Allerdings ist mit Bezug auf die statistischen Daten des Landes NRW keine Übereinstimmung zwischen den definitorischen Merkmalen einer Mittelstadt und den tatsächlich bestehenden Einwohnerzahlen kreisfreier Städte auszumachen. Die Heranziehung einer kreisfreien Stadt als geeignete Fallstudie ist damit bereits per Definition ausgeschlossen. (vgl. Website Destatis 2)

5. Kommunalspezifische Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung

An fünfter Stelle ist die grundsätzliche Rahmenbedingung der Stadtentwicklung in Form einer prognostizierten Schrumpfung respektive eines Wachstums als Kriterium herauszustellen. Dadurch ist ein Bezug herzustellen, inwieweit sich die Chance der Konversion innerhalb der Städte unterschiedlich darstellt und unter den jeweilig konträren Gegebenheiten interpretiert wird.

Um die Eigenschaft von Wachstum oder Schrumpfung als Kriterium anwenden zu können, sind unterschiedliche Indikatoren heranzuziehen, um „die wesentlichen Zusammenhänge“ (Fürst et al. 2008: 319) begreifbar zu machen. Gemäß *Fürst und Scholles* umfasst die Indikatorwahl diesbezüglich eine „Vereinfachung auf eine eindimensionale Fragestellung, die Messbarkeit, die Vergleichbarkeit und die Operationalisierbarkeit“ (ebd.: 320).

Übertragen auf die hiesige Fallstudienwahl handelt es sich primär um den quantitativen Indikator der Entwicklung der Bevölkerungszahl. Seine primäre Rolle erfährt er darin, dass die Darstellung der prognostizierten Wirtschaftsentwicklung vor Ort nicht überschlägig sowie nicht für jede der Mittelstädte in prüfbarem Ausmaß nachvollzogen werden kann. In der Praxisbezogenheit können exemplarisch zusätzliche Anhaltspunkte über die Entwicklung des städtischen Wohnungsmarktes herangezogen werden. *Gans* betont allerdings, dass insbesondere dem Indikator der Bevölkerungsentwicklung „eine zentrale Rolle“ (Gans 2005: 1004) zukommt, da seine Veränderung gleichzeitig Auswirkungen „auf alle Lebensbereiche“ (ebd.) hat. (vgl. ebd.) Die Konzentration auf den gewählten Indikator erscheint für die grundlegende Herausstellung der Entwicklung demnach gleichwohl zielführend als auch ausreichend. Zur Operationalisierung ist er in die folgenden messbaren Variablen zu splitten:

Tab. 2: Variablen zur Bevölkerungsentwicklung

Bevölkerungsentwicklung ⁶⁶
<ul style="list-style-type: none">• absolute Bevölkerungszahl• prognostizierte Bevölkerungszahl• derzeitige und prognostizierte Geburten- und Sterbeziffer• derzeitiger und prognostizierter Wanderungssaldo• derzeitige und prognostizierte Bevölkerungsstruktur nach Altersgruppen

Quelle: Eigene Darstellung

⁶⁶ Stichtag: 31.12.2016

Über die aufgeführten Indikatoren ist die bestehende Entwicklungstendenz einer Stadt in Bezug auf deren Wachstums- oder Schrumpfungsgrad gut ablesbar.

6. Vornutzer der Liegenschaft

Vor der überstehenden Forschungsintention zu auftretenden Akteuren im Konversionsprozess ist über die Wahl der Fallstudien ein möglichst breites Spektrum ebendieser potenziellen Akteure abzudecken. Die militärische Vornutzung von Liegenschaften erfolgte in der Vorzeit durch Einheiten aus unterschiedlichen Nationen. Gleichwohl die Liegenschaften nach ihrer formellen Freigabe zunächst in das ELM der BImA übergehen, ist im Weiteren dennoch zu hinterfragen, inwieweit sich Differenzen bei der Konversion von Liegenschaften unterschiedlicher Nationen ergeben. Im Ergebnis dieser Überlegungen findet sich an dieser Stelle die Etablierung des Kriteriums der unterschiedlichen Vornutzer wieder.

Innerhalb des Untersuchungsraumes waren und sind unterschiedliche Nationalitäten ansässig. Der Versuch einer Abbildung aller Nationen erweist sich nicht allein als schwierig, sondern birgt die Gefahr der Einengung potenzieller Fallstudien, da dieses vermeidliche Kriterium gleichzeitig in Einklang mit den weiteren zu bringen ist. Hier gilt es nunmehr einen geeigneten Weg zwischen dem Ziel der Betrachtung unterschiedlicher militärischer Vornutzer auf der einen und dem Erhalt weitergehenden Spielraums bei der realen Anwendung des Kriteriums zu finden.

Analog zu bisherigen Ausführungen über die Entwicklung der Zahl der in NRW stationierten Truppen wird im Folgenden eine vereinfachte Form der Differenzierung vorgenommen. So ist in der Anwendung des sechsten Kriteriums allein zwischen der Vornutzung durch Truppen der Bundeswehr und jener der ausländischen Gaststreitkräfte zu treffen.

7. Größe der Liegenschaft

Die Kriterien sieben und acht beziehen ihre Zuordnung explizit aus der Frage zur konkreten Chance einer Liegenschaftskonversion. Diesbezüglich gehen beide von der Grundprämisse aus, dass die Eigenschaften einer Fläche einen direkten Einfluss auf die Qualität der Chance respektive auf die örtlichen Nachnutzungspotenziale generieren.

Das siebte Kriterium richtet das Augenmerk daher auf die vorliegende flächenmäßige Größe einer Liegenschaft. Die nachfolgende Unterteilung in jeweilige Kategorien steht in enger inhaltlicher Anlehnung an die bereits erörterten Typen freiwerdender Liegenschaften. Kleine und mittlere Areale könnten demnach vornehmlich aufgelassene Kasernen repräsentieren. Große und sehr große Flächen charakterisieren dagegen primär ehemalige Übungsplätze oder auch Lufthäfen.

Tab. 3: Größeneinteilung der Liegenschaften

Kategorie	Größe
Klein	bis 20 ha
Mittel	21 -100 ha
Groß	101 – 200 ha
Sehr groß	> 200 ha

Quelle: Eigene Darstellung

Die Zielstellung dieses Kriteriums liegt in seiner direkten Anwendung als Differenzierungsmerkmal unterschiedlicher Liegenschaftseigenschaften. In Bezug zur Fallstudienarbeit werden ebenso insgesamt vier Konversionsflächen in Augenschein genommen. Somit ist es möglich und gleichermaßen angebracht, jede der Größenkategorien anhand der Studien zu repräsentieren. Analog zur Anwendung des dritten Kriteriums der räumlichen Verteilung in NRW erzeugt auch dieses Merkmal eine anwendungsimmanente Ausschlusswirkung, da mit der Heranziehung einer Größenkategorie, diese für die weiteren Studien ausgeschlossen ist.

8. Lage der Liegenschaft

Im Zuge der Erörterung zur Größe einer Liegenschaft wurde bereits eine direkte Korrelation zum hiesigen achten Merkmal offenbar. Konkret bezieht sich das achte Kennzeichen auf die Lage einer Konversionsfläche innerhalb des gesamtheitlichen Stadtgefüges. Dabei ist davon auszugehen, dass unterschiedliche Verortungen der Flächen einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Art und Qualität einer Konversionschance haben. Dies betont bereits *Güthling*, der dem Kriterium eine ebenso hohe Bedeutung beimisst. Je nach spezifischer Lage einer Fläche im Stadtraum „verändern sich das Spektrum der potenziellen künftigen Nutzungen sowie der Entwicklungsdruck“ (Güthling 2009: 76), der auf ihr liegt.

Zur konkreten Anwendbarkeit des Kriteriums erfolgt weitergehend eine dreigliedrige Unterteilung anhand der Entfernung einer Liegenschaft zum Stadtzentrum. Das Stadtzentrum ist hier und im weiteren als Rathaus definiert. Von diesem geographischen Punkt aus erfolgt alsdann eine Messung der luftlinienbezogenen Entfernung zum nächstgelegenen Punkt der Konversionsfläche.

Diese Methode der Bemessung begründet sich primär darin, dass das städtische Rathaus seit jeher als kommunales Zentrum deklariert ist. Bezogen auf den Messpunkt der Konversionsfläche ist zu konstatieren, dass diese individuelle Flächenzuschnitte aufweisen, deren geometrischer Mittelpunkt nicht ohne eine aufwendige Berechnung ermittelbar ist. Vor diesem Hintergrund der leichteren Handhabung der Bemessungsmethode gilt der jeweils zum Rathaus hin nächstgelegene Punkt der Liegenschaftsgrenze als zweiter Messpunkt.

Tab. 4: Bemessung der Lage einer Liegenschaft

Kategorie	Entfernung zu Stadtzentrum
Kernstadt	bis 2,5 km
Stadtrand	2,6 – 5 km
Außerhalb des Siedlungsbereichs	> 5 km

Quelle: Eigene Darstellung

Die dreigliedrige Unterteilung der Entfernungen erscheint als ausreichend, um die Eigenschaften und Wirkfolgen der unterschiedlichen Lagebeziehungen auf die potenzielle konversionsimmanente Chance darzulegen.

Aus der Verknüpfung der Kriterien von Größe und Lage ergibt sich mit zwölf Varianten eine Vielzahl unterschiedlicher Kombinationsmöglichkeiten. Bezogen auf die Gesamtzahl der heranzuziehenden Forschungsstudien ist der eingeräumte Spielraum zur Auswahl dahingehend auszufüllen, als dass eine angemessene Berücksichtigung der Varianten erfolgt. Zu diesem Zwecke gilt die Konzentration zunächst dem Kriterium der Größe, bei dem eine Summengleichheit mit der Studienzahl hervorsteht.

Die ursprüngliche Variationsbreite ist somit einzudämmen, indem über die Studien jeder Größenparameter abzubilden ist. Die weitergehende Klassifizierung über den Lageparameter ist in einem zweiten Schritt ebenfalls dergestalt zu verwenden, als dass jedes Lagespezifikum vertreten sein muss. Eine Doppelung ergibt sich hier aus der Natur der Summenungleichheit zwischen Parameter und Fallstudienzahl.

9. Entwicklungsstadium der Konversion

Ein letztes Kriterium ist in der Heranziehung von Konversionsprozessen in unterschiedlichen Stadien der Entwicklung zu sehen. Mittels diesem Merkmal ist eine Mischung zwischen den Studien herzustellen, die sich im Spektrum zwischen den Extremen von formal abgeschlossenen und noch in der Präkonversionsphase befindlichen Liegenschaften bewegt. Die Differenzierung der Entwicklungsstadien lehnt in direktem Bezug an die drei Phasen der Konversion⁶⁷ an.

Die Untergliederung der zu analysierenden Studien anhand ihrer Fortschrittsstufen ist im Sinne der Forschungs- und Untersuchungsfragen dafür heranzuziehen, Rückschlüsse über die Ergebniswirkung der Nachnutzung für die Stadtentwicklung zu gewinnen. So steht anhand der differenzierten Betrachtung der Stadien die Frage der Determinierung einer Chance offen. Richtet sich diese bei laufenden Prozessen noch auf das ‚Wie‘ der vorgesehenen Nutzung so verändert sich die Fragestellung hin zum ‚Ob‘ der erfolgten Ausnutzung. Des Weiteren ist zu erörtern wie in den unterschiedlichen Phasen konkret

⁶⁷ siehe Kapitel 2.6 Phasen der Konversion

auf eine effektive Ausgestaltung der konversionsimmanenten Chance für die Stadtentwicklung hingearbeitet wurde respektive wird.

An die Betrachtung der Entwicklungsphasen ist ferner die Absicht geknüpft analytisch herauszustellen, welche Akteure des Gesamtprozesses innerhalb der differenten Abschnitte zu unterschiedlichen Graden involviert sind und hier jeweilige Einflüsse auf den zum Betrachtungszeitraum gegebenen Entwicklungsstand einbringen. Darüber hinaus ist ebenso darzulegen, welche Gewichtung ebendiesen vielfältigen Einflüssen beigemessen wird. Im direkten Vergleich können so Schlussfolgerungen über die Rolle der Akteure innerhalb der unterschiedlichen Entwicklungsstadien gezogen werden.

Die Anwendung von insgesamt neun Kriterien zur Auswahl zu untersuchender Fallstudien zeichnet sich als fundierte Basis ab, um ein möglichst breites Spektrum unterschiedlichster Studien herausstellen zu können. Das besondere Augenmerk liegt dabei auf der eingangs skizzierten Ausführung der Kriterien als harte respektive weiche Komponenten. Der Grund dieser Trennung basiert darauf, dass die harten Kriterien für jede einzelne Fallstudie zutreffen müssen. Die Heranziehung der weichen Kriterien unterliegt dagegen dem obersten Ziel der Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Studien. So ist die korrekte Umsetzung der weichen Kriterien erst mit der Gesamtauswahl und der Relation der Fallstudien zueinander nachweisbar. Exemplarisch darf es sich im Ergebnis nicht um vier wachsende Städte handeln (5.), da die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses unter dieser extremen Kriteriumsinterpretation nicht möglich; die inhaltlich korrekte Anwendung des Kriteriums damit ausgeschlossen wäre.

TK 7: Kriterien der Fallstudienauswahl

Die Fallstudien müssen...

1. innerhalb von NRW liegen,
2. durch den Abzug militärischer Truppen betroffen sein,
3. in unterschiedlichen Regierungsbezirken liegen,

4. die Definition der großen oder kleinen Mittelstadt zum Zeitpunkt der Kriterienanwendung erfüllen,
5. Wachstum oder Schrumpfung als Rahmenbedingung der Stadtentwicklung aufzeigen,
6. durch unterschiedliche Vornutzungen durch Bundeswehr- oder Gaststreitkräfte geprägt sein,
7. unterschiedlichen Größenkategorien angehören,
8. unterschiedlichen Lagekategorien angehören und
9. sich zum Zeitpunkt der Kriterienanwendung in unterschiedlichen Entwicklungsstadien der Konversion befinden.

Die Zusammenstellung der neun Kriterien führt in ihrer Anwendung zu einer breiten Variation in den möglichen Rahmenbedingungen der Fallstudien sowie zur Berücksichtigung einer größtmöglichen Anzahl unterschiedlicher Akteure im Konversionsprozess.

7.2 Auswahl geeigneter Fallstudien

Basierend auf den identifizierten Auswahlkriterien bedarf es nunmehr deren konkreter Anwendung zur Identifizierung von insgesamt vier geeigneten Fallstudien. Aufgrund der Zielsetzung, eine möglichst weite Spanne von Konversionsprojekten und beteiligten Akteuren abzudecken, ist insbesondere die bevorstehende Auslegung der weichen Kriterien explizit zu dokumentieren. Erst die Darlegung der Entscheidungsgründe zugunsten ebendieser auslegbaren Aspekte führt zu einer validen und reliablen Nachvollziehbarkeit der Kriterienanwendung. In diesem Rahmen ist auf deren theoriegeleitete Herausarbeitung hinzuweisen. Die praktische Anwendung kann nunmehr zu Abweichungen von der skizzierten idealen Mischung der Fallstudienwahl führen, da eine theoretisch als ideal angesehene Gesamtschau in der praktischen Umsetzung nicht zwangsläufig gegeben sein muss. Die Zahl der auslegbaren Kriterien zur Schaffung einer idealen Besetzung der Studien ist hoch genug, um eine solche Mischung zu erreichen, gleichzeitig jedoch auch zu hoch um gänzlich mit den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten im Sinne des theoretischen Anliegens übereinstimmen zu können. Bei der Übertragung der Kriterien auf die in der Praxis vorliegenden Kommunen muss es demnach Ziel sein, eine weiterhin maximal erreichbare Varianz in der Fallstudienwahl zu generieren.

Die Anwendung des ersten Kriteriums ist relativ einfach umzusetzen und bedarf aus der Sache heraus keiner tiefergehenden Anwendungserläuterung. Das Land NRW ist in punkto freierwerdender militärischer Liegenschaften, hinter Bayern, das Land mit dem höchsten Betroffenheitsgrad. (vgl. BMVBS 2013: 9; MWMT NRW 1991: 7; Stefaniak 1995: 41) Vor diesem Hintergrund ist die Wahl NRWs mit einer ausreichend großen Anzahl geeigneter Falloptionen als Untersuchungsraum prädestiniert.

Das zweite Kriterium der zwingend erforderlichen Betroffenheit der Kommune durch den Abzug militärischer Truppen schränkt die Zahl der möglichen Fallstudien dagegen bereits deutlich ein. Gemäß den Erhebungen des Landesbetriebes *IT.NRW* verfügt das Land mit Stand vom 31.12.2016 über insgesamt 396 Städte und Gemeinden unterschiedlichster Größe und spezifischer Merkmale. (vgl. Website *IT.NRW* 1) In der theoretischen Grundsteinlegung wurde ersichtlich, dass die genaue Anzahl der in NRW von militärischen Abzügen betroffenen Kommunen nicht eindeutig aus der Literatur abzuleiten ist. Ausgehend von der Kumulation der aus unterschiedlichen Quellen hervorgehenden Daten bemisst sich die Zahl auf rund 170 Städte und Gemeinden⁶⁸. Hintergrund der quellenbezogenen Differenzen sind vornehmlich die Datierungen der Erhebungen, die mit einer fortlaufenden Entwicklung der übergeordneten (politischen) Rahmenbedingungen parallelen Veränderungen unterliegen. So können ältere Quellen durchaus Standorte beinhalten, die bei einer Neuerhebung weitergeführt werden, während andere aufgrund abgeschlossener Konversionsprozesse in der Datenaktualisierung keine Rolle

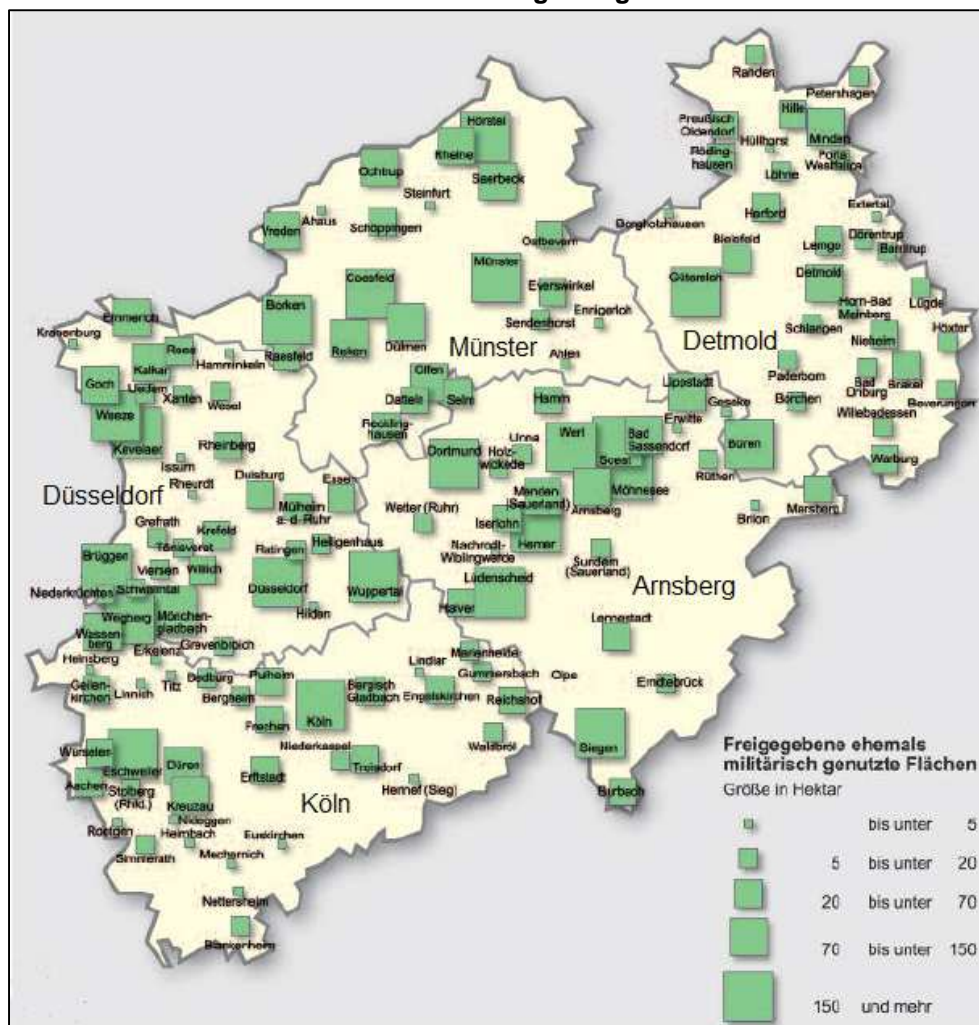
⁶⁸ siehe Kapitel 2.4 Entwicklung des Konversionsflächenausmaßes in NRW

mehr spielen. Insbesondere diese partielle Überschneidung der Erhebungen führen zu Ungenauigkeiten bei der Zusammenstellung der Datenbasis.

Vorbehaltlich der noch ausstehenden Einschränkung der betroffenen Kommunen auf ihre erforderliche Eigenschaft als Mittelstadt, ist an dieser Stelle davon auszugehen, dass die Summe ausreichend ist, um eine geeignete Auswahlgrundlage für das weitere Vorgehen darzustellen.

Die Anwendung des dritten Kriteriums zielt darauf ab, je eine Fallstudie pro Regierungsbezirk in NRW auszuwählen. Die potenzielle Rolle des Akteur ‚Bezirksregierung‘ im Konversionsprozess und deren handlungsleitende Zielstellungen erfahren damit eine hinreichende Bestimmtheit. Zunächst bedarf es der Rückbesinnung auf die bestehende Verwaltungsstruktur, die das Land in fünf Zuständigkeitsareale unterteilt. In einem nächsten Schritt ist der Grad der Betroffenheit durch die Abzüge der militärischen Truppen für jeden der fünf Regierungsbezirke herauszustellen. Im Falle einer Nicht-Betroffenheit kann das Kriterium als solches keine Anwendung finden, da der ursprüngliche Bestimmungszweck nicht erfüllt wäre.

Abb. 27: Konversionsbetroffenheit der Regierungsbezirke



Quelle: Eigene Darstellung nach Wuschansky 2008

Zur Sicherstellung der grundsätzlichen Eignung bietet es sich an, die bereits in **Teil B** verwendete Abbildung über die bisher freigegebenen Flächen in zweckangepasster Form erneut heranzuziehen. Die vorgenommene Anpassung bezieht sich dabei allein auf die deutlichere Kenntlichmachung der Abgrenzung unterschiedlicher Regierungsbezirke und deren jeweilige Benennung als Orientierungshilfe.

Bei der Zurateziehung ist zu betonen, dass sich die zugrunde liegende Datengrundlage auf den Betrachtungszeitraum zwischen 1990 bis 2008 bezieht. Der Umstand bleibt jedoch insofern ohne negative Auswirkung auf das weitere Vorgehen, da sie deutlich aufzeigt, dass jeder der Bezirke über mannigfach freigezogene Flächen verfügt. Aufbauend auf dieser Erkenntnis erweist sich das Kriterium nicht als Ausschlussparameter im Sinne einer nicht möglichen Anwendung, sondern zeigt umso deutlicher auf, dass die gewünschte Herauskrystallisierung des Akteurs der Bezirksregierung einer fundierten Datengrundlage unterliegt.

In Anbetracht des anzuwendenden Kriteriums der anvisierten Mischung aus bereits abgeschlossenen und noch im Konversionsprozess befindlichen Studien (9.) gibt die Abbildung vielmehr noch einen Anhaltspunkt über mögliche bereits abgeschlossene Projekte der Vergangenheit.

Der vierte Parameter zur Herleitung einer validen Auswahl von Fallstudien obliegt der Darlegung der in NRW vorhandenen Mittelstädte. Hiesiger Stadttypus steht bereits heute vor immensen Herausforderungen im gegenseitigen Wettbewerb um Einwohner, Arbeitsplätze, kulturellem Angebot und vielem mehr.⁶⁹ (vgl. Website DStGB) Gleichzeitig unterliegen der Definition der Chance der Stadtentwicklung je nach bestehenden kommunalen Rahmenbedingungen unterschiedliche inhaltliche Aspekte. So unterscheidet sich das generelle Konversionsziel einer schrumpfenden grundsätzlich von jenem einer wachsenden Kommune. Eine weitere Herausforderung, die der Mittelstadt inbegriffen ist, besteht in ihren personellen und finanziellen Möglichkeiten. Diese unterscheiden sich teils deutlich von jenen anderer Stadttypen. Die Mittelstadt ist bereits darin charakterisiert, als dass sie sich im Bereich der Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern befindet. Gleichzeitig kommt ihr eine strukturelle Versorgungsfunktion gegenüber ihrem umliegenden Einzugsbereich zu. Unterschieden wird nachfolgend auch zwischen sogenannten großen und kleinen Mittelstädten, deren Unterscheidungshürde bei 50.000 Einwohnern liegt. Diese Differenzierung erfolgt, um die Bandbreite der auftretenden Fallkonstellationen möglichst in Gänze abzubilden.

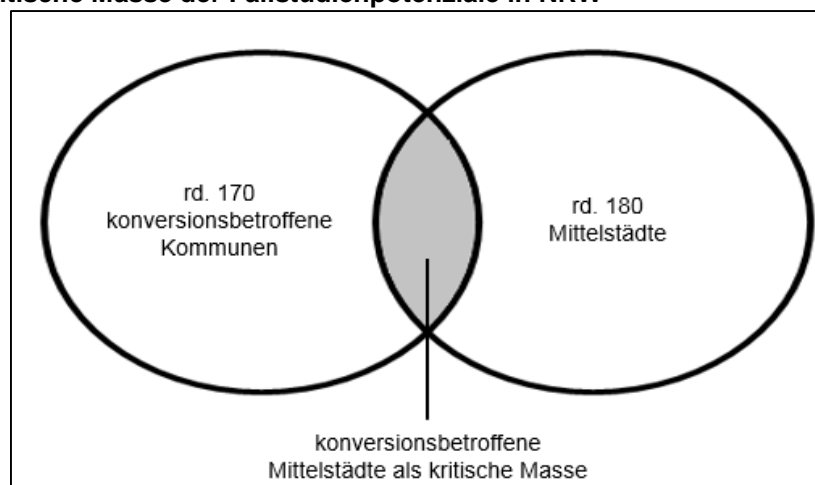
Angewandt auf das Städtesystem NRWs weisen insgesamt 181 Kommunen⁷⁰ den definitiven Charakter einer Mittelstadt auf. Dabei besteht ein deutliches Ungleichgewicht zwischen großen und kleinen Mittelstädten dergestalt, dass nur 46 Kommunen als große, 134 Kommunen dagegen als kleine Mittelstädte zu bezeichnen sind. Die skizzierte Ungleichverteilung ist dabei ein landesweites Phänomen, das in allen der fünf Regierungsbezirke gleichermaßen besteht. (vgl. Website IT.NRW 3 bis 9)

⁶⁹ siehe Kapitel 2.4 Entwicklung des Konversionsflächenausmaßes in NRW

⁷⁰ alle Daten zur quantitativen Erhebung der Mittelstadt in NRW hier und im Folgenden mit Stand: 31.12.2016

Ausgehend von der Zahl der Mittelstädte und der zuvor benannten Summe der konversionsbetroffenen Kommunen soll die folgende Abbildung nunmehr verdeutlichen, dass die Kombination der beiden Eigenschaften eine Schnittmenge erzeugt, aus der die Fallstudien im Weiteren zu benennen sind.

Abb. 28: Die kritische Masse der Fallstudienpotenziale in NRW



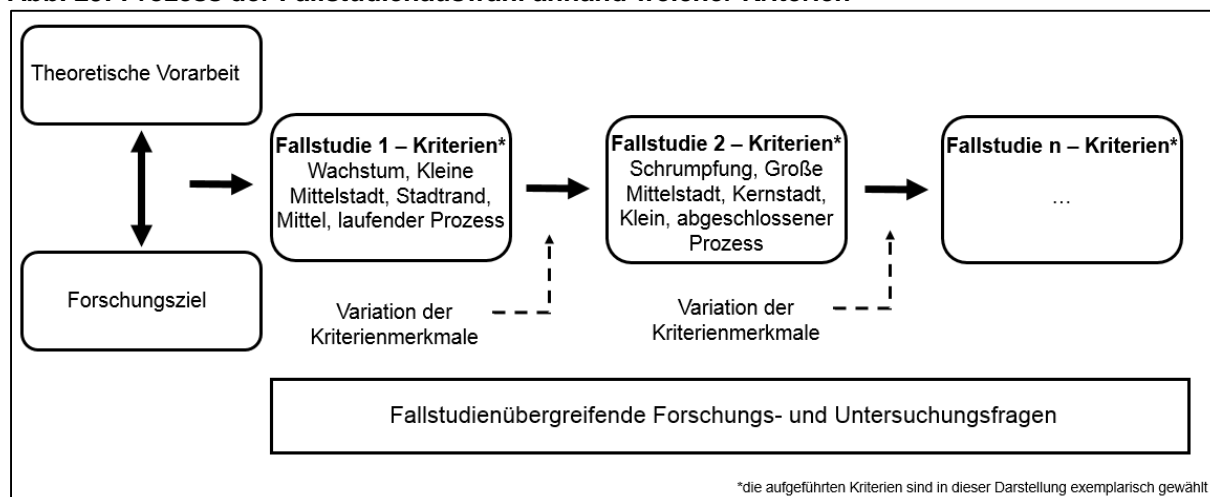
Quelle: Eigene Darstellung

So handelt es sich nicht bei allen rd. 170 Kommunen, in denen militärische Liegenschaften frei werden oder bereits wurden, gleichzeitig auch um Mittelstädte. Im Umkehrschluss sind nicht in allen Mittelstädten auch ehemalige militärische Flächen vorhanden. Die Summe der Kommunen, auf die tatsächlich beide Kriterien gleichzeitig zutreffen, ist zwar deutlich kleiner als 170, die exakte Zahl ist aufgrund fehlender aussagekräftiger Quellen dabei ebenso nicht auszumachen.

Nach Anwendung der drei harten sowie des ersten weichen Kriteriums bleibt in einem Zwischenfazit zu resümieren, dass eine ausreichende Gesamtzahl potenziell heranzuziehender Kommunen in NRW vorhanden ist. Diese Feststellung gilt insofern sowohl für die Anzahl der durch Truppenabzüge betroffenen Mittelstädte, als auch für die Differenzierung zwischen den fünf unterschiedlichen Regierungsbezirken. Eine präzise Festlegung auf tatsächliche Standorte kann im Folgenden über die Ausdifferenzierung anhand der weiteren Merkmale erfolgen.

Anders als bei den bisherigen Anwendungsvoraussetzungen liegt die Schwierigkeit der Erfüllung der weiteren Kriterien in der Zielsetzung die Studien so zu wählen, dass sie in ihrer Gesamtheit eine breite Spannweite mannigfacher Variationen über ihre Einzelkriterien abdecken. Um dieser Komplexität gerecht werden zu können, bedarf es nunmehr einem iterativen Vorgehen. So ist zunächst eine erste Fallstudie auszuwählen. Diese Wahl gestaltet sich gänzlich offen, da bisher keine Varianten der Einzelkriterien ausgeschöpft wurden. Mittels der Festlegung auf die erste Studie werden die Optionen der weiteren Kriterienauslegung entsprechend beschränkt. *Jenert* versucht diese Vorgehensweise über die Herleitung der folgenden (für diese Arbeit modifizierten) Abbildung verständlich darzustellen. (vgl. *Jenert* 2011: 47ff)

Abb. 29: Prozess der Fallstudienauswahl anhand weicher Kriterien



Quelle: Eigene Darstellung nach Jenert 2011: 49

Bei der konkreten Anwendung der Kriterien ist die Auswahl der Studien zunächst im Regierungsbezirk Münster zu beginnen.

Regierungsbezirk Münster

Der nördlich gelegene Regierungsbezirk Münster inhäriert insgesamt 30 Mittelstädte. Neun dieser Kommunen zählen zur Kategorie der großen Mittelstädte. In Bezug zur Differenzierung zwischen wachsenden und schrumpfenden Mittelstädten verfügt dieser Bezirk mit Senden (+7,4%) und Greven (+10,2%) über lediglich zwei Kommunen, denen ein Einwohnerzugewinn vorhergesagt wird. Den übrigen 28 Mittelstädten stehen teils deutliche Bevölkerungsabnahmen im Bereich zwischen -0,7% in Ibbenbüren und bis zu -18,4% in Borken bevor. Eine der direkten Folgen wird die quantitative Herunterstufung zweier Kommunen hin zur Kleinstadt sein. (vgl. Website IT.NRW 6)

Um dieser Ausgangslage bei der Wahl einer Fallstudie Rechnung zu tragen, wird im weiteren Vorgehen eine schrumpfende kleine Mittelstadt herangezogen. Der Bereich des Regierungsbezirks ist darüber hinaus durch die parallele Verortung von ehemaligen bundeswehreigenen und britisch genutzten Standorten charakterisiert. Der freien Auswahl bedingt ist an erster Stelle zunächst eine Liegenschaft der Bundeswehr heranzuziehen.

Die weiteren Recherchen lassen die genaue Wahl der ersten Fallstudie auf die Stadt *Coesfeld* und das einst durch die Bundeswehr militärisch genutzte Areal der Freiherr-vom-Stein-Kaserne mit integrierter Sammelschießanlage fallen. Das Areal umfasst eine mittlere Flächengröße von rund 68 ha und liegt mit rund fünf Kilometern südwestlicher Entfernung zum Stadtzentrum noch im definierten Bereich des Stadtrands. Zum Zeitpunkt der Kriterienanwendung gilt der Konversionsprozess für diese Liegenschaft als abgeschlossen, da eine Umnutzung zu einem Gewerbepark bereits erfolgt ist.

Regierungsbezirk Detmold

Innerhalb des Regierungsbezirks Detmold befinden sich derzeit 28 Mittelstädte, untergliedert in fünf große und 23 kleine Kommunen. Insgesamt geht aus den Prognosen des *IT.NRW* für die Bevölkerungsentwicklung bis 2040 hervor, dass sieben Kommunen einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen werden. Die entsprechenden Wachstumsraten liegen gegenüber der heutigen Einwohnerzahl im moderaten Rahmen zwischen 1,6% in Gütersloh und 7,4% in Delbrück. Im Umkehrschluss belaufen sich die Schrumpfraten dagegen auf -3,3% in Büren als unteres und -22,7% in Petershagen als oberes Extrem. Gemäß den Prognosen werden in diesem Regierungsbezirk künftig drei Kommunen nicht mehr unter den definitorischen Schirm der Mittelstadt fallen. Die Stadt Gütersloh wiederum ist unter der Prämisse der korrekten Prognosen an der Schwelle zur Großstadt im Sinne einer Einwohnerzahl größer 100.000. (vgl. Website IT.NRW 7)

Ausgehend von der hohen Zahl wachsender Mittelstädte bei gleichzeitigem Vorhandensein von immerhin fünf großen Agglomerationen dieser Art eignet sich der Regierungsbezirk Detmold für die Heranziehung einer wachsenden großen Mittelstadt. Da auch hier ein Nebeneinander deutscher und insbesondere britisch Streitkräfte auszumachen ist, fällt das Augenmerk in diesem Falle vornehmlich auf jene ehemals britisch genutzten Liegenschaften.

Die Wahl der Fallstudie fällt im Ergebnis auf die große Kreisstadt *Gütersloh* und den hier befindlichen Flugplatz Princess Royal Barracks, der ursprünglich von britischen Gaststreitkräften genutzt wurde. Das sehr große Areal umfasst das enorme Ausmaß von 362 ha, liegt mit rund 3,7 km Entfernung zum Stadtzentrum jedoch noch im Bereich des Stadtrands. Der Konversionsprozess selbst befindet sich zum aktuellen Zeitpunkt im Übergangsbereich zwischen einleitender Präkonversionsphase und dem Schritt des Planverfahrens. Dabei ist letzteres derzeit noch nicht auf das Gesamtareal, sondern allein auf vorbestimmte Teilbereiche reduziert. (vgl. Website Konversion Gütersloh)

Regierungsbezirk Arnsberg

Dieser im Südosten befindliche Bezirk beherbergt insgesamt 38 Mittelstädte, die ihres Zeichens in neun große und 29 kleine Mittelstädte aufgeteilt sind. Gemäß der Bevölkerungsprognose von *IT.NRW* besteht die hiesige Besonderheit darin, dass alle 38 zu betrachtenden Kommunen einer Bevölkerungsabnahme unterliegen. Die Ausmaße der bis 2040 prognostizierten Einwohnerzahlenschrumpfung bewegen sich im Rahmen zwischen -0,9% in Hattingen und bis hin zu -32,4% in Menden. Obgleich es sich jeweils um relative Zahlen handelt, ist zu konstatieren, dass somit immerhin sechs Kommunen aus dem Definitionsbereich der Mittelstadt ausscheiden werden. (vgl. Website IT.NRW 8)

Vor dem Hintergrund der skizzierten Kombinationsoptionen der Parameter zur Auswahl einer geeigneten Fallstudie bietet es sich in prädestinierter Weise an, eine *schrumpfende kleine Mittelstadt* aus diesem Bezirk zu wählen. Der Regierungsbezirk ist darüber hinaus in der besonderen Situation nicht allein über ehemals britische und bundeswehrgenutzte Liegenschaf-

ten zu verfügen, sondern auch über Areale die in Vorzeiten belgischen und französischen Regimentern unterstanden. Diese Besonderheit gilt es mittels der Fallstudie ebenso zu berücksichtigen als dass hiermit ein potenzieller weiterer Akteur in den Umnutzungsprozess inkludiert ist.

Die genaue Auswahl fällt somit auf die Kreisstadt *Soest*. Mit einer derzeitigen Einwohnerzahl von knapp über 47.000 und einer durch die *Bertelsmann Stiftung* vorgenommenen Prognose über eine Bevölkerungsabnahme von rund 1% bis zum Jahr 2030 befindet sich die Kommune dabei an der Grenze zur einer stagnierenden respektive schrumpfenden Stadt. (vgl. Website Wegweiser Kommune Soest) Soest ist durch den Truppenrückzug von mehreren freiwerdenden Liegenschaften betroffen. Bedingt durch die ebenfalls vorhandenen Unterschiede in Größe und Lage der Flächen ist das Areal der BEM Adam-Kaserne auserkoren, um die Kombination einer kleinen und zugleich kernstadtnahen Fläche zu repräsentieren. Die Kaserne wurde bis 1993 durch belgische Gaststreitkräfte genutzt wurde und erstreckt sich auf eine Größe von zehn Hektar und befindet sich mit Entfernung von lediglich 1,5 km zum Soester Stadtzentrum. Die Fläche befindet sich heute in der Umsetzungsphase. (vgl. Website Adam Kaserne Soest)

Regierungsbezirk Köln

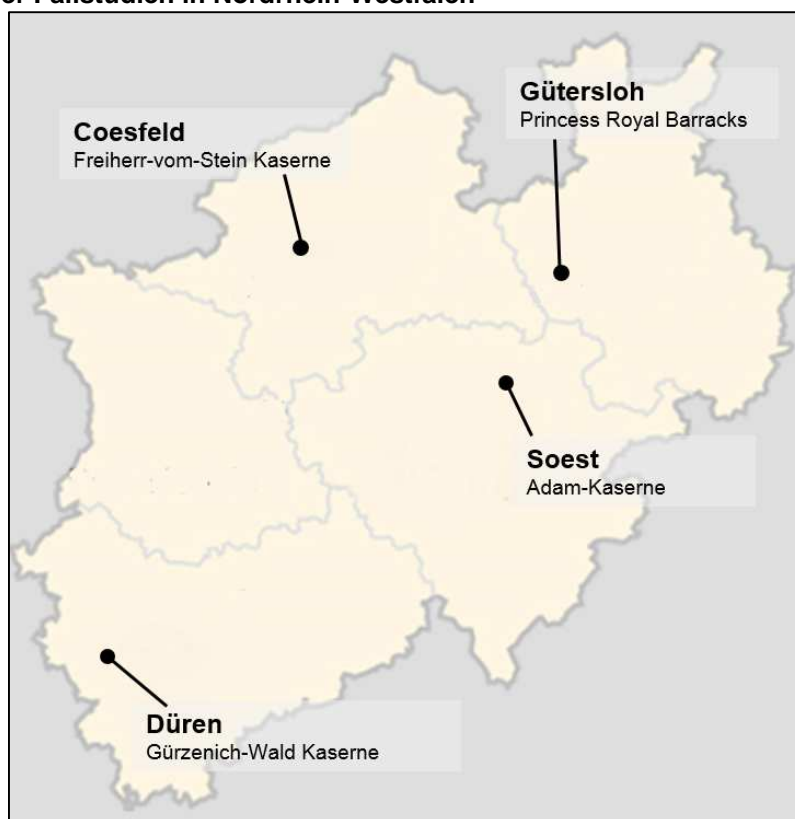
Im Südwesten des Landes NRW befindet sich der Regierungsbezirk Köln, der mit 49 Mittelstädten die größte Anzahl dieser Kategorie aufweist. Bei der Unterteilung anhand der quantitativen Größe bestehen derzeit zwölf große gegenüber 37 kleinen Mittelstädten. Deutlich ausgeglichener ist die Bilanz dagegen bei einem Blick auf die errechneten Wachstums- und Schrumpfungsprognosen des *IT.NRW*. So stehen den Angaben nach 24 wachsende 25 schrumpfenden Kommunen gegenüber. Insofern besteht in diesem Merkmal eine relative Ausgeglichenheit. Im Bereich der wachsenden Städte bemisst sich die Spannweite zwischen 0,6% Zuwachsrate in Overath und 24,2% in Hürth. Im Bereich der Bevölkerungsabnahme liegen die errechneten Werte dagegen zwischen -0,8% in Königswinter und bis zu -25,7% in Radevormwald. Letztgenannte wird zusammen mit drei weiteren Kommunen künftig nicht weiter als Mittelstadt geführt werden. (vgl. Website IT.NRW 5)

Der Regierungsbezirk stellt aufgrund seiner ausgeglichenen Struktur der Mittelstädte untereinander differente Optionen für die Festlegung einer weiter zu analysierenden Fallstudie dar. Aufgrund der bereits zuvor gewählten Konstellationen ist der Bezirk dazu geeignet, um eine schrumpfende große Mittelstadt herauszufiltern. Da anhand der drei zuvor determinierten Studien ferner bereits ein Ungleichverhältnis zuungunsten der ehemals durch die Bundeswehr genutzten Liegenschaften vorherrscht, ist über diese Wahl nunmehr ein Gleichgewicht herzustellen.

Vor diesem Gesamthintergrund rückt primär die Stadt *Düren* mit ihrer ehemaligen Gürzenich-Wald Kaserne in den Fokus des Interesses. Mit einer Größe von rund 150 ha und ihrer etwa fünf Kilometer entfernten Lage außerhalb des Dürener Siedlungsbereiches stellt sie auch in Bezug auf diese Parameter eine adäquate Ergänzung zu den bisherigen drei Fallstudien dar.

Durch seine besondere Situation befindet sich der Prozess zum Zeitpunkt der Auswahl als Fallstudie im Stadium der Präkonversionsphase. (vgl. Website Aachener Zeitung 1)

Abb. 30: Lage der Fallstudien in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Darstellung

Regierungsbezirk Düsseldorf

Zu diesem Zeitpunkt stehen die vier ausgewählten Fallstudien für die weitere Forschungsarbeit bereits fest. Dennoch ist auch der Regierungsbezirk Düsseldorf in Ergänzung aufzuführen. Der Bezirk um die Landeshauptstadt verfügt nach aktuellem Stand der Bevölkerungszahlen über 33 Mittelstädte, unterteilt in elf große respektive 22 kleine Mittelstädte. Ebenso weisen elf Kommunen eine vorausberechnete steigende Einwohnerzahl im Bereich zwischen 0,1% in Grevenbroich und 5,7% in Emmerich auf. Hervorzuheben ist, dass die elf großen Mittelstädte und die elf wachsenden Kommunen hier nicht deckungsgleich sind. Bei sechs der wachsenden Kommunen handelt es sich jeweils um kleine Mittelstädte. Die Schrumpfungsraten als Gegenpol tendieren zwischen -0,9% in Nettetal und -18,7% in Kamp-Lintfort, so dass bis zum Jahr 2040 voraussichtlich zwei Kommunen nicht mehr als Mittelstädte klassifiziert werden können. (vgl. Website IT.NRW 9)

Die obigen Analyseergebnisse zum Anlass genommen liegt eine hohe Zahl kleiner Mittelstädte bei einer gleichzeitig hohen Zahl prognostizierter Bevölkerungszunahmen vor. Um dieser Ausgangslage gerecht zu werden, eignet sich der Bezirk für die Benennung einer Fallstudie als wachsende kleine Mittelstadt. Eine solche Konstellation, die gleichzeitig von etwaigen Truppenabzügen betroffen ist, lag in bisher keinem der übrigen vier Bezirke vor. So ist es primär

dem Umstand fehlender kommunaler Bereitschaft zur Unterstützung der Forschungsarbeit geschuldet, dass im Folgenden keine Berücksichtigung erfolgen kann.

Auf Basis der zuvor herausgearbeiteten Kriterien wurden systematisch vier geeignete Fallstudien begründet, die aufgrund ihrer Konversionsbetroffenheit und stadtspezifischen Rahmenbedingungen zur weiteren Entwicklung unterschiedliche Konstellationen darstellen. Die nachfolgende Gesamtübersicht zeigt deutlich, dass die zuvor anvisierte Zielstellung einer hohen Variationsspanne zwischen den ausgewählten Fallstudien erreicht wird. Im Weiteren sind die Fallstudien hinsichtlich der Untersuchungs- und Forschungsfragen separat zu untersuchen, um die Ergebnisse in einem dann anschließenden Schritt zusammenzuführen. Die Tabelle wurde um einige Aspekte erweitert, die wiederum keine ausschlaggebenden Kriterien charakterisieren, sondern vielmehr der Vergleichbarkeit dienen.

Zur weiteren Vorgehensweise der Fallstudienanalyse ist jede der Kommunen zunächst explizit darzustellen. In diesem Zuge ist das besondere Augenmerk auf der Herausstellung der jeweiligen gesamtstädtischen Ausgangslage zu legen. Alsdann ist der bisherige Verlauf des Konversionsprozesses zu beschreiben, um neben der reinen Präsentation der im Zentrum stehenden Liegenschaft auch die fortlaufende Entwicklung bis zum aktuellen Stand erfassen zu können. Diese Darstellung dient primär der Erhebung und Zusammenstellung der bisherigen wesentlichen Ereignisse, die ebenso als Meilensteine des Konversionsprozesses zu determinieren sind. Die Untersuchung der innerhalb der Meilensteine erfolgenden Akteurkonstellationen und planerischen Entwicklungsschritte bildet weitergehend die Grundlage zur Beantwortung der forschungsleitenden Fragen.

Tab. 5: Übersicht zur Fallstudienauswahl

Stadt	Coesfeld	Gütersloh	Soest	Düren
Bundesland	NRW	NRW	NRW	NRW
Landesplanerische Funktion ⁷¹	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Mittelzentrum
Regierungsbezirk	Münster	Detmold	Arnsberg	Köln
Kreis	Coesfeld	Gütersloh	Soest	Düren
Bevölkerungszahl ⁷²	36.374	98.466	47.436	90.066
Mittelstadttyp	Klein	Groß	Klein	Groß
Bev.-Prognose 2030 [%] ⁷³	- 4,0	+ 2,3	- 1,0	- 0,5
Entwicklungsdynamik	schrumpfend	wachsend	schrumpfend	schrumpfend
Demographietyp ⁷⁴	(1) Stabile ländliche Städte / Gemeinden	(6) Stabile Mittelstadt	(6) Stabile Mittelstadt	(8) Stark alternde Kommunen
Name der Liegenschaft	Freiherr-vom-Stein-Kaserne	Princess Royal Barracks	BEM Adam-Kaserne	Gürzenich-Wald Kaserne
Milit. Vornutzung durch	Bundeswehr	Britische Armee	Belgische Armee	Bundeswehr
Liegenschaftstyp	Kaserne	Flugplatz	Kaserne	Truppenübungsplatz und Munitionslager
Größe	67,6 ha	362,2 ha	10 ha	150 ha
Ausmaß	mittel	sehr groß	klein	groß
Entfernung zum Stadtzentrum	4,7 km	3,7 km	1,5 km	5,5 km
Lage	Stadtrand	Stadtrand	Kernstadt	Außerhalb des Siedlungsbereichs
Rückgabestatus	Tatsächliche Rückgabe	Tatsächliche Rückgabe	Tatsächliche Rückgabe	Tatsächliche Rückgabe
Konversionsphase ⁷⁵	Umsetzungsphase	Präkonversion / Planverfahren	Planverfahren	Präkonversion

Quelle: Eigene Darstellung

⁷¹ vgl. Die Landesregierung NRW 2016⁷² Stichtag: 31.12.2016⁷³ vgl. Website Bertelsmann Stiftung 1-4⁷⁴ vgl. Website Bertelsmann Stiftung 5⁷⁵ Stichtag: 31.12.2017

8. Fallstudie Coesfeld

Die Stadt Coesfeld als erste der vier Fallstudien zur Analyse der Akteure im Konversionsprozess liegt im westlichen Münsterland im Bundesland NRW. Aufgrund ihrer Lage gehört sie zusammen mit 77 weiteren Kommunen der administrativen Ebene der Bezirksregierung Münster an. (vgl. Website BezReg Münster 2) Mit seinen derzeit rund 37.000 Einwohnern zählt Coesfeld als kleine Mittelstadt und übernimmt in ihrer Funktion die Position als Kreisstadt. (vgl. Website Coesfeld 1)

Verkehrliche Anbindung erfährt die Stadt durch die beiden Bundesstraßen 474 und 524, über die die überregionalen Bundesautobahnen A 31 und A 43 innerhalb kurzer Zeit erreicht werden können. Ferner verfügt Coesfeld über einen eigenen Bahnhof, der an den regionalen Zugverkehr angeschlossen ist. Auf diesem Wege ist eine stündliche Verbindung zum Oberzentrum Münster sowie zu den Ruhrgebietsgroßstädten Dortmund und Oberhausen gewährleistet. (vgl. ebd.; Website Coesfeld Maps)

Die Stadt erstreckt sich über eine Fläche von 141 km² und besteht aus den beiden administrativen Stadtteilen Coesfeld und Lette. Vervollständigt wird das Gebiet zusätzlich durch eine Vielzahl kleinerer Bauernschaften, die aufgrund ihrer geringen Größe nicht als eigenständige Ortsteile aufgeführt werden. (vgl. Website LWL 2) Gleichzeitig ist dieser Beschreibung bereits die vorhandene Siedlungsstruktur im Sinne einer kleinen Mittelstadt im ländlich geprägten Raum immanent.

Im Vorlauf der Beschreibung und Analyse des Konversionsprozesses sind zunächst die städtischen Rahmenbedingungen aufzuzeigen. Durch die zuvor dargelegten Kriterien der Fallstudienwahl liegt der Fokus dabei mitunter auf der Bevölkerungsentwicklung und -prognose der letzten respektive der kommenden Jahre. Weitergehend ist auch die wirtschaftliche Entwicklung als wesentlicher Teil der Stadtentwicklung zu beleuchten.

Ausgehend von den statistischen Daten des durch *IT.NRW* erstellten Kommunalprofils für die Stadt Coesfeld lag die Einwohnerzahl der Stadt am 31.12.2015 bei 36.116. (vgl. *IT.NRW* 2017a: 5) Basierend auf den Zahlen des Wegweisers Kommune als Dienst der *Bertelsmann Stiftung* zählte die Stadt ein Jahr später dann 36.374 Einwohner. Trotz des leichten Anstiegs wird der Kommune bis zum Jahr 2030 ein Bevölkerungsrückgang von 4% prognostiziert. (vgl. Website WK Coesfeld) Die Gründe dieser vorhergesagten Schrumpfung sind anhand der Indikatoren von Geburten- und Sterbeziffer, dem Wanderungssaldo sowie der Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung nachfolgend aufzuzeigen.

Mit Blick auf die Geburten- und Sterbeziffer zum Stichtag des 31.12.2016 liegt bereits ein negativer natürlicher Saldo von -1,2 pro 1.000 Einwohner vor. Diese Summe ergibt sich aus der Geburtenziffer von 9,7 pro 1.000 Einwohner bei einer gleichzeitigen Sterbeziffer von 10,9 pro 1.000 Einwohner. (vgl. Bertelsmann Stiftung 2017a: 4) Mit Blick auf das prognostizierte Zieljahr

2030 ist ferner zu attestieren, dass sich die Geburtenziffer auf 7,8 pro 1.000 Einwohner reduzieren wird. Der gegenläufigen Sterbeziffer wird dagegen ein Anstieg auf 12,6 pro 1.000 Einwohner vorhergesagt, sodass sich der negative natürliche Bevölkerungssaldo von -1,2 pro 1.000 Einwohner künftig auf -4,8 pro 1.000 Einwohner erhöhen wird. (vgl. ebd.: 4, 6)

Ein weiterer Indikator für die Entwicklung der Bevölkerungszahl stellt das Wanderungssaldo als Differenz zwischen den Zu- und Fortzügen dar. Nach heutigem Stand kommt Coesfeld auf einen Wert von 50,7 Zuzügen pro 1.000 Einwohner. Die Zahl der Fortzüge liegt dagegen bei 45,1 pro 1.000 Einwohner, was ein positives Wanderungssaldo von 5,6 ergibt. (vgl. ebd.: 4) Die prognostizierten Werte für das Jahr 2030 belaufen sich dagegen auf 37 Zuzüge pro 1.000 Einwohner, was eine deutliche Reduzierung um -13,7 pro 1.000 Einwohner mit sich zieht. Die Zahl der Fortzüge sinkt dagegen ebenfalls ab. Mit insgesamt 34,8 fällt die Abnahme von -10,3 pro 1.000 Einwohner gegenüber dem heutigen Stand allerdings moderater aus. Insgesamt weist die Stadt Coesfeld auch 2030 noch ein positives Wanderungssaldo von 2,2 pro 1.000 Einwohner auf. Aufgrund des stärkeren Rückgangs der Zuzüge gegenüber den Fortzügen reduziert sich das Saldo jedoch um -3,4 pro 1.000 Einwohner. (vgl. ebd.: 7)

Insgesamt entsteht aus den beiden aufgeführten Indikatoren die Erkenntnis, dass das heutige leichte Wachstum der Bevölkerungszahl insbesondere aus dem positiven Zuzugswert (5,6 pro 1.000 Einwohner) gegenüber dem leichten natürlichen Saldo von -1,2 pro 1.000 Einwohner hervorgeht. Aufgrund der zum Teil deutlichen Veränderung der Werte kommt es künftig jedoch zu einer Verschiebung hin zu einem negativen Gesamtsaldo von -2,6 pro 1.000 Einwohner. (vgl. ebd.: 4, 7)

Zuletzt ist der Blick auf die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur gemessen an ausgewählten Altersgruppen zu richten. Hier ist bereits zu Beginn hervorzuheben, dass sich das heutige Durchschnittsalter von 44 Jahren bis 2030 auf 47,3 Jahre erhöhen wird. Der Grund dieser Entwicklung liegt neben der Abnahme des Anteils der unter 18-Jährigen von -1,5% insbesondere auch an der Zunahme des Anteils der ab 80-Jährigen. Liegt dieser heute noch bei 6,3%, so wird er sich der Vorausberechnung nach auf 8,2% in 2030 erhöhen. (vgl. ebd.: 4, 8)

Die prognostizierten Werte zur Bevölkerungsentwicklung haben heute noch keinen direkten Einfluss auf die aktuelle Situation und kurzfristige Entwicklung auf dem örtlichen Wohnungsmarkt. Gemäß dem *Wohnungsmarktbericht NRW* für das Jahr 2017 unterliegt die Preisentwicklung für Neubauland in Coesfeld einer überdurchschnittlichen Steigerung. So ist im Zeitraum zwischen 2013 und 2016 ein Anstieg von über 15% zu verzeichnen gewesen. Zum Vergleich liegt der NRW-weite Durchschnitt bei lediglich 2,6%. Auf der anderen Seite ist jedoch auch zu betonen, dass sich das Preisniveau trotz des massiven Anstiegs derzeit noch im Bereich zwischen 151€/m² und 200€/m² bewegt. Hier liegt der Landesschnitt bei 163€/m². (vgl. NRW.Bank 2017: 47; siehe Anhang Abb. D 8-I und D 8-II) Bei einer genaueren Betrachtung der strukturellen Situation der Stadt Coesfeld als kleine Mittelstadt im ländlichen Raum ist je-

doch zu attestieren, dass die hiesigen Baulandpreise eher unterhalb des landesweiten Durchschnitts liegen sollten. Die aufgezeigte Ist-Situation lässt demnach den Schluss eines vergleichsweise hohen Preisniveaus zu.

Ergänzend zur Betrachtung der Baulandpreisentwicklung weist der Wohnungsmarktbericht ferner auf eine angespannte Wohnraumsituation in nahezu allen Preissegmenten hin. Für die Neubaubedarfsberechnung zum Zieljahr 2020 unterliegt der Kreis Coesfeld einem Defizit von 100 bis 500 fehlenden Wohnungen pro Jahr. Bei einer Berücksichtigung der Bedarfe, die zusätzlich durch Flüchtlinge entstehen, handelt es sich sogar um ein Defizit zwischen 500 und 1.000 Wohnungen pro Jahr. (vgl. ebd.: 57; siehe Anhang Abb. D 8-III und D 8-IV) Von dieser Problemstellung ist besonders der Sektor des Mietwohnungsbaus sowie des geförderten Wohnungsbaus betroffen. (vgl. Website Westfälische Nachrichten) Gründe hierfür liegen im steigenden Anteil von Single- und Zwei-Personen-Haushalten bei einem gleichzeitigen Anstieg der durchschnittlichen Wohnfläche pro Person. (vgl. NRW.Bank 2017: 26; Website Allgemeine Zeitung; siehe Anhang Abb. D 8-V)

Neben der Analyse der Coesfelder Bevölkerungsstruktur und -entwicklung ist bei der Betrachtung der kommunalen Ausgangslage auch die wirtschaftliche Situation zu betrachten. Diese Komponente ist für die erfolgende Betrachtung der städtischen Rahmenbedingungen unabdingbar.

Der Wirtschaftsstandort Coesfeld wurde eingangs anhand der wesentlichen, insbesondere verkehrlichen Vorzüge beschrieben. Weitere wichtige Indikatoren stellen die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sowie die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen dar. Des Weiteren kann der Blick auf die anteilige Verteilung der Arbeitsplätze auf die Wirtschaftszweige von Landwirtschaft, produzierendem Gewerbe und Dienstleistungen Aufschluss über die strukturellen Schwerpunkte der örtlichen Wirtschaft geben.

Zum Stichtag des 30.06.2015 waren insgesamt 16.699 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte am Arbeitsort Coesfeld gemeldet. Diese Zahl liegt jedoch bei der Betrachtung der langfristigen Entwicklung rund 20% niedriger als zum gleichen Zeitpunkt des Jahres 2002. (vgl. IT.NRW 2017a: 15, 17, Website Coesfeld 2) In Ergänzung zur Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist auch die Summe der Arbeitssuchenden in die Analyse miteinzubeziehen. Hier zeigt die Statistik der *Agentur für Arbeit*, dass zum genannten Stichtag noch 12.031 Personen arbeitslos gemeldet waren. Dies entspricht einer Quote von 3,7%. Zum Stichtag des 30.06.2018 hat sich diese Zahl auf 10.502. Personen und damit 3,1% reduziert. (vgl. Website Statistik Arbeitsagentur Coesfeld) Diese Abnahme spricht für eine positive wirtschaftliche Entwicklung der Stadt, wenn auch zu beachten ist, dass eine Reduktion nicht ausschließlich mit der kommunalen Entwicklung zu begründen ist. Vielmehr kann dies ganz unterschiedliche Auslöser haben, die an dieser Stelle jedoch nicht in Gänze herausgearbeitet werden können und müssen.

Zuletzt ist bei der Betrachtung der Wirtschaftsstruktur auf die Verteilung der Beschäftigten auf die unterschiedlichen Wirtschaftszweige abzustellen. Die Daten des *IT.NRW* zeichnen hier ein deutliches Bild, in dem der Sektor des produzierenden Gewerbes einen Anteil von 25%, der Dienstleistungssektor dagegen ganze 74% ausmacht. (vgl. *IT.NRW* 2017a: 15) Die maßgeblichen Teilsektoren liegen im produzierenden Gewerbe, vor allem im Lebensmittelgewerbe, im Spezialmaschinenbau sowie in der Möbel- und der Baustoffindustrie. Der hohe Anteil des Dienstleistungssektors ergibt sich unter anderem aus der Beheimatung des Verwaltungssitzes des Kreises sowie mehrerer Bundes- und Landesbehörden. (vgl. Website Coesfeld 1)

Insgesamt ist die Stadt Coesfeld als schrumpfende, aber stabile kleine Mittelstadt einzustufen. Anhand der Klassifizierung der Kommune über ihre Lage und Funktion nach *Werring*⁷⁶ ist Coesfeld als Mittelstadt im ländlichen Raum einzuordnen. (vgl. *Werring* 2016: 36) Diese Gesamteinschätzung, zu der auch der LEP NRW in seiner Festlegung Coesfelds als Mittelzentrum kommt, basiert zum einen auf dem fortschreitenden Einsatz der Auswirkungen des demographischen Wandels. (vgl. Website LEP NRW; siehe Anhang Abb. D 8-VI) Zum anderen beherbergt die Kommune aber bereits heute zukunftsfähige Ansiedlungen in den Bereichen des produzierenden Gewerbes sowie im Dienstleistungssektor. Indizien hierfür sind exemplarisch die Übernahme der Versorgungsfunktion für die umliegenden Gemeinden sowie der Rückgang der Arbeitslosenquote. (vgl. *Föhrer et al.* 2011: 23) Die Herausforderung der Stadt besteht demnach vor allem in der weitest möglichen Stabilisierung der Bevölkerungszahl sowie der Aufrechterhaltung respektive des Ausbaus des attraktiven Wirtschaftsstandortes.

8.1 Die Konversion der Freiherr-vom-Stein-Kaserne

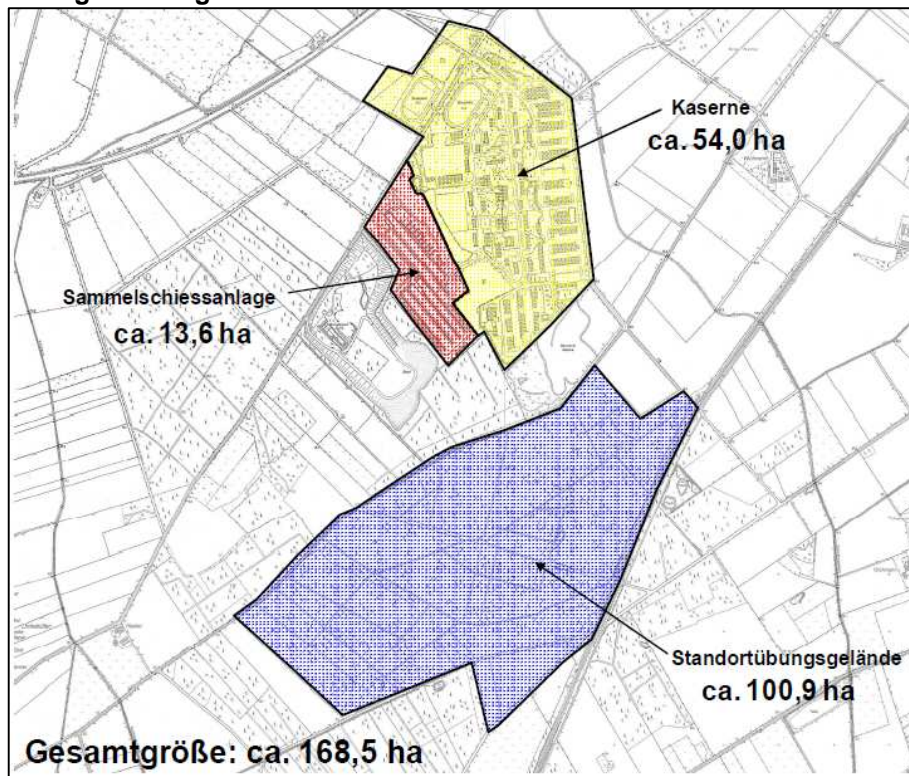
Die erste Fallstudienanalyse beschäftigt sich explizit mit der Freiherr-vom-Stein-Kaserne in Coesfeld. Die Stadt Coesfeld ist mit einem Freiflächenanteil von rund 83,2% eingebettet in ländlich geprägte Raumstrukturen. (vgl. *IT.NRW* 2017a, S. 3) Ebenso liegt auch die im Fokus stehende Kasernenfläche rund 4,7 km südwestlich vom Coesfelder Stadtzentrum entfernt und ist damit bereits weitestgehend durch Wald- und landwirtschaftlich genutzte Flächen umringt. Die verkehrliche Erschließung ist primär durch die nördlich verlaufende Landesstraße 581 sichergestellt. (vgl. *Drees und Sommer* 2008: 8) Gleichwohl der verkehrlichen Erschließung besteht keine erkennbare siedlungsräumliche Anbindung an das eigentliche Siedlungsgebiet, sodass das Areal aufgrund seiner externen Lage dem planungsrechtlichen Außenbereich zuzuordnen ist.

Bereits Mitte des Jahres 2008 wurde die im Stadtgebiet von Coesfeld befindliche Liegenschaft freigezogen und sodann ins Liegenschaftsmanagement der BlmA übertragen. In ihrer historischen Entwicklung entstammt die Anlage der Kaserne erst 1967 und damit mit einem deutlichen Abstand zum Ende des Zweiten Weltkrieges. Bereits diese zeitliche Distanz zeigt, dass die Errichtung und weitergehende Nutzung durch die Bundeswehr selbst vollzogen wurde. Die Neuerrichtung solcher Einrichtungen ist zu diesem Zeitpunkt der Nachkriegszeit nicht mehr

⁷⁶ siehe Kapitel 1.1.2 Der Stadttypus ‚Mittelstadt‘ im Untersuchungsraum NRW

durch die alliierten Streitkräfte erfolgt, sondern galt der geordneten Neuaufstellung der westdeutschen Truppen. (vgl. Website Coesfeld 5, S. 1)

Abb. 31: Flächengliederung der Freiherr-vom-Stein-Kaserne



Quelle: ebd. 6, S. 1

Die rund 168 ha große Kaserne selbst setzt sich in ihrer Gesamtheit aus drei Bestandteilen zusammen. Neben der eigentlichen Kasernenfläche von 54 ha zählen auch eine im Westen direkt angrenzende Schießanlage von 13,6 ha Größe sowie ein weiter südlich befindlicher Standortübungsplatz von knapp über 100 ha Größe zur Gesamtanlage. (vgl. ebd. 6) Für die Betrachtung des Konversionsprozesses dieser Fallstudie liegt die Konzentration weitergehend auf der Kaserne und der Sammelschießanlage⁷⁷. Der Übungsplatz ist gemäß einer ersten Analyse vornehmlich als Waldfläche mit einigen kleineren Wiesenanteilen zu deklarieren. Dagegen ist eine technische oder verkehrliche Infrastruktur nicht installiert worden. Angesichts der Beschaffenheit des Areals ist die Fläche nicht im Visier baulicher Nachnutzungsanliegen, sondern wird weitergehend den ohnehin dominierenden natürlichen Strukturen überlassen. (vgl. ebd. 5, S. 3)

Gemäß einer noch explizit heranzuziehenden Bestands- und Potenzialanalyse des Consultingbüros *Drees & Sommer* zur Freiherr-vom-Stein-Kaserne befinden sich zum Zeitpunkt des Freizugs noch 73 Gebäude mit einer überbauten Flächensumme von rund 6,5 ha auf dem Kasernengelände. In einem zusammengefassten Bericht über die Zustände der Bestandsgebäude kommt das Büro zu dem Resultat, dass einige der Gebäude noch im Laufe der 1990er Jahre saniert wurden, sodass die Substanz in vielen Teilen als gut erhalten einzustufen ist.

⁷⁷ Aufgrund ihrer direkten räumlichen und funktionalen Verbindung werden die beiden Anlagen weitergehend zusammenfassend als Kaserne bezeichnet.

Bei den Einrichtungen ist weitergehend zwischen unterschiedlichen Nutzungszwecken zu differenzieren. In einer ersten überschlägigen Erhebung wird zwischen Kompaniegebäuden, technischen Bauten der Ver- und Entsorgung sowie Werkstatthallen getrennt. Hinzu kommt ferner ein zentral gelegener Exerzierplatz. (vgl. ebd. 6)

Aus planungsrechtlicher Sicht weist der Gebietsentwicklungsplan das Areal zum Zeitpunkt der Freigabe aus regionalplanerischer Sicht als „Bereich mit überwiegend öffentlichem Interesse“ aus. Im rechtswirksamen FNP der Stadt ist das Gebiet der Kaserne wiederum als Sonderbaufläche dargestellt, sodass die Etablierung einer zivilen Anschlussnutzung ebenso einer Änderung der Planwerke bedurfte. (vgl. ebd. 5, S. 2)

TK 8: Stammdaten der Freiherr-vom-Stein-Kaserne

Freiherr-vom-Stein-Kaserne	
Stadt	Coesfeld
Stadtteil	Coesfeld
Lage	4,5 km westlich des Coesfelder Stadtzentrums
Größe	68 ha
Typus	Kaserne
Rückgabestatus	Tatsächliche Rückgabe 2008
Eigentümer	Stadt Coesfeld sowie mehrere private Eigentümer
Planungsrechtliche Situation	Sondergebiet / Kein Bebauungsplan vorhanden (Veränderung der Ausgangssituation durch abgeschlossene Verfahren zu FNP Änderungen und Aufstellung von Bebauungsplänen)

Ausgehend von der bisher dargelegten Ausgangslage zum Zeitpunkt der Rückgabe und der nunmehr angestrebten Etablierung einer zivilen Anschlussnutzung wurde neben der allgemeinen Informations- und Datenrecherche auch ein Experteninterview mit einem Vertreter des Fachbereichs für Planung, Bauordnung und Verkehr zur fallstudienbezogenen Erhebung geführt⁷⁸. Die im Zuge der Befragung hervorgebrachten Informationen dienen im weiteren Analyseprozess als prägnanter Informationszugewinn.

Der bevorstehende Abzug der Bundeswehrtruppen im Jahr 2008 und der damit verbundene Übergang der Liegenschaft in das Eigentum der BlmA, gleichzeitig aber auch in die Planungshoheit der Stadt Coesfeld, bewog beide Akteure bereits im 2007 dazu, eine erste grundsätzliche Potenzialanalyse über die Ausgangslage und die sich im Weiteren ergebenden Nachnutzungsmöglichkeiten auszuloten. Die schon in dieser frühen Phase erfolgte konkrete Zusammenarbeit zwischen der BlmA und den kommunalen Vertretern manifestierte sich zuerst in der

⁷⁸ siehe Anhang Experteninterview Schmitz

gemeinsamen Wahl eines externen Planungsbüros, welches sowohl den Planungsprozess, als auch die vorgeschaltete Erhebung der Ausgangssituation mit daraus hervorgehender Potenzialanalyse übernahm. Darüber hinaus trug die BlmA einen Anteil von 90% der anfallenden Kosten ebendieser grundlegenden Potenzialanalyse. (vgl. Niederschrift 25/2007 Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen; Experteninterview Schmitz Frage 17)⁷⁹

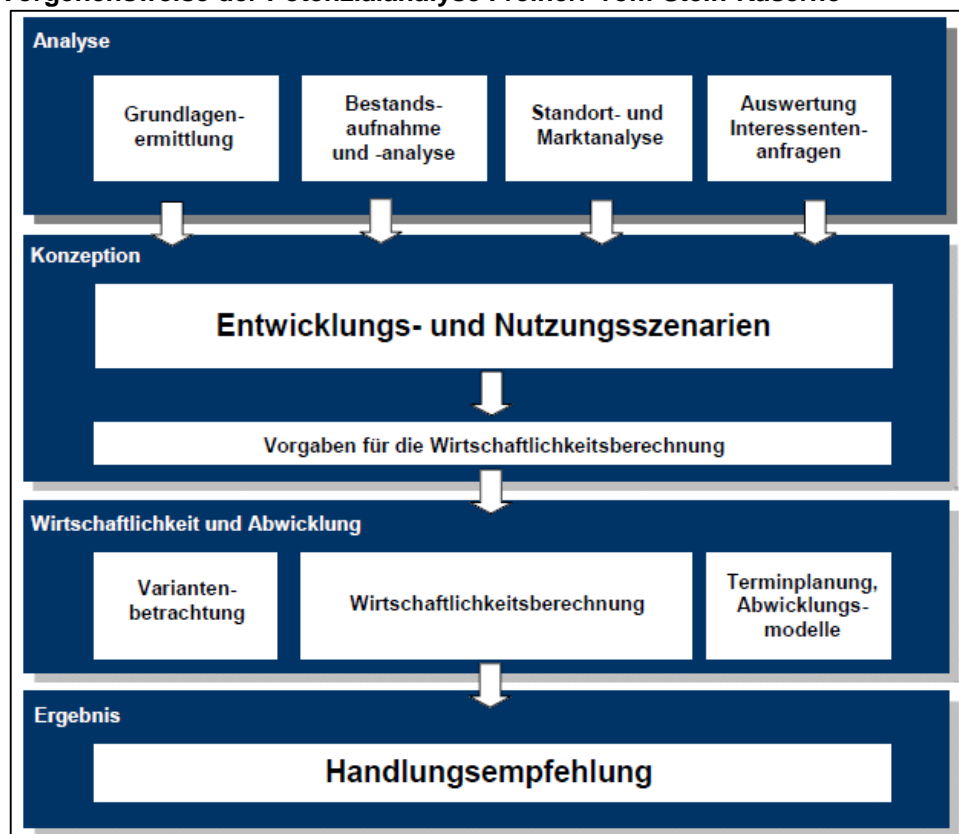
Die Potenzialanalyse des Consultingbüros *Drees & Sommer* über die Nachnutzungsmöglichkeiten der Freiherr-vom-Stein-Kaserne wurde zur Zeit ihrer Fertigstellung im Februar 2008 noch als vertrauliches Dokument eingestuft. Diese Klassifizierung ergab sich aus den weitreichenden Inhalten, die nicht allein bestehende Stärken und Schwächen der Liegenschaft und ihrer Anbindung an die umgebenden gesamtäumlichen Strukturen enthält, sondern auch elementare Aussagen über finanzielle Rahmenbedingungen und Auswirkungen unterschiedlicher Nutzungsmöglichkeiten trifft. Im Zuge des Experteninterviews wurde diese Analyse jedoch zur konkreten Fallstudienuntersuchung zur Verfügung gestellt. Dies geschah auch mit dem Hinweis auf die erfolgten Entwicklungen in der zeitlichen Spanne zwischen der Erstellung 2008 und der nachgeschalteten Analyse im Jahr 2016.

Anhand der nachfolgenden Abbildung ist die konkrete Vorgehensweise der Potenzialanalyse nachzuvollziehen. Die als Ergebnis proklamierte Handlungsempfehlung äußert sich weitergehend in der Erarbeitung „einer städtebaulich und wirtschaftlich tragfähigen Nutzungskonzeption zur zügigen Entwicklung“ (Website Coesfeld 6, S. 1) der Kasernenfläche. Im Zentrum der Analyse stehen zudem die Herleitung fünf unterschiedlicher Entwicklungs- und Nutzungsszenarien, die im Weiteren separat bewertet werden, um so eine priorisierte Entwicklungsvariante hervorheben zu können. (vgl. Drees und Sommer 2008: 1f; Website Coesfeld 6)

Im Zuge der Analyse hat das beauftragte Büro eine Vielzahl von Erkundungsgesprächen mit einzubindenden Akteuren der Stadt, der BlmA, aber auch Vertretern der örtlichen Wirtschaft geführt, um auf diesem Wege eine möglichst breite Übersicht eingehender Verwertungsinteressen zu erlangen. Die an die Analyse und weitergehend an den Konversionsprozess gestellten Ziele unterscheiden sich grundsätzlich zwischen den maßgeblichen Akteuren von Kommune und BlmA. Erstgenannte Stadt fokussiert ihre Ziele klar auf die inhaltliche Umsetzung und schließt dazu zunächst Wohnen als Nachnutzungsoption kategorisch aus, um die Anschlussnutzung primär zur weiteren Stärkung des Wirtschaftsstandortes nutzen zu können. Demgegenüber verspricht sich die BlmA konkrete Aussagen über die wirtschaftliche Bewertung unterschiedlicher Nachnutzungsoptionen, um auf dieser Basis eine zeitnahe Umsetzung der priorisierten Verwertung zu vollziehen. Die Nutzung selbst erscheint für sie hingegen deutlich hintergründig. (vgl. Drees und Sommer 2008: 4)

⁷⁹ Die chronologische Abfolge der Anfragen, Anträge und Beratungsfolgen ist auf der beigefügten Daten-CD unter ‚Politischer Entscheidungsverlauf zur Freiherr-vom-Stein-Kaserne; Stadt Coesfeld‘ aufgeführt.

Abb. 32: Vorgehensweise der Potenzialanalyse Freiherr-vom-Stein-Kaserne



Quelle: Drees und Sommer 2008: 2

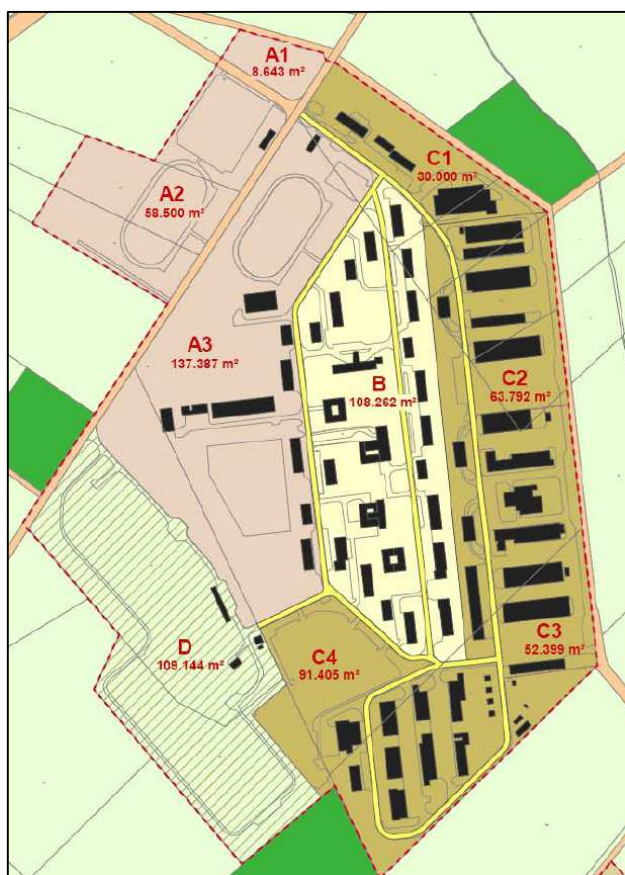
Der Ausschluss einer Wohnnutzung lässt das Büro seine Konzentration bei der Grundlagen-erhebung allein auf die Nutzungsoption gewerblicher Ansiedlungen fokussieren. In einem ersten Schritt erfolgt dazu die Betrachtung der übergeordneten Gewerbeflächensituation der Stadt Coesfeld sowie in den im Umkreis von etwa 20 km umgebenden Kommunen, die in der Gesamtbetrachtung einem wirtschaftlichen Wettbewerb um gewerbliche Ansiedlungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen unterliegen. Im Ergebnis dieser überörtlichen Betrachtung stehen mindestens 188 ha für eine zeitnahe gewerbliche Nutzung bereit. Angesichts des sehr großen Angebots kurzfristig verfügbarer Areale resümiert die Analyse, dass die komplette Nutzung des Areals als gewerbliche Flächenwidmung nur sehr schwer umzusetzen sein wird. Einer Untergliederung der Liegenschaft in gewerbliche und nicht gewerbliche Nutzungsbereiche wird in der Folge eine erheblich bessere Vermarktungschance eingeräumt. (vgl. ebd.: 38)

Die Konzentration auf eine gewerbliche Orientierung beeinflusst die anschließende Untersuchung zu Stärken und Schwächen der Liegenschaft maßgeblich. Unter die stadtstrukturellen Stärken zählen in diesem Sinne eine niedrige Arbeitslosenquote und bereits vorliegende Interessenbekundungen von Investoren zur Ansiedlung ihrer Betriebe am Standort Coesfeld. Gleichzeitig zeichnet sich die freigezogene Kasernenliegenschaft durch eine nachweislich gute Gebäudesubstanz aus. Die Sanierung und möglicherweise erforderlich werdenden Bau-maßnahmen zur Nachnutzung befinden sich damit in einem überschaubaren Rahmen und stellen in der Folge einen markanten Standortvorteil der Kaserne dar. Ebenso ergeht zum Zeitpunkt der Analysedurchführung der Hinweis, dass keine Altlastenbestände vorhanden sind. Auch diese bei vergleichbaren Liegenschaften oft anzutreffende Vorbelastung und die

damit direkt verbundenen Kosten der Bodensanierung entfallen bei der Freiherr-vom-Stein-Kaserne demnach. (vgl. ebd.: 46)

Dem gegenüber unterliegt die Liegenschaft angesichts der anvisierten Nachnutzung dem als Schwäche eingruppierten Kriterium der peripheren Lage. Mitunter fehlt diesem die Einbindung in den unmittelbaren siedlungsstrukturellen Zusammenhang. Im Vergleich zu anderen vorhandenen Gewerbeflächen, auch im Coesfelder Stadtgebiet, verfügt das Konversionsareal über eine schlechtere verkehrliche Anbindung an überregional bedeutsame Bundes- und Autobahnen. (vgl. ebd.: 46) Hinzukommt im Besonderen ein bestehender Nachteil im Bereich der vorhandenen technischen Infrastruktur. Zum Zeitpunkt der Freigabe ist die Kaserne nicht an das städtische Kanalsystem angebunden. Durch die Erhebung von Gebühren für den Anschluss an das vorhandene kommunale Netz wird seitens der Potenzialstudie ein negativer Einfluss auf die weitere Entwicklung und Vermarktung erwartet. Um diese vorhersehbare Schwierigkeit zu umgehen, ist seitens der Kommune zu diesem Zeitpunkt angedacht, das Gesamtgelände mit einer eigenen Abwasserbeseitigung zu entwässern. (vgl. ebd.: 17; Niederschrift 25/2007 Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen)

Abb. 33: Strukturkonzept Freiherr-vom-Stein-Kaserne



Quelle: Drees und Sommer 2008: 55

(vgl. Drees und Sommer 2008: 55f) Die Baufelder und die zusätzliche Untergliederung inhä-

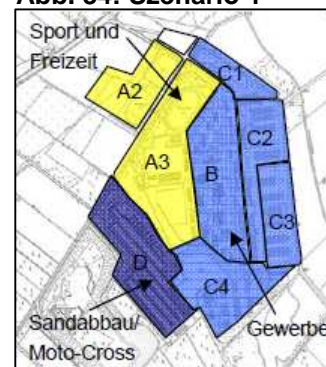
Die Zusammenfassung aller Stärken und Schwächen des Areals sowie die Berücksichtigung der Zustände der differenten Gebäudetypologien in Verbindung mit den der Stadt Coesfeld vorliegenden investitorischen Anfragen zur Nachnutzung ebendieser Altbestände lässt das Planungsbüro in enger Abstimmung mit den Vertreter der Stadtverwaltung ein erstes Strukturkonzept entwickeln. Das Konzept untergliedert den Kasernenbereich in vier unterschiedliche Teilbereiche, die entsprechend ihrer Zuordnung spezifischen Rahmenbedingungen unterliegen und gleichfalls zu differenten Anschlussnutzungen vorgeeignet sind. Darüber hinaus sind zwei der vier Bereiche wiederum in separate Nutzungszonen untergliedert. Auch diese fortgehende Einteilung orientiert sich an realen Gegebenheiten, angedachten Nutzungsverteilungen sowie etwaigem Flächenbedarf potenzieller Nutzungsinteressierter. Allein die nördlichste Fläche A1 wird aufgrund ihres Zuschnitts und der auf ihr bereits erfolgten natürlichen Entwicklung nicht in die weitere Entwicklungsplanung involviert.

rieren zudem eine weitergehende Bedeutung bei der anschließenden Durchführung von Szenarien. Diese stellen den prägenden Kern der Potenzialstudie dar und sind im Anschluss jeweils kurz herauszustellen.

Insgesamt werden für die mögliche weitere Entwicklung der Fläche fünf Szenarien durchgespielt. Szenario 4 steht dabei unter dem Titel der ‚Teilentwicklung‘ und ist aufgrund mehrerer denkbarer Optionen wiederum in drei Teilszenarien untergliedert. Für jedes der Szenarien wird zunächst eine klare Beschreibung der Anschlussnutzung vorgenommen. Die Grundstücksvergabe und die sich aus einer möglichen Entwicklung flankierenden Rahmenbedingungen sind weitere Informationsgehalte zugewiesen. Abschließend kommt es zu einer inhaltlichen Bewertung und Risikoeinschätzung sowie einer Kalkulation der zu erwartenden Wirtschaftlichkeit. Im abschließenden Gesamtergebnis bewertet das Planungsbüro jedes der Szenarien im Sinne einer ampelaffinen Beurteilungsmatrix. (vgl. Drees und Sommer 2008: 57f)

Anhand des ersten Szenarios erfolgt die Bewertung der möglichen Anschlussnutzung als ‚Freizeit- und Gewerbestandort. Dazu sollen die Teilflächen gemäß ihrer zugeschriebenen Ausprägung an unterschiedliche Investoren veräußert werden. Die nördlichen Teilflächen A2 und A3 sind als Sport- und Freizeitflächen auszubauen. Dazu bedarf es weitergehend des Rückbaus der Gebäudebestände und der Modernisierung erforderlicher Infrastrukturbereiche. Im Zentrum (B) ist die Ansiedlung von kleinflächigem Gewerbe vorgesehen, wobei auch hier ein Rückbau altgedienter und unzeitgemäßer Gebäudebereiche erforderlich wird. In den Bereichen der C-Flächen ist die Unterbringung großflächiger Gewerbebetriebe angedacht. Dazu können die bestehenden gebäudlichen und infrastrukturellen Anlagen weitestgehend fortgenutzt und bedarfsgerecht erweitert werden. Der abschließende Teilbereich D kann einer zeitlich versetzten Anschlussnutzung zugeführt werden. Aufgrund bestehender Vorkommen ist die Teilfläche zunächst als Gebiet des Sandabbaus denkbar. Die mittel- bis langfristige Endnutzung wird in der Szenariobewertung als Moto-Cross Strecke bezeichnet. Die Ertüchtigung der Infrastrukturanlagen ist in der wirtschaftlichen Bewertung durch die Kommune zu übernehmen. Dies ist von hoher Bedeutung, um die Vermarktung attraktiv gestalten zu können. Eine teilweise Refinanzierung ist durch die Verkaufserlöse der auszuweisenden Grundstücke selbst in Aussicht gestellt. Auf diesem Wege bleibt das Szenario auch für die Kommune attraktiv, da die Komplettfinanzierung der Konversionsmaßnahmen durch Refinanzierungsmaßnahmen deutlich gemildert werden kann. Das im Gesamtergebnis errechnete finanzielle leichte Defizit für die Kommune ist aus Sicht des Planungsbüros nicht als eklatant zu bewerten, sondern gilt als notwendige Entwicklungsaufwendung, um die in der Konversion gesehene Chance zeitnah realisieren zu können. Insgesamt erhält das Szenario eine grüne, und damit positive Gesamtbewertung. (vgl. Drees und Sommer 2008: 57f)

Abb. 34: Szenario 1



Quelle: Website Coesfeld 6

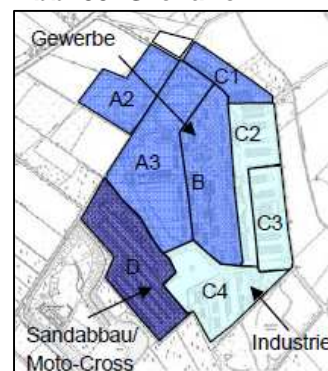
Das zweite Szenario legt die Annahme einer gänzlichen Entwicklung als ‚Gewerbe- und Industriepark‘ zugrunde. Analog zum ersten Szenario werden die ausparzellierten Grundstücksflächen an externe Investoren veräußert. Die bestehenden Verkehrsflächen sind in diesem Zuge nicht über ein erforderliches Maß der Ausbesserung hinaus zu sanieren. Ebenso unterliegt die weitere Bestandsinfrastruktur der Annahme einer allein bedarfsgerechten Ertüchtigung. Während sich die beabsichtigte doppelte Nachnutzung des Teilbereichs D gegenüber erstgenanntem Szenario unterscheidet, sind die Bereiche von A, B und der nördliche Teilbereich C 1 für die Unterbringung von großflächigen Gewerbebetrieben vorgesehen. Die drei weiteren C-Bereiche erscheinen demgegenüber prädestiniert für die Etablierung großflächiger Industriebetriebe. (vgl. Drees und Sommer 2008: 57f)

Die Erforderlichkeit von Gebäuderückbauten orientiert sich an den konkreten Zielvorstellungen und Bedarfen der aufkommenden Investoren, sodass die Finanzierung dieser Maßnahmen ebenfalls durch die neuen Nutzer zu bewerkstelligen ist. Die Kommune selbst ist allein daran, die erforderlichen infrastrukturellen Ausbesserungsarbeiten zu stemmen. Aufgrund der erwartbaren geringen Belastung bei gleichzeitig prognostizierten Einnahmen aus den Grundstücksverkäufen kommt das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnung zu einem deutlichen finanziellen Überschuss. Da die Vermarktung der Fläche seitens des in der Grundlagenerhebung aufgeführten hohen Angebots in der Region als schwierig eingestuft wird, erhält das zweite Szenario jedoch nur eine gelbe Gesamtbewertung. (vgl. ebd.)

An dritter Stelle ist das Szenario des ‚Komplettückbaus‘ aufgeführt. Die Titulierung beschreibt bereits die übergeordnete Entwicklungsperspektive der Kaserne, bei der sämtliche bauliche Anlagen zurückgebaut und einer natürlichen Anschlussnutzung zugeführt werden. Angesichts dieser Nutzungsidee ist auch der Wechsel der Eigentümerschaft nicht erforderlich, sodass das Areal im Besitz der BImA überbleiben würde. Das Gesamtszenario kommt in seiner Wirtschaftlichkeitsberechnung auf die mit Abstand verlustreichste Konversionsvariante. Die Negativität entsteht hier neben dem reinen finanziellen Kostenaufwand für die Rückbaumaßnahmen auch durch die Übergehung des Potenzials der Einsparung von weiteren Flächeninanspruchnahmen. Insbesondere aufgrund dieser Prämisse weist das Entwicklungsszenario eine negative Gesamtbewertung auf. (vgl. ebd.)

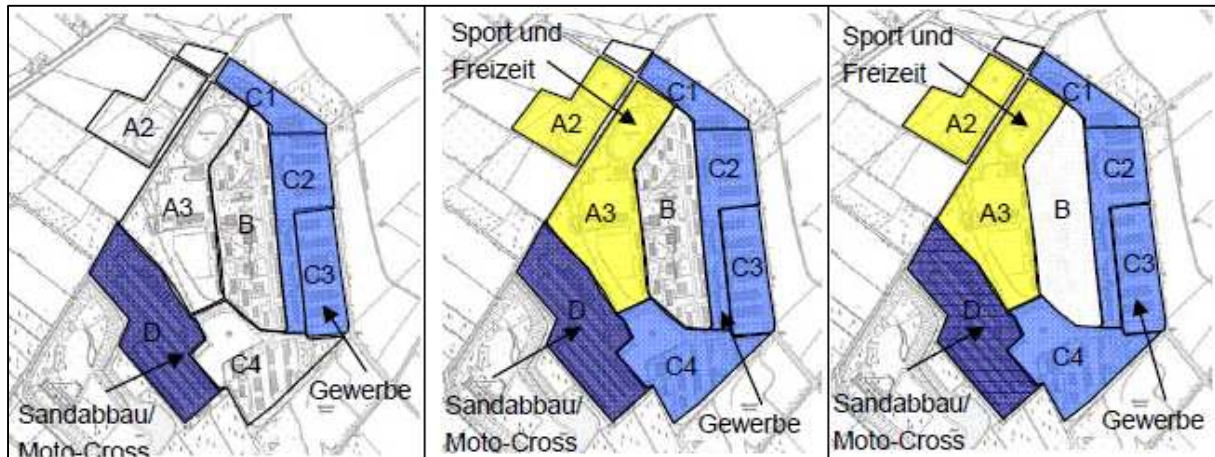
Das vierte Szenario unterliegt der Umnutzungsoption von unterschiedlichen Varianten der ‚Teilentwicklung‘. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine weitergehende Untergliederung in drei differente Möglichkeiten der Aufteilung und Nutzungszuweisung. Die Nachnutzung des Bereichs D bleibt weiterhin gleich. Allein die Ausprägung und flächenmäßige Quantität einer Gewerbeansiedlung unterscheidet sich jeweils in Teilen deutlich voneinander. Auch die Integration von Arealen zur Öffnung für Anlagen der Sport- und Freizeitgestaltung wird nur in zwei der drei Varianten berücksichtigt. (vgl. ebd.)

Abb. 35: Szenario 2



Quelle: Website Coesfeld 6

Abb. 36: Szenario 4



Quelle: Website Coesfeld 6

Gemein ist ihnen, dass ein jeweiliger Verkauf der Teilflächen an Investoren erfolgen soll. Die so generierbaren Einnahmen dienen wiederum der Ertüchtigung der vorhandenen Infrastruktur sowie des Rückbaus von Altanlagen zugunsten der Neuerrichtung von Sport- und Freizeitanlagen. Gemäß der wirtschaftlichkeitsorientierten Berechnung erzeugen sämtliche Optionen einen finanziellen Verlust für die Kommune. Die Ausprägung der erforderlichen Mehrkostenauswendungen variiert hier primär aufgrund der erforderlich werdenden Investitionskosten zur Herstellung sportbezogener Einrichtungen. Im Gesamtergebnis kommt die erste der drei Varianten auf eine negative Bewertung, die sich vornehmlich aus dem geringen Grad der Flächenumnutzung ableitet. Die beiden weiteren Optionen erzielen hingegen eine Einordnung in die mittlere Bemessungskategorie. (vgl. Drees und Sommer 2008: 57f)

Beim letzten Szenario handelt es sich um die Berücksichtigung der 0-Variante. Dabei bleibt die Liegenschaft im Besitz der BImA, während die Kommune keine Anstrengungen einer Entwicklung bestrebt. Ohne jedwede Rückbau- und Ertüchtigungsmaßnahmen stehen der Kommune allein Kosten für die Herstellung der Verkehrssicherheit an. Neben dem finanziellen Verlustgeschäft kommt das Büro für dieses Szenario zu einer roten Bewertung, weil durch die gänzliche Nicht-Entwicklung die „Gefahr eines städtebaulichen Misstandes, Leerstand und Vandalismus [sowie ein] Imageverlust der Stadt“ (Website Coesfeld 6, S. 3) droht. (vgl. Drees und Sommer 2008: 57f)

Im Gesamtergebnis der Durchführung der Szenarien kommt die Potenzialanalyse zu dem Ergebnis, dass von den untersuchten Optionen allein die Verwertungsvariante einer Mischung aus den Nachnutzungen von Freizeit und Gewerbe ein dem Ziel der Kommune entsprechendes Resultat erzielen kann. In der zusammenfassenden Darstellung argumentiert das Planungsbüro mit der Erforderlichkeit der Veräußerung der Flächen, um die Refinanzierung weiterer Entwicklungsschritte finanziell bewerkstelligen zu können. Gleichwohl ist der Anteil der für die gewerbliche Nachnutzung vorgesehenen Bereiche ausreichend dimensioniert, um einer bestehenden Nachfrage entsprechen zu können, ohne im gleichen Zuge Gefahr zu laufen, unter dem übergeordneten Angebot keine oder nur unzureichende Berücksichtigung zu finden.

Gleichzeitig kann die Ansiedlung von Sport- und Freizeiteinrichtungen die breite Zustimmung zur Flächenintegration in die gesamtstädtischen Strukturen befördern. (vgl. ebd.: 76)

Die vorgestellte Potenzialanalyse zum Anlass genommen, stimmt zunächst der Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen in seiner Sitzung am 05.03.2008 und anschließend auch der Rat in seiner Zusammenkunft vom 13.03.2008 einstimmig dafür, die Ergebnisse als Basis der weiteren konversionsbezogenen Entwicklung heranzuziehen. Damit nicht genug beinhaltet die konzentrierte Abstimmung auch den Auftrag an die Verwaltung zur Erarbeitung eines gemeinsamen Vertrags mit der BlmA über die grundsätzlichen Rahmenbedingungen in der Zusammenarbeit sowie die Definition der konkreten gemeinsamen Ziele des Konversionsprozesses und deren gesamtheitliche Finanzierung.

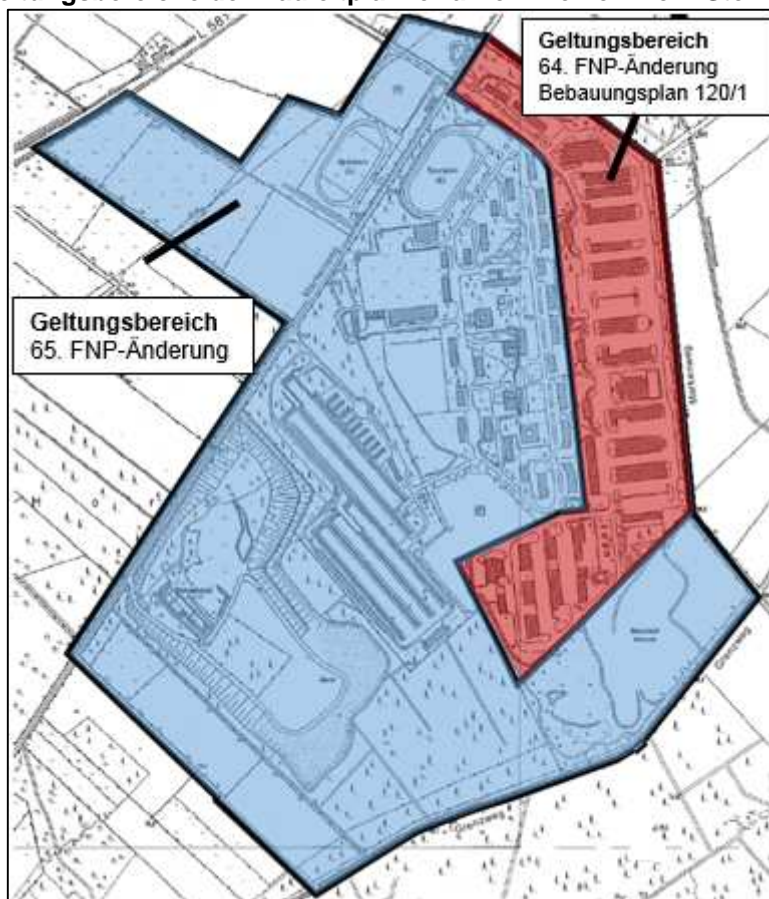
Darüber hinaus enthält der Beschluss auch die Beantragung eines raumordnerischen Zielabweichungsverfahrens bei der zuständigen Bezirksregierung zu stellen. Diese Vorgabe ergeht aus der in diesem Stadium bestehenden Festlegung des GEP, der die Liegenschaft als ‚Bereich mit überwiegend öffentlichem Interesse‘ deklariert und künftig die Festlegung eines Gewerbe- und Industriebereichs tragen soll. Die Bezirksregierung hat gemäß der erweiterten Ausführungen der Sitzungsvorlage in differierten Vorgesprächen bereits eine Zustimmung dieser Anpassung signalisiert. (vgl. Öffentliche Beschlussvorlage 54/2008; Niederschrift 32/2008 Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen; Niederschrift 32/2008 Rat) Im Ergebnis der Regionalratssitzung vom 21.06.2010 beschließt das zuständige politische Gremium die Herstellung des Einvernehmens zur vorliegenden kommunalen Planungsabsicht. In der Folge wird der Stadt die Fortführung der angestoßenen Bauleitplanung gestattet ohne ein formelles Verfahren zur Änderung des Regionalplanes, und damit ohne eine signifikante zeitliche Verzögerung, abwarten zu müssen. (vgl. Sitzungsvorlage Regionalrat 41/2010; BezReg Münster 2010)

Im Zuge der Umsetzung der politischen Beschlüsse wurde zunächst eine Rahmenvereinbarung mit den genannten Inhalten ausgehandelt. In diesen Prozess involviert waren neben den zuständigen Vertretern der BlmA auch der I. Beigeordnete der Stadt Coesfeld sowie ihr Bürgermeister. Die Vereinbarung selbst konnte im Zuge der Recherche nicht eingesehen werden, beinhaltet nach Angaben des befragten Experten aber neben den aufgeführten Inhalten auch Eingaben über den Umgang und die finanzielle Berücksichtigung potenzieller weiterer Wertsteigerungen oder -minderungen des geplanten Gewerbeparks. Auch die BlmA-seitige Kostenbeteiligung an erforderlichen weiteren Gutachten ist Teil der Rahmenvereinbarung, wobei „hervorzuheben ist, dass sie sich nur zu Teilen an Gutachten beteiligt hat und dies auch nur, soweit Gutachten ihrer Ansicht nach tatsächlich erforderlich“ (Experteninterview Schmitz Frage 27) waren. (vgl. Experteninterview Schmitz Frage 17 bis 19)

Parallel zur Aushandlung der Rahmenvereinbarung erarbeitete die Verwaltung die planerischen Grundlagen der 64. und 65. Änderung des FNP sowie des geplanten Bebauungsplanes Nr. 120/1 ‚Gewerbepark Heide‘. Angesichts der Zielstellung einer zeitnahen Zuführung ziviler Anschlussnutzungen auf dem Kasernenareal wurden die drei Vorlagen bereits in der Ausschusssitzung am 20.08.2008 sowie in der Ratssitzung am 28.08.2008 präsentiert. Beide Gre-

mien stimmten den vorgelegten Beschlussfassungen zur Einleitung der Änderungen respektive Aufstellung sowie der Einleitung des Verfahrensschrittes der frühzeitigen Beteiligung zu. (vgl. Öffentliche Beschlussvorlage 169/2008, 173/2008, 179/2008; Niederschrift 35/2008 Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen; Niederschrift 35/2008 Rat) Auf Basis der beschlossenen Vorlagen ist das Gesamtareal im weiteren Planverfahren zunächst in zwei differente Teilbereiche untergliedert. Die Aufteilung begründet sich durch eine anvisierte Flexibilität, die sich aus der möglichen separaten Verfahrensdurchführung ableitet.

Abb. 37: Erste Geltungsbereiche der Bauleitplanverfahren Freiherr-vom-Stein-Kaserne



Quelle: Eigene Darstellung nach Anlage Öffentliche Beschlussvorlage 169/2008, 173/2008, 179/2008

Im rechtswirksamen FNP der Stadt Coesfeld ist die gesamte Fläche der Kaserne als Sonderbaufläche dargestellt. Im Verfahren der beiden angestrebten Änderungen sind sowohl die in der Abbildung rot dargestellte, als auch jene in blau gehaltene Fläche nunmehr als gewerbliche Baufläche auszuweisen. Der ebenfalls zur frühzeitigen Beteiligung beschlossene Bebauungsplan 120/1 umfasst in seinem Geltungsbereich allein den östlichen Part. Analog erfolgt die zuvor beantragte Änderung des GEP des Regierungsbezirks Münster. Die Einleitung von mehreren Verfahren zur Sicherung der anvisierten Nachnutzung unterstützt weitergehend die Zielvorstellung einer zeitnahen Umsetzung der Gesamtkonversion. Die Voranbringung der Verfahren ist dabei bis zum tatsächlichen Feststellungs- und Satzungsbeschluss möglich, ohne über reale gemeindliche Planungshoheit zu verfügen. Die entzieht sich der Stadt Coesfeld aufgrund der zu diesem Zeitpunkt noch erfolgenden militärischen Zweckbestimmung zum Zeitpunkt der Beschlussfassungen.

Die ursprüngliche Untergliederung der Konversionsliegenschaft in zwei separat verlaufende Bauleitplanverfahren verändert sich im Fortgang des Jahres erneut. So votieren der Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen sowie weitergehend auch der Rat im November dafür, einen Aufstellungsbeschluss mit angehängter frühzeitiger Beteiligung für den nunmehr hinzukommenden Bebauungsplan 120/2 zu fassen. Die mittlerweile unter dem Projektnamen ‚Gewerbepark Flamschen‘ zusammengefasste Bauleitplanung wird damit weitergehend untergliedert. In der Besonderheit liegt zudem, dass der Geltungsbereich des Planes 120/2 allein den südlichen Teil der in der Abbildung rot dargestellten Fläche einnimmt. Der bisherige Geltungsbereich des Planes 120/1 wird hingegen dahingehend angepasst, als dass ihm nunmehr die östliche Fläche unterliegt. (vgl. Öffentliche Beschlussvorlage 286/2008, 287/2008; Niederschrift 38/2008 Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen; Niederschrift 38/2008 Rat)

Im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung zu den Bebauungsplänen 120/1 und 120/2 sowie zur parallel verlaufenden 64. Änderung des FNP gehen unterschiedliche Stellungnahmen seitens der Träger öffentlicher Belange, aber auch durch die eingebundene Öffentlichkeit ein. Letztergenannte wird aufgrund der der Konversion zugeschriebenen Rolle in einer eigens einberufenen Informationsveranstaltung über die zum jetzigen Zeitpunkt bestehenden Planungsstände in Kenntnis gesetzt. In der Veranstaltung, bei der lediglich 23 anwesende Bürger gezählt werden, können die aufkommenden Fragen zur Entwässerung und verkehrlichen Anbindung an das vorhandene örtliche und überörtliche Straßennetz vor Ort beantwortet werden. Zur Thematik der Unterteilung der Kaserne in unterschiedliche Geltungsbereiche erläutert die Verwaltung, dass die sich an den bestehenden Nachfragen und der zu erwartenden rentablen Verwertbarkeit orientiere. Die westlichen Bereiche seien hingegen deutlich schwieriger einer zivilen Anschlussnutzung zuzuführen, die darüber hinaus auch den Faktor der Wirtschaftlichkeit ausfüllen könne. In diesen Sachverhalt spielt auch die Erfordernis des naturschutzrechtlichen Ausgleichs der durch die Bebauungspläne verursachten Eingriffe. Zum einen ist der Ausgleich in möglichst enger räumlicher Nähe vorzunehmen, zum anderen sei die ökologische Aufwertung liegenschaftseigener Teilflächen eine erhebliche Beeinträchtigung der wirtschaftlich rentablen Ausnutzung der verfügbaren Flächen. (vgl. Öffentliche Beschlussvorlage 4/2009, 6/2009, 8/2009; Protokoll der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit 2008; Niederschrift 40/2008 Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen; Niederschrift 40/2008 Rat)

In der Sitzung des Umweltausschusses vom 21.01.2009 werden neben der Kenntnissgabe der bisherigen Abwägungsvorschläge über die Pläne 120/1 und 120/2 auch die konkreten Entwicklungsstände und parallel verlaufenden Sondierungsgespräche an die politischen Vertreter vermittelt. In diesem Zusammenhang wird den Ausschussmitgliedern sowie der Öffentlichkeit indes offenbart, dass die weitere Konversion der Kaserne anhand fünf separater Bebauungsplänen rechtlich gesichert werden soll. Eine derart vorgesehene Untergliederung beruht im Besonderen auf den differenten Anforderungen und Nutzungsinteressenten einzelner Teilbereiche. Insbesondere ist die bis zu diesem Zeitpunkt noch vorgesehene Teilflächenentwicklung im Norden zugunsten einer Freizeitentwicklung des Bereichs von Moto- oder Autocross ein solches eigenständiges Entwicklungselement. Aufgrund aktuell vorliegender Ergebnisse eines Lärmgutachtens scheidet die weitere Forcierung dieser Möglichkeit jedoch künftig aus, sodass

der nördliche Teilbereich ebenfalls für die Ansiedlung gewerblich-industrieller Firmen vorbereitet wird. (vgl. Niederschrift 40/2008 Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen)

Abb. 38: Gliederung der Liegenschaftsentwicklung Freiherr-vom-Stein-Kaserne Coesfeld



Quelle: Website Coesfeld 7

Die gesamtheitlich beabsichtigten Nachnutzungskomponenten eines Nebeneinanders gewerblich-industrieller Nutzungen sowie die Fortentwicklung von besonders in den Randlagen und dem Zentrum der Liegenschaft befindlichen Grün- und Freiräumen bilden nunmehr die Basis der bevorstehenden Wertermittlung. Da das ausgewiesene Verhältnis „nach der jetzigen Konzeption 54% Nettobauland und 41% bebaubare Fläche“ (ebd.: S. 9) ausweisen, sind viele der anwesenden Mandatsträger skeptisch über die Möglichkeit der Flächenvermarktung. Zudem ist zur weiteren bauleitplanerischen Entwicklung der Bereiche 120/3 bis 5 der erfolgreiche Abschluss eines Zielabweichungsverfahrens von den Festlegungen des GEP erforderlich. Andere stimmberechtigte Mitglieder des Ausschusses fordern daher bereits die Verlagerung der

Vermarktungshoheit auf die Schultern der BlmA, um die Kommune selbst von dieser potenziellen Schwierigkeit zu entbinden. Trotz der aufkommenden Unstimmigkeiten im Gremium werden zuletzt einstimmige Beschlüsse über die Entwicklung der Liegenschaft als Industriegebiet, die Einbringung aller fünf Nutzungskonzeptionen in die Wertermittlung sowie weitergehend der Einleitung des Zielabweichungsverfahrens gefasst. Auch die weitergehende Offenlage der im Verfahren befindlichen Pläne 120/1 und 2 sowie die 64. FNP-Änderung werden jeweils einstimmig eingeleitet. (vgl. ebd.) Im anschließenden Stadtrat werden die aufgeführten Beschlüsse einstimmig bei jeweils einer Enthaltung finalisiert. (vgl. Niederschrift 40/2008 Rat)

Die weitere planungsrechtliche Entwicklung der Liegenschaft erfolgt alsdann mit der Fassung des Feststellungsbeschlusses zur 64. FNP-Änderung sowie mit der gleichwohl einstimmigen Fassung des Satzungsbeschlusses der Bebauungspläne 120/1 und 2. Aufgrund des zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgten Erwerbs der Liegenschaft durch die Stadt Coesfeld wurde der Satzungsbeschluss trotz seines politischen Beschlusses noch nicht veröffentlicht und trat damit noch nicht abschließend in Kraft. Zudem bedurfte die FNP-Änderung der erforderlichen Genehmigung der übergeordneten Bezirksregierung. (vgl. Niederschrift 41/2008 Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen; Niederschrift 41/2008 Rat) In der Beschlussvorlage 054/2008 des Ausschusses für Umwelt, Planen und Bauen sowie den Rat wird neben den genannten Aspekten der Potenzialanalyse und der Vereinbarung zwischen Kommune und BlmA ebenfalls darauf Bezug genommen, dass die Verwaltung die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für die kurzfristige Ansiedlung eines ortsansässigen Unternehmens auf der Liegenschaft forcieren soll. (vgl. öffentliche Beschlussvorlage 054/2008) Bei der Firma handelt es sich um ein Unternehmen, das zu diesem Zeitpunkt bereits in Coesfeld verortet ist, aufgrund einer guten geschäftlichen Entwicklung jedoch kurzfristig beabsichtigt, weitere Flächen zu Expansionszwecken zu akquirieren. Die freigewordene Liegenschaft mit ihren bestehenden Leerstandsgebäuden erscheint angesichts der konkreten Nachfrage als prädestiniertes Areal. Die Satzungsfassung hatte diesbezüglich einen wegweisenden Charakter, da die ortsansässige Firma auf Basis der planungsrechtlichen Wegbereitung bereits einige bestehende große Garagenanteile direkt aus den Händen der BlmA erworben hatte. Diese Form der vorgezogenen Teilflächenentwicklung stellt einen generellen Ausnahmestatbestand dar und konnte allein auf Basis der fortwährenden Abstimmung zwischen der BlmA und der Kommune sowie des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrags zwischen diesen beiden und dem Investor erfolgen. (vgl. Website Industriepark Nord.Westfalen; Experteninterview Schmitz Frage 6)

Den nächsten wichtigen Meilenstein im Konversionsprozess der Freiherr-vom-Stein-Kaserne stellt unzweifelhaft die mit Beschluss vom 18.02.2010 durch den HFA und dann am 25.02.2010 erfolgte Beauftragung des Rates der Stadt an die stadteneigene Entwicklungsgesellschaft dar, die hier im Zentrum stehende Fläche zu erwerben. Die Beschlussfassung resultierte im nicht-öffentlichen Teil der Ratssitzung, sodass keine Aussagen über eine Stimmverteilung gegeben werden können. Auch die Höhe der tatsächlichen Kaufsumme und die weitergehenden Vertragsmodalitäten zu potenziellen Wertanpassungen stehen der öffentlichen Information nicht zur Verfügung. (vgl. Niederschrift 4/2010 HFA; Niederschrift 3/2010 Rat) Mit dem Kaufabschluss zwischen den beiden Parteien von Stadt und BlmA erfolgte weitergehend auch die

Inkraftsetzung der Bebauungspläne 120/1 und 2 sowie die der parallel durchgeführten Änderung des städtischen FNP.

In der fortlaufenden Entwicklung der Konversion kommt es parallel zu den Konstellationen zwischen städtischen Vertretern und BImA ebenso zum Voranschreiten des Zielabweichungsverfahrens auf Ebene der überstehenden Bezirksregierung. Das Verfahren wird mit der Zielstellung des Abschlusses in die Sitzung des Regionalrates am 21.06.2010 eingebracht. Im vorgelegten Beschlussvorschlag heißt es hierzu, dass es „der Stadt Coesfeld nach erfolgreichem Abschluss dieses Verfahrens ermöglicht werden soll, dass sie entsprechend dem Ergebnis ihrer Planungsüberlegungen zur Änderung des Flächennutzungsplanes, den baulichen Bereich des Kasernengeländes (Teilbereich 2)⁸⁰ als gewerbliche Baufläche und teilweise als Grün- und Waldfläche darstellen kann, ohne dass eine Änderung des Regionalplanes“ (Website BezReg Münster 3, S. 1) notwendig wird. Der Regionalrat stimmt dem Beschlussvorschlag zu und eröffnet der Stadt Coesfeld auf diesem Wege die Einsparung eines erheblichen verfahrenstechnischen Mehraufwandes. Dieser wäre im Falle einer erforderlichen Regionalplanänderung unumgänglich gewesen. Die Berücksichtigung der nunmehr zu gewerblichen Zwecken nutzbaren Teilbereiche wird weitergehend auf die Integration in eine bevorstehende Neuaufstellung des gesamten Regionalplanes für den Regierungsbezirk vertagt. Gleichzeitig weist der Regionalrat in seinen Beschlusserläuterungen darauf hin, dass eine differenzierte Unterteilung der Fläche in einen überwiegend gewerblichen Bereich sowie die Etablierung einer sog. grünen Mitte erforderlich ist. Die vorbereitenden Verhandlungen zur bauleitplanerischen Ausgestaltung des zentralen Freiraums wurden bereits zwischen Vertretern der Kommune und den ebenso involvierten Akteuren des Naturschutzes und des Naturschutzzentrums des Kreises Coesfeld erfolgreich abgeschlossen. (vgl. ebd.)

⁸⁰ Die hier als Teilbereich 2 deklarierte Fläche umfasst die in der Abbildung 45 aufgeführten Entwicklungsareale 120/3 bis 120/5 und damit den zu diesem Zeitpunkt noch nicht bauleitplanerisch entwickelten Abschnitt der Kaserne.

Abb. 39: 65. FNP-Änderung Stadt Coesfeld



Quelle: Website Coesfeld 8

Aufbau auf den erfolgten positiven Abschluss des Zielabweichungsverfahrens für den westlichen Bereich der Kaserne eröffnet die Kommune zugleich die formelle Einleitung des Bebauungsplanes Nr. 120/3-4. Der Geltungsbereich des Planes umfasst dabei den zentralen Kernbereich der ehemaligen Kaserne sowie die westlich gelegene Schießanlage. Die Zusammenführung der ursprünglich über zwei separate Pläne angedachten Entwicklung begründet die Verwaltung in ihrer Beschlussvorlage mit der aktuellen Situation vorhandener Anfragen von großflächigen Gewerbebetrieben. Angesichts der vorliegenden Anfragen konkreter Nutzungsinteressenten fassen sowohl der Unterausschuss am 23.06.2010, als auch der Stadtrat am 13.07.2010 einstimmige Beschlüsse über die Aufstellung und frühzeitige Beteiligung des Bebauungsplanes. (vgl. Öffentliche Beschlussvorlage 163/2010; Niederschrift 6/2010 Ausschuss

für Umwelt, Planen und Bauen; Niederschrift 6/2010 Rat) Damit wird die Forcierung der angestrebten zeitnahen Rechtskraft des Planes und dessen Umsetzbarkeit seitens der kommunalen Seite manifestiert.

Parallel zum Bebauungsplan 120/3-4 verläuft auch das 65. Änderungsverfahren zum Coesfelder FNP über den deckungsgleichen Geltungsbereich. In der vorstehenden Abbildung ist deutlich zu erkennen, dass die zuvor bereits determinierte grüne Mitte ihren Niederschlag in der vorbereitenden Planung findet. Nicht allein die reine Darstellung im FNP, sondern vielmehr auch ein durch den eigens gegründeten Arbeitskreis erstelltes Gestaltungskonzept⁸¹ erzeugt eine verbindliche Umsetzungsgarantie dieses zentralen Entwicklungselements. Durch die beabsichtigten Rückbaumaßnahmen der noch auf der Fläche befindlichen Bestandsgebäude eröffnet sich die aus naturschutzfachlicher Sicht als Chance wahrgenommene Etablierung einer nährstoffarmen Heidelandschaft. Primäres Ziel dieser konkreten Handlung ist die Schaffung einer eingriffsbedingten Kompensationsfläche, die überdies einen ausreichend großen Rückzugsraum für die bereits vorhandenen Tierarten darstellt. (vgl. Öffentliche Beschlussvorlage 030/2011)

Die weitreichenden Vorplanungen, die bereits vorgeschalteten Gutachten und Konzepte sowie die konkreten Entwicklungsvorstellungen zur Etablierung einer zivilen Anschlussnutzung, insbesondere aber auch die vorgesehene Nutzung der gewerblichen Ansiedlung führen in der Summe dazu, dass das Interesse an der Einbringung seitens der Öffentlichkeit auf einem sehr geringen Niveau verortet ist. Sinnbildliche Untermauerung dieser Wahrnehmung stellt die Durchführung einer Informationsveranstaltung für die Öffentlichkeit über die wesentlichen Inhalte des Bebauungsplanes 120/3-4 dar. Zu dieser Veranstaltung am 19.12.2012 erscheint lediglich ein interessierter Bürger, der gemäß Protokoll keine abwägungsrelevanten Belange vorbringt. (vgl. Protokoll der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit 2012)

Der Bebauungsplan 120/3-4 wurde zur Entwicklung des zentralen und größten Abschnittes der Freiherr-vom-Stein-Kaserne im Juli 2013 durch den Rat der Stadt als Satzung beschlossen, sodass fortan jedwede Maßnahmen zur Umsetzung der gewerblichen Ansiedlungen und zur artenschutzaffinen Ausgestaltung der grünen Mitte umgesetzt werden können. (vgl. Öffentliche Beschlussvorlage 124/2013; Niederschrift 31/2013 Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen; Niederschrift 26/2013 Rat) Die Erschließung und Bebauung des großflächigen Areals umfasste eine erhebliche Zeitspanne und konnte die vorrangige Nachfrage nach gewerblichen Grundstücken zunächst bedienen. Die schrittweise Weiterentwicklung war damit jedoch noch nicht abgeschlossen. Ausgehend von einem weiterhin bestehenden Erfordernis zur Bereitstellung dieser Flächenkategorie beschlossen der Umweltausschuss am 20.09.2017 und der Rat der Stadt am 28.09.2017 zugleich die Aufstellung und frühzeitige Beteiligung des fünften und letzten Teilbereich 120/5. (vgl. Niederschrift 28/2017 Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen; Niederschrift 29/2017 Rat)

⁸¹ siehe Anhang Abb. D 8-VII

Resümierend wurde die Freiherr-vom-Stein-Kaserne in Coesfeld seit ihrem Freizug im Jahre 2008 durch vier Bebauungspläne überplant und damit die Ansiedlungsoption einer zivilen Anschlussnutzung als großflächiges Gewerbe- und Industriegebiet zugeführt. Aufgrund des jüngsten Abschnittes des 120/5 kann zum Ende der Rechercharbeiten kein endgültiger Abschluss der Flächenkonversion attestiert werden. Damit bewegt sich die Studie noch zwischen den Phasen des Planverfahrens und der realen Umsetzung. Durch die bereits erfolgte Umsetzung der übrigen Bauleitpläne und der erwartbaren praktischen Umsetzung des letztgenannten Planwerks, befindet sich die Gesamtkonversion jedoch in einem erheblich fortgeschrittenen Stadium.

8.2 Die im Prozess beteiligten Akteure in Coesfeld

Die akteurzentrierte Untersuchung über erfolgreiche Interaktionen unterschiedlicher Akteure im Zuge der Konversion der Freiherr-vom-Stein-Kaserne fokussiert sich gemäß des definierten Forschungsvorgehens zunächst auf die Herausstellung und Analyse der wesentlichen involvierten Akteure. Weitergehend sind auch die aus dem Aufeinandertreffen der Beteiligten in unterschiedlichen Konstellationen hervorgehenden Interaktionsergebnisse gemäß der gesamtüberstehenden Fragen von hoher forschungsvalider Aussagekraft. Die Identifizierung der Interaktionen, die daraus hervorgehenden Ergebnisse sowie deren Einfluss auf den weiteren Entwicklungsprozess der hiesigen Liegenschaft erfolgt anhand der akteurbezogenen Untersuchung konkreter Entwicklungsschritte. In ihrer Besonderheit zeichnen sich diese Meilensteine dadurch aus, dass sie wesentliche Zwischenschritte der Entwicklung markieren, deren akteur-spezifische Interaktionsergebnisse den weiteren Prozessverlauf maßgeblich beeinflussen.

Anhand des dargelegten Konversionsverlaufs der Freiherr-vom-Stein-Kaserne sind nunmehr die skizzierten Meilensteine der Entwicklung herauszustellen. Anschließend sind die innerhalb der Teilschritte involvierten Akteure separat hervorzuheben, um so die Interaktionen vor dem Hintergrund der einzelnen Untersuchungsfragen konkret analysieren zu können. Die Konversion der Freiherr-vom-Stein-Kaserne ist geprägt durch insgesamt acht Meilensteine, die in der nachstehenden Tabelle dargestellt sind.

In Anbetracht der Meilensteine wird die Beteiligung differenter Akteure in den Teilschritten der Entwicklung verdeutlicht. Zur weitergehenden fallspezifischen Untersuchung sind zunächst die einzelnen Akteure mit ihren konkreten handlungsbestimmten Rahmenbedingungen als Singuläre darzustellen. Erst mit den erzielten Erkenntnissen sind auftretende Akteurkonstellationen und daraus hervorgehende Ergebnisse forschungsmanent zu untersuchen.

Tab. 6: Meilensteine im Konversionsprozess der Freiherr-vom-Stein-Kaserne

Nr.	Konv.-phase	Aktion	Involvierte Akteure
1	Präkonversion	Freizug der Kaserne / Übergang ins ELM der BlmA	BlmA, Verwaltung, Rat
2	Präkonversion	Erarbeitung einer Potenzialanalyse zur Kasernenliegenschaft	BlmA, Verwaltung, Planungsbüro Drees & Sommer
3	Planverfahren	Abschluss des Zielabweichungsverfahrens	Verwaltung, Bezirksregierung Münster
4	Präkonversion	Konversionsvereinbarung	BlmA, Verwaltung, Rat
5	Planverfahren	Aufstellungsbeschluss Bauleitplanverfahren	Verwaltung, Ausschuss, Rat
6	Planverfahren	Informationsveranstaltung für Öffentlichkeit	Verwaltung, Öffentlichkeit
7	Umsetzung	Flächenankauf durch ortsansässige Firma	BlmA, Verwaltung, Unternehmen
8	Planverfahren	Kommunaler Erwerb der Konversionsliegenschaft	BlmA, Rat, SEG

Quelle: Eigene Darstellung

8.2.1 Der Akteur Stadt Coesfeld

Die innere Struktur des Gesamtakteur der Kommune differenziert sich zunächst in die beiden miteinander in Verbindung stehenden Handlungsebenen der Verwaltung und der letztentscheidungs befähigten politischen Ebene der Gremien. Innerhalb dieser Konstellation fungiert der Bürgermeister der Stadt als elementares Bindeglied. Begründet wird seine Rolle durch die rechtliche Fundierung des § 13 Abs. 1 der Coesfelder Hauptsatzung i.V.m. § 7 der Geschäftsordnung für den Rat und die Ausschüsse der Stadt. Hierin heißt es zunächst, dass der Bürgermeister als Vorsitzender der Verwaltung agiert. Zugleich wird ihm der Vorsitz des Stadtrates zuerkannt, deren Sitzungen er gleichwohl in unparteiischer Weise wahrzunehmen hat. Aus dieser Position heraus gilt ihm eine konkrete Weisungsbefugnis gegenüber den Stellen der Verwaltung und damit der Vorgabe der grundsätzlichen Ausrichtung der stadtentwicklerischen Absichten. Auch erarbeitet die Verwaltung die inhaltlichen Sachstände und offeriert der überstehenden politischen Ebene Beschlussvorlagen, die eine konkrete Richtung in der fortlaufenden Entwicklung erzeugen. Auf der anderen Seite unterliegen Bürgermeister und Verwaltung den polyarchischen Mehrheitsbeschlüssen der politischen Gremien, die ihrerseits eine maßgebliche Handlungsvorgabe für die Verwaltungsarbeit erzeugen.

Die politische Ebene untergliedert sich ihrerseits in das oberste Gremium des Stadtrates sowie der zuarbeitenden Fachausschüsse. Die hierarchische Teilgliederung der Gremien begründet sich aus § 57 GO NRW und § 9 der Coesfelder Hauptsatzung, in denen dem Rat das Recht zugewiesen wird, eigenständig Ausschüsse zu bilden. Allein ein Haupt-, ein Finanz- und ein Rechnungsprüfungsausschuss sind als feststehende Determinanten bereits rechtlich vorbestimmt, wobei die beiden erstgenannten Gremien in Coesfeld zu einem Gesamtausschuss zusammengefasst werden. Für den Prozessverlauf der Coesfelder Konversion steht insbesondere der Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen im Fokus der weiteren Analyse.

Die parteiliche Zusammensetzung aller Gremien orientiert sich an den Mehrheitsverhältnissen der Kommunalwahl aus 2014. So stellt die CDU den derzeitigen Bürgermeister und somit den Vorsitzenden des örtlichen Stadtrates. Basierend auf den Ergebnissen der letzten Wahl verfügt die CDU über 18 Sitze, die SPD und die Partei PRO Coesfeld kommen jeweils auf acht Sitze. Die Partei von Bündnis 90/Die Grünen erhielten vier, die FDP zwei Sitze. Die beiden Parteien Aktiv für Coesfeld und die Familien-Partei Deutschland stellen jeweils einen Sitz und kompletieren somit die insgesamt 42 Sitze im Stadtrat. (vgl. Website Coesfeld 3 und 4) Die konkrete Sitzverteilung in den jeweiligen Ausschüssen orientiert sich ebenso an diesen Mehrheitsverhältnissen, ist in der quantitativen Ausprägung jedoch durch die geringere Ausschussgröße entsprechend proportional angepasst.

Die Verbindung der kommunalen Handlungsebenen spiegelt sich in der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsebene und den weisungsbefugten politischen Gremien wider. Erstgenannte Ebene gliedert sich unter der Gesamtführung des Stadtoberhauptes in drei differente Dezernate, von denen das erste vom Bürgermeister selbst geleitet wird. Daneben bestehen zwei weitere Dezernate, die jeweilig unter der Leitung von Beigeordneten stehen. Die untergliederte Aufbaustruktur der Verwaltung wird durch § 14 der Coesfelder Hauptsatzung vordefiniert, in der die Zahl der Beigeordneten auf eben diese zwei festbestimmt ist.

Die Dezernate sind wiederum in unterschiedliche Fachämter aufgeteilt, von denen nur wenige einen nennenswerten inhaltlichen Anteil an der Fortgestaltung des Konversionsprozesses einnehmen. Konkret sind dies die Ämter von ‚Planung, Bauordnung, Verkehr‘ sowie von ‚Bauen und Umwelt‘. Beide Fachbereiche sind dem Dezernat II unter Leitung des ersten Beigeordneten zugeschrieben. (vgl. Website Coesfeld 9)

Neben die rechtlich vorbestimmten Teilakteure der Gremien und Verwaltungsbereiche treten im Konversionsprozess der Stadt Coesfeld weiterhin spezifische Akteure auf, die die Fallstudie gegenüber vergleichbaren Kommunen unterscheidet. Gemäß den Aussagen des befragten Experten wurde zunächst eine stadtinterne Arbeitsgruppe zur Konversion gegründet, die aus Vertretern der unterschiedlichen betroffenen Ämter bestand und ihr gemeinsames Vorgehen anhand konkret zu beratender Problemstellungen abstimmen konnte. (vgl. Experteninterview Schmitz Frage 9) Daraus hervor geht für die weitere Analyse eine interne Gemeinschaft, der auf Basis ihrer internen Gleichstellung ein hohes Maß an kollektivem Problemlösungspotenzial inhärent ist.

Tab. 7: Akteurrelevanter Dezernatsverteilungsplan Stadt Coesfeld

Verwaltungsvorstand Bürgermeister Herr Heinz Öhmann (CDU)			
Dezernat I	Dezernat II		Stadtentwicklungsgesellschaft
Finanzen und Wirtschaftsförderung	Fachbereich Planung, Bauordnung, Verkehr	Fachbereich Bauen und Umwelt	

Quelle: Eigene Darstellung nach Website Coesfeld 9 und Website SEG

Während die obige Arbeitsgruppe allein für den Zeitraum der konversionsvorbereitenden Schritte temporär zusammengestellt und nach Abschluss der einleitenden Handlungsschritte ebenso wieder aufgelöst wurde, trat für die Schritte der Baureifmachung und weitergehend auch der Vermarktung der stadtinterne Akteur der Stadtentwicklungsgesellschaft in den Gesamtprozess ein. (vgl. ebd.) Die SEG stellt einen eigenständigen städtischen Teilakteur dar, der „im Auftrag der Stadt oder im Auftrag Dritter oder gemeinsam und in Kooperation mit der Stadt und/oder Dritten“ (Website SEG) daran ist, Gewerbe- und Industrieflächen zur Bedienung der bestehenden Nachfrage bereitzustellen. In dieser Funktion agiert sie gleichwohl als Marktteilnehmer in der Konkurrenz um ein limitiertes Flächenangebot. Angesichts der ihr auferlegten Handlungsstrukturen und -kompetenzen unterliegt die Gesellschaft der Führung und Leitung eines Geschäftsführers, der gleichzeitig die Position des ersten Beigeordneten der kommunalen Verwaltung innehat. So besteht eine aufgabenspezifische und gleichwohl direkte personelle Verbindungsstelle zwischen den Teilakteuren der Verwaltung und der stadt-eigenen Entwicklungsgesellschaft. Die Auslagerung erfolgte insbesondere vor dem genannten Hintergrund der Marktteilnahme und der in diesem Zuge erforderlichen Entscheidungsfindung, die innerhalb der Akteurstrukturen der Gesellschaft deutlich schneller und marktadäquater erfolgen kann.

Innerhalb der kommunalen Aufgabenwahrnehmung zur Konversion der Freiherr-vom-Stein-Kaserne untergliedert sich die innerakteurliche Aufgabenverteilung auf eine überschaubare Anzahl qualitativ involvierter Teilakteure. Gleichwohl kommt der Konversion und der übergeordneten Zielstellung einer erfolgreichen Gestaltung des Gesamtprozesses eine sehr hohe Bedeutung zu. Der Gesamtakteur Kommune verfolgt dabei das primäre Ziel der gewerblich-industriellen Entwicklung als hauptaugenmerkliche Nachnutzungsvariante.

Die Konkretisierung der Zielstellung auf Basis einer vorgeschalteten Analyse aufkommender Entwicklungschancen und -restriktionen erfolgt dabei im Zuge einer Potenzialanalyse. Diese nimmt eine prägende Rolle für den weiteren Fortgang ein, da sie zugleich die Basis der weiteren Entwicklung, insbesondere der planungsrechtlichen Entwicklungsschritte, manifestiert.

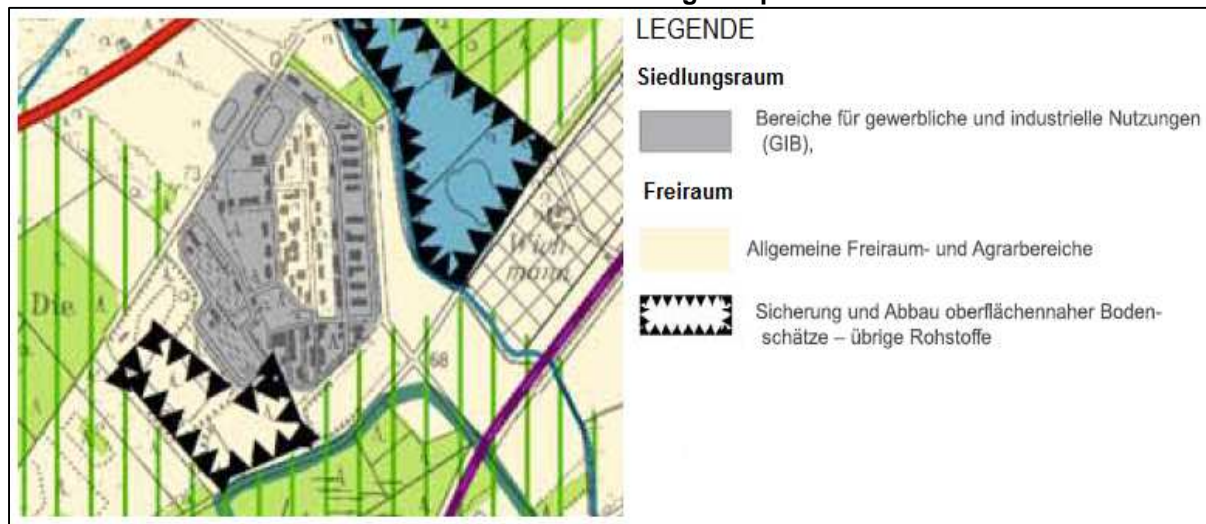
8.2.2 Der Akteur Bezirksregierung Münster

Die Bezirksregierung Münster tritt insbesondere im Zuge des identifizierten dritten Meilensteins in den Konversionsprozess ein. In diesem gilt es, die übergeordneten planerischen Voraussetzungen zur Etablierung einer möglichen zivilen Anschlussnutzung zu schaffen.

Der Bereich der Kasernenliegenschaft unterliegt zum Zeitpunkt des Freizugs den planungsrechtlichen Festlegungen des GEP Münsterland. Zuständig in ihrer Funktion als staatliche Verwaltungsebene ist diesbezüglich die Bezirksregierung Münster. Aus rechtlicher Sicht begründen sich ihre Handlungen aus den Bestimmungen des ROG und des LPIG NRW heraus. Als übergeordnete Handlungsinstanz steht die Bezirksregierung in Fragen der gebietsentwicklerischen Vorgaben und Anpassungsmöglichkeiten in einem engen Austauschverhältnis mit der Stadt Coesfeld. Insbesondere erfolgen die Austausche mit dem zuständigen Dezernat für Regionalentwicklung.

Im Jahr 2016 hat die Landesregierung den dem GEP übergeordneten LEP NRW in neugefasster Überarbeitung beschlossen. Mit dem Inkrafttreten dieses Planwerks waren die insgesamt fünf Bezirksregierungen dazu aufgerufen, die aus dem LEP abzuleitenden Regional- respektive Gebietsentwicklungspläne ebenso in Neufassungen zu aktualisieren. Innerhalb dieses Neuaufstellungsverfahrens tritt nunmehr die seitens der Kommune zur Sicherung ihrer entwicklerischen Vorstellungen erforderliche Beantragung einer Änderung des gültigen GEP vor.

Abb. 40: Das Areal Freiherr-vom-Stein-Kaserne im Regionalplan



Quelle: Website BezReg Münster 4

Im Zuge eines vorgeschalteten Zielabweichungsverfahrens erklärt die Bezirksregierung nach Abschluss der Entscheidungsfindung durch den zuständigen Regionalrat, dass die im Zentrum stehende Änderung der rechtlichen Flächeneigenschaft insofern gestattet wird, als dass sie im Zuge des Prozesses zur Neuaufstellung des Regionalplanes Münster bereits als anvisierter Bereich für gewerbliche und industrielle Ansiedlungen festgelegt wird. Ein formelles Änderungsverfahren wird vor diesem Hintergrund obsolet.

Die determinierten Ziele und Grundsätze des Regionalplanes, bilden die fortlaufende Handlungsmaßgabe der Bezirksregierung Münster. In der vorliegenden Fallstudie agiert sie wiederum situativ im Sinne der effizienten Verbindung der übergeordneten landesplanerischen Entwicklungen in Verbindung mit den bevorstehenden Erfordernissen der regionalplanerischen Anpassung an ebendiese aktualisierten Handlungsvoraussetzungen. Angesichts des eigentlichen Erfordernisses des formellen Änderungsverfahrens zum Regionalplan agiert sie dahingehend abweichend von normativ bestimmten Handlungsmustern. Gleichzeitig verfolgt sie überdies die Zielstellung zur Etablierung einer geeigneten Anschlussnutzung auf einer baulich vorgeprägten Fläche des städtischen Außenbereichs.

8.2.3 Der Akteur des externen Planungsbüros

Die Ankündigung zur Freiwerdung der Freiherr-vom-Stein-Kaserne involviert bereits zu Beginn des Gesamtprozesses der Konversion die beiden Akteure von BImA und Kommune. Beide Akteure agieren aus unterschiedlichen Antrieben heraus mit der überstehenden Zielstellung einer wirtschaftlich tragfähigen Veräußerung der Liegenschaft respektive der geordneten städtebaulichen und stadtentwicklerischen Anschlussnutzung. Angesichts dieser unterschiedlichen Zielstellungen mit der Gemeinsamkeit einer angestrebten Liegenschaftsentwicklung einigen sich die Beteiligten darauf, ein externes Planungsbüro zu beauftragen, um zu prüfen, „ob eine Standortentwicklung auf Basis der vorhandenen Rahmenbedingungen und Nutzungsvorstellungen [...] wirtschaftlich und städtebaulich realisierbar ist“ (Drees & Sommer 2008: 1).

Das als zusätzlicher Akteur involvierte Büro tritt mit ebendieser übergeordneten konsensuellen Zielstellung der Potenzialprüfung in den Prozess ein. Dabei agiert es neutral im Rahmen des ihm zugeteilten Auftrags, ohne selbst eigenständige Zielansprüche an die zivile Anschlussnutzung zu integrieren. Primäres Eigenziel des Büros ist es vielmehr, dem ihm auferlegten Auftrag in angemessener Form durchzuführen und so ein nachvollziehbares und verwertbares Ergebnis herzustellen.

Durch die gesamtheitlichen Zielvorstellungen beider beauftragenden Akteure ist das Planungsbüro daran, die gemachten Vorschläge hinsichtlich ihrer Eignung und weitergehenden Anforderungen zu prüfen und vor dem Hintergrund einer abschließenden Gesamtempfehlung zu bewerten. Das vorgelegte Ergebnis erfährt im weiteren Verlauf eine prägende Bedeutung, da es die Grundlage jedweder weiterer Planungs- und Verhandlungsschritte darstellt. Die konkrete Verwendung der Resultate obliegt wiederum den Auftraggebern in eigenständiger Interaktionsbeziehung.

8.2.4 Der Akteur des privatwirtschaftlichen Unternehmens

An vierter Stelle der wesentlich beteiligten Akteure steht ein ortsansässiges Privatunternehmen. Das Unternehmen agiert als Marktteilnehmer mit der konkreten Zielstellung zur Expansion seiner bisher vorhandenen Betriebsgröße. Angesicht des Erweiterungswillens bei einer

gleichzeitig nicht vorhandenen räumlichen Entwicklungsmöglichkeit erscheint die freigezogene Liegenschaft prädestiniert, um die bestehende Flächennachfrage befrieden zu können.

Mittels einer zweckbezogenen Herbeiführung der Akteurkonstellation von Eigentümerin und Stadt konnte es ihr gelingen, ausreichende Teilflächen des Gesamtareals bereits vor dem eigentlichen Inkrafttreten kommunaler Bauleitplanungen aus den Händen der BlmA zu erwerben. Der Vorgang stellt somit ein Ergebnis konkreter Vorverhandlungen zwischen den drei benannten Akteuren dar, bei dem die überstehenden handlungsleitenden Zielstellungen zu einem gemeinsamen Konsens geführt werden konnten.

Zudem erzeugt die vorgeschaltete Direktveräußerung einer Teilfläche an einen privaten Investor einen wichtigen Präzedenzeffekt für zusätzliche Unternehmen der Nachfrageseite. Die Erfüllung der Einzelzielsetzung des Unternehmens befördert zuletzt auch die anvisierte Zielerreichung von BlmA und Kommune selbst.

8.3 Akteuruntersuchung zur Freiherr-vom-Stein-Kaserne

Basierend auf dem dargelegten Forschungsdesign der Fallstudienarbeit fokussiert sich die akteurtheoretische Untersuchung hier auf die erfolgten Akteurkonstellationen und die aus diesen erwachsenden Folgewirkungen für den weitergehenden Konversionsprozess. Die Untersuchung stützt sich dabei auf die bereits zuvor identifizierten acht Meilensteine des Gesamtprozesses zur Freiherr-vom-Stein-Kaserne und den diesen inhärenten Austauschbeziehungen zwischen den involvierten Akteuren.

Im ersten Meilenstein der tatsächlichen Freiziehung der Kaserne und des damit einhergehenden Übergangs der Liegenschaft in das Eigentum der BlmA kommt dieser der normativen Informationspflicht gegenüber der betroffenen Kommune als Inhaberin der Planungshoheit zu. Aus der reinen Weitergabe der Information erwächst der governanceimmanente Mechanismus des wechselseitigen Austausches, bei dem beide Akteure im Ergebnis über einen gemeinsamen Kenntnisstand über mögliche oder tatsächliche Zielstellungen des Gegenübers verfügen. Weiterhin ergeben sich zunächst keine weiteren konkreten Handlungserfordernisse. Die Informationsvergabe dient demgegenüber primär als Ausgangspunkt für den bevorstehenden Konversionsprozess, bei dem unter anderem auch die Kommune als realer Marktteilnehmerin auftreten wird. Der BlmA kann in diesem Stadium neben der normativen Vorgabe zur Information auch ein existierendes Eigeninteresse als situative Handlungspräferenz zugewiesen werden. Die rechtlich überstehende Veräußerung nach den Gesichtspunkten einer wirtschaftlichen Verwertung wird durch die Herstellung einer zeitnahen Kontaktaufnahme potenziell befördert.

Weitergehend vollzieht sich im zweiten der prozessprägenden Meilensteine eine deutlich prägnantere Austauschbeziehung zwischen unterschiedlichen Akteuren. Konkret handelt es sich dabei um die Eigentümerin der BlmA, die Stadt Coesfeld als nutzungsorientierte Kommune sowie um ein externes Planungsbüro. In der ursprünglichen Konstellation treten die beiden

erstgenannten Akteure in kooperativer Zusammenarbeit auf. Geleitet durch ihre eigenspezifischen Ziele der wirtschaftlich tragfähigen Veräußerung respektive der Einbindung der Liegenschaft in die gesamtstädtische Entwicklung einigen sie sich zunächst darauf, eben jenes Planungsbüro zu integrieren, um eine möglichst konsensorientierte Variante der Anschlussnutzung herauszustellen.

Die BlmA agiert in dieser Konstellation primär als normativer Marktteilnehmer in der Position der anbietenden Seite, wobei die konkrete Bewertung ihrer Fläche noch bevorsteht. Zugleich leitet sich das eingebrachte situationsbezogene Interesse in der Beauftragung des Planungsbüros aus ebendieser angestrebten Bewertung ab. Demgegenüber ist auch die Kommune als Marktteilnehmer einzustufen, agiert in der vorliegenden Konstellation wiederum auf der nachfragenden Seite. Dem eingeleiteten Bewertungsverfahren bemisst sie die Erwartung der konkreten Einschätzung der Wertigkeit des Areals sowie eine belastbare Aussage über die Machbarkeit und damit einhergehend den konkreten Marktwert der Liegenschaft bei. Die Beauftragung stellt eine gemeinsame Handlungskoordination der beiden Akteure dar und umgeht zugleich die Gefahr einer potenziellen Interaktionsblockade, die sich aus den Verhandlungen zur Erzielung eines adäquaten Kaufpreises ergeben könnte.

Das Planungsbüro agiert seinerseits ebenso als Marktteilnehmer, befindet sich jedoch auf der Ebene der Auftragsannahme zur Durchführung einer nachgefragten Dienstleistung. Trotz der zugeschriebenen Handlungsressourcen besteht keine hierarchische Beziehung zwischen den Seiten von Auftragnehmer und Auftraggebern, da der Durchführung der Potenzialanalyse ein weitestgehend neutrales Bewertungsschema zugrunde liegt. Vielmehr ist dem aus dem geführten Experteninterview mit dem Vertreter der Stadt herauszustellenden Tenor nach eine gemeinschaftliche und abstimmungs-basierte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren zu attestieren. (vgl. Experteninterview Schmitz Frage 3f, 20) Diese Form der Zusammenarbeit zum Ausgangspunkt nehmend, erzeugt sie eine handlungsbezogene Gleichberechtigung in der Interaktion der Akteure, die im Ergebnis einen nicht minder hohen Grad der kollektiven Handlungsfähigkeit in der Interdependenzbewältigung schafft. Aus der gemeinsamen Interaktionsform der Abstimmung geht ferner das Ergebnis der Potenzialanalyse hervor, welches die ursprünglich im jeweiligen Eigeninteresse verfolgten Ziele und Erwartungen von Kommune und BlmA erfüllt und als Handlungsgrundlage für die weitergehenden Handlungsschritte im Konversionsprozess herangezogen wird.

In der theoretischen Beschreibung der dem dritten Meilenstein inhärenten Akteurkonstellation der Kommune und der hierarchisch übergeordneten Bezirksregierung kommt diesem zunächst eine eindeutige Interaktionsstruktur der Über- respektive Unterordnung als Ausprägung dominanter Verhandlungsweisen zu. Die zuständige Bezirksregierung als Gesamakteur steht in der Position des Regionalplanungsträgers und folglich in der Entscheidungsbefugnis über die Bescheidung des vorgelegten Antrags zur Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens von den Festlegungen des GEP. Die ihr zugeschriebenen institutionellen Handlungsdeterminanten aus der Gesetzeslage und den Festlegungen des konkreten GEP begründet die ihr zugeschriebene hierarchische Steuerungsposition.

In die konkrete Interaktion mit der Stadt Coesfeld treten jedoch zusätzliche externe Einflussfaktoren in Form des neu beschlossenen LEP NRW ein. Ebendiese Komponente verpflichtet die Behörde zur Neufassung ihrer zentralen normativen Handlungsressource des Regionalplanes. Vor diesem Hintergrund weicht sie von der ihr theoretisch zugeschriebenen Rollenerwartung ab und öffnet sich der individuellen Orientierung einer kooperativ abgestimmten Vorgehensweise. So greift sie auf die ihr im Zuge der behördlichen Ermessensauslegung zugestandenen Handlungsfreiheiten zurück und verzichtet auf die Durchführung eines ursprünglich erforderlichen Verfahrens zur notwendigen GEP-Änderung.

Resümierend weicht sie im konkreten Fall von der ihr zugeschriebenen Handlungsform der hierarchischen Steuerung ab, um in der Nutzung vorhandener Handlungsspielräume in kooperativer Abstimmung mit der Kommune ein konkret-individuelles Ergebnis erzielen zu können.

Die Aushandlung der Konversionsvereinbarung zwischen der BlmA und der Kommune stellt den vierten prozessprägenden Entwicklungsschritt dar. Dem Abschluss der Vereinbarung kommt eine hohe Bedeutung zu, da die Inhalte als fortlaufender institutioneller Rahmen in der Interaktion zwischen Eigentümerin und Kommune darstellen. Inhaltlich repräsentiert die Vereinbarung einen wechselseitig abgestimmten Konsens über die Determinierung grundsätzlicher Entwicklungsziele der Konversion sowie inhaltliche Abstimmungen über die erforderliche Finanzierung.

Neben der Absicherung des weitergehenden kooperativen Umgangs in der Verfolgung der spezifischen Zielstellungen von BlmA und Kommune führt letztgenannte auch parallel die Bauleitplanverfahren durch. Hierzu erarbeitet die kommunale Verwaltung konkrete Beschlussvorlagen für die Einleitung von Änderungsverfahren des FNP sowie der Aufstellung von zunächst einem Bebauungsplan. Dieser wird im weiteren Verfahren bekanntermaßen durch vier weitere Satzungsteile ergänzt. Die politische Ebene ist zu diesem Zeitpunkt bereits durch unterschiedliche inhaltliche Berührungspunkte in die Herausforderung der Konversion involviert worden und weiß so um die Erfordernis der planungsrechtlichen Verfahren als Sicherungsinstrument der kommunalen Zielstellung.

In der innerakteurlichen Handlungsbeziehung zwischen den Ebenen der Verwaltung und den politischen Gremien ergibt sich das hierarchische Verhältnis zueinander aus der der politischen Ebene zugewiesenen Entscheidungshoheit. Gleichwohl agieren die beiden Ebenen nicht in völliger Separation voneinander, sondern sind mindestens durch die personelle Verbindung des Bürgermeisters miteinander verbunden und befinden sich demzufolge in einem fortlaufenden Abstimmungsprozess.

Vor dem Hintergrund der voranstehenden Entwicklungen der Freiherr-vom-Stein-Kaserne wird das weitere bauleitplanerische Vorgehen durch die polyarchisch einstimmige Beschlussfassung auch politisch abgesichert.

Insgesamt agiert die Kommune in diesem Schritt als einheitlicher Akteur, der über die normative Einleitung bauleitplanerischer Verfahren die ihr zugeschriebenen Handlungsressourcen nutzt, um die Erreichung ihrer Konversionsziele zu forcieren.

Der sechste prägende Entwicklungsschritt herangezogen, weil nunmehr auch der Akteur der Öffentlichkeit erstmals aktiv in den Konversionsprozess integriert wird. Konkret handelt es sich in diesem Fall um die Durchführung einer Informationsveranstaltung als Bestandteil der rechtlich vorgeschriebenen Beteiligung nach den Vorgaben des BauGB. Die Informationsveranstaltung repräsentiert die Möglichkeit zur Schaffung einer Austauschbeziehung zwischen den hoheitlichen kommunalen Planungsträgern und der maßgeblich durch private Eigeninteressen geleiteten Öffentlichkeit. Die Erweiterung der Beteiligung über das normative Mindestmaß hinaus wird seitens der Kommune als nicht erforderlich angesehen, da die grundsätzliche Entwicklungsabsicht bereits über die zugrundeliegende Potenzialanalyse als abgesichert gilt. (vgl. ebd. 15) Die potenzielle Einbringung alternativer Entwicklungsabsichten ist angesichts dieser vorliegenden Grundanalyse entbehrlich.

Der befragte Experte betont weitergehend, dass vor dem Hintergrund der anvisierten Nutzung und der damit angesprochenen Zielgruppe seitens der Öffentlichkeit „nahezu kein Interesse an einer Beteiligung über die formelle Ebene hinaus“ (ebd.) besteht. Die zivile Öffentlichkeit formuliert in diesem Zusammenhang somit keine Eigeninteressen, die eine konkrete Anpassung der Planung als Ergebnis wechselseitiger Abstimmungsprozesse erforderlich macht. Ausgehend von der dargelegten Interaktionsbeziehung zwischen Kommune und Öffentlichkeit bezieht der hiesige Meilenstein seine Bedeutung allein aus der Integration der Zivilgesellschaft in den Prozess. Das aus dieser Konstellation hervorgehende Teilergebnis nimmt jedoch keinen merklichen Einfluss auf den Fortgang der Konversion.

Der vorletzte Meilenstein stellt einen besonderen Entwicklungsschritt in der Gesamtkonversion dar. Im Verlauf des eingeleiteten Bauleitplanverfahrens tritt ein ortsansässiges Unternehmen an die Kommune heran, um bereits vor Inkrafttreten des Bebauungsplanes und des anvisierten Liegenschaftskaufs der Kommune einen Teilbereich zu erwerben, der als Erweiterungsfläche seines gewerblichen Betriebs dienen soll. Angesichts des konkreten Kaufinteresses agiert der Unternehmer als direkter Marktteilnehmer und konkurriert in dieser Position zunächst mit der Stadt Coesfeld um den Erwerb der Teilliegenschaft.

Der investorbestimmten Nutzungsorientierung stehen in der fortlaufenden Interaktion zunächst unterschiedliche Aspekte entgegen. Zum einen verfügt die BImA im Grundsatz über die mögliche Handlungsfreiheit des Direktverkaufs. Zugleich ist diese Option jedoch durch die zuvor geschlossene Vereinbarung mit der Stadt Coesfeld nicht verfügbar. So wird deutlich, dass die Konversionsvereinbarung die Macht inhäriert, ursprüngliche Ressourcen und Freiheiten eines Akteurs regulierend vorzubestimmen und so eine normabweichende Handlungsorientierung zu erzeugen. Zum anderen verfügt die Kommune als Nicht-Eigentümerin der Fläche sowie ohne eine verbindliche planungsrechtliche Grundlage nicht über erforderliche Handlungsoptionen, die eine Ansiedlung des Betriebs ermöglichen können.

Innerhalb der hier erzeugten Akteurkonstellation verfügen sämtliche involvierten Akteure über eigenständige Konversions- respektive Nutzungsinteressen, die normbasiert oder aus unternehmerischen Intentionen heraus begründet sind.

In der erfolgenden Interaktion, die insbesondere über die Formen der wechselseitigen Verhandlung und Abstimmung determiniert ist, gelingt es, ein im Gesamtergebnis für die drei Parteien zufriedenstellendes Ergebnis zu erzielen. Im Besonderen sind es die Akteure von BlmA und Kommune, die eine gemeinsame Lösung finden, um die vorliegende Anfrage zu befrieden. Letztgenannte geht mit der Absicht der gewerblichen Ansiedlung konform und widerspricht insoweit nicht der durch sie beabsichtigten zivilen Anschlussnutzung. Vielmehr noch unterstützt das Ansinnen des Investors die nutzungsbezogenen Interessen der Stadt. Die BlmA als verkaufsbereite Eigentümerin ist durch die Zustimmung der Kommune auch vor dem Hintergrund der vereinbarungsimmanenten Handlungsrestriktion dazu befähigt, den Verkauf der Fläche an das Unternehmen zu vollziehen. Der Direktverkauf erfüllt die konkreten Interessen der Bundesanstalt, die in der Preisgestaltung nunmehr losgelöst agieren und als marktbezogener Anbieter einen ihren handlungsleitenden Vorschriften entsprechenden Kaufpreis definieren kann.

Im Zentrum des letzten prägenden Entwicklungsschrittes steht die Veräußerung der Liegenschaft an die kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft. Der Verkauf ist Ergebnis einer zweistufigen Interdependenzbewältigung, die im ersten Schritt durch den Beschluss des obersten politischen Gremiums der Stadt geprägt ist. Mittels der Beschlussfassung wurde die Legitimation der SEG zum Kauf der Liegenschaft im Namen der Stadt hergestellt.

Der Abschluss des Kaufvertrages und die Festlegung des fälligen Preises erfolgten in internen und nicht für die Recherche zugänglichen Verhandlungen. Grundsätzlich basiert insbesondere die letztgenannte Kaufpreisfindung aber auf der Grundlage einer Ermittlung, die sich auf die in der Potenzialanalyse getroffenen Aussagen und durch die zu diesem Zeitpunkt bereits als Satzung gefassten, aber noch nicht in Kraft getretenen Bauleitpläne beruft.

Beide beteiligte Akteure agieren innerhalb der Verhandlungen auf Basis der ihnen zugeschriebenen Handlungsfreiheiten, die im Ergebnis die Erzielung eines adäquaten Kaufpreises darstellt. Die konkreten akteurspezifischen Präferenzen der Erzielung eines wirtschaftlich darstellbaren Erlöses auf Seiten der BlmA und einer der anvisierten Wirtschaftlichkeit des Gewerbeparks entsprechenden Nutzungsetablierung für die Stadtentwicklung wurden im Gesamtergebnis bedient.

Die Festlegung des Kaufpreises unterliegt wiederum der Interaktion wechselseitiger Verhandlungen und Abstimmungsprozesse, wobei beide Verhandlungsparteien vor dem Hintergrund der zu diesem Zeitpunkt bereits erfolgenden zahlreichen Interaktionen nicht die Option eines Ausstiegs aus dieser Interaktionsform in Erwägung ziehen .

8.4 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Coesfelder Konversion

Der langjährige Konversionsprozess zur Freiherr-vom-Stein-Kaserne wurde vorliegend erörtert und anhand prägender Entwicklungsschritte untersucht. Inhaltlicher Schwerpunkt der Analyse waren insbesondere die in den Meilensteinen auftretenden Akteure sowie die entstehenden Konstellationen mitsamt ihren interaktionsbedingten Ergebnissen.

Insgesamt wurde dargelegt, dass der Konversionsprozess in Coesfeld einer stringenten Durchführung unterliegt, welche unter anderem darin zum Ausdruck kommt, dass zwischen

der tatsächlichen Freiziehung der Liegenschaft und dem ersten Satzungsbeschluss zur bauplanungsrechtlichen Entwicklung etwas weniger als zwei Jahre liegen. Ergänzend kommt hinzu, dass bereits während der eigentlichen planungsrechtlichen Entwicklungsphase eine erste Teilflächenentwicklung durch einen ortsansässigen Gewerbetreibenden erfolgte. Konkrete Interessenten für die Entwicklung der weiteren Teilflächen liegen der Kommune zum Zeitpunkt der Recherche bereits vor. Die Gestaltung des Gesamtprozesses Konversion kann aus Sicht der Stadt Coesfeld daher als Erfolg gewertet werden.

Die konkrete Zusammenfassung der akteurtheoretischen Untersuchung der ersten Fallstudie dient der Herausstellung der eingenommenen Rollen einzelner Akteure, um anhand dieser differenzierten Darstellung die im weiteren Verlauf erforderliche Beantwortung der überstehenden Untersuchungs- und Forschungsfragen gewährleisten zu können. Ebenfalls im Fokus stehen dabei die Aspekte, wie dieselben Akteure unter den Prämissen der gleichbleibenden handlungspräferierten Rahmenbedingungen in Konstellationen mit unterschiedlichen weiteren Involvierten agieren.

Beginnend mit der Kommune ist hier die Rede vom zentralen Akteur des Entwicklungsprozesses. Bereits aus den angeführten Meilensteinen wird ihr die obliegende Rolle der zentralen Handlungsinstanz zuteil, da sie respektive eine ihrer teildifferenzierten Handlungsebenen in jeden der acht Handlungsschritte involviert ist. Inhaltlich agiert sie von Beginn an als einheitlicher Akteur mit der überliegenden Zielstellung zur Entwicklung eines Gewerbe- und Industriegebietes, um über dieses zunächst die bestehende Nachfragesituation befriedigen zu können und den planerischen Handlungsdoktrinen der Revitalisierung bereits baulich vorgeprägter Areale gegenüber bestehenden unbelasteten Naturräumen nachzukommen.

Die direkte Betroffenheit der Kommune durch den Abzug der militärischen Truppen erfordert gleichwohl eine zielgerichtete Handlungsweise, die als planerische Reaktion auf die neu entstehende Herausforderung der Flächenfreierdung gilt. Angesichts dieses Erfordernisses agieren die internen Handlungsebenen von Verwaltung und Politik von Beginn an in kooperativer Weise, um mittels einer effizienten Prozessgestaltung eine zeitnahe und zielkonforme Anschlussnutzung etablieren zu können.

Dem Akteur Kommune steht in der Konversion der Freiherr-vom-Stein-Kaserne eine beschränkte Handlungsfreiheit nach, da sie zwar über die grundsätzliche Planungshoheit des in ihrem Gebiet befindlichen Areals verfügt, die Eigentumsrechte hingegen in Händen der BImA liegen. Insofern ist auch das ihr zukommende Eigeninteresse der planungsrechtlichen Sicherung eines anvisierten Gewerbeparks von der Zustimmung hinzuziehender Akteure abhängig. So ergibt sich schon aus der akteurzentrierten Darstellung der Kommune heraus die Anforderung der weitergehenden abstimmungs- und verhandlungsbestimmten Interdependenzbewältigung.

Die kommunal involvierten Interaktionen sind sodann zwischen internen und externen Konstellationen zu differenzieren. Dabei ist die interne Handlungsebene durch die stadt-eigene Entwicklungsgesellschaft und späteren Käufer der Liegenschaft zu ergänzen. Der Gesamtakteur agiert im Weiteren über ganz unterschiedliche Governance-Formen als Handlungsstruktur der

Interdependenzbewältigung. Zum einen steht der Kommune die Marktteilnahme in unterschiedlichen Ausprägungen nahe. Hier ist sie auf Seiten des Anbieters tätig, indem sie, gemeinsam mit der BlmA, den Auftrag zur Erarbeitung einer Potenzialanalyse vergibt. Im weiteren Verlauf wechselt die Handlungsintention zugunsten der Teilnahme an der nachfragenden Seite des Marktes, um die Liegenschaft erwerben zu können. Die Teilnahme auf der Nachfrageseite erfolgt in einem beschränkt zugänglichen Markt, da der Stadt über das ihr zugesprochene Vorkaufsrecht ein konkreter Handlungsvorteil gegenüber potenziell konkurrierenden Teilnehmern zukommt.

Der Wechsel der marktspezifischen Handlungsposition bringt ebenso eine Veränderung in den mit jeder Position einhergehenden Zielprämissen mit sich. Beide Rollen werden ihrerseits jedoch im Sinne der überstehenden Gesamtzielstellung zum Konversionsprozess als handlungsleitende Akteurprämissen ausgefüllt.

Ergänzend zur Form der beidseitigen Marktteilnahme erzielt die Kommune ihre angestrebten Interaktionsergebnisse über die insbesondere der politischen Handlungsebene inhärenten Form der Polyarchie. Die kommunalseitig kollektive Handlungsfähigkeit ist durch eine normativ erforderliche Herstellung politischer Mehrheitsbeschlüsse zusicherungsbedürftig. Die abstimmungsbezogenen Mehrheitsverhältnisse zu den im Zuge des Konversionsprozesses erforderlichen Beschlüssen erfolgen in den Gremien der Stadt Coesfeld zu großen Teilen eindeutig. Eine solche grundlegende Befürwortung betont die klare Zielstellung als Ausdruck des kommunalen Eigeninteresses an den Prozess sowie die erfolgte inhaltliche Vorarbeit der hierfür zuständigen Verwaltungsebene.

Gegenüber der Öffentlichkeit übt die Kommune hingegen eine planungshoheitliche Hierarchie aus, in dem die ihrerseits vordefinierte Zielstellung zur Anschlussnutzung ohne eine potenziell mögliche informelle Einbindung der Öffentlichkeit erfolgt. Letztgenannte wird allein im Zuge der formal determinierten Beteiligungsschritte in den Prozess integriert.

In der Position der Eigentümerin kommt der BlmA zumindest in der theoretischen Erörterung die Position der hierarchischen Letztentscheidungskompetenz zu. In der praktischen Prozessgestaltung agiert sie aus den Verhandlungen zu einer wirtschaftlich angemessenen Anschlussnutzung jedoch als kooperativer Akteur, der in gemeinsamer Konstellation mit der Kommune insbesondere durch die Interaktionsformen der Abstimmung und weitergehenden Verhandlung geprägt ist.

Die Konstellation der Akteure von BlmA und Kommune erfolgt innerhalb von fünf Meilensteinen, wobei die zu Beginn zum Tragen kommende Information über den tatsächlichen Truppenabzug allein eine solche normbedingte Kenntnisgabe darstellt. Weitergehend erfolgen die Interaktionen vornehmlich über die Form des Marktes, bei dem die BlmA die komplementäre Seite des Anbieters einnimmt. Als marktteilnehmende Institution agiert sie unter den ihr zugeschriebenen Handlungsbestimmungen zur wirtschaftlich tragfähigen Veräußerung der Liegenschaft. Diese übergeordnete Zielstellung bedingt ebenso die finanzielle Beteiligung an der Herleitung der grundlegenden Potenzialanalyse.

Die weiteren Interdependenzen der Konversionsvereinbarung und abschließend auch der realen Veräußerung an die kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft, beruhen insbesondere auf eigeninteressebasierten Verhandlungen und Abstimmungsprozessen mit der Stadt. Im Ergebnis konnte sie ihre an die Konversion gerichtete Handlungsabsicht umsetzen.

Ein dritter Akteur, der einen erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des Coesfelder Konversionsprozesses hat, ist die Bezirksregierung Münster. Diese ist als obere Verwaltungsbehörde in die Planungen involviert, weil letztgenannte den Festlegungen des GEP entgegenstehen. In der konkreten Akteurkonstellation zum Umgang mit dem kommunalseitig eingereichten Antrag auf Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens verfügt die Bezirksregierung zunächst über die ihr grundlegend zugeschriebene Handlungsressource der hierarchischen Entscheidungsgewalt. Gleichwohl agiert sie vor dem Hintergrund der laufenden Entwicklung zur Liegenschaft in Verbindung mit dem Neuaufstellungsprozess ihrer normativen Handlungsgrundlage des Regionalplanes abstimmungs- und zugleich kooperationsbereit gegenüber der betroffenen Stadt.

Das Verhältnis von Kommune und Bezirksregierung erscheint in der vorliegenden Fallstudie durch eine gemeinschaftlich geprägte Form der Interdependenzbewältigung charakterisiert. Die Kommune ist in ihrer weiteren Entwicklungsplanung von der Entscheidung der Bezirksregierung abhängig. Parallel ist es jedoch auch an der Bezirksregierung, zwischen einem langwierigen Verwaltungsverfahren zur Änderung des GEP und der Integration einer bevorstehenden Anpassung zu entscheiden. Der entscheidungsbefugte Regionalrat präferiert in seiner polyarchischen Ergebnisfindung wiederum letztgenannte Variante und betont damit ebenso die kooperativ geprägte Interdependenzbewältigung zur Austauschbeziehung mit der Stadt.

Zuletzt handelt es sich mit dem auftretenden Investor um einen konkreten Akteur des Marktes, der aus seinem handlungsspezifischen Eigeninteresse dazu gewillt ist, einen Teil der freigezogenen Liegenschaft für die Erweiterung seiner bestehenden Firma zu nutzen. In diesem Zusammentreffen kommen die staatlichen Akteure von BImA und Kommune ebenfalls hinzu. Erstgenannte verfügt zum Zeitpunkt der Interaktion weiterhin über das Flächeneigentum, während die konkrete entwicklerische Planungshoheit auf Seiten der Stadt liegt. Aus der vorliegenden Konstellation geht die konsensgeprüfte Lösung hervor, dass die Stadt dem Anliegen des ortsansässigen Unternehmens zustimmt. Die kooperative Auslegung begründet sich vornehmlich mit der dem Entwicklungsinteresse der Stadt konformen Zielsetzung des Investors und dem bereits fortgeschrittenen Planungsstand der bauleitplanerischen Nutzungssicherung. Die BImA stimmt dem Vorhaben ebenfalls zu, da es den bundeseigenen Interessen zur Vermarktung und den aus ihren handlungsbegründeten Bedingungen ausgehenden Prämissen entspricht. Insgesamt erzeugt die Abstimmung der drei Parteien eine lösungsbezogene Handlungsfähigkeit, die im Ergebnis sämtlichen Zielen der beteiligten Akteure gleichsteht.

9. Fallstudie Gütersloh

Die ostwestfälische Kommune Gütersloh stellt die zweite Fallstudie dieser Arbeit dar. Sie liegt im Nordosten des Bundeslandes NRW im Regierungsbezirk Detmold. (vgl. Website BezReg Detmold 1) Mit seinen derzeit knapp 98.500 Einwohnern zählt sie eindeutig zu den großen Mittelstädten. (vgl. Website Wegweiser Kommune Gütersloh) Gleichzeitig beheimatet sie den Verwaltungssitz des gleichnamigen Kreises. (vgl. Website Kreis Gütersloh)

Aus geographischer Sicht grenzt die Stadt im Norden an die kreisfreie Großstadt Bielefeld. In einer Entfernung von knapp 45 km in südöstliche Richtung befindet sich darüber hinaus die Großstadt Paderborn. Verkehrlich ist Gütersloh an die Bundesstraßen 61 und 513 angebunden. Erstgenannte verläuft von Nordwesten her auf die B 61. Diese ist eine wichtige Verbindung von Südwesten in Richtung Nordosten durch das Stadtgebiet und gilt gleichzeitig als Umgehungsstraße des zentralen Stadtkerns. Zusätzlich verläuft ganz im Süden auch die BAB 2 als elementare Verbindung zwischen dem westlichen Ruhgebiet und der weiteren Region Ostwestfalens. Hinzu kommt die zentrale Lage des Hauptbahnhofs, der an Regional- und Fernverkehr der Deutschen Bahn angebunden ist. (vgl. Website Gütersloh Maps)

Gütersloh erstreckt sich auf einer Fläche von rund 112 km² und ist seit der kommunalen Neugliederung 1970 administrativ in neun Stadtteile untergliedert. Die Stadt Gütersloh bildet dabei nicht allein den geographischen Mittelpunkt, sondern stellt auch stadträumlich das Zentrum der Gesamtstadt dar. Neben dem urbanen Zentrum sind viele Stadtteile vor allem dörflich geprägt. (vgl. Website Gütersloh 1)

Ausgehend von den Indikatoren zur Bevölkerungsentwicklung als wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen einer wachsenden und schrumpfenden Stadt sind diese nachfolgend anzuwenden, um die Stadt diesbezüglich zu kategorisieren. Grundsätzlich weist der Wegweiser Kommune der *Bertelsmann Stiftung* bereits eingangs daraufhin, dass es sich tatsächlich um eine wachsende Mittelstadt handelt. Die prognostizierte Zunahme der Bevölkerungszahl bis 2030 wird derzeit mit 2,3% beziffert. (vgl. Website Wegweiser Kommune Gütersloh) Ausgehend von einer bis dato ohnehin hohen Einwohnerzahl befindet sich die Stadt demnach bereits an der Schwelle zur Großstadt, da die Entwicklung der Einwohnerzahl um die genannte Zuwachsrate eine Zunahme von 2.265 Einwohner darstellt.

Wurden neben der absoluten Bevölkerungszahl von 98.466 zum Stichtag 31.12.2016 und dem prognostizierten Wert von 2,3% Zunahme bis 2030 bereits die ersten beiden Indikatoren zur Bevölkerungsentwicklung angewandt, konzentriert sich die folgende Betrachtung auf die weiteren Teilaspekte der Entwicklung. Gemäß des *Demographieberichts* weist die Stadt Gütersloh zum genannten Stichtag eine Geburtenziffer von 10,0 pro 1.000 Einwohner auf. Demgegenüber beläuft sich die Zahl der Sterbefälle auf 10,5 pro 1.000 Einwohner und erzeugt so nur ein marginales negatives natürliches Bevölkerungssaldo. (vgl. ebd.: 4)

Mit Blick auf die Wanderungsbewegungen als zweiten Indikator der Bevölkerungsentwicklung bewegt sich die Zahl der Zuzüge pro 1.000 Einwohner zum Stichtag um den Wert 62,9. Die dem entgegen zu haltenden Fortzüge pro 1.000 Einwohner liegen dagegen nur bei 53,7. Hier ergibt sich ergo ein deutliches positives Wanderungssaldo von 9,2 pro 1.000 Einwohner. Dieses ist ohne weiteres in der Lage den zuvor leicht negativen Wert des natürlichen Bevölkerungssaldos umzukehren und eine wachsende Einwohnerzahl zu erzeugen. (vgl. ebd.)

Der Wanderungssaldo pro 1.000 Einwohner wird sich der Prognose nach ebenfalls an die zukünftigen Entwicklungen anpassen. So wird der Summe der Zuzüge eine Abnahme um 19,9 pro 1.000 Einwohner auf 43 prognostiziert. Gleichzeitig nimmt zwar auch die Zahl der Fortzüge pro 1.000 Einwohner auf 41,2 ab, der im Ergebnis verbleibende positive Wanderungssaldo reduziert sich dagegen um insgesamt 7,4 auf 1,8 in 2030.

Die Altersstruktur der Gütersloher Bevölkerung weist ein Durchschnittsalter von 43,3 Jahren auf. Während der Anteil der unter 18-Jährigen bei immerhin 17,7% liegt, nimmt die Zahl der ab 80-Jährigen nur einen kleinen Wert von 5,8% ein. (vgl. ebd.: 4) Bezogen auf die Berechnung für 2030 erhöht sich das durchschnittliche Alter der Bewohner auf 45,7 Jahre. Diese Änderung wird durch die Veränderung des Anteils der unter 18-Jährigen fortgesetzt. Hier reduziert sich der Wert um nur 0,7 Prozentpunkte auf 17%. Der relative Wert der ab 80-Jährigen erhöht sich dagegen auf etwa 7,4% in 2030. (vgl. ebd.: 4, 8) So unterliegt die Stadt Gütersloh in der Zunahme des Durchschnittsalters ebenso dem demographischen Wandel, die Ausmaße und der daraus hervorgehende Grad der Betroffenheit erscheinen jedoch vergleichsweise gering.

Ausgehend von den Erkenntnissen zur Bevölkerungsentwicklung in Gütersloh ist der Fokus ferner auf die aktuelle Situation des städtischen Wohnungsmarkts zu legen. Hierzu ist der *Wohnungsmarktbericht NRW* von 2017, erstellt durch die *NRW.Bank*, als wichtige Quelle heranzuziehen. Hinzu kommt für Gütersloh als Stadt in der Region Ostwestfalen auch der *Regionale Wohnungsmarktbericht für OWL* aus 2017.

Zunächst ist zu vermerken, dass der Baulandpreis für EFH im Zeitraum zwischen 2013 und 2016 um rund 10% angestiegen ist und sich nunmehr im Bereich zwischen 201€/m² und 250€/m² befindet. Verglichen mit dem NRW-weiten Durchschnitt von 163€/m² liegt die Stadt Gütersloh leicht darüber. (vgl. NRW.Bank 2017: 47; siehe Anhang Abb. D 8-I und D 8-II) Ein weiterer Indikator ist die Differenz zwischen der tatsächlichen Neubautätigkeit und dem realen Bedarf der Stadt. So weist der Kreis Gütersloh für die Zeitspanne zwischen 2016 und 2020 nach derzeitigem Stand ein Defizit von 100 bis 500 fehlenden Wohnungen pro Jahr auf. Dabei beziehen sich die Werte auf ein Entwicklungsszenario, in dem der Eintritt von Flüchtlingen auf den Wohnungsmarkt noch nicht einbezogen wurde. Für diesen Fall des zusätzlichen Auftritts von Nachfragenden steht dem Kreis ein prognostiziertes Defizit von 1.000 bis 2.000 fehlenden Wohnungen bevor. (vgl. ebd.: 57; siehe Anhang Abb. D 8-III und D 8-IV) Angesichts dieses Defizits ist auch der Stadt eine je nach Szenarioeintritt mehr als angespannte Situation des Wohnungsmarktes zu attestieren.

Ergänzt werden die Angaben durch die Besonderheit, dass Gütersloh eine der wenigen Kommunen in NRW ist, in denen die mittlere Wohnflächeninanspruchnahme leicht zurückgegangen ist. (vgl. ebd.: 26; siehe Anhang Abb. D 8-V) Auch liegt der Anteil der preisgebundenen Mietwohnungen (am Geschosswohnungsbestand 2015) mit mehr als 10% über dem NRW-weiten Durchschnitt von 9,9%. (vgl. Stadt Bielefeld et al. 2017: 12; siehe Anhang Abb. D 9-I) In diesem Sektor ist die Stadt gut aufgestellt, wenngleich eine Erhöhung dieses Anteils in Anbetracht des prognostizierten Defizits an Wohnungen ebenfalls einzubeziehen ist.

Bei der Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung ist der Zugriff auf Daten unterschiedlicher Stichtage möglich. Auf diesem Wege kann eine Entwicklung deklariert werden, die Aufschluss über die Einordnung der derzeitigen Situation gibt. Das *IT.NRW* beziffert seinerseits die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der Stadt Gütersloh mit Stichtag des 30.06.2015 auf insgesamt 52.686. Diese teilen sich in einen 32%-igen Anteil im produzierenden Gewerbe sowie einen 67%-igen Anteil im Bereich Dienstleistungen auf. (vgl. IT.NRW 2017b: 15)

Anhand der Wirtschaftsdaten der Stadt Gütersloh selbst, die sich ihrerseits auf den Stichtag 30.06.2017 beziehen, kann nunmehr eine Entwicklungstendenz aufgezeigt werden. So hat sich die Summe der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um knapp 8% auf 57.538 erhöht. Die Untergliederung nach Wirtschaftszweigen ergibt hingegen keine Veränderung gegenüber den aufgezeigten Daten. (vgl. Website Gütersloh 2)

Insgesamt handelt es sich um einen klar ersichtlichen Anstieg der Beschäftigtenzahl, wodurch von einem Anstieg der kommunalen Wirtschaftskraft auszugehen ist. Unterstützt wird dieses Resümee durch die niedrige Arbeitslosenquote von 4%. Nach Aussagen der Stadt Gütersloh handelt es sich dabei um den niedrigsten Wert seit 1993. (vgl. ebd. 2)

Zusammenfassend bleibt für die Stadt Gütersloh festzuhalten, dass sie nicht allein eine große sondern auch eine wachsende Mittelstadt ist. Aufgrund der prognostizierten positiven Gesamtbevölkerungsentwicklung befindet sie sich bereits an der Schwelle zur Klassifizierung als Großstadt. Gemäß der unterschiedlichen Kategorien der Mittelstädte anhand ihrer Lage und Funktion nach *Werring*⁸² ist Gütersloh zudem als Mittelstadt innerhalb eines Agglomerationsraums einzustufen (vgl. Werring 2016: 36; siehe Anhang Abb. D 9-II). Aufgrund der erörterten sozioökonomischen Rahmenbedingungen steht die Stadt gleichzeitig auch vor klaren Herausforderungen, die sich schon heute vor allem in den Bereichen des Wohnungsmarktes sowie der Stärkung der Konkurrenzfähigkeit als Wirtschaftsstandort abzeichnen.

9.1 Die Konversion der Princess Royal Barracks

Der Konversionsprozess zur Princess Royal Barracks im Stadtgebiet Güterslohs stellt die zweite praxisrelevante Fallstudie dar. Die Stadt Gütersloh ist von der Freizehung von insgesamt zwei militärischen Liegenschaften sowie der darüber hinaus erfolgenden Freiwerdung

⁸² siehe Kapitel 1.1.2 Der Stadttypus ‚Mittelstadt‘ im Untersuchungsraum NRW

zahlreicher Wohneinheiten und sozialen Einrichtungen betroffen (vgl. Website Gütersloh 6). Die Princess Royal Barracks sind ein ehemals durch die britischen Gaststreitkräfte genutzter Flugplatz im Westen der Stadt. In Folge der öffentlichen Absichtserklärung der britischen Regierung, ihre in Deutschland stationierten Truppen im Verlauf der kurz- bis mittelfristigen Zukunft abzuziehen, entsteht auch die absehbare Betroffenheit der Stadt aufgrund ihrer genannten Ansiedlungen. Ausgehend von der 2010 erfolgten Ankündigung und dem für die im Zentrum stehende Fläche des Flugplatzes vorausgesagten Abzug in 2016, besteht für die Kommune eine deutliche zeitliche Spanne zwischen beiden Fixpunkten. (vgl. Stadt Gütersloh 2016: 6) Innerhalb der absehbaren Zeit ist die Stadt daher umso mehr bemüht, diese zugunsten der Vorbereitung zur Etablierung ziviler Anschlussnutzungen zu erfüllen.

Das im Fokus stehende Areal liegt rund 4 km westlich vom eigentlichen Gütersloher Stadtkern entfernt. Das flächenmäßige Ausmaß der Liegenschaft umfasst eine Größe von rund 337,7 ha, wobei marginale Teilbereiche bereits auf dem Stadtgebiet von Harsewinkel respektive Herzebrock-Clarholz liegen. (vgl. ebd.: 6, 8) Die weitergehende Akteurbetrachtung konzentriert sich nachfolgend primär auf die Kommune der Stadt Gütersloh, bezieht sich nutzungsbedingt jedoch auch in untergeordneter Ausprägung auf die beiden genannten Nachbargemeinden. Mit ihrer Größe umfasst die Liegenschaft rund 3% der Gütersloher Stadtgebietsfläche und stellt so in Kombination mit ihrer stadträumlichen Lage eine große Herausforderung der Entwicklung dar. (vgl. IT.NRW 2017b: 3; Experteninterview Schmidt Frage 5)

Abb. 41: Übersichtsplan Princess Royal Barracks



Quelle: Stadt Gütersloh 2016: 36

Weitergehend ist das Areal durch die Bundesstraßen 61 und 513, die BAB 2 sowie die Hauptverkehrsstraße ‚Marienfelder Straße‘ in ausreichendem Maße verkehrlich erschlossen und an die umgebenden kommunalen und regionalen Strukturen angebunden. Auch ein auf dem Areal befindlicher, aber aktuell nicht betriebener Gleisanschluss für die Bedienung des Güter-

verkehrs steht in der weitergehenden Suche einer Nachnutzung im Blickfeld. (vgl. Stadt Gütersloh 2011a: 11; Stadt Gütersloh 2016: 8) Auf der Fläche selbst befinden sich eine 2.250 m lange Start- und Landebahn, die durch nutzungsspezifische Hangars und einer Vielzahl von Mannschaftsunterkünften ergänzt wird. Die flächenmäßige Dimension stammt insbesondere aus den erforderlichen Schutzbereichen, die sich um die Landebahn und ihre Rollfelder ergeben. Weitergehend ist die Fläche durch einen militärischen Schutzzaun von der Umgebung abgetrennt. (vgl. Stadt Gütersloh 2011a: 17; Stadt Gütersloh 2016: 6) Anders als im Bereich der verkehrlichen Infrastruktur befindet sich der Flugplatz durch seine Entfernung zum Stadtzentrum im planungsrechtlichen Außenbereich und damit nicht im direkten siedlungsräumlichen Kontakt mit dem weiteren Siedlungsbereich der Kommune. (vgl. Stadt Gütersloh 2016: 8)

Der Übersichtsplan zum Gesamtareal vermittelt in erster Linie die räumlichen Ausmaße der Liegenschaft insgesamt sowie die auf ihr anzutreffende Verteilung infrastruktureller Einrichtungen, baulicher Anlagen und naturräumlicher Elementen. Der abgegrenzte Bereich ist darüber hinaus heute noch mit einem militärischen Sperrzaun versehen, der den Zugang zum Areal für Außenstehende nicht zulässt. Die Lage im planerischen Außenbereich in Kombination mit ebendieser Trennungswirkung erzeugen im Ergebnis eine stadträumliche Isolation gegenüber umgebenden und übergeordneten städtischen Gesamtstrukturen.

Die auf dem Areal befindlichen Gebäudestrukturen weisen eine nutzungsbedingte Differenz in Art, Größe und baulichem Zustand auf. Im Norden befinden sich zu großen Teilen Unterkunftsgebäude, die partiell durch einige Verwaltungseinrichtungen unterbrochen werden. Im östlichen Teilbereich sind wiederum zusätzliche Unterkunftsgebäude sowie ehemalige Offiziersunterkünfte angesiedelt. Gleichzeitig ist in diesem Teilbereich auch ein verhältnismäßig kleiner Exerzierplatz angelegt. Die südlich des obersten Gebäudebereichs befindlichen Gebäude stellen die Nutzungstypik von Hangars, der Flughafenfeuerwehr, dem Flugtower sowie weiteren flugplatzaffinen Nutzungen dar. Bezogen auf die gesamte Liegenschaft weisen darüber hinaus große Teilbereiche unabhängig von ihrem derzeitigen baulichen Zustand eine denkmalwürdige Ensemblewirkung auf. Gleichwohl steht aktuell keines der Gebäude einzeln oder innerhalb eines potenziellen Ensembles tatsächlich auch unter Denkmalschutz. (vgl. Stadt Gütersloh 2011a: 12; Stadt Gütersloh 2016: 37f)

In planungsrechtlicher Hinsicht definiert der übergeordnete Regionalplan der Bezirksregierung Detmold, Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld Blatt 21, die Liegenschaft als verkehrsinfrastrukturelle Fläche der Zweckbestimmung Flugplatz für den zivilen Luftverkehr und Militärflughafen. (vgl. Website BezReg Detmold 2) Im FNP der Stadt ist das Gesamtareal als Sonderbaufläche mit der Zweckbestimmung Flugplatz dargestellt. Aufgrund der noch nicht erfolgten Einleitung eines Bauleitplanverfahrens ist die Fläche zudem als planungsrechtlicher Außenbereich zu bewerten. (vgl. Website Gütersloh 7)

TK 9: Stammdaten der Princess Royal Barracks

BEM Adam-Kaserne	
Stadt	Gütersloh
Stadtteil	Gütersloh (Bezirk Flughafen)
Lage	4 km westlich des Gütersloher Stadtzentrums
Größe	337,7 ha
Typus	Flugplatz mit zugehörigen Mannschaftsunterkünften und weitreichendem Grünraum
Rückgabestatus	Andauernde Nutzung durch britische Truppen
Eigentümer	BlmA
Planungsrechtliche Situation	Sonderbaufläche mit der Zweckbestimmung Flughafen (FNP)

Angesichts des fortlaufenden Konversionsprozesses, der nicht allein durch die rahmengebenden Entwicklungstendenzen der Kommune, sondern gleichzeitig über die spezifischen Merkmale zur Lage und Nutzungsstruktur geprägt ist, wurde im Zuge der allgemeinen Recherche und Informationsgewinnung ein Experteninterview mit dem Leiter der Stabsstelle Konversion der Stadt Gütersloh⁸³ geführt. Die daraus hervorgehenden Inhalte stellen einen wichtigen Eckpfeiler zur Fallstudienuntersuchung dar.

Die Nutzungsklassifizierung der Fläche als militärisch genutzter Flugplatz stellt im weiteren Verlauf zusätzliche Anforderungen an die Konversion und hier im Besonderen an den rechtlichen Umgang mit der Flughafennutzung sowie der Analyse und Suche einer geeigneten und umsetzbaren zivilen Anschlussnutzung. Der Flugplatz und seine Gebäudebestände wurden zu großen Teilen um 1935 durch die britische Royal Air Force errichtet. Erst 1993 löste die britische Armee die ursprüngliche Nutzergruppe mit der Folge ab, dass, mit Ausnahme von vereinzelt Hubschrauberflügen, zunächst kein militärischer Flugbetrieb mehr von der Liegenschaft ausgeht. Im weiteren Zeitverlauf erfolgte eine zusätzliche, jedoch auch deutlich untergeordnete Nutzung zugunsten ziviler Geschäftsflüge für ortsansässige Unternehmen. Zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Abzugs der britischen Streitkräfte unterlag die Liegenschaft dem Status eines Militärflugplatzes mit zivilfliegerischer Mitbenutzung. (vgl. Stadt Gütersloh 2011b: 14)

Der Konversionsprozess zur Princess Royal Barracks beginnt für die Stadt Gütersloh bereits mit der 2010 erfolgten Ankündigung der britischen Regierung über die mittelfristige Freizeihung sämtlicher noch aktiv genutzter Liegenschaften. Bereits im November 2010 stellen zunächst die in den politischen Gremien der Stadt vertretenen Parteien von SPD und BfGT einen gemeinsamen Antrag zur Einbringung der Thematik des Britenabzugs in die bevorstehende

⁸³ siehe Anhang Experteninterview Schmidt

Ratssitzung⁸⁴. Mit selbem Datum erheben auch die Parteien von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der UWG in einem gemeinsamen Antrag die Beschlussforderung, sich explizit und zeitnah mit den Folgen und den erforderlichen Handlungsschritten der Gesamtkommune auseinander zu setzen. Die eingereichten Anträge werden in die Ratssitzung am 26.11.2010 eingebracht und hier als gemeinsamer Tagesordnungspunkt beraten. Im Rahmen der Plenumsdiskussion liegt die Betonung auf der mit der Freiwerdung einhergehenden Chance, bevor dann der Vorschlag ergeht, die insgesamt acht vorgebrachten Beschlusspunkte aufgrund bereits erfolgter Maßnahmen sowie inhaltlicher Überschneidungen zu drei Punkten zusammenzufassen. Diesem Vorschlag sowie den Maßnahmenpunkten selbst wird abschließend mit einem Abstimmungsergebnis von 52 Ja-Stimmen gegenüber 2 Enthaltungen mehrheitlich zugestimmt. (vgl. Beschlussvorlage Rat 362/2010, 364/2010; Niederschrift Rat 9/2010)

Die drei beschlossenen Maßnahmen zum Umgang mit den bevorstehenden Herausforderungen zielen zunächst auf die Zuweisung der politischen Koordination auf den Hauptausschuss ab. Darüber hinaus ist ein bereits einberufener interdisziplinärer Arbeitskreis nachfragebedingt und zeitgerecht durch jeweilige Mitglieder temporär zu ergänzen, um so die Abdeckung eines möglichst breiten inhaltlichen Spektrums gewährleisten zu können. Ebenso ist die kommunale Öffentlichkeit frühzeitig und umfangreich in die bevorstehenden Abstimmungsprozesse zu integrieren. (vgl. Niederschrift Rat 9/2010)

In seiner Sitzung am 14.03.2011 wird der Hauptausschuss verwaltungsseitig über einen aktualisierten Konversionsberichts darüber in Kenntnis gesetzt, welche aktuellen Entwicklungsstände und weitergehenden Schrittfolgen im Umgang mit den Konversionsflächen bevorstehen. Die Erstellung eines solchen Berichts und die Weitergabe der darin enthaltenen Informationen an die politischen Gremien war Bestandteil der zuvor beschlossenen strukturellen Vorgehensweise. (vgl. Niederschrift Hauptausschuss 9/2011)

Inhaltlich stellt der Konversionsbericht zunächst eine Zusammenstellung der insbesondere rechtlichen Ausgangssituation dar. Da die militärische Flugnutzung bereits Mitte der 1990er Jahre aufgegeben wurde, bestehen zum Zeitpunkt der Informationsweitergabe keine Lärmschutzbereiche auf Basis des FluglärmG. Neben diesen Bestimmungen wäre bei einer Wiederaufnahme von fliegerischen Aktivitäten auch die Einrichtung von sog. Bauschutzbereichen erforderlich, um insbesondere die Höhe von Gebäuden im Bereich der An- und Abflugschneisen zu reglementieren. (vgl. Stadt Gütersloh 2011a: 16)

Der zuvor skizzierte zivile Flugbetrieb wurde im Jahr 2003 eingestellt, nachdem die Briten die infrastrukturellen Einrichtungen nicht weitergehend instand hielten. Seitens der Stadt sowie der nutzungsprofitierenden Unternehmen wurden ebenfalls keine finanziellen Mittel bereitgestellt, um den notwendigen Ertüchtigungsstandard der Gesamtanlage aufrechterhalten zu können. Gleichwohl existiert zu diesem Zeitpunkt eine zivile Flughafengesellschaft, die die Erfordernisse an den zivilen Luftverkehr regelt. Die Stadt Gütersloh ist ihres Zeichens Teilgesellschafter, ebenso wie Vertreter der örtlichen und regionalen Wirtschaft, die zusammen für den

⁸⁴ Die chronologische Abfolge der Anfragen, Anträge und Beratungsfolgen ist auf der beigelegten Daten-CD unter ‚Politischer Entscheidungsverlauf zur Princess Royal Barracks; Stadt Gütersloh‘ aufgeführt.

Erhalt des zivilen Flugbetriebs plädieren. Der Konversionsbericht kommt vor diesem Hintergrund zu dem Zwischenergebnis, dass auch diese Nutzung als mögliche Anschlussverwertung in Betracht kommt. Auf die Erforderlichkeit von grundsätzlichen Investitionen und Mittelbereitstellungen zur Deckung weitergehender laufender Kosten sowie auf die Durchführung erforderlicher Planfeststellungsverfahren wird hingewiesen. (vgl. Stadt Gütersloh 2011b: 16f)

Im Umkehrschluss betrachtet der Bericht auch potenzielle Entwicklungsoptionen, die sich bei einer endgültigen Aufgabe der Flugplatznutzung eröffnen. Insbesondere auf die Inhalte eines bereits 2010 beschlossenen Gewerbeflächenkonzeptes wird verwiesen. Der Abzug der britischen Truppen ist in diesem Konzept nicht integriert und eröffnet demzufolge einen „grundsätzlich erweiterten Spielraum für die Stadtentwicklung“ (ebd.: 21). Zu diesem Zeitpunkt entsteht die bipolare Entwicklungsabsicht der Kommune, die zum einen die Aufrechterhaltung des zivilen Flugbetriebes mit einer angepassten gewerblichen Teilflächenentwicklung in Betracht zieht und zum anderen die gänzliche Aufgabe der Flughafennutzung mit einer grundsätzlichen gewerblichen Nutzungsorientierung verbindet. (vgl. ebd.: 16f)

Auf Basis des ersten Konversionsberichts und der erfolgten grundsätzlichen Ankündigung des erfolgenden Truppenabzugs agiert die Kommune weiterhin stringent zukunftsorientiert, um im Falle der tatsächlichen Freigabe bereits auf deren Folgen und Erfordernisse vorbereitet zu sein. Unabhängig vom Zeitpunkt des Abzugs ist die Kommune nunmehr darauf fokussiert, konkrete Ziele und Prozessstrukturen zur Erreichung dieser Vorgaben zu initiieren. So wird der Akteur NRW.URBAN als externer Moderator und fachlicher Experte in den Prozess integriert und mit diesem die Durchführung eines dreistufigen Werkstattverfahrens anvisiert. Neben der Recherche und Auswertung aller verfügbaren Daten und Informationen zur Liegenschaft ist im zweiten Schritt die Durchführung von zwei Perspektivwerkstätten mit unterschiedlichen Zusammensetzungen vorgesehen. In erster Werkstatt sollen die Verantwortlichen der kommunalen Verwaltung, im zweiten Prozessschritt dann die Vertreter der politischen Gremien involviert sein. Abschließend sind die erzielten Ergebnisse als handlungsleitende Grundlage zu konzentrieren und in Form eines zweiten Konversionsberichts zusammenzutragen. (vgl. Mitteilungsvorlage 255/2011)

Innerhalb der Gremien des Planungsausschusses und des Hauptausschusses wird die vorgestellte Verfahrensweise grundsätzlich begrüßt. Auch die Involvierung von NRW.URBAN findet eine breite Unterstützung. Demgegenüber treten jedoch Stimmen auf, die die Einbindung der kommunalen Öffentlichkeit zu diesem Zeitpunkt des Konversionsprozesses fordern. (vgl. Niederschrift Planungsausschuss 20/2011; Niederschrift Hauptausschuss 11/2011) Gleiches geht aus einem Antrag der Bürgerinitiative ‚Demokratie wagen!‘ an den Hauptausschuss hervor, der die Ergänzung des Verfahrens durch die Durchführung eines dritten Workshops fordert. (vgl. BI ‚Demokratie wagen‘ 2011) Der Hauptausschuss nimmt die Anregungen sowie den konkreten Antrag an und beschließt am 19.09.2011 die Erweiterung des ursprünglichen Verfahrens um die Ergänzung einer Werkstatttrunde für alle interessierten Bürger sowie die weitergehende Integration der Ergebnisse in den bevorstehenden Prozessverlauf. (vgl. Niederschrift Hauptausschuss 12/2011)

In den ersten beiden Werkstattveranstaltungen wurden unter fachkundiger Moderation durch NRW.URBAN die Interessen der unterschiedlichen Akteure von Kommune, Bezirksregierung, der Streitkräfte und des Eigentümers aufgenommen und zu stichhaltigen Leitsätzen zusammengetragen. (vgl. NRW.URBAN 2013a: 8) Sonstige externe Akteure treten nicht oder nur in untergeordnetem Maße auf, sodass eine tiefere Differenzierung nicht forschungsentioniert erscheint.

Die fünf festgeschriebenen Zielstellungen sehen keine Etablierung einer dauerhaften Wohnnutzung vor, da dies aus unterschiedlichen Gründen der Erschließung, infrastrukturellen Ausstattung und Lage der Fläche im Stadtgebiet nicht gewünscht ist. Demgegenüber soll ein breit angelegtes Angebot von Gewerbeflächen entstehen, ohne jedoch bisher unversiegelte Flächen zusätzlich in Anspruch zu nehmen. Vielmehr ist ein strukturiertes Nebeneinander von gewerblicher und natürlicher Nutzung zu präferieren. In diesem Sinne ist die Förderung großer zusammenhängender Naturräume zu unterstützen. Aufgrund der bestehenden Struktur des Areals ist die Einbindung von Anlagen der regenerativen Energiegewinnung ins Blickfeld zu rücken. Zuletzt sind darüber hinaus auch Sondernutzungen wie Landwirtschaft und extensive Freizeitnutzungen als Anschlussnutzungen zu berücksichtigen. (vgl. NRW.URBAN 2011a; NRW.URBAN 2011b; NRW.URBAN 2013a: 8) Eine flugorientierte Nachnutzung ist im endabgewogenen Resultat nicht vorgesehen, da diese insbesondere mit lärmbedingten Restriktionen einen zu hohen negativen Einfluss auf die umliegenden Stadtentwicklungspotenziale ausübt. (vgl. NRW.URBAN 2011a; NRW.URBAN 2011b) Angesichts dieser Zielstellung wird die Konversion nicht zu einer Etablierung einer monostrukturellen Anschlussnutzung führen, sondern eine adäquate Mischung darstellen. (vgl. NRW.URBAN 2011c: 12)

Im ersten Quartal 2012 werden die erzielten Ergebnisse der beiden Werkstattverfahren dazu verwendet, die Grundlage für einen zweiten, aktualisierten Konversionsbericht zu erstellen. Der erforderliche politische Auftrag ist durch den zuständigen Hauptausschuss in seiner Sitzung am 12.03.2012 zu fassen. Der nunmehr im Zentrum stehende Bericht soll die Basis der weiteren Vorgehensweise im Konversionsprozess bilden.

Der Fortlauf des Erarbeitungsprozesses stellt auch die Einbindung der Öffentlichkeit dar. Über ein Werkstattverfahren, vergleichbar mit den beiden bereits durchgeführten, ist dieser Akteur mit seinen Interessen und Belangen konstruktiv in den Prozess zu integrieren. Die Veranstaltung wird mithilfe von NRW.URBAN durchgeführt. Darüber hinaus ist auch eine tiefere Bestandsaufnahme der Konversionsliegenschaft vorgesehen. Grundlegende Voraussetzung hierzu ist wiederum die Zustimmung der BImA sowie der britischen Streitkräfte, einen Zugang zur Fläche zu erhalten und alsdann qualifizierte Daten zur Bebauungsstruktur, der Infrastruktur sowie zur Qualität der Natur- und Freiraumbestände zu erheben. (vgl. Beschlussvorlage 88/2012; Niederschrift Hauptausschuss 17/2012)

Einen weiteren richtungsweisenden Meilenstein beschließen der Planungsausschuss und nachstehend auch der Stadtrat mittels ihres Grundsatzbeschlusses gegen eine Wiederaufnahme von privaten Flugaktivitäten auf dem konversionsbestimmten Flugplatz. Jeweils in einstimmiger Zustimmung wird damit eine künftige Flugnutzung ausgeschlossen, um so alterna-

tive Anschlussnutzungen nicht zu gefährden und eine erhöhte Lärmbelastung der angrenzenden Nutzungsstrukturen zu verhindern. (vgl. Niederschrift Planungsausschuss 29/2012; Niederschrift Rat 20/2012)

Im Planungsausschuss am 24.05.2012 berichtet die Verwaltung von einer Mitteilung der Wehrbereichsverwaltung West, in der diese Stellung zu einer Anfrage der Kommune über die mögliche Gewerbeansiedlung an oder auf dem Flugplatzgelände nimmt. Aus Sicht der antwortenden Stelle nehmen die Briten eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber den Absichten einer gewerblichen Ansiedlung im Bereich des Flugplatzes ein. Durch eine derart ausgestaltete Nutzung sei ein möglicher Flugverkehrsbetrieb künftig nicht oder nur innerhalb enger Restriktionen möglich. Grundsätzlich steht der Status der Fläche als nutzungsbereiter Flugplatz einer weitergehenden Entwicklung entgegen. Der zuvor gefasste Beschluss über die Einstellung der zivilen Flugnutzung stellt sich damit ebenfalls als Absicherung für die Zukunft heraus. Eine konkrete Verbotshandhabung gegenüber fliegerischen Aktivitäten steht den kommunalen Institutionen zum Zeitpunkt der Nicht-Verfügbarkeit der Fläche nicht zu. (vgl. Niederschrift Planungsausschuss 31/2012)

Der zu diesem Zeitpunkt bestehende Prozessstillstand basiert maßgeblich auf der weiterhin bestehenden militärischen Nutzung der Liegenschaft in direkter Verbindung mit dem erhobenen Veto der Nutzer über eine Ansiedlung gewerblicher Betriebe auf oder an der Flugplatzfläche. Vor diesem Hintergrund gestaltet sich auch die Fortschreibung des städtischen Gewerbeflächenkonzeptes als inhaltslos, da aktuell keine Aussagen über mögliche Entwicklungshorizonte in diesem Bereich getroffen werden können. (vgl. Mitteilungsvorlage 245/2012; Niederschrift Planungsausschuss 33/2012)

Trotz der bestehenden Restriktionen und des Entwicklungsstaus erfolgte am 18.09.2012 der Start zur Durchführung der Bürgerbeteiligung mit den interessierten Bürgern der Stadt. An insgesamt vier Terminen war die Öffentlichkeit dazu aufgerufen, ihre Ideen und Vorstellungen zur Entwicklung der Liegenschaft vorzubringen. Im Gesamtergebnis wurde eine sog. Bürgerschaftliche Stellungnahme verfasst, die als wichtiges Element in die weiteren Planungen zu integrieren ist. (vgl. Niederschrift Hauptausschuss 21/2013; Stadt Gütersloh 2012: 28)

In der konkreten Stellungnahme betonen die Bürger die Wichtigkeit und Relevanz einer fortlaufenden Einbindung der Öffentlichkeit. Dieser Prozess ist durch die transparente Bereitstellung von Informationen und Entwicklungen zu sichern und im Weiteren über konkrete Veranstaltungen zu erörtern. Hierzu wird die Einrichtung eines sog. Konversionsportals gewünscht⁸⁵, über welches die Bürgerschaft angesprochen wird. (vgl. Stadt Gütersloh 2012: 30)

In der Zusammenfassung der bisherigen Werkstätten ist NRW.URBAN ihrem Auftrag nachgekommen ein Grobkonzept über die potenzielle Nachnutzung der Princess Royal Barracks zu

⁸⁵ Die Einrichtung eines Konversionsportals als öffentlich zugängliche Informationsquelle erfolgte bereits einige Zeit später und ist abrufbar unter dem Link:
<https://www.guetersloh.de/de/rathaus/fachbereiche-und-einrichtungen/stabsstelle-konversion.php>

erstellen. Aus diesem gehen die genannten Inhalte hervor, es stellt darüber hinaus aber auch die für die Folgejahre anvisierten Entwicklungsschritte dar, um den weiterhin gültigen Konversionszielen gerecht werden zu können. (vgl. NRW.URBAN 2013a: 6ff) Ausgehend von den zentralen Zielstellungen gliedert sich die Liegenschaft zunächst in drei grobstrukturierte Teilbereiche. Den deutlich größten Bereich nimmt dabei die Nutzungszuweisung der Rückführung der Flächen in den Naturhaushalt ein.

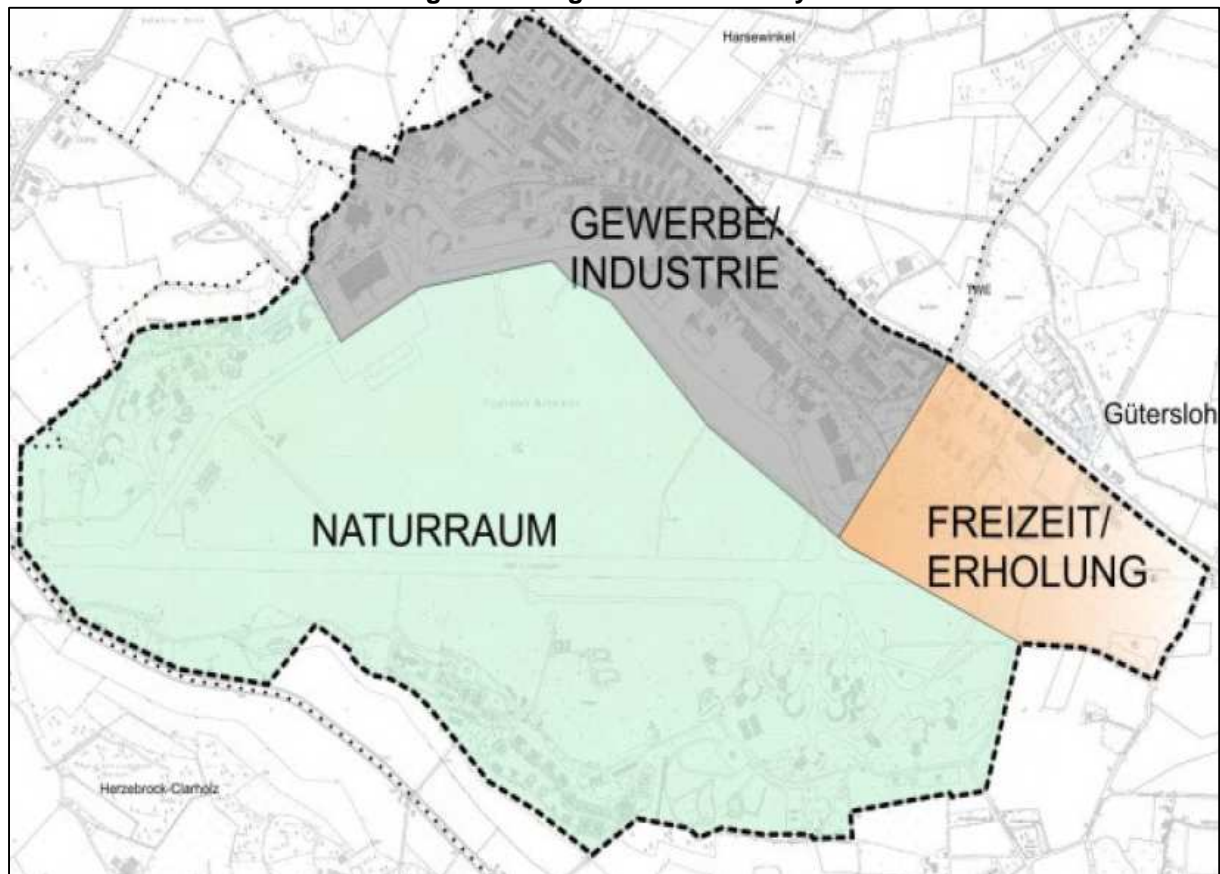
Der nördliche Bereich, der heute bereits durch unterschiedliche Gebäudestrukturen vorgeprägt ist, untergliedert sich in einen großräumigen Bereich zur Ansiedlung von gewerblich- industrieller Nutzung sowie östlich einem Mix aus freizeit- und erholungsaffinen Nutzungen. (vgl. NRW.URBAN 2013b: 12)

Weitergehend werden die Teilbereiche explizit beschrieben. Der geplante Naturraum erstreckt sich auf einer Fläche von rund 225 ha und umfasst die vorhandenen Flugzeugshelter und Depotalagen, die weitestgehend zurückgebaut oder verfüllt werden sollen. (vgl. NRW.URBAN 2013a: 9, 68f) Der Naturraum stellt sich in weiten Teilen als „Offenlandbereich mit eingestreutem Strauchwerk und Gebüsch“ (ebd.: 7) dar und konnte sich im Zuge der Aufgabe der Flugnutzung zu hochwertigen naturräumlichen Bestandsstrukturen entwickeln. Gleichzeitig haben sich auch beachtenswerte Tierarten angesiedelt, die über eine Kartierung konkret zu ermitteln sind. (vgl. ebd.: 7f)

Der nördliche Bereich für die Ansiedlung von gewerblichen und industriellen Nutzungen umfasst ein Areal von 78 ha und umfasst ganz unterschiedliche Gebäudestrukturen und Erschließungseinheiten. Aufgrund letztgenannter Einheiten wird der Bereich bereits vorstrukturiert und in Räume unterschiedlicher Grundstücksgrößen und -zuschnitte aufgeteilt. Die Unterteilung offeriert die anvisierte Unterbringung eines breiten Nutzungsspektrums von kleinteiligen Bürogebäuden bis hin zu Flächen für großräumige Betriebe mit erforderlichen Hallen und Stätten. (vgl. NRW.URBAN 2013a: 9f, 69ff) In diesem Zusammenhang wird seitens der Kommune die Fortschreibung ihres Gewerbeflächenkonzeptes anvisiert. (vgl. Niederschrift Hauptausschuss 22/2013)

Zuletzt ist der für die Einrichtung von Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten vordefinierte Teilbereich zu nennen, der eine Größe von ca. 38 ha umfasst. Konkrete Nutzungseinrichtungen werden im Grobkonzept noch nicht benannt, wohl aber die Empfehlung ausgesprochen, die bestehenden Gebäudestrukturen in größtmöglichem Ausmaß zu reaktivieren. (vgl. NRW.URBAN 2013a: 11, 72f)

Abb. 42: Grobstrukturelle Nutzungsverteilung der Princess Royal Barracks



Quelle: NRW.URBAN 2013b: 12

Mit der Konversion ist auch die Einbringung von erneuerbaren Energien verbunden. Hierzu bleiben die Aussagen des Konzeptes jedoch offen und vage. Die Errichtung von Photovoltaikanlagen auf der Start- und Landebahn wird dabei ebenso als Option benannt wie die Prüfung der Errichtung von Windkraftanlagen und deren Verträglichkeit mit erwartbaren Artenvorkommen. (vgl. ebd.: 11)

Die Aussagen zur Verortung und groben Strukturierung der zivilen Anschlussnutzungen stellen die abgewogene Zusammenschau der aus den vorgeschalteten Werkstattverfahren eingegangenen Interessen dar. Zudem beinhaltet das Grobkonzept konkrete Aussagen über die weiteren Verfahrensschritte und zielt darauf ab, eine kontinuierliche Entwicklung zu gewährleisten. Zur detaillierteren Verortung der Nutzungen sowie zur ursächlichen Beantwortung der Nachfragesituation sind kurz- bis mittelfristig die nutzungsspezifischen Fragen zur Erschließung der gewerblichen Areale, der Kartierung des Naturraums, aber ebenso der Konkretisierung der Teilnutzungen für den Bereich von Freizeit und Erholung zu beantworten. (vgl. ebd.: 12)

Neben der rein nutzungsbezogenen Fortführung des Prozesses verweist das Konzept ebenso auf die Erforderlichkeit der akteurbezogenen Abstimmung und Einbeziehung bisher nicht ausreichend berücksichtigter Teilhaber. Im Besonderen wird kurzfristig der Austausch mit der BImA erforderlich, um neben der Nutzungskategorisierung auch eine grundlegende Basis der weitergehenden Abstimmungsprozesse zu schaffen. Im Konkreten wird der Abschluss einer konversionsbezogenen Rahmenvereinbarung empfohlen. (vgl. ebd.: 12f)

Basierend auf den Handlungsempfehlungen unternimmt die Kommune alsdann Bemühungen, um zunächst den naturräumlichen Teilbereich weitergehend zu untersuchen. Die Erhebung der erforderlichen Daten stellt ein wesentliches Element zur Konversion dar, da die Ergebnisse einen erheblichen Einfluss auf die weitere und detaillierte Abgrenzung der ursprünglichen Teilbereiche sowie auf die in diesen Bereichen zulässigen Nutzungen haben.

Angesichts dieser Voraussetzungen wird im Namen des LANUV ein Umweltbüro mit der Biotopkartierung der Konversionsfläche beauftragt. Das Umweltamt der Stadt selbst fordert die biologische Station Bielefeld/Gütersloh dazu auf, die vorhandene Avifauna unter besonderer Betrachtung windsensibler Vogelarten zu untersuchen. (vgl. Mitteilungsvorlage 312/2013)

Aus den beiden vergebenen Prüfungen der Umwelt- respektive Artenschutzaspekte gehen jeweils positive Ergebnisbefunde hervor. Die Biotopkartierung kommt zu dem Schluss, dass mit einer Fläche von 84 ha weite Teile des Naturraumes als Biotope einzustufen sind. Weitere 42,8 ha erreichen einen hochwertigen Biotopstatus, der zugleich durch FFH relevante Lebensraumtypen besetzt ist. Zuletzt sind 0,6 ha allein als FFH Lebensraumtypen zu deklarieren. Insgesamt kommt die Kartierung zu dem Schluss, dass es sich um zum Teil sehr hochwertige und damit schützenswerte Naturbereiche handelt, die als solche keiner weiteren Bebauung zuzuführen sind. (vgl. Mitteilungsvorlage 312/2013 und Anlagen; Niederschrift Planungsausschuss 48/2013; Experteninterview Schmidt Frage 5)

Auch kommt der faunistische Befund zu dem Resultat, dass sich auf der Teilfläche Naturraum eine hohe Zahl von Arten der roten Liste angesiedelt respektive ihre Reviere eingerichtet hat. Die Vorkommen solcher Arten unterstreichen den bestehenden hohen Wert für die ansässige Tierwelt. (vgl. ebd.)

Angesichts der naturschutzrechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen ist die Gesellschaft NRW.URBAN daran, das zuvor aufgestellte Grobkonzept weitergehend anzupassen und fortzuschreiben. Die etwaigen Grenzen der Teilbereiche sind jedoch weitergehend so zu modifizieren, dass ein verträgliches Nebeneinander der anvisierten Nutzungskategorien weiterhin möglich bleibt. Dieselbe Prämisse gilt ferner für die Etablierung einer Nutzung zu Freizeit- und Erholungszwecken. (vgl. NRW.URBAN 2014: 14; Experteninterview Schmidt Frage 5)

Die parallele Überlegung der Einbringung von Anlagen zur Gewinnung regenerativer Energien erlebt angesichts der Ergebnisse der umweltrelevanten Prüfungen jedoch maßgebliche Dämpfer. Die Nutzung von Windenergie scheidet große Teilbereiche im Norden durch ihre Nähe zu bestehenden oder geplanten Flächen der Wohn- und Gewerbenutzungen aus. Die georteten Tierarten und die von ihnen belegten Reviere verhindern zudem eine Ansiedlung in den übrigen Bereichen. Das Ergebnis des Grobkonzeptes resümiert daher, dass nur eine Fläche von rd. 4 ha im südlichen Teil generell infrage kommen kann. Sie ist in der weiteren gesamtstädtischen Planung von Konzentrationsflächen zu berücksichtigen. (vgl. NRW.URBAN 2014: 10)

Die überarbeitete Fassung des Grobkonzeptes wird in der Hauptausschusssitzung am 31.03.2014 durch die Vertreter von NRW.URBAN vor- und zur Diskussion gestellt. Im Gremium treffen die Inhalte auf eine breite Zustimmung, da nach Ansicht der Fraktionen neben der hohen Komplexität des Gesamtprozesses Konversion auch die primäre Zielstellung der

anvisierten Etablierung von Gewerbe- und Industrieflächen deutlich nach außen tritt. (vgl. Niederschrift Hauptausschuss 31/2014)

Analog zur Vorstellung der Machbarkeit unter den Prämissen der beachtlichen Umweltaspekte wird in der genannten Sitzung auch über den Abschluss einer durch NRW.URBAN vorgeschlagenen und im weiteren anvisierten Konversionsvereinbarung zwischen der Stadt Gütersloh und der BlmA beraten. Im Konkreten steht die Abstimmung über eine Ermächtigung zugunsten der Bürgermeisterin aus, das austarierte Dokument bindend im Namen der Kommune zu unterzeichnen. (vgl. Beschlussvorlage 73/2014) Die im Entwurf vorliegende Vereinbarung richtet ihr inhaltliches Augenmerk insbesondere auf die Erfüllung der „gemeinschaftlich-partnerschaftliche(n) Aufgabe“ (Konversionsvereinbarung Stadt Gütersloh 2014: 1) der Konversion, die mit dem übergeordneten Zielkonsens einer „gemeinsame(n) Zielentwicklung, Organisation und Umsetzung“ (ebd.) einhergeht. (vgl. ebd.: 1) Beide Parteien betonen, dass sich der gemeinsame Konsens tiefgehend in die unterschiedlichen Zielstellungen der Einzelakteure von BlmA und Kommune differenziert. Ebenso bemisst sich der reale Erfolg der Konversion an diesen Einzelzielen und unterscheidet sich somit in der späteren akteurspezifischen Evaluation. Liegt das Hauptaugenmerk der BlmA insbesondere auf der Erfüllung ihrer Verwertungsinteressen, so ergeben sich für die Stadt Gütersloh die genannten städtebaulichen und stadtstrukturellen Entwicklungsabsichten. (vgl. ebd.: 2, 4)

Ein besonderes Element der Vereinbarung besteht in der Aufnahme der bisher erfolgten Einbindungsintensität der Öffentlichkeit und der Absichtserklärung zur Weiterführung der damit angestoßenen Vorgehensweise. Vielmehr verpflichtet die BlmA sich an der Fortführung der Öffentlichkeitsarbeit zu beteiligen. (vgl. ebd.: 5)

Zuletzt weist die Vereinbarung der Stadt Gütersloh eine Erstzugriffsoption zum Erwerb der Liegenschaft zu. Diese ist dann umsetzbar, sobald das Areal abschließend von den britischen Truppen freigezogen wird. Aus Sicht der Kommune handelt es sich bei dieser Option um einen elementaren Baustein. (vgl. Experteninterview Schmidt Frage 18)

Der Hauptausschuss beschließt die Ermächtigung der Bürgermeisterin zur Unterzeichnung der Vereinbarung mit insgesamt 15 Ja- gegenüber 1 Nein-Stimme. (vgl. Niederschrift Hauptausschuss 31/2014) Dieser Empfehlung folgt ebenso der Stadtrat, der die Bürgermeisterin durch sein Votum von 48 Ja- zu 3 Nein-Stimmen in die Position der legitimierten Unterzeichnerin versetzt. (vgl. Niederschrift Rat 35/2014) Die grundlegenden Regeln der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren von Kommune und BlmA stehen somit auf einer rechtlich fundierten Basis, die beiden Parteien gleichermaßen Rechte und Pflichten im fortlaufenden Prozess auferlegen.

In derselben Sitzung des Hauptausschusses am 31.03.2014 wird das Gremium darüber informiert, dass die Fortführung des Konversionsprozesses und dem damit verknüpften Willen zur Ansiedlung gewerblicher Nutzungen durch die Neuaufstellung eines städtischen Gewerbekonzeptes ergänzt wird. Die inhaltliche Zielsetzung des Konzeptes liegt schwerpunktmäßig in der Beförderung einer interkommunalen Zusammenarbeit und der Einbindung der Konversionslie-

genschaft in die gesamtstädtische Nachfragestruktur. Aufgrund der zuvor klar definierten Zielstellung zur Konversion und der Absicht, die Ergebnisse des Konzeptes weitergehend auch in die Kaufpreisverhandlungen mit der BlmA zu integrieren, soll die Ausarbeitung bereits zum Ende des Jahres 2014 abgeschlossen werden. (vgl. Mitteilungsvorlage 83/2014; Niederschrift Hauptausschuss 31/2014)

In seiner Sitzung am 23.10.2015, und damit rund ein Jahr nach ursprünglicher zeitlicher Vorgabe, beschließt der Stadtrat das Gewerbeentwicklungskonzept mit einer Mehrheit von 43 Ja zu 2 Nein-Stimmen bei 5 Enthaltungen. (vgl. Niederschrift Rat 14/2015) Die Konversionsfläche der Princess Royal Barracks wird im Gewerbeentwicklungskonzept bereits hinreichend berücksichtigt und „ermöglicht durch ihre Größe langfristig die Nachfrage an Gewerbeflächen in unterschiedlichen Ausweisungen und Größen“ (cima 2015a: 88) zu befrieden. (vgl. ebd.) Weitergehend soll der Flugplatz als regional bedeutsamer Standort für großflächige Unternehmen des produzierenden Gewerbes aufgebaut werden. Eine inhaltliche Abstimmung mit den benachbarten Kommunen sowie mit der übergeordneten Bezirksregierung hat bereits im Zuge des Aufstellungsprozesses zum Gewerbeentwicklungskonzept stattgefunden, ist im weiteren Verfahren jedoch tiefergehend zu konkretisieren. (vgl. cima 2015b: 38; Experteninterview Schmidt Frage 9)

Der Beschluss des Konzeptes mit den enthaltenen Richtvorgaben zur Princess Royal Barracks stellt die Weichen für die beabsichtigte bauliche Nachnutzungsstrategie der Gewerbe- und Industrieentwicklung im nördlichen Teilbereich. Gleichzeitig manifestieren die Inhalte die Zielstellungen der Kommune und unterstützen sie bei der Erfüllung ebendieser.

Das ursprüngliche Grobkonzept, das in enger Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren, darunter auch der kommunalen Öffentlichkeit, erarbeitet wurde, findet 2016 seine Fortführung in Form eines integrierten Handlungskonzeptes zur Konversion des Flugplatzes. Grundsätzlich beinhaltet dieses Konzept keine neuen Erkenntnisse bezüglich der anvisierten Nutzungsaufteilung. Demgegenüber ist das vorliegende und in Teilbereichen schlicht konkretisierte Handlungskonzept in Zusammenarbeit von Kommune und BlmA entstanden und gilt als erster gemeinsam abgestimmter Baustein auf Basis der geschlossenen Konversionsvereinbarung. Weitergehend kann ein so definiertes und konsensuell abgestimmtes Konzept künftig für die Akquirierung potenzieller Fördermittel der Bundes- und Landesebene herangezogen werden. (vgl. Stadt Gütersloh 2016: 6, 37f, 82ff)

Zum Zeitpunkt des Rechercheendes zur Konversion der Princess Royal Barracks befindet sich die Liegenschaft im Eigentum der BlmA, wird darüber hinaus jedoch auch weiter von den britischen Streitkräften genutzt. Der ursprünglich prognostizierte Abzug dieser Truppen für das Jahr 2016 ist noch nicht erfolgt. (vgl. Experteninterview Schmidt Frage 6 und 17) Die genannte Ausgangslage begründet folgerichtig die zu diesem Zeitpunkt stagnierenden Konversionsbemühungen der beteiligten Akteure.

9.2 Die im Prozess beteiligten Akteure in Gütersloh

Die Bemühungen der Stadt Gütersloh um die zielgerichtete Konversion des Flugplatzes Princess Royal Barracks verlaufen seit Bekanntgabe eines bevorstehenden Truppenabzuges fokussiert. Die kommunalen Vertreter, aber auch die Öffentlichkeit ist sich der mit dem Abzug einhergehenden Folgeerscheinungen bewusst und beginnt frühzeitig mit der Determinierung von Zielen für eine zivile Anschlussnutzung. Gleichwohl agieren die militärischen Gaststreitkräfte zum Zeitpunkt des Rechercheendes weiterhin auf der Liegenschaft, sodass bis hierher geführte Vorarbeiten aktuell stagnieren. Die freie Zugänglichkeit der Fläche zum Zwecke der Durchführung erforderlicher Untersuchungen zu Gebäudezuständen oder Altlastenbeständen ist insgesamt nicht gegeben. Auch potenzielle Kaufpreisverhandlungen sind vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll und möglich.

Die akteurfokussierte Analyse der im Konversionsprozess auftretenden Governance-Strukturen konzentriert sich angesichts des Verlaufs an bisher eingetretenen wichtigen Zwischenschritten der Entwicklung. So können für die Princess Royal Barracks insgesamt sieben wichtige Meilensteine deklariert werden. Meilensteine sind mit ihrer inhärenten Akteurkonstellation und dem im Abschluss entstehenden Ergebnis wichtige Etappen im Gesamtprozess. Die aus diesen Schritten hervorgehenden Resultate haben einen prägenden Einfluss auf die weitere Prozessgestaltung und rücken bereits mit diesen zugeschriebenen Charakteristika in den Fokus der weiteren Betrachtung. Weitergehend sind ihnen auch die angedeuteten Konstellationen und Interaktionen von Akteuren inhärent, deren Untersuchung einen elementaren inhaltlichen Beitrag zur Herstellung eines gesamtheitlichen Forschungsergebnisses darstellt.

Ausgehend vom Sachstand der erfolgten Vorbereitungsmaßnahmen kristallisiert sich ein übersichtlicher Pool bisher involvierter Akteure heraus. Neben der Kommune, die weitergehend anhand ihrer unterschiedlichen Handlungsebenen zu betrachten ist, handelt es sich primär um die Akteure von NRW.URBAN und der BlmA. Zudem nimmt die Einbindung der Öffentlichkeit in der Stadt Gütersloh eine gewichtige Rolle ein. Dabei ist der gesamtheitliche Akteur Öffentlichkeit im weiteren Verlauf der Analyse nicht anhand konkreter Individualakteure aufzuteilen. Vielmehr stehen ihre konkrete Einbringung und die sich daraus ergebende Rollengewichtung im Fokus des Forschungsinteresses.

Tab. 8: Meilensteine im Konversionsprozess der Princess Royal Barracks

Nr.	Konv.-phase	Aktion	Involvierte Akteure
1	Präkonversion	Abzugserklärung der brit. Streitkräfte	Brit. Streitkräfte, BlmA, Verwaltung, Rat,
2	Präkonversion	Ratsbeschluss zur Einleitung erster Konversionsmaßnahmen	Verwaltung, Rat
3	Präkonversion	Beschluss über Durchführung intensiver Bürgerbeteiligungen im Zielfindungsprozess	Verwaltung, Hauptausschuss, BI ‚Demokratie wagen‘
4	Präkonversion	Werkstattverfahren zur Zielfindung	NRW.URBAN und unt. Teilnehmer
5	Präkonversion	Werkstattverfahren mit Bürgerbeteiligung	Verwaltung, NRW.URBAN, externes Planungsbüro, Öffentlichkeit
6	Präkonversion	Beschluss zur Erarbeitung des 2. Konversionsberichts (Grobkonzept)	Verwaltung, Hauptausschuss
7	Präkonversion	Konversionsvereinbarung	BlmA, Bürgermeisterin

Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund der bereits erfolgten Präsentation allgemeiner Akteure sind zunächst allein der Akteur der Stadt Gütersloh sowie die Bürgerinitiative ‚Demokratie wagen‘ als solche in ihren grundsätzlichen Handlungsprämissen zu analysieren. Darauf aufbauend ist ihre Rolle in den fortlaufend zu untersuchenden Interaktionen der Meilensteine zu ermöglichen.

9.2.1 Der Akteur Stadt Gütersloh

Die entscheidungsleitenden Governance-Strukturen der hiesigen Kommune werden durch ein enges Zusammenspiel der Handlungsebenen von Verwaltung und letztentscheidender Ebene der Politik charakterisiert. Da die grundsätzlichen handlungsleitenden Austauschverknüpfungen zwischen diesen Ebenen bereits im Zuge der Analyse der allgemeinen Akteure ausreichend zur Geltung kamen, fokussiert sich nachfolgender Abschnitt speziell auf die Übertragung der Grundstrukturen auf den konkreten Fall der Stadt Gütersloh.

Die Zusammenarbeit der Ebenen erfolgt grundsätzlich im Rahmen der durch die GO NRW und der kommunaleigenen Satzungen vorgegebenen Regelungen. Die städtische Zuständigkeitsordnung des Rates als oberstes politisches Gremium determiniert in § 1 Abs. 3, dass jedwede Entscheidungen des Gremiums durch die fachspezifischen Ausschüsse vorberaten und über durchzuführende Abstimmungen ein Meinungsbild herzustellen haben. Die im Zuge des Kon-

versionsprozesses bedeutenden Ausschüsse sind jene des durch die Gemeindeordnung vorgeschriebenen Hauptausschusses sowie der freiwillig gebildete Planungsausschuss. Über diese werden sodann die auf der Verwaltungsebene maßgeblich konkretisierten Entwicklungsziele zur Konversion mitbestimmt.

Dem Hauptausschuss kommt bereits seiner Titulierung nach eine prägende Rolle in der politischen Entscheidungs- und Willensbildung zu. Unterstrichen wird diese besondere Stellung weitergehend durch die ihm explizit durch die Zuständigkeitsordnung zugeschriebenen Aufgaben und Befugnisse. Die Integration in den Konversionsprozess erfolgt insbesondere aufgrund der nach § 4 der Zuständigkeitsordnung benannten Aufgabenbeziehung zum Fachbereich für Rechtsangelegenheiten und Bürgerdialog. Darüber hinaus stehen dem Ausschuss gem. § 5 der Zuständigkeitsordnung weitere besondere Aufgabenwahrnehmungen zu. Nach § 5 Nr. 5 „berät und entscheidet [der Hauptausschuss], sofern nicht der Rat zuständig ist, in Angelegenheiten der Konversion anstelle der Ausschüsse“ (§ 5 Nr. 5 der Zuständigkeitsverordnung). Die explizite Einbringung der Konversion und der Notwendigkeit zur Entscheidungswahrnehmung unterstützt die hohe Bedeutung der Thematik, die ihr seitens der obersten kommunalen Gremien zugesprochen wird.

Der Bürgermeister wird gemäß § 11 der Gütersloher Hauptsatzung durch seine Beigeordneten über ihre spezifischen Fachgebiete unterstützt und vertreten. Insgesamt begrenzt die Hauptsatzung die Zahl der Beigeordneten als Leiter verwaltungsimmanenter Geschäftsbereiche auf vier, sodass die Verwaltungsstruktur in Ergänzung zu dem dem Bürgermeister selbst zugewiesenen Organisationsbereich in insgesamt fünf Einheiten untergliedert ist.

Der Bürgermeister ist ferner nicht nur dazu verpflichtet, an den Sitzungen des Stadtrates teilzunehmen und hier ebendiese genannte Mittlerfunktion zwischen den interagierenden Handlungsebenen auszufüllen, sondern personifiziert gem. § 6 der Geschäftsordnung des Rates darüber hinaus auch den Vorsitzenden der Sitzungen. In dieser Aufgabenwahrnehmung hat er die Sitzungen „sachlich und unparteiisch zu leiten“ (§ 6 Abs. 2 Geschäftsordnung des Rates), ohne sich dabei inhaltlich einzubringen. Eine inhaltliche Eingabe ist ihm nach § 31 der Geschäftsordnung nur möglich, wenn es sich explizit um eine Stellungnahme der Verwaltungsseite handelt und wenn er dies ausdrücklich wünscht respektive ein Mitglied des Rates dies konkret verlangt.

Angesichts seiner Funktionen ist er in der Summe maßgeblich an den Prozessen der Entscheidungsfindung und der inhaltlichen Ausgestaltung konkreter Fragestellungen auf der Ebene der Verwaltung beteiligt. Im Zuge des Konversionsprozesses zur hier im Zentrum stehenden Liegenschaft wurde weitergehend auch die Stabstelle Konversion als zentrale Anlaufstelle für jedwede Angelegenheiten zu diesem Zusammenhang begründet. Die Stabstelle liegt in der direkten verantwortlichen Zuständigkeit des Bürgermeisters und manifestiert somit den Anspruch der inhaltlichen Einbringung in den Gesamtablauf (vgl. Website Gütersloh 8).

Im Verlauf des Konversionsprozesses kam es überdies zu einem wahlbedingten Wechsel an der Spitze der Verwaltung. Die im Zeitraum von 1994 bis 2015 im Amt befindliche Bürgermeisterin der SPD wurde mit der Kommunalwahl 2015 durch den heutigen CDU Bürgermeister

Henning Schulz abgelöst. Diese personelle Veränderung hatte nach Aussage des Leiters der Stabstelle jedoch keine Veränderungen in den maßgeblichen kommunalen Zielsetzungen zur Konversion zur Folge. (vgl. Experteninterview Schmidt Frage 12).

Der Stadtrat setzt sich nach der Kommunalwahl 2015 aus insgesamt 53 Mitgliedern zusammen. Neben dem amtierenden Bürgermeister, der der CDU angehört, stehen der Partei noch weitere 19 Sitze zur Verfügung. Die SPD vereinnahmt dagegen noch 15 Sitze. Den beiden politischen Parteien von Bündnis 90/Die Grünen und der BfGT kommen je sechs Plätze zu, den Parteien Die Linke und der UWG jeweils noch 2. Zuletzt verfügt die FDP über einen Sitz. (vgl. Website Gütersloh 4 und 5)

Tab. 9: Akteurrelevanter Dezernatsverteilungsplan Stadt Gütersloh

Verwaltungsvorstand Bürgermeister Herr Henning Schulz (CDU)			
Bürgermeister		Geschäftsbereich 1 Finanzen, Umwelt, Recht und Ordnung	Geschäftsbereich 2 Bau und Verkehr
Zentraleinheiten	Stabstelle Konversion	Fachbereich 31 Umweltschutz	Fachbereich 61 Stadtplanung und Bauordnung
Fachbereich 01 Ratsangelegenheiten und Bürgerdialog			

Quelle: Eigene Darstellung nach Website Gütersloh 9

Gemäß der kommunalen Hauptsatzung (§ 13) sind die zuständigen Beigeordneten wiederum dazu verpflichtet, an den Ausschusssitzungen ihres fachlichen Zuständigkeitsbereiches teilzunehmen. Analog zur Aufgabenwahrnehmung des Bürgermeisters sind sie innerhalb der politischen Gremien angehalten, die Vertretung der verwaltungsseitigen Handlungsebene wahrzunehmen und exemplarisch die erarbeiteten Zieldeterminanten der Konversion im gemeinsamen Austausch zu vermitteln.

Die Verwaltungsseite der Stadt untergliedert sich neben dem überstehenden Bürgermeister und der ihm direkt unterliegenden Stabstelle in die fünf Geschäftsbereiche, die wiederum in differente Fachbereiche untergliedert sind. Im Zuge des bisherigen Konversionsprozesses traten dabei vornehmlich der Fachbereich 01 in Fragen der zielgerichteten Einbindung der Öffentlichkeit sowie der dem ersten Geschäftsbereich zugehörige Fachbereich Umweltschutz ein. Letztgenannter steht insbesondere im Zusammenhang mit den erfolgten umweltrelevanten Untersuchungen im Fokus. Zuletzt ist auch der Fachbereich 61 als Unterelement des zweiten Geschäftsbereiches in den engen Austausch mit der Stabstelle und den allgemeinen planerischen Erfordernissen der Konversion eingebunden.

Die aufgeführten Fachbereiche stellen die wesentlichen Teilakteure der Verwaltungsebene in Gütersloh dar. Sie unterliegen Weisungen der politischen Gremien und führen diese in weiterer

Bearbeitung aus. Auch ist die Verwaltung als vollziehender Part der Kommune in die Zielfindung zur Konversion involviert. (vgl. Experteninterview Schmidt Frage 3)

Die Stabstelle Konversion ist kein fest zusammengefügtes Gremium unterschiedlicher Einzelakteure, sondern setzt sich neben ihrem festen Vorsitzenden zweckgebunden „je nach Bedarf und Entwicklungsstand in unterschiedlicher Konstellation zusammen“ (ebd. 9). Die ihr zugeschriebene Hauptaufgabe liegt in der Darstellung einer zentralen Anlaufstelle für die Bekanntgabe von neuen Informationen sowie in der Sicherstellung des vornehmlich internen Entscheidungs- und Abstimmungsflusses. (vgl. ebd.). In dieser Position und unter der Prämisse der direkten Unterstellung des Bürgermeisters tritt die Stabstelle innerhalb der kommunalen Arbeit nur selten in einen politischen Diskussions- und Entscheidungsprozess ein. Vielmehr ist sie daran, die politisch auferlegten Weisungen und Aufträge weitergehend zu konkretisieren.

Insgesamt nimmt die Aufgabe der Konversion im Interessensgefüge der Kommune einen hohen Gesamtstellenwert ein. Dies wird unter anderem der konkreten Einbindung des Prozesses in die Zuständigkeitsordnung der Ausschüsse als maßgebliches politisches Entscheidungsgremium deutlich. Hinzu kommt die bereits von Beginn an gebildete Stabstelle der Konversion als inhaltlicher Träger und Fortentwickler des Gesamtprozesses. Die direkte Zuordnung in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters unterstreicht diese ambitionierte Position zusätzlich.

9.2.2 Der Akteur der Bürgerinitiative ‚Demokratie wagen‘

Die Bürgerinitiative ‚Demokratie wagen‘ ist im Zuge der Durchführung unterschiedlicher Werkstätten im Zielfindungsprozess mit der ihr selbst auferlegten Maßgabe involviert, eine tiefgehende Einbindung der lokalen Öffentlichkeit zu ermöglichen. Dabei agiert der Akteur mittels der Governance-Form eines Netzwerks und nutzt die ihr zugeschriebenen Handlungsstrukturen zur Vollziehung jeweiliger Interaktionen. Sie agiert als loser Zusammenschluss temporär zusammenkommender Individualakteure und pflegt dabei eine fortlaufende Austauschbeziehung, die es ihr ermöglicht, im Bedarfsfall konkrete Eingaben zu formulieren. Gleichwohl inhäriert diese Konstellation keine zwangsläufige Hierarchiestruktur, sondern schafft durch eine interne Gleichberechtigung ein hohes Maß kollektiver Problemlösungskapazitäten. (vgl. Website Demokratie wagen)

Die Handlungsressourcen des Akteur ergeben sich konkret aus der Anzahl der mitwirkenden Teilakteure, die im Zusammenschluss eine gesteigerte Wahrnehmung und folglich ein spezifisches Mehrgewicht der situationsbezogenen Anliegen im Gegenüber zur zumeist kommunalpolitischen Seite eröffnen. Ihr konkretes Eigeninteresse als grundsätzlich handlungsleitende Orientierung ergibt sich aus dem selbst dargelegten Willen zur Schaffung von „Transparenz, Bürgerbeteiligung und Interaktion zwischen den Bürgern, Politik und Verwaltung“ (Website Demokratie wagen). Angesichts dieser Zielstellung agiert sie anhand wechselseitiger Anpassungsprozesse in Verbindung mit einem verhandlungsoffenen Austauschgedanken gegenüber weiteren Akteuren möglicher Konstellationen.

9.3 Akteuruntersuchung zur Princess Royal Barracks

Zum bisherigen Entwicklungsstand des Konversionsprozesses der Princes Royal Barracks wurde ersichtlich, dass dieser durch sieben Meilensteine geprägt ist. Innerhalb der wesentlichen Entwicklungsschritte kommt es zu den nunmehr in Augenschein zu nehmenden unterschiedlichen Akteurkonstellationen und den damit einhergehenden Interdependenzen, deren Bewältigung als Ergebnis richtungsweisend für den weiteren Gesamtprozess erscheint.

Im ersten der aufgeführten Meilensteine, der die Abzugserklärung der britischen Streitkräfte vom Standort Gütersloh darstellt, entsteht keine konkrete akteurspezifische Auseinandersetzung. Vielmehr kommt es zur maßgeblich rechtlich-normierten Konstellation der britischen Truppen als aktuelle Nutzer, der BlmA als Eigentümerin der Liegenschaft sowie der kommunalen Seite. Der erste Meilenstein stellt den Startpunkt des Gesamtprozesses dar. Innerhalb der Konstellation wird die Kommune, gleichzeitig aber auch die BlmA, über die Abzugsabsichten der Briten in Kenntnis gesetzt. Der anvisierte Zeitraum zwischen der Ankündigung und der prognostizierten tatsächlichen Freigabe soll dem ersten Vernehmen nach bis zu sechs Jahren dauern. Insofern gestaltet sich das Gesamtergebnis der Interaktion dahingehend, dass die Briten weiterhin ihrer Nutzung nachgehen, während die Kommune in Zusammenarbeit mit der BlmA daran ist, konkrete Ziele und Nutzungsperspektiven für eine zivile Anschlussnutzung zu erkunden und die möglichen Vorbereitungen bis zum Eintritt des prognostizierten Freizugs weitestgehend abzuschließen.

Bereits im kurz darauffolgenden Meilenstein beschäftigt sich der städtische Rat mit den potenziellen Auswirkungen der bevorstehenden Truppenabzüge. In der Ratssitzung am 26.11.2010 treffen die Mandatsträger zusammen, um gemeinsam mit der amtierenden Bürgermeisterin einen gesamtheitlichen Konsens für den Akteur Stadt zu ergründen.

Die Sitzung wird durch zwei unabhängig voneinander, aber in der inhaltlichen Ausrichtung doch gleichen Vorlage von Gemeinschaftsanträgen eingeleitet. Bilden einerseits die Parteien von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und UWG eine temporäre Koalition bei der Antragsstellung, so eröffnen auch die Parteien von SPD und BfGT eine gleichgeartete Verbindung zur Vorlage eines Antrags über die Einleitung vorbereitender Maßnahmen zur Konversion. Damit orientieren sich bereits fünf der insgesamt sieben Ratsparteien aktiv an einer Zukunftslösung zur Anschlussverwertung. Die dem politischen Wettbewerb, hier insbesondere dem Parteienwettbewerb, ursprünglich inhärente Konkurrenzsituation ist an dieser Stelle zugunsten der Schaffung einer ersten gemeinsamen Ausgangsbasis in weiten Teilen ausgesetzt.

In der Sitzung stellt sich heraus, dass die Bürgermeisterin bereits den Leiter des Fachbereichs Stadtplanung in Personalunion als Leiter einer internen Arbeitsgruppe zur Konversion berufen hat. Diese Gruppe ist eine beauftragte handlungsbestimmte Organisation zu schaffen, die sowohl im internen und externen Austausch agiert. Weitergehend wird die Verwaltung angehalten, den Informationsfluss zur Konversion zwischen den akteureigenen Handlungsebenen aufrechtzuerhalten.

In diesem Meilenstein tritt die Interaktion der beiden innerkommunalen Ebenen deutlich zum Vorschein, wobei zum einen die teilautonome Handlungsbefugnis der Verwaltung in der Wahrung ihrer Präferenz des Eigeninteresses erkennbar wird, zum anderen aber auch die dem politischen Gremium obliegende Weisungsbefugnis gegenüber der Verwaltung zum Ausdruck kommt. Im Ergebnis ergeben sich die Etablierung eines zusätzlichen Akteurs der Steuerungsgruppe sowie die Wahrung der Interaktionsform einer fortlaufenden Austausch- und Abstimmungsbeziehung.

Im weiteren Verlauf konnte die Stadt Gütersloh die Gesellschaft NRW.URBAN als wichtigen Unterstützer für die bevorstehenden Aufgaben und Herausforderungen gewinnen. Im direkten Austausch der beiden Akteure wurde für das weitere Vorgehen die Durchführung zweier Werkstattverfahren zur Sondierung und Definition der konversionsbezogenen Zielstellungen beschlossen. Ausgehend von diesem Verfahrensstand stellt die Bürgerinitiative ‚Demokratie wagen‘ als Akteur der Zivilgesellschaft auf Basis des ihr über die GO NRW zugeschriebenen Rechts einen konkreten Antrag an den mittlerweile zuständigen Hauptausschuss der Stadt Gütersloh. Die Antragsintention sieht die Erweiterung der angestrebten Werkstattverfahren um eine Veranstaltung zur Einbindung der Bürgerschaft vor, um alle Interessierten der zivilgesellschaftlichen Akteursphäre zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt einzubinden (vgl. BI ‚Demokratie wagen‘ 2011).

Das politische Gremium setzt sich am 19.09.2011 alsdann mit den Forderungen des Antrags auseinander und kommt im Anschluss an eine geführte Plenumsdiskussion zur unterstützenden Beschlussfassung zugunsten der eingebrachten Forderung der Bürgerinitiative. In der Struktur der Interdependenzbewältigung zwischen beiden Akteuren ist eine hierarchisch geprägte Interaktion zu beobachten, die durch die dem Hauptausschuss zugestandene Letztentscheidungskompetenz gegenüber dem vorgebrachten Antrag bewältigt wird. In gleicher Weise kommt es in der Entscheidungsfindung zu einer politischen Beschlussfassung durch Abstimmung und damit zu einer polyarchischen Manifestierung der Entscheidung. Der gänzliche steuerungsimmanente Umgang der Politik mit dem aus der Zivilgesellschaft entstammenden Entscheidungsgegenstand erfolgt über die Konstruktion eines gegenstandsbezogenen Governance-Regimes aus adäquaten Formen der Interdependenzbewältigung. Im Ergebnis erfolgt weitergehend eine konkrete Öffentlichkeitsbeteiligung zur Determinierung und weitergehenden Einbindung in den Prozess des Zielerarbeitungsverfahrens.

Die vierte prägende Stufe im Konversionsverlauf der Princess Royal Barracks umfasst die beiden Werkstattverfahren mit den Vertretern der Kommune selbst (lokale Werkstatt) sowie mit den eingeladenen Vertretern aus Wirtschaft, Naturschutz und anderweitigen, insbesondere kommunalen Institutionen, wie der Wirtschaftsförderung und der Flughafengesellschaft (regionale Werkstatt). Beide Veranstaltungen werden durch NRW.URBAN geleitet und moderiert und führen zu prägenden Absichtsbekundungen über konkrete Zielfestlegungen der bevorstehenden Entwicklung. In erstgenannter Veranstaltung trafen allein Vertreter der beiden ohnehin im fortlaufenden Austausch stehenden kommunalen Handlungsebenen aufeinander, sodass die Ansichten und Vorstellungen der politischen Ebene mit den inhaltlichen Interessen der Verwaltungsseite, insbesondere auch der zuvor bestimmten Konversionsstelle, kombiniert

wurden. Hinzu kamen inhaltliche Eingaben von NRW.URBAN, die sich aus ihren mannigfachen Erfahrungen zu Konversionsprozessen ableiten. Im Ergebnis konnten beide Seiten ihre Wahrnehmungen und Eigeninteressen unter Berücksichtigung formeller Möglichkeiten und Grenzen einbringen. Die gemeinsame Interaktion erfolgte primärstrukturiert über wechselseitige Zugeständnisse und Abstimmungsprozesse denn über hierarchiebestimmte Maßgaben (vgl. Experteninterview Schmidt Frage 13f).

Auch in zweiter Werkstatt mit einem erweiterten Akteurkreis werden in gleichen Interaktionsformen die zu diesem Stand absehbaren Konversionsziele begründet. Im Unterschied zur lokalen Werkstatt agieren die hiesigen Akteure jedoch bereits auf Grundlage der zuvor skizzierten Zielvorstellungen und sind weitergehend durch additive Verhandlungen daran, einen tiefergehenden Konkretisierungsstand anzustreben.

Insgesamt ist der Austausch auch deswegen vornehmlich konsensgeprägt, weil die Liegenschaft zu diesem Zeitpunkt noch durch die britischen Streitkräfte genutzt wird und tiefergehende Aussagen zu Gebäudebe- und zuständen sowie Altlastenkontaminierungen noch nicht vorliegen. Gleiches deutet auch *Herr Schmidt* im durchgeführten Experteninterview an, der darauf hinweist, dass mögliche Dissense als Aufgabe bevorstehender Interdependenzbewältigungen entstehen können, „wenn es zu Fragen der wirtschaftlichen und investiven Herangehensweise kommt“ (ebd. 13).

Ausgehend vom eingeleiteten Einbindungsverfahren der Öffentlichkeit handelt es sich beim fünften Zwischenschritt um deren reale Umsetzung. In insgesamt vier Terminen wird die Öffentlichkeit dazu aufgefordert, ihre Ideen und Anregungen über unterschiedliche Diskussions- und Beitragsformate zu integrieren. Grundsätzlich ist der Dokumentation zur Bürgerbeteiligung zu entnehmen, dass es sich um eine polyarchische Zusammenarbeit der unterschiedlichen Bürger, aber auch im Miteinander mit den anwesenden Planungsbüros und den kommunalen Vertreter handelt. (vgl. Stadt Gütersloh 2012: 26, 28) Grundsätzlich stehen die Erhebung und Integration der Interessen und Belange der Öffentlichkeit im Fokus, wodurch die potenziellen Ansichten der übrigen Akteure innerhalb der Veranstaltungen deutlich in den Hintergrund gerückt werden. Zugleich agieren die Bürger zunächst basierend auf den ihnen obliegenden Handlungspräferenzen der situativen Nutzungsvorstellungen und -interessen, die als akteur-spezifische Ausgangslage in den weitergehenden Interaktionsprozess zu integrieren sind. Mittels der Veranstaltungen erfolgt ein kontinuierlicher Prozess, der maßgeblich durch die handlungsleitenden Interaktionsformen von wechselseitigen Verhandlungen und Abstimmungsprozessen geprägt ist. Die Kombination der Formen ermöglicht zugleich die weitergehende Einigung auf einen gemeinsamen Grobkonsens, der sich im Abschlussdokument, der sog. Bürgerschaftlichen Stellungnahme, widerspiegelt. Zugleich ist es gelungen, die Handlungskoordination dahingehend zu vollziehen, als dass keine Blockaden in der Interdependenzbewältigung entstehen konnten.

Die bürgerschaftliche Stellungnahme, als konkretes Ergebnis des Meilensteins, setzt sich aus Nutzungsperspektiven zu unterschiedlichen Teilräumen der Konversionsliegenschaft zusammen und ruft gleichzeitig die nachstehenden, insbesondere politischen Gremien dazu auf, einen „kontinuierlichen Informationsfluss und Transparenz“ (ebd.: 30) sicherzustellen, in dem

auch die Öffentlichkeit weiterhin partizipiert. Dazu erfolgt die Weiterleitung der Stellungnahme an die zuständigen politischen Gremien. (vgl. ebd.: 30)

Die Ergebnisse der Werkstattveranstaltungen zur Determinierung kommunaler Ziele nimmt NRW.URBAN auf, um im Auftrag der Stadt Gütersloh ein zweites, deutlich tiefergehendes Grobkonzept zur Umnutzung der Princess Royal Barracks zu erstellen. Anhand der vorliegenden Informationsbreite entwickelt NRW.URBAN im vorliegenden Konzept „eine erste räumliche Grobstruktur der zivilen Nachnutzung“ (NRW.URBAN 2013b: 2) und leitet weitergehend vorläufige und im weiteren Vorgehen qualifizierbare Nutzungskonzeptionen ab. Im Ergebnis entsteht die Untergliederung der Liegenschaft anhand überschlägiger Nutzungsschwerpunkte in einen naturräumlichen Wiedereingliederungspart, einen gewerbe- und industrienutzungsbestimmten Bereich sowie eine Sektion zur Ansiedlung von Strukturen der Erholung und Freizeit. Die aus der Beauftragung und Vorstellung des Grobkonzeptes hervorgehende Akteurbeziehung erscheint zunächst einer hierarchischen Ausprägung zu unterliegen, in der die auftraggebende Kommune als dominanter Akteur auftritt. Aufgrund der gebotenen Unterstützung der Landesgesellschaft bei der Bewältigung der bestehenden Herausforderungen ist diese Konstellation jedoch vornehmlich jener eines gemeinschaftlichen Zusammenschlusses zuordenbar. In enger Kooperation entsteht in den fortlaufenden Austausch zwischen Kommune und NRW.URBAN ein potenzielles, weil wahrnehmbar hohes Maß der kollektiven Problemlösungsstrategie. Dabei ist es insbesondere die Kommune selbst, die von den vorhandenen Erfahrungen des Gegenübers profitiert. Diese Verlagerung der Gewichtung in Form der wechselseitigen Abstimmung rührt im Wesentlichen aus den in deutlich höherem Ausmaß verfügbaren Handlungsressourcen und in Teilen auch Handlungsfreiheiten der Landesgesellschaft. Letzgenannte erfüllt die mit ihrer Beauftragung einhergehende Rollenerwartung des Eingebers von Know-how und ist in ihren Handlungen solidarisch gegenüber der abzugsbetroffenen Stadt orientiert, während die Kommune ihr konversionsbezogenes Eigeninteresse an der gezielten und nachhaltigen Entwicklung der Großliegenschaft fokussiert. Gleichmaßen erfolgt die konkrete Abstimmung zwischen den Akteuren auf Basis fortlaufender Abstimmungsprozesse und folglich nicht anhand eines eingangs angedeuteten hierarchischen Steuerungsvorgehens.

Der letzte Meilenstein beinhaltet mit dem Abschluss einer Konversionsvereinbarung zwischen der Stadt Gütersloh und der BlmA einen wichtigen Vorbereitungsschritt für die inhaltliche Interaktionsgestaltung des bevorstehenden Miteinanders. Die Vereinbarung selbst stellt dabei ihrer Bezeichnung nach allein ein Grobkonzept über die weitere Vorgehensweise im Entwicklungsverlauf dar. Bezogen auf die austauschbestimmte Interaktion zwischen den beiden hier maßgeblich Beteiligten beinhaltet sie die „Verpflichtung einer gemeinsamen, vertrauensvollen, zielgerichteten und kooperativen Zusammenarbeit“ (Öffentliche Beschlussvorlage 73/2014, S. 2). Ohne konkrete inhaltliche Aussagen zur Findung und Etablierung einer zivilen Nachnutzung zu treffen, betont sie, das Augenmerk auf eine verhandelnde und abstimmende Interaktionsform zu legen, ohne die handlungsleitenden Eigeninteressen und normbasierten Rahmenbedingungen grundsätzlich aufzugeben. Selbst der Abschluss der Vereinbarung erscheint als abgestimmtes Werk, das zu diesem Zeitpunkt noch ohne eine tiefergehende hierarchisch indoktrinierte Vorgehensweise seitens einer der Parteien auskommt. Vielmehr stellt das Werk

im Ergebnis einen wechselseitig beeinflussten Konsens zur weitergehenden Prozessgestaltung dar.

9.4 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Gütersloher Konversion

In der Zusammenschau des bisherigen Konversionsprozesses zur Princess Royal Barracks in Gütersloh ist auf die in der Untergliederung der Konversion dargelegten Akteurkonstellationen und deren interaktionsbedingte Ergebnisse abzielen. Ausgehend von der aktuell weiterhin erfolgenden Nutzung der Fläche durch britische Streitkräfte stagniert die Fortentwicklung und Etablierung einer zivilen Anschlussnutzung zum Zeitpunkt des Rechercheendes. Trotz dieser Ausgangslage ist zu konstatieren, dass im Zuge des bisherigen Verlaufs deutlich wurde, dass die Ankündigung der Nutzer über die Freiziehung der Liegenschaft auf Seiten der BlmA und der Kommune dazu führte, bereits weitreichende Schritte zur Vorbereitung der Konversion zu unternehmen.

Die Freiwerdung der Fläche wird seitens der Kommune durchaus als Chance für ihre weitere Stadtentwicklung angesehen. Die beabsichtigte Rückführung weiter Liegenschaftsteile in den Naturkreislauf, insbesondere aber die Umnutzung bestehender baulicher und infrastruktureller Strukturen in einen Gewerbe- und Industriepark wird positiv beurteilt, um die anhaltend angespannte Nachfragesituation adäquat befrieden zu können. Die enorme Größe des Flugplatzes ermöglicht es der Kommune, trotz des mit Abstand größten natürlichen Teilbereichs noch eine ausreichende Herstellung gewerblichen Flächenangebots bereitstellen zu können.

Bezogen auf die akteurtheoretische Analyse zum Prozess bleibt anzumerken, dass die Zahl der bisher involvierten Akteure ein noch überschaubares Maß einnimmt. Die Stadt Gütersloh als gesamtheitlicher kommunaler Akteur ist dahingehend in jeden der wesentlichen Handlungsschritte zur Vorbereitung involviert und so als Inhaber der Planungshoheit in der Situation, sich zum Ziel einer anzustrebenden Nachnutzung deutlich zu positionieren. Unterstützung findet sie dabei in erhöhtem Maße durch die Landesgesellschaft NRW.URBAN. Letztgenannte Institution ist aufgrund der ihr zustehenden Handlungsressourcen, auch im Sinne eines weitreichend vorhandenen Know-hows durch Erfahrungswerte aus vielzähligen Konversionsprojekten dazu befähigt, die inhaltlichen Stärken einzelfallspezifisch auf den vorliegenden Konversionsvorgang zu transferieren. Angesichts ihrer Ressourcen agiert sie primär aus einer Position des situativen und auferlegten Handlungsauftrags zur Unterstützung der betroffenen Kommunen heraus.

Gleichwohl unterliegt sie einem hohen Maß von ihr zustehenden Handlungsfreiheiten, da sie als neutraler Akteur in Interaktionen involviert ist. Jenes Maß ist jedoch dahingehend restriktiert, als dass die Kommune als letztentscheidungsbefugte Auftraggeberin den Interaktionspartner auf eine einzelfallbezogene Lösung zur Nachnutzung forciert. Vor diesem Hintergrund bewegt sich NRW.URBAN primär aus der Position der von ihr normbestimmten Rollenerwartung zur Erfüllung der an sie gestellten Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung heraus.

Im Rahmen der Gütersloher Konversion tritt NRW.URBAN weitergehend in unterschiedlichen Rollenzuweisungen auf. Neben der Fortschreibung konversionsbezogener Grobkonzepte handelt sie ferner in der Rolle des Moderators der durchzuführenden Werkstattverfahren. Innerhalb dieser Akteurkonstellation agiert sie vornehmlich, aber nicht ausschließlich, in der passivbestimmten Rolle des Zuhörers, der die gesammelten und konzentrierten Inhalte an die zuständigen kommunalen Stellen informatorisch weiterleitet.

Für die Kommune selbst wird anhand der Fallstudienuntersuchung deutlich, dass sie in den meisten dieser prägenden Entwicklungsschritte direkt oder zumindest indirekt involviert ist. Der hohe Grad der Einbindung manifestiert die ihr zugeschriebene Rolle des zentralen Akteurs, wobei sie in der Untersuchung ihrer Position und Handlungspräferenz in drei unterschiedliche Teilakteure über ebenso differente nachvollziehbare Handlungsebenen aufzugliedern ist. Zuerst handelt es sich um die politische Ebene und hier insbesondere um das Gremium des Hauptausschusses, welchem die zentrale Zuständigkeit zur Lösung politischer Entscheidungsfragen im Konversionsprozess zugeschrieben wird. Auch der Stadtrat ist maßgeblich in die Abläufe integriert, wird jedoch allein in den Entscheidungen oberster Priorität über die rein informatorische Kenntnisgabe hinaus involviert. Im Sinne der Bewältigung aufkommender Interdependenzen ist es den politischen Gremien jedoch maßgeblich, mittels der Interaktionsform der hierarchischen Abstimmung zu agieren. Aus dieser heraus erwachsen weitere Handlungsweisungen für die Ebene der Verwaltung, sodass sich diese Form der Interaktion insbesondere auf das Miteinander der beiden innerkommunalen Ebenen bezieht. Innerhalb der Gremien selbst erfolgen nach vorangehenden Aussprachen politische Beschlüsse als polyarchische Form der Interdependenzbewältigung und zur Sicherstellung der kollektiven Handlungsfähigkeit der politischen, weisungsbedingt aber auch der verwaltungsimmanenten Ebene.

Die konkret einberufene Steuerungsgruppe Konversion als zweite innerkommunale und entscheidungsbefugte Instanz entstand zunächst nicht aus einer Weisung der politischen Gremien, sondern wurde im Zuge der Bekanntgabe der bevorstehenden Truppenabzüge zuvorderst aus der Ebene der Verwaltung, im Besonderen durch die Entscheidung der Bürgermeisterin heraus ausgebildet. Die Zuweisung der Führungsposition an den Leiter des Stadtplanungsamtes verdeutlicht dabei die inhaltliche Schwerpunktbildung der weiteren Präkonversionsphase. In der gesonderten Konstellation der Steuerungsgruppe als dem Bürgermeister direkt zugeordnete Stabstelle, vertritt sie gleichsam die weitere Verwaltung. Die Berücksichtigung unterschiedlicher fachlicher Belange erfolgt hier über die themenkonzentrierte und variable Zusammensetzung. Weiterhin unterliegt die Gruppe der Weisungsbefugnis des auserkorenen Leiters. Bei schwerwiegenden Entscheidungen respektive im Falle von aus der Gruppe heraus nicht lösbar scheinenden Fragestellungen wird die Handlungsblockade durch eine hierarchisch determinierte Entscheidung des Bürgermeisters gelöst.

Der Bürgermeister personifiziert in seiner besonderen Rolle als verbindendes Element zwischen den aufgeführten Handlungsebenen sodann die dritte stadtinterne und zugleich handlungsbevollmächtigte Position. Parallel zu den dargelegten Funktionswahrnehmungen wird ihr seitens der politischen Entscheidungsebenen die Befugnis erteilt, stellvertretend für die Stadt Gütersloh die Konversionsvereinbarung zwischen der Kommune und der BImA zu finalisieren.

Die internen Interdependenzbewältigungen der Stadt erfolgen im Ergebnis nicht allein mittels einer monopolistischen Interaktionsform der pyramidalen Hierarchiestruktur. Vielmehr handelt es sich bei der Zusammenarbeit der drei Ebenen um eine Kombination unterschiedlicher Governance-Formen, die sich in ihrem Zusammenspiel zielgerichtet und situationsbedingt ergänzen um als Gesamtkteur in der externen Akteurkonstellation fortlaufend handlungsfähig sein zu können. Die der Hierarchie immanente Letztentscheidungskompetenz, die sich am konkreten Beispiel zwischen dem Bürgermeister und den politischen Gremien aufteilt, erfährt zunehmend eine Bedeutungsabnahme. Die Einberufung einer konversionseigenen Zuständigkeitsstelle unterstreicht diese Abkopplung der Entscheidungsfindung von den politischen Teilakteuren dahingehend deutlich.

Neben den internen Interaktionsstrukturen der Kommune ist der Akteur im externen Interaktionsdasein maßgeblich involviert. Sie nimmt als Teilnehmerin an jeder der drei Werkstattverfahren konkreten Einfluss auf die Definition von konversionsbezogenen Zielstellungen. Erst aus der tatsächlichen Zielformulierung und der damit verbundenen Teilstrukturierung der Gesamtliegenschaft heraus, gelingt es ihr, handlungspräferierte Eigeninteressen und Erwartungen an den Vollzug der Umnutzung zu formulieren und weitergehend in die bevorstehenden Konstellationen einzubringen. Aus der Position einer wissentlichen Zielstellung heraus können prägnante inhaltliche Strukturen aus Verhandlungs- und Abstimmungsprozessen dahingehend forciert werden, als dass diese die übergeordneten Entwicklungsabsichten und in der Folge auch die handlungsleitende Identität des Akteur Kommune widerspiegeln.

Im Zusammenspiel mit der BlmA erfolgt bis zum Zeitpunkt des hiesigen Entwicklungsstandes ein Austausch, der keine der beiden Parteien in eine Handlungsweise der dominanten Beeinflussung versetzt. Die inhaltlichen Kernaussagen der Konversionsvereinbarung unterstützen hingegen die Vorgehensweise der zu diesem Zeitpunkt erfolgenden wechselseitigen Anpassung. Die bisherigen Verhandlungen resultierten in der genannten gemeinsamen Vereinbarung über die Rahmenbedingungen zum weiteren interaktionsgeprägten Fortgang der Konversion. Bei der Betonung einer kooperativen Interdependenzbewältigung ist gleichfalls darauf hinzuweisen, dass potenzielle Dissense im Zuge der ebenfalls noch bevorstehenden Verhandlungen über die Determinierung der Kaufpreiszusammensetzung entstehen könnten. Die sind weitergehend durch die Zielstellungen der Kommune als handlungsleitende Prämissen in den Aushandlungsprozessen zu erkennen. Im Gegenüber der BlmA agiert diese ebenfalls innerhalb der ihr auferlegten und zumeist rechtlich-normierten Präferenzen, um ihre Vorgaben im Ergebnis der Verhandlungen weitestgehend umzusetzen.

Zuletzt ist auf den im starken Ausmaß involvierten Akteur der Öffentlichkeit und deren Verknüpfung mit den beteiligten Akteuren abzustellen. Im Ergebnis des intensiven Werkstattverfahrens entstand die Herausarbeitung einer bürgerschaftlichen Stellungnahme als weitergehende Handlungsempfehlung zur Konkretisierung und möglichen Erweiterung der konversionsbezogenen Zielstellungen. Die Involvierung der Öffentlichkeit über das formelle Erfordernis hinaus betont dabei gleichermaßen den hohen Stellenwert, der diesem Akteur zuteilwird. Die die Öffentlichkeit bildenden Individualakteure verfügen über ein qualitativ wie quantitativ hohes

Maß separater Eigeninteressen, ohne dabei in ihren Eingaben von expliziten Normen geführt zu werden. Mitunter können solche Normen jedoch aus der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Interessengruppen gründen und weitergehend in das abschließende Ergebnis eingehen. Insofern ist die Einbindung der Öffentlichkeit zunächst durch das Erfordernis der konsensorientierten Abstimmung geprägt, um die Vielzahl spezifischer Aspekte in die in diesem Fall gemeinsame Stellungnahme zu involvieren.

In der Zusammenkunft mit weiteren, hier im Speziellen der kommunalpolitischen Ebene, verdeutlichen die zugesicherte Einbindung der zivilgesellschaftlichen Sphäre und die Sicherstellung eines fortlaufenden Informationsflusses zwischen beiden Parteien wichtige Bestandteile fortlaufender Interaktionen. Inwieweit und in welchem konkreten Ausmaß die Inhalte der bürgerschaftlichen Stellungnahme Einzug in die weiteren Planungsschritte finden, ist an dieser Stelle noch offen.

10. Fallstudie Soest

Der Konversionsprozess in der westfälischen Stadt Soest stellt die dritte Fallstudie der Forschungsarbeit dar. Als Sitz des gleichnamigen Kreises liegt Soest im Norden des Regierungsbezirks Arnsbergs. (vgl. Website BezReg Arnsberg 1) Mit seinen derzeit rund 49.500 Einwohnern zählt die Stadt zu den kleinen Mittelstädten. (vgl. Stadt Soest 2017: 4)

Soest liegt verkehrlich an der im Süden verlaufenden B 229 und der im Osten befindlichen B 475. Gleichzeitig verläuft die BAB 44 zwischen Dortmund und Kassel mit zwei Abfahrten in Soest südlich des Stadtkerns. (vgl. Website Soest Maps) Zuletzt ist der hiesige Bahnhof an das Fernstreckennetz der Deutschen Bahn sowie mit einer halbstündigen Taktung an den regionalen Zugverkehr angebunden. (vgl. Website Soest 1)

Das Soester Stadtgebiet erstreckt sich auf rund 85 km² und untergliedert sich seit der kommunalen Neuordnung 1969 in insgesamt 19 Ortsteile. Dabei bildet Soest selbst den zentralen städtischen Kern während die übrigen Ortschaften zum Teil sehr ländlich geprägt sind. (vgl. Website Soest 2)

Bei der Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung ist zunächst vom Ausgangswert von 49.475 Einwohnern⁸⁶ auszugehen. (vgl. Stadt Soest 2017: 4) Soest als Stadtzentrum weist dabei eine Einwohnerzahl von 42.276 auf und beherbergt somit bereits 85% der Gesamtbevölkerung. Der *Wegweiser Kommune* gibt die Bevölkerungszahl für das Jahr 2016⁸⁷ noch mit 47.436 an. (vgl. Website Wegweiser Kommune Soest) Hier handelt es sich demnach um einen leichten Bevölkerungsanstieg. Langfristig geht die *Bertelsmann Stiftung* in ihrem *Demographiebericht* jedoch von einem leichten Bevölkerungsrückgang von 1% bis zum Jahr 2030 aus. (vgl. Bertelsmann Stiftung 2017b: 4) Ausgehend vom aktuelleren Wert aus 2017 würde sich die Einwohnerzahl demnach auf etwa 48.980 reduzieren. Vor diesem Hintergrund ist Soest per Definition als schrumpfende Stadt zu deklarieren. Gleichwohl ist das geringe Ausmaß der Schrumpfung zu beachten. Je nach tatsächliche Entwicklung bis zum Zieljahr der Prognose kann sich der Schrumpfungsgrad ebenso relativieren.

Die hinter der vorausgesagten Bevölkerungsabnahme stehenden Indikatoren sind nunmehr zu analysieren, um die tatsächlichen Gründe des leichten Bevölkerungsrückgangs zu eruieren. So fällt der Blick zunächst auf die vorliegenden Geburten- und Sterbeziffern und deren Prognosewerte für das Jahr 2030. Die Zahl der Geburten lag 2016 noch bei 9,3 pro 1.000 Einwohner. Die Sterbeziffer überstieg diesen Wert mit 11,2 Fällen jedoch um 1,9. In der Folge ist aus diesem Indikator ein natürlicher Bevölkerungsrückgang zu attestieren. (vgl. ebd.) Für das Jahr 2030 liegen die genannten Werte dagegen bei immerhin 8,4 Geburten respektive 11,9 Sterbefälle pro 1.000 Einwohner. Nimmt die Zahl der Geburten also um 0,9 ab, so steigt die Zahl der Sterbefälle um 0,7 Punkte an. Damit vergrößert sich auch die ohnehin bestehende Disparität der beiden Werte um 1,6 von heute -1,9 auf dann schon -3,5. (vgl. ebd.: 6) Anhand der

⁸⁶ zum Stichtag 31.12.2017

⁸⁷ zum Stichtag 31.12.2016

vorausgerechneten Werte wird deutlich, dass sich der natürliche Bevölkerungssaldo zunehmend negativ entwickeln wird.

Weitergehend ist die Betrachtung der Wanderungsbewegungen im Sinne der Zu- und Fortzüge bezogen auf die Gesamtstadt Soest anzuführen. So beziffert der *Demographiebericht* der *Bertelsmann Stiftung* die Zahl der Zuzüge auf 70,7 bei einem Fortzugswert von 64,9 pro 1.000 Einwohner. Insgesamt weist Soest an dieser Stelle einen positiven Wanderungssaldo von 5,8 auf. (vgl. ebd.: 4) Vor dem Hintergrund des oben berechneten natürlichen Bevölkerungssaldos von -1,9 pro 1.000 Einwohner, ermöglicht der Wanderungssaldo nicht allein den Ausgleich dieses negativen Wertes, sondern führt darüber hinaus auch zu einem leichten Bevölkerungsanstieg.

Bezogen auf das Jahr 2030 liegen die Zuzüge je 1.000 Einwohner dagegen bei 50,7 und somit 20 Punkte niedriger. Die Zahl der Fortzüge pro 1.000 Einwohner reduziert sich zwar ebenso auf dann noch 49,3, kann den grundsätzlichen Trend jedoch nicht ausreichend eindämmen. Der Wanderungssaldo liegt zwar mit 1,4 weiterhin leicht im Bereich der Zunahme, allerdings deutlich geringer als dies noch heute der Fall ist. (vgl. ebd.: 7) Resümierend für das Jahr 2030 bleibt somit festzuhalten, dass der positive Wanderungssaldo von 1,4 pro 1.000 Einwohner nicht mehr ausreichend, um den natürlichen Bevölkerungssaldo von -3,5 auszugleichen. In der Summe wird sich die Bevölkerungszahl von Soest auf diesem Wege bis 2030 leicht reduzieren.

Ein weiterer Indikator für die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Soest ist die heutige und prognostizierte Bevölkerungsstruktur der Kommune nach Altersgruppen. Auch die hiesige Kommune wird durch den allgemeinen demographischen Wandel betroffen sein. Ein Indiz hierfür ist bereits die Verschiebung des Durchschnittsalters der Bevölkerung von heute 43,5 Jahre auf 46,1 Jahre in 2030. Dies erzeugt einen durchschnittlichen Anstieg von 2,6 Jahre. (vgl. ebd.: 4, 8) Der Anteil der unter 18-Jährigen liegt heute bei 16,9% und wird sich im Prognosezeitraum nur marginal auf 16,5% verringern. Ganz ähnlich verläuft die Entwicklung des Bevölkerungsanteils der ab 80-Jährigen. Steht der Wert heute noch bei 5,7%, so wird er sich bis 2030 auf 7,2% erhöhen. (vgl. ebd.: 4, 8)

Anhand des *Demografieberichts* der Stadt Soest sowie des *Wohnungsmarktberichts NRW* der NRW.Bank lassen sich analog zur Bevölkerungsentwicklung auch Aussagen über die aktuelle Situation des Soester Wohnungsmarktes akquirieren sowie wie Tendenzen der zukünftigen Entwicklung ableiten. Zunächst ist dabei auf die Preisentwicklung von Bauland für Einfamilienhäuser zwischen 2013 und 2016 sowie deren Niveau zum Ende des Betrachtungszeitraumes abzustellen. Hier verzeichnet Soest in 2016 einen Anstieg um bis zu 10% gegenüber dem Ausgangswert von 2013. Gemessen am NRW-weiten Durchschnitt von nur rund 2,6% Zuwachs entspricht dieser einem überdurchschnittlichen Anstieg des Preisniveaus. Gleichzeitig ist mit Blick auf den landesweiten Schnitt aber ebenso festzuhalten, dass sich das Preisniveau des Baulands für EFH zwischen 151€/m² und 200€/m² bewegt. Damit entspricht es wiederum dem Durchschnitt NRWs, der bei 163€ liegt. (vgl. NRW.Bank 2017: 47; siehe Anhang Abb. D 8-I und D 8-II)

Die Entwicklung der Haushaltzahl in Soest wird im stadt eigenen *Demografiebericht* für den Zeitraum von 2014 bis 2016 als 3%-iges Wachstums auf dann 24.407 Haushalte angeführt. In Bezug auf die Größenentwicklung der Haushalte zeichnen die Zahlen wiederum ein differenziertes Bild. Während es sich im Bereich der Ein-Personen-Haushalte um eine Wachstumsrate von 7% handelt, kommt dem Sektor der Mehr-Personen-Haushalte nur eine Steigerung von 1% zu. Aufgrund dieser unterschiedlichen Einzelzuwächse nehmen die Ein-Personen-Haushalte 2016 bereits 44% (10.667), die Mehr-Personen-Haushalte dagegen 56% (13.740) im Gesamtbild ein. Der mit 62% höchste Einzelwert der Ein-Personen-Haushalte befindet sich zudem im statistischen Bezirk der Soester Altstadt. Insgesamt lassen die genannten Zahlen und Entwicklungen auf eine auch in Soest einsetzenden steigenden Grad der gesellschaftlichen Individualisierung schließen. (vgl. Stadt Soest 2017: 36) Die Zunahme der Ein-Personen-Haushalte und die Annäherung an die Werte der Mehr-Personen-Haushalte werden sich für die nahe Zukunft aller Voraussicht nach fortsetzen.

Dem prognostizierten Bevölkerungsrückgang bis 2030 stehen auf dem Wohnungsmarkt nunmehr die Entwicklungstendenzen eines steigenden Grads der gesellschaftlichen Individualisierung sowie des Anstiegs der mittleren Wohnflächeninanspruchnahme entgegen. Vor diesem Hintergrund zeugt das Ergebnis des Vergleichs von Neubauniveau mit dem Neubaubedarf auf Kreisebene für den Zeitraum von 2016 bis 2020 davon, dass Soest über einen relativ ausgeglichenen Wohnungsmarkt verfügt. Zwar beziehen sich die Werte nicht allein auf die namensgebende Kreisstadt, dennoch ist hier ein Überhang von 100 bis 500 Wohnungen pro Jahr zu verzeichnen. Bei einer Betrachtung der Entwicklung unter Berücksichtigung von Flüchtlingszuzügen wird dem Kreis ein ausgeglichenes Verhältnis von Neubau und Bedarf attestiert. (vgl. NRW.Bank 2017: 57; siehe Anhang Abb. D 8-III und D 8-IV)

In Hinblick auf die wirtschaftliche Standortbestimmung der Stadt ist festzuhalten, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gemäß der Angaben des Kommunalprofils des Landesbetriebs *IT.NRW* zum Stichtag des 30.06.2015 bei 21.947 lag. (vgl. *IT.NRW* 2017c: 15) Auch die Angaben der Soester Wirtschaftsstelle, mit Verweis auf Daten der Bundesagentur für Arbeit, zeigen, dass Soest in den Jahren zwischen 2010 und 2015 einen stetigen Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verzeichnen konnte. Nach dem zwischenzeitlichen Hoch ging die Zahl in 2016 jedoch leicht zurück und lag in 2016 bei knapp unter der Marke von 22.000. (vgl. Website WMS Soest 1) Die Zahl der Arbeitslosen in Soest ist zunächst auf den Zeitraum der übrigen Datenquellen zu beziehen. So lag sie zum Zeitpunkt des 31.12.2016 bei 9.308, was einem Anteil von 5,8% entspricht. In der weiteren Entwicklung bis zum Stichtag des 30.06.2018 hat sich diese Zahl jedoch auf 8.572 Personen und damit noch um 5,1% reduziert. (vgl. Website Statistik Arbeitsagentur Soest)

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Ausgangslage der Stadt verläuft die Verteilung der Beschäftigten auf die Wirtschaftszweige von Landwirtschaft, produzierendem Gewerbe und Dienstleis-

tungen relativ konstant. Die Daten des *IT.NRW* zum 30.06.2015 weisen mit 78,8% im Dienstleistungssektor gegenüber 20,9% im Bereich des produzierenden Gewerbes eine klare Rollenverteilung aus. (vgl. *IT.NRW* 2017c: 15; Website WMS Soest 2)

Zusammenfassend erweist sich die Stadt Soest als stabile Mittelstadt im ländlichen Raum. (vgl. Werring 2016: 36; Website Wegweiser Kommune Soest) Diese Kategorisierung beruht zum einen auf der zukünftig zu erwartenden moderaten Abnahme der Bevölkerungszahl und zum anderen auf der langfristig vorausgesagten Erhöhung des Durchschnittsalters der Bevölkerung. (vgl. Website Wegweiser Kommune Soest) Gleichzeitig erweist sich die wirtschaftliche Ausgangslage derzeit als relativ stabil. Angesichts des leichten Trends der Abnahme der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sowie der grundsätzlichen Verschiebung der Alterspyramide ist jedoch künftig teilweise von einem Rückgang der Wirtschaftskraft auszugehen. Die Stadt Soest ist damit als schrumpfende Mittelstadt mit einer regionalen Versorgungsfunktion einzustufen.

10.1 Die Konversion der BEM Adam-Kaserne

Der Schwerpunkt der dritten Fallstudie liegt auf der BEM Adam-Kaserne in der westfälischen Kreisstadt Soest. Soest als kleine Mittelstadt ist in hohem Maße durch die Abzüge militärischer Truppen betroffen. Dabei handelt es sich bei diesem gesamtstädtischen Standort insbesondere um den Rückzug von belgischen Streitkräften. Schon 1946 sind diese als Teil ausländischer NATO-Gesamtbesatzungskräfte in der Stadt stationiert worden und bezogen dabei „zerstörte bzw. nicht fertiggestellte Kasernenanlagen der nationalsozialistischen Wehrmacht“ (Hauff 1992: 174), die sich insbesondere an mehreren Stellen im Süden der Stadt befinden. (vgl. ebd.: 174f)

Die gesamtstädtische Bedeutung der belgischen Streitkräfte wird durch die langjährige Verweildauer sowie der quantitativen Präsenzspitze von bis zu 7.000 Soldaten und Angehörigen in den Jahren 1987 und 1988 im Stadtgebiet untermauert. Ebenso wie in vielen vergleichbaren Kommunen erfolgte auch in Soest der durch übergeordnete politische Entwicklungen bedingte Abzug der Truppen und der damit direkt verbundene Bruchfall der Militärliegenschaften. In einer ersten Abzugswelle von bis zu 4.000 Belgiern in 1992 erfolgte deren endgültiger Gesamttrückzug im Jahr 1995. Gleiches gilt auch für die in Soest stationierten britischen Kräfte, die 1995 ebenfalls zurückbeordert wurden. (vgl. Hauff 1992: 176; Website Soester Anzeiger) Die hiesige Fläche der Adam-Kaserne wurde bereits 1994 freigezogen und ging in das Liegenschaftsvermögen des Bundes über. (vgl. NRW.URBAN 2011d: 3)

Parallel zum hohen belgischen Bevölkerungsanteil in Soest während der Zeit ihrer örtlichen Stationierung entstand vor Ort eine gesundheitliche und soziale Infrastruktur, die *Hauff* ausgehend von den eigentlichen fünf Kasernenstandorten weitergehend über „ein Militärkrankenhaus, das den gesamten ostwestfälischen Raum versorgt, [...] weiterführende Schulen mit Internatsbetrieb. [...] Einrichtungen medizinisch-sozialer Betreuung, Restaurants, ein Supermarkt, Post und Kinos“ (Hauff 1992: 176) aufzählt. Der gesamtheitliche Truppenabzug innerhalb kürzester Zeit und der damit verbundenen Freiwerdung von rund 65 ha Fläche inmitten

statischer Strukturen ließ Soest in kurzer Zeit „vom Garnisonsstandort [...] zum Konversionsstandort“ (ebd.) werden. Weiter führt *Hauff* bereits 1991 aus, dass die Kommune angesichts von Zahl, Größe und zentraler Verortung der einzelnen Standorte im Stadtgebiet primär vor die Frage einer qualitativen Nachnutzung der Einzelliegenschaften steht. (vgl. ebd.) Diese besondere Herausforderung wird gleichermaßen auch durch die BlmA als ehemalige Eigentümerin der Flächen berücksichtigt. Im geführten Experteninterview weisen die Befragten speziell auf den Fall Soest hin, bei dem, bedingt durch bestehende finanzielle und personelle Kapazitäten, eine chronologische Entwicklung der Einzelflächen erfolgt und der Gesamtprozess damit zwar langwierig, ausgehend von den genannten Gründen jedoch auch nachvollziehbar, erfolgt und den stadteigenen Ansprüchen gerecht wird. (vgl. Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 7) Die chronologische Reihenfolge der Liegenschaftsentwicklungen führte zur vergleichsweise spät aufgenommenen, konkreten Auseinandersetzung mit den Entwicklungsmöglichkeiten der Liegenschaft.

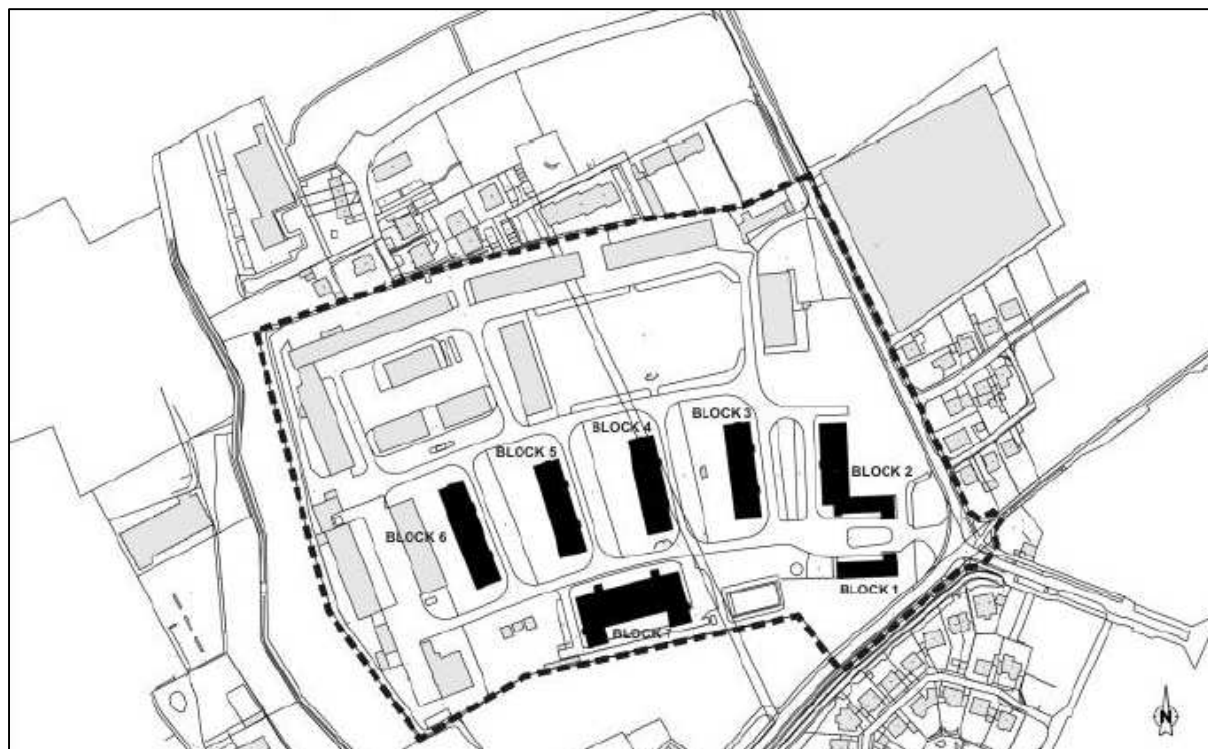
Die im Zentrum stehende ehemalige belgische Adam-Kaserne liegt rund 1,5 km westlich vom Soester Stadtzentrum und umfasst eine Gesamtgröße von etwa 10 ha. Aufgrund der zentralen Lage besteht bereits eine unmittelbare städtebauliche Einbindung der Fläche in den Soester Stadtraum, was gleichermaßen durch die gewachsene umgebene Nutzungsstruktur weitergehend betont ist. So grenzen im Norden und Süden unmittelbar Wohnquartiere der 1960er und 70er Jahre an, während im Osten und Westen nicht störende Gewerbe- und Einzelhandelsbetriebe der Nahversorgung verortet sind. (vgl. NRW.URBAN 2011d: 3; NRW.URBAN 2012: 10) Trotz dieser gewachsenen Bestandssituation stellt sich die Kasernenfläche infolge ihrer militärischen Abschottung zum Zeitpunkt der formellen Freigabe als isolierter Bereich dar. Eine der wesentlichen konversionsbezogenen Zielstellungen muss es daher sein, diese Isolation aufzuheben und eine städtebauliche Gesamtintegration zu befördern. (vgl. NRW.URBAN 2012: 6)

Die Adam-Kaserne ist in den 1930ern als Infanterie-Kaserne errichtet worden und wurde als eigenständiger Militärbau ausgelegt. Gemäß der Ausarbeitung der historischen Veränderungen der Nutzungen diente sie zwischen 1940 und dem Ende des Zweiten Weltkrieges als Gefängnis für alliierte Gefangene. Mit Ende des Krieges verwendete die Kommune selbst die Kaserne als Unterkunft für Flüchtlinge. Erst ab 1951, dann jedoch bis 1994, erfolgte die Nutzung durch die belgischen Kräfte. Bedingt durch die neuen Nutzer erhielt die militärische Einrichtung ihren Namen als Colonel-BEM-Adam Kaserne. (vgl. Vorlage Stadtentwicklungsausschuss 16/2017)⁸⁸ Die Eigenständigkeit und Isolation der Kaserne hat gleichzeitig Auswirkungen auf die historische Ausrichtung und Nutzung des Gebäudebestandes auf der Fläche. Der nördliche Bereich der Kaserne besteht, bis auf einen großflächigen Exerzierplatz, aus Garagen, eingeschossigen Lagerhallen und einer Kfz-Werkstatt. Zudem stand der belgischen Garnison eine eigene Tankstelle zur Verfügung, die ebenfalls zu den nördlichen Gebäudeteilen zählte. Angesichts dieser Nutzungsstruktur überrascht es weitergehend nicht, dass eine be-

⁸⁸ Die chronologische Abfolge der Anfragen, Anträge und Beratungsfolgen ist auf der beigefügten Daten-CD unter ‚Politischer Entscheidungsverlauf zur BEM Adam-Kaserne; Stadt Soest‘ aufgeführt.

reits 1995 vorgenommene Erstbewertung potenzieller Altlastenverdachtsflächen zu dem Ergebnis kam, dass insbesondere die westlichen und nordwestlichen Bereiche einer Altlastengefährdung unterliegen und im Zuge einer Nachnutzungsetablierung in angemessener Weise saniert werden müssen. (vgl. NRW.URBAN 2012: 11, 13) Gleichzeitig ist die Gesamtbelastung im Vergleich zu anderen Liegenschaften und Standorten als durchschnittlich zu bewerten und damit im Rahmen der Erwartungen einer freigezogenen militärischen Fläche. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 5)

Abb. 43: Bestandsstruktur der Kaserne



Quelle: NRW.URBAN 2012: 12

Der südliche Teilbereich ist wiederum durch gut erhaltene und denkmalwerte Mannschafts- und Wirtschaftsgebäude geprägt. Vor diesem Hintergrund wurden die Blöcke 1 bis 7 sogleich kurz nach der Freizehung in die Denkmalliste aufgenommen. Die Blöcke 1 und 2 bilden in ihrer städtebaulichen Ausrichtung einen „torartigen Eingangsbereich“ (NRW.URBAN 2012: 12). Hinter Block 2 reihen sich alsdann die Blöcke 3 bis 6 als dreigeschossige Unterkunftsbauten auf. Innerhalb des Blocks 3 befindet sich im Besonderen eine eigene Kapelle, die seit 1997 als Begegnungs- und Erinnerungsstätte genutzt wird und in der Betreuung der Geschichtswerkstatt Französische Kapelle e.V. Soest steht. Dabei spielt die Nutzung sowie der damit einhergehende Akteur eine ebensolche weitergehende Rolle für den Konversionsprozess wie der auferlegte Denkmalschutz. (vgl. ebd.: 12f) Ganz im Süden befindet sich darüber hinaus mit Block 7 ein in seiner Gebäudekubatur imposantes und repräsentativ ausgelegtes Wirtschaftsgebäude. (vgl. ebd.: 12) Der hohe Stellenwert der denkmalgeschützten Gebäude wird im weiteren Zuge darin betont, dass „das stadtentwicklungspolitische Leitbild der Stadt Soest [vorgibt], historische Gebäude und Ensembles zukunftsorientiert zu erhalten und diese alltags-tauglich zu nutzen.“ (NRW.URBAN 2011d: 4)

Zum Zeitpunkt der stadtentwicklerischen Auseinandersetzung der Kommune mit möglichen Optionen zur Nachnutzung, ist das Areal in planungsrechtlicher Hinsicht als Fläche für den Gemeinbedarf dargestellt. Aufgrund der absehbaren Erfordernis zur Einbindung der Fläche in die umgebenden Nutzungsstrukturen, der Integration der erhaltenswerten Bausubstanz in die städtebaulichen Planungen sowie die Sicherung der künftigen kommunalplanerischen Zielvorstellungen erscheint die Anpassung des Flächennutzungsplans sowie die Aufstellung eines Bebauungsplanes zwingend erforderlich. (vgl. ebd.: 10)

TK 10: Stammdaten der BEM Adam-Kaserne

BEM Adam-Kaserne	
Stadt	Soest
Stadtteil	Soest (Zentrum)
Lage	1,5 km westlich des Soester Stadtzentrums
Größe	10 ha
Typus	Kaserne
Rückgabestatus	Tatsächliche Rückgabe 1994
Eigentümer	Wirtschaft & Marketing GmbH Soest
Planungsrechtliche Situation	Fläche für den Gemeinbedarf / Kein Bebauungsplan vorhanden (Veränderung der Ausgangssituation durch laufende Verfahren zur 186. FNP Änderung und Aufstellung Bebauungsplan Nr. 146)

Im Verlauf der Fallstudienuntersuchung sind die genannten Prozesse bereits im Zuge eines Parallelverfahrens eingeleitet worden. Dabei verläuft die Anpassung des FNP in einer 186. Änderung. Der dazugehörige 146. Bebauungsplan trägt den Namen ‚Adam Kaserne‘. (vgl. Vorlage Stadtentwicklungsausschuss 16/2017)

Vor dem Hintergrund des gesamtheitlichen Stands der Konversion, welcher sich neben den übergeordneten Entwicklungstendenzen der Kommune ebenso anhand der spezifischen Merkmale zur Lage und der planungsrechtlichen Absicht auszeichnet, wurde im Zuge der allgemeinen Recherche und Informationsgewinnung ein Experteninterview mit dem Abteilungsleiter für Stadtentwicklung und Bauordnung der Stadt⁸⁹ geführt. Die daraus hervorgehenden Inhalte stellen im Weiteren einen wichtigen Eckpfeiler zur Fallstudienuntersuchung dar.

Anhand der breit angelegten Recherche zur BEM Adam-Kaserne wurden die prägenden Entwicklungselemente des bis heute andauernden Konversionsprozesses herausgearbeitet. Dabei beginnt dieser zunächst mit der Zulassung von unterschiedlichen Zwischennutzungen in

⁸⁹ siehe Anhang Experteninterview Steinbicker

den einzelnen Kasernenblöcken und der parallel verlaufenden denkmalrechtlichen Unterschutzstellung ebendieser Blöcke. Beide Aspekte führen zunächst zu Konflikten bei anvisierten Nachnutzungen, da insbesondere der auferlegte Denkmalschutz einen seitens der Kommune als restriktiv empfundenen Charakter inhäriert. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 5) Die Zwischennutzungen, etwa mehrere museale Einrichtungen, eine ansässige Musikgruppe und ein Boxsportverein, werden dagegen bis zur tatsächlichen Einigung auf eine dauerhafte Anschlussnutzung auch ohne die planungsrechtliche Legitimation durch die Stadt geduldet und finanziell unterstützt. (vgl. Vorlage Sportausschuss 58/2008 und 243/2008; Experteninterview Steinbicker Frage 5)

Ausgehend von den Zwischennutzungen erfolgte erst mit der Absicht der Einbringung der Kaserne in die Projektentwicklung zur Regionale 2013⁹⁰ eine reale Idee zur Findung und Etablierung einer Nachnutzung. Die konkreten Inhalte sind aus der öffentlichen Vorlage 77/2009 für die Sitzung des HFA und des Rates zu entnehmen. Somit markiert die Eingabe des Kasernengeländes als potenzielles Regionale-Projekt den Startpunkt des eigentlichen Konversionsprozesses. Er erfolgt damit erst rund 15 Jahre nach der formellen Freizehung durch die belgischen Truppen und dem Übergang ins Liegenschaftsvermögen des Bundes. (vgl. Vorlage HFA 77/2009; Experteninterview Steinbicker Frage 5) Im Gegensatz zum HFA und dem Stadtrat ist der Stadtentwicklungsausschuss zu diesem Zeitpunkt nicht in den kommunalpolitischen Beratungs- und Entscheidungsprozess eingebunden.

Ungeachtet dessen zielt die Vorlage darauf ab, die Einleitung eines politischen Beschlusses zur „Erarbeitung einer konkreten Projektskizze für die Regionale 2013 zur Standortentwicklung der ehemaligen Adam-Kaserne zu einem ‚CreAKTIV-Center-Soest‘“ (Vorlage HFA 77/2009: 1) zu fassen. Der Grundtenor der Entwicklungsabsicht beinhaltet die maßgeblichen Zielsetzungen, anhand der herzuleitenden Projektskizze eine städtebauliche Etablierung und Reaktivierung der denkmalgeschützten Gebäude zu erlangen sowie die Schaffung neuer Bildungsangebote und Arbeitsplätze auf dem Areal zu ermöglichen. Ebenso sollen hier eine Wohnnutzung und die weitere Unterstützung des kulturellen Angebots gefördert werden. In akteurspezifischer Hinsicht enthält die Vorlage bereits Verweise auf die erforderliche Auseinandersetzung mit der Grundstückseigentümerin, der BlmA, aber auch auf die Erforderlichkeit eines städtebaulichen Rahmenplanes als Basis der weiteren Entwicklungsperspektiven und der Integration unterschiedlicher Nutzungsansprüche. (vgl. ebd.)

In der öffentlichen Sitzung des HFA am 21.04.2009 findet die erörterte Vorlage Eingang in den politischen Diskurs. Die Meinungen der politischen Vertreter zielen im Grundkonsens darauf ab, dass der Beschlussvorschlag wie vorgelegt anzunehmen ist. Gleichwohl wird mehrfach darauf verwiesen, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht alle Rahmenbedingungen und Erfordernisse tatsächlich absehbar sind und daher weitergehende Erhebungen in die gesamtheitliche Planung zu integrieren sind. (vgl. Sitzungsprotokoll HFA 3/2009) Auch der Rat stimmt

⁹⁰ Bereits im Jahr 1997 wurde das Strukturförderprogramm der Regionalen durch die damalige Landesregierung ins Leben gerufen. Der Zuschlag für die Regionale des Jahres 2013 ging an den Raum Südwestfalen, zu dem fünf Landkreise mit insgesamt 59 Städten und Gemeinden zählen. Dabei geht es nicht um die grundsätzliche Förderung der Region, sondern insbesondere um die finanzielle Unterstützung von durch die Städte und Gemeinde erarbeitete und priorisierte Projekte. (vgl. Website BezReg Arnsberg 2; Vorlage HFA 77/2009)

dem Beschlussvorschlag am 29.04.2009 mit einem Stimmverhältnis von 42-Ja zu 2-Nein Stimmen vollumfänglich zu. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 2/2009) So startet nunmehr ein wesentlicher Abschnitt im Soester Konversionsprozess. Über ein priorisiertes Regionale-Projekt erhoffen sich die städtischen Vertreter neben der nachhaltigen Entwicklung des Areals auch die finanzielle Unterstützung des Landes durch regionalespezifische Fördergelder. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 5)

Im weiteren Verfahren untergliedert sich die Zertifizierungsphase des Regionale-Prozesses in drei Stufen, wobei jedes Projekt auch sämtliche Stufen erfolgreich durchlaufen muss, um Fördergelder akquirieren zu können. Konkret ist der Aufbau wie folgt (vgl. Vorlage HFA 77/2009: 1):

1. Stern: Auszeichnung von Projekten mit einer herausragenden konzeptionellen Idee
2. Stern: Auszeichnung von Projekten mit einer realisierungsfähigen Konzeption
3. Stern: Die Realisierung ist gesichert

Der Handlungsverlauf nach Zustimmung zur Teilnahme am Regionale-Prozess ist durch vielfache Absprachen mit der BlmA sowie der Erarbeitung eines konkreten Konzeptes zur Konversion geprägt. Im Zentrum stehen insbesondere die Integration der auf der Fläche agierenden Akteure und die von ihnen etablierten Zwischennutzungen. Rund ein Jahr nach Beschluss der Teilnahme an der Regionale setzt Herr Dr. Ruthemeyer als amtierender Bürgermeister den Rat in seiner Sitzung am 24.03.2010 darüber in Kenntnis, dass das Projekt zur Adam-Kaserne nunmehr den zweiten Stern im Zertifizierungsprozess erlangen konnte. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 2/2010)

Aufbauend auf der fortgeschrittenen Gesamtentwicklung mit dem zwischenzeitlich erlangten zweiten Stern im Regionale-Prozess verschiebt sich der zeitliche Verlauf rund zwei Monate weiter. Den städtischen Vertretern aus Politik und Verwaltung ist bewusst, dass allein der anzuvisierende Zuspruch des dritten Sterns eine finanzielle Unterstützung der Landesförderung bedeuten würde. Diese Bedeutung hebt der Inhalt der für den HFA und Rat erstellten Vorlage 114/2010 hervor. Sie gilt im Mai 2010 als Entscheidungsgrundlage für beide Gremien. Im Kern der zu treffenden Entscheidung steht die Übertragung der Projektverantwortlichkeit auf den Akteur der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Soest mbH⁹¹ zu veranlassen. (vgl. Vorlage HFA 114/2010: 1) In der Vorlage heißt es konkret, dass die Bedeutung des dritten Sterns im Bewusstsein von Politik und Verwaltung liegt. Gleichzeitig wird das Gesamtprojekt auch von der „Regionale-Agentur, dem Städtebauministerium und der Bezirksregierung positiv bewertet“ (ebd.: 2). Es wird darauf hingewiesen, dass parallel verlaufende Kaufverhandlungen mit der BlmA unterdessen ein sehr fortgeschrittenes Stadium erreicht haben und absehbar zumindest ein im Grundsatz verkündbarer Konsens bevorsteht. Dieser positiven Verlautbarungen nicht genug, ist im projekteigenen Konzept die Integration einer Projektgesellschaft in den wei-

⁹¹ Zum Zwecke der vereinfachten Lesbarkeit ist im Weiteren die Rede von der Soester Wirtschaftsförderung.

tergehenden Prozess gefordert. Jenes Erfordernis sieht die Verwaltung zum Anlass, die Wirtschaftsförderung an die Spitze des Prozess zu befördern, da § 2 ihres Gesellschaftsvertrages⁹² Revitalisierungsaufgaben, wie diese im Zuge der Konversion vorgesehen sind, als eine der Kernaufgaben definiert. (vgl. ebd.; Website WMS Soest 4) Für das weitere Verfahren versprechen sich die Verantwortlichen so eine noch stärkere Einbringung vorhandener Erfahrungen in die Konversion.

Die Vorlage und der daraus ableitbare Beschlussvorschlag werden vom HFA am 18.05.2010 bei einer Enthaltung einstimmig an den Rat weiterempfohlen. (vgl. Sitzungsprotokoll HFA 5/2010) Der Rat wiederum beschließt die Vorlage in seiner Sitzung am 26.05.2010 einstimmig, sodass die Wirtschaftsförderung Soest nunmehr die Federführung unter Beteiligung der politischen Ebenen, der Verwaltung sowie der weiteren Projektinteressenten einnimmt. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 3/2010)

Angeführt durch den politischen Auftrag macht sich die Wirtschaftsförderung alsdann daran, die Vorbereitungen für den Antrag zum dritten und entscheidenden Qualifizierungsstern zu forcieren. In diesem Zuge werden das Unternehmen NRW.URBAN und die Agentur startklar.projekt.kommunikation damit beauftragt, ein am 02.04.2011 stattfindendes Werkstattverfahren sowie eine überschlägige Kostenkalkulation zu potenziellen Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen. (vgl. NRW.URBAN 2011d: 7) Das erstgenannte Verfahren erfolgte unter der Einbindung von Teilnehmern verschiedenster lokaler und externer Institutionen und stand unter der Zielsetzung „in einvernehmlicher Verständigung mit allen Beteiligten für den Standort ADAM Kaserne die Anforderungen an die städtebauliche Entwicklung und Integration in vorhandenen städtischen Strukturen“ (ebd.) auszuarbeiten. Angesichts der prägnanten Aufgabe des Zielfindungsprozesses erfolgte weitergehend die Untergliederung in die Diskussionspunkte der historisch identitätsprägenden Geschichte, der möglichen städtebaulichen Entwicklung, die funktionale Untergliederung und zuletzt der erschließungsfachlichen Fragen. (vgl. ebd.) Insgesamt bildet das erfolgte Gesamtverfahren einen bedeutenden Baustein für die Herleitung eines Handlungsentwurfs zum Gesamtprojekt der Adam-Kaserne als Teil der Regionale 2013. Der Entwurf wird als Resultat der bisherigen Bemühungen zur Beschlussvorlage an den Stadtentwicklungsausschuss, den HFA sowie den Rat geleitet. An dieser Stelle findet explizit auch der erstgenannte Stadtentwicklungsausschuss Eingang in den Prozess der Entscheidungsfindungen. In der anliegenden Sachdarstellung betont die Wirtschaftsförderung erneut, dass sich das Konversionsvorhaben „durch die Komplexität zahlreicher Nutzer, Planer, Entwickler sowie zahlreicher Behördenvertreter [auszeichnet], die die verschiedenen Stränge zu einem einheitlichen Ganzen zusammenfügen müssen“ (Wirtschaftsförderung Soest 2011: 1). Da es sich zu diesem Zeitpunkt noch um einen Entwurf handelt, sieht der Beschlussvorschlag vor, den Auftrag zur weiteren Entwicklung und Qualifizierung des Entwurfs an den Bürgermeister zu erteilen. Nach Fertigstellung soll dieser alsdann den Antrag zum Erhalt des dritten Sterns an die zuständige Institution stellen. (vgl. Vorlage Stadtentwicklungsausschuss

⁹² Der hier aus 2010 aufgeführte § 2 und seine Inhalte unterlagen mit Rechtskraft vom 19.10.2011 einer Änderung des Gesellschaftsvertrages. Im heutigen Vertrag sind die Gegenstände des Unternehmens in § 3 aufgeführt. (vgl. Website WMS Soest 4)

90/2011) Am 03.05.2011 spricht der Stadtentwicklungsausschuss sich einstimmig für die erörterte Beschlussfassung aus. In der vorgeschalteten Diskussion weisen mehrere Ausschussmitglieder jedoch bereits auf die erforderliche konkrete Kostenaufstellung und Wirtschaftlichkeitsberechnung hin. (vgl. Sitzungsprotokoll Stadtentwicklungsausschuss 3/2011) Der HFA fasst keinen eigenständigen Beschluss, sondern fragt allein ein Meinungsbild ab. Dieses ergibt eine deutliche Mehrheit bei vier Enthaltungen. Da im Zuge der Beratungen die gleichen Erfordernisse wie im vorgeschalteten Gremium vorgetragen werden, ergeht hier der Vorschlag zur Ergänzung des Beschlussvorschlags um die Integration eines städtebaulichen Wettbewerbs sowie die Erarbeitung eines darauf basierenden Finanzkonzeptes. (vgl. Sitzungsprotokoll HFA 5/2011) Der Rat nimmt diesen ergänzten Beschlussvorschlag in seiner Sitzung am 18.05.2011 bei vier Gegenstimmen und ebenso vielen Enthaltungen an. Auch hier werden erhebliche Bedenken bezüglich der Finanzierung und späteren Vermarktung des Gesamtprojektes geäußert. Gleichzeitig wird der Beschluss gefasst, ein städtebauliches Wettbewerbsverfahren durchzuführen, um anhand der Ergebnisse eine weitere gewichtige Grundlage zur Beantragung des dritten Regionale-Sterns zu erzielen. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 3/2011)

Im Anschluss an die Ausschreibung und Durchführung des städtebaulichen und freiraumplanerischen Kooperationswettbewerbs, endete dieser noch im selben Jahr mit der abschließenden Preisgerichtssitzung am 16.12.2011. In einer zusammenfassenden Empfehlung wird der Stadt Soest vorgeschlagen, den Entwurf des Wettbewerbssiegers als Basis der weiteren städtebaulichen Entwicklung anzuführen. (vgl. Stadt Soest 2011: 3)

Der Entwurf selbst sieht im Norden zunächst drei Baucluster flexibler Gebäudetypologien vor. Der südliche Teil zeichnet sich durch die Integration der denkmalgeschützten Kasernengebäude und der Hinzunahme einer landschaftsarchitektonischen Neugestaltung der Freiräume aus, sodass ihm insgesamt „eine gute, wirtschaftliche und machbare Grundlage für die Entwicklung des Areals“ (Stadt Soest 2011: 5) attestiert wird. (vgl. ebd.: 3ff) Bei den Siegern handelt es sich um das Planungsbüro Daab Nordheim Reutler, welches im weiteren Prozess fortan involviert ist, und das Büro Seelemann Landschaftsarchitekten. (vgl. ebd.: 7)

Der Stadtentwicklungsausschuss kommt der zuvor erhaltenen Empfehlung sodann nach und beschließt am 26.01.2012 bei 13 Zustimmungen und zwei Enthaltungen den Siegerentwurf als Basis zur Herleitung eines Bebauungsplans. Dieser Schritt ist zwar nicht bereits gleichbedeutend mit einem tatsächlichen Aufstellungsbeschluss, unterstreicht jedoch die kommunale Ambition, die Sicherung der an den Entwurf und die Konversion insgesamt gestellten Ziele und Erwartungen zu forcieren. (vgl. Sitzungsprotokoll Stadtentwicklungsausschuss 01/2012)

Abb. 44: Siegerentwurf städtebaulicher Wettbewerb Adam-Kaserne



Quelle: Website Soest 5

Parallel unternimmt die Verwaltung weitere Anstrengungen, um die Realisierung der Grundlagenplanung auch finanziell zu bewerten. Die potenziell bestehenden Kosten stellten schon in den Sitzungen der politischen Gremien Ende des Jahres 2011 einen wichtigen Aspekt dar. Viele Mandatsträger knüpften ihr Votum bereits vorsehend an die Rentabilität des Gesamtprojekts. Durch das Vorliegen einer verlässlichen Planungsgrundlage können zu diesem Zeitpunkt erstmals auch fundierte Nennwerte errechnet werden, die unterschiedlichen Maßnahmenerfordernissen zuordenbar sind. In der Gremiumsdiskussion des HFA am 31.01.2012 zeigt sich hingegen eine geteilte Stimmung. Dabei unterstützen die beiden Parteien von CDU und SPD die vorgelegten Pläne und unterstreichen damit die vorgelegten Kalkulationsergebnisse. Vertreter anderer Parteien teilen diese Ansicht hingegen nicht und sehen in den Berechnungen und Unwägbarkeiten in einzelnen Prognosen zu viele Annahmen und schwierige Prognosen. Ebenso bestehen Zweifel an dem vorgelegten Nutzungskonzept, dass die Integration einiger bestehender Zwischennutzer in einer Kombination mit zusätzlich anzusiedelnden Nutzungen vorsieht. Die neuen Nutzer sollen dabei insbesondere durch ein einzurichtendes Kreisarchiv als sog. Ankermieter gelockt werden, obwohl die Realisierung dieser Option nicht abschließend geklärt werden konnte. (vgl. Sitzungsprotokoll HFA 1/2012) Im Gesamtbeschluss wird der Bürgermeister dennoch mit einem Stimmverhältnis von elf Ja- gegenüber fünf Nein-Stimmen damit beauftragt, die Wettbewerbsergebnisse sowie die Kosten- und Finanzierungsrechnungen in den Antrag auf Erlangung des 3. Sterns der Regionale aufzunehmen. (vgl. ebd.) Ein ganz ähnliches Bild der Argumentationslinien und des im Ergebnis der Abstimmung entstandenen Stimmenresultats zeigt sich weitergehend auch in der Ratssitzung am 08.02.2012. Hier werden klare Bedenken und Zweifel gegenüber dem der Kalkulation zugrunde gelegten Parametern erhoben. Dennoch kommt es am Ende insbesondere dank der Stimmen von CDU

und SPD zu einer Beauftragung des Bürgermeisters mit der oben genannten Antragstellung. (vgl. ebd.)

Die finanzielle Ausgangslage der Stadt und die durch die vorgelegte Kostenkalkulation im Raum stehenden Summen zur weiteren Umsetzung der Konversion der Adam-Kaserne, riefen bereits bei vielen politischen Mandatsträgern in Teilen erhebliche Zweifel an der Rentabilität des Gesamtprojektes hervor. In einem Schreiben der Wirtschaftsförderung an den Soester Bürgermeister wird deutlich, dass diese Einwände die Verwaltung und insbesondere auch die Wirtschaftsförderung dazu bewegten, weitere Abstimmungsgespräche mit den Akteuren der Bezirksregierung Arnsberg, dem zuständigen MWEBWV sowie der Regionale-Agentur zu führen. Das genannte Schreiben dient als Anlage zur Verwaltungsvorlage 98/2012 und berichtet auch von der Vereinbarung zur Aufstellung eines Integrierten Handlungskonzeptes zur BEM Adam-Kaserne als Gesamtergebnis der inhaltlichen Austausche. Mittels dieser Zusammenführung der relevanten Herausforderungen und Lösungsvorschläge sowie einer gesamtheitlichen Kostenkalkulation sollte eine Teilfinanzierung der Konversion durch Mittel der Städtebauförderung akquiriert werden. In der Weiterführung der fachlichen Unterstützung wurde die Gesellschaft NRW.URBAN mit der Erstellung beauftragt. Das Konzept lag im April 2012 vor und wurde der Kommune respektive der stadteigenen Wirtschaftsförderung übergeben. (vgl. Website Soest 5 Seite 1)

Die Vorlage 98/2012 zielt darauf ab, den endgültigen Beschluss zur Antragstellung für die Erlangung des 3. Sterns zu fassen. Erst mit diesem Beschluss kann der Antrag weitergehend bei den zuständigen Stellen gestellt werden. Damit gehen auch die Beantragung der Fördermittel der Städtebauförderung und der Einleitung eines Bauleitplanverfahrens einher. Gleichzeitig bezieht sich das Schreiben der Wirtschaftsförderung in ihrer Empfehlung auf die angeführte Ratsentscheidung vom 08.02.2012, bei der die Ergebnisse des Wettbewerbs und der daran angeknüpften Rentabilitätsberechnungen als Teil des Gesamtantrags zugefügt werden. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 1/2012; Website Soest 5) Mit der Zielstellung, insbesondere den finanziellen Bedenken entgegenwirken zu können, wurden seitens der Wirtschaftsförderung „mit allen aktuellen und potenziellen Nutzern weitere intensive Abstimmungsgespräche über vermietbare und benötigte Nutzflächen, die Höhe der Mietzinsen sowie deren Einbindung in die Gesamtquartiersentwicklung geführt“ (Website Soest 5: 3). Im Ergebnis vermeldet das Schreiben eine Gesamtkostensumme von rund 32,7 Mio. Euro, wobei nur etwa 7,4 Mio. Euro durch Verkäufe und Vermietungen eingenommen werden könnten. Demnach sind 25,3 Mio. Euro durch anderweitige Einnahmen zu finanzieren. Hierzu zählen im besten Falle auch beantragte Finanzhilfen der landesweiten Städtebauförderung. Weitere Summen sind durch einen kommunalen Eigenanteil auszugleichen. Gleichzeitig betont die Wirtschaftsförderung die expliziten Vorteile, die mit dem Erwerb der Gesamtfläche verbunden sind. Erst durch diesen Schritt sei die Stadt in der Lage, als gesamtheitliche Projektträgerin in Erscheinung zu treten und damit die finanzielle Situation und Entwicklung weitestgehend zu steuern. (vgl. ebd.: 4) Insgesamt positioniert sich die Wirtschaftsförderung deutlich zugunsten der Beantragung des 3. Sterns und empfiehlt den Gremien des HFA und des Rates, diesen Schritt durch ihr politisches Votum zu unterstützen. (vgl. ebd.: 5)

Das Integrierte Handlungskonzept zur Adam-Kaserne sowie das beigefügte Schreiben der Wirtschaftsförderung werden dem HFA am 24.05.2012 zur Abstimmung vorgelegt. Im Zuge der Beratungen tritt erneut die Thematik der finanziellen Machbarkeit des Gesamtprojektes zum Vorschein. In diesem Zuge beantragt die FDP, eine haushaltsspezifische Belastungsrechnung durch einen sachverständigen Wirtschaftsprüfer erstellen zu lassen, um auf dieser Basis eine endgültige Entscheidung treffen zu können. Der zusätzliche Antrag findet Eingang in den Gesamtbeschluss zur Empfehlung an den Rat, den Antrag auf Erlangung des dritten Sterns zu stellen. Die geforderte Belastungsrechnung ist hierbei bis zur endgültigen Entscheidung vorzulegen. (vgl. Sitzungsprotokoll HFA 3/2012)

In der Sitzung des Rates am 30.05.2012, wird der Vorschlag der FDP auf Involvierung des sachverständigen Wirtschaftsprüfers in den zu beschließenden Tenor eingepflegt. Ferner werden weitere Aspekte angesprochen, die einer fortlaufenden Prüfung zu unterziehen seien. Dabei handelt es sich um die zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu beziffernde Höhe der Fördersumme aus dem Programm der Städtebauförderung. Auch wird dazu aufgerufen, die Verhandlungen mit der Grundstückseigentümerin BlmA dahingehend zu lenken, einen Nachlass auf den anvisierten Grundstückspreis zu erhalten. Dies begründet sich nach Ansicht der CDU vor allem in dem auferlegten Denkmalschutz vieler Kasernenblöcke, der vielfach als Entwicklungshemmnis gesehen wird. Zuletzt argumentieren einige Mandatsträger aber auch, dass das Gesamtprojekt in seiner Entwicklung zu stoppen sei, wenn sich durch die weitere wirtschaftliche Prüfung eine deutliche Unrentierlichkeit herausstellt. Trotz der weiterhin vornehmlich im finanziellen Segment bestehenden Zweifel findet der Gesamtbeschluss im Stadtrat eine Mehrheit von 35 Ja- gegenüber elf Nein-Voten. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 3/2012)

Im zeitlichen Verlauf werden neben dem Einsatz eines Wirtschaftsprüfers ebenso neu hinzukommende Informationen über die Position des Projektes im Regionale-Prozesses sowie insbesondere auch über die durch das Land in Aussicht gestellten Fördersummen eingeholt. Vor dem Hintergrund der expliziten Präkonversionsphase zur Entwicklung der Adam-Kaserne ist es im September 2012 soweit, einen abschließenden Beschluss über den tatsächlichen Antrag auf Erhaltung des dritten Sterns zu stellen. Gleichzeitig beziffert das zuständige Ministerium die Obergrenze der zusagefähigen Fördersumme auf 13 Mio. Euro und damit auf deutlich weniger als ursprünglich von den Konversionsverantwortlichen kalkuliert. Die Anpassung der Berechnungswerte zur Rentabilität zwingen die Wirtschaftsförderung dazu, den zuständigen HFA und auch den Rat darüber entscheiden zu lassen, ob die benötigten Summen zur Deckung der Kosten aus dem städtischen Haushalt freigegeben werden. (vgl. Vorlage HFA 170/2012; Sitzungsprotokoll HFA 5/2012)

In der Beschlussvorlage werden Kosten für die Förderung des grundsätzlichen Projekts auf 3,4 Mio. Euro bis zum Jahr 2016 veranschlagt. Hinzu kommen 3,1 Mio. Euro für die Instandsetzung des zweiten Kasernenblocks bis 2015 sowie die Bereitstellung eines jährlichen Zuschussbedarfs von bis zu 267.000 Euro zur Überbrückung der Disparität zwischen potenziellen Mieteinnahmen und erwartbaren Aufwendungs- und Instandsetzungskosten. (vgl. Vorlage HFA 170/2012) Die veranschlagten Kostenpunkte führen in der Plenumsdiskussion des HFA

dazu, dass die mehrheitliche CDU-Fraktion dazu aufruft, den Beschluss abzulehnen. Zu den Gründen zählen aus ihrer Sicht die geringe Obergrenze der erwartbaren Zuwendung der Städtebauförderung sowie nicht in Aussicht stehende Fördermittel der Bezirksregierung über jene der Regionale hinaus. Zwar ist die SPD Fraktion darum bemüht, den Beschlussvorschlag zu bewerben, dieser wird jedoch auch durch die übrigen Mandatsträger im Ausschuss in der Gesamtheit bei elf Ablehnungen gegenüber fünf Zustimmungen abgelehnt. Die Ablehnung selbst wird nunmehr mit der Hoffnung verbunden, dass bestehende auferlegte Rahmenbedingungen insbesondere im Bereich des Denkmalschutzes künftig durch die entscheidungsbefugten Institutionen überdacht werden, um die Kommune in der Entwicklung der Konversionsfläche zu unterstützen. (vgl. Sitzungsprotokoll HFA 5/2012)

Die finanzielle Belastung des Soester Haushalts führt auch die Argumentationslinien der Parteifraktionen in der Ratssitzung am 24.10.2012 an. Im Ergebnis spricht sich dieser bei 27 Nein- und 15 Ja-Stimmen gegen den vorgelegten Beschluss zur städtischen Mehrförderung des Gesamtprojektes aus. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 6/2012) Die Ablehnung ist damit gleichbedeutend mit der grundsätzlichen Einstellung der Arbeiten zum Regionale-Prozess, wodurch der Fokus der Suche einer zivilen Nachnutzung der Kasernenliegenschaft ab diesem Zeitpunkt auf alternative Entwicklungsoptionen zu lenken ist.

Die Entscheidung das Konversionsprojekt nicht als integralen Bestandteil in die Regionale einzubringen, versetzte dem allgemeinen Prozessfortschritt einen herben Dämpfer. Ein spezieller Gradmesser zur Betonung der weitergehenden entwicklungsbezogenen Unklarheit lässt sich insbesondere aus dem Verlauf der politischen Beratungsinhalte ableiten. Auf konkrete Rückfragen zum weiteren Fortgang der Entwicklung wird lediglich auf mögliche Verhandlungen der Stadt mit der Bezirksregierung als obere Denkmalbehörde verwiesen. Diese seien sinnvoll, um den Umgang und potenzielle Nutzungsoptionen für die denkmalgeschützten Kasernenblöcke klären zu können (vgl. Sitzungsprotokoll Stadtentwicklungsausschuss 3/2013; Sitzungsprotokoll Rat 5/2013).

Im weiteren Fortlauf gelang es den städtischen Verhandlungsführern, einen Konsens mit der zuständigen Denkmalbehörde zu erzielen. Angesichts der bisherigen Planungshistorie und der damit einhergehenden Chancen und Herausforderungen wurde die denkmalrechtliche Unterschutzstellung sämtlicher Blöcke durch die Kommune bisweilen als Entwicklungsrestriktion wahrgenommen. Diese Einschätzung konnte im Zuge der Vorbereitungen zum Regionale-Prozess dahingehend manifestiert werden, als dass die Stadt und hier speziell die Wirtschaftsförderung nachweisen konnte, dass die Blöcke 4 bis 7 unter den Auflagen des Denkmalschutzes und den darin inhärenten Veränderungssperren keine wirtschaftlich rentable Nachnutzung generieren kann. Die nunmehr vollzogenen Verhandlungen führten zu dem Ergebnis, dass künftig allein die Blöcke 1 bis 3, die französische Kapelle und die Gedenkstätte weiterhin unter einem stringenten Denkmalschutz stehen. Die übrigen Gebäudeteile wurden hingegen als entbehrlich eingestuft und könnten unter den Voraussetzungen eines rechtsverbindlichen Bebauungsplanes zurückgebaut werden. (vgl. Vorlage Stadtentwicklungsausschuss 16/2017; Exper-

teninterview Steinbicker Frage 5) Über die Modifizierung der denkmalschutzrechtlichen Bestimmungen wurde eine im Laufe des Konversionsprozess als wesentliche Restriktion wahrgenommene Hürde ausgeräumt.

Mit Schreiben vom 01.10.2014 und damit rund zwei Jahre nach der Entscheidung gegen die Teilnahme an der Regionale, stellt schließlich die Fraktion der SPD einen Antrag, die Entwicklungsbestrebungen der Kasernenliegenschaft wieder aufzunehmen. Ausgangspunkt der Neuaufnahme ist im Primären die Interessenbekundung der BImA, die Stadt Soest auch finanziell unterstützen zu wollen, um den hiesigen Konversionsprozess weitergehend zu forcieren. Dem Willen der Partei nach soll ein fundiertes Entwicklungskonzept, insbesondere auch unter der intensiven Einbindung der Bevölkerung, für die angestrebte Konversion der Adam-Kaserne aufgestellt werden. Die bereits im Zuge des Verfahrens zur Regionale erfolgten Vorarbeiten sollen hier als direkte Anknüpfungspunkte herangezogen werden. (vgl. SPD Soest 2014) In der Ratssitzung am 29.10.2014 wird die Beratung des Antrags an den Stadtentwicklungsausschuss delegiert. Gleichzeitig kommt in der kurzen Diskussion der klare Wille zur Einbindung der Öffentlichkeit sowie der weiterhin ansässigen Vereine und Zwischenmieter zu Geltung. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 6/2014)

Ebenso stellt die Fraktion der SPD mit Schreiben vom 19.05.2015 zwei Anträge, um zum einen die Herstellung von Teilräumen für preisgünstigen Wohnraum auf dem Areal der Adam-Kaserne zu sichern und zum anderen die temporäre Neuerrichtung kleinerer Wohngebäude zur Unterbringung von rund 60 Flüchtlingen zu ermöglichen. (vgl. SPD Soest 2015a und b) In der Ratssitzung am 17.06.2015 werden beide Anträge mit einstimmiger Mehrheit an den HFA weiterverwiesen. Ergänzend erklärt der Bürgermeister, dass zu diesem Zeitpunkt bereits Grundstückspreisverhandlungen zwischen Vertretern der Stadt und der BImA erfolgen. Ein präsentationsfähiges Resultat sei für die bevorstehende Sommerpause 2015 zu erwarten. Der Erwerb des Grundstücks versetze die Kommune in die Position der Inhaberin der vollumfänglichen Planungsfreiheit und eröffnet ihr die Möglichkeiten zur Integration und Etablierung der benannten unterschiedlichen Nutzungsstrukturen. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 3/2015) Die weitergehende Beratung, insbesondere des erstgenannten Antrags auf Etablierung von Wohnraum des preisgünstigen Segments, wird im weiteren Konversionsprozess noch ein prägendes Element der Gesamtentwicklung darstellen.

Einen ersten Schritt zur Betonung der Notwendigkeit zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums auf dem Areal der Adam-Kaserne unternimmt der Rat bereits am 09.09.2015. Zur Debatte mit anschließender Abstimmung steht die Fragestellung, ob die Verwaltung zielgerichtete Gespräche mit den Vertretern des Bundes und des Landes NRW führen soll, um auf dem Areal der Kanaal van Wessem Kaserne eine zentrale Einrichtung zur Unterbringung von bis zu 800 Flüchtlingen zu schaffen. Anhand der Beschlussvorlage stellt die Verwaltungsseite unterschiedliche Handlungsoptionen in Bezug auf die Einbindung der genannten und der Adam-Kaserne vor und kommt im Ergebnis zu der Auffassung, dass die Priorisierung der Kanaal van Wessem Kaserne zugunsten einer Flüchtlingsunterbringung gleichzeitig die Konzentration der Herstellung von sozial gefördertem Wohnungsbau auf der Adam-Kaserne richtet. Letztgenannte kommt unter der genannten Prämisse nicht als Standort für die Unterbringung von

Flüchtlingen in Betracht, sondern soll, den städtischen Erwerb der Liegenschaft vorausgesetzt, der örtlichen Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden. (vgl. Vorlage Rat 227/2015) Die Vorlage sowie das im Ergebnis der Abwägung präsentierte Fazit der Stadtverwaltung erzeugt in der Sitzung des politischen Gremiums des Rates eine intensive Diskussion über die der Abwägung zugrunde liegenden Aspekte. Im Gesamtergebnis einigen sich die Mandatsträger alsdann bei einem Stimmverhältnis von 37 Ja- gegenüber zwei Nein-Stimmen darauf, die Kanaal van Wessem Kaserne als Unterbringungseinrichtung für Flüchtlinge herzustellen. Gleichzeitig beinhaltet der Beschluss die dringende Absicht, die BEM Adam-Kaserne unter der Prämisse der Integration von Flächenausweisungen zugunsten geförderten Wohnungsbaus aus den Händen der BlmA zu erwerben. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 4/2015)

Die fortlaufenden Verhandlungen mit der BlmA und die erfolgte Korrespondenz der Kommune mit der Bezirksregierung Arnsberg als zuständige Denkmalbehörde, aber auch die intensive inhaltliche Auseinandersetzung mit den Belangen der auf dem Gelände der Kaserne befindlichen Zwischennutzern standen im Zentrum des Konversionsprozesses des Jahres 2016.

In der Chronologie konnte zunächst eine Einigung mit der BlmA erzielt werden, die den Kauf der gesamten Liegenschaft durch die Wirtschaftsförderung Soest ermöglichte. Die Kaufpreisverhandlungen orientierten sich insbesondere an dem Siegerentwurf des städtebaulichen freiraumplanerischen Wettbewerbs. (vgl. Sitzungsprotokoll Stadtentwicklungsausschuss 01/2012; Experteninterview Steinbicker Frage 6) Die genauen Inhalte der Verhandlungen sowie auch der Kaufpreis selbst unterliegen der Geheimhaltung nicht-öffentlicher Sitzungen. Gleichwohl führt *Herr Steinbicker* im Experteninterview aus, dass die grundsätzliche Entscheidung zugunsten des Kaufs bereits während des Regionale-Prozesses getroffen wurde. Primärer Grund dieser Tendenz war die Ansicht, dass „der Konzern Stadt Soest als Akteur am besten die unterschiedlichen Herausforderungen aus Denkmalschutz und Umgang mit den bestehenden Nutzergruppen bewerkstelligen kann“ (Experteninterview Steinbicker Frage 6). Er führt weiter aus, dass im Besonderen umfangreiche Gesprächserfordernisse den erkennbaren zeitlichen Vorlauf mit sich zogen. (vgl. ebd.)

Der Erwerb der Fläche erfolgte im August 2016 und so bereits vor Einleitung eines formellen bauleitplanerischen Verfahrens. Die Ergebnisse des Bauleitplanverfahrens, die Erschließung und weitergehende Vermarktung auszuweisender Grundstücke durch den Akteur der Sparkasse Soest sind weitergehende Bestandteile des Kaufvertrages. Die genannten Gesichtspunkte in Ergänzung zu möglichen Wertsteigerungen, aber auch möglichen Kosten für den Rückbau bestehender Gebäude und Anlagen, haben als Nebenbestimmungen Eingang in den Kaufvertrag gefunden. (vgl. ebd.)

Zuletzt galt es möglichst einvernehmliche Lösungen im Umgang mit den einzelnen Zwischennutzern zu verhandeln. Zunächst handelt es sich dabei um jene Gruppe von Nutzern, denen die Möglichkeit des Verbleibs auf der Liegenschaft ermöglicht werden konnte. Im Speziellen

sind hier die unterschiedlichen kleinen Museen zu nennen, die bereits aus der direkten Verbindung zum Ort ihres dargebotenen Zeitgeschehens prädestiniert für die Integration in die neu zu etablierenden Nutzungsstrukturen sind.

Anderen Nutzergruppen, vornehmlich Musikgruppen und Einrichtungen der bildenden Künste, konnte seitens der Kommune hingegen eine alternative Örtlichkeit angeboten werden. Durch unterschiedliche Kontakte und spezielle Anforderungen an die Unterbringung wurden andere Gruppen, etwa jene aus dem Bereich des Sports, selbst aktiv und fanden alternative Standorte.

Zuletzt waren einige Gewerbebetriebe auf dem Kasernenareal verortet, um die Unterstell-, aber auch Lagerplätze für ihren Betrieb zu nutzen. Die Benutzung war durch Mietverträge mit der BlmA abgesichert. Nach deren Auslauf erfolgte keine weitere Vertragsverlängerung. Auf der anderen Seite führten gerade auch diese bestehenden Mietverträge zu einem längeren Wartezeitraum vor der freien Verfügbarkeit sämtlicher Einrichtungen des Kasernengeländes. (vgl. ebd. 5)

Nach Abschluss der Kaufverhandlungen sowie der Konsensfindung mit den unterschiedlichen Zwischennutzern fassten die Mitglieder des Stadtentwicklungsausschusses am 04.04.2017 den Aufstellungsbeschluss zur 186. Änderung des FNP und des Bebauungsplanes Nr. 146 „Adam Kaserne“. Zugleich beschlossen sie, dass der Siegerentwurf des vorangegangenen Wettbewerbs als weitestgehende Grundlage für den Bebauungsplanentwurf dienen soll. Parallel zum Aufstellungsbeschluss wurden bereits Gutachten über die auf der Liegenschaft bestehenden Bäume als integraler Bestandteil der Planung, über den einwirkenden Verkehrs- und Gewerbelärm, über die verkehrlichen Ein- und Auswirkungen sowie über die potenziell bestehenden Altlasten in Auftrag gegeben. Hinzu kommen die Durchführung einer artenschutzrechtlichen Prüfung sowie die Erstellung eines Umweltberichts für beide Pläne. Die Fertigstellung sämtlicher Gutachten ist bis zur Einleitung der frühzeitigen Beteiligung als erster Schritt der formalen Akteureinbindung vorgesehen. Im Zuge der Plenumsdiskussion fordert die Fraktion der SPD erneut, den vorliegenden Beschlussvorschlag dahingehend zu ergänzen, als dass eine Fläche für Errichtung von sozial geförderten Wohnungsbauten explizit mitaufgeführt wird. Dieser Forderung kommt das Gremium nach. (vgl. Vorlage Stadtentwicklungsausschuss 16/2017; Sitzungsprotokoll Stadtentwicklungsausschuss 2/2017)

Auf Basis der vorangegangenen Entwicklungen mit der Durchführung eines städtebaulichen und freiraumplanerischen Wettbewerbs sowie den bereits in Auftrag gegebenen Gutachten, konnte die Stadt eine enorme zeitliche Reduzierung der Vorarbeiten erreichen. Dies spiegelt sich alsdann in der Einbringung der beiden Bauleitpläne in die Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses am 01.06.2017, also nur zwei Monate nach Fassung der Aufstellungsbeschlüsse wider. Sodann wird die Durchführung der frühzeitigen Beteiligung für beide Pläne einstimmig bei einer Enthaltung beschlossen. Für die Beteiligung der Öffentlichkeit ist über die formale Beteiligung hinaus die explizite Durchführung einer Bürgerversammlung vorgesehen. (vgl. Sitzungsprotokoll Stadtentwicklungsausschuss 4/2017) Damit wird an dieser Stelle zum ersten Mal die reale Einbindung des Akteurs der Öffentlichkeit initiiert.

Die Bürgerversammlung fand am 21.06.2017 zwischen dem zuständigen Stadtplanungsamt, der Wirtschaftsförderung, den beiden Siegerbüros sowie rund 200 interessierten Bürgern statt. Neben der Präsentation des allgemeinen formalen Planverfahrens und dem zugrunde liegenden Entwurf zur Überplanung des Konversionsareals, wurden die anwesenden Bürger zur Stellung ihrer Fragen aufgerufen. Diese konzentrierten sich auf die Bereiche der verkehrlichen Auswirkungen und Anbindungen an die umgebenden Strukturen. Hinzu kamen Fragen zur allgemeinen technischen Erschließung sowie zur Schaffung ausreichend dimensionierter Grünräume. Diskussionspunkte zum bevorstehenden Zeitplan und zur vorgesehenen Vermarktung wurden kurz skizziert, nahmen jedoch einen deutlich untergeordneten Part ein. (vgl. Website Soest 6 S. 33-39)

Die Durchführung der Verfahren zur Änderung des FNP sowie der Aufstellung des Bebauungsplanes zur Sicherung der planerischen Zielstellungen zur Konversion der Adam-Kaserne verläuft durch die fortlaufende Weiterführung der normierten Verfahrensschritte. Ausgehend von der über unterschiedliche Anträge herangetragenem Forderung zur Flächensicherung und Errichtung von Einheiten des geförderten Wohnungsbaus, erwägt die Stadt Soest die explizite Gründung einer eigenen Wohnungsbaugesellschaft. Die Gesellschaft setzt sich aus den Partnern der Stadt Soest, ihrer zentralen Grundstückswirtschaft und den Stadtwerken Soest GmbH zusammen, wobei letztgenanntem Akteur gleichzeitig die Aufgaben der kaufmännischen und technischen Dienstleistungen zukommen. Primäres Ziel der Neuschaffung des Akteurs ist es, die durch eine erhöhte Nachfrage insbesondere nach bezahlbarem Wohnraum in Soest erforderlich gewordenen Anstrengungen zur Bedienung ebendieser zu konzentrieren und damit zielgerichteter einzusetzen. Der explizite Zweck der Gesellschaft verlautet folglich die Schaffung und Bewirtschaftung von Wohnraum. Hierzu zählen auch der Ankauf, die Übernahme und Instandsetzung von Bestandseinheiten unter Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots. In einem ersten Schritt ist so die mittelfristige Errichtung von insgesamt 60 Wohneinheiten auf dem Areal der Adam-Kaserne vorgesehen. (vgl. Aufsichtsrat Stadtwerke, HFA und Rat 112/2017) Mittels der intensiven Klärung nötiger Rahmenbedingungen zur Gründung der Gesellschaft, beschließt der HFA sodann einstimmig bei einer Enthaltung die Vorbereitung der abschließenden Gründungsbeschlüsse durch die zuständige Verwaltung. (vgl. Sitzungsprotokoll HFA 3/2017) Diesem Ergebnis schließt sich auch der Rat in seiner Sitzung am 28.06.2017 an und beauftragt die Verwaltung mit einer Mehrheit von 43 Ja- gegenüber zwei Nein-Stimmen zur Erarbeitung der finalen Beschlussvorlagen. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 3/2017)

Das parallel verlaufende Bauleitplanverfahren erreicht hingegen in der Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses am 14.11.2017 den nächsten Schritt im Gesamtverfahren. Unter Einbindung der bisher eingegangenen Anregungen zur Planung, beschließt das hiesige politische Gremium die formale öffentliche Auslegung einstimmig. Auch für den zweiten Beteiligungsschritt ist die Durchführung einer separaten öffentlichen Bürgerinformationsveranstaltung vorgesehen. In der genannten Ausschusssitzung wird ferner über differente Eingaben zur Planung, aus denen weitergehende Prüfaufträge an die Stadtverwaltung hervorgehen, diskutiert. Zu diesen zählt die Klärung der Frage, ob die Installation einer Bushaltestelle innerhalb des Plangebietes verkehrsökonomisch sinnvoll erscheint und inwieweit auch die Errichtung und

der Betrieb eines gebietseigenen Blockheizkraftwerkes zur Energieversorgung realisierbar und wirtschaftlich zu betreiben ist. (vgl. Sitzungsprotokoll Stadtentwicklungsausschuss 7/2017)

Die Bürgerinformationsveranstaltung wird von etwa 120 Bürgern besucht und ist während ihrer einstündigen Dauer durch Nachfragen zur verkehrlichen Anbindung an die Bestandsstrukturen der Umgebung sowie zur inneren Erschließung des Areals selbst geprägt. Diese werden durch die Vertreter der Verwaltung und des involvierten Planungsbüros hingegen gezielt beantwortet. (vgl. Website Soest 7 S. 35-37)

Abb. 45: Gestaltungsplan zur Umsetzung Bebauungsplan 146 „Adam-Kaserne“



Quelle: Website Belgisches Viertel Soest

Im letzten Schritt der Recherche zur Konversion der Adam-Kaserne fassen der Stadtentwicklungsausschuss am 12.04.2018 und der Rat in seiner Sitzung am 25.04.2018 den Feststellungsbeschluss zur 186. Änderung des FNP. Damit kann der Bezirksregierung Arnsberg, als Genehmigungsbehörde des FNP, die beschlossene Änderung von einem ehemals als Fläche für den Gemeinbedarf dargestellten Bereich hin zu einem künftig als Wohnbaufläche darzustellenden Bereich vorgelegt werden. (vgl. Sitzungsprotokoll Stadtentwicklungsausschuss 3/2018; Sitzungsprotokoll HFA 2/2018; Sitzungsprotokoll Rat 3/2018; Website Soest 8)

Der Bebauungsplan, der ebenfalls in der zuletzt genannten Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses zur Debatte steht, wird dagegen nicht als Satzung beschlossen. Das politische

Gremium einigt sich vielmehr zur Durchführung einer erneuten Offenlegung, da sich im Verlauf des vorgeschalteten Beteiligungsschrittes einige elementare Veränderungen in den Festsetzungen ergeben haben. Hierbei handelt es sich konkret um ein neu hinzugekommenes Pflanzgebot. Darüber hinaus nimmt der Ausschuss das zum Bebauungsplan gehörende Gestaltungshandbuch über die Ausführungen baulicher Anlagen zur Kenntnis. (vgl. Sitzungsprotokoll Stadtentwicklungsausschuss 3/2018) Die weiteren Festsetzungen des Bebauungsplanes sowie auch die dazugehörige Begründung treffen wesentliche Aussagen über den Umgang und die Integration der planungsleitenden Rahmenbedingungen. Die im südlichen Teil bestehenden Blöcke sind als Denkmäler geschützt. Zum östlich gelegenen Block 2 ist aufgrund der abgestimmten Nutzungsansprüche sogar eine bauliche Erweiterung vorgesehen. Die in der nördlichen Hälfte offerierten Flächen zur Neubebauung lassen sich in drei Quartiere differenzieren. Hierbei ist das nordöstliche Quartier allein für die Herstellung von Einheiten des sozial geförderten Wohnungsbaus vorgesehen, sodass auch diese im Zuge der Planentwicklung gestellte Anforderung Eingang in die Planung gefunden hat. Zuletzt ist die räumliche Integration des Gebiets in die umgebenden Nutzungsstrukturen durch die Anbindung an vorhandene Wegebeziehungen anvisiert. Inwieweit die Integration des weiter als ‚Belgisches Viertel‘ bezeichneten Plangebiets künftig auch in sozialräumlicher Hinsicht gelingt, bleibt hingegen abzuwarten. (vgl. Website Soest 9 und 10)

Insgesamt ist mit der Satzungsfassung der Weg zur konkreten Nachnutzung der schützenswerten Kasernenblöcke in Verbindung mit der Neuerrichtung von Wohneinheiten unterschiedlicher Segmente geebnet. Zwischen dem Freizug der Kaserne und dem voraussichtlichen Abschluss des Bauleitplanverfahrens liegen 24 Jahre. Ein so langer Zeitraum findet seine Begründung vornehmlich in zwei wesentlichen Punkten. Zunächst basiert der Zeitraum in der durch die Stadt Soest favorisierten Variante, die vielzahligen Konversionsflächen nacheinander einer zivilen Anschlussnutzung zuzuführen. Des Weiteren kommt der langwierige und zum Schluss erfolglose Prozess zur Integration des Konversionsprozesses in die Regionale 2013 hinzu.

Mit dem Satzungsbeschluss selbst ist der Prozess jedoch nicht abgeschlossen. Zu den Erfolgsfaktoren der Soester Konversion zählt laut eigener Aussage unter anderem die „Etablierung eines guten Städtebaus mit attraktiven Gebäuden und Freiflächen“ (Experteninterview Steinbicker Frage 4). Die Operationalisierung dieser Zielaspekte kann jedoch erst nach erfolgter Umsetzung des Bebauungsplanes geschehen, sodass dieser Schritt erst in der Zukunft vollzogen werden kann.

10.2 Die im Prozess beteiligten Akteure in Soest

Angesichts des langwierigen Prozessverlaufs zur Konversion der Adam-Kaserne offenbart sich eine Vielzahl differenter Meilensteine. Wie bei den zuvor untersuchten Fallbeispielen ist auch für die Konversion in Soest eine zweigliedrige Vorgehensweise zur Herauskrystallisierung der prägenden Akteure vorgesehen. So sind zunächst die angedeuteten Meilensteine herauszufiltern, um anhand dieser die darin interagierenden Akteure zu bestimmen und weitergehend zu analysieren.

Tab. 10: Meilensteine im Konversionsprozess der BEM Adam-Kaserne

Nr.	Konv.-phase	Aktion	Involvierte Akteure
1	Präkonversion	Freizug der Kaserne / Übergang ins ELM	BlmA, Verwaltung, Rat
2	Präkonversion	Unterschutzstellung der Kasernenblöcke	Bezirksregierung Arnsberg, Verwaltung, BlmA
3	Präkonversion	Einbringung der Liegenschaft in Regionale 2013 Prozess	Verwaltung, HFA und Rat
4	Präkonversion	Übertragung der Federführung auf die Wirtschaftsförderung Soest	Verwaltung, HFA, Rat und Wirtschaftsförderung
5	Präkonversion	Werkstattverfahren, Erstellung Nachnutzungskonzept, Kostenkalkulation	Verwaltung, NRW.URBAN und Wirtschaftsförderung
6	Präkonversion	Durchführung eines städtebaulichen und freiraumplanerischen Wettbewerbs	Verwaltung, Rat, NRW.URBAN, MWEBWV
7	Präkonversion	Preisgerichtssitzung zum städtebaulichen und freiraumplanerischen Wettbewerb	Preisgericht
8	Präkonversion	Abstimmung über den Antrag auf Erlangung 3. Regionale-Stern	Verwaltung, HFA und Rat
9	Präkonversion	Teilaufhebung Denkmalschutz	Bezirksregierung Arnsberg, Verwaltung
10	Präkonversion	Dringlichkeitsbeschluss über die Einrichtung einer ZUE auf einem der Kasernengelände	Verwaltung, Rat
11	Präkonversion	Abschluss Kaufvertrag über die Liegenschaft der BEM Adam-Kaserne	BlmA, Wirtschaftsförderung, Rat (n.ö.)
12	Präkonversion	Mietrechtliche Einigung mit Zwischennutzern	Verwaltung, Wirtschaftsförderung, Zwischennutzer
13	Planverfahren	Beschluss zur Änderung des FNP und Aufstellung eines Bebauungsplanes	Verwaltung, Stadtentwicklungsausschuss

Quelle: Eigene Darstellung

Im Zuge des Konversionsverlaufs können insgesamt 13 wichtige Entwicklungsschritte ausgemacht werden. Maßgeblich für deren Auswahl sind die Eigenschaften einer wichtigen Entscheidung, die sowohl im Vorfeld explizit vorbereitet wird, deren Ergebnis gleichfalls aber auch

erheblichen Einfluss auf die weitere Vorgehensweise der Konversion nehmen. Die nachfolgend aufgeführten Schritte erfüllen exakt diese Charakteristika und umspannen dabei eine ebenso breite Akteurlandschaft.

Im Kontrast zu anderen Konversionsprozessen zeichnet sich die Suche und Vorbereitung einer zivilen Anschlussnutzung für die Liegenschaft der BEM Adam-Kaserne vor allem durch ihre langjährige Dauer aus. Die Gründe dieser Zeitspanne wurden bereits zuvor ausführlich dargelegt. Insgesamt ist der Prozess darin geprägt, dass die ursprünglich angedachte Verwertungsidee über die Einbringung der Fläche in die Regionale 2013 am Veto des städtischen Rates nicht zum Zuge kommen konnte. Gleichwohl stellt der Weg zur abschließenden Entscheidung ein wesentliches Element im Gesamtprozess dar. Dies begründet sich darin, dass die Vorbereitung zur städtebaulichen Planung gleichzeitig als Basis für die weitergehende Entwicklung und Verhandlung mit den involvierten Akteuren dienen konnte.

Anhand der herauskristallisierten Meilensteine sind die Interaktionen der jeweilig beteiligten Akteure im Sinne der forschungsleitenden Fragestellungen zu untersuchen. Angesichts dieser Zielstellung ist zunächst auf die einzelnen Akteure abzustellen. In der Übersicht der wesentlichen Teilschritte sind die in die Entscheidungsfindung involvierten Akteure aufgeführt. Für einige Akteure bedarf es wiederum keiner gesonderten Darstellung, da diese zuvor in der vorgeschalteten Analyse der allgemeinen Akteure in der Konversion vorgenommen wurde. Zu diesen zählt neben der BlmA auch die Gesellschaft von NRW.URBAN.

Die in den Prozess eingebundene kommunale Öffentlichkeit wird in der weitergehenden Analyse nicht als Individualakteur eingestuft, sondern erfährt ihre Beachtung insbesondere durch die Eingaben im Zuge der Informationsveranstaltungen. Neben diesen formellen Beteiligungen nach den Vorgaben des BauGB erfolgte darüber hinaus keine weitere aktive direkte Einbindung. *Herr Steinbicker* führt zur Öffentlichkeitsbeteiligung aus, dass diese durchaus über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus erfolgten. Konkret ist damit die Einbindung der zuvor auf dem Areal aktiven Zwischennutzer gemeint, die in unterschiedliche Workshops eingebunden waren. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 15) Dieser Ansicht kann jedoch weitergehend nicht gefolgt werden, da die Zwischennutzer für den weiteren Analyseprozess als eigenständige Akteurgruppe klassifiziert werden und somit separat zu untersuchen sind.

Ferner ist auch der Akteur der neu gegründeten Wohnungsbaugesellschaft von grundsätzlichem Belang spielt zum Zeitpunkt des Rechercheendes aber noch keine signifikante Rolle. Die Wahrnehmung ihrer zugewiesenen Aufgabe kommt erst im Zuge der Umsetzung zur Geltung. Gleiches gilt auch für die Soester Sparkasse, die die Flächen nach Satzungsbeschluss des Bebauungsplanes konkret vermarkten wird. Vor dem Hintergrund der angeführten Konstellation und Zeitschiene sind die beiden Akteure nicht Bestandteil der weiteren Akteuranalyse.

10.2.1 Der Akteur Stadt Soest

Die administrativen Handlungsoptionen des Akteurs der Stadt Soest ergeben sich aus dem Zusammenspiel der Ebenen ämter-spezifischer Verwaltungstätigkeiten und den weitergehenden politischen Weisungen und Vorgaben. Die grundsätzlichen handlungsorientierten Zusammenhänge dieser beiden Ebenen wurden bereits im Vorfeld erörtert. Im Folgenden bedarf es daher der Übertragung der allgemeinen Ausführungen auf die spezifischen Charakteristika der Stadt Soest.

Die übergeordnete politische Stimmenverteilung leitet sich aus den Ergebnissen der Kommunalwahl vom 25.05.2015 ab und beziffert die Gesamtzahl der Sitze im Stadtrat Soest auf insgesamt 50. Der der CDU angehörende Bürgermeister kommt mit seiner Mehrheitspartei auf insgesamt 18, die SPD auf 13 Sitze. Die weiteren 19 Plätze teilen sich die Parteien von Bündnis 90/Die Grünen (4), die SO! (4), der BG (3), der FDP (2), Die Linke (2), die Partei Junges Soest (2) sowie mit jeweils einem Sitz auf die AfD und einen parteilosen Mandatsträger. (vgl. Website Soest 3 und 4)

Der Bürgermeister als Vorstand der Verwaltung und Bindeglied zwischen dieser und den örtlichen politischen Gremien ist im Zuge mehrmaliger Wiederwahlen bereits seit 1999 im Amt. Angesichts der langjährigen Amtszeit ist Herr Dr. Ruthemeyer von Beginn an in den hiesigen Konversionsprozess involviert. Darüber hinaus war er bereits zum Zeitpunkt des Freizuges der Liegenschaft in der Position des städtischen Kämmerers und damit zu jeder Zeit in Kenntnis über die Herausforderungen und Rahmenbedingungen der Zuführung einer zivilen Anschlussnutzung. Anders als in der Kontinuität des Amtsinhabers gab es im Verlauf der Konversion mehrere Verschiebungen der politischen Mehrheiten. Zum Zeitpunkt der oben angeführten Wahlperiode besteht darüber hinaus keine klar herauskristallisierte Mehrheitskoalition. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 12) Diese Gegebenheiten sind angesichts der Fallstudienuntersuchung weitgehend von erhöhtem Interesse.

Der Rat der Stadt Soest und seine Zuständigkeiten werden anhand der Bestimmungen der kommunalen Hauptsatzung definiert. Gleiches gilt für die Benennung und Zusammensetzung der unterschiedlichen Ausschüsse als entscheidungsvorbereitende Gremien. Hierzu heißt es in § 11, dass der Hauptausschuss gleichzeitig die Aufgaben des Finanzausschusses zu übernehmen hat. Somit kommt es im politischen Prozess der Konversion immer wieder zur Einbindung ebendieses gemeinsamen HFA. Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Hauptsatzung in Bezug auf die weitere Analyse der ausschussspezifischen Zuständigkeiten ist die Zuordnung der denkmalschutzrechtlichen Aufgaben an den Stadtentwicklungsausschuss. (vgl. Hauptsatzung der Stadt Soest) Die Thematik des Denkmalschutzes tritt im Falle der BEM Adam-Kaserne primär durch die Unterschutzstellung der südlich gelegenen Kasernenblöcke zu Tage.

Darüber hinaus trifft die sog. Zuständigkeitsordnung konkrete Vorgaben über die Aufgabenbereiche der unterschiedlichen kommunalpolitischen Gremien der Stadt Soest. Ihrem Aufbau nach ist in § 1 zunächst determiniert, dass jedweder Ausschuss den ihm über diese Ordnung zugewiesenen Aufgabenbereich berät und den übergeordneten Gremien des HFA respektive Rates eine Entscheidungsgrundlage offeriert. (vgl. Zuständigkeitsordnung der Stadt Soest)

Die beiden im Prozessverlauf am intensivsten eingebundenen Ausschüsse sind jene des HFA und des Stadtentwicklungsausschusses. Ihre konkreten Zuständigkeiten leiten sich aus den §§ 2 und 10 der Zuständigkeitsordnung ab. Der HFA ist vor dieser Ausgangslage damit betraut, über die Vergabe von unterschiedlichen Leistungen zu entscheiden. Des Weiteren obliegt ihm die Entscheidungshoheit über den Erwerb von Grundvermögen bis zum festgelegten Schwellenwert von 200.000 €. Damit ist die Vergabe und Beauftragung wesentlicher Leistungen im Rahmen des Konversionsprozesses bereits abgedeckt und die prägnante Rolle des Ausschusses begründet. Demgegenüber verfügt der Stadtentwicklungsausschuss über die Entscheidungsgewalt zu klassischen Determinanten der Stadtentwicklung. Dazu zählen insbesondere die Beschlussvollmachten zur Einleitung von bauleitplanerischen Verfahren. Auch diese kommen im Verlauf der Liegenschaftsentwicklung zum Tragen und nehmen damit einen nicht minder wichtigen Part im Gesamtvorgang ein. (vgl. Zuständigkeitsordnung der Stadt Soest)

Der Bürgermeister wird gemäß § 16 der Hauptsatzung durch einen Ersten Beigeordneten sowie einen Technischen Beigeordneten unterstützt. (vgl. Hauptsatzung der Stadt Soest) Die drei genannten Personen übernehmen gleichzeitig die Leitung der unterschiedlichen Fachbereiche der Verwaltung, wobei dem Technischen Beigeordneten auch die Zuständigkeit der beiden kommunalen Betriebe der ZGW und der KBS zugewiesen ist. Der Bürgermeister als Vertreter der Kommune nach außen, vertritt die städtischen Interessen wiederum in der Gesellschaft der Wirtschaftsförderung Soest und stellt in dieser Position eine weitere bedeutende Verbindung zwischen gesamtstädtischer Seite der Wirtschaftsförderung als eigenständige Gesellschaft im Interesse der Stadt dar. (vgl. Website Soest 11)

Tab. 11: Akteurrelevanter Dezernatsverteilungsplan Stadt Soest

Leiter der Verwaltung Bürgermeister Herr Dr. Eckhard Ruthemeyer (CDU)		
Bürgermeister	Erster Beigeordneter	Technischer Beigeordneter
	u.a. Fachbereich Finanzen, Bildung und Kultur	Fachbereich Stadtentwicklung und Umwelt
Beteiligungen Wirtschaft & Marketing Soest GmbH	Abteilungen 5.30 Finanzen 1.20 Kultur 1.23 AG Museen	Abteilung 3.00 Stadtentwicklung und Bauordnung 3.11 AG Stadtplanung 3.12 AG Stadtentwicklung, Umwelt und Geo-Service 3.40 AG Bauordnung

Quelle: Eigene Darstellung nach Website Soest 11

Bereits angedeutet wurde die Aufteilung der Verwaltungsstruktur der Stadt. Unterhalb der Ebene des Bürgermeisters und der beiden Beigeordneten bestehen insgesamt fünf Fachbereiche. Im Zuge der Konversion sind es neben der stadteigenen Tochter der Wirtschaftsförderung vornehmlich die Fachbereiche ‚Finanzen, Bildung und Kultur‘ sowie ‚Stadtentwicklung und Umwelt‘, deren Arbeitsinhalte in den Prozess einfließen. Während erstgenannter dabei dem Ersten Beigeordneten untersteht, ist der Technische Beigeordnete für den Fachbereich von Stadtentwicklung und Umwelt zuständig.

Die aufgeführten Fachbereiche und deren organisatorisch weiter untergliederten Abteilungen und Arbeitsgruppen stellen die wesentlichen Teilakteure der Verwaltungsebene in Soest dar. Nicht allein, dass sie die Weisungen der politischen Gremien aufnehmen und zur weiteren Bearbeitung annehmen, sind sie auch daran, wesentliche Teilschritte der Konversion inhaltlich zu erfüllen und Entscheidungen ebendieser Gremien vorzubereiten. Demgegenüber ist die Verwaltung gemäß der Einschätzung von *Herrn Steinbicker* daran, eigenständige Ziele für die Konversion der Adam-Kaserne zu definieren. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zwingend zu betonen, dass die Verwaltungsseite nicht ein alleiniges Ziel anvisiert, sondern aufgrund der unterschiedlichen Schwerpunkte der Arbeit unterschiedliche Aspekte im Fokus der Liegenschaftsentwicklung sieht. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 3)

Parallel zur konversionsbezogenen Arbeit der Verwaltung und Politik ist die Wirtschaftsförderung zumindest im ersten Part des Prozesses ein ebenfalls maßgeblich involvierter Akteur und spielt bereits aufgrund der expliziten Zuweisung der Verantwortlichkeit für den Regionale-Prozess eine prägnante Rolle. Die handlungsleitenden Rahmenbedingungen der Wirtschaftsförderung ergeben sich insbesondere aus dem zur Grundlage zählenden Gesellschaftsvertrag mit Stand vom 19.10.2011. Dieser reglementiert ebenso die personelle Zusammensetzung des Aufsichtsrates sowie der Gesellschaftsversammlung. Die Gesellschaft ist durch die Stadt Soest ausgegliedert worden, um durch sie eine stärkere Fokussierung auf die maßgeblichen Aufgaben ihres Handelns sicherstellen zu können. Gleichzeitig ist der Bürgermeister als oberster städtischer Vertreter permanentes Mitglied der Gesellschaftsversammlung. Überdies setzt § 9 des Gesellschaftsvertrages fest, dass der Aufsichtsrat der Gesellschaft aus insgesamt 16 Mitgliedern besteht, die alle vom Rat der Stadt berufen werden. Bereits durch diese personelle Verknüpfung der politischen und verwaltungsbezogenen Handlungsebene mit dem Akteur der Wirtschaftsförderung wird die enge Zusammenarbeit, aber auch die gesamtkonforme Handlungsweise der Gesellschaft sichergestellt. (vgl. Website Gesellschaftsvertrag WF Soest)

Handlungsleitend sind weiterhin der unter § 2 des Vertrags aufgeführte Zweck der Förderung und die marketingorientierte Fortentwicklung des Wirtschaftsstandortes Soest. Darüber hinaus setzt § 3 unterschiedliche Teilziele zur Erfüllung ebendieser übergeordneten Zweckbestimmung fest. Im Sinne des ursprünglich verlaufenden Regionale-Prozesses lagen die Ziele exemplarisch in der Unterstützung von Wirtschaftsunternehmen bei der Beschaffung von Grundstücken und der Erfüllung weitergehender unternehmerischer Erfordernisse. Hierzu zählt auch die Bereitstellung einer angemessenen Infrastruktur. (vgl. Gesellschaftsvertrag Wirtschaftsförderung Soest) Die Übertragung der maßgeblichen Projektverantwortlichkeit zur

Regionale auf die Wirtschaftsförderung, erfolgte seinerzeit ausgehend von der kommunalen Zielstellung der Schaffung eines gewerbeorientierten Kreativzentrums mit integrierten musealen Einrichtungen.

Insgesamt besteht die mit der Konversion der BEM Adam-Kaserne verbundene Chance aus Sicht der Stadt Soest in der integrierten Lage der Fläche innerhalb des gesamtstädtischen Gefüges. Gleichzeitig war die Etablierung von Wohnnutzungen oder nicht störendem Gewerbe unter der Prämisse der strukturellen Integration bereits vorhandener und weiterhin gewollter musealer Einrichtungen gegenüber anderen Nachnutzungsoptionen favorisiert. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 2) Vor diesem Hintergrund ist auch der selbst definierte Erfolgsmaßstab zu bemessen. Er richtet sich nicht allein auf die wirtschaftliche Rentabilität einer zivilen Anschlussnutzung, sondern insbesondere auch „auf die Erfüllung eines gesellschaftlichen Auftrags“ (ebd. 4). Dieser wird durch die Etablierung einer tragfähigen und zugleich attraktiven städtebaulichen Gesamtlösung, aber auch im Sinne der Integration in die umliegend bestehenden Nutzungsstrukturen anvisiert. (vgl ebd.)

10.2.2 Der Akteur der Bezirksregierung Arnsberg

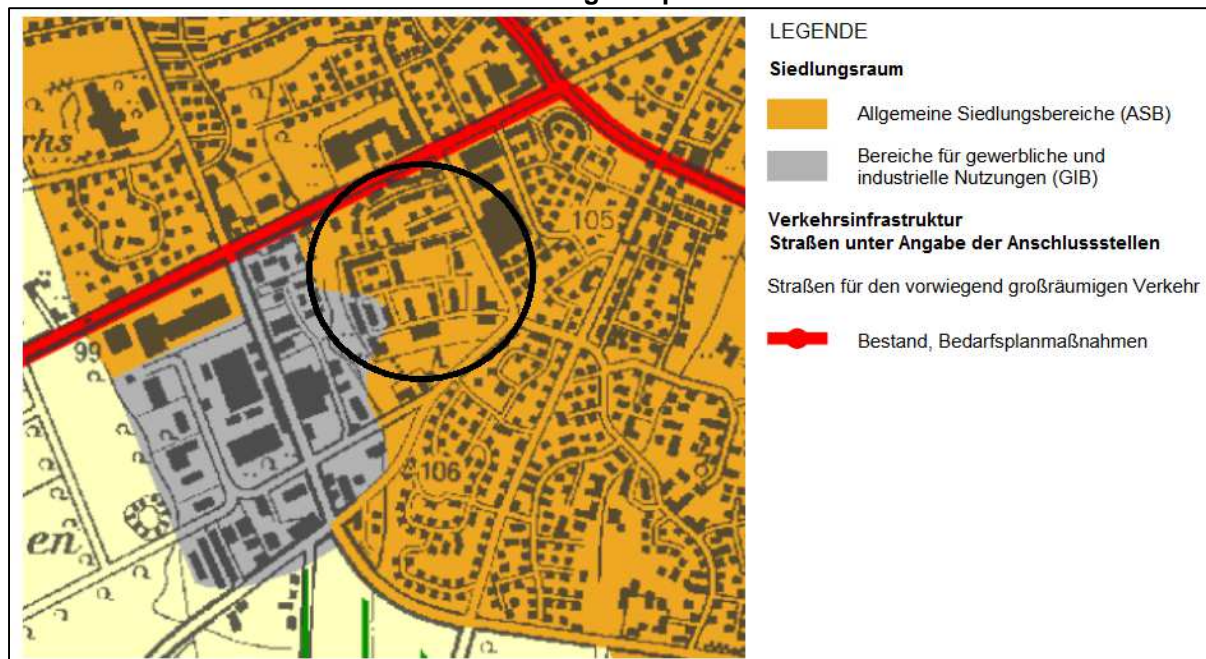
An zweiter Stelle der involvierten Akteure ist die übergeordnete Institution der Bezirksregierung Arnsberg aufzuführen. Diese agiert im Zuge der im Zentrum stehenden Umnutzung der Adam-Kaserne insbesondere über zwei separate Handlungszweige. Zum einen handelt es sich dabei um die Interaktionen innerhalb der Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes sowie dem daraus hervorgehenden planerischen Rahmenbedingungen des Regionalplans Arnsberg, Teilabschnitt Kreis Soest und Hochsauerlandkreis. Zum anderen wird im geführten Experteninterview mehrmals die bedeutende Rolle der zuständigen Stelle für Denkmalangelegenheiten genannt. Diese leitet sich wiederum aus den Vorgaben des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes ab und setzt die Bezirksregierung speziell deshalb in ihre zuständige Position, als dass es sich um die Beurteilung von denkmalschutzrechtlich relevanten Gebäuden im Eigentum des Bundes handelt.

Im Regionalplan ist der Bereich der Adam-Kaserne im Blatt 4 zu großen Teilen als Allgemeiner Siedlungsbereich definiert. Damit weist er bereits den Weg einer grundlegenden Anschlussnutzung von Wohnen und wohnverträglichen Ergänzungsnutzungen, die sich zuerst aus dem Ziel 6 der textlichen Festlegungen zur Plandarstellung ableiten. Lediglich ein im Südwesten der Liegenschaft befindlicher Teilbereich unterliegt den Bestimmungen eines Bereichs für gewerbliche und industrielle Nutzungen. Damit ist an dieser Stelle im Sinne des Ziels 8 der Festlegungen ebenfalls die Unterbringung von nicht-wohnverträglichen Betrieben möglich. (vgl. Website BezReg Arnsberg 3 bis 6)

Zum Zwecke der Sicherung der zivilen Anschlussnutzung des Wohnens und der daraus weitergehenden Entwicklung des kommunalen verweist die Kommune im späteren Änderungsverfahren zum FNP auf die maßstabsbedingte Parzellenunschärfe des Regionalplanes. In der

Begründung zur FNP-Änderung mit Stand der frühzeitigen Beteiligung heißt es: „Die Entwicklung eines Wohngebietes kann weitestgehend aus dem Allgemeinen Siedlungsbereich interpretiert werden“ (DNR 2017: 4).

Abb. 46: Das Areal BEM Adam-Kaserne im Regionalplan



Quelle: Eigene Darstellung nach Website BezReg 5 und 6

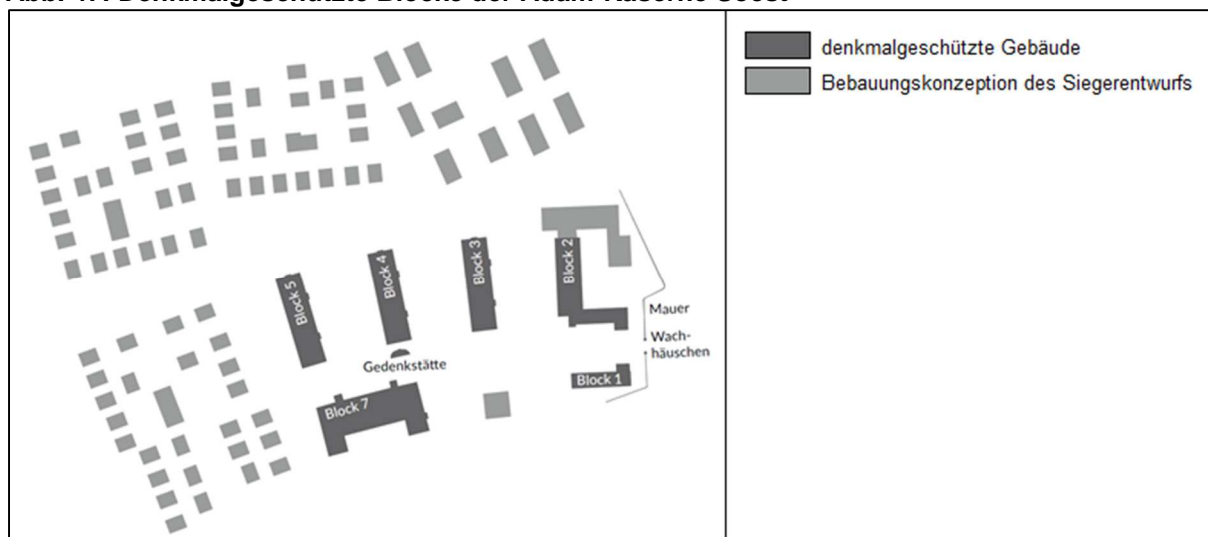
Die regionalplanerischen Vorgaben lassen eine wohngebietsgleiche respektive wohngebietsaffine Nachnutzung der Liegenschaft zu. Einer separaten Änderung des übergeordneten Planwerkes bedarf es in der Folge nicht. Weitergehende Abweichungen in untergeordnet zu bewertenden Teilbereichen der nicht wohnverträglichen Nutzungsoptionen werden seitens der Kommune durch eine Parzellenunschärfe begründet. Darüber hinaus befindet sich das Verfahren zur 186. Änderung des FNP zum Zeitpunkt der Fallstudienanalyse bereits im Status des kommunalen Feststellungsbeschlusses und damit in seinem Endstadium. In den beiden vorangegangenen Beteiligungsschritten zur Einbindung der Träger öffentlicher Belange ist die Interpretation des Allgemeinen Siedlungsbereiches bereits durch die zuständige Bezirksregierung mitgetragen worden.

Bezogen auf die Festlegungen, die die handlungsleitenden Maßgaben auf Ebene der Regionalplanung determinieren, bestehen keine offensichtlichen Konfliktpunkte gegenüber der kommunalseitig vorgesehenen Anschlussnutzung. Gleichwohl liegen weitergehend auch im denkmalschutzrechtlichen Teilbereich enge Interaktionspunkte zwischen der zuständigen Regionalinstitution und der konversionsbetroffenen Kommune vor.

Die Bezirksregierung war bis zum Verkauf der Liegenschaft anstelle der Unteren Denkmalbehörde für die Wahrung und Sicherung der Denkmalbelange zuständig. Diese Sonderkonstellation gegenüber der normativen kommunalen Zuständigkeit ergibt sich aus den Inhalten des § 21 Abs. 3 DSchG NRW, wonach die Bezirksregierung immer dann die ihr im vorliegenden Fall zugewiesene Rolle einnimmt, wenn „der Bund oder das Land Nordrhein-Westfalen als

Eigentümer oder Nutzungsberechtigter eines Denkmals betroffen“ (§ 21 Abs. 3 DSchG NRW) ist. Da die Rolle der Eigentümerschaft zunächst auf Seiten der BImA als bundeszugehörige Institution liegt, sind die formalen Voraussetzungen dieser Konstellation bereits erfüllt.

Abb. 47: Denkmalgeschützte Blöcke der Adam-Kaserne Soest



Quelle: Stadt Soest 2016: 29

Die gesamtheitliche Unterschutzstellung der Kasernenblöcke eins bis sieben sowie der dazugehörigen Gedenkstätte erfolgte bereits ganz zu Beginn des eigentlichen Konversionsprozesses mit dem tatsächlichen Abzug der belgischen Streitkräfte. Die Argumentation zur denkmalwerten Grundlage konzentriert sich primär auf die baulichen Aspekte zur Anordnung der Gebäude und derer architektonischen Sprache. Erst im Zusammenspiel der Kasernenblöcke mit der weitergehenden Nutzung des Platzes sowie der Gedenkstätte rückt auch die ursprüngliche Nutzungsintention der Kaserne in den Fokus der denkmalrechtlichen Aufwartung.

Im Ergebnis tritt die Bezirksregierung somit in gleich mehreren konversionsinsistenten Meilensteinen in unterschiedliche Akteurkonstellationen ein. Neben der regionalplanungsrechtlichen Involvierung kommt ihr umso mehr die Vertretung der denkmalschutzrechtlichen Rahmenbedingungen bis zur käuflichen Übergabe der Liegenschaft an die Kommune zu. Insbesondere im Rahmen ihrer letztgenannten Rollenzuweisung ist sie in intensive Interaktionen einbezogen.

10.2.3 Das Preisgericht des Städtebauwettbewerbs

In seiner ersten Sitzung des Jahres 2012 beschließt der Soester Stadtentwicklungsausschuss den Siegerentwurf des vorangegangenen städtebaulichen Wettbewerbs. Dieser dient im Prozessverlauf zur Entwicklung der Adam-Kaserne als Grundlage für die weitere Konversion im Allgemeinen und den zur Sicherung der Planungsziele aufzustellenden Bebauungsplan im Besonderen. Die Kür der Sieger erfolgte hingegen bereits in der Preisgerichtssitzung am 16.12.2011. (vgl. Stadt Soest 2011: 1; Sitzungsprotokoll Stadtentwicklungsausschuss 01/2012)

Die Institution des Preisgerichts als verhandlungs- und abstimmungsfähige Zusammensetzung von Individualakteuren und damit als entscheidungsbefugtes Kollektiv über den Ausgang der Interaktion des Wettbewerbs setzt sich zunächst aus zugehörigen Mitgliedern mit unterschiedlichen Handlungsressourcen und -fähigkeiten zusammen. Die Anwesenheitsliste des Preisgerichts kategorisiert die Mitglieder über ihre Zuweisung als Preisrichter, stellvertretende Preisrichter, sachverständige Berater ohne Stimmrecht und zwei Vorprüfer bereits in vier Teilgruppen mit unterschiedlichen Mitwirkungsrechten. Insgesamt besteht das Gremium aus 26 Personen, von denen allein sieben als stimmberechtigte Preisrichter einzuordnen sind. (vgl. Stadt Soest 2011: 1)

Die Bewertungsjury setzt sich aus zugeladenen Experten zusammen, die mit Ausnahme des Soester Bürgermeisters in Gänze keiner örtlichen, sondern vielmehr externen Institutionen angehören. Die kommunalspezifischen Vertreter, die durch ihren konkreten Ortsbezug zur Stadt aufwarten können, zählen hingegen zu den sachverständigen Beratern, deren ihres Zeichens kein Stimmrecht in der abschließenden Bewertung zukommt. Hierzu kommen neben einigen Vertretern der Kommune und des gleichnamigen Kreises auch Experten aus den Bereichen des Denkmalschutzes sowie der kommunalen Wirtschaftsförderung, die im weiteren Verfahren als Käuferin der Liegenschaft auftreten wird. Komplettiert wird die Akteurgruppe durch fünf Teilnehmer, die zum Zeitpunkt der Preisgerichtssitzung als Zwischennutzer auf der Liegenschaft agieren und so ganz konkrete inhaltliche Aussagen zur Einbindung und Nutzbarkeit der denkmalgeschützten Kasernenblöcke treffen können. (vgl. ebd.: 1) Gleichwohl ist die Zusammenstellung der Gesamtjury darauf ausgelegt, einen möglichst breiten Informationsinput zu integrieren und gleichfalls eine Entscheidung durch externe und somit unparteiische Akteure zu forcieren. In der Gesamtschau ist die Herleitung einer objektiven Abstimmungsentscheidung unter zur Hilfenahme eines größtmöglichen Informationszuflusses möglich.

Nach Abschluss der Vorprüfung liegen der Jury insgesamt sechs Einreichungen zur Bewertung vor. Ebdiese basiert unter anderem auf unterschiedlichen Wertungsaspekten, wie der Integrationsfähigkeit des Entwurfs in den gesamtstädtischen Soester Maßstabs, die Attraktivität der Wohnangebote und -typologien, aber auch der Außenraumgestaltung und der konkreten Erschließungsfähigkeit. Nach Erfüllung aller genannten Kriterien des ersten Bewertungsdurchganges sind die Individualakteure dazu aufgerufen, in der zweiten Runde ihr Urteil anhand der Innovationsfähigkeit der ausgewiesenen Baufelder, der Einbindung der zu diesem Zeitpunkt noch vollumfänglich denkmalgeschützten Kasernenblöcke in die Planung sowie die Integration der Gesamtliegenschaft in den umgebenden städtebaulichen Kontext zu treffen. (vgl. ebd.: 2)

Die auferlegten Handlungs- respektive Bewertungsmaßstäbe als institutioneller Kontext der Jury führen in der zweiten Runde dazu, dass bereits ein Drittel der Arbeiten aus dem laufenden Wettbewerb ausgenommen werden müssen. Die vier verbliebenen Arbeiten werden in separaten Beurteilungen bewertet. In diesem Zuge erfolgt eine erneute Aufteilung, als dass zwei Arbeiten einen gemeinsamen vierten Platz erreichen, während die beiden noch verbliebenen

Werke in eine Abstimmung geleitet werden. Hierin setzt sich der Siegerentwurf mit einem Stimmverhältnis von 6:1 gegenüber dem Zweitplatzierten mit 5:2 durch. (vgl. ebd.: 2f)

Die Bewertungskommission ist in ihrer Entscheidungsfindung und Bewertung durch die dargelegten rahmengebenden Handlungsprämisse geprägt. Darüber hinaus ist ebenso die Integration jeweilig individueller Erfahrungswerte von erhöhtem Belang. Sie erzeugt speziell angesichts der favorisierten externen und objektiven Zusammensetzung des Gremiums einen erhöhten Mehrwert in der Ergebnisherleitung. Nach Abschluss Verfahrens empfiehlt die Kommission der Stadt den honorierten Entwurf als Grundlage der weiteren Planungen zu manifestieren. (vgl. ebd.: 3)

Insgesamt stellt der Akteur des Preisgerichts eine nennenswerte Figur im Gesamtprozess dar. In der Gesamtbetrachtung der akteurtheoretischen Untersuchung und der Frage nach konkreten Interaktionsergebnissen innerhalb auftretender Konstellationen bedarf es jedoch der Einstufung, dass die Jury als ein von der Analyse nicht weiter in den Fokus zu rückender Akteur einzuordnen ist. Diese Einschätzung begründet sich primär durch ihr allein verbindendes Element zwischen den vorhergehenden Planungsüberlegungen der Kommune und der weiteren Einbindung des endgültigen Siegerentwurfs im weiteren Prozessverlauf.

10.2.4 Die Zwischennutzer der Kasernenliegenschaft

Eine weitere Akteurgruppe, die sich in der konkreten Auseinandersetzung als eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelakteure ausdifferenziert, ist jene der Zwischennutzer. Zu Beginn ist anhand der Aussage des Experten eine Trennung zwischen planungsrechtlich nicht legitimierten, aber geduldeten, Nutzern und gewerblichen Betrieben zu unterscheiden. Die abgeschlossenen Mietverträge sind dabei zwischen den Betrieben und der BlmA als Eigentümerin der Fläche abgeschlossen. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 5)

Zur Etablierung einer nachhaltigen zivilen Anschlussnutzung, die sich vornehmlich auf die Nutzung des Wohnens fokussiert, war die dauerhafte Unterbringung vieler der ansässigen Sport- und Kulturvereine auf dem Areal nicht gewünscht oder widersprach der neu anvisierten Hauptnutzung. Aufgrund der langjährigen Duldung der Nutzungen hatten diese sich im Zeitraum in ihren Nutzungseinheiten manifestiert und offenbarten im Laufe des Konversionsprozesses ebenso vielfältige Eigeninteressen. (vgl. ebd. 3 und 5) Im Umkehrschluss wurden sie in Teilen auch dazu bewegt, die Örtlichkeiten bis zur tatsächlichen Einigung auf eine Anschlussnutzung weiter zu nutzen, um die Gebäude und die vorhandene technische Infrastruktur in Stand zu halten. (vgl. Sitzungsprotokoll Sportausschuss 2/2008)

Insgesamt sah die Stadt Soest es als ihre gesellschaftliche Pflichtaufgabe an, den unterschiedlichen Nutzern mitsamt ihren spezifischen Anforderungen bei der Suche alternativer Unterbringungsmöglichkeiten zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund erfolgten ausgehend von den

differenten Nutzungsanforderungen und akteurspezifischen Handlungsprämissen eine Vielzahl von Interaktionen zwischen der Kommune und den jeweils separat betreuten Zwischenutzern.

10.3 Akteuruntersuchung zur BEM Adam-Kaserne

Der Konversionsprozess zur Adam-Kaserne untergliedert sich gemäß der vorgeschalteten Ausführungen in insgesamt 16 aufeinander aufbauende Entwicklungsschritte, die ihres Zeichens als bedeutende Meilensteine eingestuft sind. Die akteurtheoretische Untersuchung des hiesigen Verlaufs orientiert sich in der Identifizierung der prägenden Interaktionen konkret an den genannten Meilensteinen. Zum einen wird auf diesem Wege sichergestellt, dass eine möglichst breite Zahl involvierter Akteure abgedeckt wird, zum anderen liegt der Fokus der Analyse inhaltlich allein auf den maßgeblichen Entscheidungen, die einen weitergehenden Einfluss auf die weitere Fortentwicklung ausüben.

Der erste Meilenstein der Konversion stellt zugleich den Startpunkt des Prozesses zur endgültigen Baureifmachung der Kasernenliegenschaft dar. Mit dem Abzug der belgischen Streitkräfte im Jahr 1994 ging auch die BEM Adam-Kaserne verfahrensgerecht in das Liegenschaftsvermögen der BlmA über. Die Stadt Soest als Inhaberin der Planungshoheit wurde darüber bereits einige Zeit zuvor informiert, stand angesichts der vielfachen Freiwerdung von stadtweiten Liegenschaften vor der Herausforderung der sukzessiven Entwicklung. Vor diesem Hintergrund entschied sich die Kommune dazu, die Liegenschaften in einer vordefinierten chronologischen Reihenfolge zu entwickeln, wodurch die hier im Zentrum stehende Fläche zunächst aus dem Fokus gerät.

Die Kommune nutzt in diesem ersten Schritt die ihr anhand der kommunalen Planungshoheit zugesprochenen Handlungsfreiheiten zur Entscheidung gegen die zeitnahe Konversion der Liegenschaft. Die BlmA hingegen als verkaufserlörientierte Anstalt des öffentlichen Rechts akzeptiert diese Vorgehensweise. Dies auch vor dem Hintergrund, dass parallel andere zur Konversion bereitstehende Flächen entwickelt werden, wodurch ein genereller Planungsverzicht verhindert ist. (vgl. Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 7) In der Akteurkonstellation erfolgt bereits eine vornehmlich teilsolidarische Interaktionsbewältigung, bei der durch eine konkrete Abstimmung zwischen den involvierten Beteiligten die Wahrung beidseitiger Handlungsinteressen gesichert ist. Gleichzeitig agieren beide Seiten vor dem Hintergrund des hohen Betroffenheitsgrades der Stadt im Mechanismus der wechselseitigen Anpassung, in der sich eine temporäre kooperative Gesamtlösung herauskristallisiert. (vgl. ebd. 6 und 17)

Anders als die Stadt Soest wurde die zuständige Bezirksregierung hingegen im Rahmen ihrer denkmalschutzrechtlichen Befugnisse sofort aktiv. Durch Unterschutzstellung der südlichen Kasernenblöcke erfolgte eine allein einseitige Beeinflussung entwicklungstheoretischer Spielräumen der zu diesem Zeitpunkt ebenfalls involvierten Akteure von BlmA und Kommune. Die der Bezirksregierung zustehende Handlungsressource des Denkmalschutzgesetzes und der ihr damit ebenfalls zugestandenen normbedingten Handlungsbefugnis nutzte diese, um ihr situatives Interesse zum Schutz und Erhalt der Denkmäler umzusetzen. Gleichzeitig erzeugt

dieser Schritt eine weitreichende Strahlkraft, da der Erhalt und die nachhaltige Einbindung der Blöcke in eine potenzielle Anschlussnutzung insbesondere seitens der Kommune lange Zeit als strukturelle Restriktion bewertet wurde. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 5f)

Die BlmA ist den denkmalschutzrechtlichen Belangen ebenfalls unterworfen. Gleichwohl steht es ihr als Grundstückseigentümerin zu, über die Unterschutzstellungen in Kenntnis gesetzt zu werden. Die individuelle Interdependenzbewältigung zwischen BlmA und der Bezirksregierung erfolgte in diesem Fall als primär hierarchische Entscheidung zugunsten der Unterschutzstellung. Bezogen auf den Denkmalschutz allgemein wurde dieser durch die BlmA zunächst neutral bewertet. So verweisen die beiden befragten Experten der BlmA darauf, dass die Vorteile einer Unterschutzstellung in der Sicherstellung des Erhalts liegen. Im Falle der Adam-Kaserne wird dieser Erhalt weitergehend durch die unterschiedlichen Zwischennutzer manifestiert. Demgegenüber stehen weiterhin erforderliche Interaktionen, die wiederum als „sehr zeitintensiv“ (Experteninterview Auffahrt/Grotfeld Frage 3) empfunden werden und den weiteren Konversionsprozess damit erschweren. (vgl. ebd.) Wie aus dem Konversionsverlauf bekannt ist, führt die nicht-koordinierte, weil hierarchische Interdependenzbewältigung weitergehend zu erheblichen Schwierigkeiten in der allgemeinen Konversion und zu einer zwischenzeitlichen Blockade der akteurbezogenen Interaktionen.

Der dritte prägende Entwicklungsschritt stellt die politische Mehrheitsentscheidung zugunsten der Einbringung der Konversionsliegenschaft in den Prozess der Regionale 2013 dar. Ausgehend von der eigenen Erwartungshaltung, als Kreisstadt eine aktive Vorbildfunktion einzunehmen und sich in diesen Prozess einzubringen, eröffnet sich für die Kommune die Chance zur Einbringung der weitestgehend brachliegenden Kasernen-Liegenschaft, um somit einen ersten wesentlichen Entwicklungsanstoß zu erzeugen. (vgl. Vorlage HFA 77/2009; Sitzungsprotokoll HFA 3/2009; Sitzungsprotokoll Rat 2/2009)

Die Veranlassung, die Fläche grundsätzlich für den Regionale-Prozess vorzuschlagen und das Gesamtprojekt fortzuentwickeln, stammt maßgeblich von Seiten der kommunalen Verwaltung. Der zunächst zuständige HFA und in nächster Ebene auch der Rat werden nicht allein über die Grundlagen des Prozesses und die konkrete Entwicklungsidee informiert, sondern sind primär dazu angehalten, über den eingebrachten Beschlussvorschlag zur verwaltungsseitigen Erarbeitung einer Projektskizze abzustimmen. (vgl. Vorlage HFA 77/2009) In der entstandenen Akteurkonstellation von städtischer Verwaltung zu politischen Gremien ist zunächst auf die rein interne Austauschbeziehung zwischen diesen Akteuren unterschiedlicher Handlungsebenen abzustellen. Der externe Akteur der Öffentlichkeit ist durch die frei zugänglichen Gremiumssitzungen dazu befähigt, sich eigenständig zu informieren, nimmt jedoch als externer Zuschauer keinen direkten Einfluss auf die Sitzungsinhalte.

Durch die Eingabe in die Sitzung des HFA ist der Akteur der Verwaltung zunächst vom weiteren Vorgehen ausgekoppelt, da die Entscheidungshoheit durch die Bestimmungen der kommunalen Satzungen nunmehr beim betreffenden Ausschuss sowie anschließend beim Stadt-

rat liegt. Innerhalb der Gremien werden sodann politische Entscheidungen getroffen, die mitunter den meilensteinimmanenten Einfluss auf die weitere Vorgehensweise zur Konversion entfalten. Selbstredend sind so geartete Entscheidungen als Interdependenzbewältigung politischer Interaktionen immer polyarchischer Natur, da allein eine Mehrheitsbildung zu einem demokratisch legitimierten und verbindlichen Ergebnis führt und so die kollektive Handlungsfähigkeit, auch bezogen auf die nachstehende Verwaltungsebene, gewährleistet ist. Gleichzeitig ist die Ausschusssitzung als Interaktionsarena zu verstehen, in der sich die Akteurkonstellationen aus den bestehenden Mehrheitsverhältnissen ableiten. Die Entscheidungsmehrheit der Ratsabstimmung von 42 Ja- gegenüber 2 Nein-Stimmen lässt jedoch unzweifelhaft darauf schließen, dass der eingebrachte Beschlussvorschlag über die Grenzen bestimmter Parteien hinaus positiver Bewertung unterliegt. (vgl. Sitzungsprotokoll HFA 3/2009; Sitzungsprotokoll Rat 2/2009)

Die sich aus der Entscheidungskompetenz der politischen Ebene ableitende hierarchische Überordnung gegenüber der städtischen Verwaltung wird weiterhin sichtbar, als dass die letztgenannte einen einfachen Beschlussvorschlag in die Sitzungen einbringt. Die Gremien und hier insbesondere erstgesetzter HFA splitten diesen in ihrer Beratung weitergehend in fünf aufeinander aufbauende Punkte auf. Allein der erste Beschlusspunkt findet sich in der ursprünglichen Vorlage wieder. Darüber hinaus wird die Verwaltungsebene mit zusätzlichen Erarbeitungsaufträgen bedacht. (vgl. ebd.) Die Verwaltung wird im Ergebnis des Meilensteins ergo zunächst mit der vertiefenden Auseinandersetzung zum Regionale- und damit auch zum eigentlichen Konversionsprozess verpflichtet.

Die inhaltliche Vorbereitung zur Einbringung der Liegenschaft in die Regionale 2013 erfolgt nur in einem relativ kurzen Zeitraum. Schnell wird den beteiligten Gremien ersichtlich, dass die mit dem Prozess verbundenen Ziele und Erwartungen eine stringente Bündelung vorhandener fachlicher und zeitlicher Kapazitäten erfordert. Vor diesem Hintergrund geht die Federführung des Prozesses auf der unteren kommunalen Handlungsebene auf den Akteur der städtischen Wirtschaftsförderung über. Damit wird die zunächst auf zwei Akteure ausgerichtete Austauschbeziehung um den neu hinzugefügten dritten Akteur erweitert. Die Entscheidungskompetenz verbleibt weiterhin auf der Ebene der politischen Gremien. Die Verknüpfung der Verwaltungsseite mit jener der Wirtschaftsförderung erscheint im weiteren Verlauf als netzwerkartige Austauschbeziehung mit einem hohes Maß kollektiver Problemlösungsfähigkeit. Der fortlaufende Austausch ist erforderlich, da die fachliche Expertise vornehmlich auf Seiten der Verwaltung, hier im Speziellen des Stadtplanungsamtes, besteht. Die finanzielle Beurteilung, die Vergabe vorbereitender Aufträge sowie die Abwicklung administrativer Erfordernisse sind wiederum effektiv der Wirtschaftsförderung zugesprochen. Gleichzeitig erfährt die Wirtschaftsförderung den Zuspruch von handlungsbefugten Ressourcen und Freiheiten, die sie in solidarische Interaktionsorientierung mit der Verwaltungsseite einsetzt. Bei der Form der Interaktion zwischen diesen beiden Akteuren handelt es sich folglich um eine zielkonforme Abstimmung denn einer innerhierarchischen Steuerungsform. Aufgrund der vorhandenen Strukturen können anfallende Aufgaben effizienter bewerkstelligt werden, wobei die Letztentscheidungskompetenz gleichbleibend auf politischer Ebene vergeben ist.

Für den fünften Entwicklungsschritt der Adam-Kaserne wird auf die Unterstützung der Gesellschaft NRW.URABN zurückgegriffen. Dabei entsteht die Beauftragung zur Durchführung eines Werkstattverfahrens mit integrierter überschlägiger Kostenkalkulation aus der inhaltlichen Zusammenarbeit der Verwaltung und der tatsächlichen Auftragsvergabe durch die Wirtschaftsförderung Soest. (vgl. NRW.URBAN 2011)

Im Werkstattverfahren werden eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure mit ebenso unterschiedlichen inhaltlichen Interessen und Erwartungen an die Konversion in Form eines Regionale-Projektes zugelassen. Auch in dieser Akteurkonstellation erscheint eine netzwerkartige Interaktionsstruktur zur Bewältigung vielfacher Interdependenzen, die sich insbesondere durch die Unabhängigkeit vieler Akteure auszeichnet. Ein wesentliches Merkmal des Werkstattverfahrens ist zudem die Förderung von polygenen Austauschbeziehungen zwischen örtlichen sowie externen, und damit in der Tendenz objektiven Akteuren sowie der Zusammenführung von (örtlichen) Interessen und Know-how zu allgemeinen Möglichkeiten und Restriktionen in Konversionsprozessen. So agieren die Beteiligten grundsätzlich im Rahmen ihrer zugeschriebenen Normen und Eigeninteressen, erkennen im Weiteren aber auch das Erfordernis, ihre individuellen Nutzungsinteressen zur Findung eines größtmöglichen Konsenses zugunsten einer wechselseitigen Anpassung zu öffnen.

Im Ergebnis entsteht so eine Übersicht über wichtige Entwicklungsanforderungen, aber auch über die Aspekte, die im bevorstehenden Verfahren einer weitergehenden Klärung bedürfen. Hier sind etwa die Form und das Ausmaß der verkehrlichen und technischen Erschließung zu nennen. (vgl. ebd.) In Ergänzung zum abschließenden Resultat des Meilensteins führt der Leiter der Wirtschaftsförderung in einem zusammenfassenden Schreiben an die politischen Vertreter der Stadt aus, dass für die weitere Organisation und Betreuung des Entwicklungsprozesses „eine eigenständige Projektgesellschaft gegründet werden [sollte]“ (Wirtschaftsförderung Soest 2011: 4). Gleichwohl diese Forderung die Integration eines zusätzlichen Steuerungsakteurs implementiert und damit sogleich die Komplexität des Verfahrens unterstreicht, wird ihr in den bevorstehenden politischen Beratungen nicht gefolgt werden.

In seiner Sitzung am 20.07.2011 berät der Rat der Stadt Soest über eine Dringlichkeitsvorlage, die die Fassung eines Feststellungsbeschlusses zur Ausweisung des Kasernengeländes als Stadtumbaugebiet beinhaltet. Bei diesem Beschluss handelt es sich deshalb um einen prägenden Meilenstein, da er im Besonderen darauf abzielt, die Voraussetzungen zur Beantragung von durch das MWEBWV und NRW.URBAN in Aussicht gestellten Fördermitteln⁹³ zu schaffen. Der anvisierte Fördersatz beläuft sich auf rund 80%, wobei die zunächst als Gegenstand der Förderung zu machenden Inhalte die Durchführung des städtebaulichen und frei-

⁹³ Die zunächst in Aussicht gestellte Fördersumme wird sich im weiteren Verlauf des Konversionsprozess in erheblichem Maße verringern. Der damit erforderliche Eigenanteil der Stadt wächst im Zuge dessen deutlich an. Die Verschiebung der potenziellen Fördersummen sowie insbesondere der erheblich steigende Eigenanteil bewegen die politischen Mandatsträger daraufhin dazu, dass sie die weitere Einbindung der Liegenschaft in den Regionale-Prozess ablehnen werden. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 6/2012)

raumplanerischen Wettbewerbs sowie die Bestandsaufnahme der südlich gelegenen Denkmäler sind. (vgl. Vorlage Rat 163/2011) Da die veranschlagte Fördersumme im Fortgang auch involviert werden kann, ist zumindest die Durchführung des Wettbewerbs gesichert.

Der fortlaufende kooperative Austausch zwischen den städtischen Vertretern und den übergeordneten Stellen von NRW.URBAN und des zuständigen Ministeriums eröffnet der Kommune den grundsätzlichen Zugang zur erforderlichen finanziellen Unterstützung. Neben der informellen Beratung und dem im Stadtrat gesicherten Mehrheitsbeschluss kann erst der förmliche Antrag zur Erlangung der Fördermittel gestellt werden. Auf der übergeordneten Entscheidungsebene besteht wiederum eine marktbedingte Konkurrenz um die Zusage und Höhe der realen Mittelzuweisung. Hier kann sich die Stadt Soest aufgrund ihrer Rahmenbedingungen der Konversionsbetroffenheit und Teilnahme am Regionale-Prozess zunächst durchsetzen. Innerhalb des Meilensteins liegt insofern eine Kombination unterschiedlicher Strukturmerkmale der Governance vor, sodass sich ganz konkret erweist, dass die differenten Akteure auch vor dem Hintergrund ihrer unterschiedlichen institutionellen Handlungsprämissen zu gemeinsamen Interdependenzbewältigungen kommen und so eine konsensorientierte Handlungskoordination erfolgen kann.

Im siebten Entwicklungsschritt kommt es durch die demokratische Entscheidung der Wettbewerbsjury zu einer Festlegung der Siegerbüros respektive eines städtebaulichen Entwurfs, der fortan die handlungsbezogene Grundlage der (bauleitplanerischen) Entwicklung darstellt. Die Zusammensetzung des Preisgerichts sowie die Zuweisung individueller Handlungsbefugnisse im Sinne unterschiedlicher Stimmberechtigungen sind bereits in der konkreten Erörterung des Akteurs der Jury erfolgt⁹⁴.

Die grundsätzliche parteiliche Unabhängigkeit der stimmberechtigten Mitglieder wird bei der Gesamtbewertung der eingereichten Arbeiten in deutlichem Maße auch durch die rahmengebenden Prämissen und Einflüsse des konversionsbezogenen Kontextes mitbestimmt. Angesichts dieser handlungsdeterminierten Voraussetzungen werden die individuellen Kenntnisse und Erfahrungswerte der Mitglieder auf die konkrete Bewertung der Entwürfe übertragen. Zwischen der Eingabe der Entwürfe und der Empfehlung zur Etablierung der weitergehenden Entwicklungsgrundlage agiert der Akteur der Jury jedoch als in sich abgeschlossenes Konstrukt, dem die Entscheidungshoheit über den Ausgang des Meilensteins zugewiesen ist. Im Zuge des Preisgerichts erfolgen keine Interaktionen mit externen Akteuren, die zusätzliche Einflüsse über die bereits bestehenden Handlungsprämissen hinaus einbringen könnten.

Im Anschluss an die Verkündung des Wettbewerbssiegers stellt der achte Meilenstein einen der wichtigsten Zwischenschritte im Konversionsprozess zur Adam-Kaserne dar. Aufbauend auf den bisher in großem Umfang erfolgten Vorbereitungen laufen die zu diesem Zeitpunkt erzielten Ergebnisse und Vorbereitungen in Gänze auf die zentralen politischen Entscheidun-

⁹⁴ siehe Kapitel 10.2.3 Das Preisgericht des Städtebauwettbewerbs

gen zur Regionale 2013 zu. In der öffentlichen Vorlage zu den Sitzungen des HFA und letztentscheidend des Rates umfasst die konkrete Beschlussempfehlung die Zustimmung zur Erbringung des kommunalen Eigenanteils zum Regionale-Projekt von 3,4 Mio. Euro bis 2014, die Mittelbereitstellung von 3,1 Mio. Euro zur Ertüchtigung des Block 2 bis 2015 sowie den erforderlichen Differenzausgleich zwischen erwartbaren Mieteinnahmen und zusätzlich anfallenden Kostenpunkten. Der Ausgleich beträgt dabei die Summe von 267.000 Euro pro Jahr. (vgl. Öffentliche Vorlage Nr. 170/2012) Die politische Zustimmung zu diesem Antrag ist zugleich die zwingende Voraussetzung zur Erlangung des dritten und entscheidenden Sterns im Regionale-Verfahren.

In der der Abstimmung des HFA vorgelagerten Plenumsdiskussion sprechen sich viele anwesenden Mandatsträger gegen die vorliegende Beschlussempfehlung aus. Zum einen sei die zunächst erwartete Summe aus den Mitteln der Städtebauförderung gegenüber den ursprünglichen Verlautbarungen nunmehr deutlich reduziert worden. Der damit zu finanzierende Betrag entfällt nunmehr gänzlich auf die Kommune. Zum anderen verweisen viele Sprecher auf die schwierige Entwicklungssituation der Kaserne, die insbesondere durch komplexe Verhandlungen mit der Eigentümerin sowie dem als stringente Restriktion wahrgenommenen Denkmalschutz der Kasernenblöcke geprägt sei. Zugleich setzt insbesondere die FDP darauf, dass eine Beendigung des Konversionsprojekts als Teil der Regionale von übergeordneten politischen Ebenen als Signal interpretiert wird, die denkmalschutzrechtlichen Auflagen neu zu bewerten und im Ergebnis mindestens flexibler zu gestalten. (vgl. Sitzungsprotokoll HFA 5/2012) In den Diskussionsbeiträgen lassen sich keine parteispezifischen Zuordnungen ausmachen. Vielmehr erfordert die Beschlussvorlage zur Abstimmung eine situative Nutzungsorientierung der Teilnehmer, die eine Abwägung der Folgewirkungen der Entscheidungsoptionen voraussetzt. Der im demokratischen Legitimationsprozess zu Tage tretenden Interaktionsform der Abstimmung geht die Form des politischen Wettbewerbs voraus. Innerhalb dieser sind die anwesenden Parteien bestrebt, argumentative Überzeugungsarbeit zugunsten ihrer Position zu leisten. Eine Polyarchie im eigentlichen Sinne besteht hingegen nicht, da hier zwar eine kollektive Interdependenzbewältigung erfolgt, das Abstimmungsergebnis jedoch allein zu einer Empfehlung an die höhere Ebene des Rates führt. Eine bindende Wirkung für das Gremium besteht hingegen nicht.

In der anschließenden Ratssitzung erscheinen innerhalb der Plenumsdiskussion die gleichen grundsätzlichen Argumente gegen und für die Zustimmung zum vorliegenden Antrag. In der Tiefe der Argumentation nimmt die Frage zur Finanzierbarkeit jedoch ein wahrnehmbar höheres Gewicht ein. Auch die parteipolitischen Stellungnahmen bleiben im Grundsatz unverändert gegenüber den bereits im HFA vorgebrachten Elementen. Im Ergebnis lehnt auch die höchste kommunalpolitische Instanz den im Zentrum stehenden Beschlussvorschlag ab. In der Interdependenzbewältigung stehen sich somit einerseits die abstimmungsbefugten Parteien im Parteienwettbewerb als Sonderform des politischen Wettbewerbs gegenüber. Zum anderen handelt es sich bei der durch dieses Gremium getroffenen Entscheidung um die Governance-Struktur der Polyarchie. Ihres Zeichens geht aus dem mehrheitlichen Beschluss zur Beendi-

gung der Bemühungen um die Einbringung des Konversionsvorhabens in den Regionale-Prozess eine allgemein verbindliche Entscheidung hervor. Insoweit ist die Wahrnehmung der Letztentscheidungskompetenz des obersten politischen Gremiums auch die hierarchische Interdependenzbewältigung zur Verhinderung einer zumindest akteurtheoretischen Verhandlungsblockade. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 6/2012)

Ausgehend von einer mangelnden oder gänzlich fehlenden Nachfrage zur Konversion respektive eines fehlenden Nutzungsspektrums zur Reaktivierung der denkmalgeschützten Kasernenblöcke entsteht im Anschluss an den achten Meilenstein zunächst eine Blockade in der Liegenschaftsentwicklung. Der wesentliche Restriktionsaspekt des auferlegten Denkmalschutzes führt im Zuge des neunten Entwicklungsschritts dazu, dass vielfache Austausche zwischen der Bezirksregierung, der BImA und der Kommune stattfinden. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 5). Die Unterschutzstellung war zu ihrer Zeit gleichbedeutend mit der Priorisierung denkmalrechtlicher gegenüber anderweitiger Belange. Zudem kam die Bezirksregierung der ihr zugeschriebenen Rollenerwartung als Denkmalbehörde nach und setzte ihr Interesse der Unterschutzstellung anhand der ihr durch die gesetzlichen Bestimmungen zugeschriebenen Handlungsfähigkeiten um. Hierin ist zunächst eine hierarchische Auferlegung einseitiger Prämissen erkennbar.

Erst im Zuge der fortlaufenden Entwicklungen im Konversionsprozess und speziell durch das Scheitern einer Projektentwicklung zur Regionale setzte eine alternative Sichtweise auf die weitergehenden Belange ein. Die fehlende Nachfrage zur zivilen Folgenutzung und die allgemein schwere Vermarktungssituation manifestierten eine unwirtschaftliche Flächennutzbarkeit für die Kommune und somit auch für die BImA. Die Restriktionen bewegten insbesondere die Bezirksregierung in wechselseitig kooperativen Verhandlungen mit den genannten Akteuren dazu, eine Neubewertung der denkmalrechtlichen Situation zu vollziehen und die ursprünglichen Ziele der Unterschutzstellungen mit der nunmehr vorliegenden Ausgangslage in Vergleich zu setzen.

Im Ergebnis konnte ein dahingehender gemeinschaftlicher Kompromiss geschlossen werden, als dass die kommunalseitig vorgebrachten Anliegen des öffentlichen Interesses eine höhere Priorität gegenüber den denkmalrechtlichen Zielstellungen gewannen. Im Februar 2015 erteilte die Bezirksregierung der Kommune darin mündend eine denkmalrechtliche Abrisserlaubnis unter Vorbehalt gem. § 9 Abs. 2 Buchstabe b DSchG NRW für die Blöcke 4 bis 7. Zur Vollziehung des Rückbaus bedurfte es seitens der Kommune jedoch gleichzeitig des Erhalts der weiteren Blöcke sowie der Sicherung und Pflege der Gedenkstätte. Zuletzt muss vor dem Rückbau ein rechtsverbindlicher Bebauungsplan vorliegen, der Aussagen über die weiterhin bestehenden Denkmäler und die anvisierte Nachnutzung der freiwerdenden Teilflächen trifft. (vgl. Öffentliche Vorlage Nr. 16/2017; Experteninterview Steinbicker Frage 5). Insgesamt konnte die erneute Interdependenz darin gelöst werden, als dass primär die Bezirksregierung im Zuge der Interaktionen auf die stringente Durchsetzung ihrer akteurpezifisch zugeschriebenen Handlungsmöglichkeiten verzichtete. So ist ein beidseitig akzeptiertes Interaktionsergebnis erzielt worden, das der Kommune zusätzliche Handlungsmöglichkeiten offeriert, der Bezirksregierung jedoch den weiteren Erhalt von ihr wichtigen Elementen zusichert.

Die Sitzung des Rates am 09.09.2015 steht stellvertretend für den zehnten Entwicklungsschritt im gesamtstädtischen Konversionsprojekt. Zur Abstimmung steht ein seitens der Verwaltung vorgelegter Dringlichkeitsbeschluss, der eine Entscheidung zur Errichtung einer zentralen Unterkunftseinrichtung forciert. In der Vorlage führt die Verwaltung neben den grundsätzlichen Rahmenbedingungen Denkmodelle auf, anhand derer eine zwingend erforderliche Unterbringung von Flüchtlingen geregelt werden kann. Unter anderem ist die Unterbringung auf den beiden brachliegenden Kasernenflächen der Adam-Kaserne sowie der parallel bestehenden Kanaal van Wessem Kaserne thematisiert. Zuletzt wird die zentrale Unterbringung an einem einzigen Standort, der Kanaal van Wessem Kaserne, vorgetragen. Die Verwaltung nimmt anhand der vorgestellten Lösungsalternativen bereits ein Resümee vor und schlägt dem Stadtrat die Beschlussfassung zugunsten der letztgenannten Handlungsoption vor. Aus ihrer Sicht bedarf die Stadtentwicklung weitergehend dringend Areale zur Etablierung von Wohnbauten. In der Abwägung der beiden Kasernenstandorte eignet sich die Adam-Kaserne hierzu deutlich besser, da bereits weitreichende Planungen, insbesondere anhand des zuvor erbrachten Wettbewerbsergebnisses, vorliegen. Zudem „böte dieses Vorgehen für die Stadt die einmalige Chance, beide Kasernenareale parallel zu entwickeln“ (Öffentliche Vorlage Nr. 227/2015: S. 2), was konträr zur bisherigen Herangehensweise in der Kommune an die Entwicklung freigezogener Militärliegenschaften stünde, gleichzeitig jedoch die zitierte Chance der weiteren Stadtentwicklung untermauert. (vgl. ebd.)

Aufgrund der übergeordneten politischen Lage, die zu einer hohen Zahl von unterzubringenden Flüchtlingen führt, ist die Stadt darin bemüht, eine ausreichend große Fläche für die Unterbringungsplätze zur Verfügung zu stellen. Zur Sicherung der Ziele der Unterbringungsmöglichkeiten einerseits und der Schaffung von allgemeinem Wohnraum zur Befriedung der gesamtstädtischen Nachfrage andererseits, stellt die SPD-Fraktion noch in der Ratssitzung den Antrag, den vorliegenden Beschlussvorschlag dahingehend zu ergänzen, als dass die Verortung der Unterkunft auf die Kanaal van Wessem Kaserne gleichzeitig die Intensivierung der Kaufverhandlungen zur Adam-Kaserne inkludieren müsse. Die Fraktionsvorsitzenden als allgemeine Vertreter der Parteien erarbeiten alsdann mit dem Bürgermeister zusammen die Erweiterung des Beschlussvorschlags um den Passus der Erwerbsabsicht zur Adam-Kaserne. Der neu formulierte Beschluss wird mit einer Mehrheit von 37 Ja- gegenüber 2 Nein-Stimmen angenommen. (vgl. Sitzungsprotokoll Rat 4/2015)

Der Meilenstein definiert sich durch die Besonderheit einer Unterbrechung der bis hierher bekannten Governance-Struktur, in der die politische Handlungsebene der Verwaltung innerhalb hierarchischer Interaktionsmuster konkrete Weisungen erteilt. Vielmehr erfolgt in diesem Schritt die direkte Abwägung vierer unterschiedlicher Gedankenmodelle inklusive der Priorisierung der durch den Beschlussvorschlag vorgebrachten Option. Die aus der politischen Diskussion heraus entstandene Ergänzung des Beschlussvorschlags ergibt sich wiederum aus den konkreten Argumenten der Mandatsträger und ist somit nicht durch die verwaltungsseitigen Stellen vorhersehbar gewesen. Auch obliegt die Einbringung des Passus zur Kaufent-

scheidung der Liegenschaft nicht der Entscheidungshoheit der Verwaltung, sondern kann allein aus politischem Antrieb heraus animiert werden. Es handelt sich insgesamt um eine Ergänzung, ohne den bisher seitens der Verwaltung vorgebrachten Passus als solchen zu unterminieren, sodass eine hierarchische Überordnung nicht als solche erkennbar ist.

Die eröffnete Ergänzung entstammt dem expliziten Vorschlag der SPD-Fraktion im Stadtrat. Der als wechselseitige Beeinflussung zu charakterisierende Vorgang forciert zugleich den weiteren politischen Wettbewerb innerhalb des Gesamtremiums, welcher in der Herleitung eines Beschlusses mündet. Der Beschluss stellt das zugewiesene Instrument zur politisch motivierten Interdependenzbewältigung dar und sichert die demokratisch legitimierte weitere Handlungsfähigkeit der politischen Konstellation.

Aufbauend auf den geschaffenen Voraussetzungen zur Intensivierung der Kaufgespräche mit der BlmA konzentriert sich der elfte Entwicklungsschritt auf ebendiese Verhandlungen, die im Ergebnis mit dem Erwerb der Liegenschaft durch die Soester Wirtschaftsförderung abschließen.

Bereits zuvor ist explizit darauf hingewiesen worden, dass die konkreten Verhandlungsinhalte sowie der im Ergebnis determinierte Kaufpreis der Geheimhaltung unterliegen. Gleichwohl stellen sich anhand der Recherchen, und hier im Besonderen durch die geführten Experteninterviews, die allgemeinen Handlungsprämissen und Interaktionsinhalte zwischen den Akteuren der BlmA und den kommunalen Vertretern der Verhandlungen dar.

Der tatsächliche Kauf der Liegenschaft erfolgte im August 2016 und damit rund 20 Jahre nach der tatsächlichen Freiziehung durch die belgischen Truppen. Die Hintergründe zur Entstehung dieser Zeitspanne wurden bereits mehrfach erörtert. Auch die besondere Herausforderung der Stadt Soest, innerhalb kurzer Zeit der Herausforderung der Konversion vielzähliger Liegenschaften gegenüber zu stehen, ist in diesem Zusammenhang betont worden. Das dem herzuleitenden Wertgutachten zur Etablierung eines kaufmännischen Richtwertes der Adam-Kaserne zugrunde liegende Planungs- und Entwicklungskonzept basiert zu großen Teilen auf den Inhalten des Siegerentwurfs des städtebaulichen und freiraumplanerischen Wettbewerbs (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 6). Mit dieser herbeigeführten Grundlagenplanung der Kommune wird bereits deutlich, dass der Verhandlungspartner der BlmA „relativ wenig Einfluss auf das tatsächliche Konzept“ (ebd. 19) zur Konversion nehmen konnte. Gleichwohl ist zu betonen, dass die BlmA bei der Einigung auf die gemeinsame Wertermittlungsgrundlage sehr wohl im Blick hatte, dass die vorliegende Planung „immer auch nachvollziehbar und wirtschaftlich“ (ebd.) sein musste. In diesem grundlegenden Schritt der aufgenommenen Verhandlungen, bei der die Kommune zugleich als vorzugsbehandelter Marktteilnehmer auftritt, führte die wechselseitige Verhandlung zur Überwindung möglicher frühzeitiger Interaktionsblockaden und eröffnete vielmehr die weitergehend beidseitige Handlungsfähigkeit.

Die fortlaufenden Verhandlungen werden seitens der Kommune als „fairer Austausch auf Augenhöhe“ (ebd. 6) charakterisiert, wobei ebenso zu betonen ist, dass „die eine Institution der

öffentlichen Hand der anderen Institution nichts schenkt“ (ebd.). Begründet durch das Aufeinandertreffen zweier öffentlicher Akteure, deren rechtlich normierte Handlungsprämissen transparent sind, sind die grundsätzlichen Intentionen und überstehenden Zielstellungen des Gegenübers bereits im Vorfeld der Austauschbeziehung bekannt. So haben die kommunalen Vertreter sehr wohl Kenntnis über die Vorgabe der BlmA zur Erzielung des wirtschaftlichsten Ergebnisses. Neben der Einsichtsmöglichkeit in die zugrunde liegenden Statuten basiert dieser Kenntnisstand auch von bereits in der Vergangenheit zu anderen Konversionsliegenschaften erzielten Erfahrungswerten. Im Umkehrschluss bleibt ebenso festzuhalten, dass die Vertreter der BlmA „sich ihrer Aufgabe, aber auch der Aufgabe und Rahmenbedingungen für die Kommune durchaus bewusst sind“ (ebd. 19).

Insgesamt handelt es sich in den Kaufpreisverhandlungen um eine notwendige Akteurkonstellation, bei der grundsätzlich kooperativ ausgelegte Interaktionsmuster auftreten, die die gemeinsame Aufgabe der Kaufpreisfindung als Interdependenzbewältigung im Rahmen ihrer zugeschriebenen Handlungsprämissen forciert.

Im Rahmen der Verhandlungen tritt die Stadt zudem primär unter Hinzuziehung des gesonderten kommunalen Teilakteurs der Wirtschaftsförderung auf. Dieser ist im Ergebnis nicht allein der reale Käufer, sondern agiert im Sinne der ihm zugewiesene Funktion des handlungsbefugten Marktteilnehmers. In dieser Position unterliegt er prioritär den institutionellen Bedingungen zur Wahrung der wirtschaftsspezifischen Interessen der Gesamtstadt.

Die mit der grundlegenden Aushandlung der Inhalte und Nebenbestimmungen des Kaufvertrags beauftragte Wirtschaftsförderungsgesellschaft ist darüber hinaus jedoch nicht allein handlungsbefugt, den Abschluss des Vertrags eigenständig vorzunehmen. Hierzu bedarf es gemäß der Hauptsatzung weitergehend der Einholung des sog. Ankaufbeschlusses durch den Stadtrat als abschließende Legitimation des Kaufes. (vgl. Hauptsatzung der Stadt Soest) Ein solcher wird in nicht-öffentlicher Sitzung im August 2016 gefasst.

Inhalt des zwölften Meilensteins ist die weitreichende mietrechtliche Einigung mit den auf der Liegenschaft aktiven Zwischennutzern. Diese ist aus Sicht der Kommune erforderlich, um die Existenz der Nutzungen auch im Anschluss an die örtliche Verlagerung sicherzustellen und damit den mit der Konversion verbundenen gesellschaftlichen Teilauftrag zu erfüllen. Aufgrund der Vielzahl und großen Variationsspanne der hiesigen Nutzungen erfordert es kommunalseitig eine ebenso breit angelegte Suche zum Ausgleich der unterschiedlichen Ansprüche und Erfordernisse. Auf der anderen Seite kommt diesem Schritt ein hoher Stellenwert zu, da die Versetzung der zum Zeitpunkt des Flächenerwerbs aktiven Nutzer, den Freizug und damit die uneingeschränkte Nutzbarkeit und Zugänglichkeit sämtlicher Kasernenteile mit sich zieht.

Zunächst handelt es sich um Gewerbebetriebe, die auf der Fläche vorhandene Hallen als Unterstellmöglichkeit für Teile ihres Fuhrparks angemietet haben. Die Mietverhältnisse bestanden ausschließlich zwischen den jeweiligen Betrieben und der BlmA. Im Anschluss an den Eigentümerwechsel des Kasernenareals haben sich die Betriebe hingegen jeweils eigenständig verfügbare Alternativen gesucht, sodass hier keine Vermittlungskompetenz der Kommune gefragt war. (vgl. Experteninterview Steinbicker Frage 5)

In anderweitigen Beispielen von Musik- oder Sportgruppen, die ihre Nutzung insbesondere in Räume der denkmalgeschützten Kasernenblöcke verlagert hatten, wurden hingegen durch eine enge Zusammenarbeit unterschiedlicher Ämter in den meisten Fällen eine konsensuelle Lösung gefunden, die es den Nutzern erlaubte, ihre Aktivitäten an alternativen Standorten weiterzuführen.

In der Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Verwaltung und den differenten Einzelakteuren, als die die Vereine in diesem Zuge eingestuft sind, verfügt erstgenannte Kommune mitunter über ein deutlich breiteres Spektrum von ihr zur Verfügung stehenden Handlungsressourcen. Anhand dieser ist es ihr möglich, ihre handlungsbestimmenden Eigeninteressen zur solidarischen Unterstützung der Zwischennutzer nachhaltig einzusetzen. Gleichzeitig ist sie zwingend auf eine enge Abstimmung mit den Nutzern angewiesen, da allein diese ihre konkreten Ansprüche an erforderliche Räumlichkeiten und Standorte artikulieren können. In diesem Sinne handelt es sich um kooperative Austauschbeziehungen, die nicht durch eine einseitig hierarchisch-dominante Wechselbeziehung geprägt ist. Ausgehend von diesen Handlungsprämissen und weitergehenden Interaktionsergebnissen konnten viele Nutzer erfolgreich verlagert werden (vgl. ebd.).

Die erfolgreiche Durchführung des städtebaulichen Wettbewerbs, die Lockerung der denkmalrechtlichen Restriktionen der südlichen Kasernenblöcke, der Kauf der Liegenschaft sowie zuletzt die erfolgreiche Verlagerung der ansässigen Zwischennutzer, waren ihres Zeichens elementare Vorbereitungen für den Meilenstein des Aufstellungsbeschlusses zur erforderlichen Änderung des FNP sowie zum Bebauungsplan im April 2017. Die Aufstellung der Bauleitpläne dient als wichtiges Signal zur Sicherung der mit der Konversion verbundenen städtebaulichen Entwicklungsziele, da mit diesem gleichzeitig die Voraussetzungen weitergehender Handlungsmöglichkeiten, wie etwa dem Erlass einer Veränderungssperre, geschaffen sind. Zuletzt untermauert der Schritt die Stärkung der kommunalen Position in der aktiven und nach außen hin erkennbaren Wahrnehmung ihrer kommunalen Planungshoheit.

Der für die Aufstellung maßgeblich zuständige Stadtentwicklungsausschuss erkennt das Erfordernis der positiven Folgewirkungen an und unterstützt damit die durch die Verwaltung vorbereiteten Beschlussvorschläge. In diesem Sinne agiert der Akteur Kommune in seiner engen Entscheidungsvorbereitung und der gremiumsbestimmten Beschlussfassung zunächst für sich allein, erzeugt jedoch gleichzeitig eine nach außen gerichtete Signalwirkung. Die ihr zugeschriebene Handlungsfreiheit, die sich im Falle der Bauleitplanung auch mit der Wahrnehmung der Planungshoheit deckt, versetzt die Stadt in die Lage der Wahrnehmung normbestimmter Eigeninteressen.

10.4 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Soester Konversion

Der Konversionsprozess zur BEM Adam-Kaserne in Soest verläuft von der realen Freiziehung der Liegenschaft bis zum Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplanes über einen Zeitraum von 23 Jahren. Innerhalb dieser langjährigen Spanne entstehen differente Teiletappen der

Entwicklung, die sich durch die Verschiebung von konkreter Handlungsintentionen der Akteure sowie der Entstehung unterschiedlichster Akteurkonstellationen und der damit einhergehenden Einflussnahme unterschiedlicher Akteure charakterisieren.

Situationsbedingte Zeitaufschübe im Konversionshergang entstehen exemplarisch aus dem Einfluss externer Gegebenheiten, wie der zeitlich befristeten Option zur Einbringung der Fläche in den Regionale-Prozess und der erwarteten Förderfähigkeit der Entwicklungsmaßnahmen. Nach Beendigung der diesbezüglichen Bemühungen veränderten sich die übergeordneten Konversionsziele zwar nicht, es entstand jedoch eine zwischenzeitliche Entwicklungsblockade, da sich keine der akteurspezifischen Handlungsintentionen in den interaktionsgeprägten Austauschbeziehungen entscheidend durchsetzen konnte.

Angesichts der Gesamtabfolge und der fortlaufenden Varianz der involvierten Akteure besteht eine besondere Herausforderung der Soester Konversion in der Interdependenzbewältigung der wechselnden Austauschbeziehungen und des im Gesamtergebnis herzustellenden verträglichen Zielkonsens. So ist nachfolgend festzuhalten, welche die prägendsten Akteure der Konstellationen waren und wie diese miteinander interagieren, um durch ihre Handlungen maßgebliche Ergebnisse für den Fortlauf den Gesamtprozesses zu erzielen. Die Resultate dienen sodann der übergeordneten Zielstellung der Untersuchung zur Beantwortung der Untersuchungs- und Forschungsfragen.

Die akteurtheoretisch konzentrierte Zusammenfassung des Soester Konversionsprozesses richtet ihr Augenmerk zuvorderst auf die Kommune selbst. Sie ist im vorliegenden Entwicklungsverlauf als der maßgebliche Akteur zu bezeichnen. Diese Bedeutungszuweisung begründet sich zunächst in der konkreten Betroffenheit der Freiwerdung der im Fokus stehenden Liegenschaft sowie der durch sie formulierten übergeordneten Zielstellungen an die Konversion selbst. Eines ihrer prägendsten Grundsatzziele besteht in der Wahrnehmung und Erfüllung eines gesamtgesellschaftlichen Auftrags, der sich im Weiteren anhand der Abschwächung potenziell negativer wirtschaftlicher und sozialer Folgewirkungen des Truppenabzugs manifestiert. Weitergehend ist die Etablierung einer zivilen Anschlussnutzung darauf fokussiert, einen gesellschaftlichen Beitrag zur Schaffung der Voraussetzungen für nachfragebestimmte Nutzungen zu leisten.

Neben die inhaltlichen Ziele, die dem Akteur Kommune als grundsätzliche Handlungsorientierungen bei der bevorstehenden Entwicklung zugeschrieben werden, tritt die konkrete Akteurstruktur der Kommune, die sich im Falle der Stadt Soest aus den beiden Austauschbeziehungen auf Ebene der Ämter untereinander und der übergeordneten politischen Gremien gliedert. Hinzu kommt die Einbindung der Wirtschaftsförderung als stadteigene Tochtergesellschaft und somit Teil des Gesamtakteur. Damit unterliegt sie im Weiteren grundsätzlich derselben Handlungsorientierung, verfügt in Abgrenzung zur Verwaltungsebene aber über die Möglichkeit eines zielgerichteteren und effektiveren Einsatzes ihrer verfügbaren Handlungsressourcen und -fähigkeiten.

Die Interaktionen der Kommune sind folglich zwischen internen und externen Austauschbeziehungen zu differenzieren. Interne Interaktionen erfolgen erwartungsgemäß zwischen der Verwaltung respektive der Wirtschaftsförderung sowie zwischen der Verwaltung und den politischen Gremien. Erstgenannte Ebene ist in ihren Entscheidungen nicht allein an die maßgeblichen Zielvorstellungen gebunden, die sich aus dem Zusammenspiel der genannten Ebenen herauskristallisieren, sondern verfügt darüber hinaus explizit über ermessenbasierte Handlungsspielräume. Ebenso determiniert sich die handlungsintendierte Grundhaltung der politischen Gremien über die übergeordnete Zielstellung einer erfolgreichen Konversion im Sinne der Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen. Die Ausgestaltung der Interdependenzbewältigung der politischen Handlungsebene sind maßgeblich durch ihre fortwährend immanente Governance-Struktur des politischen Wettbewerbs geprägt, in welchem die involvierten Parteien zunächst ihren Normen und handlungspräferierten Eigeninteressen folgen. Der Terminus der Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen ist unter der Maßgabe der handlungsleitenden Prämissen der Einzelparteien ebenso unterschiedlich interpretierbar.

Die Stadt Soest agiert in ihren Interaktionen anhand unterschiedlicher Governance-Strukturen, die mitunter situationsbedingt kombiniert werden, um ein Ergebnis erzielen zu können, das der Erfüllung der überstehenden Entwicklungsabsicht in größtmöglichem Maße entsprechen kann. Die internen Strukturen fokussieren sich primär auf die Governance-Formen der Hierarchie als Instrument der politischen Letztentscheidung sowie der Polyarchie als Instrument der demokratischen Legitimation des aus der Entscheidung hervorgehenden Resultats. Ferner handelt es sich zwischen der Verwaltung und der Wirtschaftsförderung im Bereich der Vorarbeiten zur Regionale um eine gemeinschaftsähnliche Interaktionsstruktur der Zusammenarbeit. Hier agiert die Wirtschaftsförderung zwar Kraft der ihr zugewiesenen Federführung, steht jedoch in fortlaufender Kooperation mit den erforderlichen Verwaltungsämtern, um so ein größtmögliches Maß kollektiver Handlungsfähigkeiten und -ressourcen zu generieren.

Im Gesamtergebnis der Konversion obliegt der Kommune auch deshalb die Rolle des zentralen Akteurs, da sie bereits in jeden der insgesamt 13 Meilensteine involviert oder sogar allein zuständig ist. In diesem Zuge nimmt sie jedoch in Teilen gänzlich unterschiedliche Rollenausprägungen in den konkret auftretenden Konstellationen ein. Exemplarisch obliegt ihr im Falle der denkmalrechtlichen Unterschutzstellung der Kasernenblöcke allein die Rolle des repressiven Akteurs, der die Grundsatzentscheidung der übergeordneten Handlungsebene der Bezirksregierung fortan als handlungsleitende Bestimmung in ihre weiteren Entwicklungsüberlegungen beachten muss. Gleichwohl nimmt die Bezirksregierung hier zunächst eine rein dominante Rolle aus der Position der hierarchischen Überordnung ein, deren inhaltliche Fähigkeiten ihr über die Handlungsprämisse des Denkmalschutzgesetzes auferlegt sind. Im weiteren Verfahren weicht sie jedoch von der stringenten Auslegung ihrer Prämissen ab und macht als Durchsetzungsbehörde von ihrer Fähigkeit der Ermessensausübung Gebrauch. Mittels dieses Schrittes der Abweichung ihrer ursprünglichen Auslegung aus dem Prozess der wechselseitigen Verhandlung heraus, erzielt sie einerseits ein weiterhin von ihr dominant geprägtes

Ergebnis, unterstützt damit jedoch auch die Herleitung einer konsensorientierten Handlungskoordination, die die Überwindung der als Entwicklungsrestriktion angesehenen Unterschutzstellung befördert.

Neben der Kommune und der Bezirksregierung tritt die BlmA als dritter wesentlicher Akteur auf. In der auf die Adam-Kaserne fokussierten Betrachtungsanalyse verzichtet sie zunächst auf die direkte Erstellung eines Wertgutachtens respektive der Erarbeitung von dem Wertgutachten zugrunde zu legenden Planungen. Dies erfolgt zum einen vor dem Hintergrund der kooperativen Mitwirkung und Unterstützung der Stadt Soest bei den auf der gesamtstädtischen Ebene bestehenden Herausforderungen. Zum anderen werden auf der genannten Ebene aber parallel zur zunächst erfolgenden Nicht-Berücksichtigung der Adam-Kaserne bereits weitere Konversionsliegenschaften von der Stadt entwickelt, sodass hier für eine korrekte Einordnung der Handlungsintention zwingend hinzuzufügen ist, dass ein gänzlicher Entwicklungsstillstand ausbleibt.

Die ebenfalls zunächst als Kooperation auszulegende Vermietung von gewerblichen Lager- und Fahrzeughallen zur Instandhaltung durch Nutzung ist weitergehend aus der Handlungsorientierung des Eigeninteresses motiviert. Neben der Werterhaltung generiert sie insbesondere zulaufende Mieteinnahmen.

In der direkten Akteurkonstellation mit der planungshoheitlichen Kommune agiert sie wiederum im strikten Rahmen der ihr auferlegten Normen als gesetzlich vorgeschriebene Handlungsweise. Die konkrete Interaktion mit der Stadt ist eine Kombination der Governance-Formen des Abstimmungsprozesses zwischen den beiden Akteuren sowie den fortlaufenden Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung der Planungsgrundlage als Basis des zu ermittelnden Kaufpreises. In dieser Kombination nimmt die Form der Verhandlung einen deutlich gewichtigeren Teil ein.

Der Abschluss des Kaufvertrages ist ein alleiniges Ergebnis erfolgreicher Verhandlungen zwischen der BlmA und der Kommune; im Besonderen des Teilakteurs der Wirtschaftsförderung. Ein wesentlicher Aspekt, der die gemeinsamen Verhandlungen positiv unterstützte war die Heranziehung des städtebaulichen Entwurfs, der als Sieger des vorgeschalteten Wettbewerbs hervorging. Die Ermittlungsgrundlage ging demnach insbesondere von Seiten der Kommune als wettbewerbsdurchführende Institution aus und stellte ohne inhaltlichen Einfluss der BlmA die Handlungsressource der Kommune dar. Die BlmA hingegen unterstützte das Vorgehen der Stadt und akzeptierte in diesem Zusammenhang die eingebrachte Planungsabsicht als realistische Verhandlungsgrundlage. Bereits dieser Konsens erzeugte für die anschließenden Verhandlungen eine positive Ausgangsposition.

Die kommunale Öffentlichkeit spielt im Zuge der Konversion zur Adam-Kaserne nur eine sehr untergeordnete Rolle. Der befragte Experte umfasst in seiner Definition der Öffentlichkeit ebenfalls die integrierten Zwischennutzer im Sinne ansässiger Gruppen und Vereine. Diese wurden im Zuge der Analyse jedoch bereits explizit als eigenständiger Akteur analysiert. Eine Einbindung der Öffentlichkeit im hiesigen Sinne der Bürgerschaft erfolgte allein im Zuge des

bauplanungsrechtlich normierten Erfordernisses nach § 3 BauGB. Im Rahmen dieser Einbindung „reduzierte sich das Interesse und die Einbringung der breiten städtischen Öffentlichkeit wiederum auf ein Minimum“ (Experteninterview Steinbicker Frage 15), sodass die tiefergehende Auseinandersetzung mit der handlungs- und interessenbasierten Einbringung von Belangen und deren Auswirkungen auf den weiteren Prozess nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse ist.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass aus der Beteiligung der Bürger keine kritischen Punkte oder inhaltliche Belange eingegangen sind, die zu einer veränderten Zielsetzung zur Konversion oder einer Anpassung der konkreten Planung geführt haben. (vgl. ebd. 15f)

Die Etablierung einer Wohnnutzung sowie die integrierte Ausweisung von Wohneinheiten des sozial geförderten Wohnungsbaus auf der einen Seite, darüber hinaus auch die städtebauliche Integration der Denkmäler, erfüllen in ihrer Gesamtheit die überstehende Zielstellung und Erwartungshaltung der Kommune an die Konversion der Kaserne, sodass der Gesamtprozess aus Sicht der Stadt als erfolgreich einzustufen ist.

Ebenso konnte im Zuge der Veräußerung der Liegenschaft ein angemessener Preis für das Gesamtareal erzielt werden, der sich angesichts von im Kaufvertrag integrierter Nebenbestimmungen in Zukunft noch weiter aufstocken kann. Damit konnten auch die an die Konversion gestellten Zielstellungen im Falle der Adam-Kaserne erfüllt werden.

11. Fallstudie Düren

Die vierte Fallstudie der Forschungsarbeit konzentriert sich auf die Kreisstadt Düren. Düren liegt im Westen NRWs im Regierungsbezirk Köln. (vgl. Website BezReg Köln 1) Mit seinen derzeit rund 92.000 Einwohnern zählt die Stadt zur Kategorie der großen Mittelstädte. (vgl. Website Düren 1) Sie ist zudem Sitz des gleichnamigen Kreises. (vgl. Website Kreis Düren 1)

Die Stadt Düren liegt aus geographischer Sicht rund 45 km südwestlich von Köln und etwa 35 östlich von Aachen. (vgl. Website Düren 2) Aus verkehrlicher Sicht ist die Kommune durch die BAB 4, die im Norden der Stadt verläuft sowie die Bundesstraßen 56 in Nord-Süd-Richtung und die B 264 und B 399 in Ost-West-Richtung bereits heute gut angebunden. Hinzu kommt der zentral gelegene Bahnhof der neben dem Anschluss an das bestehende S-Bahn-Netz auch an den Regionalverkehr der Deutschen Bahn angebunden ist. (vgl. Website Düren Maps)

Insgesamt erstreckt sich Düren auf einer Fläche von 85 km². (vgl. Website Düren 2) Administrativ ist die Stadt seit der kommunalen Neugliederung im Jahr 1972 in 14 Stadtteile unterteilt. Dabei bildet Düren selbst den zentralen Agglomerationskern. Demgegenüber zeichnen sich viele Stadtteile durch ihre weiterhin dörflich geprägten Strukturen aus. (vgl. ebd. 3)

Das im vorangegangenen Abschnitt erörterte Kriterium der Bevölkerungsentwicklung als Kennzeichen der kommunalen Schrumpfung respektive des Wachstums untergliedert sich in die ebenfalls aufgeführten Indikatoren. Diese sind nun anhand aktueller Daten explizit anzuwenden, um die als eine wesentlich eingestufte Prämisse der Stadtentwicklung zu konkretisieren.

Die Stadt Düren geht auf ihrer stadteigenen Website von einer derzeitigen⁹⁵ absoluten Bevölkerungszahl von 92.432 Einwohner aus. (vgl. ebd. 1) Der *Wegweiser Kommune* als Internetportal der *Bertelsmann Stiftung* beziffert die Bevölkerungszahl bei gleichem Stichtag dagegen mit 90.066 Einwohner etwas geringer. (vgl. Website Wegweiser Kommune Düren) Aufgrund der verfügbaren Datenlage basieren die im Weiteren zu verwendenden Werte auf den Inhalten des *Wegweisers Kommune*. Trotz der marginalen Abweichung der beiden Werte ergibt sich hieraus keine grundlegende Veränderung der Ausgangsbedingungen, die exemplarisch durch eine Verschiebung in den Stadttypus der kleinen Mittelstadt der Fall wäre.

Ausgehend vom Basiswert der 90.066 Einwohner wird Düren eine marginale relative Abnahme von 0,5% bis zum Jahr 2030 prognostiziert. Faktisch handelt es sich um eine schrumpfende Kommune. Die Terminologie des Schrumpfens ist angesichts der Ausmaße jedoch auch unter diesem Aspekt der Geringfügigkeit einzuordnen. Bei einem genauen Eintreffen der Prognose handelt es sich tatsächlich um eine Abnahme von insgesamt 450 Personen. (vgl. Bertelsmann Stiftung 2017c: 4)

⁹⁵ der angegebene Stichtag ist der 31.12.2016

Die Gründe des langfristig prognostizierten Bevölkerungsrückgangs erscheinen vielfältig. Aufgrund der Indikatoren der Geburten- und Sterbeziffer bis 2030 lässt sich jedoch bereits ein erster Anhaltspunkt generieren. Während die Zahl der Geburten in 2016 noch bei 9,2 lag, nimmt sie voraussichtlich bis 2030 auf dann noch 8,5 pro 1.000 Einwohner ab. Demgegenüber verändert sich die Zahl der Sterbefälle pro 1.000 Einwohner im Betrachtungszeitraum nur von 11,9 auf dann 11,4. Entsprechend verschiebt sich auch der daraus hervorgehende natürliche Saldo von -2,7 auf -2,9 pro 1.000 Einwohner. (vgl. ebd.: 4, 6)

Bei der weiteren Konzentration auf den Indikator des Wanderungssaldo als Summe der Zu- und Fortzüge wird deutlich, warum die Vorausberechnung der Bevölkerungszahl um den marginalen Wert von -0,5% bis 2030 ausgeht. Gegenüber dem Basisjahr 2016 bei der die Zahl der Zuzüge noch bei 68,6 und die Zahl der Fortzüge bei 62,5 pro 1.000 Einwohner lagen, wird sich der grundsätzliche Trend des positiven Wanderungssaldos bis 2030 zwar bestätigen, sich in seinem Ausmaß jedoch deutlich reduzieren. Im Zieljahr der Prognose belaufen sich die Werte immerhin noch auf 48,6 Zuzüge respektive 47,3 Fortzüge pro 1.000 Einwohner. Der Gesamtsaldo verschiebt sich damit von 6,1 auf nur noch 1,3. (vgl. ebd.: 4, 7) Ausgehend von dem zuvor herausgestellten natürlichen Saldo ist der positive Wanderungssaldo nicht mehr in der Lage die Bevölkerungsabnahme zu kompensieren.

Zuletzt ist in Bezug zur Bevölkerungsentwicklung Dürens auf den Indikator der derzeitigen und prognostizierten Bevölkerungsstruktur nach Altersgruppen abzustellen. Hierbei verweist der *Demographiebericht* zur Stadt Düren auf den generellen Trend des demographischen Wandels wenn er ausführt, dass das Durchschnittsalter der Bevölkerung von 44,9 im Jahr 2016 auf etwa 46,4 in 2030 ansteigen wird. Unterstützt wird dieser überstehende Trend durch die Einzelwerte. So sinkt der Anteil der unter 18-Jährigen von 17,4% auf dann 16,3%. Demgegenüber steigt sowohl der Anteil der 65- bis 79-Jährigen von 14,8% auf 18,4% als auch der Anteil der Bevölkerungsgruppe ab 80 Jahren von 5,8% auf 7,1%. (vgl. ebd.: 4, 8) Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist ferner davon auszugehen, dass das Durchschnittsalter der Dürener Bevölkerung auch über das Jahr 2030 weiter ansteigen wird.

Für die Betrachtung der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Stadt Düren auf dem heimischen Wohnungsmarkt wurde ein *Handlungskonzept Wohnen* erarbeitet und 2014 durch den Rat der Stadt beschlossen. Hinzu kommen die Daten des *Wohnungsmarktberichts* der NRW.Bank aus 2017.

Die Preisentwicklung von Bauland für EFH ist demnach im Zeitraum von 2013 bis 2016 um rund 10% angestiegen und liegt damit über der landesweiten Steigerung von 2,6%. Im Ergebnis liegt das Preisniveau in der Stadt zwischen 151€/m² und 200€/m². (vgl. NRW.Bank 2017: 47; siehe Anhang Abb. D 8-I und D 8-II)

Neben der überdurchschnittlichen Preisentwicklung für Bauland von EFH bestehen die Herausforderungen der Stadt auf dem Wohnungsmarkt auch auf weiteren veränderten Rahmenbedingungen. 2012 verteilte sich die Bevölkerung Dürens auf rund 40.200 Haushalte, wobei

die durchschnittliche Haushaltsgröße 2,23 Personen betrug. Insgesamt lag der Anteil der Ein- bis Zwei-Personen-Haushalte an der Gesamtheit bei etwa 70%. Der Wohnungsbestand untergliederte sich im Betrachtungsjahr folglich auf einen 46,5%-igen Anteil von Ein- bis Zwei-Personen-Haushalte und einen 53,5%-igen Anteil von Mehrfamilienhäusern. (vgl. SSR 2014: 2f) Gleichzeitig deuten die Ergebnisse der *NRW.Bank* darauf hin, dass die mittlere Wohnflächeninanspruchnahme pro Einwohner zwischen 2011 und 2015 in Düren leicht rückläufig war. (vgl. NRW.Bank 2017: 26; siehe Anhang Abb. D 8-V)

Im Besonderen aufgrund der Pendlerbeziehungen zwischen dem Kreis Düren und den umliegenden Wirtschaftsräumen von Köln und Aachen geht der *Wohnungsmarktbericht* für den Zeitraum zwischen 2016 und 2020 davon aus, dass die Differenz zwischen dem Neubauniveau und dem tatsächlich Neubedarf ein jährliches Defizit von 500 bis 1.000 Wohnungen aufweisen wird. Bei einer Berücksichtigung potenzieller Flüchtlingszuzüge wächst das Defizit im Kreis weiter auf 1.000 bis 2.000 Wohnungen pro Jahr an. (vgl. ebd.: 57; siehe Anhang Abb. D 8-III und D 8-IV)

Im Gesamtergebnis zur Betrachtung des kommunalen Wohnungsmarktes in Düren kommt insbesondere das Handlungskonzept zur der Schlussfolgerung, dass er „aktuell als funktionsfähig und zwischen Angebot und Nachfrage ausgeglichen“ (SSR 2014: 8) deklariert werden kann. Um möglichen künftigen Defiziten in Anzahl und Angebot entgegenzuwirken, schlägt das Konzept im Grundsatz vor, eine Mischung aus neuen Flächenausweisungen zu Wohnungsbauzwecken sowie die Forcierung der Bestandssanierung als Lösungsansatz heranzuziehen. (vgl. ebd.)

In wirtschaftlicher Hinsicht ist die Stadt Düren Teil der Wirtschaftsregion Aachen. (vgl. Website NRW.Bank, S. 2f) Diese zeichnete sich bereits im Jahr 2016 mit 70,2% insbesondere durch den hohen Anteil des Dienstleistungsbereichs an der regionalen Bruttowertschöpfung aus. (vgl. Website NRW.Bank, S. 16) Gleichzeitig zählt die Stadt Düren als „ein bedeutender Wirtschaftsstandort und Sitz zahlreicher Firmen verschiedenster Branchen“ (Website Kreis Düren 2). Die Zahl der hier sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im Jahr 2017 bei insgesamt 41.639. Schwerpunkt der heimischen Wirtschaft liegt mit 26% vor allem im produzierenden Gewerbe sowie mit 68% im Dienstleistungssektor. (vgl. WIN.DN 2018: 10) Dieses Wachstum auf der einen Seite schlägt sich auf der anderen Seite auch in der Entwicklung der Arbeitslosenzahl nieder. Gegenüber der Zahl von 5.757 (12,9%) Arbeitslosen in 2014 sank diese Zahl um 2,4% auf 4.816. Bezogen auf alle Erwerbspersonen mit Wohnort Düren liegt die Gesamt-arbeitslosenquote damit bei 10,5%. (vgl. ebd.: 11) In NRW lag die Zahl der Erwerbslosen zum gleichen Zeitpunkt⁹⁶ jedoch bei 7,3%. (vgl. Website Statistik Arbeitsagentur Düren) Damit liegt die Stadt Düren etwas über dem landesweiten Durchschnitt.

Nicht allein die überdurchschnittliche Quote der Arbeitslosenzahl, sondern insbesondere auch ein durch die Stadt Düren in Auftrag gegebenes kommunales Wirtschaftsgutachten über die

⁹⁶ zum Stichtag 01.01.2018

Herausarbeitung der ökonomischen Ist-Situation sowie der kommunalen Wirtschaftspotenziale kam insgesamt zu einem prekären Ergebnis⁹⁷. (vgl. Website Aachener Nachrichten; Website Aachener Zeitung 2) Während insbesondere bis zu den 1990er Jahren die Herstellung- und Verarbeitung von Papier als Zugpferd der örtlichen Industrie galt, so unterlag diese einem tiefgreifenden Strukturwandel. (vgl. ebd.; Website Kreis Düren 1 und 2) Allein die Zahl der in diesem Bereich Beschäftigten sank von rund 8.000 auf mittlerweile lediglich noch 1.300. Das hier als Basis herangezogene Wirtschaftsgutachten zieht den Schluss, dass die durch den einsetzenden Strukturwandel erforderlichen gewordenen Maßnahmen von Seiten der Stadt nicht oder zu spät eingeleitet wurden. (vgl. Website Aachener Nachrichten; Website Aachener Zeitung 2) Zu diesen Auffangmaßnahmen hätten „Innovations- und Gründerförderung, Neuansiedlung von Industrien, die Entwicklung von Zukunftsbranchen und vieles mehr“ (Website Aachener Zeitung 2) gezählt. In der Folge steht die Stadt Düren derzeit vor erheblichen Herausforderungen, die nicht allein aus dem Strukturwandel selbst, sondern auch aus deren siedlungsstrukturellen Folgewirkungen hervorgehen. Als Resultat des wirtschaftlichen Wandels bilden Ansiedlungen des Maschinenbaus oder der Papierindustrie keine Stützen der örtlichen Wirtschaft mehr. Dem Gutachten aus 2015 weiter folgend liegen die Potenziale der wirtschaftsstrukturellen Zukunft Dürens vielmehr in den Bereichen der Logistik und der Gesundheitswirtschaft. Ein Indiz hierfür ist, dass bereits heute rund 25% der Beschäftigten in diesen Bereichen Arbeit gefunden haben. (vgl. WIN.DN 2018: 10; Website Aachener Nachrichten; Website Aachener Zeitung 2)

Der sich im Laufe der Jahre gefestigten schwierigen wirtschaftlichen Lage entstammen weitere siedlungsstrukturelle Probleme. Zunächst leidet die Kommune in fortlaufender Steigerung unter der Abwanderung junger qualifizierter Arbeitskräfte. Einer der Gründe liegt im Versäumnis der Schaffung hochbezahlter und damit wertschöpfender Arbeitsplätze anstelle der zuvor bestehenden Industriestellen. Auch ist der Dienstleistungssektor im Bereich der freien Wirtschaft zu schwach ausgeprägt um eine erwähnenswerte Rolle zu spielen. Zuletzt ist das Segment des qualitativ hochwertigen und -preisigen Wohnraums minderausgeprägt und fördert damit ebenso die Abwanderung der zuvor genannten Bevölkerungsgruppe. (vgl. Website Aachener Nachrichten; Website Aachener Zeitung 2)

Für die wirtschaftliche Standortbestimmung bleibt zusammenfassend festzuhalten, dass die Stadt Düren vor erheblichen Herausforderungen steht. Zum einen ist es an ihr, die Potenzialbereiche von Logistik und Gesundheitswirtschaft auszubauen, um auf diesem Wege nachhaltig Arbeitsplätze insbesondere auch für junge qualifizierte zu schaffen und sich als Standort in diesen Bereich zu etablieren. Ferner ist dem „Überangebot an preiswertem und schlechtem Wohnraum“ (Paul Zündorf in Website Aachener Nachrichten) zeitnah ein Angebot an hochwertigem Wohnraum entgegenzusetzen. Zuletzt ist die Ausweisung neuer Gewerbeflächen notwendig, um einerseits die noch schwach eingesetzte Entwicklung zur Wirtschaftspotenzialnutzung zu fördern und ferner auch andere Wirtschaftszweige anlocken zu können, um eine

⁹⁷ Das hier aufgeführte Wirtschaftsgutachten und die daraus aufgeführten Inhalte obliegen den genannten Quellen. Dabei handelt es sich um Sekundärquellen der Aachener Nachrichten und der Aachener Zeitung. Das Gutachten selbst konnte zu Recherchezwecken im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht zur Verfügung gestellt werden.

erneute monofunktionale Wirtschaftsstruktur zu vermeiden. (vgl. Website Aachener Nachrichten; Website Aachener Zeitung 2) Damit einhergehen die Standortpotenziale der Stadt, die sich aus der Lagegunst im zwischen den Ballungsräumen Köln/Bonn und der Region Aachen ergeben. (vgl. Website Düren 4)

Insgesamt wird die Stellung der Stadt Düren als Kreissitz durch die obigen Ausführungen deutlich. Die große Mittelstadt ist ihrer Bedeutung nach auch im gültigen LEP NRW als Mittelzentrum klassifiziert. (siehe Anhang Abb. D 11-I) Damit kommt ihr dieser Charakter der mit der Ausweisung als Mittelzentrum in verstäderten Räumen⁹⁸ einhergehenden überörtlichen Versorgungsfunktion zu. (vgl. Werring 2016: 17; Website LEP NRW) Für die Entwicklung der Stadt ist festzuhalten, dass diese in der Summe derzeit eher als schrumpfende Kommune zu bezeichnen ist. Die Betrachtung der Bevölkerungsstruktur hat ergeben, dass sie über ein relativ ausgeglichenes Verhältnis zwischen Geburtenrate/Zuzüge und Sterberate/Fortzüge verfügt. Begründet wird dies ferner durch die bevorstehende Alterszunahme der Bevölkerung sowie dem im Wirtschaftsgutachten erzielten Erkenntnis der Fortzüge junger qualifizierter Bevölkerungsteile. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass der Stadt weiterhin eine überörtliche Versorgungsfunktion zukommt, die sich neben der tatsächlichen Bevölkerungszahl und dem ansässigen Kreissitzes auch darauf stützt, dass die Schwächen insbesondere im Bereich der örtlichen Wirtschaft und dem Wohnungsmarkt ausgemacht wurden und nunmehr bereits entsprechende Maßnahmen zur Erfüllung der vorhandenen Potenziale ergriffen werden. Sollte dies nachhaltig gelingen, so kann sich Düren zu einer wirtschaftlich stabilen, im besten Falle sogar wachsenden Kommune entwickeln.

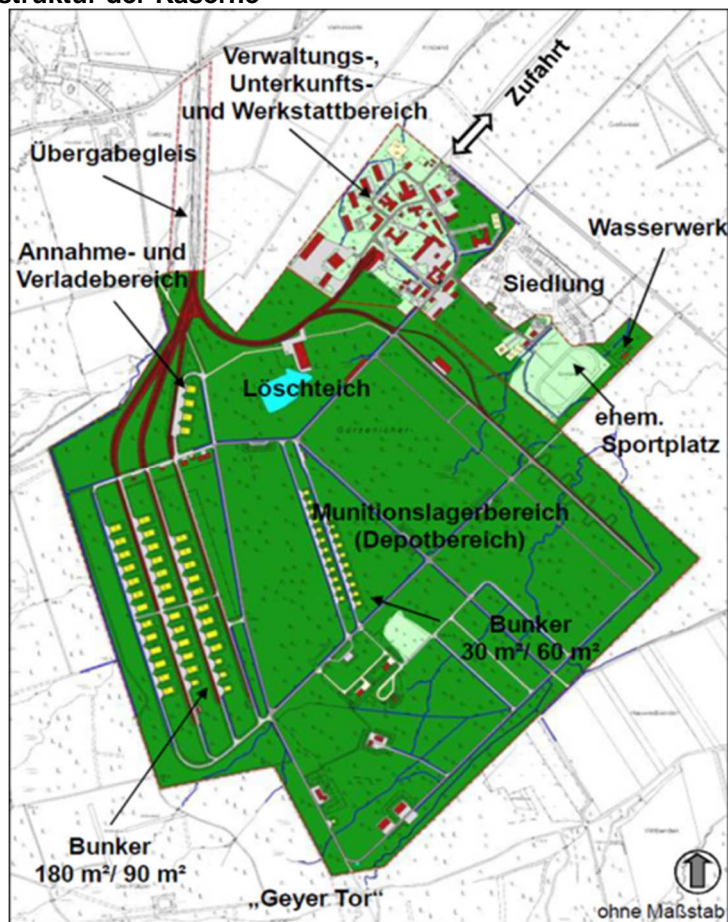
11.1 Die Konversion der Gürzenich-Wald-Kaserne

Bei der in dieser Fallstudie im Zentrum stehenden Konversionsliegenschaft handelt es sich um ein ehemals als Kaserne und Munitionsdepot genutztes Areal im Südwesten der Stadt. Explizit befindet sich die Fläche der sog. Gürzenich-Wald-Kaserne im Stadtteil Gürzenich. (vgl. Stadt Düren 2010: 2, 5)

Der Stadtteil Gürzenich weist eine Größe von 5.870 Einwohnern zum Stichtag 31.12.2015 auf. Gemessen an der Gesamtgröße Dürens leben hier rund 6% der Bevölkerung. (vgl. Website Gürzenich 1) In räumlicher Hinsicht besteht eine unmittelbare städtebauliche Verknüpfung zwischen der eigentlichen Dürener Kernstadt und dem benannten Stadtteil. Die Konversionsfläche liegt dagegen mit einer westlichen Entfernung von 5,5 km räumlich deutlich separiert vom weiteren Agglomerationsraum, sodass eine direkte Verbindung zu bestehenden Stadtteilen nicht besteht. Folglich ist der Kasernenbereich dem planungsrechtlichen Außenbereich zuzuordnen.

⁹⁸ siehe Kapitel 1.1.2 Der Stadttypus ‚Mittelstadt‘ im Untersuchungsraum NRW

Abb. 48: Bestandsstruktur der Kaserne



Quelle: Stadt Düren 2010: 5

Neben ihren spezifischen Lagermerkmalen ist sie mit einer Gesamtgröße von rund 150 ha in die Kategorie der großen Liegenschaften einzustufen. In Verbindung mit ihrer Verortung im Außenbereich ist sie vollumfänglich durch einen bestehenden und als hochwertig einzustufenden Wald umgeben und zu großen Teilen belegt. Ihre derzeitige Struktur ist maßgeblich durch natürliche Bestände geprägt. Unterbrochen wird die Grünstruktur allein durch vereinzelte Straßen und Wege auf der Fläche, durch Bereiche des ehemaligen Verwaltungs-, Unterkunfts-, und Werkstattsektors sowie einen kleinen Siedlungsbereich, der in früheren Jahren zum Zwecke einer Wohnsiedlung für Bedienstete und Angehörige der Britischen Royal Air Force errichtet wurde. (vgl. Website Gürzenich 2 und Website Gürzenich Maps)

Gesamthistorisch ist die Kaserne im Jahr 1953 durch die Streitkräfte der Britischen Royal Air Force errichtet worden. Bereits zehn Jahre später wurde sie dann infolge einer Entbehrlichkeitsprüfung der Gaststreitkräfte freigezogen und 1964 durch die Luftwaffe der deutschen Bundeswehr übernommen, um die baulichen Bestände im Primären als Munitionslager fortzunutzen. Weitergehend wurden um 1983 Teile der behelfsmäßigen Infrastruktur zurückgebaut und die Errichtung von erdeingedeckten Munitionsbunkern im westlichen Teilbereich der Kaserne befördert. Im weiteren Verlauf ging die Nutzung der Kaserne stetig zurück, sodass sich eine noch 2004 vorgenommene Grundsanierung bereits allein auf die Stabs- und Unterkunftsgebäude der nordöstlichen Bebauung bezog. Die Konzentration auf den baulichen Bestand hat

zur Folge, dass sich die heute anzutreffenden Waldstrukturen fortlaufend und ungestört entwickeln konnten. Am 31.12.2009 wurde die Kaserne sodann offiziell geschlossen und ging in das Liegenschaftsvermögen der BlmA über. (vgl. Website Gürzenich 2)

In planungsrechtlicher Hinsicht befindet sich der FNP der Stadt Düren derzeit in der Neuaufstellung⁹⁹, sodass hieraus allein vorläufige Aussagen abgeleitet werden können. Innerhalb des verfügbaren Entwurfs ist das Areal als Sonderbaufläche mit einer noch zuzuweisenden Zweckbestimmung dargestellt. Die umliegenden Flächen unterliegen der Darstellung als Waldfläche. Dies leitet sich aus den erörterten Strukturen ab, deutet darüber hinaus aber auch bereits auf die möglichen Entwicklungsszenarien der Fläche hin. Ein rechtsverbindlicher Bebauungsplan für die Fläche liegt nicht vor. (vgl. Website Düren Bauleitplanung 1 bis 3)

TK 11: Stammdaten der Gürzenich-Wald-Kaserne

Gürzenich-Wald-Kaserne	
Stadt	Düren
Stadtteil	Gürzenich
Lage	5,5 km südwestlich des Dürener Stadtzentrums
Größe	150 ha
Typus	Kaserne
Rückgabestatus	Tatsächliche Rückgabe am 31.12.2009
Eigentümer	BlmA
Planungsrechtliche Situation	Sonderbaufläche im FNP-Entwurf / Kein Bebauungsplan vorhanden

Auf Basis der erhobenen Ausgangslage, die sich neben der gesamstädtischen Entwicklung und den darin inhärenten Parametern auch über die lagespezifischen und planungsrechtlichen Gegebenheiten abbildet, wurde im Zuge der allgemeinen Recherche und Informationsgewinnung ein Experteninterview mit Vertretern des Amtes für Stadtentwicklung und der örtlichen Stabstelle der Wirtschaftsförderung geführt. Die daraus hervorgehenden Informationen stellen einen wichtigen Eckpfeiler der weiteren Fallstudienarbeit dar.

Mit Hilfe der gesamtheitlichen Recherche zur Gürzenich-Wald-Kaserne konnten elementare Informationen zum bis heute erfolgenden Konversionsprozess der Stadt Düren erlangt werden. Im Fortlauf des Experteninterviews¹⁰⁰ verwies *Herr Steffens* auf eine Präsentation über die Folgenutzungsperspektive für das Gesamtareal, die er auch im Rahmen einer Sitzung des

⁹⁹ mit Stand 31.12.2018

¹⁰⁰ siehe Anhang Experteninterview Steffens/Victor

Ausschusses für Stadtentwicklung und Umwelt am 07.07.2010^{101,102} zusammen mit seiner Kollegin *Frau Schwanke* vorstellen durfte.

Ausgangslage der Dürener Konversion war die zunächst erforderliche Klärung der Frage, welche grundsätzlichen Ziele und Erwartungen mit dem Gesamtprozess der Stadtentwicklung einhergehen. Die Interviewpartner weisen in diesem Zusammenhang explizit auf den fortlaufenden Austausch innerhalb der beiden kommunalen Betrachtungsebenen von Verwaltung und Politik hin. Dabei ging der erste Aufschlag von Seiten der Verwaltungsebene aus. Im weiteren Fortgang erfolgte sodann ein permanenter Austausch von Informationen und Zwischenständen der primär verwaltungsimmanenten Erarbeitungsprozesse. Im vorliegenden Fall wurde der Planungsprozess weitergehend durch die Involvierung eines auftretenden Investors dahingehend verändert, als dass dieser seine Entwicklungsabsichten vorbrachte und die gesamtheitlichen Entwicklungsziele so einer Neudefinition unterworfen wurden. Eine besondere Betonung liegt in dem Erfordernis, die neu hinzugekommenen Ziele des Investors ebenso mit den übergeordneten Zielvorstellungen der Stadt in Einklang zu bringen. (vgl. Experteninterview Steffens/Victor Frage 3, 6)

Das primäre Anliegen der Stadt Düren ist es weiterhin, eine geeignete Nachnutzung zu etablieren, die sich als vertretbare Lösung in das bestehende Gesamtgefüge der Stadtstruktur einfügen muss. Die damit einhergehenden Erwartungen stehen dabei in direkter Korrelation zur Lage und Größe des Areals, da diese mitunter einen großen Einfluss, aber auch ein erhebliches Potenzial für die Fortentwicklung darstellen. In diesem Rahmen erscheint die weitergehende Nicht-Nutzung der Liegenschaft bereits als grundsätzlich ausgeschlossene Option. (vgl. ebd. 2)

Die genannte Präsentation der Verwaltung stellt in ihren Inhalten die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Informationsstände der Voruntersuchungen dar. So verlautet bereits die Aufgabenstellung der Gesamtpräsentation, dass eine kurzfristige Positionierung der politischen und im Weiteren auch der Verwaltungsebene zu grundsätzlichen Entwicklungszielen für den Kasernenstandort erforderlich ist. Zu diesem Zwecke erfolgte die Durchführung einer SWOT-Analyse, über die erste grundsätzliche Entwicklungsoptionen abgebildet werden.

Die Datierung der Präsentation zeigt in Relation zum Zeitpunkt des Übergangs der Fläche an die BImA, dass im direkten Vergleich zu weiteren Konversionsprozessen keine erhebliche Vorlaufzeit zwischen den Schritten der Ankündigung und der tatsächlichen Rückgabe der Liegenschaft bestand. Primär in dieser Erkenntnis begründet sich gleichwohl der Stand des prozessimmanenten Fortschritts zum Zeitpunkt der SWOT-Analyse.

Die weitere Vorgehensweise bestimmt sich im Prozess nunmehr durch eine SWOT-Analyse, aus der potenzielle Entwicklungsperspektiven und grundsätzliche Machbarkeitseinschätzungen abgeleitet werden. Aus diesem Schritt heraus formuliert die Verwaltung sodann jedwede

¹⁰¹ Die Präsentation ist hier und im Folgenden unter der Quellenbezeichnung Stadt Düren 2010 verwendet.

¹⁰² Die chronologische Abfolge der Anfragen, Anträge und Beratungsfolgen ist auf der beigefügten Daten-CD unter ‚Politischer Entscheidungsverlauf zur Gürzenich-Wald-Kaserne; Stadt Düren‘ aufgeführt.

Potenziale, die mit der Konversion einhergehen können. (vgl. Stadt Düren 2010: 8ff, 12) Die Analyse der Liegenschaft wird zunächst durch die Verwaltung hergeleitet. Dies ergibt sich zum einen aus der erfolgten Präsentation vor den politischen Vertretern und zum anderen aus den Ausführungen der Experten. (vgl. Stadt Düren 2010: 6ff; Experteninterview Steffens/Victor Frage 3, 5) Die konkreten Inhalte sind der nachfolgenden Darstellung zu entnehmen und zeigen deutlich, dass neben vorhandenen Stärken und Chancen der Fläche auch zum Teil erhebliche Schwächen bis hin zu Risiken im weitergehenden Entwicklungsprozess bestehen.

TK 12: SWOT-Analyse Gürzenich-Wald-Kaserne

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • großräumige Lagegunst im Raum Aachen / Köln / Eifel • funktionsfähige technische Infrastruktur • qualitätvolle Grünbestände 	<ul style="list-style-type: none"> • kleinräumig im abgelegenen Außenbereich, damit keine Wohn- oder Gewerbeentwicklung • Erreichbarkeit für MIV • Infrastruktur erzeugt hohen Erhaltungsaufwand • Bestandsbebauung mit hohem Sanierungsstau
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • vorhandenes Wegenetz auf dem Areal • hohes Arten- und Biotoppotenzial mit Aufwertungsoption 	<ul style="list-style-type: none"> • partieller Altlastenbestand • Bestandsbebauung mit hohem Sanierungsstau • Unterhaltungsaufwand für technische und verkehrliche Infrastruktur • Unklarheit über bestehenden Gleisanschluss

Quelle: Eigene Darstellung

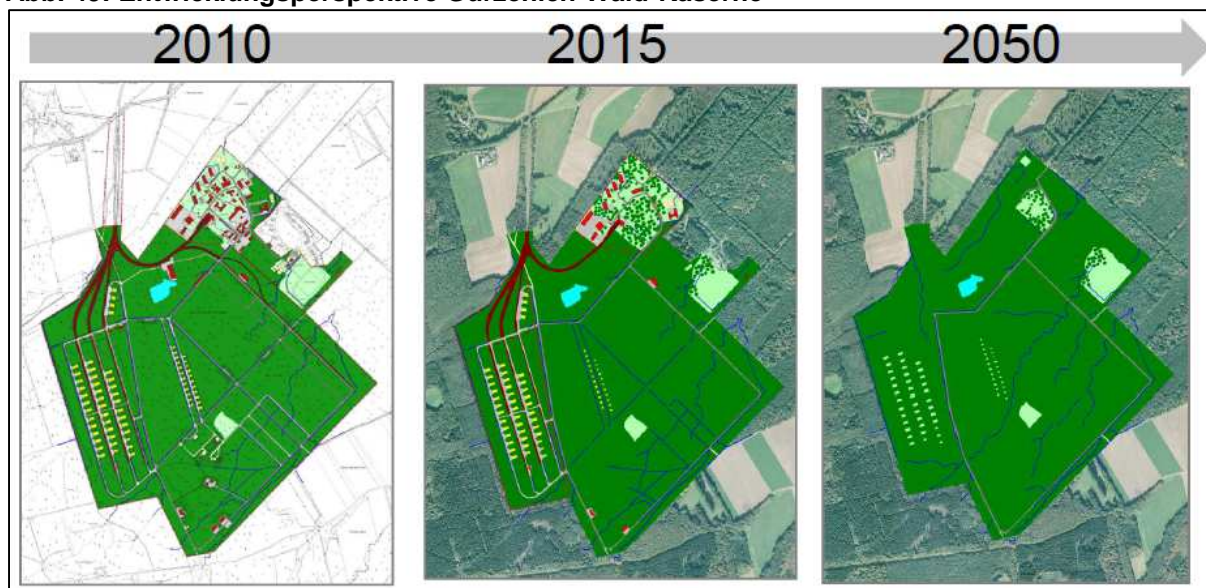
Anhand der standortbezogenen Eigenschaften kommt die Dürener Verwaltung zu dem Gesamtergebnis, dass die Konversion der Kaserne erheblich durch bestehende Restriktionen mitbestimmt wird. Neben ihrer singulären Lage innerhalb des städtischen und damit auch des planungsrechtlichen Außenbereichs, eröffnen auch die infrastrukturellen und baulichen Zustände der Altanlagen einen hohen Bearbeitungsaufwand. So kommen die Planungsträger zu dem Ergebnis, dass primär außenbereichsverträgliche Nutzungen zur Verwertung der Liegenschaft im Fokus stehen müssen. Zu diesem Zeitpunkt, rund ein halbes Jahr nach der formellen Freigabe der Kaserne, besteht jedoch keine konkret zu nennende externe Nachfrage für das Gesamtareal. (vgl. Stadt Düren 2010: 10)

Die Verwaltung zeigt weitergehend erhebliche Potenziale zur internen Nachnutzung auf, wobei insbesondere dem hochwertigen Arten- und Biotopraum eine gewichtige Rolle zugeschrieben wird. Die naturräumlichen Ausgangsstrukturen eröffnen die Option zur Ansetzung als weitergehende Ausgleichsmaßnahmen und dienen damit zumindest in Teilen auch einer Refinanzierung durch ökologische Ersatzgelder. (vgl. ebd.: 14f)

Die konkrete Chance der Konversion für die Stadtentwicklung wird zu diesem Zeitpunkt über eine naturräumliche Inwertsetzung interpretiert. Mittels des hiesig verfügbaren Ausgleichsraums eröffnet sich die Option der Entwicklung nachgefragter Bauflächen an anderen Standorten des Stadtgebietes „während der ökologische Ausgleich konzentriert, sinnvoll gesteuert und finanziell sowie rechtlich gesichert“ (ebd.: 15) auf der freigewordenen Liegenschaft erfolgen kann. (vgl. ebd.: 11, 15)

Basierend auf den zuvor herausgestellten Charakteristika der Liegenschaft erfolgt seitens der Stadt auch in Rücksprache mit der Bezirksregierung Köln die Flächenzuordnung zur Nutzungsstrategie einer geeigneten Flächenreserve im primären Sinne einer zu entwickelnden Kompensationsfläche. Die deklarierte Nutzungsperspektive steht unter der Maßgabe „Kontrollierter Rückbau und (Re-)Integration der Fläche in den Landschaftsraum“ (ebd.: 11), die gleichzeitig als übergeordnetes Leitbild des Konversionsprozesses anzusehen ist. Daraus leitet sich eine aktive Konversionsstrategie ab, die nicht allein auf einem zitierten „Sich-Selbst-Überlassen“ (ebd.) basiert, sondern in den Augen der Dürener Verwaltung eine bewusste Gestaltung des Gesamtprozesses insbesondere über eine langfristig konzipierte Phase der Realisierung erfordert. (vgl. ebd.: 11, 19f)

Abb. 49: Entwicklungsperspektive Gürzenich-Wald-Kaserne



Quelle: Stadt Düren 2010: 20

Die Etablierung von außenbereichsverträglichen Nutzungsstrukturen in Verbindung mit einer nicht vorhandenen externen Nachfrage nach etwaig geeigneten Anschlussverwertungen bildet sodann die Grundlage für eine zehngliedrige Zielimplementierung zur Konversion des Kasernengeländes. Dabei erfolgt keine hierarchische Abstufung zwischen den Singulären, da sie sich mit Blick auf den fortlaufenden Gesamtprozess nicht in dem Sinne gegenseitig bedingen, als dass eine zeitliche Abfolge besteht. Folgerichtig ist das Nicht-Erfüllen eines Ziels nicht bereits gleichbedeutend mit der Verfehlung des Gesamtvorhabens. Bei den Zielen selbst handelt es sich um (vgl. ebd.: 12):

- die Wiedereingliederung in den Landschaftsraum,
- die ökologische Inwertsetzung,
- die Nutzung noch vorhandener (Rest-)Werte,
- die Reduzierung laufender Kosten,
- die Gewährleistung der Verkehrssicherheit,
- die Verhinderung von Vandalismus und Verwahrlosung,
- den sozialverträglichen Rückzug,
- die Öffnung des Geländes,

- die stufenweise Realisierung sowie um
- die Beitragsleistung zur Stadtentwicklung.

Das gesamtheitliche Ausgleichskonzept als übergeordnete Zielstellung der Flächenkonversion besteht aus zwei wesentlichen Handlungsbausteinen, die in ihrer Gesamtheit wiederum die genannten Teilziele als Umsetzungsvorgabe mit sich ziehen. Neben der Durchführung polyvalenter Natur- und Artenschutzmaßnahmen richtet sich ein zweiter Baustein ebenso auf die erforderlichen Rückbaumaßnahmen zum Zwecke der Kostenreduzierung und der stufenweisen ökologischen Inwertsetzung. (vgl. ebd.: 17)

Die bisherige Einschätzung der Verwaltung über die Entwicklung der Liegenschaft kommt zu dem Ergebnis, dass die bestehenden Restriktionen als prägende Hürden wahrzunehmen sind, die in ihrer Gesamtheit ebenso maßgeblich die angedachte Folgenutzung determinieren. So erweist sich die Rückführung des Areals in den umgebenden Landschaftsraum als prägendes Entwicklungsleitbild zur Etablierung kommunaler Ausgleichsmaßnahmen. Wichtige Aspekte liegen dabei in einer zielgerichteten Steuerung der Rückführung sowie der realistischen Einschätzung des zeitintensiven Umwandlungsprozesses. Die Verwaltung fasst diese grundsätzliche Tendenz treffend mit „Weniger der Endzustand, sondern vielmehr die Gestaltung des Weges dorthin steht im Focus der Konversion“ (ebd.: 19), zusammen.

Die in der Ausschusssitzung am 07.07.2010 vorgestellten Leitbilder und Ziele zur Entwicklung der Kaserne bildeten zunächst den klaren Entwicklungsansatz der Verwaltung und im Weiteren auch der örtlichen Politik. Mit dem Fortlauf der Zeit traten darüber hinaus jedoch mehrere unterschiedliche Investoren an die Stadt heran, um ihre jeweiligen Ideen einer Nachnutzung zu präsentieren. So regte ein Entwickler an, große Teile des Areals als Freilichtmuseum für Dinosaurierskulpturen in der Art eines Naturkundemuseums zu nutzen. Andere Investoren sahen vor, einen Musikpark zu errichten oder die bestehenden Waldstrukturen durch einen Baumwipfelpfad öffentlich erlebbar zu gestalten. Die beiden letztgenannten Offerten stießen in den Reihen der Politik, Wirtschaftsförderung und weiterer Verwaltung jedoch auf eine zu geringe Zustimmung, um sie als realistische Planungsalternativen zu deklarieren. (vgl. Website Aachener Zeitung 3)

Präferiert wurde dagegen das naturhistorische Museum im Sinne eines Dinoparks. Nach Ansicht von Verwaltung und Wirtschaftsförderungsstelle stünde diese Art der Nachnutzung „im verträglichen Einklang mit der angestrebten Naturrückführung durch die Nutzungsintegration in die Waldstrukturen“ (Experteninterview Steffens/Victor Frage 6). (vgl. Website Aachener Zeitung 3; Experteninterview Steffens/Victor Frage 6) Zur tatsächlichen Umsetzung der investorenbasierten Vorstellung bedurfte es zum Zeitpunkt des Interviews jedoch noch weitergehender Gutachten über die Nutzungsverträglichkeit im Bezug zu natur- und umweltbezogenen Aspekten, die vorhandenen Altlastenbestände, die Erfordernisse der Entwässerung sowie über die in diesem Teilgebiet zu erwartende Verkehrszunahme und den Umgang mit dieser. (vgl. Website Aachener Zeitung 4; Experteninterview Steffens/Victor Frage 6, 20)

Ebenso wie im Bereich der aktuellen Herausforderungen verfügten die örtlichen Vertreter bereits über einen weiteren Zeitplan auf dem Weg zur Museumsinitialisierung. Neben der Erstellung zweckbezogener Gutachten war weitergehend auch erstmals die Einbindung der Öffentlichkeit in die Planung vorgesehen. Zu diesem Zweck war eine großangelegte Informationsveranstaltung geplant, auf der neben der reinen Informationsweitergabe auch aufkommende Fragen der Bürger beantwortet werden sollten.

Zur planungsrechtlichen Absicherung des Gesamtvorhabens beabsichtigte die Kommune weitergehend die Aufstellung einer Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB. Angesichts der örtlichen Gegebenheiten zeigt sich diese als das geeignetste Instrument, um eine rechtssichere Manifestierung des Gesamtvorhabens zu ermöglichen. Parallel wurden ebenso die Verhandlungen mit der BlmA fortgeführt, um eine für beide Seiten einvernehmliche Lösung zu erarbeiten. Aus Sicht der Kommune sollte die Fläche im Zuge dessen zunächst selbst erworben werden, um sie in einem zweiten Schritt an den Investor zu veräußern. Auf diesem Wege hätte die Stadt zunächst gänzlichen Zugriff auf das Areal und damit die von der BlmA losgelöste Verhandlungshoheit im zweckgebundenen Austausch mit dem Investor. Durch den anschließenden Weiterverkauf gingen wiederum alle grundstücksverbundenen Verpflichtungen auf den neuen Eigentümer über. (vgl. Website Aachener Zeitung 4; Experteninterview Steffens/Victor Frage 6, 7)

Die Informationsgewinnung, die an dieser Stelle aus dem geführten Experteninterview sowie aus den angeführten Artikeln der örtlichen Presse entnommen ist, wurde darüber hinaus nicht in öffentlichen Sitzungen der politischen Ausschüsse und des Rates diskutiert. Diese Vorgehensweise der Kommune spiegelt sich ebenso in dem Vorhaben der erst im weiteren Verlauf angesetzten Öffentlichkeitsinformation wider. (vgl. Experteninterview Steffens/Victor Frage 15, 16) Gleichzeitig führt die Beratung von Sachverhalten in nicht-öffentlichen Sitzungen an dieser Stelle zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Recherche fundierter Quellen.

Genau wie der Abzug der militärischen Streitkräfte zieht auch die Ansiedlung einer zivilen Nachnutzung unterschiedliche Folgeerscheinungen mit sich, die in Abhängigkeit zu den Ausgangsfaktoren der Rahmenbedingungen der gesamtstädtischen Entwicklung stehen. Der grundsätzliche Einfluss von Nachnutzungen auf die bestehenden örtlichen Strukturen wird ebenso durch die politischen Vertreter der Stadt Düren erkannt, sodass sowohl die Partei der CDU (2014-0073) als auch der SPD (2014-0098) getrennte, aber in ihrer Intention doch gleiche Anträge darüber einreichen, ein fundiertes Stadt(teil)entwicklungskonzept für Gürzenich zu erstellen. Das in den Anträgen zum Ausdruck kommende Ziel liegt jeweils darin, die zuvor aufgekommene Nachnutzungsoptionen für die Kasernenfläche und ihre potenziellen stadträumlichen Auswirkungen im Kontext des übergeordneten Stadtteils zu betrachten und im Sinne einer geordneten Gesamtentwicklung zu integrieren.

Im Verlauf der Erarbeitung des Stadtteilentwicklungskonzeptes entscheidet sich die Bundesregierung Deutschlands dazu, eine hohe Zahl von Flüchtlingen und Asylbegehrenden aufzunehmen. Diese Entscheidung hat einen direkten Einfluss auf sämtliche kommunale Entwicklungen im Bundesgebiet. Auch die Stadt Düren ist kurzfristig dazu angehalten, eine möglichst

große Zahl von Standorten zur Unterbringung zu identifizieren und mindestens für den temporären Verbleib der betroffenen Personen in Stand zu setzen. Das in Düren zuständige Sozialamt hat im Zuge dessen in enger Zusammenarbeit mit dem Stadtplanungsamt mehrfach in seinen politischen Ausschusssitzungen über die Entwicklung der Standortsuche sowie über die Realisierbarkeit der herauskristallisierten Orte informiert. Zu diesen Standorten werden zudem nicht nur bestehende Gebäude in die Suche einbezogen, sondern ebenso mögliche Flächenstandorte, die sich für die Errichtung von temporären Modulbauten zur Unterbringung eignen könnten. In der öffentlichen Sitzung des Rates der Stadt Düren am 17.06.2015 gibt der zuständige Sozialamtsleiter einen umfassenden Überblick über die Eignung weiterer potenzieller Modulbaustandorte im Stadtgebiet. In der zuordenbaren Mitteilungsvorlage (2015-0253) wird die hier im Zentrum stehende Konversionsfläche unter den „nicht realisierbare(n) Standorte(n)“ (Mitteilungsvorlage 2015-0253: 3) geführt. Die zugrundeliegende Begründung jener Einschätzung liegt primär in der fehlenden planungsrechtlichen Genehmigungsfähigkeit, die sich aus der Außenbereichslage der Kaserne ableitet. Entsprechend des Charakters der Vorlage nimmt das Gremium diese Einschätzung zur Kenntnis.

Das noch nicht begonnene Verfahren zur Aufstellung der anvisierten Außenbereichssatzung begründet sich insbesondere in den zu diesem Zeitpunkt weiterhin offenen Kaufverhandlungen zwischen der Stadt Düren und der BlmA. (vgl. Experteninterview Steffens/Victor Frage 11) Die sich aus dem Eigentum der Fläche abgeleitete Verfügungsgewalt nutzt die BlmA zu diesem Zeitpunkt der Entwicklung, um die Liegenschaft als Unterbringungsmöglichkeit für bis zu 500 Flüchtlinge und Asylbegehrende auszuweisen. (vgl. Website BlmA Notunterbringung; Website Kreis Düren 3) Diese Maßnahme dient als bundeseigene Hilfestellung, da die von Seiten der Länder und Kommunen bestimmten Areale in der Summe nicht genügen, um die hohe Nachfrage adäquat decken zu können. Zum anderen macht sie in ihrer Mitteilung ebenso deutlich, dass nur solche Liegenschaften von der hilfeleistenden Verfügbarkeit ausgenommen sind, „die ganz offensichtlich ungeeignet sind oder sich im Verkaufsprozess in der Schlussphase befinden“ (Website BlmA Notunterbringung). Diese Klarstellung lässt mit Blick zur Dürener Konversion den Schluss zu, dass die angeführten Verhandlungen mit der Kommune für den Bereich der Gürzenich-Wald-Kaserne bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht den Status der Schlussphase der Verkaufsverhandlungen erreicht haben. Gleiche Aussagen treffen auch die beiden Experten, die die Verhandlungen mit der BlmA als schwierig beschreiben. Grund dieser diffizilen Austausche sehen sie vor allem in den „starrten Richtlinien zu Wertgutachten und Preisverhandlungen“ (Experteninterview Steffens/Victor Frage 17), die als handlungsleitende Prämissen der BlmA bestehen. Die richtliniengebundene Bestrebung zur „Erzielung des besten Preises für die Liegenschaft“ (ebd. 19) führt dazu, dass die Verhandlungen keine zeitnahe Lösung zulassen. (vgl. ebd.)

Durch die Nutzung der Liegenschaft zugunsten der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden werden die Kaufverhandlungen und die weitere Entwicklung zum diesem Zeitpunkt ausgesetzt. Aufgrund des nicht absehbaren Endes der derzeitigen Nutzung trifft auch die Dokumentation der ersten Dorfentwicklungskonferenz für den Stadtteil Gürzenich allein die Aussage, dass die Unterbringung der Flüchtlinge nicht nur zu keinen Problemen führt, sondern

vielmehr auch eine gute Zusammenarbeit mit diesen attestiert wird. (vgl. Weyer Gruppe 2016: 12)

Insgesamt wird deutlich, dass die Stadt Düren zunächst selbst eine klare Zielvorstellung für die Entwicklung des Areals der Gürzenich-Wald-Kaserne entwickelt hatte. Durch die hinzugekommene Interessenbekundung eines externen Investors wurde sodann eine Kombination der städtischen Ziele mit seinem Anliegen angestrebt und in die fortlaufenden Verhandlungen mit der Grundstückseigentümerin eingebracht. Die Verknüpfung mit den stadteigenen Zielen konnte im Besonderen aufgrund der attestierten Verträglichkeit und Übereinstimmung mit den eingebrachten Vorstellungen des Investors erfolgen. Die intensiv verlaufenden Grundstücksverhandlungen wurden durch den externen Einfluss der Bundesregierung unterbrochen. Zum aktuellen Zeitpunkt ist das Areal der ehemaligen Kaserne weiterhin als Standort für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden genutzt. Die weitere Vorgehensweise der BImA sowie die Frage nach einer potenziellen Neuaufnahme der Verkaufsgespräche zwischen den beteiligten Akteuren sind in der Folge noch offen. Ebenso ist fraglich, ob der Investor bedingt durch die zeitlichen Verzögerungen sowie des ungeklärten weiteren Verlaufes sein Nutzungsinteresse aufrechterhalten wird.

11.2 Die im Prozess beteiligten Akteure in Düren

Der Verlauf des Konversionsprozesses der Gürzenich-Wald-Kaserne offenbart die wesentlichen Meilensteine seiner Entwicklung. Das bereits vordefinierte methodische Vorgehen ist über seine zweistufige Ablauffolge bestimmt. Durch die Konzentration auf die zentralen Ergebnisse sind im anschließenden Schritt die hierin integrierten Akteure herauszufiltern. Prozesses maßgeblich prägen, charakterisiert.

Die Identifizierung der prägenden Konversionsschritte sowie die jeweilig inhärenten Akteure sind direkt an den dargelegten Prozessverlauf angelehnt und in der nachfolgenden Tabelle ablesbar. Im direkten Bezug zur Dürener Konversion handelt es sich um insgesamt neun wichtige Teilschritte, die einer weitergehenden akteurtheoretischen Analyse zu unterziehen sind. Sämtliche Elemente erfüllen die definitorischen Anforderungen des Meilensteins. Ebenso sind sie maßgeblich durch ihre jeweilig involvierten Akteure geprägt, da die Ergebnisse der Interaktionen fortlaufend aufeinander aufbauen und so die Gesamtrichtung der Entwicklung bestimmt wird.

Tab. 12: Meilensteine im Konversionsprozess der Gürzenich-Wald-Kaserne

Nr.	Konv.-phase	Aktion	Involvierte Akteure
1	Präkonversion	Schließung der Kaserne und Übergang ins Liegenschaftsvermögen der BlmA	BlmA, Verwaltung, Rat
2	Präkonversion	Erstellung einer SWOT-Analyse; Erarbeitung von Erwartungen, Zielen und Folgenutzungsperspektiven als Grundlage weiterer Entwicklungsmöglichkeiten	verwaltungsinterne Steuerungsgruppe und politische Vertreter
3	Präkonversion	Austausch mit landesplanerischen Stellen über mögliche Nachnutzungsstrategien	Verwaltung und Bezirksregierung Köln
4	Präkonversion	Präsentation der Folgenutzungsperspektiven im Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt	Verwaltung und Ausschuss
5	Präkonversion	Beratung über unterschiedliche Investoreninteressen und Priorisierung Naturkundemuseum (Dino-Park)	Verwaltung, Wirtschaftsförderung, politische Vertreter, Investoren
6	Präkonversion	Vereinbarung von Erstzugriffsoption für Kommune	Verwaltung, Rat und BlmA
7	Präkonversion	Kaufpreisverhandlungen zur Liegenschaft (fortlaufend)	Verwaltung, Wirtschaftsförderung, politische Vertreter und BlmA
8	Präkonversion	Entscheidung der Bundesregierung über Aufnahme von Flüchtlingen/Asylbegehrenden und Bereitstellung ausreichender Unterkunftsstandorte	Bundesregierung
9	Präkonversion	Freigabe der Liegenschaft zur Unterbringung von bis zu 500 Flüchtlingen/Asylbegehrenden	BlmA

Quelle: Eigene Darstellung

Neben der Erörterung der im Prozess involvierten Akteure ist zu betonen, dass die aufgeführte Bundesregierung der Analyse ausgespart bleibt, da sie zum einen als handlungsdelegierende Institution bereits im Zuge der Ausführungen zur BlmA integriert ist und zum anderen eine Aufschlüsselung der Entscheidungspräferenz der oberen Bundesebene im Zuge des Umgangs mit den Asylsuchenden den eigentlichen Forschungsaufwand übersteigen würde. Ebenso ist auch der Akteur BlmA nicht Teil der nachfolgenden Ausführungen, da dieser durch seine Stellung als Eigentümer sämtlicher freigewordenen Liegenschaften in seinen Interaktionen mit anderen Akteuren im Grundsatz an immer gleiche Handlungsprämisse gebunden ist. Eine spezifische Neuanalyse ebendieser interaktionsprägenden Rahmenbedingungen gegenüber den bereits erfolgten Ausführungen¹⁰³ lässt zum jetzigen Zeitpunkt keine anderweitigen oder neuen Erkenntnisse erwarten.

¹⁰³ siehe Kapitel 5.2 Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

Zuletzt ist im Besonderen anzumerken, dass die Öffentlichkeit als eigenständiger Akteur nicht in dem Maße in die hiesigen Konversionsplanungen eingebunden ist, als dass weitergehend eine Untersuchung über die bestehenden Ziele und Interesseneinbringungen möglich ist. Die bewusste Nicht-Einbindung ergibt sich in diesem Fall aus einer Vereinbarung zwischen der Kommune und dem maßgeblichen Investor, deren Maßgabe bestimmt, „vertraulich mit den Planungsinhalten umzugehen“ (ebd. 15). Eine tatsächliche Einbindung der Öffentlichkeit wäre erst im Zuge des formellen Bauleitplanverfahrens nach § 3 BauGB erfolgt. Gleichzeitig wurden anderweitige Einbindungsmodelle über diesen Beteiligungsschritt hinaus nicht in Aussicht gestellt. (vgl. ebd. 15f)

11.2.1 Der Akteur Stadt Düren

Die Stadt Düren ist als Akteur in ihre verwaltungsseitige und politische Handlungsebene zu untergliedern. Die strukturellen Zusammenhänge der bereits analysierten Komponenten¹⁰⁴ sind nunmehr auf die Strukturen der Kommune zu projizieren.

In kommunalpolitischer Hinsicht gestaltet sich die parteiliche Aufteilung der insgesamt 50 Sitze im Stadtrat nach der Kommunalwahl 2014 wie folgt: Die CDU verfügt mit 20 Sitzen über die größte Anzahl in diesem Gremium. Ebenso wird auch der derzeit amtierende Bürgermeister von dieser Partei gestellt. Nach mehrfacher Wiederwahl bekleidet Herr Larue sein Amt bereits seit dem 26.09.1999. Im Zuge dieser langjährigen Amtszeit erfolgte während des Konversionsprozesses kein personeller respektive parteibezogener Wechsel auf dieser Position. Eine weitergehende Untersuchung über eine mögliche parteibedingte Veränderung der übergeordneten Zielstellung erscheint vor dem genannten Hintergrund folglich nicht erforderlich. (vgl. Website Düren 5 und 6; Experteninterview Steffens/Victor Frage 12) Die weitere Sitzverteilung ist untergliedert in 16 Positionen der SPD, fünf Mandate entfallen auf die Partei von Bündnis 90/Die Grünen und drei Sitze vereinnahmt die Partei Die Linke. Während die FDP und die AfD über jeweils zwei Sitze verfügen, kommen die Parteien BfD und LKR auf jeweils einen Sitz. (vgl. Website Düren 5 und 6)

Neben dem Rat der Stadt untergliedert sich die politische Struktur gemäß der kommunalen Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse des Rates der Stadt Düren weitergehend in zwölf Ausschüsse, von denen der Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt im Zuge der Konversion als wichtigstes Organ hervorzuheben ist. In § 6 der Zuständigkeitsordnung werden die zugewiesenen Themenbereiche für den Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt in einer abschließenden Aufzählung bestimmt.

Übertragen auf den im Fokus stehenden Konversionsprozess leitet sich diese Zuständigkeit im Bereich der Stadtentwicklung primär aus § 6 Buchstabe a Nr. 4 und 7 ab. So kommt dem Ausschuss das Recht zu, „über alle Angelegenheiten der Stadtentwicklung“ (§ 6 Buchstabe a Nr. 4 Zuständigkeitsordnung Düren) zu beraten und darüber hinaus eine vorbereitende Beschlussfassung als Empfehlung an den Rat zu treffen. Auch steht ihm nach Nr. 7 zusammen

¹⁰⁴ siehe Kapitel 5.1 Die Kommune

mit dem Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Wirtschaftsförderung das Recht auf gezielte Vorberatungen zu potenziellen Wirtschaftsförderungen zu.

Für den Teilbereich der umweltfachlichen Fragen zeigen sich vornehmlich die unter § 6 Buchstabe b Nr. 13 und 14 aufgeführten Aspekte der „Anregung(en) von Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes“ (§ 6 Buchstabe b Nr. 13 Zuständigkeitsordnung Düren) sowie die explizite Beschlussfassung im Bereich des Natur-, Landschafts- und Artenschutzes als wesentliche Elemente in Bezug zur Umwandlung der Gürzenich-Wald-Kaserne.

Neben den Rat und seine Ausschüssen treten gemäß § 3 der Dürener Hauptsatzung außerdem die elf Bezirksausschüsse von denen jener des Stadtteiles Gürzenich weitergehend in den Konversionsprozess involviert ist. In ihrer Position als unterstes politisches Gremium besteht jeder Bezirksausschuss aus der festgelegten Zahl von 15 stimmberechtigten Mitgliedern und ist darüber hinaus „in allen Angelegenheiten, die ihren Bezirk betreffen, vor der Beschlussfassung zu hören“ (§ 3 Abs. 4 Hauptsatzung der Stadt Düren). Die ledigliche Anhörung offenbart jedoch die Rolle als beratendes, nicht aber entscheidungsbefugtes Gremium. (vgl. Website Düren 8)

In Ergänzung zur Untergliederung und Zuständigkeitsbestimmung der differenten kommunalpolitischen Gremien trifft die Hauptsatzung der Stadt ebenso Aussagen über die Einteilung der kommunalen Verwaltungsstruktur. In § 14 Abs. 1 der Hauptsatzung wird die höchstzulässige Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten auf drei determiniert. Die Beigeordneten fungieren als direkt untergeordnete Einheit des Bürgermeisters und wichtige Verbindungsstelle zwischen den Handlungsebenen von Politik und Verwaltung. Insgesamt führt der rechtliche Rahmen mit einem Bürgermeister und drei Beigeordneten zu einer viergliedrigen Aufbaustruktur. Die weitere Benennung der Dezernate sowie die Zuordnung der städtischen Ämter zu ebendiesen ist dem Dezernatsverteilungsplan zu entnehmen. Der Bürgermeister als Leiter der Gesamtverwaltung führt gleichzeitig das Dezernat I ‚Personal, Jugend, Schule, Sport, Kultur, Integration und Wirtschaftsförderung‘. Innerhalb dieses Dezernats bestehen auch fünf Stabstellen, wobei primär die unter Ordnungsnummer 04 aufgeführte Wirtschaftsförderung in die Konversion involviert ist. Sie dient als Schnittstelle zwischen dem nachfolgend näher zu skizzierenden städtischen Tochterunternehmen der Wirtschaftsförderungsgesellschaft, dem Bürgermeister sowie den politischen Gremien. (vgl. Website Düren 7 und 9)

Des Weiteren existiert das II. Dezernat ‚Allgemeine Verwaltung, Finanzen, Wirtschaft und Soziales‘, zu dessen Zuständigkeitsbereich die Wirtschaftsförderungsgesellschaft WIN.DN und das Co-Dezernat II ‚Finanzen‘ zählen. So ist der Erste Beigeordnete des Dezernats gleichzeitig Hauptgeschäftsführer der WIN.DN. Letztgenannte nimmt ebenfalls einen nicht unerheblichen Part innerhalb der Suche einer zivilen Anschlussnutzung für die Kaserne ein. (vgl. ebd.)

Im Vordergrund der Betrachtung steht das Dezernat III für die Bereiche ‚Planen und Bauen‘. (vgl. Website Düren 7) Das Dezernat besteht seinerseits aus vier Ämtern sowie den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadtentwässerung und des Dürener Service Betriebs. Dem weitergehend im Zentrum stehenden Amt für Stadtentwicklung ist dabei die Ordnungszahl 61 zugewiesen. Das Amt untergliedert sich in differente Fachbereiche, wobei insbesondere jene

von 61.1 Planung und 61.4 Umwelt als prägende Akteure der Verwaltung zu benennen sind. (vgl. ebd.)

Tab. 13: Akteurrelevanter Dezernatsverteilungsplan Stadt Düren

Leiter der Verwaltung Bürgermeister Herr Paul Larue (CDU)		
Dezernat I Personal, Jugend, Schule, Sport, Kultur, Integration und Wirtschaftsförderung	Dezernat II Allgemeine Verwaltung, Fi- nanzen, Wirtschaft und Sozi- ales	Dezernat III Planen und Bauen
Stabstellen 04 Wirtschaftsförderung	Wirtschaftsförderungs-ge- sellschaft WIN.DN – Wirtschafts- und Innovationsnetzwerk GmbH	Ämter 61 Amt für Stadtentwick- lung 61.1 Planung ... 61.4 Umwelt

Quelle: Eigene Darstellung nach Website Düren 7

Die beiden Experten weisen explizit darauf hin, dass die Wirtschaftsförderungsgesellschaft den Prozess federführend mitgestaltet hat. Ferner wurde verwaltungsintern eine Steuerungsgruppe geschaffen, deren Zusammensetzung je nach Tagesordnung variierte. Die beiden Fachbereiche von Planung und Umwelt waren jedoch aufgrund der Zuständigkeit und der übergeordneten Zielstellung zur Konversion als ständige Mitglieder involviert. (vgl. Experteninterview Steffens/Victor Frage 9) Während die Rolle und Position der einzelnen Ämter und Fachbereiche erörtert wurde, ist nachfolgend auch der spezifische Akteur der WIN.DN zu analysieren.

Die WIN.DN GmbH ist ein rechtlich eigenständiges Tochterunternehmen der Stadt. Aufgrund seines spezifischen Handlungsfeldes der Akquirierung und Beratung potenzieller Unternehmen aus den Sektoren von Dienstleistung, Gewerbe und Industrie wurde die Gesellschaft als solche aus dem Zuständigkeitsbereich der eigentlichen kommunalen Verwaltung ausgegliedert. Erst im Zuge der erfolgten Trennung konnte sie ihrer genannten Aufgabe konzentriert nachkommen und fungiert dabei ebenso als vermittelnde Instanz zwischen den kommunalen Entwicklungsinteressen und auftretenden Entwicklern und Investoren. In genannter Funktion vertritt sie primär die Ziele und Interessen der Kommune selbst, da sich ihre inhaltlichen Handlungsinteressen bereits aus der Konstellation der städtischen Gesellschaft heraus beziehen. Eine weitere direkte personelle Verbindung ergibt sich aus der Besetzung der Geschäftsführung mit dem Ersten Beigeordneten und Kämmerer des Dezernats II. (vgl. Website Düren 10)

Als Gesamtakteur Kommune verfolgt die Stadt Düren gegenüber anderweitigen Akteure des Konversionsprozesses ihre bereits im Vorfeld definierten Ziele und Erwartungen an die Umnutzung der Gürzenich-Wald-Kaserne. Die WIN.DN strebt in ihren Handlungen demnach ebenso die definierten Entwicklungsabsichten an. Im Zuge des Experteninterviews formulierten diese ihre jeweiligen Erwartungen und Zielvorstellungen im Allgemeinen darin, dass eine

neue und vertretbare Nutzung zu etablieren ist, „die sich ihrerseits ins gesamtstädtische Konzept einfügt“ (Experteninterview Steffens/Victor Frage 2). Insofern werden aus ihrer Sicht „erhebliche Potenziale für die weitere Standortentwicklung“ (ebd.) freigesetzt, die es über eine zielgerichtete Prozesssteuerung zu nutzen gilt. Der Gesamtprozess der Zielfindung erfolgte aus Sicht der beiden Experten zunächst auf Ebene der Verwaltung und wurde im Anschluss zur Vorstellung in den politischen Gremien aufbereitet. Diese konnten ihrerseits ihre Ansichten und Präferenzen einbringen, die in der Folge im Sinne des Gesamtprozesses als Teil einer Abwägung integriert wurden. (vgl. ebd. 2f)

Der auf die Gesamtkonversion bezogene Erfolgsmaßstab wird durch die städtischen Vertreter in der Erfüllung der zu Beginn aufgestellten spezifischen Zielstellungen determiniert und ist im Weiteren analog zu diesen zu sehen. Gleichzeitig ist zu betonen, dass die genannten Ziele als handlungsleitende Richtschnur zunächst allein im Sinne der Kommune selbst zu verstehen sind. Ein Zusammentreffen mit Zielen anderer Akteure findet seinen Niederschlag erst im weiteren Vorgang der jeweiligen Interaktionen.

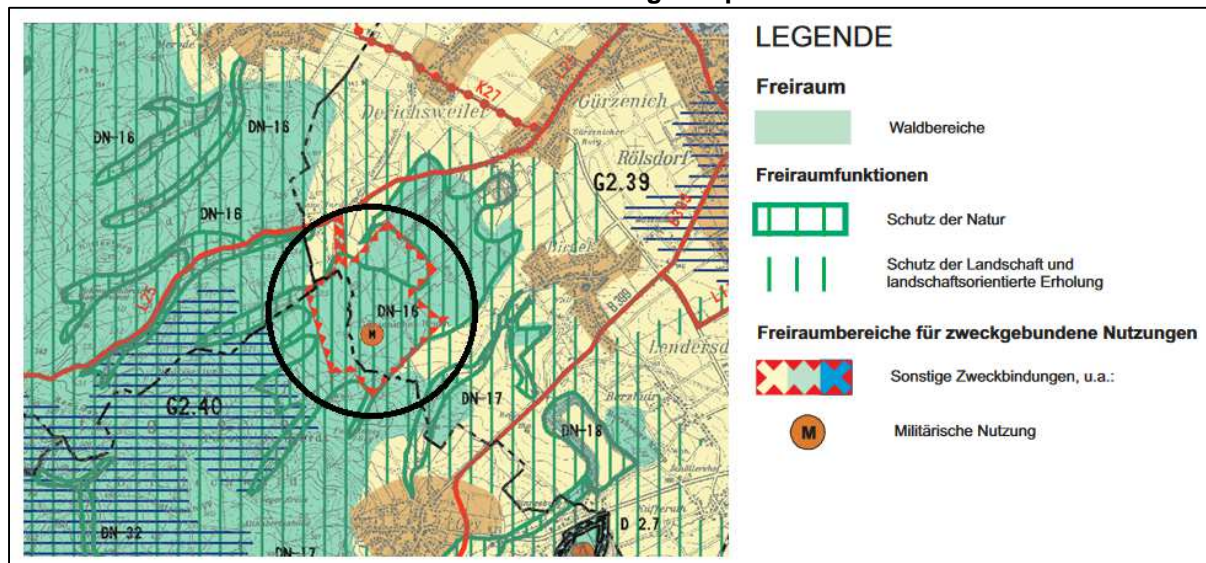
11.2.2 Der Akteur Bezirksregierung Köln

Primär im Zuge des vierten Meilensteins erfolgt die Einbindung der Bezirksregierung Köln als übergeordnete Instanz in den Konversionsprozess. Die Experten der Stadt Düren betonen in diesem Kontext explizit die erfolgte „intensive Kommunikation mit den landesplanerischen Stellen“ (ebd. 6), sodass der Akteurin die weitere Betrachtung einzubeziehen ist.

Die Bezirksregierung als zuständige Institution zur Landes- und Regionalplanung handelt in ihren Ausführungen auf Basis der bestehenden textlichen Ausführungen sowie den zeichnerischen Festlegungen des Regionalplanes als planerische Grundlage für den Teilabschnitt Region Aachen. Hieraus ergehen die maßgeblichen Ziele und Grundsätze dieser Planungsebene, denen in der einleitenden Erkundung potenzieller ziviler Anschlussnutzungen eine hohe rahmengebende Bedeutung zukommt. Die Vorgaben der Raumordnung stellen somit die grundlegenden und rechtlich determinierten Handlungsprämissen des Akteurs dar. (vgl. Bez-Reg Köln 2016; Website BezReg Köln 2)

Im GEP ist das Areal der ehemaligen Gürzenich-Wald-Kaserne durch unterschiedliche Festlegungen belegt. Zunächst ist der Bereich explizit als Waldgebiet definiert, das sich gleichwohl innerhalb eines großräumigen BSN zur Ordnungsziffer AN-16 ‚Bachtäler und Gürzenicher Bruch am Hang des Eifelfusses zwischen Schlich und Gey‘ sowie im Geltungsbereich eines BSLE befindet. Auch unterliegt das Areal aktuell noch der Zweckbestimmung einer militärischen Nutzung. (vgl. Website BezReg Köln 2 und 3, S. 62)

Abb. 50: Das Areal Gürzenich-Wald-Kaserne im Regionalplan



Quelle: Website BezReg Köln 2

Weitergehend inhärieren die Darstellungen über ihre textlichen Ausführungen fest definierte Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die bei der Suche einer Anschlussnutzung zu beachten sind.

Unter den determinierten Entwicklungsabsichten zu Bereichen für den Schutz der Natur heißt es zu Ziel 2, dass „in den Waldbereichen, die durch Bereiche für den Schutz der Natur überlagert sind, [...] die Ziele für BSN vorrangig“ (Website BezReg Köln 3, S. 51) sind. Ebenso wird über dieses Ziel festgesetzt, dass bei einer Überlagerung von BSN mit zweckgebundenen Bereichen der militärische Nutzung, die ursprünglichen „Naturschutzziele dieses Planes nur insoweit (gelten), als die militärische Nutzung in diesen Bereichen hierdurch nicht beeinträchtigt wird“ (ebd.). In Folge der nunmehr aufgegebenen militärischen Nutzung greift die zuvor noch unterliegende Zielbestimmung des BSN nunmehr in vollem Umfang. (vgl. ebd., S. 51ff)

Der BSLE als eigene Festlegung inhäriert ebenso Zielsetzungen, die es von Seiten der Kommune in ihren Planungen zu beachten gilt. Im Besonderen ist das Ziel 1 zu nennen, über welches die „Bodennutzungen und ihre Verteilung auf eine nachhaltige Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes [...] sowie der Erholungseignung auszurichten“ (ebd., S. 69) sind. Aufgrund der ehemaligen Nutzung des Areals als militärische Fläche ist primär der Aspekt der Wiederherstellung besagter natürlicher Leistungsfähigkeiten von besonderer Bedeutung bei der Etablierung einer Anschlussnutzung. Gleichzeitig ist auch den Ausführungen von Maßnahmen unter den genannten Zielaspekten eine Chance für die naturräumliche Weiterentwicklung der Fläche immanent. Anhand der Erläuterung der Ziele ist ferner ersichtlich, dass die Zugänglichkeit der Landschaft im Zuge der Schaffung einer Erholungsfunktion durch die Zulassung spezifischer und geeigneter Nutzungen zu unterstützen ist. (vgl. ebd., S. 72)

Zuletzt sehen die textlichen Bestimmungen auch klare Ziele für den Umgang mit vorliegenden Waldbereichen vor. Dabei ist insbesondere das Ziel 8 zu beachten, das eindeutige Regelungen zu einer Überschneidung von Waldflächen mit Festlegungen eines BSN trifft. In dieser Fallkonstellation haben „die Ziele zum Schutz der Natur (ebenfalls) Vorrang“ (ebd., S. 86).

Ausgehend von den genannten Zielvorgaben des Regionalplanes ist die Bezirksregierung folglich dem Ziel einer naturräumlichen Entwicklung des Areals verbunden. Inwieweit sich eine zivile Anschlussnutzung im Konsens zwischen der zielbestimmten Schaffung einer Erholungsfunktion und der gleichzeitig anzustrebenden Wiederherstellung naturhäuslicher Leistungsfähigkeiten integrieren lässt, bestimmt sich weitergehend anhand des Einzelfalls der konkreten Vorstellungen.

11.2.3 Der Akteur des priorisierten Investors

Der externe Investor ist zuvor in Verbindung mit den allgemeinen Akteuren in seinen Handlungsgrundzügen analysiert worden¹⁰⁵. Dort wurde auf den diffizilen Prozess der Balancefindung zwischen den Nutzungsvorstellungen des Akteurs und der Integration in die allgemeinen Entwicklungsabsichten der Kommune hingewiesen. Innerhalb des Konversionsprozesses zur Gürzenich-Wald-Kaserne ist der hier priorisierte Investor augenscheinlich der Gruppe der Trader Developer zuzuordnen, da er nicht die Absicht einer weitergehenden Veräußerung der Fläche offenbart, sondern als Selbstnutzer auftritt.

Aufgrund der Schwierigkeit, einen direkten Austausch mit dem konkreten Investor zu vereinbaren, stützen sich die nachfolgenden Inhalte allein auf Aussagen der befragten Experten der Stadtverwaltung. Demnach erhielt der Entwickler den Zuschlag für sein Projekt des Dinosaurier-Parks insbesondere aufgrund der hiermit verbundenen Integration der Nutzung in die vorhandenen naturräumlichen Strukturen und damit in die überstehenden Vorstellungen der Kommune selbst.

Das primäre Handlungsinteresse des Investors wurde von Seiten der kommunalen Vertreter jeweils als „sinnvolle Nachnutzung“ (Experteninterview Steffens/Victor Frage 3) eingestuft und erhielt insbesondere auch deshalb die höchste Verhandlungspriorisierung. (vgl. ebd. 3, 6) Das für die Verhandlungen mit der Kommune vorliegende Eigeninteresse lag vor allem in der Unterbringung einer vorhandenen Sammlung und der damit verbundenen Offenlegung zugunsten der breiten Öffentlichkeit. Damit erzeugt er bei einer erfolgten Projektrealisierung ebenso einen touristischen Anziehungspunkt und leistet einen Beitrag für die übergeordnete Stadtentwicklung. Ein weiterer, indirekter Beitrag besteht darüber hinaus im schonenden Umgang mit dem vorhandenen Naturraum, den er als Bestandteil des Museums selbst berücksichtigen und gleichwohl integrieren will. (vgl. Website Aachener Zeitung 3; Experteninterview Steffens/Victor Frage 6)

¹⁰⁵ siehe Kapitel 5.4.1 Investoren im Konversionsprozess

11.3 Akteuruntersuchung zur Gürzenich-Wald-Kaserne

Die Untersuchung der im Konversionsprozess beteiligten Akteure forciert sich auf die zuvor erhobenen Meilensteine und stellt heraus, zu welchen Zeitpunkten unterschiedliche Beteiligte in den Prozess eintreten und welchen Einfluss sie in Bezug auf diesen ausüben. Auch ist bereits im Vorfeld zu konstatieren, dass in Folge eines Aufeinandertreffens von Akteuren spezifische Interaktionsergebnisse erzielt werden. So ist basierend auf den Forschungs- und Untersuchungsfragen zu beleuchten, wie diese Resultate jeweilig entstehen.

Zum 31.12.2009 wurde die Gürzenich-Wald-Kaserne offiziell geschlossen und ging damit in das allgemeine Liegenschaftsvermögen der BlmA als neue Eigentümerin über. Die Stadt Düren wurde hierüber offiziell in Kenntnis gesetzt und begann zunächst mit diesem Zeitpunkt die interne Erörterung potenzieller Anschlussnutzungen. Die Akteure von Kommune und BlmA trafen insofern zwar aufeinander, agierten jedoch im Sinne ihrer zuordenbaren Handlungsorientierungen, sodass die Bewältigung von Interdependenzen an dieser Stelle noch ein rein formales Ergebnis erzeugte. Die BlmA agiert im Rahmen der ihr auferlegten Normen zur Kenntnissgabe der freigewordenen Liegenschaft, während die Kommune selbst im Sinne der Wahrung ihrer konversionsbezogenen Eigeninteressen zunächst eine situative Einschätzung der potenziellen Chancen und Risiken vornimmt. Zu diesem Zeitpunkt erfolgt demnach noch keine Interaktion, die eine tiefere akteurtheoretische Untersuchung mit sich zieht.

Die Herleitung einer grundlegenden Erwartungshaltung und Zielstellung der Kommune an den Konversionsprozess erfolgte innerhalb einer eigens geschaffenen administrativen Steuerungsgruppe, die neben verwaltungsinternen ebenso politische Vertreter inkludierte. Die personelle Zusammensetzung orientiert sich ferner individuell anhand der im Zentrum stehenden Inhalte, verfügt jedoch gleichwohl über konstante Vertreter aus den maßgeblichen Ämtern von Planung und Umwelt sowie der Wirtschaftsförderung. Hintergrund dieser Einberufung sind die different zu betrachtenden Handlungsprämissen der Ämter, die innerhalb der Steuerungsgruppe zu einem gemeinsamen Konsens geführt werden müssen. Dies ist die maßgebliche Grundvoraussetzung, um als Gesamtakteur Kommunalverwaltung das einheitliche Ziel der erfolgreichen Gestaltung der Konversion verfolgen zu können. Basierend auf der offenen Fragestellung über eine Einigung auf eine Anschlussnutzung verfügen die involvierten Einzelakteure zu Beginn des Prozesses über Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die es im weiteren Verlauf auszugestalten gilt. Trotz der differierenden Zusammensetzung besteht aufgrund der verwaltungsinternen Gleichstellung keine hierarchische Grundstruktur innerhalb der Entscheidungsprozesse. Vielmehr ist die Zusammensetzung im Sinne der Governance-Form der Gemeinschaft zu klassifizieren, bei der ein Miteinander von dominanten und zurückstehenden Teilakteuren existiert. Im Besonderen ist hierbei die übergeordnete Rolle des Fachamtes für Umwelt hervorzuheben, die sich primär aus den gegebenen Flächeneigenschaften ergibt. (vgl. Experteninterview Steffens/Victor Frage 10) Unstimmigkeiten, die aus dem Aufeinandertreffen unterschiedlicher Prämissen heraus entstehen, führten innerhalb der Verwaltung wiederum nicht zu verfahrensgefährdenden Dissensen, sondern wurden in konkreten Fällen von Unstimmigkeiten durch gezielte Begutachtungen behandelt. (vgl. ebd. 14) Auch dieses hohe Maß der

kollektiven Problemlösungsfähigkeit unterstreicht die hier vorzufindende Gemeinschaft als Form der Entscheidungsfindung.

Innerhalb des dritten Meilensteins offeriert sich diese Ausgangslage bereits dahingehend in einer neuen Konstellation, als dass mit der Bezirksregierung ein nicht-kommunaler Akteur in den Prozess involviert ist, der über seine rechtlich manifestierten Handlungsprämissen dazu bewegt ist, die sein Handeln leitenden Rechtsnormen vornehmlich über die Form der Hierarchie umzusetzen. So handelt es sich bei dieser Akteurkonstellation von Kommune und Bezirksregierung um ein eingebettetes Governance-Regime, bei dem letztgenannter Akteur aufgrund seiner übergeordneten Rechtsstellung zunächst eine dominante Position einnimmt. Trotz der annehmbaren Unausgewogenheit durch die normativen Eingangsvorgaben ist die Interaktion nicht allein als Prozess der hierarchischen Entscheidungsherleitung zu verstehen. Vielmehr handelt es sich in dieser Konstellation um einen konsensorientierten Abstimmungsprozess, da die Kommune die überstehenden landesplanerischen Vorgaben akzeptiert und über ihren weitergehenden Prozess integrativ unterstützt. (vgl. ebd. 6) Eine normativ ausgeübte Dominanz der Bezirksregierung, die zu einer hierarchisch motivierten Ausübung der Rollenzuordnung führt, liegt demnach nicht vor. Konkret ist eine deutlich abgeschwächte Hierarchie auszumachen, die mitunter eine klare Tendenz hin zu einem kooperativen Vorgehen zeigt. Diese Entwicklung ist insbesondere auch der grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft innerhalb der Gesamtkonstellation zuzurechnen.

Basierend auf den Zielvorgaben des Regionalplanes zur Priorisierung der natürlichen Bestände auf der Liegenschaft, erteilte die Bezirksregierung möglichen Wohn- und Gewerbenutzungen eine folgerichtige Absage. Der Ausschluss einer solch gelagerten Anschlussnutzung führt die Kommune wiederum zur Festlegung der ökologischen Nachnutzungsstrategie und stellt damit einen erheblichen Einfluss auf das weitere Vorgehen im Gesamtprozess dar. Die Akzeptanz der Kommune, ebenso wie die Möglichkeit, die im weiteren Verfahren hinzukommende priorisierte Nutzung des Investors umweltverträglich einbinden zu können, erzeugen eine positive gesamtconsensuelle Handlungskoordination, die einer potenziellen Verhandlungsblockade entgegenwirkt. Vor diesem Hintergrund erfuhr eine zur Disposition gestandene hierarchische Durchsetzung regionalplanerischer Vorgaben keines Bedarfs. Die einseitige Akzeptanz und Integration der übergeordneten Planungsziele konnte entsprechend konfliktarm umgesetzt werden.

Im vierten Meilenstein präsentiert die Verwaltung dem zuständigen Ausschuss die aus den vorhergehenden Schritten resultierenden Perspektiven zur Folgenutzung der Kaserne. Die Kommune als Gesamtkteur handelt insofern ausschließlich über interne Austauschbeziehungen zwischen den Ebenen von Verwaltung und Politik. Die Öffentlichkeit kann sich über diese Inhalte allenfalls informieren, da die Sitzung zur Vorstellung dem öffentlichen Sitzungsteil angehörte. Ein Mitspracherecht wird ihr bis zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht eingeräumt. Aufgrund der reinen zur Kenntnisnahme als Interaktionsergebnis ist dieser Schritt nicht mit einer politischen Entscheidung verbunden, die den weiteren Verlauf des Gesamtprozesses zusätzlich determiniert. Ebenso ist nicht von einem politischen Wettbewerb oder einer prägenden

Abstimmung im Sinne polyarchischen Vorgehens zu sprechen. Das im Zentrum stehende Element der Information stellt dennoch einen Meilenstein im Prozess dar, da er als Zusammenfassung der bis hierhin eingeholten Informationen und Nachnutzungsmöglichkeiten steht. Die Präsentation der Ziele bildet zu diesem Zeitpunkt die Grundlage der weiteren Prozessgestaltung.

Im weiteren Verfahren traten unterschiedliche Investoren auf, deren Vorstellungen einer zivilen Nachnutzung jeweils den zuständigen politischen Gremien zur Abstimmung vorgelegt wurden. In diesem Zusammenhang merken die beiden befragten Experten an, dass es sich losgelöst von der Verwaltung im Besonderen um eine politisch motivierte Wahl des letztlich priorisierten Investors handelte. Nach Ansicht der Experten waren es jeweilige politische Lager, „die im Zuge des Wahlkampfes negative Stimmung gegen oder positive Stimmung für bestimmte Nachnutzungsvorhaben“ (ebd. 10) vermittelten und damit innerhalb eines Governance-Regimes im eigentlichen politischen Wettbewerb eine polyarchische Einigung herbeiführten. Aufgrund der Wahldurchführungen innerhalb einer nicht-öffentlicher Sitzung ist an dieser Stelle nicht herausstellbar, welche Parteien sich inhaltlich zu differenten Nutzungsalternativen positionierten. Die Handlungskoordination erfolgte mittels der genannten Kombination der beiden Governance-Formen. Die während unterschiedlicher Entscheidungen heranzuziehenden handlungsleitenden Prämissen eingebundener politischer Akteure kann demgegenüber nicht nachvollzogen werden.

Für den Gesamakteur Kommune kann festgehalten werden, dass den Vertretern der Verwaltung und Wirtschaftsförderung in diesem Meilenstein eine allein informierende Rolle zukam, während die tatsächlichen Entscheidungen wahlkampfgeprägt innerhalb der politischen Gremien getroffen wurden. Der Mehrheitsbeschluss der Gremien bindet gleichermaßen die Politik als auch die Verwaltung. Letztgenannte ist daran, die ihr auferlegte Bestimmung im weiteren Prozess zielorientiert umzusetzen.

Der Kommune steht es gemäß den rechtlichen Regelungen der BlmA zu, die sog. Erstzugriffsoption zur betreffenden Liegenschaft zu wählen und sich damit ein Vorkaufsrecht gegenüber anderen potenziellen Kaufinteressenten zu sichern. Diese kommunale Entscheidung setzt wiederum einen Beschluss des obersten politischen Gremiums voraus. Im Fall der Gürzenich-Wald-Kaserne hat die Stadt Düren von ihrer Erstzugriffsoption Gebrauch gemacht. Aus Sicht der durchzuführenden Analyse handelt es sich dabei zunächst um eine polyarchische Entscheidung des Stadtrats, der allein mittels einer Mehrheit darüber verfügen kann, die genannte Option wahrzunehmen. Erst auf Basis dieser getroffenen Ratsentscheidung kann die BlmA über die Zusage zum Erstzugriff informiert werden. Im Sinne maßgeblicher Handlungskoordinationen führt der Mehrheitsbeschluss und das damit zum Ausdruck gebrachte Eigeninteresse der Kommune gleichzeitig zu einem Aussetzen des ansonsten erfolgenden Wettbewerbs, bei dem unterschiedliche Bieter ihr Verwertungsinteresse an die BlmA übermitteln können.

Die voranschreitenden Verhandlungsprozesse erfolgen zwischen der Kommune und der BlmA. Insbesondere die politischen Vertreter haben sich als entscheidungsbefugte Kommunalakteure zu diesem Zeitpunkt bereits auf eine investorbasierte Nachnutzung festgelegt. Dennoch war der Investor als Akteur selbst zu keinem Zeitpunkt in diese Kaufpreisverhandlungen involviert. Die inhärente Ausschlusswirkung der Erstzugriffsoption überträgt sich ebenso auf priorisierte Investoren. Vielmehr steht die geplante Nachnutzungsstrategie selbst im Zentrum des Verhandlungsinteresses, da diese die zugrunde zu legende Wertermittlung zur Liegenschaft maßgeblich beeinflusst. Die Experten der Stadt führen aus, dass die weitergehende konkrete Nachnutzung selbst nicht im Interesse der BlmA steht, sondern diese ihr Augenmerk vornehmlich darauf legt, den bestmöglichen Verkaufspreis im Rahmen der durch die Kommune gewählten Nachnutzungsstrategie zu erzielen. (vgl. ebd. 19)

Die BlmA selbst agiert im Zusammenhang der zentralen Verkaufsverhandlungen innerhalb der ihr auferlegten Handlungsprämissen, die sich aus den gesetzlichen Rahmenbedingungen des BlmAG, der BlmAS, der BHO sowie den weitergehenden Verwaltungsvorschriften zusammensetzen. Die hohe Gewichtung der normativen Vorgaben innerhalb der Interaktionen wird ebenso durch die kommunalen Experten bestätigt. Sie verweisen auf einen durchaus schwierigen Austauschprozess mit der Bundesanstalt, wobei diese Sachlage wie aufgeführt „nicht (in) den handelnden Personen, sondern insbesondere (in) den starren Richtlinien zu Wertgutachten und Preisverhandlungen, denen sie unterworfen sind“, (ebd. 17) begründet ist.

Im Zusammentreffen mit der Kommune handelt die BlmA speziell über die Interaktionsform der marktbasierter Verhandlung. Im Zuge der Marktteilnahme tritt sie allein als Anbieterin auf und ist als Eigentümerin in die Lage versetzt, ihre dominante Verhandlungsposition zum Zwecke der einseitigen Anpassung zu forcieren. Ferner kommt ihr „das Druckmittel“ (ebd.) des Exits zu, welches ihre relative Handlungsfreiheit deutlich unterstützt. Im Falle einer nicht abgeschlossenen Interdependenzbewältigung ist die BlmA jederzeit in der Lage, eine Liegenschaft auf dem freien Markt und damit außerhalb des direkten Einflussbereichs der Kommune veräußern zu können. Die gescheiterte Verhandlung führt ebenso zum Entfall des Erstzugriffs, da dieser nicht durch eine erfolgreiche Veräußerung abgeschlossen werden konnte. (vgl. ebd. 6, 17)

Die Option des Exits aus den Kaufverhandlungen steht ebenso der Kommune zu. In diesem Falle entgeht ihr jedoch der direkte Zugriff auf die Liegenschaft, wodurch die vormals gesetzten Ziele und Erwartungen an den Konversionsprozess einer wachsenden Ungewissheit unterliegen. Der Fremdbesitz der Liegenschaft versetzt die Selbstverwaltungsgarantie als Einflussgröße auf die weitergehende Entwicklung dabei in eine zunehmend passive Handlungslage. Auch vor diesem Hintergrund bezeichnen die kommunalen Vertreter die Aufhebung der Erstzugriffsoption als Druckmittel des Interaktionspartners und betonen die dominante Verhandlungsposition der BlmA.

Innerhalb der Kaufpreisverhandlung kommt der BlmA demnach eine spürbar führende Position zu. Die Bundesanstalt operiert dabei innerhalb klar normierter Handlungsvorgaben. Der Kontrakteur der Verhandlung ist durch seine interne Akteurstruktur und Handlungsform der Polyarchie an Entscheidungen demokratisch legitimierter Beschlüsse gebunden. Die Herbeiführung und weitergehende Bindungswirkung dieser Entscheidungen erzeugen insbesondere auf kommunaler Seite eine zum Teil deutliche zeitliche Ausdehnung des Gesamtprozesses. (vgl. ebd. 17)

Insgesamt resümieren die Experten der Stadt Düren, dass der Austausch mit der BlmA einen schwierigen und langen Prozess darstellt. Im Sinne der akteurtheoretischen Untersuchung zur Fallstudie basiert diese Verzögerung insbesondere in der fehlenden Handlungskoordination zwischen den Akteuren, wodurch eine Blockade des Gesamtprozesses hervorgerufen wird. Die Funktion der wechselseitigen Anpassung als inhaltliche Ausprägung des Marktes kommt hierbei nicht in lösungsorientierter Weise vor, da eine erforderliche Kooperationsbereitschaft bei der Kaufpreissuche nicht erkennbar wird. Vor diesem Hintergrund nimmt die Stadt Düren den Akteur der BlmA nicht als kooperativen Verhandlungspartner wahr. Dem siebten Meilenstein kommt so insgesamt die bisher bedeutendste Rolle zu, unterliegt in der inhaltlichen Ergebniserzielung der Interaktion aber ebenso einem hohen Blockadepotenzial.

Aufgrund der durch die bundespolitischen Instanzen auferlegten Handlungsmaßgabe an die BlmA, sämtliche nicht in der Endphase der Verkaufsverhandlungen befindlichen Liegenschaften für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden freizugeben, wurde der laufende Verhandlungsprozess zwischen der Kommune und der BlmA bis zum Zeitpunkt der Rücknahme der übergeordneten Vorgabe ausgesetzt. Im Sinne der zutage tretenden Handlungsformen ist zunächst auf die demokratische Willensbildung der unterschiedlichen Bundestgremien zu verweisen. Weiter ist die BlmA hier als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts verpflichtet, die vorgegebene Handlungsprämisse der höchsten politischen Ebene umzusetzen und die betreffenden Liegenschaften mittels ihrer hierarchischen Entscheidungskompetenz zur Verfügung zu stellen. So handelt es sich formal um zwei getrennte Meilensteine, die in der überstehenden Entscheidung der Bundesebene jedoch konkrete Folgewirkungen auf die hiesige Liegenschaft der Gürzenich-Wald-Kaserne hat. Die Experten betonen dazu, dass die auferlegte Freigabe der Fläche zugunsten der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden und weitergehend der Aussetzung des Gesamtprozesses dazu führten, dass ebenso ursprünglich anvisierte Vorbereitungs- und Entwicklungsschritte zur Altlastenerkundung oder der gutachterlichen Bewertung der Entwässerungssituation ausgesetzt wurden. (vgl. ebd. 3, 20)

11.4 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Dürener Konversion

Die anhand der konkreten Meilensteine zur Konversion der Gürzenich-Wald-Kaserne identifizierten Akteurkonstellationen sowie die jeweils aus deren Interaktionen hervorgehenden Ergebnisse ergeben in der Zusammenfassung einen konkreten Blick auf die beteiligten Akteure

und die mit ihnen verbundenen Interdependenzbewältigungen. Dabei wird deutlich, dass letztgenannte Austauschbeziehungen ebenso differenter wie situationsabhängigen Einflussfaktoren unterliegen. Diese darzulegenden Unterschiede resultieren im Besonderen aus den Fragen, wie sich die Handlungen der Akteure in den spezifischen Konstellationen begründen lassen und welchen Einfluss die jeweiligen Interessen auf den weiteren gesamtheitlichen Prozess nehmen. Die konkreten Resultate für die Konversion der Kaserne fließen alsdann in die Gesamtzusammenfassung zur Beantwortung der Forschungs- und Untersuchungsfragen ein.

Die Stadt Düren stellt innerhalb des hiesigen Konversionsprozesses den zentralen Akteur dar. Neben ihrer grundsätzlichen Betroffenheit durch die Freiwerdung der Liegenschaft sowie die ihr formal zukommende Planungshoheit ist sie es, die die maßgeblichen Ziele des Gesamtprozesses definiert und als weitergehende Handlungsorientierung fasst. Ebenso agiert die Kommune über die gleichliegende Ebene der innerakteurlichen Beziehung zwischen unterschiedlichen Ämtern sowie zwischen der Verwaltung und der politischen Ebene. Die Stabstelle der Wirtschaftsförderung ist in diesem Zusammenhang als zusätzliches Amt zu werten. Dabei treten beide Seiten innerhalb der Aktionsfelder ihrer normativ geprägten Handlungsorientierungen und ermessensbasierten Handlungsspielräumen auf.

Zur konkreten zielgerichteten Gestaltung des Konversionsprozesses ruft die Kommune eigens eine Steuerungsgruppe ein, die als verwaltungsinterne Gemeinschaft agiert und ihre Entscheidungen ebenso in der jeweils zusammenstehenden Gesamtkonstellation der anwesenden Individualämter trifft. Die einhergehende kollektive Problemlösungsfähigkeit ist ein prägendes Merkmal der gemeinschaftlichen Steuerungsgruppe. Sie steht unter der Leitung des Planungsamtes, wobei diesem keine hierarchische Letztentscheidungskompetenz zukommt. In ihrer Rolle des zentralen Zusammenschlusses stehen der Gruppe gleichermaßen zugewiesene Handlungsressourcen in Form vorhandener und erhobener Daten zur Ausgangslage der Liegenschaft sowie die fachlichen Kenntnisse und Grundlagen zur Einordnung dieser Informationen in den gesamtstädtischen Entwicklungszusammenhang zur Verfügung. Der gezielte gemeinschaftliche Einsatz versetzt die Steuerungseinheit in die Lage, die konkreten Ziele und Erwartungen zur Konversion zu definieren und damit unter anderem die später eintretende Einigung zur Annahme der Erstzugriffsoption wahrzunehmen. Die Position der Kommune im Gesamtprozess wird weiterhin darin gestärkt, als dass sie sich in der Verknüpfung der als Ziele determinierten Eigeninteressen mit den zu beachtenden normativen Bestimmungen der unterschiedlichen Rechtsvorgaben und den für sie verfügbaren Ermessensspielräumen eigens konversionsbezogene institutionelle Prämissen im Sinne einer konkreten Zielstellung auferlegt, die bei der weitergehenden Entwicklung der Fläche die grundsätzlichen Handlungsorientierungen des Akteur darstellen.

Gleichzeitig werden ihr anwendbare Handlungsfähigkeiten von Macht und Verantwortung zugestanden, deren konkrete Zuteilung und Nutzung insbesondere zu Beginn des Prozesses zur Geltung kommen, bei der die Ausgangslage und die Entwicklungspotenziale der Liegenschaft erarbeitet werden. Die formal übergeordnete Entscheidungsebene der politischen Gremien wird hierüber in Kenntnis gesetzt, ohne jedoch weitere konkrete Handlungsempfehlungen und

-anweisungen an die Gruppe zu eröffnen. Diese Aufgabenzuteilung unterstreicht die kommunalinterne Bedeutung der Steuerungsgruppe zusätzlich.

Anders als der Steuerungsgruppe kommt den politischen Gremien der Stadt eine tatsächliche formale Letztentscheidungsbefugnis über die Determinierung der konkreten Nachnutzungsstrategie zu. Sie sind befugt, die weitere Vorgehensweise des Verwaltungshandelns formal anzuordnen. Bei der Gürzenich-Wald-Kaserne tritt eine solche Vorgabe jedoch nicht ein, da die Festlegung der grundsätzlichen Strategie bereits durch die Integration einzelner politischer Vertreter in die Sitzungen der Steuerungsgruppe erfolgt. Die Addition der politischen Sicht unterstützt die weitergehende Ausrichtung und fördert ebenso die inhaltliche und akteurliche Verknüpfung der innerkommunalen Ebenen.

Insgesamt koordiniert der Akteur der Stadt Düren sein Handeln im Zuge des laufenden Prozesses mittels differenter Governance-Strukturen, wobei deren explizite Ausgestaltung sich an konkreten Erfordernissen zur Interdependenzbewältigung orientiert. Dabei bezieht sich diese Feststellung allein auf die interne Handlungskoordination, die im Weiteren vom Austausch mit externen Akteuren abzugrenzen ist. Neben der skizzierten Gemeinschaftsform der einberufenen Steuerungsgruppe handelt es sich ebenso um die polyarchische Entscheidungsfindung innerhalb der politischen Gremien. Ein kommunalpolitischer Mehrheitsbeschluss ist insbesondere dann erforderlich, wenn die Frage nach einem Zuschlag zugunsten der Erstzugriffsoption aufkommt. Die Heranziehung der Letztentscheidungskompetenz ist innerhalb des bisherigen Konversionsprozesses nicht erforderlich, da zum Zeitpunkt der Untersuchung keine Interaktion über deren Anwendung zu einem weitergehend bindenden Ergebnis geführt werden musste.

Anhand der beschriebenen Meilensteine kommt die zentrale Position der Stadt weitergehend zum Tragen, als dass sie in nahezu jeden Schritt involviert ist. Im Austausch mit externen Akteuren treten weitere Interaktionen auf, die durch zusätzliche Governance-Strukturen geprägt sind. Dabei wird deutlich, dass die Handlungsressourcen und -orientierungen der ebenfalls in den Prozess involvierten Akteure in unterschiedlichen Formen und Ausprägungen zur Geltung kommen. Diesen als grundlegende institutionell und nicht-institutionell zu benennende Einflussfaktoren kommt innerhalb der Interaktionen der spezifischen Akteurkonstellation ein erhebliches Gewicht zu. Gleichermaßen sind die Ergebnisse der Interaktionen zu wesentlichen Teilen von deren Vereinbarkeit mit den kommunalen Konversionszielen abhängig. Je höher die grundsätzliche, respektive die durch weitergehende Interaktionen erzeugte Deckungsgleichheit mit den kommunalen Entwicklungsabsichten, desto größer erscheint dabei das Potenzial einer kooperativen Lösungsfindung.

Im Zusammentreffen mit der Bezirksregierung werden konkrete Anschlussnutzungen aufgrund natürlicher Restriktionen und rechtlicher Rahmenbedingungen ausgeschlossen. Die Konzentration zugunsten der Konversionsstrategie zur adäquaten Freiraumnutzung war jedoch bereits die kommunale Maßgabe bei Eintritt in den Austausch mit der oberen Behörde. In der Folge ist primär ein kooperativer Abgleich der Interessen denn eine hierarchische Auferlegung der priorisierten Nutzungsoption des Naturraums abgeleitet worden.

Im Austausch mit der zuständigen Bezirksregierung besteht im Primären eine eingebettete Koordinationsform, bei der die Kommune durch ihre rechtlich normierte Unterordnung als rezessiver Akteur auftritt. Und doch handelt es sich nicht um eine hierarchische Konstellation im Sinne einer dominant auftretenden Bezirksregierung, obwohl diese ihre rechtlich vorbestimmten Handlungsprämissen in hoher Stringenz verfolgt. Durch die zuvor erfolgte Festlegung der Kommune auf die naturräumlich orientierte Nachnutzungsstrategie, ist diese Auseinandersetzung vielmehr als gemeinschaftliche Handlungskoordination zu bezeichnen, über die den determinierten Zielen der Stadt Düren eine weitergehende Unterstützung zugesprochen wird.

Die erfolgte Einigung der örtlichen Politik auf die Priorisierung eines zu unterstützenden Investors ist insbesondere mit der Governance-Form des politischen Wettbewerbs verknüpft. Dies stellt sich als ebenso elementarer Zwischenschritt im Gesamtprozess dar, weil nunmehr auch eine erkennbare Uneinigkeit zwischen den örtlichen politischen Lagern besteht, die erst durch eine demokratisch legitimierte Abstimmung gelöst werden kann. Die Untersuchung der unterschiedlichen Handlungspräferenzen der Parteien konnte insbesondere aufgrund der nicht-öffentlichen Zugänglichkeit der Protokolle über die politischen Beratungs- und Abstimmungsverläufe nicht erfolgen.

Die Auflage der Bundesregierung zur Freigabe der Liegenschaft der Gürzenich-Wald-Kaserne führte durch die Belegung ebendieser durch Flüchtlinge und Asylbegehrenden zum Status quo der weiter anhaltenden Unterbrechung der Kaufpreisverhandlung zwischen der Kommune und der BImA. Hintergrund der erfolgten Freigabe war die bis dahin nicht zu einem beiderseitig zu akzeptierenden Ergebnis führenden Verhandlungen zur Übernahme der Liegenschaft durch die Kommune.

In der hiesigen Fallstudie zur Mittelstadt Düren erweist sich die BImA als schwieriger Verhandlungspartner, der nach Ansicht der kommunalen Vertreter nicht die kooperative Bewältigung der Interdependenz zum Ziel hat. Die Kommune selbst ist aufgrund der positiven Rückmeldung zur eingeräumten Erstzugriffsoption gleichzeitig in die Rolle eines Marktteilnehmers getreten. Der priorisierten Zugriffsoption hängt weiterhin an, dass anderweitige Kaufinteressenten bis zum Zeitpunkt einer potenziellen endgültigen Nicht-Einigung der beiden verhandelnden Parteien von der Marktteilnahme ausgeschlossen sind.

Die BImA und vielmehr noch die in ihrem Auftrag agierenden Individualakteure unterliegen in ihren Handlungen fest normierten Vorgaben, die sie zugleich in eine Position geringen Ermessensspielraums leitet. Im Vergleich zur Interaktion mit der Bezirksregierung Köln ist die Kommune an dieser Stelle nicht in der Lage, die Erwartungen des Konstellationspartners zu befrieden und damit die einseitig dominante Rolle der BImA zu relativieren. Im Umkehrschluss ist die Kommune als rezessiver Akteur ebenfalls nicht bereit, die auferlegten Forderungen in vollem Umfang zu erfüllen, da hierin keine Vereinbarkeit mit ihren zuvor festgesetzten Zielen möglich scheint und die Option der Einbringung des kooperierenden Investors zumindest gefährdet sieht. Die aktuelle Ausgangslage rührt demnach durch die pattauslösenden Verhandlungspositionen der involvierten Parteien. Im Fortgang bestehen weiterhin drei Lösungswege

zur Auflösung des Verhandlungsstillstandes. Zum einen kann die Kommune von ihren derzeit präsenten Zielen abweichen und die Forderungen der BlmA vollumfänglich erfüllen. Eine zweite Option liegt in dem ausgelösten Ausstieg einer der beiden Parteien aus den Verhandlungen. Die Wahrnehmung der Exit-Option löst gleichzeitig die vormals bestehende Erstzugriffsoption auf, wodurch die Liegenschaft mit direkter Wirkung auf dem freien Markt angeboten werden kann. Zuletzt bleibt abzuwarten, ob die Parteien im weiteren Verlauf noch eine Verhandlungseinigung als Aufgabe der bestehenden Prozessblockade erzielen können. Dies erzeugt jedoch dahingehende Zweifel, als dass eine erforderliche Erweiterung des Ermessensspielraumes zum Zeitpunkt der Expertenbefragung von Kommune und BlmA nicht in Aussicht steht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die von der Kommune bestimmte Chance der Konversion bisher nicht ausgefüllt werden konnte, obwohl eine solche mit auferlegten Zielvorgaben bereits bestimmt wurde. Die Umsetzung der zivilen Nachnutzung stagniert derzeit in einer externen Belegung der Liegenschaft und einem weitergehenden Stillstand der laufenden Ablöseverhandlungen zwischen Kommune und BlmA.

Teil E

Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen

12. Die Konversion in der mittelstädtischen Entwicklung

Der Methodik zur vorliegenden Arbeit ist die Untergliederung der zentralen Forschungsfragen in separate Untersuchungsfragen inhärent. Letztgenannte sind zweckgebunden an unterschiedliche Teilaspekte der eigentlichen Forschungsfrage gerichtet, um auf diesem Wege potenzielle Definitionsunschärfen beizulegen. Kernziel dieses Abschnitts ist es nunmehr die vorhandenen Unschärfen zu klären, um so die erste Forschungsfrage der Arbeit zu beantworten.

12.1 Elemente der Konversionschance

Bereits im Zuge der Herleitung der vier Untersuchungsaspekte zur Forschungsfrage konnte die reale Zielstellung der mit diesen verbundenen Erwartungen dargelegt werden. Diese gilt es nunmehr auf Basis der erfolgten Fallstudienanalyse umzusetzen.

Untersuchungsfrage 1

Worin besteht die konkrete Entwicklungschance der Konversion in Mittelstädten?

Der Fokus der ersten Untersuchungsfrage richtet sich auf die Determinierung der konkreten Entwicklungschance von Konversionsprozessen in Mittelstädten. Grundlegend wurde zu diesem Zeitpunkt bereits auf den Einfluss kommunalspezifischer Rahmenbedingungen verwiesen, die im Einzelfall inhaltlich-konkrete Unterscheidungsmerkmale in der expliziten Wahrnehmung der Chance bedingen. Im Umkehrschluss ist trotz herauszufilternder Einzelfallcharakteristiken eine generelle Herleitung von inhaltlichen Kernaspekten der Konversionschance in Mittelstädten zu generieren.

Zu Beginn leitet sich aus der vollzogenen Fallstudienarbeit ab, dass die sog. 0-Variante, bei der eine freiwerdende Liegenschaft keiner wie auch immer gearteten planerischen Entwicklung zugeführt wird, grundsätzlich keine erstrebenswerte Handlungsoption darstellt. (siehe auch Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 7) Auch ein möglicher Aufschub von zu unternehmenden Handlungsschritten der Konversion, wie dies explizit im Falle der Stadt Soest erfolgt ist, schließt ein reines Liegenlassen der Fläche aus. Vor diesem Hintergrund eröffnet sich die potenzielle Chance aus der Freiwerdung militärischer Liegenschaften bereits aus der grundsätzlichen Schaffung einer adäquaten Anschlussnutzung, die ihres Zeichens eine weitergehende Impulsgröße zur Stadtentwicklung inhäriert.

Angesichts der bisherigen Ausführungen zur konversionsbedingten Chance in mittelgroßen Kommunen besteht die Möglichkeit der positiven Ausgestaltung der Konversion im Grundsatz fortwährend. Die konkrete inhaltliche Ausprägung steht in jedem Falle in direkter Abhängigkeit zur stadt-eigenen Wahrnehmung und spezifischen Ausgestaltung. In der für jede Kommune grundsätzlich gültigen Verallgemeinerung untergliedert sich die Chance ihres Zeichens in unterschiedliche Parameter, denen im Zusammenspiel differente Gewichtungen zukommen.

Anhand der analysierten Fallstudien ist festzuhalten, dass bereits die aufkommende Option der Wiedernutzung eines zuvor genutzten Areals gegenüber der sonst erforderlich werdenden Neuerschließung natürlicher Bereiche ein prägendes Element der der Konversion zugeschriebenen Entwicklungsmöglichkeit darstellt. Ergänzt wird dieser Effekt zur Reduzierung des allgemeinen Flächenverbrauchs zudem durch die weitergehende Option der Anschlussnutzung der auf dem Areal befindlichen Gebäudebestände. Diese Möglichkeit richtet sich in ihrem Ausmaß maßgeblich nach den Zuständen der Gebäude sowie der tatsächlich vorhandenen Nachfrage und wirtschaftlichen Entwicklungsfähigkeit. Innerhalb der betrachteten Fallstudien sehen alle Kommunen diese Option vor und binden ein größtmögliches Maß vorhandener Gebäudestrukturen in die Etablierung einer zivilen Anschlussnutzung ein. In Coesfeld stellen die vorhandenen Gebäudebestände bereits einen so erheblichen Standortvorteil dar, als dass trotz einer attestierten schwierigen Nachfragesituation Teilbereiche der Liegenschaft bereits direkt durch einen Investor aus den Händen der BlmA erworben werden. Alternative Gewerbstandorte hätten dagegen erst kostenaufwändig einer Baureifmachung zugeführt werden müssen. In Soest führt die Konversion nicht allein zur adäquaten Nutzung der Bestandsgebäude, sondern sichert darüber hinaus den Erhalt denkmalwerter und -geschützter Substanzen.

Die Konversion nutzungsbedingt vorgeprägter Liegenschaften erleichtert die Baureifmachung und weitergehende Entwicklung der Flächen grundsätzlich gegenüber der Neuausweisung vergleichbarer Areale und erzeugt somit eindeutige Standortvorteile in der fortlaufenden Flächenentwicklung. Eine damit einhergehende Chance besteht in der kurz- bis mittelfristigen Bedienbarkeit bestehender Nachfragen auf dem städtischen Flächenmarkt. Hier steht die Angebotsausweisung fortlaufend im wechselseitigen Verhältnis zur stadträumlichen Lage der Liegenschaft. Ausgehend von dieser Grundprämisse der flächenschonenden Stadtentwicklung, leistet auch die durch den Freizug möglich werdende Öffnung der Liegenschaft einen erheblichen Teilbetrag. Bis zum endgültigen Abzug der stationierten Truppen wurden die Liegenschaften jeweils durch Mauern oder vergleichbare Sichtschutzeinrichtungen von der städtischen Öffentlichkeit abgeschottet. Durch die Auflösung dieser Barrieren und der weitergehenden Entwicklung eröffnet sich nunmehr die konkrete Möglichkeit der stadträumlichen Einbindung der Fläche in die umgebenden Stadtstrukturen.

Eine wesentliche Chance der Konversion besteht darüber hinaus in der Etablierung einer Anschlussnutzung, die die kommunalspezifischen Verluste, die mit dem Abzug der Truppen einhergehen, in höchstmöglichem Maße begrenzen. Der exemplarische Rückgang von örtlich ansässigen Arbeitsplätzen und Kaufkraftpotenzialen wird so durch die Ansiedlung von unterschiedlichen gewerblichen Strukturen zwar zumeist nicht deckungsgleich ersetzt, zumindest jedoch abgefedert. In einem anderen Beispiel kann ein eintretender Verlust von Bevölkerungsanteilen durch die explizite Neuausweisung von Wohnbereichen mitunter reduziert werden.

Die unterschiedlichen Teilsegmente bilden in ihrer Gesamtheit eine für jede betroffene Kommune entstehende Gesamtchance. In der einzelfallspezifischen Ausweitung dieser Chance werden der Freiwerdung von zuvor durch militärische Truppen besetzten Arealen kommunalspezifisch konkrete Entwicklungsziele zugeschrieben. Basieren diese vornehmlich auf den

skizzierten stadtentwicklerischen Rahmenbedingungen von Nachfragen in differenten Segmenten, so ist die Erreichung ebendieser Ziele ebenfalls dem Baustein der Entwicklungschance zuzuordnen.

Untersuchungsfrage 2

Wie ist die effektive Nutzung der Konversionschance determiniert?

Die übergeordnete erste Forschungsfrage ergründet die inhaltliche Ausgestaltung des Terminus der Effektivität in Bezug zur realen Erfüllung der vorgenannten stadtentwicklerischen Chance einer Konversion. In der theoretischen Auseinandersetzung wurde bereits dargelegt, dass sich der erzielbare Effektivitätsgrad aus dem Verhältnis von eingesetzten Maßnahmen zu ihrem Wirkungsgrad in Bezug zur anvisierten Zielerreichung herleitet¹⁰⁶. In der Folge können auch planerische Vorgehen zur Konversion effektiv respektive ineffektiv erfolgen.

Ausgehend von der grundlegenden Definition zur Effektivität, ist die Übertragung auf den Prozess der Konversion darin bestimmt, dass die durchzuführenden Maßnahmen der beteiligten Akteure einen möglichst hohen Wirkungsgrad erzielen, um die anvisierte liegenschaftsspezifische Zielstellung erreichen zu können. In diesem Sinne ist weitergehend darauf abzustellen, dass sich das verfolgte Gesamtziel in unterschiedliche Teilziele gliedert. Die Umsetzung von Maßnahmen ist in der Beurteilung demnach nicht bereits anhand des Oberziels, sondern vielmehr mittels der rahmengebenden Teilziele zu bewerten. Ferner differenziert sich die Effektivität in die Zielstellungen unterschiedlicher Akteure sowie den von diesen eingebrachten Unternehmungen zur potenziellen Verwirklichung.

Anhand der real untersuchten Fallstudien sind deren verlaufene Prozesse erkennbar in verschiedene Einzelmaßnahmen zu unterscheiden. Hierzu wurden jeweils prozessprägende Meilensteine sondiert und im Sinne ihrer gewichtigen Rolle für den Gesamtprozess auf ihre inhaltlichen Bedeutungszuweisungen analysiert. Die Effektivität der Maßnahmen setzt sich demnach ebenso aus unterschiedlichen Einzelaspekten zusammen, die in den betroffenen Kommunen jeweils unterschiedlich ausgeprägt sind.

Zu den Aspekten der effektiven Nutzung der Konversionschance zählt zum Ersten die Frühzeitigkeit der durchzuführenden Entwicklungsschritte. In der inhaltlichen Ausprägung der Fallstudien zeigt sich ebendiese frühzeitige Durchführung vorbereitender Schritte innerhalb der Präkonversionsphase als wichtiger Schritt zur Fundamentierung des weitergehenden Fortgangs der Konversion. Inkludiert ist der ersten Phase die Auseinandersetzung mit den vorliegenden Herausforderungen, die etwa aus bestehenden Altlastenablagerungen, Munitionsrückständen oder der Klärung von Erschließungsfragen hervorgehen. Ebenso ist die zeitnahe Einigung auf eine anzustrebende zivile Nachnutzung von elementarer Bedeutung. In den Fallstudien verläuft dieser Schritt unter anderem über die Durchführung von Potenzialanalysen

¹⁰⁶ siehe Kapitel 7.1 Herleitung und Gewichtung von Auswahlkriterien

oder der Verbindung einer SWOT-Analyse mit nutzungskonkretisierenden Abstimmungsgesprächen. Auch die Durchführung von Handlungsschritten der grundsätzlichen Ideenfindung für eine zivile Anschlussnutzung, wie dies exemplarisch durch einen städtebaulichen Wettbewerb erreicht wird, eignet sich für die Ausgestaltung der zeitigen Planungsphase.

Im besonderen Fall der Stadt Soest erfolgt ferner eine Zurückstellung der Konversion zur Adam-Kaserne, da die Kommune in Folge der weitreichenden Betroffenheit der Truppenabzüge nicht über ausreichende finanzielle und personelle Kapazitäten verfügt, um eine parallele Entwicklung mehrerer Liegenschaften durchzuführen. Eine so geartete chronologische Vorgehensweise stellt ihres Zeichens ein Sinnbild der effektiven Durchführung des Konversionsprozesses dar. Dieser Handlungsmaxime ist die Fokussierung und Ressourcenkonzentration auf jeweils eine Liegenschaft hinterlegt, wodurch der effektive, weil stringente, Vollzug sichergestellt werden kann.

Neben den Aspekt der frühzeitigen Auseinandersetzung mit den beachtenswerten Belangen der Liegenschaftsentwicklung tritt ebenso das priore Erfordernis der wirtschaftlichen Angemessenheit der Konversion. Durchzuführende Einzelmaßnahmen zeigen sich nur dann als effektiver Mitteleinsatz, wenn die ökonomischen Eingaben auch das erwartbare und tatsächliche Resultat der Maßnahmen rechtfertigen. Die ökonomische Angemessenheit ist insbesondere auch in der Wahl des liegenschaftsspezifischen Verwertungsmodells zu beachten. So zeigen die ausgewählten Fallstudien zunächst in Gänze, dass die Variante zur Wahrnehmung des kommunalen Vorkaufsrechts angewandt wird, um die vornehmlich kommunalen Entwicklungsinteressen sichern zu können. Grundsätzlich bestehen darüber hinaus auch jeweilig konkrete Absichten der weiteren Veräußerung zugunsten privater Investoren vor dem Hintergrund abgestimmter Anschlussnutzungen.

Die spezifischen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Mittelstädten gehen ebenfalls in die Bestimmung eines Effektivitätsgrades von konversionsbezogenen Maßnahmen ein. Aus den vorgeschalteten Ausführungen zur Mittelstadt wurde deutlich, dass hier nicht selten mittel- bis langfristige Planungsabsichten fehlen. Die Überplanung freiwerdender Konversionsareale zur Bedienung aktueller und absehbarer Nachfragen erscheint angesichts eines mitunter zeitlich beschränkten Planungshorizonts bereits als komplexe Aufgabenstellung. Hieraus leiten sich in sämtlichen untersuchten Fallstudien die zumeist extern vergebene, vorgeschaltete Erstellung von Marktübersichten ab, die ebendiese Nachfragen und so zugleich Entwicklungsmöglichkeiten darlegen. Auch die exemplarische Durchführung eines städtebaulichen Wettbewerbs zur Erlangung einer nachnutzungsorientierten Leitidee gilt hierbei als Einholung externer Entwicklungsexpertisen.

In konkreter Ergänzung zu den bisherigen Ausführungen ist ferner auf die Einpassung der zivilen Anschlussnutzung in die stadtentwicklerischen Rahmenbedingungen zu verweisen. Hier ergeht die Effektivität aus der Angemessenheit des Einfügens in den umgebenden gesamtstädtischen Kontext. Dieser setzt sich aus unterschiedlichen Indikatoren zusammen und

inhäriert diesbezüglich die in der ersten Untersuchungsfrage bestimmte Chance der Stadtentwicklung. Der zielorientierten Maßnahmenbestimmung und -realisierung kommt in diesem Zusammenhang eine Pufferfunktion zu, den abzugsbedingten Folgewirkungen auf die gesamtstädtischen Strukturen in größtmöglichem Maße entgegenzuwirken.

Insgesamt ist die zweite Untersuchungsfrage dahingehend zu beantworten, als dass die effektive Nutzung der Konversionschance insofern determiniert ist, als dass die Durchführung baldiger Abstimmungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu einem erheblichen Teil dazu beitragen, die in die Gesamtkonversion einzubringenden Belange bereits zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt hinlänglich zu erkunden. Der erzielte Kenntnisstand erzeugt im Weiteren die explizite Auseinandersetzung mit der vorliegenden Gesamtausgangslage und dient dazu, durchzuführende Handlungsschritte zielwirksam und somit effektiv einzusetzen. Gleichzeitig ist die im Zentrum stehende Effektivität durch eine fortlaufende wirtschaftliche Angemessenheit der erforderlichen Teilschritte bestimmt. Je ökonomischer eine Maßnahme ist, desto höher liegt auch der mit ihr erzielbare Wirkungsgrad im Gesamtkontext der Wahrnehmung der konversionsinhärenten Chance.

Untersuchungsfrage 3

Welche wechselseitigen Einflüsse haben Lage, Größe und Typus einer Liegenschaft auf ihre Entwicklungschance?

Die Entwicklungschance freiwerdender militärischer Liegenschaften für die kommunale Entwicklung ist mitunter maßgeblich durch die Ausprägung der drei Variablen der Lage im Stadtgebiet, ihrer realen Größe sowie dem Typus der vormaligen Nutzung beeinflusst. Die drei genannten Flächenmerkmale wurden bereits im Zuge der vorstehenden Ausführungen inhaltlich ausgestaltet und dabei in weitergehende Teilindikatoren untergliedert. So ist die Lage in die drei Bemessungspunkte von ‚Kernstadt‘, ‚Stadttrand‘ und ‚Außerhalb des Siedlungsbereichs‘ differenziert, während die Klassifizierung der auftretenden Größen über die Unterscheidung von ‚Klein‘, ‚Mittel‘, ‚Groß‘ und ‚Sehr groß‘ erfolgt¹⁰⁷. Darüber hinaus sind auch die unterschiedlichen Liegenschaften in sechs konkrete Typen unterteilt worden¹⁰⁸. Die Varianz der Variablen ist angesichts der realen Vorkommen ehemals militärisch genutzter Flächen in nordrhein-westfälischen Mittelstädten über die ausgewählten Fallstudien in größtmöglichem Maße berücksichtigt¹⁰⁹.

Die Fallstudienanalyse hat angesichts der konkreten Untersuchungsfrage unterschiedliche Aspekte hervorgebracht. Zunächst ist auf das Kriterium der Lage abzustellen, wobei bereits die Ausführungen zur ersten Untersuchungsfrage andeuten, dass die Position einer freiwerdenden Fläche im Stadtgebiet einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Möglichkeiten der Nachnutzung ausübt. In der Gesamtbetrachtung aller vier analysierten Praxisbeispiele wird deutlich, dass die Lagekriterien von Kernstadt und Stadttrand durch ihre inhärierte räumliche Anbindung

¹⁰⁷ siehe Kapitel 7.1 Herleitung und Gewichtung von Auswahlkriterien

¹⁰⁸ siehe Kapitel 2.5 Typisierung militärischer Liegenschaften

¹⁰⁹ siehe Tab. 5: Übersicht zur Fallstudienauswahl

an den bestehenden Siedlungskörper vornehmlich durch die Priorisierung einer baulichen Nachnutzungsstrategie geprägt werden. Diese Eigenschaft wird im Zusatz darin unterstrichen, als dass sie in Teilbereichen auch für den dem Indikator der sehr großen Liegenschaft unterliegenden Flugplatz Anwendung findet.

Die hinausgefilterte Fläche des kommunalen Außenbereichs orientiert sich in der Nachnutzung hingegen an baulichen und naturräumlichen Konversionsstrategien und weist dem Naturraum dabei in diesem Zusammenhang eine gewichtigere Rolle zu.

Unterstrichen wird die Bedeutung der Lage und den sich ableitbaren überschlägigen Strategien zur Nachnutzung zudem durch die einflussnehmenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Im exemplarischen Fall der letztgenannten Position im städtischen Außenbereich werden potenzielle Nachnutzungsoptionen bereits durch die Bestimmungen des Umwelt- und Planungsrechtes maßgeblich beeinflusst. Demgegenüber wird die Lagegunst innerhalb oder in der Nähe des kommunalen Siedlungskörpers auch rechtlich in ihren Entwicklungsvarianten bekräftigt.

Der Parameter des Liegenschaftstypus beinhaltet für sich je nach Vorliegen unterschiedliche Ausprägungen wichtiger entwicklungsbestimmender Eigenschaften. So zeigt sich, dass die den Typen zugeschriebenen Vornutzungen ein erheblicher Einfluss auf die Frage der Anschlussnutzung zukommt. Diese berücksichtigungswürdigen Elemente entstammen vor allem dem Vorhandensein von weiterhin nutzbaren Gebäudestrukturen und Erschließungsanlagen. Angesichts der vorliegenden Bestände im Zusammenhang mit einer zu etablierenden Nachnutzung wurde ferner deutlich, dass ein freier Zugriff ein höheres Nutzungspotenzial erzeugt, als dies im Falle eines zugeschriebenen restriktiven Handlungsspielraums möglich erscheint. Während die Kommunen von Düren, Coesfeld und Gütersloh durch eine Varianz in der Nutzbarkeit der Gebäudebestände profitieren konnten, erwies sich der auferlegte Denkmalschutz der Kasernenblöcke der BEM Adam-Kaserne in Soest lange Zeit als wahrgenommene Entwicklungsblockade, die erst mit der Aufhebung des Schutzstatus überwunden wurde. Angesichts des sich aus der Analyse ergebenden Einzelfalles besteht hierbei keine pauschalierbare Kernaussage. Eine Verallgemeinerung, denkmalschutzrechtliche Bestimmungen als entwicklungshemmende Auflagen zu verstehen, würde eine ungewollte fehlerhafte externe Validität erzeugen. Trotzdem zeigt sich im konkreten Fall ein wahrnehmbares Hemmnis, das sich im weiteren Verlauf auch auf Fragen der Finanzierung einzusetzender Mittel und somit auch auf die Unterminierung eines möglichen Effektivitätsgrades der Konversionsmaßnahmen ausweitete. Ergänzend zeigt die Fallstudie der Stadt Düren, dass auch der Typus des im Außenbereich befindlichen Truppenübungsplatzes bereits aus diesen Merkmalen heraus einen klaren Einfluss auf die Entwicklungsoptionen des Areals auslöst. Die sich im Laufe der Zeit entwickelte naturräumliche Struktur in Verbindung mit der genannten Außenbereichslage grenzen in ihrer Wechselwirkung die Zahl der möglichen Anschlussnutzungen erheblich ein. Gleiches gilt für den Flugplatz im Stadtgebiet Güterslohs. Ermöglichen die nördlich bestehenden Bestandsstrukturen noch die Konzentration auf eine bauliche Nachnutzungsstrategie, so entfaltet der weitaus größere südliche Naturraum aus sich heraus die alleinige Handlungsorientierung der Rückführung in diesen.

Es zeigt sich, dass bereits der vorliegende Liegenschaftstypus aus sich heraus einen erheblichen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung einer konversionsimmanenten Chance ausübt. Die allein aus dieser Variable hervorgehenden Möglichkeiten unterliegen insbesondere den vorzufindenden Strukturen der Gebäude- und Naturbestände in Verbindung mit der überliegenden Erschließungssituation. Andere zugeschriebene Eigenschaften spielen hingegen eine deutlich untergeordnete Rolle. So betonen die befragten Experten der BImA bezüglich einer potenziellen Altlastenproblematik, „dass heutzutage eigentlich keine erheblichen Belastungen auf den Flächen in NRW vorliegen“ (Experteninterview Auffahrt/Grotefeld Frage 11).

Neben die bereits skizzierten Kriterien von Lage und Typus tritt ferner jenes der Größe. Auch in diesem Zusammenhang decken die vier Fallstudien jedweden Indikator ab und zeigen im ersten Hinblick, dass die großen respektive sehr großen Flächen zunächst im Außenbereich verortet sind, während die beiden kleineren Areale im direkten Siedlungsgefüge oder zumindest in räumlicher Nähe zu diesem liegen. Wie die Kriterien von Lage und Typus erzeugt auch die Größe eines Areals eine nachvollziehbare Wirkung auf potenzielle Nachnutzungsoptionen. Gleichzeitig heben die Fallstudien hervor, dass die Größe selbst nicht ausschlaggebend für den Schwierigkeitsgrad einer Konversion sein muss. Die Entwicklung der mittelgroßen Fläche in Coesfeld ist durch ein stringentes planerisches Vorgehen bereits weitestgehend abgeschlossen. Die kleine Kasernenfläche in Soest barg trotz ihrer im Gesamtkontext kleinsten räumlichen Ausdehnung hingegen einen deutlich erhöhten Schwierigkeitsgrad, der sich im Verlauf des Prozesses mitunter nicht immer durch einen hohen Effektivitätsgrad im Einsatz konkreter Entwicklungsmaßnahmen auszeichnen konnte. Die sehr große Liegenschaft des ehemaligen Flugplatzes in Gütersloh ist innerhalb des Stadiums der Präkonversionsphase bereits weit fortgeschritten, stagniert aktuell jedoch aufgrund extern einwirkender Einflüsse.

Bei der Beantwortung der Untersuchungsfrage wird das Bestehen wechselseitiger Beeinflussungen der drei Kriterien klar erkennbar. Grundsätzlich kommt der Lage im Zuge der Entwicklungschance die höchste Beachtung zu. Hier sind es insbesondere die Faktoren der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Anbindung an das übergeordnete Stadtgefüge, welche erste wesentliche Maßgaben der heranzuziehenden Konversionsstrategie beinhalten. Ergänzt wird die Lage weitergehend durch die Größe und den Typus der Liegenschaft, die in Kombination die Entwicklungschance anhand der genannten Bestandsstrukturen determinieren. Zwischen diesen Kriterien besteht ein hoher Einflussgrad durch sich gegenseitig bedingende Wechselwirkungen, da sich kleinere Areale insbesondere in oder bei den kommunalen Siedlungskörpern befinden und damit, auch rechtlich bedingt, ein deutlich breiteres Spektrum potenzieller ziviler Anschlussnutzungen eröffnen. Ferner sind es vornehmlich die kleineren Areale, die Typen zuordenbar sind, welche über eine gewichtige Zahl nachnutzungswerter Bestandsgebäude in Verbindung mit angemessen dimensionierten Erschließungseinrichtungen verfügen. Demgegenüber sind zumeist großflächige Gebiete im Außenbereich gelegen und nutzungsbedingt nur durch eine geringfügige Zahl von Gebäuden und Erschließungsanlagen geprägt. Die Größe in Kombination mit siedlungsfernen Lagen hemmt nicht die Konversionchance als solche, ist hinsichtlich der Quantität möglicher Anschlussnutzungen jedoch deutlich limitiert.

Ferner wird durch die Betrachtung vorhandener rahmengebender Faktoren deutlich, dass nicht allein im weiteren Verlauf zu betrachtende Akteurshandlungen, sondern ebenso faktisch existierende Einflussgrößen die Konversionschance in hohem Maße beeinflussen.

Untersuchungsfrage 4

Welche Rolle spielen planungsrechtliche Prozesse und Resultate bei der Chancenverwertung?

Die vierte Untersuchungsfrage richtet ihr Augenmerk konkret auf die Bedeutung informeller Prozesse sowie formelle Planungsverfahren, die für die Konversion in betroffenen Mittelstädten eine unterschiedliche Bedeutungsimmanenz darstellen. Während sich letztgenannte Formalverfahren im Wesentlichen auf jene durch das Baugesetzbuch vorgegebenen Abläufe konzentrieren, erzeugen informelle Anwendungen eine erhebliche Variationsspannweite, die wiederum auch innerhalb der untersuchten Fallstudien zu Tage tritt.

Grundlegend ist festzuhalten, dass jede der vier untersuchten Kommunen von einer Null-Variante absieht. Vielmehr sind sie trotz unterschiedlichster entwicklungsbestimmender Rahmenfaktoren daran, die Areale in eine geeignete Anschlussnutzung zu überführen. Anhand der vollzogenen methodischen Vorgehensweise wird im Ergebnis deutlich, dass die Anwendung der rechtlichen Verfahren primär aus der angesehenen Absicht einer zielgerichteten Steuerung und Sicherung der konkreten planerischen Überlegungen hervorgeht.

Bezogen auf die hinterfragte Chancenverwertung nimmt die Durchführung planungsrechtlicher Prozesse in jeder der Kommunen eine mitunter zentrale Rolle ein. Neben den Städten Soest und Coesfeld, in denen die Vorgänge bereits weitestgehend abgeschlossen sind, streben auch die beiden weiteren Kommunen die Durchführung rechtlich normierter Verfahren an, um so die beabsichtigten Nachnutzungen manifestieren zu können.

Weitergehend argumentativ unterstützt werden die Anwendungen der genannten Verfahren über das konkrete Merkmal der Beteiligung. Im Zuge jeweiliger Aufstellungsprozesse zu kommunalen Satzungen erfolgt eine weitreichende Involvierung differenter Akteure. Mittels dieser Prozessgestaltung ist es der Kommune möglich und zweckdienlich eine breitgefaste Informationsgewinnung und -verarbeitung zu erzielen. Dabei erfolgt die Einholung entwicklungsrelevanter Belange sowohl über formelle, als auch über unterschiedlichste informelle Beteiligungsformate. Neben der Sicherung der Planungen kommt dem Verfahrensvollzug ebenso die elementare Rolle der Interesseneinbindung zu. Die weitere Bedeutung der akteurlichen Einbindung ist an dieser Stelle nur anzudeuten, im weiteren Verlauf der übrigen Untersuchungsfragen jedoch aufzunehmen und tiefergehend herauszustellen.

Ausgehend von den beiden genannten Primäraspekten spielen die aufgeführten Verfahrensschritte im Ergebnis eine sehr hohe Bedeutung bei der konkreten konversionsspezifischen Chancenverwertung.

12.2 Die effektive Nutzung der Konversionschance

Die erste der beiden Forschungsfragen zielt auf die Beurteilung von städtebaulichen Konversionsprozessen ab und legt ihr Augenmerk konkret auf die der Freiwerdung ehemals militärisch genutzter Areale inbegriffene Chance für die spezifische Stadtentwicklung selbst. Angesichts dieser Maßgabe konzentriert sich ebenso die erfolgte Forschungsarbeit auf die Rolle der reinen Flächenentwicklung im Sinne der kommunalen Chancen und Herausforderungen und grenzt sich überdies zunächst von der durch die zweite Frage in den Fokus rückenden akteurstheoretischen Betrachtungsebene ab. Bereits im Zuge der Fallstudienforschung konnte die direkte Verknüpfung zwischen der verfahrenstheoretischen sowie der akteurfokussierten Betrachtungsebene dokumentiert und auf praktischer Ebene veranschaulicht werden. Die Beantwortung der beiden Forschungsfragen als zunächst erfolgende separierte Analyse der beiden genannten Betrachtungsebenen ist dabei als Herausstellung der spezifischen Merkmale zu beurteilen. Im Weiteren führt die Aufgliederung der Einzelresultate zu einer zusammenfassenden Gesamtdarstellung der sich bedingenden Wechselwirkung beider Seiten.

Forschungsfrage I

Wie kann die effektive Nutzung der Konversionschance für die Stadtentwicklung in Mittelstädten erfolgen?

Die Beantwortung der ersten zentralen Fragestellung leitet sich grundlegend aus der inhaltlichen Zusammenfassung der zuvor dargelegten Ergebnisse der Untersuchungsfragen ab. In diesem Sinne ist die effektive Nutzung der Konversionschance durch eine mehrstufige Prozessgestaltung geprägt.

Zunächst ist die vorzeitige Ankündigung eines absehbaren Truppenabzuges als wesentliches Charakteristikum im Gesamtverlauf ausgeprägt. Der Zeitraum zwischen diesem Schritt und dem nachfolgenden Element der tatsächlichen Freiwerdung ist im Zuge der Analyse bereits als Präkonversionsphase betitelt worden. Die inhaltliche Ausgestaltung der Präkonversionsphase bildet die ausschlaggebende Basis der weiteren Konversion und erzeugt in diesem Kontext einen wesentlichen Einfluss auf die Effektivität des weiteren Prozesses und der Wahrnehmung der richtungsweisenden Entscheidung über potenziell entstehende Anschlussoptionen.

Angesichts der Vorankündigung ist es den beteiligten Akteuren möglich, eine frühzeitige Analyse zur nunmehr vorliegenden Ausgangssituation vorzunehmen. In diesem Stadium spielen zunächst die dargelegten Liegenschaftsmerkmale von Lage, Größe und Typus eine prägende Rolle, gehen von ihnen doch bereits erhebliche Einflüsse auf eine potenzielle Anschlussnutzung aus. Weitergehend sind die konkreten Bestände in Fragen von Belastungen durch Altablagerungen und Zuständen sowie Eignung bestehender Gebäudestrukturen zu erfassen. Jedwede flächenbezogenen Analysen erzeugen ihrerseits wichtige Aufschlüsse über die Möglichkeiten und Restriktionen freiwerdender Areale.

Über die rein flächenbezogene Betrachtungsebene hinaus sind ebenfalls die Meso- und Makro-Ebenen in die Nachnutzungsanalyse zu integrieren. Die übergreifende gesamtstädtische Entwicklung und ihre prognostizierten Tendenzen bilden in ihrer Gesamtheit die übergeordneten kommunalen und regionalen Rahmenbedingungen ab und bilden in ihrer Gesamtschau die konkreten Leitlinien einer Nachnutzungsausgestaltung. Auf diesem Wege ermöglichen in der additiven Gesamtzusammenfassung fundierte Aussageoptionen zu bestehenden und erwartbaren Nachfragegegebenheiten, sodass eine marktadäquate Flächenentwicklung ermöglicht wird.

Im Zuge des Sondierungsprozesses geeigneter Konversionsstrategien sind ebenso bereits weitreichende Einbindungen von Akteuren erforderlich und sinnvoll. Konkretisiert wird dieser Schritt anhand der weiteren Untersuchungsfragen zur zweiten Forschungsfrage. Bezogen auf einen anvisierten hohen Effektivitätsgrad nachstehender Entwicklungsmaßnahmen ist aber zu diesem Zeitpunkt bereits ersichtlich, dass mindestens der kommunalinterne Austausch im Sinne der Einbindung aller Fachämter angemessen erscheint. Gemäß der zugrunde liegenden Definition zur Stadtentwicklung handelt es sich dabei um die Ausgestaltung eines interdisziplinären Prozesses, der erst über die Einbindung ebenjener Fachbereiche erfolgreich ausgestaltet werden kann. Hinzu kommen erforderliche und zugleich sinnvolle hierarchiebestimmte Austausche mit übergeordneten Akteursebenen, um die Zahl möglicher Nachnutzungsoptionen zu konkretisieren respektive priorisieren zu können. Die zusätzliche Einbindung über hierarchiebestimmte Beteiligte hinaus dient der Identifizierung zusätzlicher Interessen und Belange an die Nachnutzung. Auf diesem Wege ist das Spektrum bekannter und einfließender Informationen in hohem Maße ergänzungsfähig. Angesichts des informellen Charakters einer solchen Zusatzbeteiligung besteht jedoch keine zwingende Anforderlichkeit zur Ausübung.

Im zusammenfassenden Zwischenresultat aus den Ergebnissen der flächenbezogenen Bestandsaufnahmen in Verbindung mit der übergeordneten Analysen und Akteursbeteiligungen ergibt sich eine erste Variationsspanne potenziell möglicher Anschlussnutzungen. Das zu Beginn noch abstrakt determinierte Ziel der anvisierten grundsätzlichen Nachnutzung zur Vermeidung der 0-Variante ist angesichts der nunmehr vorliegenden Kenntnisstände weitergehend kommunalspezifisch zu konkretisieren. Die klare Formulierung einer liegenschaftsspezifischen Entwicklungsabsicht bildet jeweils einen elementaren Meilenstein auf dem Weg zu einem erfolgreich zu gestaltenden Konversionsprozess.

Die Bestimmung eines übergeordneten konkret-individuellen Entwicklungsziels stellt den anvisierten Endpunkt des Gesamtablaufs dar. In rückwärtsgewandter Vorgehensweise sind alsdann die zur Zielerreichung erforderlichen Teilschritte herauszustellen, um eine klare Struktur in der konversionsimmanenten Vorgehensweise festzulegen. Die Klarstellung chronologisch zu begehender Teilschritte erzeugt ausdrücklich den Bemessungsgrad der effektiven Erreichung des Oberziels einer Nachnutzungsabsicht. Eine effektive Nutzung der Konversionschance bestimmt sich, wie dargelegt, anhand der unterschiedlichen Teilmaßnahmen, die ih-

rerseits mittels vorbestimmter Bewertungskriterien in ihrer Effektivität messbar sind. Ein bedeutsames und konkret herausgestelltes Kriterium ist im Besonderen jenes der maßnahmenbezogenen Wirtschaftlichkeit.

Die explorierte Vorgehensweise der umgekehrten Chronologie einer Maßnahmenableitung aus einem zuvor definierten Ziel, ermöglicht bereits vor Einleitung konkreter Handlungsschritte eine weitreichende Effektivitätsbestimmung zur Konversion ehemals militärischer Liegenschaften. Auf dem skizzierten Wege ist es möglich, bereits vor der Umsetzung eines deklarierten Vorgehens, deren Wirksamkeit abzuschätzen und das bestehende Oberziel zur Konversion folgerichtig zu verfolgen oder im Bedarfsfall spezifisch effektivitätsbezogen anzupassen.

Zur Beantwortung der hiesigen Forschungsfrage bleibt insgesamt festzuhalten, dass die effektive Nutzung der Konversionschance für die Stadtentwicklung zunächst auf einer stringenten Durchführung vorgeschalteter Untersuchungsmaßnahmen auf der liegenschaftsbezogenen Mikro-Ebene sowie auf den übergeordneten Ebenen des städtischen und, soweit erforderlich, auch des regionalen Betrachtungsmaßstabes basiert. Aus den Ergebnissen leitet sich weitergehend ein liegenschaftsspezifisches Konversionsziel ab, welches durch die Konkretisierung effektiver Umsetzungsmaßnahmen zu erreichen ist. Ziel und Maßnahmen sind im Rahmen bestehender Möglichkeiten bereits im Vorfeld soweit vorzubestimmen, dass ein möglichst hoher real ersichtlicher Effektivitätsgrad erzielbar erscheint.

Die Bestrebung zugunsten eines hohen Effektivitätsgrades stellt sich für den Stadttypus der Mittelstadt als gleichermaßen wichtiges wie zweckdienliches Erfordernis dar. Gemäß den dargelegten Charakteristika weisen Mittelstädte vielfach nur geringe Ressourcen zur Durchführung von Planungsaufgaben aus. Dies spiegelt sich exemplarisch in den oftmals fehlenden mittel- bis langfristigen planerischen Entwicklungslinien wider. Einer gewissenhaften Auseinandersetzung mit den aus der Liegenschaftsfreigabe ergebenden Gefahren und Potenzialen für die mittelstädtische Fortentwicklung, kommt angesichts der typenspezifischen Ausgangslage demzufolge eine gleichwohl höhere Bedeutung zu.

13. Akteure im Konversionsprozess

Analog zur ersten Forschungsfrage, deren Beantwortung zunächst über die methodische Herangehensweise spezifischer Untersuchungsfragen vorbereitet wurde, ist auch für die nunmehr im Zentrum stehende zweite Fragestellung zunächst die Aufschlüsselung prägender definitiver Elemente vorgesehen. Der vorwiegend auf die Rolle der in den Konversionsprozess involvierten Akteure abgestellte Fokus untersteht der Vorbereitung durch die Auseinandersetzung mit insgesamt vier Untersuchungsfragen, die sich zunächst auf den Stellenwert der Akteurinteressen im Rahmen der aufgezeigten Konversionsphasen sowie die sich innerhalb des Gesamtprozesses bildenden Konstellationen konzentriert. Ebenso ist zu hinterfragen, welchen Vorbereitungsweg maßgebliche Entscheidungen im Sinne der beschriebenen Interaktionswege nehmen.

13.1 Bestandteile der akteurtheoretischen Konversionsanalyse

Vor dem Hintergrund des dargelegten Forschungsdesigns und der sich hieraus abgeleiteten Methodik sind nachfolgend jene bereits skizzierten Untersuchungsfragen konkret zu respondieren. Wichtige inhaltliche Grundlagen bilden dabei die herausgestellten theoretischen Grundlagen in Verbindung mit den zuvor erzielten Ergebnissen der Fallstudienanalyse.

Untersuchungsfrage 5

Welcher Stellenwert kommt den Akteurinteressen im Zuge der einzelnen Konversionsphasen zu?

Der überstehenden zweiten Forschungsfrage ist inbegriffen, die den unterschiedlichen Akteuren zugeschriebene Rolle innerhalb des Gesamtprozesses zur Konversion herauszustellen. Ausgehend von dieser zentralen Zielstellung ist die hiesige Untersuchungsfrage zunächst explizit darauf ausgelegt, die den Einzelakteuren individuell und institutionell zukommenden Positionen im Verlauf der unterschiedlichen Konversionsphasen zu attestieren. Weitergehend bildet eine so ausgelegte differenzierte Betrachtung die Grundlage für die anvisierte Zusammenschau der Gewichtung von Akteurinteressen im Kontext der Liegenschaftsentwicklung. Die gewählte Vorgehensweise begründet sich über die Prämisse, dass die Quantität und weiter auch Intensität der konkreten Akteursbeteiligungen in Verbindung mit den zugewiesenen Stellenwerten zugunsten konkreter Eingaben phasenspezifischen Fluktuationen unterliegen.

In der zu Beginn überliegenden Präkonversionsphase treten in allen untersuchten Fallstudien die zentralen Akteure von BlmA und Kommune auf. Erstgenannte stellt dabei die Eigentümerin der Liegenschaft dar, deren Besitz aus dem rechtlich normierten Übergang der Fläche in das bundeseigene Liegenschaftsverzeichnis begründet ist. Die Kommune ist bereits deshalb in diesen Abschnitt involviert, da sie aufgrund der Lage eines freiwerdenden Areals innerhalb ihres Stadtgebiets in die Position der kommunalen Planungs- und Entscheidungshoheit versetzt ist. Beiden Akteuren kommt so bereits mit Beginn der Konversion eine direkt zugewiesene Prozessintegration zu.

Die maßgeblichen Interessen der BlmA wurden im Verlauf der akteurspezifischen Vorstellung verdeutlicht¹¹⁰. Die zunächst theoretisch dargelegte Ausgangsposition hat sich im Übertrag zur praktischen Anwendung innerhalb der Fallstudien manifestiert. Oberste Prämisse des akteurbezogenen Handelns der BlmA ist das Verwertungsinteresse der Liegenschaft zugunsten einer Veräußerung zu marktadäquaten Konditionen an einen auftretenden Kaufinteressenten. Diese institutionelle Vorgabe ist ihrerseits rechtlich fundiert und erweist sich in der realen Anwendung als unüberwindbare Handlungsprämisse. Begründet durch die Eigentümerschaft der Liegenschaft ist zu attestieren, dass den generellen Interessen der BlmA, im Besonderen mittels der institutionell handlungsweisenden Akteurprämissen im Zuge der Präkonversionsphase, ein hoher Stellenwert inhärent ist.

Trotz der überstehenden Ausrichtung jedweder Handlungsschritte ist mittels der Fallstudienanalyse mehrfach deutlich geworden, dass die Position der BlmA nicht ausschließlich als übergeordnet hierarchisch zu bewerten ist. Innerhalb des Entwicklungsstatus der Präkonversionsphase agiert sie zum Zwecke vorbereitender Maßnahmen und Konzeptentwicklungen in finanzieller, aber auch inhaltlicher Beteiligung als kooperativer Akteur. Der zu Tage tretende Kooperationswille leitet sich zwar weiterhin aus der handlungsmaßgebenden Bedingung zur Herleitung eines Höchstwerts der Liegenschaftsveräußerung ab, zeigt darüber hinaus aber auch die akteureigene Bereitschaft, sich aktiv in den vorbereitenden Prozess zu integrieren. Aus den Analysen der Fallstudien und geführten Experteninterviews ist ersichtlich, dass eine insbesondere finanzielle Beteiligung an vorbereitenden Maßnahmen vornehmlich dann in Betracht kommt, wenn mit dieser eine Fortentwicklung der Fläche zugunsten einer konkret identifizierbaren und rentablen Anschlussperspektive verbunden ist.

Ergänzend erfolgt auch die Einbringung inhaltlicher Wissensstände in jedem Fall auf kooperativer Basis. Kenntnisse über den erwartbaren Freigabezeitraum sowie über bekannte Ausgangswerte zu Altlasten und Vornutzungen werden auf direktem Wege mindestens an die Inhaberin der Planungshoheit weitergeleitet. Darüber hinaus steht die BlmA auch für den Austausch von Wissensständen und Erfahrungswerten aus bereits erfolgten Konversionsprozessen bereit. Insgesamt dienen sowohl die erstgenannte Informationsvermittlung als auch der Austausch von Erfahrungs- und Wissensständen dazu, die Nachnutzer, insbesondere die betroffenen Kommunen, bei der Suche einer geeigneten Anschlussnutzung zu unterstützen. Auf diesem Wege zeigt sich das maßgebliche Interesse der BlmA innerhalb der Präkonversionsphase zugunsten der Forcierung einer angemessenen und damit gleichbedeutend marktadäquat verwertbaren zivilen Nachnutzung.

Der Übergang der Präkonversionsphase in die weitergehenden Teilschritte des Planverfahrens und der tatsächlichen Umsetzung ist mitunter durch den Akt des Flächenverkaufs der BlmA an die Kommune oder einen konkreten Investor bestimmt. Der in diesem Zusammen-

¹¹⁰ siehe Kapitel 5.2 Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

hang angezeigte Kaufpreis kann aufgrund vertraglicher Regelungen im weiteren Umsetzungsverfahren noch nutzungskonformen Veränderungen unterliegen. Grundsätzlich tritt der Stellenwert der aktorspezifischen Interessen in den beiden übrigen Prozessschritten weitestgehend in den Hintergrund, sodass die BlmA im Primären im Zuge der einleitenden Präkonversionsphase einen prägenden Anteil an der Konversion nimmt.

Jedwede Handlungen der BlmA unterliegen dem übergeordneten Akteurinteresse des Liegenschaftsverkaufs zu einem marktadäquaten Wert. In diesem Zusammenhang zielen bereits als kooperativ zu wertende Beteiligungen auf die übergeordnete Grundvorgabe ab. Durch die abschließende Veräußerung einer Liegenschaft ist das akteureigene Ziel erreicht. Der Akteur scheidet alsdann aus dem weiteren Konversionsprozess aus, was zu einem folgerichtigen Ausbleiben weiterer Interesseneingaben führt. Der Zeitpunkt des Ausscheidens der BlmA aus einem Konversionsprozess geschieht spätestens im Zuge der Phase des Planverfahrens, da der Satzungsbeschluss zur Bauleitplanung als Abschluss der genannten zweiten Phase nicht ohne den vorherigen Eigentümerwechsel erfolgen kann. Insgesamt ist dem Akteurinteresse der BlmA ein sehr hoher Stellenwert immanent. Bei einer ausbleibenden Einigung zugunsten eines Eigentümerwechsels kommt es zu einem Stillstand der weiteren Verhandlungen und Flächenentwicklung.

Additiv zur BlmA kommt auch den prozessbezogenen Entwicklungsinteressen der Kommune in der ersten Prozessphase eine sehr hohe Bedeutung zu. Bereits durch die ihr formalrechtlich zugeschriebene Planungshoheit wird sie in die Funktion der Moderatorin zwischen den obliegenden Belangen zur Konversion sowie zu gleicher Zeit auch in die Position des eigenständigen Interessenvertreters ihrer gesamtstädtischen Entwicklung verortet. Die weiteren Verwertungsabsichten der Liegenschaft beruhen akteurbezogen auf den übergeordneten Kenntnissen der kommunalspezifischen Rahmenbedingungen in Verbindung mit den daraus hervorgehenden Angebots- und Nachfragesituationen. Die Befriedung ebenjener, bei gleichzeitiger Schaffung nachhaltiger Anschlussnutzungen, steht an prominenter Stelle des kommunalen Eigeninteresses. Ergänzend zu den gesamtstädtischen Rahmenbedingungen verfügt die Kommune auch über konkrete flächenbezogene Kenntnisse, die über die Einbindung unterschiedlicher verwaltungseigener Stellen zusammengetragen werden. Konkret sind in diesem Rahmen etwa Aussagen zu technischen und verkehrlichen Infrastrukturen oder umweltrelevanten Belangen abrufbar.

Die Interessenposition der Kommune begründet sich demnach aus dem Willen und der Erfordernis der eigenen angepassten Weiterentwicklung. Dieses Primärinteresse ist mit jener Entwicklungsprämisse der BlmA in einen konsensuellen Einklang zu bringen. Die Herstellung oder Aufrechterhaltung einer Verhandlungsblockade zwischen diesen beiden Akteuren führt im Weiteren zu einer erheblichen Verzögerung bis hin zur Aussetzung der entwicklungsorientierten Interaktionen. Das primäre Handlungsinteresse der Kommune ist insofern an die Erzielung eines Konsenses geknüpft. Dabei ist die aus einem möglichen Dissens erwachsende Null-Variante eines Liegenlassens der Fläche für keine der betrachteten Kommunen erstrebenswert.

Die erhebliche Relevanz des kommunalen Verwertungsinteresses zeigt sich konkret auch an den Studien von Coesfeld und Düren, in denen die teilweise investorgestützten Planungen in der tatsächlichen Durchführbarkeit auf dem hoheitsbasierten Zustimmungserfordernis der Kommune basieren. So ist es im Speziellen diese dem Akteur zugewiesene Planungs- und die sich daraus ableitende Entscheidungshoheit, die der Kommune neben der Flächeneigentümerin einen signifikanten Anteil an der hierarchisch bedingten Letztentscheidungskompetenz gegenüber potenziellen Planungen zuschreibt.

Basierend auf den Ausführungen zur Kommune wird so ersichtlich, dass diese neben der BImA ebenfalls eine tragende Bedeutung innerhalb der planungsbezogenen Präkonversionsphase einnimmt. Sie ist es, die die maßgebende Konversionsstrategie vorgibt und weitere Entwicklungs- und Abstimmungsschritte zu dieser durchführt. Begründet ist dieses zugeschriebene Rollenverständnis bereits durch die rechtlich hinterlegte Planungshoheit sowie weitergehend auch mittels der stadtspezifisch auftretenden Rahmenbedingungen einer vorliegenden Angebots- und Nachfragesituation innerhalb der stadtentwicklerischen Teilsegmente. Der Ausschluss einer nicht verfolgten Entwicklung freiwerdender militärisch vorgenuzter Areal kommt in allen analysierten Fallstudien zur Geltung und scheidet damit bereits grundlegend aus.

Im Zuge der rollenspezifischen Betrachtung der Kommune ist die ansässige Öffentlichkeit zunächst aus dieser exkludiert. Vielmehr ist die Bevölkerung als eigenständiger Akteur zu deklarieren, der in der akteurspezifischen Analyse gleichwohl als solcher herauszustellen ist. Die Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung induzieren zu diesem Aspekt ganz unterschiedliche Vorgehensweisen der Städte mit dem genannten Akteur. Während die Stadt Gütersloh den Kreis der intensiv einzubindenden Beteiligten bereits in die vorgeschalteten Prozessen der Nutzungsfindung involviert, binden ihn die weiteren untersuchten Studien erst im Zuge der rechtlich normierten Erforderlichkeit der Bauleitplanverfahren ein. In der Präkonversionsphase erfolgt diesbezüglich zumeist eine einseitige Informationsweitergabe von Seiten der Kommune an die Öffentlichkeit. Der entgegengesetzten Einholung möglicher Belange wird in der genannten ersten Phase hingegen eine nur marginale Geltung zugeschrieben. Zum Betrachtungszeitraum der ersten Konversionsphase steht die Öffentlichkeit in hohem Maße in einem konkreten Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den maßgeblichen prozesssteuernden Akteuren. Ihre inhaltliche Einbindung erfolgt allein als informelle Beteiligung, wenn diese Involvierung seitens der genannten Akteure, wie im Beispiel Gütersloh geschehen, explizit gewünscht ist.

Die drei bisher im Rahmen der Präkonversionsphase genannten Beteiligten, bei der die Öffentlichkeit nur einen deutlich untergeordneten Part einnimmt, werden auf Grundlage der Ergebnisse der Fallstudienanalyse weitergehend durch die der Kommune verwaltungsseitig übergeordnete Bezirksregierung ergänzt. Im Fall der Stadt Gütersloh konnten allein erste Vorgespräche über die regionalplanerischen Erfordernisse im Zuge der Konversion des Flughafenareals und der darauf beabsichtigten Nachnutzungsvorstellung geführt werden. Daraus hervorgehende tatsächliche Einflüsse auf die im weiteren Verlauf bevorstehenden Ergebnisse sind auf dieser Basis noch nicht nachvollziehbar.

Anders stellt sich hingegen die Situation der drei weiteren untersuchten Städte dar. Anhand dieser trat die Verbindlichkeit der regionalplanerischen Vorgaben explizit zu Tage. Gleichzeitig konnte auch die grundsätzliche Bereitschaft einer kooperativen Vorgehensweise dargelegt werden. Zunächst wurde dies im Fall der Stadt Coesfeld deutlich, bei der die Bezirksregierung trotz eines formalrechtlich erforderlichen Zielabweichungsverfahrens auf ein solches zugunsten der Berücksichtigung der kommunal angestrebten Änderung im bevorstehenden Aufstellungsverfahren zum Regionalplan verzichtete. Die ursprünglich notwendige Verfahrensdurchführung hätte auf Seiten der Kommune zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung in den Plan- und Umsetzungsphasen geführt. Dem Stellenwert der Interessen und Belange der hiesigen Bezirksregierung kommt vor diesem Hintergrund durchaus eine wesentliche Bedeutung zu, die mittels der normierten Einbindung seitens der Kommune auch als solche anerkannt ist. Aufgrund der fallspezifischen Besonderheiten konnte hingegen der Weg der kooperativen Konsensfindung deutlich vereinfacht werden.

Auch die Bezirksregierungen Köln und Arnsberg übten aufgrund ihrer handlungsdeterminierenden rechtlichen Stellung und damit verbundenen Aufgabenwahrnehmung einen klaren Einfluss auf die jeweilig vorgesehene Anschlussnutzung aus. Im erstgenannten Fall war die Suche auf eine Nutzung fokussiert, die mit den bestehenden natürlichen Strukturen in Verbindung mit den regionalplanerisch gesicherten Vorgaben zur Erhaltung des vorhandenen Waldraums in Einklang zu bringen war. Diese Herausforderung konnte zwischen den Akteuren von Kommune und Bezirksregierung noch weitestgehend bewerkstelligt werden. Allein die Vereinbarung mit den Verwertungsinteressen der Bundesebene stellte im fortlaufenden Prozess eine nicht überwindbare Hürde dar.

Letztgenannte Bezirksregierung in Arnsberg wiederum erwirkte über die Durchsetzung denkmalrechtlicher Bestimmungen für weite Teile des Kasernenareals in Soest zunächst eine erhebliche planerische und finanzielle Restriktion bei der Suche einer geeigneten Nutzung für die denkmalgeschützten Blöcke. Wie bereits in Coesfeld geschehen, konnte weitergehend auch hier eine letztendlich konsens- und nutzungsorientierte Lösung zur Überwindung des Entwicklungshemmnisses zwischen der Bezirksregierung und der Kommune gefunden werden. Besonderer Bestandteil der Lösung war jedoch die Sicherstellung eines fortlaufenden Informationsflusses, der auf die besondere Begründung der blockspezifischen Anschlussnutzungen abzielte.

Resümierend ist auch der gesamtheitlichen Ebene der Regionalplanung ein prägender Stellenwert bei der Durchsetzung der ihr zugeschriebenen Handlungsprämissen zu attestieren. Die aus dem geltenden Recht heraus entstehenden Restriktionen erweisen sich auf kommunaler Seite als erhebliche Auflagen, die bis zum Ausschluss konkreter Nutzungen führen. Anders als im Verhältnis zu weiteren Akteuren handelt es sich in der Interaktionen zwischen Kommune und der rechtswahnehmenden Bezirksregierung jedoch weitestgehend um eine kooperativ ausgelegte Interaktionsform, die im Ergebnis eine Lösung im gemeinsamen Interesse beider Parteien anstrebt. Dabei werden insbesondere die rechtlichen Vorgaben der höheren Verwaltungsebene durch fortlaufende Verhandlungen in ihren Ermessensspielräumen determiniert.

Innerhalb der Präkonversionsphase beruhen die akteurspezifischen Interessen und Belange primär auf institutionellen Zuweisungen und Rollenerwartungen. Eine Ausnahme von dieser Prämisse stellt dabei der Akteur der Öffentlichkeit dar, der seine realen Eingaben ausschließlich durch eine explizite Zulassung übergeordneter Stellen einbringen kann. Die übrigen Akteure, auch jene der extern beauftragten Stellen von NRW.URBAN und unterschiedlichen zuarbeitenden Planungsbüros, bewegen sich innerhalb konkret definierter Handlungsspielräume. So kommt innerhalb der Präkonversionsphase allen Interessen ein konkretes Gewicht zu, da zunächst alle Eingaben aufgenommen werden, um eine Entwicklung im Feld zwischen konkreter Möglichkeit und explizitem Wunsch zu eruieren, die zugleich im Sinne aller einbindungspflichtigen Akteure ist. Pflichtige Akteure handeln in diesem Sinne primär auf Grundlage formell integrierter rechtlicher Vorgaben im Unterschied zu freiwillig determinierten Einbindungen. Den Belangen pflichtiger Akteure kommt demnach eine höhere Bedeutung bei der Integration in die herauszustellende Nachnutzungsstrategie zu. Gleichwohl ist diesem Zusammenhang immer die Ausnahme der Stadt Gütersloh zu benennen, bei der die Öffentlichkeit bereits außerhalb der rechtlich vorbestimmten Beteiligungsverfahren aktiv in die Bestimmung ziviler Anschlussnutzungen integriert wird.

Durch die Integration der Vorgaben höherer Akteursebenen und die Definition einer konkreten Anschlussnutzung, die als Grundlage für die Veräußerung der Liegenschaft herangezogen werden kann, kommt es zu einem nennenswerten Fortschritt in Bezug auf die zugrunde liegenden Phasen der Konversion.

Angesichts der intensiven Auseinandersetzung mit den Belangen der pflichtigen Akteure von BImA und Bezirksregierung sowie fallstudienabhängig auch der kommunalen Öffentlichkeit, ist zum Abschluss der Präkonversionsphase eine konkrete Anschlussplanung herausgestellt. Durch den veräußerungsbedingten Übergang des Flächeneigentums scheidet weitergehend auch die BImA maßgeblich aus dem weiteren Prozessverlauf aus. Der Verlauf erfolgt dabei spätestens vor dem Satzungsbeschluss der Bauleitplanung, sodass die Involvierung mindestens bis in die Phase des Planverfahrens reichen kann. Aufgrund vertraglicher Regelungen zu möglichen Wertsteigerungen ist es darüber hinaus möglich, dass ein weitergehendes Zahlungserfordernis entsteht. In diesem Fall kommen die Interessen der BImA auch noch in der abschließenden Umsetzungsphase zur Geltung. Einen möglichen Einfluss, der die Ausgestaltung der planerischen Anschlussnutzung zu diesem Zeitpunkt noch signifikant verändert, ist aufgrund des erfolgten Eigentümerwechsels nicht zu erwarten. Innerhalb der Phase des Planverfahrens sind die wesentlichen Interessen somit bereits in einen gesamtheitlichen Konsens geflossen.

Im Zuge der nunmehr im Fokus stehenden Phase des Planverfahrens rückt die Kommune endgültig in die Position des zentralen Akteurs der Konversion auf. Gleichzeitig bestehen weitergehende rechtliche Anforderungen, die sich aus dem Planverfahren selbst ableiten. So ist insbesondere die pflichtige Integration der Öffentlichkeit in den Konversionsprozess zu nen-

nen. Anhand der Fallstudienanalyse hat sich hingegen gezeigt, dass vom Akteur der Bevölkerung über die reine Informationsannahme zu diesem fortgeschrittenen Planstadium keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen an den Planvorstellungen ausgehen. Vielmehr erstreckt sich das dem Akteur zukommende Interesse vornehmlich auf die Informationsgewinnung selbst.

In der anschließenden Phase der Planverfahren erfolgt die rechtliche Fundamentierung als Voraussetzung der anschließenden Umsetzungsphase. Aus akteurtheoretischer Sicht ist die Involvierung auch neuer zusätzlicher Interessenvertreter anhand der rechtlich normierten Vorschriften zur Beteiligung sichergestellt. Mitunter führen diese Schritte im Rahmen der Konsensherstellung nicht zu prägenden Veränderungen in der Planungsintention. Die abschließende Umsetzungsphase dient maßgeblich der Realisierung und Etablierung der zivilen Anschlussnutzung und stellt somit den fortlaufenden Prozessabschluss dar. Zugleich sind die den Akteuren zugeschriebenen Handlungsinteressen in diesem Stadium bereits hinreichend zusammengefügt.

Insgesamt zeigt sich die Präkonversionsphase vor dem Hintergrund der akteurspezifischen Belange als prägendste Phase im Gesamtprozess, da hier mitunter alle zentralen Interessen zu Tage treten und zu einer gesamtheitlichen Entwicklungslinie verbunden werden.

Untersuchungsfrage 6

Welche wesentlichen Interaktionen erfolgen im Konversionsprozess?

Die insgesamt sechste Untersuchungsfrage konzentriert ihren Fokus auf die Herausstellung der maßgeblichen Interaktionen im Zuge eines Konversionsprozesses. Der Frage liegt die Annahme zugrunde, dass trotz einer erforderlichen Einzelfallbetrachtung von kommunalen Konversionsprozessen dennoch ein grundlegendes Ablaufschema erkennbar erscheint. Ein solches Muster ist durch den Auftritt konkreter und allgemeingültig ablesbarer Zwischenschritte determiniert, die in jeder einzelnen Fallstudie vorkommen. Die hier herauszustellenden sog. Meilensteine ergeben sich aus der chronologischen Ablauffolge der aus den analysierten Fallstudien herausgebildeten Teilschritte. Die den Meilensteinen zugeschriebene Prägnanz zur Konversion ergibt sich wiederum aus den substantiellen Auswirkungen, die von ihrer inhaltlichen Ausfüllung für den Fortlauf der Entwicklung ausgehen.

Der erste und zugleich grundlegendste Meilenstein stellt die Bekanntgabe des bevorstehenden Abzugs der stationierten militärischen Truppen von einer jeweiligen Liegenschaft dar. Die Bekanntgabe repräsentiert den Ursprung eines jeden Konversionsprozesses und bildet aus sich heraus einen formalen Akt¹¹¹. Die Gründe für die Freigabe einer Liegenschaft gründen auf unterschiedlichen Ausgangssituationen, wie etwa der Anpassung von Stationierungskonzepten zur Ordnung und konzeptionellen Neuausrichtung der Truppen. Die eigentlichen Abzugsgründe spielen für die Freigabe eines Areals jedoch nur eine sehr untergeordnete Rolle. Grundsätzlich

¹¹¹ siehe Kapitel 2.6.1 Der formale Akt der Flächenrückgabe

informiert die neue Liegenschaftseigentümerin BlmA die betroffene Kommune über den bevorstehenden Abzug und leitet damit beidseitig die inhaltlich-konzeptionelle Auseinandersetzung mit den absehbaren vielschichtigen Folgewirkungen ein.

Im Weiteren sind jedwede Interaktionen zur Bestimmung der angestrebten respektive anzustrebenden Nachnutzung als zweiter elementarer Meilenstein zu bestimmen. In detaillierter Betrachtung besteht der zweite allgemeine Entwicklungsschritt in der kommunalinternen Abstimmung in Verbindung mit konkreten Austausch mit den Vertretern der BlmA, der Bezirksregierung sowie, je nach Fallstudie, mit weiteren Akteuren wie der Öffentlichkeit und anderen belangvorbringenden Institutionen. Dem zweiten Meilenstein ist damit die gänzliche Präkonversionsphase inhärent, in der die konkrete zivile Anschlussnutzung als Ergebnis der bis hierher eingehenden institutionellen Interessenlagen hervorgeht.

Das Ende der Präkonversionsphase anhand des hier zu benennenden dritten Meilensteins wird durch den Abschluss der liegenschaftsbezogenen Kaufverhandlungen gebildet. Die Vertragsunterzeichnung mit der Folgewirkung des Übergangs des Flächeneigentums an die jeweilige Kommune oder einen involvierten Investor versetzt den neuen Eigentümer alsdann in die Position der weiteren maßgeblichen Prozessführung. Durch das faktische Ausscheiden der BlmA aus dem Prozess ist dieser Schritt gleichbedeutend mit der Handlungszuweisung der vollumfänglichen Wahrnehmung der kommunalen Planungshoheit und der Steuerung nachnutzungssichernder Verfahren respektive der investorgestützten Fortentwicklung des betreffenden Areals.

Die beiden Fallstudien Coesfeld und Soest haben die planerischen Ziele mittels der Durchführung eines Bauleitplanverfahrens gesichert. Aus den geführten Experteninterviews der beiden weiteren Fallstudien wird deutlich, dass auch diese die zur Hilfenahme des rechtlich fundierten Planverfahrens anstreben. Handelt es sich in Gütersloh ebenfalls um das Instrument der Bauungsplanung, so visiert die Stadt Düren die Herleitung einer Außenbereichssatzung als planungsrechtliche Fundamentierung an. Sämtlichen Verfahren ist die Fassung eines Aufstellungsbeschluss inhärent, die über die Bekanntmachung zugleich eine Signalwirkung an weiterhin potenziell einzubindende Akteure ausübt. Ebendiese Bekanntmachung mit der damit eng verbundenen Signalwirkung an weitere Akteure, auch jene, die zu diesem Zeitpunkt noch keine ausreichende Wertschätzung erfahren konnten, stellt den vierten Meilenstein eines Konversionsprozesses dar.

Direkt daran anknüpfend repräsentiert die direkte Beteiligung der kommunalen Öffentlichkeit den fünften gemeinsamen Meilenstein eines Konversionsprozesses. Die konkrete individuelle Ausgestaltung der Beteiligungsform ist kommunalspezifisch different und umfasst die Spannweite einer breit angelegten Informations- und Beteiligungsveranstaltung bis hin zur minimalen Ausprägungsform der ausschließlichen Bekanntmachung.

Letztgenannte Form der reinen Information soll der Recherche nach allein im Zuge der Dürener Konversion erfolgen und ist hier insbesondere der investorgestützten Planung geschuldet.

Durch eine individuell zugeschnittene Anschlussnutzung, die zugleich mit den fallstudienspezifisch engen Rahmenbedingungen der Liegenschaft konform geht, wird von einer relativ ergebnisoffenen Einbindung der Öffentlichkeit abgesehen. Während die Städte Soest und Coesfeld die Beteiligung über jeweilige Informationsveranstaltung als Ausgestaltung der rechtlich vorgegebenen Beteiligungsschritte determinieren, geht die Stadt Gütersloh den Weg der umfassendsten Einbindung und involviert die Bürgerschaft bereits im Zuge der Präkonversionsphase mittels einer relativ ergebnisoffenen Veranstaltung. Weitergehend werden die gesammelten Eingaben der Öffentlichkeit in einer gemeinsamen Stellungnahme zusammengefasst und als wichtiger Bestandteil der nutzungsbestimmenden Einflussfaktoren gewertet.

Die fallstudienspezifischen Prozesse zur Umwandlung ehemals militärisch genutzter Areale in nunmehr zivile Anschlussnutzungen sind jeweils durch eine Vielzahl konkreter Meilensteine der Entwicklung geprägt. Aus den jeweiligen Einzelfällen heraus lassen sich wiederum die oben erörterten fünf Meilensteine ableiten, die in jeder der untersuchten Kommunen vorkommen. Die herausragende Bedeutung ebendieser Schrittfolgen wird somit weitergehend untermauert.

Untersuchungsfrage 7

Zwischen welchen Akteuren finden die wesentlichen Interaktionen statt?

Die herausragenden und prozessbestimmenden Interaktionen erfolgen innerhalb der herausgestellten Meilensteine eines jeden Konversionsprozesses. Fallstudien-spezifisch werden diese darüber hinaus noch ergänzt, sind jedoch aufgrund der dann zugrunde liegenden Einzelfallbetrachtung nicht verallgemeinerbar.

Allgemeine Ausgangslage zur Bestimmung der Wesentlichkeit von stattfindenden Interaktionen ist, dass alle Akteure mit ihren zugewiesenen Erwartungen, Zielen und handlungsleitenden Prämissen in den Prozess eintreten. Der erste Meilenstein der Bekanntgabe der Freiwerdung erfolgt alsdann insbesondere zwischen der BlmA als zuständige Institution und der Kommune als nunmehr vom Abzug der Truppe betroffener Akteur. Die im Zentrum stehende Interaktion ist maßgeblich durch die BlmA geprägt, da ihr die Informationsweitergabe an die Kommune obliegt. Letztgenannte stellt zu diesem Zeitpunkt allein den Empfänger der Nachricht dar und ist erst im weiteren Verlauf daran, die erforderlichen Handlungsschritte zur Einbindung weiterer, zunächst vor allem interner, Teilakteure zu unternehmen.

Im zweiten Schritt der liegenschaftsbezogenen Abstimmung erweisen sich die nunmehr entstehenden Akteurkonstellationen gleichwohl vielschichtiger und aufgrund der Summe der involvierten Akteure ebenso komplexer. Zunächst ist es an der Kommune, die vorhandenen Informationsgrundlagen zur betroffenen Liegenschaft zu ermitteln, um daraus eine grundsätzliche Analyse erwirken zu können. Im Verlauf der Grundlagenarbeit erfolgen explizite Austausche zwischen ihr und der BlmA sowie weitergehend auch kommunalintern zwischen den differierenden Fachämtern, die jeweilig Kenntnisse und zugleich Erfordernisse an die Konversion vorbringen. Fußend auf den konkreten Entwicklungen und Beteiligungsschritten der einzelnen zu

analysierenden Liegenschaften ist ferner die jeweilige Bezirksregierung als Vertreterin der regionalplanerischen Ebene einzubinden. Die Zusammenstellung der Analysegrundlagen erfolgt so im Hauptbestandteil gesteuert durch die Kommune, die daran ist, sich mittels der Einbindung der genannten Akteure eine weitreichende Zusammenschau der zu beachtenden akteur-spezifischen Belange zu erstellen und die sich hieraus ableitenden Aspekte in der Definition einer konkreten Konversionsstrategie ausreichend zu berücksichtigen.

In der kommunalinternen Abstimmung sind die eingehenden Belange jeweils miteinander in eine gesamtheitliche Abwägung zu integrieren, um so eine einheitliche Zieldefinition des Akteurs Kommune zu bestimmen. Die maßgebliche Gewichtunggrundlage bei der Bewertung unterschiedlicher inhaltlicher Ausrichtungen ergibt sich zum einen aus den stadtentwicklerischen Rahmenbedingungen in Verbindung mit der liegenschaftseigenen Bestandslage sowie zum anderen insbesondere aus den Ergebnissen der polyarchisch geprägten Entscheidungen der politischen Ebene. Erst mit dieser erscheint es sinnvoll, in die weiteren Konstellationen mit externen Beteiligten einzusteigen.

Die wesentlichen Abstimmungsprozesse erfolgen im zweiten Schritt der Präkonversionsphase sodann zwischen der Kommune und der Bezirksregierung, die in gemeinsamen Verhandlungen in einer grundsätzlich hierarchisch vorbestimmten Konstellation zugunsten der Bezirksregierung aufeinandertreffen. Ausgehend von der theoretischen Akteurkonstellation gestaltet sich diese in der Praxis wiederum als weitestgehend kooperative Auseinandersetzung, bei denen sich die beiden Institutionen aufgrund der ihnen zustehenden Ermessensausübung in ihren definitiven Letztentscheidungen anpassungsfähig zeigen. Bedingt durch eine rechtlich vorbestimmte Handlungsintention ist es die Bezirksregierung, die einzelfallspezifische Lösungen zugunsten der Überwindung restriktiver Vorgaben zur Vermeidung von handlungs- und entwicklungshemmenden Konstellationen vorbringen kann.

Erst mit der Determinierung der Einflüsse der übergeordneten Akteurebene der Bezirksregierung ist die Kommune weitergehend in die Situation zur Feingliederung ihrer umsetzbaren Konversionsziele versetzt. Daraus erwächst die Möglichkeit, mit einer abgestimmten Vorstellung in die Verhandlungen mit der BImA über eine zu konkretisierende zivile Anschlussnutzung zu treten. Die BImA als ebenfalls in der Hierarchie übergeordnete Instanz gegenüber der Kommune ist in ihren Handlungen sehr eng an bestehende normierte Handlungsvorgaben gebunden. Vor diesem Hintergrund empfinden die befragten Experten den Austausch und die ziel-führende Interaktion zur Festlegung einer gesamtheitlichen Konversionsstrategie mitunter als beschwerlichen Prozess, bei der die aufgeführten handlungsleitenden Intentionen der BImA nur einen geringen Ermessens- und somit Entscheidungsspielraum ermöglichen.

In dieser besonderen Konstellation von BImA und Kommune ist ferner zwischen der eigentli-chen Festlegung einer Nachnutzung und der weitergehenden Bestimmung der umsetzbaren Ausprägungsgrade zu unterscheiden. Ergibt sich erstgenannte vornehmlich aus den rahmen-gebenden Einflüssen des Ist-Zustandes der Liegenschaft in Verbindung mit den insbesondere

regionalplanerischen Vorgaben, so ist die tiefergehende Einigung auf einen konkreten Ausnutzungsgrad der obliegenden Anschlussnutzung mitunter Bestandteil deutlich tiefergehender Verhandlungen. Hintergrund der weitreichenden Konkretisierungen der Planungen ist die Eingabe der Nutzungsintensität in das abschließende Wertgutachten zur Ermittlung des tatsächlichen Kaufpreises der Liegenschaft. Der hier festgesetzte Preis und die zu diesem erfolgende Veräußerung der Fläche bestimmen den dritten Meilenstein eines allgemeinen Konversionsprozesses und den Abschluss der Präkonversionsphase. Bedingt durch die diesem Schritt zugeschriebene Bedeutung im Gesamtprozess erfolgt die Interaktion zwischen der Kommune und der BlmA in einer sehr intensiven Austauschbeziehung in der Interaktionsstruktur des Marktes als hiesige interdependenzbewältigende Governance-Form.

Dem vierten Meilenstein der Bekanntmachung der bevorstehenden bauleitplanerischen Verfahren kommt wiederum ein primär informatorischer Charakter zu, da die Kommune als bekanntgebende Institution zunächst nicht in einen direkten Austausch mit weiteren Akteuren tritt, sondern es sich in erster Linie um eine Informationsgabe handelt. Die Einbindung von Belangen zu berücksichtigender öffentlicher Stellen ist mitunter bereits im Vorfeld der kommunalspezifischen Zieldefinition erfolgt. Die Information der Öffentlichkeit hat in Bezug auf die untersuchten Fallstudien hingegen einen einladenden Charakter zu bevorstehenden Informationsveranstaltungen. Die Herstellung von interaktionsbestimmten Konstellationen wird mit dem hiesigen Meilenstein somit zunächst nur vorbereitet.

Im fünften herauskristallisierten Schritt der konkreten Einbindung der Öffentlichkeit gestaltet sich die Variationsspanne zwischen den Kommunen als gering, da die Stadt Gütersloh die Bevölkerung zwar bereits im Zuge der ersten Grobplanung partizipieren lässt, aufgrund der noch unklaren Situation zum tatsächlichen Freizug jedoch weiter keine formelle Einbindung durchführen kann. Anders gestaltet sich hingegen die Situation in den beiden Kommunen, die bereits in der Umsetzungsphase agieren und bei denen die Involvierung der städtischen Öffentlichkeit im Rahmen der formellen Planungsprozesse erfolgte. Gleichwohl ist die Bezeichnung der Informationsveranstaltungen in Coesfeld und Soest ebenfalls als solche einzuordnen, da die konkreten inhaltlichen Entwicklungsperspektiven bereits im Vorfeld festgelegt wurden und nunmehr eine zwischen den zuvor genannten Akteuren abgestimmte Planungsversion vorliegt. Eingaben der Bevölkerung, die einen wesentlichen Einfluss auf die zugrundeliegende Planungsintention haben, waren daher zu diesem Zeitpunkt nicht mehr zu erwarten und treten in der Folge auch nicht auf.

Die Stadt Düren wiederum ist aufgrund des stagnierenden Prozesses in der Präkonversionsphase noch ohne eine reale Öffentlichkeitsinvolvierung. Die potenziell vorgesehenen Entwicklungen werden hier über das Medium der Zeitung nach außen hin kommuniziert.

Die Frage nach den auftretenden Akteuren innerhalb der prägnanten Interaktionen ist insgesamt dahingehend zu beantworten, als dass die Betrachtung ebendieser die zentrale Rolle der Kommune verdeutlichen. Innerhalb der ersten Konversionsphase steht der Akteur noch in hierarchisch geprägten Abhängigkeitsverhältnissen zu übergeordneten Akteuren von Bezirksre-

gierung und BlmA. Im Anschluss der Erzielung einer verhandlungsbestimmten Festlegung zugunsten einer zu verfolgenden Anschlussnutzung löst sich die Kommune wiederum aus dem genannten Beziehungsverhältnis und agiert in den beiden anschließenden Phasen zu großen Teilen autonom im Sinne der Etablierung der zuvor definierten Konversionslösung.

Weitergehend ist festzuhalten, dass aus der Betrachtung der gesamtheitlichen Interaktionen zwischen jedweden Akteuren die Kommune und die BlmA die beiden wohl elementarsten Beteiligten darstellen. Die Bezirksregierung hat ihres Zeichens zwar sehr wohl einen nachvollziehbaren Einfluss auf die zu definierende Anschlussnutzung, ist jedoch im Sinne ihres Ermessensspielraums bestrebt, keine unüberwindbaren Restriktionen zur Entwicklung herbeizuführen. Die Öffentlichkeit kommt in drei der vier betrachtenden Fallstudien hingegen nicht über den Status eines allein im Rahmen formeller Vorgaben involvierten oder zu involvierenden Akteurs hinaus. Im Weiteren dient auch diese Einbindung zumeist lediglich der Informationsweitergabe, ohne dass die Integration eines potenziell inhaltlich prägenden Einflusses beabsichtigt ist.

Untersuchungsfrage 8

Wie werden Entscheidungen im Konversionsprozess vorbereitet und getroffen?

Die Akteurslandschaft innerhalb von Konversionsprozessen ist ein fallspezifisch komplexes Gebilde, bei dem die anhand der vorstehenden Untersuchungsfragen im Besonderen hervorgehobenen Gesamtheit nur einen kleinen Teil der real involvierten Akteure ausmacht. Gleichwohl stellt sie den Teil dar, der in der Entwicklung den weitaus größten Einfluss auf die Herleitung und Etablierung der jeweiligen zivilen Anschlussnutzung hat.

Im Rahmen der Beantwortung der Frage nach der Vorbereitung und letztendlichen Festlegung einer Entscheidung ist zunächst auf die jeweilig akteurspezifischen Handlungsprämissen und die weitergehend mögliche Teiluntergliederung unterschiedlicher Akteure abzustellen. Die Vorbereitungen von Entscheidungen erfolgen zunächst durch die akteureigene Definition einer aus den separaten Handlungsressourcen und -vorgaben heraus zu bestimmende Zielvorgabe für bevorstehende Interaktionen. Innerhalb der BlmA sind diese Vorgaben jeweils konkret durch rechtliche Bestimmungen und handlungsdefinierende Vermerke determiniert. Die so hervorgerufene Handlungsbasis zeigt sich in der Praxis durch eine in vielen Teilen bestehende Verallgemeinerung folglich sehr unflexibel und starr. Vielfach ist der BlmA ein Handlungsmuster als Grundlage von Entscheidungen vorgegeben, aus dessen Korsett keine einzelfallbedingten Abweichungen möglich sind. So werden dem Gesamtkteur in der tatsächlichen Praxis denn auch die vorgenannten Eigenschaften zugeschrieben, was eine Berücksichtigung liegenschaftsbezogener Einzelcharakteristika, wie im Falle der Stadt Düren, umso schwieriger macht.

Die vorbereitenden Maßnahmen einer Entscheidung sowie auch die Berücksichtigung ebendieser in der weiteren Vorgehensweise bezogen auf den Gesamtkteur der Kommune wurden

bereits in theoretischer Hinsicht ausführlich dargelegt. Hierbei ist explizit auf die ebenenspezifische Unterscheidung der Verwaltungsseite als vorbereitende und zugleich umsetzende Instanz im Gegensatz zur politischen Handlungsebene als entscheidungstreffender Teilakteur hingewiesen worden. Diese Differenzierung konnte mitunter über jede der vier Fallstudien anhand der praktischen Darlegung vollzogen werden. In diesem Rahmen wurde ebenfalls auf die in der Vorbereitung ausgeführte Darstellung der unterschiedlichen fachbereichsbezogenen Ansichten in Verbindung mit der Vorlage potenzieller Auswirkungen möglicher Entscheidungsrichtungen eingegangen. Die politische Ebene hat in ihren gremienbezogenen Plenumsdiskussionen ebenfalls anklingen lassen, dass die Vorbereitung der Entscheidung durch die Vielzahl unterschiedlicher inhaltlicher Ansichten geprägt ist, die tatsächliche demokratisch legitimierte Mehrheitsentscheidung jedoch in jedem Falle eine polyarchische Wirkung mit sich zieht. Im genannten Wechselspiel der beiden Handlungsebenen ist es im Anschluss an jede politische Entscheidung an der Verwaltung, den damit verbundenen Erfordernissen nachzukommen.

Im Falle der Kommune ist die Frage nach der Vorbereitung von abstimmungsrelevanten Alternativen und der tatsächlichen Einigung auf eine weitergehende Entscheidung somit bereits hinreichend beantwortet worden¹¹².

Analog zur Kommune ist die Akteursstruktur der Bezirksregierung in ebenfalls zwei unterschiedliche, aber in der Aufbaustruktur direkt miteinander verbundene Ebenen von Verwaltung und Politik gegliedert¹¹³. Auch in diesem Falle werden die Entscheidungen durch die politische Instanz des Regionalrates getroffen. Die Zuarbeit erfolgt hingegen durch die differenten Dezernate der Verwaltungsseite. Das in den Fallstudien zum Tragen gekommene Ermessen ist wiederum vornehmlich auf der Ebene der Verwaltung ausgeübt worden. Die daraus hervorgehenden Empfehlungen, im Vielfachen zugunsten der konversionsbetroffenen Kommunen, wurden sodann an die politische Letztentscheidungsinstanz geleitet. So ist insbesondere im Falle der hiesigen Bezirke darauf hinzudeuten, dass die ursprünglich hierarchisch determinierte Entscheidungsgewalt in der tatsächlichen Auslegung zumeist auf eine kooperative Zuarbeit im Sinne der Ausnutzung der konversionsimmanenten Chancenwahrnehmung hin erfolgt ist.

Weitere Entscheidungswege innerhalb der dargelegten Konversionsprozesse basieren auf situationsbedingten Anforderungen. Im Besonderen ist hier auf die Bestimmung eines Siegers des städtebaulichen freiraumplanerischen Wettbewerbs zur Soester Konversion abzustellen. Das allein für diese Entscheidung einberufene Preisgericht traf seine Entscheidung ebenfalls als demokratisch legitimierte Abstimmung, deren Ergebnis die elementare Basis der weiteren liegenschaftsbezogenen Entwicklung darstellt.

Aus den Reihen der Öffentlichkeit sind hingegen keine allgemeingültigen Entscheidungen hervorgegangen. Die in Gütersloh beigefügte bürgerschaftliche Stellungnahme ist in diesem

¹¹² siehe Kapitel 5.1 Die Kommune

¹¹³ siehe Kapitel 5.4.3 Die Rolle der Bezirksregierungen

Sinne nicht als handlungsleitende Entscheidung, sondern insbesondere als Zusammenschluss aufgekommener Individualinteressen zu bewerten.

Vor dem Hintergrund der bisher ausgeführten Inhalte zur Herleitung akteurinterner Festlegungen ist darüber hinaus zwischen ebendiesen internen Beratungen und Abstimmungsprozessen mit der Zielstellung einer abzuleitenden gesamtakteurlichen Marschroute sowie den weitergehenden Interaktionen zwischen unterschiedlichen institutionellen Akteuren mit damit direkt konnotierten Interessendivergenzen zu differenzieren. War der Herleitungsprozess zugunsten interner Konsense aufgrund gemeinsamer handlungsleitender Prämissen und Interessenlagen noch klar strukturiert, so sind die weitergehenden Interaktionen neben den ursächlichen handlungsbezogenen Rahmenbedingungen auch aufgrund differenter Handlungsressourcen und -fähigkeiten sowie insbesondere hierarchiebedingter Abhängigkeitsverhältnisse deutlich unklarer in ihren realen Ausgängen zu erörtern.

Viele der wesentlichen konversionsleitenden Entscheidungsprozesse wurden zu diesem Zeitpunkt bereits explizit in den Fokus der akteurtheoretischen Analyse gerückt. In diesem Kontext ist weiterhin dargelegt worden, inwieweit die zunächst in Teilen deutlich voneinander divergierenden Akteurinteressen in der weiteren interaktionsbasierten Auseinandersetzung zu einem durch die betroffenen Stellen akzeptierten Gesamtergebnis geführt wurden. Ein wesentlicher Entscheidungsschritt ist die Definition der real zu verfolgenden zivilen Anschlussnutzung. Bereits auf dem Weg zur konsensuellen Einigung auf eine solche sind die maßgeblichen Entscheidungs- und Herleitungsprozesse als solche identifiziert und ausgehend von den akteurlichen Zielinteressen spezifiziert worden. In diesem Zusammenhang wurde die realhierarchische Signifikanz handlungsleitender Rechte und Normen in ihrem Ausmaß ersichtlich. Gleichwohl ist auch die einzelfallspezifische Handlungsvarianz im Sinne einer in Teilen weitreichenden Ermessensauslegung ins Zentrum der Analyse gerückt.

Die Frage der Vorbereitung und abschließenden Festlegung auf eine für den Konversionsprozess handlungsleitende Verhandlungsbasis ist insoweit zu respondieren, als dass jedweder Akteur zu Beginn eine klare Zielstellung und Erwartungshaltung an den Gesamtprozess entwickelt. Im direkten Aufeinandertreffen dieser Zielstellungen zeigt sich, dass diese in der grundlegenden Auslegung keine wesentlich voneinander zu differenzierenden Grundinteressen beinhalten, da zunächst alle Involvierten die Maßgabe einer aus ihren Handlungen heraus erfolgreiche Konversion als oberste Prozessmaxime verfolgen. Die konkrete inhaltliche Ausgestaltung ebendieser Zielstellung obliegt den genannten akteureigenen Präferenzen und handlungsbestimmenden Rahmenbedingungen, die aufgrund hierarchiebedingter, in großen Teilen jedoch auch kooperationsorientierter Auslegung dazu führen, dass die zu Beginn unterschiedlichen Zielausprägungen zumeist zu einer einheitlichen Gesamtstrategie zusammengeführt werden können.

13.2 Die Rolle der Akteure in der Konversion

Die zweite Forschungsfrage, deren nachfolgende Beantwortung einen wesentlichen Teilbeitrag zur Erreichung des Gesamtziels darstellt, fokussiert sich ihres Zeichens auf die Herausstellung der Rolleneinnahme unterschiedlicher beteiligter Akteure im Konversionsprozess. Die konkret determinierte Rolle ist innerhalb des Konversionsprozesses auch durch die eingenommenen Positionen innerhalb vielzähliger und differenter Akteurkonstellationen bestimmt. Der interaktionsbestimmte Austausch mit der Zielstellung der Einbringung der akteurinhärenten Eingaben in den Prozess zur Findung und Etablierung einer gesamtconsensuellen zivilen Anschlussnutzung determiniert die prozesseigene Rollenzuteilung.

Forschungsfrage II

Welche Rolle nehmen auftretende Akteure im Konversionsprozess ein?

Die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage leitet sich insgesamt aus den Inhalten der vorgeschalteten konkretisierten Inhalte der zugehörigen Untersuchungsfragen ab. Aus diesen wird zunächst grundlegend deutlich, dass die beteiligten Akteure sowie deren konversionsorientierte Interdependenzbewältigung einen elementaren Part im Gesamtprozess der Liegenschaftskonversion darstellen. Gleichzeitig definiert sich der Fortlauf der Konversion aus akteurtheoretischer Hinsicht durch die phasenspezifische Involvierung von Akteuren. Hier ist zwischen fortwährenden und temporären Einbindungen zu differenzieren, die sich weitergehend auch hinsichtlich ihrer Intensität voneinander unterscheiden. Insgesamt ist die Frage nach der einnehmenden Rolle unterschiedlicher Akteure im Gesamtverlauf nicht überschlüssig zu beantworten, sondern bedarf der akteurdifferenzierten Betrachtung anhand der explizit determinierten Phasen.

Ausgehend von der komplexen Akteurlandschaft innerhalb der untersuchten Fallstudien sind zunächst die wesentlichen Beteiligten herauskristallisiert worden. Die Wesentlichkeit bestimmt sich in diesem Zusammenhang durch den maßgeblichen Einfluss jeweiliger Akteurhandlungen auf den Ausgang der als konkrete Meilensteine bezeichneten Zwischenetappen innerhalb der einzelnen Prozesse. Die Konkretisierung ebendieser Meilensteine leitet sich aus den wiederkehrenden Mustern der Beteiligungen und den deutlich werdenden Einflüssen klar ausmachender Akteure ab. Auch wurde ersichtlich, dass die Bedeutung von unterschiedlichen Akteuren im Zuge der Konversionsphasen variiert und sich die Gewichtung der Einzelakteure aus diesem Kontext heraus in Teilen so deutlich verschiebt, dass Einzelne ab bestimmten Meilensteinen aus dem Prozess ausscheiden, während andere Akteure erst im fortgeschrittenen Stadium der Entwicklung Zugang zu diesem finden.

Die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage legt seinen Fokus davon ausgehend nicht auf die singuläre Betrachtung der Konversionsphase, sondern im Wesentlichen auf die Rolle der Akteure und deren Einfluss innerhalb der ihnen zugestandenen Beteiligungssequenzen. Angefangen mit dem sich herauskristallisierten zentralen Akteur der Kommune, als zu benen-

nender Gesamakteur, erweisen sich deren Interaktionsstrukturen zur Bewältigung komplex-differenter Interdependenzen innerhalb unterschiedlicher Konstellationen als polyvalente Anpassungsmuster, die sich anhand der individuellen Ausgangslagen und Zielabsichten orientieren. Hier sind neben der akteurinternen Differenzierung zwischen politischer und verwaltungsebene Handlungsebene ebenso die auf politischer Ebene erfolgenden Governance Formen des politischen Wettbewerbs zu nennen, der insbesondere im Zuge von streitbaren Entscheidungsfindungen beobachtbar ist. Ferner erfolgt die interne Bestimmung konkreter Interaktionsergebnisse mittels der polyarchischen Beschlussfassung als zentrale Verfahrensweise zur Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit.

Ergänzend zur gesicherten kollektiven Handlungsfähigkeit des Akteurs tritt dieser im Zuge der Konstellation mit der BlmA, aber auch hinsichtlich potenzieller Abstimmungsprozess mit externen Investoren, als Marktteilnehmer auf. Die reine Marktform, welche unter anderem auch durch einen fortbestehenden Wettbewerb um das zentrale Gut geprägt ist, ist aufgrund des der Kommunen zustehenden Vorkaufsrechts im Zuge der Konversion zunächst nicht vorzufinden. Dennoch sind die handlungsbestimmenden Austauschmechanismen des wechselseitigen Verhandeln unter der Hinzunahme der Ausstiegsmöglichkeit des Verhandlungsexits weiterhin fortbestehend. Die besondere Konstellation im Zusammenhang der Kaufpreisverhandlungen ergibt sich aus der maßgeblich durch die Kommune zu bestimmenden Nachnutzungsform und -intensität, die im Weiteren einen prägenden Einflussgrad auf den zu bestimmenden Kaufpreis inhäriert. Insofern handelt es sich bei der dem Konversionsprozess zugeschriebenen Marktform ebenso um die Wechselbeziehung des Flächenangebots in Abhängigkeit zur determinierten Nachfrage der (städtischen) Gesamtentwicklung.

Die Fähigkeit, ihre handlungsbestimmenden Rahmenbedingungen interaktionsspezifisch variieren zu können, um so ihrer maßgeblichen Rolle als Inhaberin der rechtlich determinierten Planungshoheit gerecht zu werden, unterstützt die ihr im Rahmen der Forschungsarbeit zuerkannte zentrale Rolle innerhalb der Konversion.

Die BlmA nimmt innerhalb jeder der untersuchten Fallstudien ihrerseits eine sehr wichtige Rolle ein, da sie aufgrund ihrer Position als ursprüngliche Flächeneigentümerin bereits von Beginn an als Akteur in den Konversionsprozess involviert ist. Ein faktisches Ausscheiden aus diesem erfolgt erst mit dem tatsächlichen Abschluss des Kaufvertrages.

Die BlmA ist als Eigentümerin in Verbindung mit ihren institutionell zugeschriebenen strikten handlungsleitenden, insbesondere rechtlich normierten Vorgaben, als primär hierarchiegeprägter Akteur wahrzunehmen. Der konkretisierten Rollenzuschreibung kommt sie insbesondere im Rahmen der zentralen Akteurkonstellation zur Kaufpreisverhandlung nach, bei der sie in der ihr zugeschriebenen Funktion der Veräußerungswilligen als Marktteilnehmerin der Verkaufsseite auftritt. In der Folge ist die Interaktionsstruktur zwischen der BlmA und anderen Akteuren vornehmlich durch die Eigenschaften der Governance-Form des Marktes geprägt. In der besonderen Auslegung der ihr akteurtheoretisch zugewiesenen Rollenerwartung zeichnet sich die BlmA darin aus, dass sie bereits aufgrund ihrer rechtlich-institutionellen Vorgaben

daran ist, die dem Marktteilnehmer zugeschriebene Exit-Option allein in seltensten Ausnahmefällen zu nutzen. Diese einer Null-Variante der Verwertung gleichkommende Entscheidung liegt bereits nicht in ihren normierten Bestrebungen. Im diesem Zusammenhang tritt die zweite der BlmA zugeschriebene Handlungsmaßgabe zutage, die durch eine kooperationsorientierte Ermessensauslegung des Handelns dazu bestimmt ist, in kooperativer Zusammenarbeit mit der Kommune respektive auftretenden Investoren eine konsensuelle Nachnutzungsstrategie zu forcieren, um so die erwartbare zivile Anschlussnutzung als Kern ihrer Wertermittlung zu nutzen. Mit dem Verkauf der Liegenschaft, spätestens vor dem formellen Satzungsbeschluss der bauleitplanerischen Entwicklungssicherung, scheidet die BlmA aus dem Konversionsprozess aus.

Aus den untersuchten Fallstudien hat sich weitergehend auch die jeweils zuständige involvierte Bezirksregierung als primär in der Präkonversionsphase gewichtiger Akteur herausgestellt. Analog zur Kommune agiert sie ebenfalls anhand eines Mehr-Ebenen-Systems in der Unterscheidung einer verwaltungseigenen und einer politisch determinierten Handlungsebene. In diesem Sinne sind ihr ebenso die Formen von politischem Wettbewerb, mehr noch aber jene der polyarchisch herbeizuführenden Handlungsfähigkeit zugeschrieben.

Ihre besondere Rolle im Konversionsprozess ergibt sich aus der erforderlichen Einbindung im Rahmen der Evaluierung möglicher ziviler Anschlussnutzungen. Diese werden insbesondere auch durch die planungsrechtlich normierten Vorgaben der hiesigen Ebene beeinflusst. Aufgrund der Normenhierarchie der Planungsebenen ist den Bezirksregierungen zunächst die Position der hierarchisch überstellten Handlungsstufe zugewiesen. Im Zuge der konversionsbedingten Neubewertung der freiwerdenden Liegenschaften zeigen sich die analysierten Bezirksregierungen zunehmend auch in der Rolle eines kooperationsbestrebten Akteurs, der innerhalb der ihm zugeschriebenen Handlungsfähigkeit der Ermessensausübung darin bestrebt ist, einen nutzungskonformen Konsens mit der Kommune herzustellen. Im Umkehrschluss ist die Bedeutung der Bezirksregierung innerhalb des Gesamtprozesses darin bestimmt, dass die durch sie definierten formalrechtlichen Rahmenbedingungen seitens der Kommune beachtet werden müssen. Damit ergeht aus den regionalplanerischen Vorgaben ein nicht unerheblicher Einfluss auf die Bestimmung der Nachnutzung, der innerhalb der Interdependenzbewältigungen einzelfallspezifisch zu behandeln ist.

Dem Investor als viertem Akteur mit einer konkret zu benennenden Rollenerwartung im Konversionsprozess kommt zunächst eine untergeordnete Position zu. Diese begründet sich vornehmlich durch das der Kommune zustehende Vorkaufsrecht zur Liegenschaft, wodurch ein mindestens temporärer Ausschluss der Marktteilnahme eintritt. Auch in einer möglichen Konstellation der Marktöffnung ist der Investor klar daran gehalten, seine Vorstellungen zur Umnutzung maßgeblich mit der Kommune abzustimmen. Im Umkehrschluss ist der Investor als tatsächlicher Marktteilnehmer zu deklarieren, der innerhalb des Gefüges von Angebot und Nachfrage agiert. In diesem Zusammenhang treten alle akteurtheoretischen Handlungsressourcen und -fähigkeiten sowie die ihm zugeschriebenen Handlungsoptionen zu. Innerhalb erforderli-

cher Kauf- und Nutzungsverhandlungen steht er in fortlaufender Konkurrenz zu übrigen Marktteilnehmern, ist dabei jedoch auch frei in seiner Entscheidung über einen möglichen Marktaustritt. Die untersuchten Fallstudien haben wiederum gezeigt, dass in zwei Kommunen ein Investor in die Liegenschaftskonversion involviert ist, wobei für die dritte Studie der Stadt Gütersloh zum derzeitigen Planungsstand überdies noch investorgestützte Anfragen erwartbar sind.

Zuletzt ist die Öffentlichkeit als Akteur der zivilgesellschaftlichen Sphäre in die Betrachtung der unterschiedlichen Rollenzuweisungen zum Konversionsprozess zu betrachten. Bezüglich dieses Akteurs hat die vollzogene Fallstudienanalyse gezeigt, dass der Akteur während der Konversion vielfach allein als formell zu beteiligender Interessenvertreter eingestuft wird. Die tatsächliche intensive Einbindung zum frühzeitigen Stadium des Findungsprozesses zur Anschlussnutzung ist hingegen allein in Gütersloh aktiv erfolgt. Im Zuge der dann durchgeführten Beteiligungsformate sind seitens der Öffentlichkeit keine Belange vorgetragen worden, die einen tiefergehenden Einfluss auf den planerisch vordeterminierten Entwicklungsstand hatten. Insgesamt wird der Öffentlichkeit im Rahmen der Konversion ein deutlich untergeordneter Stellenwert beigemessen.

14. Diskussion der Forschungsergebnisse

Die Beantwortung der Untersuchungs-, insbesondere aber der übergeordneten Forschungsfragen hat aufgezeigt, dass die inhaltliche Ausgestaltung des Konversionsprozesses fallstudien-spezifische Unterscheidungen aufweist. Gleichwohl ist herausgestellt worden, dass wesentliche Entwicklungsschritte im Sinne eines übergreifenden Grundschemas für jede der untersuchten Konversionen ihre Gültigkeit besitzen. Die Ankündigung respektive der formale Akt der Flächenrückgabe sind in diesem Zuge ebenso exemplarisch zu nennen wie die erforderliche gemeinsame Einigung auf eine zivile Anschlussnutzung oder die reale Flächenveräußerung.

Tiefergehend hat die Fallstudienanalyse dargelegt, dass die differentiellen und vielzähligen Handlungsschritte innerhalb der Konversionsprozesse maßgeblich durch die konkret individuelle Handlungsdeterminierung der beteiligten Akteure und weiter noch durch die erzielten Ergebnisse der verlaufsimmanenten Akteurkonstellationen geprägt sind. Angesichts dieser Erkenntnis, die auch die spezifische Ausgestaltung der der Konversion zugeschriebenen Chance für die jeweilige Stadtentwicklung in hohem Maße mitprägt, ist der Fokus der nachfolgenden Auseinandersetzung mit den Forschungsergebnissen primär auf die eingenommene Rolle ebendieser gewichtigen Akteure und ihren Aktivitäten im Zuge der Umwandlungsprozesse zu legen.

Die nachfolgend konzentrierte Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse rückt die Akteure der Kommune als zentrale Instanz eines jedweden Konversionsprozesses, die BImA als in weiten Teilen involvierte Liegenschaftseigentümerin sowie die Bezirksregierung als zusätzliche externe Einflussquelle in der Suche einer zivilen Anschlussnutzung in den Fokus. Hinzu kommen auch Darlegungen über die auftretenden Akteure der Öffentlichkeit und der Gruppe der Investoren. Im weiteren Vorgehen zur Ergebnisdarstellung sind die Inhalte akteurspezifisch zu verallgemeinern und über die untersuchten Fallstudien hinaus zu übertragen.

14.1 Der Akteur der Mittelstadt im Konversionsprozess

Die Beantwortung der Forschungsfragen hat deutlich herausgestellt, dass die Mittelstadt als Gesamtkteur die zentrale Position innerhalb des fortschreitenden Umwandlungsverlaufs der ehemals militärischen Liegenschaft zukommt. Angesichts dieser prominenten Stellung in Verbindung mit den verdeutlichten Charakteristiken sowie den spezifischen Herausforderungen und Besonderheiten des Stadttypus ist diese Basis nunmehr um die im Zuge des Konversionsprozesses hervorgehenden Governance-Strukturen sowie die akteurspezifischen Einflussnahmen in unterschiedlichen Interdependenzbewältigungen konzentriert darzulegen.

Die vielfach hervorgehobene Positionierung der prägenden Rollenzuweisung ist maßgeblich bedingt durch die unmittelbare Betroffenheit der Kommune durch die Freiwerdung einer oder mehrerer Liegenschaften innerhalb ihres Stadtgebietes sowie der weiterhin entstehenden städtebaulichen, ökonomischen und sozialen Folgewirkungen. Im gleichen Zuge wurde anhand der ersten Forschungsfrage herausdifferenziert, dass der Freizug von einst militärisch

genutzten Liegenschaften eine reale Chance der individuellen kommunalen Entwicklung einschließt. Inwieweit diese konkret zu benennen ist, hängt zuvorderst von den individuellen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung ab und spiegelt so die aus Sicht des Akteurs Kommune vorhandenen Handlungsmaßstäbe wider.

Die Wahrung der Konversionschance unter den benannten handlungsprägenden Einflussfaktoren sowie daraus hervorgehenden akteurspezifischen Fähigkeiten und Ressourcen erfolgt seitens der Städte im Zuge der Wahrnehmung unterschiedlicher situations- und zielbedingter Interaktionsstrukturen. Grundlegend gilt für den Akteur, dass eine Chance, die sich aus der Konversion einer freiwerdenden Liegenschaft ableitet, zunächst maßgeblich durch die flächeneigenen Charakteristika von Lage, Größe und Vornutzung beeinflusst wird. In Kombination mit den ohnehin bestehenden Einflussfaktoren der Stadtentwicklung ist die konkrete Chance und Entwicklungsabsicht herauskristallisiert.

14.1.1 Kommunale Governance-Formen der Interdependenzbewältigung

Die Kommune als identifizierter polyvalenter Akteur agiert im herausgestellten Rahmen der Governance-Formen von Hierarchie, Gemeinschaft, Markt, Polyarchie sowie des politischen Wettbewerbs. Die handlungsdeterminierte Wahl der Interaktionsstruktur steht in diesem Zusammenhang in konkreter Abhängigkeit zum spezifischen Erfordernis und der ursächlichen Ausgangslage der Akteurkonstellation. Insbesondere das erstgenannte Erfordernis wird dabei maßgeblich durch die situativ einwirkenden Rahmenbedingungen und der jeweilig priorisierten Zielstellung der kommunalen Handlungsabsicht geprägt.

Die akteurseitige Ausgestaltung der Interaktionen ergibt sich im Wesentlichen aus den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen und Handlungsfähigkeiten. Beide handlungsdeterminierenden Faktoren stehen in enger Korrelation zum Typus der Mittelstadt und den diesem weiter zugeschriebenen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung. Die verfügbaren Mittel zur Bewältigung der konversionsbedingten Herausforderung erweisen sich sowohl in personeller wie auch finanzieller Hinsicht zumeist als deutlich begrenzt. Eine so geartete Limitierung erzeugt weitergehend potenzielle Auswirkungen auf die inhaltliche Ausgestaltung und den zeitlichen Rahmen des Gesamtverfahrens.

Die personelle Ausstattung der kommunalen Ämter sowie die Grade der verfügbaren Kenntnisstände erweisen sich in Mittelstädten vielfach als limitiert. Die Bearbeitung einer städtebaulichen Sonderthematik erweist sich auch vor diesem Hintergrund in vielen Mittelstädten als anspruchsvolle Zusatzaufgabe neben dem bekannten Aufgabenspektrum. Auch in finanzieller Hinsicht stellt die Entwicklung einer Konversionsliegenschaft eine Mittelstadt nicht selten vor eine enorme Herausforderung. Gegenüber weiteren beteiligten Akteuren befindet sich die Kommune auf Grundlage der ihr zustehenden Planungshoheit und der ihr eingeräumten Erstzugriffsoption zum Erwerb der Liegenschaft in einer durchaus komfortablen Ausgangssituation. Handlungen innerhalb der Governance-Form des Marktes erfordern angesichts vielfach existierender eng bemessener kommunaler Finanzhaushalte und Investitionsspielräume aber

auch eine klare Konzeptionierung über die anvisierte Refinanzierung der Liegenschaftsaneignung. Bedingt durch den zumeist engen finanziellen Rahmen der Städte und Gemeinden insgesamt, orientiert sich die Suche nach einer adäquaten Nachnutzung ebenso an der bestehenden Nachfrage und der Frage nach der für die Kommune möglichen Gewinnmaximierung zugunsten der genannten Kostendeckung.

In diesem Kontext unterliegt die Kommune ebenso der weiteren Einflussgröße eines städtischen Wachstums respektive einer potenziellen Schrumpfung¹¹⁴. Beide Entwicklungstendenzen nehmen ihrerseits Einfluss auf die grundsätzliche Nachfragesituation und im Weiteren auch auf die Vermarktungs- und Umsetzungspotenziale der betreffenden Fläche im Allgemeinen und einer Nutzung im Speziellen. Die vorhandene Nachfrage hat ihres Zeichens Auswirkungen auf die anvisierte Nutzung. Im Umkehrschluss spielen aber auch eingehende formelle und nicht-formelle Einflussfaktoren eine beträchtliche Rolle auf die grundsätzlichen Nachnutzungsoptionen. Das Wechselspiel aus bestehender Nachfrage und potenziell darlegbarem Angebot innerhalb einer Kommune erzeugt im Ergebnis alsdann eine konkrete Einflusswirkung auf den über ein Gutachten zu ermittelnden Wert der Fläche und damit zuletzt auch eine zeitliche Determinante, die sich mitunter in Folge mehrmaliger Verhandlungsschritte manifestieren kann.

Parallel zu den konversionsspezifischen Aspekten als zusätzliche Handlungserfordernis zu den bereits allgemeinen institutionell zugeordneten Aufgaben der Stadtentwicklung werden die planerischen Aktivitäten, und damit auch der anwendbaren Ressourcen und Fähigkeiten der Kommune ebenso durch den normativen Rahmen differenter Gesetze, hier vornehmlich des Raumordnungs- und Bauplanungsrechtes, befördert respektive limitiert. Beide Rechtsgebiete bieten für sich ein breites Spektrum potenzieller Handlungsmöglichkeiten zur zielführenden Gestaltung des Konversionsprozesses. Angesichts der theoretischen Spannweite möglicher Varianten zur planerischen Entwicklung erhebt sich unter diesem Aspekt erneut die Frage der Verfügbarkeit erforderlicher Ressourcen innerhalb einer Mittelstadt. Nicht selten sind die notwendigen personellen Kapazitäten sowie Kenntnisse zur Anwendung der unterschiedlichen Instrumente nicht gegeben, sodass eine Prozessgestaltung zumeist nur über bereits bekannte Verfahrensmuster erfolgt, ohne dabei auf möglicherweise effektivere planerische Verfahren und Instrumente zurückzugreifen.

Insgesamt erweist sich der Freizug ehemals militärisch genutzter Areale für Mittelstädte als planerische Herausforderung, bei der die zivile Entwicklung dieser Liegenschaften und der Wahrnehmung der ihnen bereits mittels der kommunalen Planungshoheit zugeordneten institutionellen Aufgabenwahrnehmung angesichts der erörterten mittelstädtischen Handlungsfaktoren zusätzlichen Erfordernissen unterliegt. Die Komplexität wird in diesem Zuge durch die übergeordneten Parameter der Stadtentwicklung als gesamtstädtisch übergeordnete Rah-

¹¹⁴ siehe Kapitel 1.1.1 Schrumpfende Stadt versus wachsende Stadt

menbedingungen ergänzt. Trotz der weiteren Differenzierung zwischen den Abstufungen kleiner und großer Mittelstädte und der inhärenten Verschiebung von Handlungsressourcen und Fähigkeiten bleibt die grundsätzliche Aufgabenschwierigkeit weiterhin gegeben.

14.1.2 Kommunalinterne Abstimmungsprozesse

Die vielfach existierende Begrenztheit der dem Typus Mittelstadt zur Verfügung stehenden Handlungsfaktoren von finanziellen Ressourcen und personellen Kapazitäten stellt die Kommune im Zuge der Konversion vor eine außerordentliche Herausforderung bei der Suche und Etablierung einer adäquaten zivilen Anschlussnutzung. Auf diesem Wege bedarf es der Konzentration der verfügbaren Mittel zur Definition und Vollziehung akteureigenen zu determinierenden Ziele an den Gesamtprozess. Der kommunalinternen Abstimmung als Konkretisierung der akteureigenen Handlungsbestimmungen kommt vor dem dargelegten Hintergrund eine gewichtige Rolle zu.

Insgesamt umfasst der akteurinterne Beteiligungsprozess die beiden analysierten Ebenen der verwaltungsseitigen Ämter in Verbindung mit den zugehörigen politischen Gremien. Erstgenannte Ebene der Verwaltung zeichnet sich in den Fallstudien unter anderem durch die Bildung einer spezifischen Konversionsgruppe als internes Steuerungsgremium aus. Die Zusammensetzung dieser Gruppe ist durch die Einbindung konstant eingebundener Fachbereiche in Erweiterung einer bedarfsgerechten Einbindung weiterer Disziplinen charakterisiert. Die Variabilität der Zusammensetzung ermöglicht die Involvierung eines möglichst breiten und themenbezogenen Feldes, in dem gleichzeitig Erfahrungswerte, aber auch potenziell vorhandenes Know-how abgerufen werden.

Die Etablierung einer projektbezogenen Steuerungsgruppe erscheint angesichts der Dimension der Konversion als wichtiges Instrument, um die Belange und Interessen, aber auch Risiken und Restriktionen zu eruieren. Gleichwohl ist personelle Ausstattung in mittelstädtischen Verwaltungen in Teilen unterbesetzt, sodass eine fortlaufende Beteiligung von Fachämtern auch zu einer eigenen Herausforderung werden kann. Zudem ist im Vorfeld der Einberufung die Kompetenzfrage im Sinne der zugewiesenen Gesamtleitung der Gruppe zu klären, um so in Bedarfsfällen die Rolle der Entscheidungsinstanz implementiert zu wissen. Die theoretische Idealisierung, bei der eine Gesamtlösung gefunden werden kann, die die Belange aller Fachbereiche zu gleichen Anteilen berücksichtigt, ist hingegen als ein solches theoretisches Konstrukt zu beschreiben.

Die weitere Ebene der politischen Gremien ist grundsätzlich durch die ihr institutionell zugeschriebene Entscheidungsbefugnis charakterisiert, über die sie in der Lage, ist unterschiedliche Entwicklungstendenzen zu befördern respektive einzustellen. In ihrer Position als übergeordnete Instanz kommt ihr ferner die Rolle der Aufgabenzuweisung an die Verwaltungsebene zu. Das Verhältnis von Politik zu Verwaltung ist innerhalb der Kommunen jedoch nicht als rein hierarchisch zugunsten erstgenannter Ebene gelagert, sondern basiert vielmehr auf einer gegenseitigen Austauschbeziehung, die auch die reine Kenntnisnahme von verwaltungsseitigen Entwicklungsständen beinhaltet.

Die Prämisse der Klärung von Zuständigkeiten, wie dies bereits für die Handlungsebene der Verwaltung gilt, besitzt ihre Gültigkeit ebenso im Zuge der Einbindung politischer Gremien. Die Fallstudienanalyse hat diesbezüglich gezeigt, dass im Zuge unterschiedlichster Interesseneinbringungen die jeweilig zuständigen politischen Ausschüsse ebenso anzuhören sind. Im Falle einer notwendigen politischen Entscheidung kann der zu erbringende Aufwand ebenso ansteigen, wie dies auch in Fragen zustehender Kompetenzen der Fall ist. Vor diesem Hintergrund sind die kommunalspezifischen Zuständigkeiten der Ausschüsse sowie des Rates als oberstes kommunalpolitisches Gremium zu beachten.

Die besondere Aufgabe der Konversion freigezogener militärischer Flächen bewegt Kommunen vielfach dazu, zusätzliche neue Akteure zu installieren, die eigens beauftragt oder gänzlich neu gegründet werden, um einen Beitrag zur fachlichen und strukturellen Entlastung insbesondere der Verwaltungsebene zu leisten und gleichzeitig die Effektivität des Handelns innerhalb des Gesamtprozesses zu steigern. Die neuen Akteure zeichnen sich ihrerseits durch die Spezialisierung auf konkrete zugeordnete Teilbereiche der Entwicklung aus und eröffnen der Kommune als steuernde Instanz insgesamt einen erweiterten Handlungsspielraum in der inhaltlichen Ausgestaltung einzelner Schritte. Im Umkehrschluss muss seitens der Kommune auch die Bereitschaft und Fähigkeit der Beauftragung und Finanzierung der ausgelagerten Aufgabenspektren sichergestellt sein.

Konkret bedarf es der Sicherstellung einer ämterübergreifenden Zusammenarbeit, die durch einen direkten Kooperationswillen und einer klaren Verteilung von Zuständigkeiten zu effektiven Verfahren und Lösungserarbeitungen befähigt ist. Gleichzeitig ist eine abgestimmte Verknüpfung mit potenziellen neuen Akteuren zu gewährleisten, um die ursprünglichen Ziele und Entwicklungsabsichten als gesamtheitlicher Akteur Kommune fortführen zu können. Grundsätzlich eignet sich die Variante der Auslagerung von einzelnen Fachthematiken gerade für den Typus der Mittelstädte, die durch die fachspezialisierte Verschiebung der Aufgaben eine weitergehende Entlastung zugunsten der konzentrierten Bearbeitung weiterhin bestehender Tätigkeitsfelder erreichen können.

14.1.3 Die Rolle der Kommune in Akteurkonstellationen

Die institutionell zugeschriebene Planungshoheit, die direkte strukturelle Betroffenheit sowie nicht zuletzt die Kenntnisse der spezifischen Rahmenbedingungen zur Stadtentwicklung versetzen die Kommune in die Rolle des zentralen Akteurs innerhalb von Konversionsprozessen. Die ihr aus dieser Position zukommenden Instrumente innerhalb der unterschiedlichen Konstellationen sind jene der fortlaufenden internen und externen Kommunikation, die Befugnis der Marktteilnahme inklusive des aufgeführten Erstzugriffsrechts und der ihr zugeschriebenen Kompetenz der hierarchischen Letztentscheidung bezogen auf betroffene Belange ihrer Planungshoheit. Aufgrund der zentralen Prämisse, dass die Konversion von militärischen Liegenschaf-

ten in jedweder Phase in die Zugehörigkeit der kommunalen Planungskompetenz fällt, ist letztgenannte Möglichkeit der hierarchischen Lösungsdetermination eine gleichfalls hohe Gewichtung beizumessen.

Die Ausgestaltung der akteureigenen Rollenzuweisung steht zudem in maßgeblicher Abhängigkeit zur realen Eigenwahrnehmung der der Kommune zustehenden Handlungsmöglichkeiten und -ressourcen. Bezogen auf die im Zentrum stehenden Mittelstädte ist zu hinterfragen, inwieweit eine solche Perspektive eingenommen wird respektive eingenommen werden kann. Ferner nimmt die Kommune zwar innerhalb der auftretenden Akteurkonstellationen einen wichtigen Part der Entscheidungsbefugnis ein, die Entscheidungsprozesse selbst erweisen sich aufgrund des strukturellen Kommunalaufbaus im Mehr-Ebenen-System mitunter als sehr zeitintensiv.

Die Übertragung der kommunalen Rollenzuweisung auf die akteurliche Position innerhalb der erforderlichen Konstellationen legt eine Verschiebung der Gewichtung in Abhängigkeit der unterschiedlichen Gegenüber offen. Innerhalb von Konstellationen mit entwicklungsinteressierten Investoren tritt sie ursprünglich als Marktteilnehmer und somit als Konkurrent um den Erwerb der Liegenschaft auf. Aufgrund der konversionsimmanenten Sonderstellung der Kommune als Inhaberin der Erstzugriffsrechte ist das Marktkonstrukt reine Governance-Form wiederum nicht anwendbar. In der Folge kommt auch der finanziellen Ausgangssituation der Kommune in dieser Konstellation nur eine deutlich untergeordnete Rolle zu, da sie als privilegierter Akteur zunächst nicht in eine direkte Konkurrenz zu anderweitigen Marktteilnehmern tritt.

In Bezug zur Austauschbeziehung mit der Öffentlichkeit unterliegt die Kommune rechtlich vorbestimmten Vorgaben, wenn es sich um Einbindung im Zuge von formellen Planverfahren handelt. Darüber hinaus ist jedoch ersichtlich, dass die Integration der zivilen Akteursphäre als unterentwickelt einzustufen ist. Angesichts fortlaufender Diskussionen zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung erscheint dieser Aspekt im Rahmen von Konversionsprojekten hingegen in nicht ausreichendem Maße gewürdigt zu werden. Dem gegenüber ist davon auszugehen, dass die Durchführung von unterschiedlichen Beteiligungsformaten neben finanziellen Ressourcen auch deren personeller Aufwendungen bedarf. Hier erscheint die Limitierung der mittelstädtischen Mittel als argumentatives Gegenargument zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung über das formale Erfordernis hinaus.

In Konstellationen mit formal übergeordneten Akteuren wie der Bezirksregierung oder aus der Position eines faktischen Abhängigkeitsverhältnisses, wie dies gegenüber der ursprünglichen Flächeneigentümerin der Fall ist, ist die Kommune hingegen im Zuge von Verhandlungen auch auf das inhaltliche Entgegenkommen der Gegenüber angewiesen. Das konstellationsbedingte Ziel dieser Verhandlungen ist es, dass beide beteiligten Seiten im Zuge des Abschlusses von Interaktionsergebnissen ihr jeweiliges Ziel erreicht haben oder zumindest in einer besseren Position stehen, als dies zu Beginn der Verhandlungen der Fall war. Diesbezüglich ist die Bildung oder Integration von neuen externen Akteuren ebenso als sinnvoll zu beurteilen, da diese in der Regel im Rahmen der ihnen zugewiesenen Befugnisse deutlich gezielter agieren und

ferner auf ihre inhaltlich deutlich stärker ausgeprägten Handlungsfaktoren zurückgreifen können.

Insgesamt steht die einzunehmende Rolle der Kommune innerhalb von Akteurkonstellation in direkter Abhängigkeit zum Gegenüber sowie zur eigenen Erwartung an das endgültige Ergebnis der Interaktion.

14.2 Der Akteur der BlmA im Konversionsprozess

Bei der fokussierten Betrachtung der BlmA handelt es sich bei ihr um einen der zentralen Akteure im Konversionsprozess. Im Gegensatz zur zuvor in den Fokus gerückten Kommune tritt sie jedoch als einheitlich determinierter Akteur auf, der nicht durch eine fachbereichsspezifische Untergliederung geprägt ist und demzufolge in jeglichen Entwicklungsprozessen von Liegenschaften anhand derselben Handlungsfaktoren agiert. Des Weiteren bleibt auch die an die Konversion geknüpfte übergeordnete Zielprämisse fortlaufend bestehen und steht zunächst in genereller Unabhängigkeit zu potenziellen stadtspezifischen Entwicklungsparametern und weitergehenden Einflussfaktoren.

Auf Grundlage des ihr zukommenden fallunabhängigen Handelns, das primär durch die handlungsleitenden Normen und Gesetze geleitet ist, erscheint eine weitere Vereinheitlichung grundsätzlicher interner Abstimmungsprozesse über die bereits dargelegten Ausführungen¹¹⁵ hinaus obsolet.

14.2.1 Die Governance-Formen zur Interdependenzbewältigung der BlmA

Die beiden der BlmA zugeschriebenen Governance-Formen zur Bewältigung von Interdependenzen in Akteurkonstellationen sind ausgehend von ihrer Position der ureigenen Flächeneigentümerin jene der hierarchiebedingten Macht sowie der Marktteilnahme, hier konkret in der Rolle des Anbietenden. Aus der ihr zugeschriebenen Maßgabe der Veräußerung von Liegenschaften zu einem gutachterlich ermittelten Höchstwert leitet sich explizit ab, dass der Flächenverkauf bereits inhaltlich alleiniger Gegenstand einer eigenen Abteilung ist¹¹⁶. Vor diesem Hintergrund der spezialisierten Aufgabenwahrnehmung sind die der BlmA zugeschriebenen Handlungsfähigkeiten und für sie verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen ausdrücklich auf die Erfüllung der überstehenden Bestimmung ausgerichtet. Weitergehend unterstützt werden die verfügbaren Ressourcen durch ein bestehendes erhebliches Know-how der Institution und deren Mitarbeitern, welches sie sich im Verlauf der vielzahligen Konversionsprojekte aneignen konnten.

Beide genannten Interaktionsstrukturen ergeben sich maßgeblich aus den institutionellen Einflussfaktoren, die sich eindeutig aus den bundesrechtlichen Vorgaben ableiten. Die unter-

¹¹⁵ siehe Kapitel 5.2 Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

¹¹⁶ siehe Kapitel 5.2.1 Der organisatorische Aufbau der BlmA

schiedlichen Mitarbeiter sind aufgrund ihrer eigenen Position dazu berechtigt, einzelne Entscheidungen, wie die Veräußerung von als nicht besonders eingestuften Liegenschaften und einem Wert bis zu fünf Millionen Euro, eigenständig durchzuführen, agieren hierin jedoch ebenso auf Basis der überstehenden Normen.

Die klare Fokussierung der Aufgabe bei gleichzeitiger Konzentration der verfügbaren Handlungsfaktoren zur Erfüllung ebendieser positioniert die BlmA innerhalb des Konversionsprozesses als starken Akteur. Die Spezialisierung auf die ihr konkret zugeschriebenen Aufgaben differenziert sie dabei exemplarisch von jenem Akteur der mittelstädtischen Kommune, bei der die Konversion der Liegenschaften regelmäßig als besondere Aufgabe außerhalb sonstiger Routinen anzusehen ist.

Vorausschauend ist die Zahl der im Untersuchungsraum NRW noch zu veräußernden Liegenschaften in Addition zur Zahl der in den kommenden Jahren erwartbaren Abzugspläne aktuell überschaubar. Die grundsätzliche Ausrichtung der BlmA wird angesichts der prognostizierten Zahl freiwerdender Liegenschaften gegenüber den bis heute bereits erfolgreich veräußerten Flächen wohl keiner Veränderung der institutionell zugewiesenen Handlungsmaßgaben, insbesondere zugunsten der Einräumung eines erweiterten Ermessensspielraums bei der Wertermittlung unterliegen. Folgerichtig werden auch die bereits erlangten Handlungsroutinen innerhalb der Interaktionsstrukturen absehbar keinen wesentlichen Wandlungen unterliegen.

14.2.2 Die Rolle der BlmA in Akteurkonstellationen

Die Involvierung der BlmA in differenten Akteurkonstellationen äußert sich zuvorderst im Austausch mit der Kommune. In dieser Konstellation agiert sie primär aus der ihr zugeordneten Rolle des Marktteilnehmers auf Seiten der Angebotsverfügbarkeit heraus. Anders als weitere Akteure stellen die institutionell zugeordneten Handlungsprämissen die BlmA zu jedem Zeitpunkt der Prozessintegration als auf ihr singuläres Ziel fokussierten Teilnehmer dar. Die akteurinterne Ausrichtung zur Verfolgung dieser Maßgabe ist folgerichtig als prägendes Indiz zu werten.

Grundsätzlich agiert die BlmA aus einer starken Verhandlungsposition heraus. Nicht allein, dass ihr durch die Eigentümerschaft der Liegenschaft eine formal zugeschriebene Machtposition inhärent ist, so stützen auch die weitergehend verfügbaren Handlungsfaktoren in Form der finanziellen und personellen Ausgangslage sowie das aus vielfach vorgelagerten Prozessen erlangte Know-how diese Einschätzung. Angesichts dieser in der Summe starken Basis ist sie in der Lage, innerhalb durchzuführender Verhandlungen fortlaufend als dominanter Akteur aufzutreten. Inhaltlich nimmt die BlmA hingegen keinerlei Einfluss auf die konkrete Nutzungsplanung. Dies begründet sich zum einen durch die ihr sicherlich zumindest im Detail fehlende Kenntnistiefe der städtischen Rahmenbedingungen und prognostizierten Nachfragen, zum anderen aber vor allem aus den ihr nicht zustehenden Eingriffsoptionen in die planungshoheitliche Entscheidungsherleitung. In diesem Kontext stellt sich die BlmA selbst nur als reiner Prozessbegleiter dar.

Durch die herausgestellte Machtposition in Verbindung mit der formalen Zielvorgabe zur Veräußerung nicht benötigter Areale, ist die BlmA bereits institutionell dazu angehalten, die Verhandlungen mit kaufinteressierten Akteuren zu suchen. Die Kommune stellt aufgrund der Erstzugriffsoption hingegen ihren ersten Ansprechpartner dar. Die unterschiedlichen Interaktionsmuster und Zwischenergebnisse, wie dies etwa in Form der Konversionsvereinbarungen oder Machbarkeitsstudien zu klar definierten Anschlussnutzungen der Fall ist, stehen folglich immer im direkten Zusammenhang zu den übergeordneten Prämissen der Liegenschaftsveräußerung. So ist auch der eigens dargelegte Wille zur Kooperation und Schaffung einer zusammenarbeitsorientierten Interaktionswertung dahingehend auszulegen, als dass die zeitnahe Priorisierung einer zivilen Anschlussnutzung ebenso zu einer erwartbaren Interdependenzbewältigung führt.

Im Ergebnis ist klar erkennbar, dass die konkrete Interaktion zwischen der BlmA und weiteren involvierten Akteuren, hier vornehmlich jener der betroffenen Kommune, einen zentralen Baustein innerhalb eines jeden Konversionsprozesses ausmacht. Im Rahmen dieser Konstellation agiert die BlmA als starker und vielfach dominanter Akteur, deren Handlungsprämissen maßgeblich durch die den verhandelnden Personen auferlegten Vorgaben definiert sind. Konkret kommen beide der BlmA zugeschriebenen Governance-Formen von Macht und Marktteilnahme in weitgehender Kombination zum Vorschein. Durch die Vorgabe der Erlösmaximierung in Verbindung mit der Eigentümerschaft obliegt es ihr, das Areal zu veräußern oder sich mit Hilfe der Exit-Option aus den Verhandlungen zu ziehen. In letztgenanntem Fall entzieht sie der Kommune aus ihrer Machtposition heraus weitergehend den unmittelbaren Flächenzugriff. Die bestehende Ausgangslage erscheint angesichts der bisherigen Geltungsdauer der insbesondere rechtlichen Vorgaben und dem bisher aus Sicht der BlmA durchaus erfolgreich praktizierten Vorgehen zur Veräußerung ehemals militärisch genutzter Areale zudem in absehbarer Zeit keinen Veränderungen zu unterliegen.

14.3 Der Akteur der Bezirksregierung im Konversionsprozess

Die Bezirksregierungen als den Kommunen institutionell übergeordnete Instanz nehmen bereits durch das rechtlich begründete Gebot der Anpassungspflicht von kommunalen Planungen an die Bestimmungen des Regionalplans einen grundsätzlichen Einfluss auf mögliche zivile Anschlussnutzungen¹¹⁷. Im Verlauf der vorstehenden Ausführungen wurde bereits auf die Untergliederung des Bundeslands NRW in insgesamt fünf Regierungsbezirke hingewiesen. Ebenso wurde verdeutlicht, dass auch der für die Bezirksregierung überstehende Handlungsrahmen des LEP NRW durch seine erst kürzlich erfolgte Neufassung mit sich zieht, dass die Regionalpläne in absehbarer Zeit neu auszurichten sein werden. Diese grundsätzlichen Rahmenbedingungen nehmen ebenso Einfluss auf die akteurbezogenen Handlungen innerhalb auftretender Konstellationen.

¹¹⁷ siehe Kapitel 5.4.3 Die Rolle der Bezirksregierungen

14.3.1 Governance-Formen zur Interdependenzbewältigung der Bezirksregierung

Die Bezirksregierung nimmt innerhalb des Gesamtprozesses nur einen temporären Part ein. Dieser ist aufgrund der ihr zugeschriebenen Rolle der übergeordneten Planungsebene jedoch nicht von minderer Bedeutung, da von ihr ausgehende Bestimmungen der Regionalplanung gleichwohl einen beachtenswerten Einfluss auf die weitergehende Nachnutzungsstrategie erzeugen.

Aus der Position eines pflichtig einzubindenden Akteurs heraus handelt die Bezirksregierung in der Prozessgestaltung zur Konversion vorzugsweise über die Governance-Formen der Hierarchie, Gemeinschaft und Polyarchie. Ferner zählt auch der politische Wettbewerb zu den angewandten Formen der akteurtheoretischen Interaktionsgestaltung, spielt im Zuge der hiesigen Betrachtungen jedoch eine deutlich untergeordnete Rolle. Analog zur akteureigenen Aufbaustruktur der Kommune ist das grundsätzliche Gefüge ebenso auf die Bezirksregierung zu projizieren. So steht die Wahl der verfügbaren Governance-Formen in konkludenter Abhängigkeit zu den weiterhin beteiligten Akteuren. Weitergehend basiert die Interaktionsstruktur für diesen Akteur auf den konkret situativen Anforderungen, die aus den jeweiligen Rahmenfaktoren einer Konstellation sowie den Zielstellungen des Gegenübers hervorgehen. Die akteur-eigene Prämisse bleibt in der Wahrung der regionalplanerischen Vorgaben fortlaufender Fixpunkt der Interaktionen.

In diesem Zusammenhang ist zwischen der insbesondere extern ausgerichteten Anwendung der hierarchischen Letztentscheidungskompetenz und der inhärenten Machtrolle als übergeordnete Behörde gegenüber der zumeist internen Anwendung von gemeinschaftlicher Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Fachdezernaten sowie der polyarchischen Entscheidungsfindung innerhalb der zuständigen Gremien der politischen Handlungsebene zu differenzieren.

In der Ausgestaltung der ihr zukommenden Rolle basieren die ausführenden Handlungen im Konkreten auf den verfügbaren Handlungsfaktoren im Sinne abrufbarer Ressourcen und Freiheiten. Diese erschließen sich zu großen Teilen aus der personellen Kapazität der Bezirksregierung und dem angeeigneten Wissen der zuständigen Personen, insbesondere auf der Handlungsebene der Verwaltung. Aufgrund der räumlich-administrativen Ausdehnung der Regierungsbezirke sind im Zeitverlauf zahlreiche der in der Zuständigkeit befindlichen Kommunen durch Abzüge militärischer Truppen betroffen und vor die Fragestellung einer geeigneten Anschlussnutzung gestellt worden. Angesichts dieser Entwicklung besitzt die Bezirksregierung bereits tiefere Erfahrungen in der adäquaten Wahrnehmung des ihr zugeschriebenen Parts innerhalb des Gesamtprozesses sowie innerhalb der Interaktionen mit anderen Akteuren. So erstreckt sich das verfügbare Wissen über die gezielte Berücksichtigung der rahmengebenden Faktoren auf jedwede Stadtgröße und versetzt die handelnden Stellen konkret in die Lage, auch die spezifischen Herausforderungen und Chancen der hier im Fokus stehenden Mittelstädte individuell zu berücksichtigen. Neben den personellen Kapazitäten und einem weitreichenden Wissensfundus spielen finanzielle Ressourcen durch eine nicht erfolgende Marktteilnahme hingegen keine nennenswerte Rolle.

Ein zusätzlicher handlungsprägender Faktor der behördlichen Instanz Bezirksregierung liegt in der Ausübung ihrer Ermessenszuteilung. Im Zuge der Wahrnehmung ihrer konkreten Aufgaben sind ihr innerhalb der Grenzen der handlungsleitenden Rahmenbedingungen Spielräume bei der Auslegung konkreter Entscheidungen zugeschrieben. Die tatsächlichen Ergebnisse müssen gegenüber den normierten Anforderungen immer in einem angemessenen Verhältnis stehen, können unter Beachtung der genannten Voraussetzungen jedoch einzelfallspezifischen Auslegungen unterliegen.

Die Auseinandersetzung der Bezirksregierung mit den Erfordernissen der Konversion ehemals militärisch genutzter Liegenschaften beschränkt sich zumeist auf die Fragestellung, ob und unter welchen bestehenden oder erzielbaren Voraussetzungen eine anvisierte Nachnutzungsstrategie in Konsens mit den regionalplanerischen Bestimmungen geführt werden kann. Aufgrund dieser zentralen Komponente unterscheidet sich die Aufgabe der Bezirksregierung weitestgehend nicht von jener der sonstigen Arbeitsroutinen, in der ebenfalls unterschiedliche kommunale Planungen mit den normativen Vorgaben der Raumordnung abzugleichen sind.

Grundsätzlich ist zu attestieren, dass die ureigene Aufgabe der Bezirksregierung die formalrechtliche Auseinandersetzung mit den durch die Kommune oder den Investor hervorgebrachten Vorstellungen zur zivilen Anschlussnutzung darstellt. Diese ist sodann unter den Prämissen der bestehenden regionalplanerischen Vorgaben einzuordnen und zu bewerten. Aufgrund der normativen Vorgaben der Regionalplanung agiert die Bezirksregierung im Rahmen der Beurteilung zunächst grundsätzlich aus der Position der hierarchischen Überordnung heraus. Abweichungen von den institutionell vorgegebenen Handlungsmaßgaben sind einzelfallbezogen möglich, erfordern jedoch die eigenständige Beurteilung innerhalb einzelfallorientiert durchzuführender Prüfverfahren.

14.3.2 Interne Abstimmungsprozesse der Bezirksregierung

Die interne Aufbaustruktur der Bezirksregierungen ist über die verwaltungsseitige Ebene der unterschiedlichen Zuständigkeitsdezernate als fachliche Ressorts und der politischen Handlungsebene der spezifischen Fachausschüsse und des obersten Gremiums des Regionalrates gegliedert. Im Gegensatz zur Kommune, bei der die Freiwerdung der militärischen Flächen regelmäßig als städtebauliche Sonderaufgabe anzusehen ist, erzeugt die Beurteilung der mit der Nutzungsänderung einhergehenden Anfrage an die Bezirksregierung bei dieser keine gesonderte interne Vorgehensweise gegenüber anderweitig zu beurteilenden Flächenanfragen. Tatsächlich unterliegt die interne Abstimmung zwischen den zu involvierenden Fachbereichen zunächst weiterhin den konkreten Handlungsbestimmungen, die sich primär aus den regionalplanerischen Festlegungen ableiten.

Die eingehenden Anfragen zugunsten der spezifischen Nutzungsinteressen werden zunächst innerhalb der einzelnen Fachdezernate auf ihre Vereinbarkeit mit den normativen Vorgaben

der Raumordnung abgeglichen. Eine solche fachspezifische Untergliederung der Prüfung basiert primär auf den konkreten Zielen und Betrachtungsschwerpunkten der Fachbereiche. Diese sind jeweils für sich mit den Planungen abzugleichen. Weitergehend sind sämtliche separate Fachansichten innerhalb gemeinsamer interner Erörterungstermine zu einem nach außen hin darlegbaren Gesamtergebnis zusammenzuführen. Aus der Natur der Sache unterschiedlicher Blickwinkel der Betrachtung heraus treffen hier differente Interessen und Priorisierungen von Handlungsmaßgaben aufeinander.

Die jeweiligen Nutzungsanfragen der Kommunen richten sich bereits von Grund auf zumeist an die zuständigen Dezernate der Siedlungsflächenentwicklung. Auch deshalb sind die weitergehende verwaltungsseitige Zuständigkeit und die Zuweisung der hierarchischen Letztentscheidungskompetenz zugunsten dieser behördlichen Instanz gerichtet. In besonders prägnanten Fällen oder in jenen Konstellationen, bei denen auf Seiten der Verwaltung keine konsensuelle Gesamtlösung erzielt werden kann, sind die unterschiedlichen Eingaben und Lösungsmöglichkeiten an den zuständigen Ausschuss und weitergehend an den jeweiligen Regionalrat mit der Aufgabe der Entscheidungsfindung zu verweisen. Diese müssen eine polyarchisch bindende Entscheidung zugunsten einer Ergebnisvariante erzielen. Gleiches gilt auch für jene Konstellationen, in denen die Entscheidungshoheit bereits normativ zugunsten der politischen Entscheidungsebenen gelagert ist. Dies ist primär bei erforderlichen Zielabweichungsverfahren der Raumordnung der Fall.

Die anvisierte Etablierung einer zivilen Anschlussnutzung ist weitergehend auch im konkreten Eigeninteresse des hier im Fokus stehenden Akteurs zu sehen, da die Reaktivierung bereits vorgeprägter Areale gegenüber der ansonsten einsetzenden Inanspruchnahme bisher ungenutzter Flächen in Gänze den grundsätzlich normierten Zielerfordernissen der Siedlungsentwicklung entspricht. Eine solche Zielprämisse führt in den genannten verwaltungsinternen Abstimmungsprozessen der Fachbereiche mitunter dazu, dass die Interessen zugunsten einer adäquaten Anschlussnutzung überwiegen. In diesem Sinne ist nicht bereits die Frage der Zustimmung oder Ablehnung einer jeweilig eingehenden Nutzungsvorstellung im Zentrum der akteurspezifischen Interessenlage zu sehen. In klarer Erweiterung der Aufgabenwahrnehmung führen die internen Abstimmungsprozesse insbesondere auch zur Entwicklung einer akteureigenen Gesamthaltung zur potenziellen Liegenschaftsentwicklung sowie zu einer daraus erwachsenen Einnahme einer nach außen gerichteten Rolle der Beratung und Moderation zugunsten der Herleitung einer zielkonformen Gesamtlösung.

14.3.3 Die Rolle der Bezirksregierungen in Akteurkonstellationen

Die Erörterung der der Bezirksregierung inhärenten Rolle innerhalb von Akteurkonstellationen zur Konversion militärischer Areale gestaltet sich gleichermaßen übersichtlich wie konkret. Aufgrund der ihr fehlenden Planungshoheit in Verbindung mit der ihr ebenfalls nicht zukommenden Intention des Liegenschaftserwerbs tritt sie allein in eine erforderliche Austauschbeziehung mit der Kommune. Innerhalb dieser Konstellation obliegt ihr hingegen die dominante

Position, da sie als Trägerin der Regionalplanung eine rechtlich bedingt hierarchische Überordnung gegenüber der Stadt einnimmt. Die Kommune wiederum sucht die Konstellation bereits aufgrund rechtlicher Bestimmungen, die eine Abfrage zur Konformität ihrer Planungen mit den bestehenden Zielen der Raumordnung erforderlich macht.

Die vielfache Betroffenheit von Kommunen durch Abzüge militärischer Truppen begründet auf Seiten der Bezirksregierung einen hohen Erfahrungsschatz über die grundsätzlichen Herausforderungen des konversionsbezogenen Gesamtprozesses sowie die spezifischen Anforderungen und Handlungsmöglichkeiten an sich selbst als eingebundener Akteur. Eine so geschaffene Ausgangslage in Fragen der Erfahrung und des erlangten Know-hows der Bezirksregierung in Verbindung mit dem zwingenden Erfordernis der Einhaltung institutionell auferlegter Prämissen erfordert vom Akteur das Austarieren der jeweils einzelfallspezifischen Handlungs- und Ermessensspielräume innerhalb der konkreten Interaktionen. So bleibt festzuhalten, dass die hier agierenden Akteure um die limitierten Handlungsfaktoren in Verbindung mit den besonderen Herausforderungen der mittelstädtischen Kommunen in Anbetracht der vielfachen Sonderaufgabe der Liegenschaftskonversion wissen und diese Aspekte in ihre Handlungsorientierung einfließen lassen.

Hinzu kommt innerhalb der Konstellation die bereits zuvor dargelegte grundlegende Zielstellung einer anvisierten adäquaten Anschlussnutzung gegenüber einer gänzlichen Neuanspruchnahme noch ungenutzter Flächen. Die tatsächliche Ausgestaltung der groben Nutzungsstrategie ist für die Bezirksregierung dabei weniger von Belang, da sie der jeweiligen Stadtentwicklung ihrerseits keine eigenständigen Zielvorstellungen zuschreibt.

Insgesamt wird der Bezirksregierung maßgeblich die Handlungsressource der Macht zugeschrieben, die sich insbesondere aus der normativen Rollenverteilung gegenüber der unteren Handlungsebene der Kommune ableitet. Gleichwohl hat sich gezeigt, dass die hierarchisch bedingte Letztentscheidungskompetenz zwar als solche begriffen wird, in der Regel jedoch in einer deutlich abgeschwächten Form zur Geltung kommt. In der konkreten Herleitung von Interaktionsergebnissen zeigt sich die Bezirksregierung zumeist als kooperativer Akteur, der ausgehend von seinen Kenntnissen und Erfahrungswerten zur Konversion maßgeblich daran interessiert ist, mögliche Interaktionsblockaden zu vermeiden und die Fläche in eine neue regionalplanungskonforme Anschlussnutzung überzuleiten. Die Ausübung des ihr zustehenden Ermessensspielraumes bei der einzelfallspezifischen Beurteilung ziviler Anschlussnutzungen forciert die angestrebte Interdependenzbewältigung und unterstreicht die dargelegte Prämisse weitergehend.

14.4 Die Öffentlichkeit

Die nachfolgende Öffentlichkeit stellt den maßgeblichen Akteur der zivilgesellschaftlichen Akteursphäre dar. In seiner Gesamtheit ist sie als sehr komplexer Akteur wahrgenommen, der in der Zusammentragung einer Vielzahl unterschiedlichster Interessen und Belangen überdies einen folglich hohen Heterogenitätsgrad inhäriert. Gleichzeitig repräsentiert die Öffentlichkeit

die Zusammensetzung quantitativer Einzelakteure, die individuell oder mittels unterschiedlich graduerter institutionalisierter Initiativen und Gruppen auftreten¹¹⁸.

Aufgrund des untergeordneten Parts, den die öffentliche Seite innerhalb der vorstehenden Fallstudien einnahm, konnte eine tiefergehende Untersuchung dieses Akteurs nicht erfolgen. Gleichwohl sind die grundsätzlichen Handlungsformen während der Konversion sowie die ihr zukommende Rolle innerhalb involvierter Konstellationen nachfolgend darzustellen. Eine Betrachtung der internen Abstimmungsprozesse erscheint angesichts der Untersuchung hingegen nicht möglich.

14.4.1 Governance-Formen der Öffentlichkeit zur Interdependenzbewältigung

Die Öffentlichkeit als kollektivierende Akteurbezeichnung zugunsten der vielzählig und heterogen auftretenden Bürgerschaft unterscheidet sich in ihren Anliegen und Interessen zugunsten der konversionsbedingten Flächenentwicklung grundsätzlich in konkreter Abhängigkeit zur jeweiligen Kommune. Diese stellt den übergreifenden Raumbezug und die innerhalb dieses Rahmens bestehenden Ausgangsbedingungen und Entwicklungsprämissen dar. Die akteureigenen Belange und präferierten Vorstellungen zugunsten der zivilen Anschlussnutzungen korrelieren in diesem Zusammenhang maßgeblich mit jenen vorhandenen Einflussfaktoren.

Erweiternd steht auch der Grad der Involvierung der Öffentlichkeit in den konkreten Prozess der Flächenumwandlung in direkter Dependenz zur kommunalen Interessengewichtung und zu deren Willen der Einbindung. Die angestrebte Herausbildung allgemeingültiger Aussagen zugunsten der Integration der Öffentlichkeit ist zunächst dahingehend zu deklarieren, als dass der Akteur konkret auf Basis der Governance-Formen von Gemeinschaften und (sozialen) Netzwerken heraus agiert. Beide Formen bedeuten über die ihnen zugeschriebenen Eigenschaften zunächst die Zusammensetzung von dominanten und nachahmenden Akteuren in unabhängigen Austauschbeziehungen zugunsten einer zentralen inhaltlichen Zielstellung. Die fortwährende Gleichberechtigung der Akteure erzeugt weitergehend ein vergleichsweise hohes Maß der kollektiven internen Problemlösung.

Die hier zentrierte Öffentlichkeit repräsentiert sich somit primär über zusammengeschlossene Gruppen gleichen Handlungsinteresses, die sich als Vereine, projektbezogene Initiativen oder auch interessengeleitete Bewegungen identifizieren lassen. Die einzelnen Gruppen differenzieren sich weitergehend durch ihre unterschiedlichen quantitativen, aber auch qualitativen Größen und internen Grade der Institutionalisierung. Ihre spezifischen Handlungsprämissen unterscheiden sich über die konkret-individuelle Ausgangslage der Stadtentwicklung und den an den Konversionsprozess gestellten Belangen.

Analog zu der Unterscheidung zwischen Größen und Institutionalisierungsgraden ist ein weiteres Augenmerk auf die Ausstattung und Verfügbarkeit akteurspezifischer Handlungsressourcen zu legen. Die generierbaren Handlungsfaktoren stehen dabei in direkter Korrelation zu

¹¹⁸ siehe Kapitel 5.3 Die kommunale Öffentlichkeit

real anwendbaren Handlungsfähigkeiten. Übertragen auf die Öffentlichkeit als Gesamtkteur begründen sich die abrufbaren Ressourcen in der Ausgestaltung kommunikativer Kompetenzen und der Erlangung von Wissen und Sachkenntnissen über die Möglichkeiten und Grenzen der Einbringung in den gesamtheitlichen Prozess sowie über die inhaltlichen Belange der anvisierten Nachnutzung selbst. Demgegenüber ist der Akteur der zivilgesellschaftlichen Sphäre zumeist nicht durch das Vorhandensein weitreichender finanzieller Handlungsoptionen charakterisiert, benötigt diese für sein Handeln in der Regel aber auch nicht.

Gegenüber anderen beteiligten Akteuren kommt der Öffentlichkeit zunächst keine konkrete aus der Hierarchie erwachsene Machtposition zu. Ihre Ursachen findet diese Ausgangslage insbesondere in der fehlenden rechtlichen Bestimmung zur Involvierung über die Beteiligungszeiträume einer Bauleitplanung hinaus. Im Falle einer gewollten Erweiterung der Beteiligungsprozesse steht es dem Akteur jedoch offen, mittels verfügbarem Ressourceneinsatz seinen Willen erkennbar vorzubringen und die zuständigen Machtinhaber zu einer Öffnung der weitergehenden Beteiligung zu bewegen. Dabei unterliegt die Öffentlichkeit weiterhin der Entscheidungskompetenz der übergeordneten hierarchischen Ebenen.

Die allgemeingültigen Aussagen zugunsten der Einbindung des hiesigen Akteurs in den Entwicklungsprozess der Konversionsliegenschaften sind bezüglich der Übertragung auf die im Fokus stehende Form der Mittelstädte fortschreitend zu spezifizieren. So sind die konkrete Handlungsfähigkeit und der Wunsch nach einer prozessbezogenen Einbindung auf der lokalen Ebene zumeist deutlich stärker profiliert als in größeren Stadtformen. Der sicherlich prägendste Grund dieser Merkmalsausbildung liegt offensichtlich in der räumlichen und persönlichen Nähe zwischen der Öffentlichkeit und weiteren, insbesondere staatlichen Akteuren begründet. Die Eintrittsschwelle der Bürgerschaft in die Beteiligung ist im Vergleich zu größeren Stadttypen entsprechend geringer.

14.4.2 Die Rolle der Öffentlichkeit in Akteurkonstellationen

Ausgehend von der beschriebenen Situation einer der Öffentlichkeit nicht grundsätzlich zur Verfügung stehenden Macht gegenüber weiteren Akteuren innerhalb auftretender Konstellationen konzentrieren sich ihre Handlungsfähigkeiten weitestgehend auf die inhaltlich-argumentative Ausgestaltung informeller Verhandlungen und Austauschbeziehungen sowie der potenziellen Eingabe von Belangen im Zuge der dem Akteur formal zugestandenen Beteiligungsfristen.

Bezug nehmend auf die Möglichkeiten der Einbindung der Akteure in die überstehenden Abläufe der Konversion wurde durch die Fallstudien mitunter hervorgebracht, dass sie zunächst einer faktischen Unterordnung gegenüber formal dominanten Akteuren unterliegt. Gemäß der Durchführung planungsrechtlich normierter Verfahren zur Sicherung der flächenbezogenen Entwicklungsziele ist die Öffentlichkeit bereits durch die vorgegebenen gesetzlichen Anforderungen in den Prozess einzubinden. Innerhalb dieser eröffneten Möglichkeit der Austauschbeziehung mit den Planungsgebern steht es ihr offen, die für sie von Bedeutung erscheinenden

Inhalte vorzubringen und in die ebenfalls rechtlich determinierte Gesamtabwägung einzubringen.

Eine darüber hinaus gehende Involvierung ist innerhalb des grundsätzlichen Konversionsprozesses zunächst nicht vorgesehen. Im Falle einer Erweiterung der Beteiligungspraxis ist dies durch die hierarchisch überstehende Kommune zu ermöglichen. Dies gilt auch in jenen Fällen, in denen der zivilgesellschaftliche Akteur dies als expliziten Willen vorbringt. In diesem Zusammenhang ist weitergehend auf die Voraussetzung des dringenden Anliegens der vorzeitigen Integration seitens der Öffentlichkeit hinzuweisen. Da sich die Überplanung ehemals militärischer Liegenschaften aus der Zivilgesellschaft jedoch nur selten von übrigen planerischen Vorgängen unterscheidet, werden diese oftmals nicht als explizite Sonderaufgabe der Stadtentwicklung wahrgenommen.

Anders gestaltet sich die Situation hingegen, wenn die vorgesehenen Entwicklungsabsichten grundsätzlich den Akteurinteressen widersprechen. In diesem Falle wird seitens der Öffentlichkeit ein höherer Handlungsbedarf erwachsen, der gleichermaßen den benannten Willen der Einbindung befördert. Ein seitens der Öffentlichkeit explizit vorgebrachter Wunsch zur frühzeitigen Einbindung erweckt zuletzt einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den innerhalb der kommunalen Entscheidungsebenen erfolgenden politischen Wettbewerb. So steht den vertretenen politischen Parteien durchaus das Anliegen zu, den Wunsch der Bevölkerung zugunsten einer erhöhten Beteiligung zu folgen. Ohnehin zielt der langjährige Trend der Stadtplanung auf die Intensivierung der Öffentlichkeitseinbindung ab. Eine konversionsimmanente Abkehr dieser Entwicklung steht, insbesondere auch in Mittelstädten, zunächst nicht zu erwarten.

Vor dem skizzierten Hintergrund steht die Öffentlichkeit innerhalb der Austauschbeziehungen zumeist in einem direkten Abhängigkeitsverhältnis gegenüber formal hierarchisch übergeordneten Akteuren, die aufgrund der ihnen wiederum zugeschriebenen Machtrolle in die Position der Entscheidungsgewalt erhoben sind. Zu dieser Machtausübung zählt ferner die Beantwortung der Frage, wann und in welcher Intensität die öffentliche Seite in den Konversionsprozess integriert wird. Weitergehend ist selbst bei einer informellen Einbindung grundsätzlich offen, inwieweit die vorgetragenen Argumente eine weitreichende Gewichtung erfahren. Die weitreichende Entwicklung der vermehrten informellen Beteiligungen messen dem Akteurinteresse der Öffentlichkeit aktuell wiederum einen wachsenden Stellenwert bei.

14.5 Die Investoren

Der Akteur des Investors wird in den allgemeinen theoretischen Ausführungen immer wieder mitaufgeführt. Auch innerhalb der anschließenden Fallstudien hat sich gezeigt, dass die praktische Einbindung externer Entwicklungsbeförderer eine nicht unerhebliche Rolle bei der Gesamtentwicklung von konversionsbestimmten Liegenschaften spielt. Gleichwohl haben die

grundlegenden Ausführungen zu diesem Akteur bereits gezeigt, dass er längst nicht verallgemeinert werden kann, sondern flächenspezifisch gemäß dem Einzelfall zu betrachten ist¹¹⁹. Angesichts des hohen Grads der Individualität wurde im Zuge der Forschungsarbeit kein explizites Experteninterview mit einem Investor geführt. Vor diesem Hintergrund können nachfolgend allein die grundlegenden Governance-Formen der Interdependenzbewältigung sowie die seitens des Investors einzunehmende Rolle und deren Einflussnahme innerhalb differenter Konstellationen dargelegt werden, ohne dabei jedoch auf mögliche interne Abstimmungsprozesse einzugehen.

14.5.1 Governance-Formen zur Interdependenzbewältigung der Investoren

Grundsätzlich beruht jede Form des investorischen Handelns auf den zur Verfügung stehenden Ressourcen, die für diesen Akteur primär über das Ausmaß finanzieller Möglichkeiten charakterisiert sind. Die zugrunde liegenden Kapazitäten dieser Ressource und die im Weiteren hervorgehenden Handlungsmöglichkeiten unterscheiden sich dabei ebenfalls einzelfallspezifisch. In Ergänzung zur eindeutigen Hauptressource stehen weiterhin unterschiedlich ausgeprägte respektive anzueignende Kenntnisstände im Bereich des erforderlichen Fachwissens zur Flächenentwicklung. Beide maßgeblichen Handlungsressourcen erhöhen die akteur-eigenen Möglichkeiten zur Ausgestaltung der ihm zugeschriebenen Handlungsoptionen und stärken auf diesem Wege seine Position innerhalb der auftretenden Interaktionen gegenüber der Kommune, der BImA und auch konkurrierenden Interessenten. Angesichts der Prämisse, dass sich die genannten Handlungsfaktoren aus Finanzkraft und Know-how zur Flächenentwicklung ergänzen und diese mitunter weiter ausgebaut werden können, kann auch die daraus ableitbare Gesamtposition des Investors einer fortlaufenden Stärkung unterliegen.

Angesichts der Handlungsgrundlagen agiert der Investor im Primären mittels der Governance-Form des Marktes, wobei ihm eindeutig die Rolle auf Seiten der Nachfrage zukommt. Seine maßgebliche Zielstellung ist der entwicklungs-konforme Einsatz abrufbarer Ressourcen zugunsten des Erwerbs respektive der Etablierung einer durch ihn anvisierten zivilen Anschlussnutzung. Im Falle einer nicht absehbaren Zielerreichung steht ihm neben der weitergehenden Verhandlungsführung zur Auflösung der Interaktionsblockade innerhalb der Marktform zugleich die Handlungsvariante des gänzlichen Ausstiegs aus dem Gesamtprozess, der Wahl der zitierten Exit-Option, zu.

In Ergänzung zum Markt als die hiesig dominierende Form zur Erreichung der akteurseitig an die Konversion gestellten Ziele steht den Investoren ebenso eine indirekte Form von Macht gegenüber der marktinhärenten Angebotsseite zu. Nicht selten sind die entwicklungsinteressierten Externen in einer deutlich finanzstärkeren Ausgangslage als etwaige kommunale Akteure. Angesichts dieser Ausgangslage stehen Kommunen und BImA der Gruppe der Investoren nicht mit einer grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüber. Eine komplementäre zwingende Voraussetzung stellt natürlich ebenso die Orientierung der tatsächlichen Nachnut-

¹¹⁹ siehe Kapitel 5.4.1 Investoren im Konversionsprozess

zungsvorstellung dar. Die gegenüber anderen Akteuren stärker ausgeprägten Handlungsfaktoren versetzen den Akteur sodann in eine Position des (teilweisen) Mitbestimmungsrechts zur konkreten Ausgestaltung der Nachnutzungsstrategie.

Im Zuge der Betrachtung zur Einbindung von Investoren in die konversionsbestimmte Flächenentwicklung ist gleichfalls auf die mittlerweile etablierte Entwicklung zugunsten der vermehrten Involvierung externer Akteure abzustellen. Diese vielfach als Public-Private-Partnership titulierten projektbezogenen Zusammenschlüsse von privaten und öffentlichen Akteuren im Sinne einer kooperativen Liegenschaftsentwicklung eignen sich ebenso für die Verfolgung der konversionsimmanenten Gesamtzielstellung und der Unterstützung der Mittelstädte bei der Bewerkstelligung der konkreten Aufgabe.

14.5.2 Die Rolle der Investoren in Akteurkonstellationen

Die seitens des Investors eingenommene Rolle innerhalb differenter Akteurkonstellationen wurde bereits zuvor grobschematisch skizziert. In diesem Zusammenhang wurde verdeutlicht, dass die Austauschbeziehungen nahezu ausnahmslos zwischen dem Investor sowie der Kommune als erste Ansprechpartnerin und weitergehend auch der BlmA erfolgen. Anlass dieser klar vorbestimmten Zuordnung ist das Erfordernis zur Erzielung einer Einigung über die grundlegende Anschlussnutzung. Eine solche ist zunächst maßgeblich mit der Kommune als hoheitliche Planungsträgerin abzustimmen. In jenen Konstellationen, in denen eine Kaufpreiseinigung zwischen der Kommune und der BlmA nicht gelingt, entsteht eine potenziell anschließende Verbindung zwischen der Investorenschaft und der Flächeneigentümerin. In diesem Zuge steht der Investor in einer konkreten Abhängigkeit zur Zustimmung der beiden genannten Akteure und damit auch in Abhängigkeit zur hierarchisch legitimierten Entscheidung über die eingebrachten Entwicklungsziele.

Angesichts der verfügbaren Handlungsressourcen und der Generierbarkeit einer diesbezüglichen Erweiterung obliegt dem Investor hingegen ebenso eine, wenn auch untergeordnete, Machtposition. Vor dem Hintergrund des Marktes als primäre Handlungsform von Anbietendem gegenüber der Seite der Nachfrage kann der Akteur nicht allein einen finanziellen Beitrag, sondern auf Basis seiner konkreten Zielstellung zur Flächenentwicklung auch eine inhaltliche Beteiligung vorbringen. Aus dieser Position heraus offeriert er insbesondere der Kommune eine doppelte Unterstützung bei der stadtentwicklerischen Umwandlung der militärischen Liegenschaft respektive von Teilflächen des jeweiligen Areals.

In den konkreten Austauschprozessen agieren der Investor und sein Gegenüber somit im Zuge des Mechanismus der wechselseitigen Verhandlung, bei der im Ergebnis ein für beide Seiten als Erfolg einzustufendes Resultat zu attestieren sein sollte. Die Kommune mit dem Ziel der Etablierung einer für ihre Stadtentwicklung nachhaltigen Anschlussnutzung und der Investor, als wirtschaftlich institutionalisierter Akteur, sind vor diesen Voraussetzungen daran, ihre Ziele und die daraus ableitbaren Handlungen angesichts der positiven Ausgestaltung der Verhandlungsergebnisse so weit wie möglich fein zu justieren. Die von beiden Seiten ausgehende

Handhabung des teilweisen Abrückens von der eigenen zielkonformen Ausgestaltung bei gleichzeitigen Zugeständnissen zugunsten des Gegenübers führt im Gesamtergebnis auf beiden Seiten zu einem sehr hohen Akzeptanzniveau.

Ausgehend von den dargelegten Akteurkonstellationen, in denen sich Investoren in Konversionsprozessen bewegen, werden die Rolle und Möglichkeiten des Akteurs auch mittels institutionell auferlegter Bedingungen, hier insbesondere über einen erzeugten rechtlichen Rahmen, bestimmt. Die Optionen und der Einsatz der Handlungsressourcen sind somit auch an eingeräumte und restriktive Vorgaben des Gegenübers, etwa anhand planungsrechtlicher Vorgaben, gebunden.

Grundsätzlich ist der Akteur des Investors innerhalb von Akteurkonstellationen selbst auf die Durchführung kooperativ ausgerichteter Interaktionen aus, ist gleichzeitig aber auch abhängig von einer so gearteten Ausführung des Verhandlungspartners. Die dem Investor zugeschriebenen Handlungsfaktoren stellen dabei eine elementare Ausgangsbasis dar, können jedoch nur über eine gesamtheitlich ausgerichtete Zielstellung mit den weiteren Akteuren effektiv im Sinne der Ausgestaltung des Konversionsprozesses genutzt werden.

15. Handlungsempfehlungen an Akteure der Konversion

Aus den zentralen Forschungsergebnissen heraus lassen sich wesentliche akteurspezifische Aspekte identifizieren, die einen unverkennbaren Einfluss auf den Prozessverlauf der Konversion und die damit verbundene stadtentwicklerische Chance inhärieren. Vor dem Hintergrund der durchgeführten Mehrfallstudie und der hieraus ermöglichten Vergleichbarkeit, ist es nunmehr möglich einige Handlungsempfehlungen für die maßgeblichen Akteure zu formulieren. Die Empfehlungen sind wiederum nicht als ideale Allheilmittel für die Handlungsintentionen der Einzelakteure anzunehmen. Dies verbietet sich bereits aus der Individualität der Konversionsprozesse und den sich ebenso einzelfallspezifischen Zielstellungen sowie weitergehend den akteureigenen Handlungsfaktoren innerhalb der falldifferent erfolgenden Akteurkonstellationen.

Grundsätzlich kann für alle Konversionsprozesse festgehalten werden, dass die einleitende Phase der Präkonversion die wohl wichtigste des Gesamtverlaufes darstellt. Innerhalb dieses einleitenden Elements sind die Vielzahl externer Einflussfaktoren wie die stadt-spezifischen Rahmenbedingungen sowie die sich auch aus diesen ableitbaren grundsätzlichen Möglichkeiten der Nachnutzungsstrategie zu ermitteln. Innerhalb dieser ersten Phase werden die Weichen der weiteren akteurspezifischen Rahmenbedingungen definiert. Insoweit stellt die Präkonversionsphase die gewichtige Basis und Ausgangsposition zum weiteren Prozessverlauf dar. Die potenzielle Bildung neuer separater Akteure erfolgt zu diesem Zeitpunkt ebenso wie die Definition jeweiliger Akteurinteressen, die es in der fortlaufenden Konversion zu etablieren gilt. Letztgenannte Merkmale zeichnen sich ferner durch ihre Langlebigkeit im Zeitraum sämtlicher Entwicklungsphasen aus und sind durch ihren erheblichen Einfluss auf die weitergehende inhaltliche Ausgestaltung der Liegenschaftsumwandlung charakterisiert. Mögliche gravierende Veränderungen der institutionellen Handlungsprämisse sind durch die Akteure frühestmöglich abzusehen, um den effektiven Einsatz vorhandener Ressourcen rechtzeitig und zielgerichtet neu zu orientieren.

Mit Ausnahme der BImA stellen Konversionsprozesse wohl für jeden der prägenden Akteure eine Sonderaufgabe der Stadtentwicklung dar. So gilt es insgesamt die Handlungsfaktoren im Rahmen der Konversion militärischer Areale innerhalb dieser stadtentwicklerischen Ausnahmesituation zu spezifizieren. Anders als in den wahrnehmbaren Routineschritten der sonstigen planungsrechtlichen Verfahrensgestaltung ist es auch hier im Besonderen die Präkonversionsphase, die die Einrichtung und Etablierung neuer und spezifischer Handlungsweisen forciert.

In den nachstehenden Handlungsempfehlungen an die wesentlichen Akteure der Konversionsprozesse sind solche an die Gruppe der Investoren ausgespart. Investoren, so wurde durch die bisherigen Ausführungen deutlich, erweisen sich als individuelle Einzelakteure, die im Zuge der akteurtheoretischen Fallstudienanalyse nur schwerlich zu greifen waren. Ebenso wurde ersichtlich, dass interne Austauschbeziehungen des Akteurs einer tiefergehenden Re-

cherche nicht zugänglich waren. Grundsätzlich können Investoren in sämtlichen drei Konversionsphasen auftreten und ihr projektbezogenes Interesse vorbringen. Dabei gilt grundsätzlich, je früher eine Austauschbeziehung mit den weiteren Akteuren, insbesondere jene von Kommune und BlmA, anvisiert wird, desto klarer können die unterschiedlichen Nutzungsinteressen eingebracht werden. Weitergehend spezifische Empfehlungen können aufgrund der unzureichend vorhandenen Kenntnisse über die Interaktionsstrukturen hingegen nicht getroffen werden.

15.1 Empfehlungen an Mittelstädte

Die untersuchten Fallstudien haben gezeigt, dass die planerische Sonderaufgabe der Konversion den Stadttypus der Mittelstadt zunächst vor große Herausforderungen in der adäquaten Fortentwicklung der Liegenschaft stellt. Die deutlichsten Schwierigkeiten bestehen zumeist in der Anpassung der kommunalplanerischen Strukturen, der Erweiterung verfügbarer Handlungsfaktoren sowie der erforderlichen Identifizierung eigener liegenschaftsbezogener Nutzungsorientierungen zugunsten der Auseinandersetzung mit ebendieser neuen und besonderen Tätigkeit.

Bildung und Einbindung interner Akteure

In der Fallstudienanalyse zur Konversionsthematik ist präsent, dass jede der betrachteten Städte zunächst einen internen Arbeitskreis respektive eine sog. Steuerungsgruppe im Sinne der Governance-Form einer Gemeinschaft erhoben hat. Innerhalb dieser Konstellation werden seitens der involvierten Teilakteure sowohl die unterschiedlichen Teilbelange eruiert, als auch eine Konzentration der konversionsbezogenen Handlungen erwirkt. Gleichzeitig erfährt dieser neue interne Akteur eine direkte Verknüpfung zwischen der Handlungsebene der Verwaltung und den überstehenden politischen Instanzen. Die Varianz der Möglichkeiten der expliziten personellen Zusammensetzung der Gemeinschaft reicht hier bereits von der alleinigen Involvierung der Person des Bürgermeisters bis hin zur ständigen Einbindung politischer Mandatsträger der wichtigsten kommunalen Parteien. Die Einrichtung von Steuerungsgruppen erweist sich als wichtiger Schritt um insbesondere im Anfangsstadium des Konversionsprozesses die institutionell geprägten Fachbereiche zu verknüpfen und einen fortwährenden innerakteurlichen Austausch zu gewährleisten. Gleichzeitig zeichnet sich diese Form der Interaktion durch ihr hohes M0a der kollektiven Lösungsfähigkeit aus, die sich in diesem Entwicklungsstadium zur Bildung einer gemeinsamen kommunalen Nutzungsorientierung besonders eignet.

Die Bildung einer konversionszentrierten Arbeitsgruppe erzeugt weitergehend eine Sensibilisierung der involvierten Teilakteure für die Gesamtaufgabe der Konversion sowie die damit einhergehenden Erfordernisse, aber auch Chancen für die eigene kommunale Entwicklung. Die Konsensbildung zugunsten einer gesamtheitlichen Entwicklungsstrategie zur Liegenschaftsumwandlung forciert in diesem Zusammenhang die konzentrierte und effektive Aneignung sowie Nutzung der Handlungsfähigkeiten und entwicklungsbestimmten Ressourcen der Einzelakteure.

Die Besonderheit der Freiwerdung militärischer Liegenschaften stellt keine gewöhnliche Aufgabe der Stadtentwicklung dar. Vor diesem Hintergrund ist es schwerlich möglich innerhalb der Steuerungsgruppe eindeutige Handlungsroutinen zu etablieren. Das Aufgabenspektrum und die expliziten Handlungserfordernisse gestalten sich unter den Maßgaben der gesamtstädtischen Anforderungen, der spezifischen Zielstellungen sowie der Zusammenführung aller genannten Aspekte als fortwährende Einzelfälle der internen Beratung.

Die Bildung einer separaten Steuerungsgruppe, deren inhaltliche Arbeit allein auf die erfolgreiche Ausgestaltung des Umwandlungsprozesses fokussiert ist, stellt an dieser Stelle eine erste wichtige handlungsleitende Empfehlung für den Umgang der konversionsbetroffenen Mittelstädten mit der präsenten Aufgabe dar.

Die Stadt Soest hat darüber hinaus im Zuge des Prozesses der Adam-Kaserne eine stadteigene Wohnungsgesellschaft gegründet, die insbesondere auch für die Errichtung und Bewirtschaftung von Einheiten des geförderten Wohnungsbaus verantwortlich ist. Die Neugründung eines solchen zusätzlichen kommunalinternen Akteurs erweist sich im Regelfall nicht als explizite Handlungsempfehlung. In diesem Kontext ist aber sehr wohl zu betonen, dass die Kommunen zumeist die Einbindung der heimischen Stadtentwicklungsgesellschaft oder der losgelösten Wirtschaftsförderungsgesellschaft intensiviert. Dies geschieht zum einen angesichts einer mit der Einbindung verbundenen zusätzlichen Akquirierung gesamtkommunaler Handlungsfaktoren sowie der herausgestellten internen Ablaufstruktur dieser Akteure. Durch ihre Ausgliederung aus den beschriebenen akteurspezifischen Entscheidungs- und Weisungsprozessen sind sie vielfach effizienter und situationsbezogener in ihrer Festlegung weitergehend zu unternehmender Handlungsschritte.

Im Besonderen treten die genannten kommunalen Eigenakteure im Zuge des Erwerbs und der weiteren Vermarktung von Konversionsarealen auf. Die skizzierte interne Struktur sowie die verfügbaren Handlungsfaktoren erheben sie insgesamt in Bezug auf die Wahrnehmung der ihr zugewiesenen Aufgaben in eine deutlich stärkere Position.

Die zweite Handlungsempfehlung stützt sich demnach auf die Maßgabe der Gründung respektive Involvierung kommunaler Eigenakteure, die mittels ihrer relativen Handlungsautonomie als exemplarische Tochtergesellschaft deutlich zielgerichteter und effizienter agieren können. Eine so determinierte Ungebundenheit steigert die erforderliche Flexibilität innerhalb der weitergehenden Akteurkonstellation mit zumeist externen Entwicklern und Investoren.

Einbindung externer Akteure

Dem Stadttypus der Mittelstadt werden in der Ausgangssituation oftmals limitierter Ressourcenverfügbarkeiten und Ermangelung von Fähigkeiten im Sinne unzureichend vorhandener

Fachkenntnisse und Erfahrungen im Konversionsprozess als grundsätzliche Handlungsstrukturen zugeschrieben. Basierend auf dieser restriktiven Verfügbarkeit besteht mitunter ein klar limitierter Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Liegenschaftsumwandlung.

Auch hier haben einige Fallstudien gezeigt, dass eine Überwindung der genannten Restriktionen durch die bedarfsgerechte Hinzunahme von externen Akteure zielgerichtet erfolgen kann. Im Besonderen ist an dieser Stelle die Einbindung der Gesellschaft von NRW.URBAN zu nennen, die ihre fachlichen Kenntnisse und ihren weitreichenden Erfahrungsschatz über die konkreten Abläufe und Erfordernisse einer erfolgreichen Konversionsgestaltung gewinnbringend einbringen kann. Die mit der zur Hilfenahme der Gesellschaft konnotierte Erweiterung der verfügbaren Handlungsfaktoren versetzt im Besonderen den Gesamtkteur der Kommune in eine deutlich stärkere Ausgangslage zugunsten der Entwicklung und weitergehenden Manifestierung der liegenschaftsbezogenen Planungen.

Aus der Position der Planungshoheit in Verbindung mit der Rolle des Auftraggebers heraus, eröffnet die Gesellschaft der Stadt somit eine deutlich stärkere Grundsituation in der allgemeinen Herangehensweise, gleichzeitig bleibt die jeweilige Entscheidungsgewalt in allen Punkten und zu jeder Zeit auf Seiten der Kommune.

Eine weitere Handlungsoption, die anhand der durchgeführten Untersuchung zu Tage getreten ist, ist die Einbindung externer Planungs- und Beratungsbüros, um über diese fachlichen zu Potenzialanalysen oder ähnlich gelagerten Machbarkeitsstudien zur Liegenschaft herzuleiten. Auf Grundlage kommunalseitiger Eingaben zur Ausgangslage und anvisierten Zielstellungen agiert das externe und entwicklungsneutrale Fachbüro darin, weitergehende Analysen und Aussagen zur Machbarkeit unterschiedlicher Entwicklungsszenarien zu erarbeiten. Die Integration externer Fachkompetenzen wirkt gleichermaßen einer möglichen internen Voreingenommenheit zugunsten einer favorisierten Entwicklungstendenz entgegen und kann so anhand zu identifizierender Bewertungskriterien eine wertneutrale und gleichermaßen repräsentative Gegenüberstellung erzeugen.

In Ergänzung zu den bisherigen Ausführungen zur Einbindung externer Akteure ist auch das planerische Instrument des städtebaulichen Wettbewerbs aufzuführen. Über diese ursächlich erzeugte Konkurrenzsituation der jeweiligen Teilnehmer untereinander werden kommunalseitig weitergehende Anregungen und neue Entwicklungsansätze zur Umwandlung des Konversionsareals erlangt. Die gewollte Einbindung der hiesigen Externen als fachliche Unterstützung erweitert insoweit die Handlungsfaktoren der mittelstädtischen Verwaltung zur gestärkten Wahrnehmung und Nutzung alternativer Optionen der tatsächlichen konversionsimmanenten Entwicklungschance.

Insgesamt ist die Hinzunahme externer Akteure zur Erweiterung der kommunalen Handlungsfaktoren eine wichtige Handlungsempfehlung. Die Integration in die mittelstädtischen Ablaufstrukturen bietet diesem Akteur, neben der Unterstützung der diesem Stadttypus zugeschriebenen Charakteristiken, ebenso die Möglichkeit, potenzielle neue Ausformungen der

Konversionschance wahrzunehmen. Im Besonderen ist die Neutralität der Externen in Verbindung mit ihrem Know-how deren maßgebliche Stärke.

Präkonversionsphase

Die Präkonversionsphase bildet die erste der insgesamt drei Phasen des hier strukturierten Konversionsprozesses. Gleichwohl jeder der Einzelphasen ihre hohe Bedeutung und spezifischen Charakteristiken zukommt, steht der ersten Phase als Herstellung der grundsätzlichen Ausgangslage des weitergehenden Entwicklungsverlaufs eine enorme Bedeutung zu.

Innerhalb dieses Schrittes sind die maßgeblichen kommunalen Rahmenbedingungen zu determinieren, um so die Prämissen und Erfordernisse der weitergehenden Stadtentwicklung zu identifizieren. Die Erfordernisse sind es zum einen, die als wichtige Ansatzpunkte der zivilen Anschlussnutzung gelten. Zum anderen wird die Bandbreite der Möglichkeiten der Umnutzung durch die konkreten Eigenarten der Liegenschaft selbst maßgeblich beeinflusst.

Die Grundlagenarbeit, die im Ergebnis in der Festlegung einer konkreten Konversionsstrategie und weitergehend eines Rahmenplans mündet, ist aufgrund ihrer Bedeutung für den weiteren Prozess seitens der Kommune intensiv auszufüllen. Vor diesem Hintergrund ist die hieraus ableitbare Handlungsempfehlung an die Kommune, diese erste Phase explizit für die Herstellung einer Handlungsbasis und die Abwägung jedweder zu diesem Zeitpunkt erkennbaren Erfordernissen und Restriktionen zu vollziehen. Die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der Phase als Fundament der Gesamtkonversion ist ihre angemessene Bedeutung zuzuordnen.

15.2 Empfehlungen an die BlmA

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben tritt jeweils als Eigentümerin der konversionsbestimmten Liegenschaften in den Umwandlungsprozess ein. Aus dieser Position heraus kommen ihr die Charakteristika eines dominanten Akteurs zu, der durch seine handlungsleitenden Prämissen ebenso stringent daran orientiert ist, die bestehenden institutionellen Vorgaben in jedem Einzelfall in einheitlicher Form umzusetzen. Diese klaren Prämissen sind es wiederum, die den Anknüpfungspunkt nachfolgender Handlungsempfehlungen im Zuge von Konversionsprozessen darstellen.

Erweiterung des Ermessensspielraums

Die BlmA wird innerhalb der untersuchten Fallstudien grundsätzlich als harter Verhandlungspartner benannt, wobei diese externe Wahrnehmung insbesondere über die bekannten institutionellen Handlungsprämissen definiert wird. Zentrale Zielstellung der BlmA in jedweden Konstellationen ist die klar definierte Ausgestaltung der ihr zugeschriebenen Position des Anbieters innerhalb der Governance-Form des Marktes. Die weitergehend abzuleitende Zielprämisse ist dahingehend jene der Erzielung eines maximal möglichen Verkaufserlöses durch die Veräußerung ebendieser Liegenschaften.

Innerhalb der Form des Marktes erfolgen die Interaktionen mittels fortlaufender Verhandlungen zwischen den Akteuren der anbietenden und der nachfragenden Seite. Die 0-Variante als Ergebnis einer nicht erfolgten Einigung zwischen BlmA und nachfragendem Akteur erscheint für keine der beteiligten Parteien eine akzeptable Lösung. Die aus beidseitiger Sicht erfolgreiche Interdependenzbewältigung gestaltet sich insofern für die BlmA durch den erfolgten Verkauf der Liegenschaft bei gleichzeitiger Erfüllung der benannten Zielprämisse einer Erlösmaximierung. Die Seite des Erwerbenden wiederum übernimmt die Liegenschaft in ihr Eigentum und verfügt zugleich über ein zu diesem Zeitpunkt erarbeitetes und weiter zu verfolgendes Gesamtkonzept zur adäquaten zivilen Umnutzung.

Die Interdependenzbewältigung innerhalb der Marktform ist bis zur Erreichung der benannten Ergebnisse maßgeblich durch einen fortlaufenden Austausch- und Verhandlungsprozess geprägt. Dabei sind die Handlungsprämissen und Zielinteressen beider Seite jeweilig aufeinander abzustimmen und der anzuwendende Ermessensspielraum in dergestalt auszufüllen, als dass im Gesamtergebnis eine Gleichzeitigkeit der Erreichung akteurspezifischer Interessen und der Etablierung einer konsensuellen Lösung eintritt.

In diesem Falle ist es insbesondere die Kommune, die bedingt durch ihre Flexibilität in der konkreten Ausgestaltung der Anschlussnutzung, über einen deutlichen Ermessensspielraum verfügt. Im Gegenüber ist die BlmA mitunter sehr eng an ihre institutionellen Vorgaben gebunden, sodass an dieser Stelle die Empfehlung auszusprechen ist, eine Erweiterung ihrer realen Ermessenausübung zu priorisieren. Eindeutig wird im Vorfeld der Kaufpreisfestsetzung ein objektives Wertgutachten erstellt, dessen abschließende Empfehlung gleichzeitig als Grundlage der fortlaufenden Verhandlungen dient. Die reale Auslegung eröffnet jedoch einen konkreten Spielraum, der von den genannten Akteuren inhaltlich zu konkretisieren ist. Im Besonderen bietet sich auch die Handlungsoption zur Eröffnung von Spielräumen für den Akteur der BlmA. Die wahrgenommene fehlende Flexibilität basiert insbesondere auf dem Fehlen ebendieser weitreichenden Ermessensgestaltung.

Die Erweiterung der akteurbezogenen Handlungsfähigkeiten im Sinne der Eröffnung und inhaltlichen Ausgestaltung weitergehender Ermessensspielräume innerhalb der Kaufpreisverhandlungen, bedingt zunächst ein teilweises Abrücken von den derzeit normierten Handlungsprämissen. Exemplarisch sollte eine Heranziehung der gutachterlich benannten Empfehlungssumme seitens der BlmA weitergehenden liegenschaftsbezogenen Anpassungen unterzogen werden.

Die arealspezifischen Kriterien von Lage und Größe der Flächen werden natürlich bereits innerhalb der Wertgutachten berücksichtigt. Der tatsächlichen Auslegung und Gewichtung solcher gegebenen Faktoren und die aus diesen hervorgehenden Auswirkungen insbesondere für die Optionen der zivilen Anschlussnutzungen, sollte weitergehend jedoch eine deutlichere Berücksichtigung zu Teil werden.

Neben den Auswirkungsfaktoren, die aus den Flächeneigenschaften selbst hervorgehen, sollte die BlmA auch die kommunalspezifischen Rahmenbedingungen der konkret-individuellen Stadtentwicklung in ihre Verhandlungsführung involvieren. Die Konversion stellt mitunter eine tatsächliche Entwicklungschance für die untersuchten Mittelstädte dar. Eine solche Chance besteht dabei zunächst unabhängig von prognostizierten Wachstums- oder Schrumpfungstendenzen. Eine Erweiterung und Nutzung der Ermessensspielräume der Liegenschaftseigentümerin in der Verfolgung der Zielprämisse einer maximalen Erlöserzielung würde gleichwohl die Potenziale der kommunalseitig vorhandenen Entwicklungschance zusätzlich erhöhen.

Insgesamt ist als Handlungsempfehlung zu definieren, dass die akteurspezifische Ergebnismaxime der BlmA dahingehend anzupassen ist, die liegenschaftsbezogenen Faktoren und die daraus hervorgehenden Entwicklungsmöglichkeiten und -restriktionen deutlicher in ihrer Flächenbewertung und der Anwendung der gutachterlichen Resultate zu berücksichtigen. Gleiches gilt auch für die stadtspezifischen Rahmenfaktoren, die ebenso einen erheblichen Einfluss auf die Chance und reale Ausgestaltung ebendieser ausüben.

Anpassung akteureigener Zielprämissen

Die handlungsleitenden Faktoren der BlmA in der Ausgestaltung des Konversionsprozesses wurden ausführlich dargelegt. Im Besonderen werden die Verkaufserlöse fortlaufend in monetären Maßstäben bemessen. Hinzukommt deren liegenschaftsbezogene Maximierung, die die Kommunen und weitere Akteure nicht selten vor eine zusätzliche Herausforderung stellen.

Die Zielprämisse der BlmA als Herausforderung des verhandelnden Gegenübers ist im Sinne einer weiteren Handlungsempfehlung anzupassen. Zu diesem Zweck ist eine Abkehr von allein monetären Bemessungen vorzunehmen.

Eine naturräumliche Instandsetzung von Teilbereichen der Konversionsareale oder die maßgebliche Berücksichtigung und Etablierung von Einheiten des geförderten Wohnungsbaus als Zielkomponenten der Anschlussnutzer, ist künftig deutlich stärker in die Berechnung des liegenschaftseigenen Gegenwertes. Anders als monetäre Leistungen, die in der weiteren Verwendung als indirekte Investitionen in anderen Bereichen eingesetzt werden, handelt es sich bei den genannten Beispielen um direkte Maßnahmen der Stadtentwicklung, die eine nachhaltige Umnutzung der Flächen gewährleisten. Die mit der exemplarischen Anschlussnutzung einhergehende Erfüllung der gesellschaftlichen Verpflichtung im Rahmen einer Liegenschaftsverwertung, ist so über adäquate Abschläge der Erlössumme abzuwägen.

15.3 Empfehlungen an die Bezirksregierung

Die Bezirksregierung war bereits als zusätzlicher Akteur im Rahmen der Erarbeitung von Kriterien zur Fallstudienwahl präsent. Angesichts ihrer verwaltungsrechtlichen Position oberhalb

der kommunalen Ebene, ist sie dieser hierarchisch übergeordnet. Folglich üben ihre Entscheidungen und Maßnahmen bereits einen konkreten Einfluss auf die Umsetzung der Konversionsprozess mittelstädtischer Kommunen aus.

Aus der Fallstudienuntersuchung heraus wurde deutlich, dass die benannte hierarchische Struktur der Akteurkonstellation in der Praxis nur selten in der theoretischen Stringenz vorzufinden ist. Vielmehr ist eine weitestgehend kooperative Interdependenzbewältigung zu beobachten, bei der sich beide Seiten mit der Zielstellung einer nachhaltigen und adäquaten zivilen Anschlussnutzung in die Interaktion der Verhandlungen begeben.

Aus den Ergebnissen der beobachteten Studien lassen sich dennoch die beiden nachfolgenden Handlungsempfehlungen ableiten. Diese beziehen sich gleichwohl auf die Ausübung der hierarchischen Interaktionsform sowie den verfahrensimmanenten Umgang mit potenziell konträren Zielstellungen der Regionalplanung.

Kooperative Restriktionen

Historische Einzelgebäude oder gewachsene Gesamtensemble, die sich innerhalb der geschützten und zumeist abgeschotteten Bereiche militärischer Abgrenzungen befinden, stellen nicht selten einen hohen denkmalwürdigen Erhaltungswert dar. Im Zuge der Freiwerdung der militärischen Flächen wurde über die Fallstudienanalyse deutlich, dass die denkmalschutzrechtlichen Aufgaben und Befugnisse für solche Liegenschaften in die Aufgabenverantwortung der Bezirksregierung fallen. Die Unterschutzstellung von geeigneten Objekten beinhaltet jedoch bereits eine direkte städtebauliche Maßnahme, die seitens der entwickelnden Kommune nicht selten als Restriktion wahrgenommen wird, da sie die Suche einer umsetzbaren Anschlussnutzung mit der Maßgabe nur eingeschränkter (baulicher) Eingriffsmöglichkeiten deutlich erschwert.

Die Erhaltungswürdigkeit denkmalgeschützter Gebäude und Ensemble ist unbestritten und als solche ebenso festzuhalten. Angesichts der primär wahrgenommenen Restriktion sollte die Unterschutzstellung jedoch in einem fortlaufenden Austausch zwischen den in diesen Vorgang involvierten Akteuren stattfinden. So ist die ursprünglich hierarchisch ausgeprägte Interaktionsform hin zu einer gemeinschaftlichen und konsensuell ausgeprägten Form zu verlagern. Insbesondere sind dabei die denkmalrechtlichen Auflagen an den Entwicklungs- und Nachfragegegebenheiten der spezifischen Einzelfälle anzupassen. Hier ist ein kooperativer Abstimmungsprozess zur Manifestierung eines konkret-individuellen Mittelwegs zwischen der erforderlichen Unterschutzstellung und den Anforderungen der zivilen Anschlussnutzung zu etablieren.

Konversionsflächen in der Regionalplanung

Die bauleitplanerische Entwicklung von konversionsbestimmten Arealen erfordert zuvorderst die Anpassung der Pläne an die übergeordneten Ziele der Raumordnung. Hierzu zählt insbesondere auch die Ableitung aus den Bestimmungen der Regionalplanung. Nicht selten sind zuvor militärisch genutzte Areale im jeweiligen Regionalplan hingegen einer solchen Zweckbestimmung unterworfen. Die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung erfordert vor diesem Hintergrund ebenfalls der verfahrens- und zugleich zeitintensiven Änderung des Regionalplanes. Die Durchführung solcher Verfahren verzögert die zivile Entwicklung der freigewordenen Liegenschaften wiederum maßgeblich.

Eine zweite Handlungsempfehlung an den Akteur der Bezirksregierung als Trägerin der Regionalplanung ist es daher, angesichts der skizzierten Sachlage, die Einführung eines gesonderten Verfahrens zur formalrechtlichen Anpassung der regionalplanerischen Festlegungen im Falle aufgegebenen militärischer Nutzungen in Betracht zu ziehen. Gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB sind FNPs der Kommunen bei der Änderung von Bebauungsplänen im beschleunigten Verfahren auf dem Wege der Berichtigung anzupassen. Eine solche Anpassung erfolgt formalrechtlich ohne die Durchführung eines gesonderten Verfahrens und erhöht damit bereits die Verfahrenseffizienz.

Analog der mitgezogenen Anpassung des FNP ist eine solche Vorgehensweise bei nachgewiesener Aufgabe der ursprünglichen militärischen Zweckbestimmung auch für die Regionalplanung eine denkbare Option, die den Kommunen eine erhebliche verfahrenstechnische Erleichterung zuschreiben kann. Zwingende Voraussetzung der genannten Anpassung ist jedoch eine zu diesem Zeitpunkt klar definierte Nachnutzung, die im Einklang mit den weiteren regionalplanerischen Bestimmungen steht.

15.4 Empfehlungen an die Öffentlichkeit

Die Einbindung des Akteurs der Öffentlichkeit ist zwischen der informellen Einbindung unterschiedlicher Veranstaltungen und der im Zuge von Bauleitplanverfahren formalrechtlich vorgeschriebenen Beteiligung zu differenzieren. Auch die Weitergabe von Informationsständen über die medialen Kanäle ist hier als reine Sachstandswiedergabe gegenüber einer realen Einbindung zu verstehen.

Einbindung der Nachbarn

Die kommunale Öffentlichkeit ist zunächst darin charakterisiert, als das die Einflüsse der militärischen und zivilen Nutzungen der Gast- und Bundeswehrstreitkräfte sowie ihrer Angehörigen im Zeitverlauf fester Bestandteil des täglichen städtischen Lebens, und damit fester Bestandteil des öffentlichen Miteinanders waren. Weitergehend haben auch die hier im Vordergrund stehenden Abzüge sowie die anvisierten Umnutzungen der Liegenschaften einen solchen Einfluss auf die öffentliche Stadtentwicklung.

Das tägliche Leben und das reale Miteinander der breiten Öffentlichkeit mit den Folgewirkungen der militärischen Flächennutzung führen dazu, dass die Öffentlichkeit über ein hohes Wissen über die umgebenden Strukturen der Liegenschaft aufweisen kann. Auch die Hindernisse, die mittels der Blockadewirkungen einhergehen, sind durch die Öffentlichkeit entsprechend wahrgenommen. Insgesamt leitet sich hieraus die maßgebliche Handlungsressource der Öffentlichkeit im Sinne hoher Wissen- und Kenntnisstände über die vorhandenen stadtstrukturellen Gegebenheiten ab. Die genannte Ressourcenverfügbarkeit bezieht sich in diesem Sinne insbesondere auf die Maßstäblichkeit der Mikro-Ebene.

Die kommunalen Stellen sollten sich der vorhandenen und zugleich verfügbaren Ressourcen bewusst sein und diese zugunsten einer adäquaten Anschlussnutzung für sich akquirieren. Gleichwohl ist diese Einholung von Wissensständen nicht erst im Zuge bauleitplanerisch normierter Beteiligungen durchzuführen, sondern in einem frühestmöglichen Stadium der Gesamtentwicklung auszugestalten. Die Durchführung vorgeschalteter Beteiligungsformate ist als aktiver Schritt der kommunalen Vertreter zu organisieren.

Mitgestaltung einfordern

Die zuvor genannte maßgebliche Handlungsressource der Öffentlichkeit ist zweifelsohne als gegeben anzusehen. Diese Prämisse sollte der Öffentlichkeit in dem Maße bewusst sein, als dass der Gesamtakteur bei nicht erfolgreicher informeller Einbindung eine solche aktiv bei der planungsgebenden Kommune einfordert. Nicht selten agieren auf Seiten der Öffentlichkeit bereits existente Organisationen und Netzwerke, die eine solche Einbringung voranschreitend forcieren müssen. Im besonderen Fall der Aufgabe der Konversion militärischer Liegenschaften ist vorausgesetzt, dass sich interessierte Bürger finden und sich zugunsten der gemeinsamen Einbringung und des fortlaufenden Austausches zusammenschließen.

Die Konversion bietet für die Öffentlichkeit weiterhin eine klare Chance sich gestaltend in den Gesamtprozess einzubringen. Gleichwohl ein solches Engagement auf der Freiwilligkeit der Akteure beruht, darf die grundsätzliche Möglichkeit auf der Betrachtungsseite der zivilgesellschaftlichen Akteursphäre nicht ungenutzt bleiben. Vor diesem Hintergrund ist eine potenziell passive Grundhaltung gegenüber der kommunalen Entwicklungsplanung zugunsten eines aktiven Mitgestaltungswillens abzulösen.

16. Fazit

Die vorliegende Forschungsarbeit legte ihren Fokus auf die Untersuchung zur Fragestellung, wie die mit der Freierwerbung ehemals militärisch genutzter Flächen einhergehende Chance für die Stadtentwicklung effektiv genutzt werden kann und welche Rolle unterschiedliche beteiligte Akteure in diesem Gesamtprozess einnehmen. Im nunmehr abschließenden Fazit gilt es die erlangten zentralen Ergebnisse anhand der beiden forschungsleitenden Fragestellungen zusammenzufassen. Angesichts der erzielten Erkenntnisse ist darüber hinaus zunächst die angewandte Forschungsmethodik zu bewerten, um abschließend den weiteren bestehenden Forschungsbedarf zu deklarieren.

16.1 Zusammenfassung der Forschungsarbeit

Die zentrale Zielstellung der hiesigen Forschungsarbeit lag in der fundierten Beantwortung der beiden Forschungsfragen in Verbindung mit der hierzu erforderlichen Bearbeitung der insgesamt acht Untersuchungsfragen. Die Zusammenfassung ist angesichts zu vermeidender Wiederholungen nachfolgend kurz zu halten und auf die wesentlichen Aspekte hin zu konzentrieren.

Forschungsfrage I

Wie kann die effektive Nutzung der Konversionschance für die Stadtentwicklung in Mittelstädten erfolgen?

Die erste der beiden Forschungsfragen konzentriert sich inhaltlich auf der Thematik, wie eine der Konversion einer militärischen Liegenschaft inhärenten Chance für die Entwicklung in Mittelstädten auf effektive Weise ausgefüllt werden kann. Angesichts der durchgeführten Experteninterviews und der Fallstudienanalyse zu insgesamt vier betroffenen Mittelstädten in NRW hat sich herausgestellt, dass die Mittelstädte aufgrund ihrer limitierten Verfügbarkeit erforderlicher Handlungsfaktoren mit der Freierwerbung solcher Liegenschaften zunächst vor erhebliche planerische Herausforderungen gestellt werden.

Um jedoch die weiterhin existente Chance der Flächenumwandlung wahrnehmen zu können, ist die Anwendung der eingesetzten Maßnahmen so effektiv wie möglich auszugestalten. Die realen Maßnahmen und ihre zielgerichtete Abfolge konnten sich die Kommunen über unterschiedliche Quellen, wie der generellen Flächenentwicklung, den Erfahrungswerten externer Akteure oder auch ministerieller Praxisratgeber aneignen. Gleichwohl sind aus diesen Expertisen zunächst nur oberflächliche Abfolgeschemata abzuleiten.

Vielmehr hat sich gezeigt, dass die konkret-individuelle Ausgestaltung der ursprünglichen Präkonversionsphase als elementare Basismaßnahme des weiteren Konversionsprozesses zu bewerten ist. Innerhalb dieser sind sämtliche erforderliche Untersuchungsmaßnahmen zur Fläche selbst, ebenso wie zur gesamtstädtischen Lage in Fragen der prognostizierten Entwicklungstendenzen und Nachfragefortführungen durchzuführen. In der Gesamtheit ergibt

sich eine fundierte Ausgangsdatenbasis, auf der die weitere Entwicklung basieren kann. Im Besonderen hat die Fallstudie der Stadt Soest gezeigt, dass die hier zunächst geschaffene Planungsgrundlage auch bei einem Scheitern einer zunächst anvisierten Nutzung gleichwohl für die weitere Entwicklung dient und eine aufwendige Wiederholung der Grundlagenerhebung damit obsolet macht.

Die weitere Effektivität der Prozessgestaltung ist zudem immer im direkten Kontext zum individuellen Betroffenheitsgrad der Kommune sowie der ihr zur Verfügung stehenden Handlungsfaktoren zu sehen.

Forschungsfrage II

Welche Rolle nehmen auftretende Akteure im Konversionsprozess ein?

Die zweite Forschungsfrage legt ihren intentionalen Fokus weitergehend auf die Fragestellung, welche Bedeutung den innerhalb der Konversionsprozesse auftretenden Einzelakteuren zukommt. Auch hierzu wurden die Inhalte der geführten Interviews in Verbindung mit den Ausführungen der Mehrfallstudie der vier nordrhein-westfälischen Mittelstädte als Datengrundlage verbunden. Insgesamt wurde ersichtlich, dass die konversionsorientierten Interdependenzbewältigungen der jeweilig prozessbeteiligten Akteure den wesentlichen Einflussfaktor für die Ergebnisgenerierung darstellen.

Weitergehend konnte aufgezeigt werden, dass trotz der differenten Fallstudieninhalte vielfach immer wiederkehrende Akteure auszumachen sind. Diese, im weiteren Verlauf als die wesentlichen Akteure identifizierten Beteiligten, sind darüber hinaus in ihrer Bedeutung für den Konversionsprozess im Allgemeinen und ihre Rolle innerhalb der unterschiedlichen Entwicklungsphasen im Speziellen analysiert worden. In diesem Zuge wurde deutlich, dass sich die Gewichtung der Belange der involvierten Einzelakteure im Verlauf der Konversion teilweise so deutlich verschiebt, als dass einige Akteure im fortschreitend aus dem Prozess ausscheiden, während andere Akteure hingegen erst in der fortlaufenden Entwicklung zu diesem Gesamtprozess hinzustoßen.

Insgesamt wurden weitergehend die jeweils betroffene Kommune als Inhaberin der Planungshoheit, die BImA als zunächst agierende Eigentümerin der zu entwickelnden Liegenschaften, die städtische Öffentlichkeit als Akteur der zivilgesellschaftlichen Sphäre sowie die für die spezifische Fallstudie zuständige Bezirksregierung als wesentliche Akteure innerhalb der Konversion identifiziert. Zuletzt sind auch Investoren zu dieser Gruppe gezählt worden, wobei eine tiefergehende Analyse dieses Akteurs angesichts nicht durchführbarer Recherchen nur sehr eingeschränkt möglich war.

Zusammenfassend hat sich herausgestellt, dass die Kommune den prägendsten aller Akteure begründet. Dennoch ist zu betonen, dass die ursprüngliche governmentale Steuerung von Prozessstufen in der Konversion in vielen Teilbereichen mitunter durch die Steuerung anhand von Governance-Strukturen, abseits der hierarchischen Letztentscheidungskompetenz, abge-

löst wurde. Diese Erkenntnis ist insbesondere in vielfacher Hinsicht im Zusammenwirken zugunsten der kommunalen Entscheidungsherleitung auszumachen. Weitergehend ist zudem der Übergang des Flächeneigentums von der BlmA hin zur Kommune als der wohl wichtigste Meilenstein eines Konversionsprozesses erkannt.

16.2 Bewertung der angewandten Forschungsmethodik

Die im Zuge der Arbeit angewandte Forschungsmethodik zielte auf die Verknüpfung der Perspektive von Urban Governance in der Verbindung mit dem heuristischen Forschungsansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. Die so auserkorene Verknüpfung eröffnete das Potenzial, sowohl die im Konversionsprozess auftretenden Einzelakteure und ihre institutionell beeinflussten Handlungsprämissen herauszuarbeiten, als auch die weitergehenden Formen der Interdependenzbewältigung in unterschiedlichen Akteurkonstellationen darzulegen.

Gleichzeitig eröffnet diese Verknüpfung aber auch klare Herausforderungen für das Forschungsvorgehen. So war es, entgegen des ursprünglichen Anspruchs, nicht möglich jeweils alle Akteure auch zu erfassen respektive deren akteurzentrierte Untersuchung in der notwendigen Tiefe durchzuführen. Im besonderen Beispiel ist dies anhand des allgemeinen Akteurs des Investors zu erkennen, der aufgrund seiner Individualität und Vielschichtigkeit nicht bereits aus den theoretischen Recherchen heraus in Gänze analysiert werden konnte. Ebenso führt die benannte Individualität dazu, dass eine potenziell möglich gewesene Einzelanalyse nicht bereits eine Verallgemeinerung nach sich ziehen konnte.

Angesichts dieser Schwierigkeit wurden die für die vorgesehene Analyse zur Verfügung stehenden Akteure tiefergehend betrachtet. Die weiteren Beteiligten wurden aufgeführt, auf die skizzierten Schwierigkeiten jedoch ebenso hingewiesen. Das einfließende Akteurhandeln wurde zugleich im bestmöglichen Maße analysiert und in der Gesamtstudie berücksichtigt.

Bedingt durch die Komplexität und des nicht selten über Jahre hinweg verlaufenden Konversionsprozesses vom Beginn der tatsächlichen Rückgabe der Liegenschaft an die BlmA, bis hin zur Umsetzung der planungsrechtlichen Möglichkeiten, sowie des zeitlichen Prozesses hin zu einer Etablierung der Anschlussnutzung innerhalb der stadtstrukturellen Gegebenheiten, bedurfte es für die Fallstudienanalyse die Heranziehung einer klaren und einheitlichen Vorgehensweise. Vor dem Hintergrund dieser Vorgabe sind die jeweiligen Konversionsprozesse über prägende Schritte der Liegenschaftsentwicklung gegliedert worden. Für die sogenannten Meilensteine der Konversion sind wiederum die jeweils in Erscheinung tretenden Akteure erhoben und weitergehend im Sinne der Forschungsmethodik untersucht worden. So konnte es gelingen, sowohl die konkreten Akteure und ihre handlungsleitenden Prämissen, als auch die Ausgestaltung der Interaktionen hin zu einem erzielten Ergebnis des Meilensteins zu identifizieren und analytisch einzuordnen.

Die hier angewandte Systematik ist gleichzeitig auch für die Analyse von Konversionsfällen über die hiesigen Fallstudien hinaus anwendbar.

Die Gesamtuntersuchung basierte auf der Durchführung einer Fallstudienanalyse, die insgesamt eine Grundlage von vier zuvor bestimmten Untersuchungskommunen besaß. Um ein möglichst breites Spektrum der potenziellen Entwicklungen erfassen zu können, erfolgte die Auswahl der Fallstudien anhand der Anwendung von insgesamt neun zu kombinierenden Kriterien, die sich in sog. harte und weiche Kriterien unterscheiden lassen. Auf diesem Wege wurde für die Gesamtschau sichergestellt, dass über die Studien eine möglichst große Varianz in den Kombinationsmöglichkeiten der Kriterien abgedeckt werden konnte. Die unterschiedlichen Teileigenschaften der Städte und damit auch der Konversionsprozesse, haben im Ergebnis folglich zu einer Vergleichbarkeit von Prozessen unter unterschiedlichen Einflüssen geführt.

Die Erhebung der grundlegenden Datenbasis erfolgte zu großen Teilen durch Literaturrecherchen. In fallstudienbezogener Ergänzung wurden darüber hinaus auch Experteninterviews mit Vertretern der Kommune sowie mit den prägenden Akteuren der BlmA und der Gesellschaft NRW.URBAN geführt. Die benannte Kombination der Erhebungsmethoden muss im Ergebnis als positiv bewertet werden, da eine reine Dokumentenanalyse deutlich zu kurz gefasst gewesen wäre. Die Ausführungen der Interviews haben diese Inhalte nicht nur spezifiziert, sondern weitergehend auch ergänzt. Auch konnten in einigen Fällen zusätzliche Quellen akquiriert werden, die durch die jeweiligen Experten zur Verfügung gestellt wurden.

Bisher nicht gelöste Aspekte liegen demgegenüber jedoch in der Erfassung von Sachverhalten und Abläufen, die exemplarisch Inhalt nicht-öffentlicher Sitzungen politischer Gremien waren. Auch vertragliche Details oder innerparteiliche Handlungsprämissen konnten hierbei nicht erfasst werden.

Die transkribierten Interviews wurden in Gänze durch die befragten Experten freigegeben, sodass hier allein solche Informationen Eingang in die Arbeit fanden, die als solche auch für die Öffentlichkeit zugänglich sein können oder bereits sind. Gleichwohl beinhaltet die Überprüfung der Fassungen die Möglichkeit der nachträglichen Anpassung der Inhalte. Dies kann etwa durch die positiv zu bewertende Ergänzung bisheriger Aussagen geschehen. Demgegenüber ist jedoch auch die Rücknahme kritisch zu betrachtender Aspekte durchaus möglich. Gleichwohl haben die Interviews maßgeblich zum Verständnis von Abläufen und Sachverhalten beigetragen.

16.3 Weiterer Forschungsbedarf

Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag zur akteurstheoretischen Forschung innerhalb von Prozessen der Stadtentwicklung leisten. Darüber hinaus können die vorstehenden Inhalte als eine (zusätzliche) Handlungsanregung über die inhaltliche Ausgestaltung von Konversionsprozessen verstanden werden. Dennoch konnte die Forschungsarbeit in ihrer Untersuchung nicht alle Aspekte berücksichtigen, sodass natürlich auch weiterhin ein eindeutiger Forschungsbedarf in beiden Feldern bestehen bleibt.

Zunächst konzentriert sich die Arbeit auf Konversionsprozesse in nordrhein-westfälischen Mittelstädten. Im Zuge der Fallstudienauswahl wurde bereits versucht, eine möglichst große Spannweite auftretender Teilaspekte der kommunalen Entwicklung zu berücksichtigen. Gleichwohl ergibt sich aus dieser Fokussierung bereits die Möglichkeit, die Einflussgewichtung unterschiedlicher Einzelcharakteristika zu beurteilen, indem eine weitergehende Forschung sich auf eine eindeutig gewollte Fallstudie konzentriert. Diese wäre entweder direkt auszuwählen oder mittels der gezielten Zusammenstellung der konkreten Kriterien zu identifizieren und weitergehend zu untersuchen.

Grundsätzlich wäre die Erweiterung der Forschung aber auch auf andere Stadttypen übertragbar. Die Herleitung der Kriterien und die Betrachtung des übergeordneten Untersuchungsraumes NRW haben eindeutig gezeigt, dass auch Klein- und Großstädte mit unterschiedlich prognostizierten Entwicklungstendenzen durch die Abzüge militärischer Truppen betroffen sind oder zu diesem Zeitpunkt absehbar noch betroffen sein werden.

In letzter Ergänzung dieses Gedankenmodells kann auch eine Erweiterung auf andere Bundesländer als Forschungsgegenstand erfolgen. Die in NRW vorhandenen Akteure der Bezirksregierung oder der Gesellschaft von NRW.URBAN sind dabei nur zwei Beispiele, die sich in akteurlicher Hinsicht unterscheiden.

Die Ergebnisse der Forschungsarbeit haben dargelegt, dass die Kommune jeweils als zentraler Akteur im Gesamtprozess der Konversion zu identifizieren ist. Das Wirkgefüge zwischen den beiden Ebenen von Verwaltung und politischen Gremien, sowie die Interaktionen mit eigens einberufenen Stabstellen und externen Kommunalakteuren, können weitergehend einen eigenen Forschungsgegenstand bilden. Hinzukommen ebenso die nicht geleisteten Untersuchungen über die konversionsbezogenen Interdependenzen innerhalb der unterschiedlichen politischen Parteien, die mit ihren institutionell geprägten Mandatsträgern alsdann in gemeinsamen Gremiumssitzung polyarchisch herbeigeführte Entscheidungen treffen. Diese Analyse des Akteurs der Partei und ihre weitergehende Rollenzuweisung innerhalb politischer Auseinandersetzungen ist ein zentraler Bestandteil der sog. Politikfeldanalyse als Teilsegment der übergeordneten Politikwissenschaft. Die Untersuchungsgegenstände dieses Forschungsfeldes können in einem ergänzenden Forschungsvorhaben zusätzlich berücksichtigt werden. Ebenso besteht die Übertragbarkeit der gemachten Ausführungen auch für den prägenden Akteur der Bezirksregierung, der in seiner internen Organisation analog zur Kommune aufgestellt ist.

Wie aus den Handlungsempfehlungen abzuleiten ist, bestehen weiterhin nur wenige belastbare Forschungsinhalte zu Einflussfaktoren und realen Handlungspräferenzen der Öffentlichkeit in Konversionsfällen. In diesem Kontext könnte ebenso eine tiefergehende Untersuchung über den Maßstab des gesamtheitlichen Akteurs hinaus auf die Konzentration zugunsten informeller Zusammenschlüsse von Individualakteuren angestrebt werden.

Quellenverzeichnis

Literaturquellen

- Albers, Gerd; Wékel, Julian 2011: Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung. 2. Auflage. Wissenschaftliche Buschgesellschaft. Darmstadt.
- Altrock, Uwe; Bertram, Grischa; Fischer, Friedhelm 2012: Städtische Governance in historischer Perspektive. In: Altrock, Uwe; Grischa, Bertram (Hrsg.) 2012: Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure – Strategien – Strukturen. Transcript Verlag. Urban Studies. Bielefeld.
- Andersen, Uwe 1987: Die Bedeutung der Gemeinden und ihre Probleme heute. Eine Einführung. In: Andersen, Uwe (Hrsg.) 1987: Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 1987: Schriften zur politischen Landeskunde Nordrhein-Westfalens. Band 3. Verlag W. Kohlhammer. Köln.
- Arlt, Peter 2006: Stadtplanung und Zwischennutzung. In: Haydn, Florian; Arlt, Peter (Hrsg.) 2006: Temporäre Räume – Konzepte zur Stadtnutzung. Birkhäuser. Basel.
- Ausschussprotokoll (APr) 16/314 vom 11.09.2013 des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk und des Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen. Online abrufbar unter:
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA16-314.pdf>
- Austermann, Christof 2012: Brachflächenreaktivierung als Instrument der Stadterhaltung und nachhaltiger Innenentwicklung. V & R unipress. Göttingen.
- Bald, Detlef 2005: Die Bundeswehr: Eine kritische Geschichte 1955-2005. Verlag C. H. Beck. München.
- Baumgart, Sabine 2004: Einführung in das Forschungsthema „Klein- und Mittelstädte“. In: Baumgart, S., Flacke, J., Grüger, C., Lütke, P. und Rüdiger, A. (Hrsg.) (2004): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt? Dokumentation des Expertenkolloquiums am 29. April 2004 an der Universität Dortmund (SRPapers, Nr. 1). Dortmund.
- Benz, Arthur 2000: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen. In: Werle, Raymund; Schimank, Uwe (Hrsg.) 2000: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Campus Verlag. Frankfurt. New York.
- Benz, Arthur 2005: Governance. In: Handwörterbuch der Raumordnung 2005. 4. Neubearbeitete Auflage. Verlag der ARL. Hannover.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg 2007: Einleitung. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.) 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Benz, Arthur 2009: Einleitung. In: Benz, Arthur 2009: Politik in Mehrebenensystemen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Benz, Arthur; Dose, Nicolai 2010a: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) 2010: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. aktualisierte und veränderte Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden.

- Benz, Arthur; Dose, Nicolai 2010b: Von der Governance-Analyse zur Policytheorie. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) 2010: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. aktualisierte und veränderte Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden.
- Benz, Arthur 2010: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) 2010: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. aktualisierte und veränderte Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden.
- Bertelsmann Stiftung 2017a: Coesfeld. Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Kommune. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online abrufbar unter: <https://www.wegweiser-kommune.de/kommunale-berichte/demographiebericht/coesfeld-coe.pdf>
- Bertelsmann Stiftung 2017b: Soest. Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Kommune. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online abrufbar unter: <https://www.wegweiser-kommune.de/kommunale-berichte/demographiebericht/soest-so.pdf>
- Bertelsmann Stiftung 2017c: Düren. Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Kommune. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online abrufbar unter: <https://www.wegweiser-kommune.de/kommunale-berichte/demographiebericht/dueren-dn.pdf>
- BezReg Köln 2016: Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln. Textliche Darstellung. Teilabschnitt Aachen. 1. Auflage 2003 mit Ergänzungen. Stand Oktober 2016. Online abrufbar unter: https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung03/32/regionalplanung/aktueller_regionalplan/teilabschnitt_aachen/textliche_darstellung.pdf
- BezReg Münster 2010: Zielabweichungsverfahren nach § 16 LPIG NRW für den im Regionalplan, Teilabschnitt Münsterland dargestellten Bereich für besondere öffentliche Zwecke – Gelände der ehemaligen Freiherr-vom-Stein Kaserne auf dem Gebiet der Stadt Coesfeld. Mitteilung über den Ausgang des Zielabweichungsverfahrens. Münster.
- BI ‚Demokratie wagen‘ 2011: Antrag an den Hauptausschuss der Stadt Gütersloh. Online abrufbar unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdF-cExjZQxnW_870XRWhi1Qxhc5XvERXGJhFj3ftxcN0ATGV4Uy/Eingabe.pdf
- Birg, Hedwig 2005: Die demographische Zeitwende. 4. Auflage. Beck Verlag. München.
- Bläser, Thomas; Kraus, Felix 2008: Monitoring und Evaluierung von räumlichen Konversionsprozessen. In: Jacoby, Christian (Hrsg.) 2008: Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften. Forschungsvorhaben im Rahmen des BMBF-Förderschwerpunktes REFINA. Schlussbericht Konzeptionsphase. Studien zur Raumplanung und Projektentwicklung. Heft 4/08. Universität der Bundeswehr München. Neubiberg.
- Blotevogel, Hans Heinrich 2005: Zentrale Orte. In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.
- Bojarra-Becker, Elke; Franke, Thomas; zur Nedden, Martin 2017: Herausforderungen von Klein- und Mittelstädten - Fokus: Schrumpfung und Peripherisierung. difu-Papers. August 2017. Berlin.
- Brömmelhörster, Jörn 1994: Ökonomie der Konversion: Wirkungen, Barrieren und Erfordernisse für die Bundesrepublik Deutschland. Campus Verlag. Frankfurt am Main

- Brzenczek, Katharina; Wiegandt, Claus-Christian 2009: Peculiarities in the visual appearance of German Cities – about locally specific routines and practices in urban design related governance. In: Erdkunde. Vol. 63. Heft 3/2009. Universität Bonn. Online abrufbar unter: https://www.erdkunde.uni-bonn.de/archive/2009/peculiarities-in-the-visual-appearance-of-german-cities-2013-about-locally-specific-routines-and-practices-in-urban-design-related-governance/at_download/attachment
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) 2004: Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft; Ein Projekt des Forschungsprogramms der "Projektplanung Aufbau Ost" des Bundesministeriums für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesens und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Berlin.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) 2007: Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Potenziale für eine Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise). Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMRBS) (Hrsg.) 1993: Städtebauliche Möglichkeiten durch Umwidmung militärischer Einrichtungen. Heft Nr. 495. Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2015 (Hrsg.): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte on der Städtebauförderung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen. 2. Auflage. Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 1994: Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr. Bonn.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 1999: Bestandsaufnahme. Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 2000: Armee der Einheit. 1990-2000. Bonn.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 2004: Die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland. Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 2006: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 2011: Die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2013: Praxisratgeber Militärkonversion. Berlin.
- Bünting, Karl-Dieter 1996: Deutsches Wörterbuch. Isis Verlag AG. Chur/Schweiz.
- Bunzel, Arno; Michalski, Daniela 2012: Natur und Landschaft bei der Konversion militärischer Liegenschaften. Fallstudien und Empfehlungen. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- Burgi, Martin 2015: Kommunalrecht. In: Grundrisse des Rechts. 5. Auflage. Verlag C. H. Beck oHG. München.

- cima 2015a: Gewerbeentwicklungskonzept Stadt Gütersloh. Köln. Online abrufbar unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZXHdNRsEG-FvWM2T9XpXc5hrMB6uReqCAfwNGq-7vEpCC/Gewerbeentwicklungskonzept_Stadt_Guetersloh_-ueberarbeitete_Fassung_Stand-_14.09.2015-.pdf
- cima 2015b: Gewerbeentwicklungskonzept Gütersloh. Vortrag im Planungsausschuss der Stadt Gütersloh. Sitzung vom 25.08.2015. Online abrufbar unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZQwFogS5I26hTm8oFC6pnp2UQshleHZYQslqTzWvCCot/Praesentation_-_Vortrag_Herr_Dr._Haensch.pdf
- Czada, Roland 2007: Markt. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.) 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Danielzyk, Rainer; Dassau, Petra; Hochmuth, Elke, Müller, Wolfgang 1996: Standortkonversion und regionaler Strukturwandel in Niedersachsen. FORUM-Materialien. Band 2. Oldenburg.
- Die Landesregierung NRW 2016: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW). Düsseldorf. Online abrufbar unter: https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/karte_lep_nrw_20161212_landesregierung_raster.pdf
- Dieterich-Buchwald, Beate; Dieterich, Hartmut; Lemmen, Franz-Josef; Voß, Winrich 1994: Konversion militärischer Flächen. Handlungsempfehlungen für die Kommunen. IRB Verlag. Stuttgart.
- Diller, Christian 2013: Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. In: Planung neu denken Online |2013. Online abrufbar unter: www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2013/diller_christian.pdf
- DNR (Daab Nordheim Reutler) 2017: 186. Änderung des Flächennutzungsplanes der Stadt Soest. Begründung zur frühzeitigen Beteiligung. Leipzig. Online abrufbar unter: <http://213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/3170/QW5sYWdIIIDY-gQmVncnVlbnR1bmVmcgRk5QLnBkZg==/12/n/31313.doc>
- Doehler-Behzadi, Maria 2006: Die schrumpfende und perforierte Stadt. In: Oswald, Philipp (Hrsg.) 2006: Schrumpfende Städte. Band 2. Hatje Cantz Verlag. Ostfildern-Ruit.
- Döhler, Marian 2007: Hierarchie. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.) 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Dransfeld, Egbert 2012: Bewertung von Konversionsflächen. In: Der Immobilienbewerter. Heft 1/2012. Bundesanzeiger Verlag GmbH. Köln.
- Ehlert, Wiking; Krummeich, Ansgar 2006: Baustelle Bundeswehr. Abbauender Umbau und Militärkonversion. Peter Lang. Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main.
- Einig, Klaus; Grabher, Gernot; Ibert, Oliver; Strubelt, Wendelin 2005: Urban Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/10.2005. Bonn.

- Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. (Hrsg.) 2011: Zivile und militärische Konversion in Rheinland-Pfalz. Arbeitshilfe für den Umgang mit Konversionsfällen. TU Kaiserslautern.
- Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz (FaKo StBau) 2002: Arbeitshilfe zu den rechtlichen, planerischen und finanziellen Aspekten der Konversion militärscher Liegenschaften. Online abrufbar unter: <https://www.bauministerkonferenz.de/Dokumente/4231562.pdf> zugegriffen am 14.12.2015
- Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz (FaKo StBau) 2014: Arbeitshilfe zu den rechtlichen, planerischen und finanziellen Aspekten der Konversion militärscher Liegenschaften. Online abrufbar unter: https://www.ms.niedersachsen.de/download/69826/Arbeitshilfe_Konversion.pdf zugegriffen am 14.12.2015
- Fickert, Hans Carl 1997: Die Bauleitplanung. Grundzüge, Verfahren, Instrumente zu ihrer Sicherung und Durchführung. Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH. Bonn.
- Flacke, Johannes 2004: Definitionen, Merkmale und Typologien von Klein- und Mittelstädten. In: Baumgart, Sabine, Flacke, Johannes, Grüger, Christine, Lütke, Petra und Rüdiger, Andrea (Hrsg.) (2004): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt? Dokumentation des Expertenkolloquiums am 29. April 2004 an der Universität Dortmund (SRPapers, Nr. 1). Dortmund.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) 2014: Planung auf Konversionsflächen: Von der militärischen zur zivilen Nutzung. Tagungsdokumentation. Dortmund. Online abrufbar unter: <http://www.forum-bauland.nrw.de/downloads/konversion.pdf> zugegriffen am 17.10.2015
- Föhrer, Marc; Becker, Daniela; Trela, Sabrina 2011: Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes für die Stadt Coesfeld. Endbericht. Stand 16.03.2011. Stadt + Handel. Dortmund. Online Abrufbar unter: <https://www.coesfeld.de/fileadmin/Dateien/60/stadtentwicklung/EHZK/ehzk.pdf>
- Franz, Peter 2008: Muster der Einwohnerschrumpfung in bundesdeutschen Städten zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Lampen, Angelika; Owzar, Armin (Hrsg.) 2008: Schrumpfende Städte – Ein Phänomen zwischen Antike und Moderne. Böhlau Verlag. Köln, Weimar, Wien.
- Friedmann, John 2006: Planning Theory Revisited. In: Selle, Klaus (Hrsg.) 2006: Planung neu denken. Band 1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Rohn Verlag. Dortmund.
- Friedrichs, Jürgen 2005: Stadtentwicklung. In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.
- Fuhrich, Manfred 2003: Stadt retour – Dimensionen und Visionen der „schlanken Stadt“. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 10. Jg. 2011. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Bonn.
- Fürst, Dietrich 2005: Netzwerk. In: Handwörterbuch der Raumordnung 2005. 4. neubearbeitete Auflage. Verlag der ARL. Hannover.
- Fürst, Dietrich 2007: Governance. Einblicke in die Diskussion. In: Städte im Umbruch. Das

- Online Magazin für Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung. Online abrufbar unter: https://www.researchgate.net/profile/Thilo_Lang/publication/294848414_Urban_Governance_und_Steuerungsformen_in_der_Stadtentwicklung/links/56c453fb08aee-effa9e5a859/Urban-Governance-und-Steuerungsformen-in-der-Stadtentwicklung.pdf?origin=publication_detail
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.) 2008: Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. Auflage. Rohn Verlag. Dortmund.
- Galuske, Michael 2007: Methoden der sozialen Arbeit. Eine Einführung. 7. ergänzte Auflage. Juventa Verlag. Weinheim und München.
- Gans, Paul 2005: Schrumpfung. In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.
- Gassner, Gerd 1995: Konversion in der Praxis. In: Baaken, Thomas 1995: Management der Konversion. Konzepte, Methoden, Erfahrungen der betrieblichen Rüstungskonversion. E. Schmidt. Berlin.
- Gawron, Thomas 2010: Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz – Zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi. Band 07. Leipzig, Berlin. Online abrufbar unter: <http://edok01.tib.uni-hannover.de/edoks/e01fn11/656759968l.pdf>
- Geißler, Karlheinz A.; Hege, Marianne 1995: Konzepte sozialpädagogischen Handelns. Ein Leitfaden für soziale Berufe. Beltz Verlag. Weinheim und München.
- Gettmann, Alfred 1993: Abzug der US-Streitkräfte – Was nun? Perspektiven der deutschen Zivilbeschäftigten. Das Beispiel Rheinland-Pfalz. In: Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft. Band 4/1993.
- Gläser, Jochen 2007: Gemeinschaft. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.) 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Göschel, Albrecht 2004: Stadtschrumpfung, Bedingung punktuellen Stadtwachstums. In: Altröck, Uwe; Schubert, Dirk (Hrsg.) 2004: Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision? VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Grundmann, Martin; Matthies, Margitta; Potthoff, Klaus 1995: Rüstungskultur als Hemmfaktor für Konversion. In: Baaken, Thomas 1995: Management der Konversion. Konzepte, Methoden, Erfahrungen der betrieblichen Rüstungskonversion. E. Schmidt. Berlin.
- Güthling, Mathias 2009: Innerstädtische Brachflächen. Untersuchungen zur Umgestaltung von innerstädtischen Bahnflächen am Beispiel des Reichsbahnausbesserungswerkes Potsdam. Arbeitshefte des Instituts der Stadt- und Regionalentwicklung. Heft 74. Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin.
- Hall, Oliver; Schneider, Enno 2006: Die Zukunft der historischen Stadtkerne in Mittelzentren. Forschungsvorbericht. Detmold.
- Hall, Peter; Pfeiffer, Ulrich 2000: Urban 21 – Expertenbericht zur Zukunft der Städte. Deutsche Verlags-Anstalt DVA. München. Online abrufbar unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVB/Sonderveroeffentlichungen/2005undaelter/DL_WeltberichtURBAN21.pdf?__blob=publicationFile&v=6

- Hauff, Thomas; Hauff, Mechthild 1992: Stadtentwicklung von Soest – Aktuelle Tendenzen und Probleme. Münster. Online abrufbar unter: <https://slidex.tips/downloadFile/fr-die-stdtische-stadtentwicklung-von-soest-aktuelle-tendenzen-und-probleme>
- Häußermann, Hartmut 2008: Die Stadt als politisches Subjekt – Zum Wandel in der Steuerung der Stadtentwicklung. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus 2008: Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Verlag Dorothea Rohn. Lemgo.
- Healey, Patsy 2012: Communicative Planning: Practices, Concepts, and Rhetorics. In: Sanyal, Bishwapriya; Vale, Lawrence J.; Rosan, Christina D. 2012: Planning ideas that matter. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, London.
- Heinke, Susanne (Hrsg.) 2015: Konversionsforschung im Praxistest. Liegenschaftskonversion in Deutschland und Westeuropa. Workshop-Dokumentation. BICC Knowledge Notes 1/2015. Internationales Konversionszentrum. Bonn.
- Helbrecht, Ilse 2009: Mehr Leadership! Der Weg in die Urban Governance am Beispiel von Creative City Politics. In: Planung neu denken Online I|2009. Online abrufbar unter: http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2009_1_helbrecht.pdf
- Henckel, Dietrich; von Kuczkowski, Kester; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.) 2010: Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Hesse, Markus 2006: Kompakte Stadt – Leitbild für ostdeutsche Städte? In: Oswalt, Philipp (Hrsg.) 2006: Schrumpfende Städte. Band 2. Hatje Cantz Verlag. Ostfildern-Ruit.
- Hill, Hermann 2005: Urban Governance und lokale Demokratie. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/10.2005. Urban Governance. Online abrufbar unter: http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2005/Downloads/9_10Hill.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Hiller, Jürgen H. 2001: Konversion und Stadtentwicklung. Chancen und Probleme für die Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/10.2001, Jg. 2001. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Bonn.
- Holtkamp, Lars 2007: Local Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.) 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars 2018: Parteien in der Kommunalpolitik. Online abrufbar unter www.bpb.de/ajax/183654?type=pdf oder <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/266289/kommunalpolitik>
- Hoppe, Werner; Bönker, Christian; Grotefels, Susan 2010: Öffentliches Baurecht. 4. Auflage. Verlag C. H. Beck. München.
- Hotzan, Jürgen 1994: dtv-Atlas zur Stadt. Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung. Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG. München
- Hug, Theo; Poscheschnik, Gerald 2010: Empirisch forschen. UVK Verlagsgesellschaft mbH. Konstanz.

- IT.NRW 2017a: Kommunalprofil Coesfeld, Stadt. Landesdatenbank NRW. Düsseldorf. Online abrufbar unter: <https://www.it.nrw/sites/default/files/Kommunalprofile/I05558012.pdf>
- IT.NRW 2017b: Kommunalprofil Gütersloh, Stadt. Landesdatenbank NRW. Düsseldorf. Online abrufbar unter: <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05754008.pdf>
- IT.NRW 2017c: Kommunalprofil Soest, Stadt. Landesdatenbank NRW. Düsseldorf. Online abrufbar unter: <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05974040.pdf>
- Jacoby, Christian (Hrsg.) 2008: Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften. Forschungsvorhaben im Rahmen des BMBF-Förderschwerpunktes REFINA. Schlussbericht Konzeptionsphase. Studien zur Raumplanung und Projektentwicklung. Heft 4/08. Universität der Bundeswehr München. Neubiberg.
- Jacoby, Christian (Hrsg.) 2011: Arbeitshilfe Nachhaltiges Konversionsflächenmanagement – entwickelt am Beispiel der Militärfächenkonversion in Schleswig-Holstein. Neubiberg. Online abrufbar unter: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=0JF37H6T> zugegriffen am 26.06.2014
- Jakobi, Tobias 2007: Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts. Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung. Vol. 47. Oswald-von-Nell-Breuning-Inst. für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik. Frankfurt am Main. Online abrufbar unter: https://nbi.sankt-georgen.de/assets/typo3/redakteure/Dokumente/FAGsFs/FAGsF_47_Institutionalismus.PDF
- Jakubowski, Peter 2004: Der Endbericht in aller Kürze. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2004: 3stadt2. Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. ExWoSt-Informationen 24/6. Bonn.
- Jann, Wenner 2002: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder. In: König, K. (Hrsg.) 2002: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden.
- Jenert, Tobias Johannes 2011: Studienprogramme als didaktische Gestaltungs- und Untersuchungseinheit – Theoretische Grundlegung und empirische Analyse. Dissertation der Universität St. Gallen. Difo Druck GmbH. Bamberg. Online abrufbar unter: <https://docplayer.org/43663562-Studienprogramme-als-didaktische-gestaltungs-und-untersuchungseinheit-theoretische-grundlegung-und-empirische-analyse-dissertation.html>
- Khiari, Sami 2004: Selbstorganisierte Technologieentwicklung. Eine empirische Untersuchung informeller Technologiegestaltungsprozesse in Organisationen. Dissertation an der Freien Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft. Berlin.
- Killisch, Winfried und Siedhoff, Mathias 2005: Probleme schrumpfender Städte. In: Geographische Rundschau. Jg. 57 Nr. 10. Bildungshaus Schulbuchverlage Westermann. Braunschweig.
- Klemenz, Eva-Maria; Ripp, Matthias 2006: Urban Governance. Stadt Bamberg. Dokumentationszentrum Welterbe. Online abrufbar unter: https://www.stadt.bamberg.de/media/custom/332_4176_1.PDF?1142302216
- Knill, Christoph; Tosun, Jale 2015: Einführung in die Policy-Analyse. Verlag Barbara Budric. Opladen und Toronto.

- Koch, Eva 2012: Städtebauliche Instrumente bei der Konversion von Militärarealen. Zentrallinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. Beiträge zum Raumplanungsrecht. Nr. 244. Der juristische Verlag lexxion. Berlin.
- Köck, Wolfgang 2006: Governance in der Umweltpolitik. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2006: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. 2. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Kocka, Jürgen 2001: Das Bürgertum als Träger der Zivilgesellschaft. Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) 2002: Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen.
- Kohli, Martin 1978: Offenes und geschlossenes Interview: Neue Argumente zu einer alten kontroverse. Soziale Welt, 29.
- Kohoutek, Rudolf; Kamleithner, Christa 2006: Temporäre Nutzungen, Deregulierung und Urbanität. In: Haydn, Florian; Arlt, Peter (Hrsg.) 2006: Temporäre Räume – Konzepte zur Stadtnutzung. Birkhäuser. Basel.
- Kommission ‚Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr‘ (KGSZB) 2000: Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung. Berlin / Bonn. Online abrufbar unter: <http://bendler-blog.de/wp-content/uploads/2010/03/bericht-weizsaecker-kommission.pdf> zugegriffen am 09.11.2015
- Konversionsvereinbarung Stadt Gütersloh 2014: Konversionsvereinbarung zwischen der Stadt Gütersloh und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Online abrufbar unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdF-cExjZbhX7LuCMp6UlyXbv26dz2O2U_fljJ6o-MgHO4XzGqkN/Anlage_zur_Beschlussvorlage_73-2014.pdf
- Köpple, Michael; Schwantes, Winfried 1977: Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten. Deutscher Verlag Anst. Stuttgart.
- Kost, Andreas 2010: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) 2010: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 2. Aktualisierte und überarbeitete Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. Online abrufbar unter: <https://www.politische-bildung.nrw.de/imperia/md/content/pdf-publicationen/31.pdf>
- Krauß, E. Jürgen 2005: Methoden sozialer Arbeit. In: Kreft, Dieter; Mielenz, Ingrid (Hrsg.) 2005: Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 5. vollständig überarbeitete und ergänzte Auflage. Juventa Verlag. Weinheim und München.
- Kreuzer, Volker; Scholz, Tobias 2011a: Altersgerechte Stadtentwicklung. Eine aufgaben- und akteursbezogene Untersuchung am Beispiel Bielefeld. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor-Ingenieur an der Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund. Online abrufbar unter: <https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/27644/1/Dissertation.pdf>
- Kreuzer, Volker; Scholz, Tobias 2011b: Akteure und ihr Handeln in der Stadtentwicklung – Vorschlag für einen aufgaben- und akteursbezogenen Untersuchungsansatz. In: Planung neu denken Online II|2011. Online abrufbar unter: http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2011/kreuzer_scholz.pdf

- Kunzmann, Klaus R. (2002): Zehn Anregungen zur zukünftigen Stadtpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: RaumPlanung, H. 100, S. 32–37. Dortmund.
- Lamnek, Siegfried 1995: Qualitative Sozialforschung. Bd. 1, 3. Auflage. BeltzPVU. Landsberg.
- Lang, Thilo 2003: Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Dortmund.
- Langhagen-Rohrbach, Christian 2005: Raumordnung und Raumplanung. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt.
- Leimbrock, Holger; Roloff, Werner 1991: Mittelstädte im Wandel. Centaurus-Verlag. Pfaffenweiler.
- Lindemann, Helena 2014: Kommunale Governance. Die Stadt als Konzept im Völkerrecht. Jus Internationale et Europaeum. Nr. 96. Mohr Siebeck. Tübingen.
- Mankiw, N. Gregory; Taylor, Mark P. 2008: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. 4. überarbeitete und erweiterte Auflage. Schäffer-Poeschel Verlag. Stuttgart.
- Matthiesen, Ulf 2008: Abgewandert: Humankapital in Ostdeutschland. In: Lampen, Angelika; Owzar, Armin (Hrsg.) 2008: Schrumpfende Städte – Ein Phänomen zwischen Antike und Moderne. Böhlau Verlag. Köln, Weimar, Wien.
- Maurer, Hartmut 2011: Allgemeines Verwaltungsrecht. Grundrisse des Rechts. 18. überarbeitete und ergänzte Auflage. Verlag C. H. Beck oHG. München.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Campus. Frankfurt am Main / New York.
- Mayntz, Renate 2004: Mechanisms in the Analysis of Macro-Social Phenomena. In: Philosophy of the Social Sciences. Vol. 34. Issue 2/2004. SAGE Publications. Thousand Oaks. CA.
- Mayntz, Renate 2010: Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) 2010: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. aktualisierte und veränderte Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden.
- Mayring, Philipp 1999: Einführung in die qualitative Sozialforschung. Psychologie Verlagsunion. Weinheim.
- Mayring, Philipp 2002: Einführung in die qualitative Sozialforschung. Beltz. Weinheim.
- Menzel, Hans-Joachim 2004: Wachsende Stadt – Nachhaltige Stadt. In: Altrock, Uwe; Schubert, Dirk (Hrsg.) 2004: Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision? VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWMT NRW) 1991: Folgen und Chancen des Truppenabbaus in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

- Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MWMEV NRW) 2000: Konversionsbericht Band IV. Zehn Jahre Truppenabzug und Konversion in Nordrhein-Westfalen. Bilanz. Perspektiven. Düsseldorf.
- Moseler, Claudius 1997: Liegenschaftskonversion in Rheinland-Pfalz. Geographische Untersuchung zu den Entwicklungschancen bei der Umnutzung aufgelassener militärischer Liegenschaften. In: Europäische Hochschulschriften. Reihe IV: Geographie. Peter Lang Verlag. Frankfurt am Main.
- Muckel, Stefan 2010. Grundrisse des Rechts: Öffentliches Baurecht. Verlag C. H. Beck. München.
- Müller, Laura 2013: Bundeswehrreform und Konversion: Nutzungsplanung in betroffenen Gemeinden. Springer Gabler. Wiesbaden.
- Müller, Wolfgang 2005: Forschung. In: Kreft, Dieter; Mielenz, Ingrid (Hrsg.) 2005: Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 5. vollständig überarbeitete und ergänzte Auflage. Juventa Verlag. Weinheim und München.
- Nassauer, Otfried 2004: Abbau, Umbau, Umzug. Die Transformation der US-Streitkräfte in Europa. Online abrufbar unter: <http://www.bits.de/public/researchnote/rn04-1.htm> zugegriffen am 17.05.2015
- Naßmacher, Karl-Heinz 1987: Einflussfaktoren in der kommunalpolitischen Willensbildung. In: Andersen, Uwe (Hrsg.) 1987: Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 1987: Schriften zur politischen Landeskunde Nordrhein-Westfalens. Band 3. Verlag W. Kohlhammer. Köln.
- NRW.Bank 2017: Wohnungsmarktbericht NRW 2017. Wie entwickeln sich Wohnungsnachfrage und Marktanspannung? Was wird gebaut? Düsseldorf. Online abrufbar unter: https://www.nrwbank.de/export/sites/nrwbank/de/corporate/downloads/presse/publikationen/publikationen-wohnungsmarktbeobachtung/aktuelle-ergebnisse/WEB_Doppelseiten_Wohnungsmarktbericht-2017.pdf
- NRW.URBAN 2011a: Konversion britischer Standorte in Gütersloh. Lokale Werkstatt – Rat und Verwaltung. Online abrufbar unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZabuYO4m8xSOyWc6W8LIMilt-dMOzdUSHULRQHhS40UaB/Dokumentation_Lokale_Werkstatt_13.10.2011.pdf
- NRW.URBAN 2011b: Konversion britischer Standorte in Gütersloh. Regionale Werkstatt. Online abrufbar unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZQIJq3jI3_yxMr5OewCyVJ9fYQERbN5OKOLFRpCXpnkE/Dokumentation_Regionale_Werkstatt_16.11.2011.pdf
- NRW.URBAN 2011c: Konversion britischer Standorte in Gütersloh. Resümee des Werkstattverfahrens und Ausblick. Online abrufbar unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZZUSY4iw0ohJG8NeGX-ygaoK0gyYpfnS-wYwS77BwBhyQ/Bericht_Werkstattverfahren_NRW.URBAN.pdf
- NRW.URBAN 2011d: Werkstattverfahren Soest Adam Kaserne. Im Auftrag der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Soest. Dortmund.
- NRW.URBAN 2012: Stadt Soest. Integriertes Handlungskonzept BEM Adam. Dortmund.

- NRW.URBAN 2013a: Gütersloh Flugplatz. Bestandserfassung und -einschätzung, Definition einer Grobstruktur. Online abrufbar unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNfDFcExjZWQcp9LzKxl3qFWzC3BWAdl5RMleGXyd3zsKaAXlvjOW/Anlage_zur_Mitteilungsvorlage_64-2013.pdf
- NRW.URBAN 2013b: Gütersloh Flugplatz. Ergebnisse: Bestandserfassung und -einschätzung; Definition einer Grobstruktur. Präsentation im Zuge der Sitzung des Hauptausschusses der Stadt Gütersloh am 11.03.2013.
- NRW.URBAN 2014: Konkretisierung der zivilen Nachnutzung für das Gelände der Princess-Royal-Barracks/Flugplatz. Bewertung des britischen Wohnraums. Bericht über unseren Auftrag im Rahmen des Konversionsprogramms 2013. Im Hauptausschuss der Stadt Gütersloh am 31. März 2014. Präsentation. Online abrufbar unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNfDFcExjZSNVYdcqcQfybrm-9YpJAqSS-Jer033LbaaD00raSLgJR/Anlage_zum_TOP_5.1.pdf
- Oswalt, Philipp 2004: Schrumpfende Städte. Band 1. Hatje Cantz Verlag. Ostfildern-Ruit.
- Overmeyer, Klaus 2005: Brache als Brutkasten? Zwischennutzung in schrumpfenden Städten. In: Oswalt, Philipp 2005 (Hrsg.): Schrumpfende Städte. Band 2. Hatje Cantz Verlag. Ostfildern-Ruit.
- Palkowitsch, Oliver 2011: Konversion und Stadtentwicklung in Potsdam: Das neue Bornstedter Feld. Ly-Verlag. Potsdam.
- Petschow, Annabelle 2015: Zwei-plus-Vier-Vertrag. In: Lebendiges Museum Online, Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Online abrufbar unter: <http://www.hdg.de/lemo/kapitel/deutsche-einheit/weg-zur-einheit/zwei-plus-vier-vertrag.html>
zugegriffen am 19.05.2015
- Prediger, Nicole 2014: Konversion im Spiegel städtischen Flächenmanagements. Am Beispiel der Pioneer Kaserne in Hanau. Disserta Verlag. Hamburg.
- Prigge, Walter 2006: Suburbanisierung der Innenstädte. In: Oswalt, Philipp (Hrsg.) 2006: Schrumpfende Städte. Band 2. Hatje Cantz Verlag. Ostfildern-Ruit.
- Reicher, Christa 2012: Städtebauliches Entwerfen. 1. Auflage. Springer Viewig Verlag. Heidelberg.
- Reiß-Schmidt, Stephan 2006: Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement. In: Selle, Klaus (Hrsg.) 2006: Planung neu denken. Band 2. Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen, Erfahrungen. Folgerungen. Rohn Verlag. Dortmund.
- Scharpf, Fritz W. 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Westview Press. Boulder, Col.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Leske und Budrich. Opladen.
- Scharpf, Fritz W. 2006: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden.
- Schenk, Leonhard 2013: Stadt entwerfen. Grundlagen, Prinzipien, Projekte. Birkhäuser Verlag. Basel/Schweiz.

- Schilling, Johannes 1993: Didaktik/Methodik der Sozialpädagogik. Hermann Luchterhand Verlag. Neuwied.
- Schimank, Uwe; Werle, Raymund 2000: Einleitung – Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. In: Werle, Raymund; Schimank, Uwe (Hrsg.) 2000: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Campus Verlag. Frankfurt. New York.
- Schimank, Uwe 2004: Der akteurzentrierte Institutionalismus. In: Gabriel, Manfred (Hrsg.) 2004: Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Schimank, Uwe 2006: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden.
- Schimank, Uwe 2007: Elementare Mechanismen. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.) 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Schlomka, Bettina 2005: Mögliche Beiträge von Wohnungsgenossenschaften zur Stabilisierung von Quartieren in schrumpfenden Städten. In: Gestring, Norbert 2005: Schwerpunkt: Schrumpfende Städte. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Schmidt, Leo 2006: Technologie als Prozess. Dissertation an der Freien Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft. Berlin.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd; Weyrauch, Bernhard; Zemke, Reinhold 2013: Städtebaurecht. Einführung und Handbuch. 5. überarbeitete und erweiterte Auflage. Verlag W. Kohlhammer. Stuttgart.
- Schrage, Jan-Felix 2012: Akteurzentrierter Institutionalismus. Universität Stuttgart. Abrufbar unter: <http://gedankenstrich.org/wp-content/uploads/2012/11/Kurzskript-Akteurzentrierter-Institutionalismus.pdf>
- Schröter, Frank 2002: Städte im Spagat zwischen Wohnungsleerstand und Baulandmangel: Wohnungsmarktentwicklung bis 2020. Informationskreis f. Raumplanung. Dortmund.
- Schubert, Dirk; Altröck, Uwe 2004: „Wachsende Städte“ – Inseln der Glückseligkeit im Meer der Schrumpfung zwischen Globalisierung und Nachhaltigkeit? In: Altröck, Uwe; Schubert, Dirk (Hrsg.) 2004: Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision? VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Schulten Stadt- und Regionalentwicklung (SSR) 2014: Handlungskonzept Wohnen Düren. Kurzfassung. Online abrufbar unter: https://www.dueren.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/HKW_Kurzfassung.pdf
- Selle, Klaus 2005: Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Verlag Dorothea Rohn. Detmold.
- Selle, Klaus 2012: Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“ – Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. In: Altröck, Uwe; Bertram, Grischa 2012: Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure – Strategien – Strukturen. transcript Verlag. Bielefeld.

Quellenverzeichnis

- Selle, Klaus 2013: Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt. In: Planung neu denken Online 2_3||2013. Online abrufbar unter: www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/selle_klaus.pdf
- Selle, Klaus 2016: Stadtentwicklung als Verständigungsaufgabe. Alte Einfachheit, neue Vielfalt? – Ein Vortrag. In: RaumPlanung. Heft 187 / 5-2016. Dortmund.
- Siedentop, Stefan 2008: Die Rückkehr der Städte? Zur Plausibilität der Reurbanisierungshypothese. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 3/4.2008, Jg. 2008. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Bonn.
- Sieling, Carsten 1999: Regionale Strukturpolitik und Konversion: eine vergleichende Untersuchung von Konversionsstrategien in Bremen und Lancashire. LIT Verlag. Berlin, Münster, Wien, Zürich, London.
- Simon, Tanja 2007: Konversionsprojekte in Rheinland-Pfalz. Versuch einer Bewertung. In: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL) - Band 26. Technische Universität Kaiserslautern.
- SPD Soest 2014: Antrag zur n. Ratssitzung – „Entwicklung ehem. Kasernengelände“. Online abrufbar unter: 213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/2189/QW50cmFnIFNQRCAtIE-VudHdpY2tsdW5niGVozW0uIEthc2VybWVuZ2VsYWVvZGUucGRm/12/n/19126.doc
- SPD Soest 2015a: Antrag zur n. Ratssitzung am 17.06.2015 – Schaffung preisgünstigen Wohnraums auf dem Gelände der BEM Adam Kaserne. Online abrufbar unter: <http://213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/Proposal.html?select=2450>
- SPD Soest 2015b: Antrag zur n. Ratssitzung am 17.06.2015 – Unterbringung von Flüchtlingen auf dem Gelände der BEM-Adam-Kaserne in Verbindung mit der Schaffung preisgünstigen Wohnraums. Online abrufbar unter: 213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/2449/QW50cmFnIFNQRCAtIF-VudGVyYnJpbmd1bmcgdm9uIEZsdWVjaHRsaW5nZW4gYXVmIGRlbS-BHZWxhZW5kZSBkZXIgc2VudW0tS2FzZXJuZS5wZGY=/12/n/21371.doc
- Stadt Bielefeld; Kreis Gütersloh; Kreis Herford; Kreis Höxter; Kreis Lippe; Kreis Minden-Lübbecke; Kreis Paderborn (Hrsg.) 2017: Wohnen in Ostwestfalen-Lippe. 2. Regionaler Wohnungsmarktbericht. Online abrufbar unter https://www.kreis-guetersloh.de/medien/bindata/2017_RegioWoB_OWL.pdf
- Stadt Düren 2010: Folgenutzungsperspektive für das ehem. Munitionsdepot Gürzenich-Wald. Präsentation im Ausschuss für Stadtentwicklung und Welt der Stadt Düren am 07.07.2010. Online abrufbar unter: <https://sessionnet.krz.de/dueren/bi/get-file.asp?id=516193&type=do>
- Stadt Gütersloh (Hrsg.) 2011a: Fachbereich Stadtplanung. 1. Konversionsbericht für die Stadt Gütersloh – Bewältigung der Folgen des Abzugs der britischen Streitkräfte. Stand 01.03.2011. Online abrufbar unter: https://www.guetersloh.de/de-wAssets/docs/fachbereich-61-stadtplanung/konversion/1_Konversionsbericht_fuer_die_Stadt_Guetersloh.pdf
- Stadt Gütersloh (Hrsg.) 2011b: Fachbereich Stadtplanung. 1. Konversionsbericht für die Stadt Gütersloh. Präsentation zur Sitzung des Hauptausschuss am 14.03.2011. Online abrufbar unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdF-cExjZTDkWFV32w46D8tJ6vxQKU7IKj8isS9uNu0_za3zzvE/Anlage_zum_TOP_5..pdf

- Stadt Gütersloh (Hrsg.) 2012: Fachbereich Stadtplanung. Bürgerbeteiligung. Dokumentation der Bürgerbeteiligung „Konversion Flugplatz Gütersloh“ 2012. Online abrufbar unter: <https://www.guetersloh.de/de-wAssets/docs/fachbereich-61-stadtplanung/konversion/Buergerschaftliche-Stellungnahme.pdf>
- Stadt Gütersloh (Hrsg.) 2016: Konversion Flugplatz „Princess Royal Barracks“. Integriertes Handlungskonzept. Gütersloh. Bielefeld. Dortmund.
- Stadt Soest 2011: Städtebaulicher und freiraumplanerischer kooperativer Wettbewerb „Entwicklung der Adam-Kaserne im Rahmen der REGIONALE 2013“. Niederschrift der Preisgerichtssitzung am 16.12.2011. Online abrufbar unter: 213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/1337/MTEgMTlgMjlgVGV4dHBvb3Rva29sbC1QRy12IDE2LiAxMiAxMSBvaG5lIF-VudGVyc2NocmlmdGVuLnBkZg==/12/n/12972.doc
- Stadt Soest 2016: Gestaltungshandbuch für das Quartier „Belgisches Viertel“ und den Bebauungsplan „Adam-Kaserne“. Vorabzug. Online abrufbar unter: https://www.belgisches-viertel-soest.de/fileadmin/wms/belgisches-viertel/Dokumente_und_PI%C3%A4ne/Gestaltungshandbuch/1618_DNR_Gestaltungshandbuch_180216.compressed.pdf
- Stadt Soest 2017: Demografiebericht 2018. Soest. Online abrufbar unter: https://www.soest.de/bilder/planen/Demografiebericht_2018.pdf
- Staemmler, Johannes 2014: Wie Städte sich neu finden. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Stefaniak, Anna 1995: Soziale Auswirkungen des Truppenabbaus. Analyse dreier Fallbeispiele der Standortkonversion in Nordrhein-Westfalen. Beiträge zur Konversionsforschung. Band 5. Münster.
- Streck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) 1985: Private Interest Government. Beyond Market and State. London.
- Stür, Bernhard 2005: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts: Planung, Genehmigung, Rechtsschutz. 3. Auflage. Verlag C. H. Beck. München.
- Temel, Robert 2006: Das Temporäre in der Stadt. In: Haydn, Florian; Arlt, Peter (Hrsg.) 2006: Temporäre Räume – Konzepte zur Stadtnutzung. Birkhäuser. Basel.
- Tessenow, Heiko 2006: Konversion militärischer Liegenschaften in Tauberbischofsheim – Diskussion von Entwicklungsansätzen mittels Workshop. In: Studien zur Raumplanung und Projektentwicklung. Heft 2/06. Institut für Verkehrswesen und Raumplanung. Universität der Bundeswehr München. Online abrufbar unter: <https://digital.zlb.de/viewer/rest/image/33660036/Tessenow.pdf/full/max/0/Tessenow.pdf>
- Thränert, Oliver 1991: Die Zukunft ausländischer Truppen in Deutschland. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Online abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/aussenpolitik/05073.pdf>
- Theiss, Alexander 2007: Innerstädtisches Brachflächenrecycling als Ausdruck komplexer gesellschaftlicher und ökonomischer Wandlungsprozesse. Selbstverlag. Frankfurt am Main.
- Tilkorn, Erich 2005: Militärische Liegenschaften – Konversion. In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.

- Vogelsang, Klaus; Lübking, Uwe; Ulbrich, Ina-Maria 2005: Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle. 3. überarbeitete Auflage. Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. Berlin.
- Werring, Jana 2016: Baukultur bei Umnutzungsprojekten in schrumpfenden Mittelstädten – Potenzial für Stadtgestalt und Stadtentwicklung. Dissertation an der philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.
- Weyer Gruppe 2016: 1. Dorfentwicklungskonferenz Gürzenich. Dokumentation. Düren. Online abrufbar unter:
<https://sessionnet.krz.de/dueren/bi/getfile.asp?id=583653&type=do&#search=%222016-0416%22>
- Williamson, Oliver E. 1996: The Mechanisms of Governance. New York – Oxford.
- WIN.DN (Wirtschafts- und Innovationsnetzwerk Düren GmbH) 2018: Tätigkeitsbericht 2017. Düren. Online abrufbar unter: https://www.dueren.de/fileadmin/uploads/13_wirtschaft_handel/WIN.DN_Taetigkeitsbericht_2017.pdf
- Winkler, Bärbel 1992: Städtebauliche Möglichkeiten und Herausforderungen der Konversion. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 5. 1992. Bonn.
- Wirtschaftsförderung Soest 2011: Adam-Kaserne Soest – Ein Projekt der Regional Südwestfalen 2013. Sachdarstellung zur öffentlichen Vorlage 90/2011. Online abrufbar unter: [213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/1126/QWRhbSBLYXNlcm5lIFNvZXN0IEFudHJhZy-AzLiBTdGVybiB1LmEuZG9j/12/n/11267.doc](https://www.wirtschaftsfoerderung-soest.de/213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/1126/QWRhbSBLYXNlcm5lIFNvZXN0IEFudHJhZy-AzLiBTdGVybiB1LmEuZG9j/12/n/11267.doc)
- Wolf, Klaus 2005: Stadt. In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.
- Wollmann, Helmut 2005: Zivilgesellschaft. In: Handwörterbuch der Raumordnung 2005. 4. neubearbeitete Auflage. Verlag der ARL. Hannover.
- Wuschansky, Bernd 2008: Kasernen, Truppenübungsplätze, Munitionsdepots, Raketenstellungen – was ist daraus geworden? In: ILS-Trends, Ausgabe 3/2008. Dortmund. Online abrufbar unter: http://www.ils-forschung.de/files_publicationen/pdfs/ils_trends_3_08.pdf
- Wuschansky, Bernd 2009: Neue Nutzungen auf militärischen Konversionsflächen. Ein Blick auf erfolgreich abgeschlossene Projekte in Nordrhein-Westfalen. In: RaumPlanung. Heft 144/145. Dortmund.
- Yin, Robert K. 2009: Case Study Research: Design und Methods. Fourth Edition. SAGE Publications. Thousand Oaks, California.
- Zirbel, Michael 2012: Auf der Suche nach dem Leitbild – Das situative Prinzip und die städtebauliche Entwicklung der Mittelstadt Gütersloh 1945 – 1969. Dissertation. Online abrufbar unter: <https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/30600/1/Dissertation.pdf>

Gesetzestexte und Gerichtsentscheidungen

- Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808).

Quellenverzeichnis

- Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Umsetzung der RL 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 04.05.2017 (BGBl. I S. 1057).
- Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.07.1999 (BGBl. I S. 1554), zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 31 des Gesetzes vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).
- Bundeshaushaltsordnung (BHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzes vom 03.12.2015 (BGBl. I S. 2178).
- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 729), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2787).
- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV. NW. S.666) (SGV. NRW. 2023), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.11.2016 (GV. NRW. S.966).
- Geschäftsordnung des Rates der Stadt Gütersloh in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.10.2009.
- Geschäftsordnung für den Rat und die Ausschüsse des Rates der Stadt Coesfeld in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.01.2016.
- Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG) vom 09.Dezember 2004 (BGBl. S. 3235), das durch Art. 15 Abs. 83 des Gesetzes vom 05.Februar 2009 (BGBl. S. 160) geändert worden ist. Das Gesetz wurde als Art. 1 des Gesetzes vom 09.Dezember 2004 vom Bundestag beschlossen. Es ist gem. Art. 10 dieses Gesetzes am 01. Januar 2005 in Kraft getreten.
- Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz - DSchG) in der Fassung der Bekanntmachung 11.03.1980 zuletzt geändert durch Art. 28 des Gesetzes vom 15. November 2016.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13.07.2017 (BGBl. I S. 2347).
- Hauptsatzung der Stadt Coesfeld in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.03.2017.
- Hauptsatzung der Stadt Düren in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.02.2002.
- Hauptsatzung der Stadt Soest in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1996.
- Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.05.2010 (BGBl. I S. 639), aufgrund des § 199 Abs. 1 BauGB zuletzt geändert durch Artikel 4 Nummer 4 Buchstabe a des Gesetzes vom 24.12.2008 (BGBl. I S. 3018).
- Landbeschaffungsgesetz (LBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.02.1957 (BGBl. III Gliederungsnummer 54-3), zuletzt geändert durch Artikel 226 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).

Quellenverzeichnis

- Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.05.2005 (GV. NRW. S. 430) (SGV. NRW. 230), zuletzt geändert durch Art 10 G zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Vorschriften vom 15.11.2016 (GV. NRW. S. 934).
- Luftverkehrsgesetz (LuftVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.05.2007 (BGBl. I S. 698), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 11 des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I S.2808).
- Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I S.2808).
- Richtlinie zur Ermittlung des Ertragswerts (Ertragswertrichtlinie – EW-RL) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.11.2015.
- Richtlinie zur Ermittlung des Sachwertes (Sachwertrichtlinie – SW-RL) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.09.2012.
- Richtlinie zur Ermittlung des Vergleichswerts und des Bodenwerts (Vergleichswertrichtlinie – VW-RL) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.04.2014.
- Satzung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAS) vom 22. Dezember 2004 (Bundesanzeiger 2004, S. 24736) in der Fassung der Änderung vom 24. Februar 2009 (Bundesanzeiger 2009, S. 835) sowie der 2. Änderung vom 15. Juli 2014 (BAnz AT 30.07.2014 B1).
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 11 Abs. 2 eIDAS-DurchführungsG vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745).
- Zuständigkeitsordnung des Rates der Stadt Gütersloh vom 27.06.2014 in der Fassung des 1. Änderungsbeschlusses des Rates vom 08.02.2019.
- Zuständigkeitsordnung des Rates der Stadt Soest in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.10.2015.
- Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse des Rates der Stadt Düren nach § 10 Abs. 2 der Hauptsatzung der Stadt Düren vom 22.01.2002 in der zurzeit geltenden Fassung.
- BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105.66 -, BVerwGE 34, 301, 309
- BVerwG, Urt. v. 11.04.1986 – 4 C 51/83 -, BVerwGE 74, 124 (133)
- BVerwG, Urt. v. 21.12.1993 – 4 NB 40.93 -, ZfBR 1994, 145f und VGH Mannheim, Urt. .v 09.12.2005 – 8 S 1754/05 -, ZfBR 2006, 483
- BVerfGE, Urteil vom 12.07.1994, 90/286
- BVerG, Urt. v. 27.01.1999 – 4 B 129.98 -, ZfBR 1999, 159 und BVerwG, Urt. v. 17.12.1998 – 4 B 4.97 -, ZfBR 1999, 157
- BVerwG, Urt. v. 17.05.2002 – 4 C6.01 -, ZfBR 2002, 801

BVerwG, Urt. v. 13.12.2007 – 4 C 9/06 -, NVwZ 2008, 583 (569) unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 16.12.1988 – 4 C 40/86 -, NVwZ 1989, 750ff

Internetquellen

Website Aachener Nachrichten

<http://www.aachener-nachrichten.de/lokales/dueren/wirtschaftsstruktur-gutachten-stellt-dueren-kein-gutes-zeugnis-aus-1.1040855#comments>
zugegriffen am 10.10.2016

Website Aachener Zeitung 1

<http://www.aachener-zeitung.de/lokales/dueren/weiterhin-stillstand-im-ehemaligen-munitionsdepot-1.933695>
zugegriffen am 14.03.2018

Website Aachener Zeitung 2

<http://www.aachener-zeitung.de/lokales/dueren/ernuechterndes-wirtschaftsgutachten-fuer-die-stadt-dueren-1.1040822>
zugegriffen am 10.10.2016

Website Aachener Zeitung 3

https://www.aachener-zeitung.de/lokales/dueren/ein-himmelsgarten-fuers-munitionsdepot_aid-32384347
zugegriffen 10.10.2016

Website Aachener Zeitung 4

https://www.aachener-zeitung.de/lokales/dueren/kasernengelaende-dinosaurier-park-hat-favoritenrolle_aid-31208159
zugegriffen 10.10.2016

Website Adam Kaserne Soest

<https://www.belgisches-viertel-soest.de/projekt/konzept/>
zugegriffen am 14.03.2018

Website Allgemeine Zeitung

<http://www.azonline.de/Coesfeld/3034498-Wachsender-Bedarf-in-Coesfeld-Bestand-an-Sozialwohnungen-stark-zurueck-gegangen-Wohnungen-gesucht>
zugegriffen am 20.07.2018

Website Auswärtiges Amt 1

[http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/373162/publicationFile/3828/ZweiPlusVier%20\(Text\).pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/373162/publicationFile/3828/ZweiPlusVier%20(Text).pdf)
zugegriffen am 19.05.2015

Website Auswärtiges Amt 2

http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Geschichte/ZweiPlusVier/ZweiPlusVier_node.html
zugegriffen am 19.05.2015

Website Auswärtiges Amt 3

http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/InternatRecht/Truppenstationierungsrecht_node.html
zugegriffen am 21.05.2015

Quellenverzeichnis

Website Auswärtiges Amt 4

http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Erweiterung/Erw-Uebersicht_node.html
zugegriffen am 27.05.2015

Website Bahnhof Rheinfelden

<http://www.fricktal24.ch/uploads/media/Bahnhofsplatz-Bericht.pdf>
zugegriffen am 17.05.2016

Website Bauland Forum Münster

http://www.forum-bauland.nrw.de/downloads/konversion_schowe.pdf
zugegriffen am 24.07.2015

Website BBSR 1

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html
zugegriffen am 22.02.2018

Website BBSR 2

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/download-karte-sgtyp.pdf?__blob=publicationFile&v=14
zugegriffen am 23.02.2018

Website BBSR 3

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/wachsend-schrumpfend-gemeinden/dl-karte-ws-symbole.pdf?__blob=publicationFile&v=5
zugegriffen am 23.02.2018

Website BBSR 4

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/StadtentwicklungDeutschland/NachhaltigeStadtentwicklung/Stadtentwicklung_node.html
zugegriffen am 15.05.2015

Website BBSR 5

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2012/Konversion/01_Start.html
zugegriffen am 01.06.2015

Website Belgisches Viertel Soest

https://www.belgisches-viertel-soest.de/fileadmin/wms/belgisches-viertel/Dokumente_und_Pl%C3%A4ne/180102/171117_1618_DNR_Lageplan_1zu500_171027.jpg
zugegriffen am 26.09.2018

Website Bertelsmann Stiftung 1

<https://www.wegweiser-kommune.de/kommunen/coesfeld-coe>
zugegriffen am 27.03.2018

Website Bertelsmann Stiftung 2

<https://www.wegweiser-kommune.de/kommunen/guetersloh-gt>
zugegriffen am 27.03.2018

Website Bertelsmann Stiftung 3

<https://www.wegweiser-kommune.de/kommunen/soest-so>
zugegriffen am 27.03.2018

Website Bertelsmann Stiftung 4

<https://www.wegweiser-kommune.de/kommunen/dueren-dn>
zugegriffen am 27.03.2018

Quellenverzeichnis

Website Bertelsmann Stiftung 5

<https://www.wegweiser-kommune.de/demographietypen>
zugegriffen am 27.03.2018

Website BezReg Arnsberg 1

https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/d/der_regierungsbezirk/karte_bezreg_arnsberg_g.pdf
zugegriffen am 22.07.2018

Website BezReg Arnsberg 2

https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionale_2025/index.php
zugegriffen am 03.05.2019

Website BezReg Arnsberg 3

https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionalplan/so_hsk/rechtskraeftig/zeich_darstellung/index.php
zugegriffen am 09.06.2019

Website BezReg Arnsberg 4

https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionalplan/so_hsk/rechtskraeftig/textl_darstellung.pdf
zugegriffen am 09.06.2019

Website BezReg Arnsberg 5

https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionalplan/so_hsk/rechtskraeftig/zeich_darstellung/blatt4.pdf
zugegriffen am 09.06.2019

Website BezReg Arnsberg 6

https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionalplan/so_hsk/rechtskraeftig/zeich_darstellung/legende.pdf
zugegriffen am 09.06.2019

Website BezReg Detmold 1

https://www.bezreg-detmold.nrw.de/400_WirUeberUns/index.php
zugegriffen am 21.07.2018

Website BezReg Detmold 2

https://www.bezreg-detmold.nrw.de/400_WirUeberUns/030_Die_Behoerde/040_Organisation/030_Abteilung_3/020_Dezerinat_32/Regionale_Entwicklungsplanung__Regionalplan/TA_OB_BI/Zeichnerischer_Teil/Blatt_21.pdf
zugegriffen am 25.02.2019

Website BezReg Düsseldorf 1

http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/regionalplanfortschreibung.html
zugegriffen am 12.07.2018

Website BezReg Düsseldorf 2

<https://www.brd.nrw.de/organisation/abteilung2/26/index.html>
zugegriffen am 26.11.2018

Website BezReg Köln 1

https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/regierungsbezirk/index.html
zugegriffen am 23.07.2018

Website BezReg Köln 2

https://www.bezreg-koeln.nrw.de/extra/regionalplanung/zeichdar_aachen/zeichnung/images/ZD5304.pdf
zugegriffen am 03.01.2019

Website BezReg Köln 3

https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung03/32/regionalplanung/aktueller_regionalplan/teilabschnitt_aachen/textliche_darstellung.pdf
zugegriffen am 03.01.2019

Website BezReg Münster 1

<https://www.bezreg-muenster.de/de/verkehr/luftaufsicht/index.html>
zugegriffen am 26.11.2018

Website BezReg Münster 2

http://www.bezreg-muenster.nrw.de/de/wir_ueber_uns/regierungsbezirk/_ablage/bilder/karte_RB_web_original.jpg
zugegriffen am 18.07.2018

Website BezReg Münster 3

https://www.bezreg-muenster.de/de/regionalrat/archiv_der_sitzungen/1700_ZH_2010-06-21/_ablage/TOP09_SV41.pdf
zugegriffen am 26.08.2018

Website BezReg Münster 4

https://www.bezreg-muenster.de/zentralablage/dokumente/regionalplanung/regionalplan_muensterland/zeichnerische_darstellung/RPlan_Druck_Blatt_06.pdf
zugegriffen am 18.07.2018

Website BICC

<https://www.bicc.de/our-work/>
zugegriffen am 27.02.2018

Website BlmA 1

<http://konversion-muenster.bundesimmobilien.de/>
zugegriffen am 14.04.2015

Website BlmA 2

<https://brittenabzug.bundesimmobilien.de/301215/3-Nordrhein-Westfalen>
zugegriffen am 01.07.2015

Website BlmA 3

<https://brittenabzug.bundesimmobilien.de/>
zugegriffen am 22.06.2015

Website BlmA 4

<https://www.bundesimmobilien.de/5065/unternehmen>
zugegriffen am 19.09.2018

Website BlmA 5

<https://www.bundesimmobilien.de/89297/organisation>
zugegriffen am 19.09.2018

Quellenverzeichnis

Website BlmA 6

<https://www.bundesimmobilien.de/6390855/corporate-governance-bericht.pdf>
zugegriffen am 19.09.2018

Website BlmA 7

<https://www.bundesimmobilien.de/standorte-und-kontakte#section=0,region=0>
zugegriffen am 24.09.2018

Website BlmA 8

<https://www.bundesimmobilien.de/standorte-und-kontakte#section=1,region=8>
zugegriffen am 24.09.2018

Website BlmA 9

<https://www.bundesimmobilien.de/standorte-und-kontakte#section=5,region=6>
zugegriffen am 24.09.2018

Website BlmA 10

https://www.bundesimmobilien.de/9118382/verbr_neufassung.pdf.pdf
zugegriffen am 26.09.2018

Website BlmA 11

https://www.bundesimmobilien.de/6437197/merkblatt_konversion.pdf
zugegriffen am 26.09.2018

Website BlmA Notunterbringung

<https://notunterbringung.bundesimmobilien.de/967440/unburokratische-unterstutzung-durch-die-bima>
zugegriffen am 26.08.2018

Website BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit)

<http://m.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebaurecht/wertermittlungsrichtlinien/>
zugegriffen am 06.06.2016

Website BMVBS

<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/die-menschen-machen-das-quartier.html?nn=36440#doc25496bodyText3>
zugegriffen am 31.08.2012

Website BPB 1

http://www1.bpb.de/publikationen/RGEU7W,3,0,Schrumpfende_St%E4dte_in_Ostdeutschland_Ursachen_und_Folgen_einer_Stadtentwicklung_ohne_Wirtschaftswachstum.html
zugegriffen am 08.07.2015

Website BPB 2

<https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202028/gemeinden-kommunale-selbstverwaltung?p=all>
zugegriffen am 04.09.2018

Website Britenabzug BlmA

<https://brittenabzug.bundesimmobilien.de/574972/Ablauf-einer-Konversion>
zugegriffen am 23.07.2015

Website Britenabzug Celle

<https://brittenabzug.bundesimmobilien.de/660899/ein-wehmutiger-abschied:-die-britischen-streitkrafte-verlassen-celle>
zugegriffen am 10.05.2016

Website Bundeswehr Journal

<http://www.bundeswehr-journal.de/2013/farewell-britische-streitkraefte-ziehen-frueher-ab/>
zugegriffen am 22.06.2015

Website Bundeswehr

https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/streitkraefte/grundlagen/staerke!/ut/p/z1/hY7NCslwEISfxUOv2Zji761VEKWCYtE2F0nbmCox-KWlSfHwjngSLc9vZb4YBChlQxbqrYPaQFZP-zun4HE-TNCEzQtLdYonX2zCOh3tCV-schnP4B1L9xjyIMh4pD7jsmfR3p3kNAGd5Yx56o0cZKb-hEr3wshr5mqJN_pMvoYG6BC6ulzPVJFOBVADb9www16GG_X1jbtP-MABds4hobWQHfU8wL8StW4tZF8gNPfM4XAkuyQavABia8kH/dz/d5/L2dBl-SEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922TPCD0IM3BB1Q22TQ0
zugegriffen am 27.02.2018

Website Bundeswehr Journal

<http://www.bundeswehr-journal.de/2013/farewell-britische-streitkraefte-ziehen-frueher-ab/>
zugegriffen am 22.06.2015

Website Bundeswehr Monitoring

http://www.bundeswehr-monitoring.de/fileadmin/user_upload/media/BT1705692.pdf
zugegriffen am 29.05.2015

Website Bundeszentrale für politische Bildung 1

<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17056/alliierte>
zugegriffen am 09.09.2015

Website Bundeszentrale für politische Bildung 2

<http://www.bpb.de/apuz/59655/vom-ende-her-denken-bundeswehrreform-und-parteiendemokratie?p=all>
zugegriffen am 21.05.2015

Website Bundeszentrale für politische Bildung 3

<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/40255/bundeswehr-wehrbeauftragter?p=all>
zugegriffen am 26.05.2015

Website Bundeszentrale für politische Bildung 4

<https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/296425/makro-meso-mikroebene>
zugegriffen am 29.10.2020

Website Coesfeld 1

<https://buergerservice.coesfeld.de/service/dienstleistung/stadtportrait/index.html>
zugegriffen am 18.07.2018

Website Coesfeld 2

<https://www.coesfeld.de/wirtschaft-bauen/wirtschaft/zahlen-fakten/>
zugegriffen am 18.07.2018

Website Coesfeld 3

<https://buergerservice.coesfeld.de/service/dienstleistung/sitzverteilung-im-rat-der-stadt-coesfeld/index.html>
zugegriffen am 05.09.2018

Quellenverzeichnis

Website Coesfeld 4

http://www.coesfeld.de/sessionnet/sessionnetbi/kp0040.php?__kgrnr=12&__cgr-name=Rat+der+Stadt+Coesfeld&
zugegriffen am 05.09.2018

Website Coesfeld 5

<https://www.coesfeld.de/fileadmin/Dateien/60/stadtentwicklung/konversion.pdf>
zugegriffen am 14.09.2017

Website Coesfeld 6

<https://www.coesfeld.de/fileadmin/Dateien/60/stadtentwicklung/konversion-kurzfassung.pdf>
zugegriffen am 14.09.2017

Website Coesfeld 7

<https://www.coesfeld.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=34944&type=do&>
zugegriffen am 16.09.2017

Website Coesfeld 8

<https://www.coesfeld.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=44482&type=do&>
zugegriffen am 16.09.2017

Website Coesfeld 9

<https://www.coesfeld.de/buergerservice/rathaus/verwaltungsvorstand/>
zugegriffen am

Website Coesfeld Maps

<https://www.google.com/maps/place/48653+Coesfeld/@51.9178542,7.0200027,11z/data=!4m5!3m4!1s0x47b85068d0d644b1:0xc405ab269bbde839!8m2!3d51.9382944!4d7.1675831>
zugegriffen am 18.07.2018

Website Demokratie wagen

<http://www.demokratie-wagen.org/>
zugegriffen am 27.01.2019

Website Der Westen

<http://www.derwesten.de/politik/am-rhein-wird-es-eng-im-sauerland-einsam-id10601646.html>
zugegriffen am 31.05.2016

Website Deutschlandfunk

http://www.deutschlandfunk.de/bevoelkerungsentwicklung-grossstaedte-wachsen-doerfer.1766.de.html?dram:article_id=328182
zugegriffen am 31.05.2016

Website Destatis 1

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Geburten/Tabellen/GeburtenZiffer.html;jsessionid=9BA4716FE38B3D8A4C548EDB45A3B2CF.Internet-Live2>
zugegriffen am 31.07.2018

Website Destatis 2

https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/04Kreise.xlsx;jsessionid=5D66704D767D5A172832F1927BDEC386.InternetLive1?__blob=publicationFile
zugegriffen am 10.12.2018

Quellenverzeichnis

Website Dictionary

<http://www.dict.cc/englisch-deutsch/governance.html>
zugegriffen am 17.01.2017

Website DIP 1

<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/014/1801400.pdf>
zugegriffen am 18.06.2015

Website DIP 2

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/055/1705586.pdf>
zugegriffen am 29.04.2015

Website DStGB (Deutscher Städte- und Gemeindebund)

<http://www.dstgb.de/dstgb/Home/Kommunalreport/Archiv%202013/Zukunft%20von%20Klein-%20und%20Mittelst%C3%A4dten/>
zugegriffen am 18.02.2015

Website Duden 1

<http://www.duden.de/rechtschreibung/Konversion>
zugegriffen am 13.05.2015

Website Duden 2

<http://www.duden.de/rechtschreibung/Stadtentwicklung>
zugegriffen am 15.05.2015

Website Düren 1

<https://www.dueren.de/kultur-tourismus/stadtportrait/zahlen-der-stadt/bevölkerung/>
zugegriffen am 23.07.2018

Website Düren 2

<https://www.dueren.de/kultur-tourismus/stadtportrait/zahlen-der-stadt/lage-der-stadt/>
zugegriffen am 23.07.2018

Website Düren 3

<https://www.dueren.de/kultur-tourismus/stadtteile/>
zugegriffen am 23.07.2018

Website Düren 4

<https://www.dueren.de/wirtschaft/standortvorteile/logistische-gunstlage/>
zugegriffen am 23.07.2018

Website Düren 5

<https://www.dueren.de/verwaltung-politik/politik/stadtrat/>
zugegriffen am 05.09.2018

Website Düren 6

<https://www.dueren.de/verwaltung-politik/buergermeister/buergermeister-paul-larue/lebenslauf-und-politischer-werdegang/>
zugegriffen am 05.09.2018

Website Düren 7

https://www.dueren.de/fileadmin/user_upload/Original_DA36_-_Dezernatsverteilungsplan_20190110.pdf
zugegriffen am 18.02.2019

Quellenverzeichnis

Website Düren 8

<https://sessionnet.krz.de/dueren/bi/gr0040.asp>
zugegriffen am 18.02.2019

Website Düren 9

<https://www.dueren.de/wirtschaft/wir-ueber-uns/>
zugegriffen am 18.02.2019

Website Düren 10

<https://www.dueren.de/wirtschaft/wir-ueber-uns/ansprechpartnerinnen-und-ansprechpartner/>
zugegriffen am 18.02.2019

Website Düren Bauleitplanung 1

<https://www.dueren.de/leben-wohnen/planen-und-bauen/flaechennutzungsplan/>
zugegriffen am 05.01.2019

Website Düren Bauleitplanung 2

https://www.dueren.de/fileadmin/uploads/11_leben_wohnen/Planen_und_Bauen/Bebauungsplaene/FNP_Arbeitsfassung.pdf
zugegriffen am 05.01.2019

Website Düren Bauleitplanung 3

<https://www.dueren.de/leben-wohnen/planen-und-bauen/bebauungsplaene/guerzenich/>
zugegriffen am 05.01.2019

Website Düren Maps

<https://www.google.com/maps/place/D%C3%BCren/@50.8018097,6.464131,12.25z/data=!4m5!3m4!1s0x47bf6848e-aba27a1:0x63e127134a682a44!8m2!3d50.8029513!4d6.481105>
zugegriffen am 23.07.2018

Website ESF

<http://www.esf.de/portal/DE/Ueber-den-ESF/inhalt.html;jsessionid=5633D184836513B66958488FA3E0A287>
zugegriffen am 22.09.2016

Website EW Landau

<http://www.ew-landau.de/index.phtml?sNavID=1804.113&La=1>
zugegriffen am 14.12.2015

Website Förderdatenbank des Bundes

<http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=views;document&doc=2650>
zugegriffen am 22.09.2016

Website Gesellschaftsvertrag WF Soest

https://www.soest.de/buergerservice_politik/ortsrecht/2013_04_17_Gesellschaftsvertrag_WMS.pdf
zugegriffen am 16.02.2019

Website Google Maps BlmA

https://www.google.com/search?q=BlmA+nrw&npsic=0&rllfq=1&rllha=0&rllag=51789728,8096556,39916&tbm=lcl&ved=2ahUKEwjpsc-TptPdAhUCfywKHbyCqcQtgN6BA-gEEAQ&tbs=lr:!3sIAE,lf:1,lf_ui:4&rldoc=1#rldoc=1&rli=hd;:si;:mv;!3m8!1m3!1d1700516.3720043488!2d8.720222403906291!3d51.23178456732617!3m2!1i1500!2i1021!4f13.1

Quellenverzeichnis

zugegriffen am 24.09.2018

Website Gürzenich 1

<https://www.dueren.de/kultur-tourismus/stadtteile/guerzenich/bevoelkerung-guerzenich/>

zugegriffen am 05.01.2019

Website Gürzenich 2

<https://www.dueren.de/index.php?id=6453&L=0>

zugegriffen am 05.01.2019

Website Gürzenich Maps

<https://www.google.com/maps/place/D%C3%BCren/@50.7717849,6.4132104,1893m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x47bf6848e-aba27a1:0x63e127134a682a44!8m2!3d50.8029513!4d6.481105>

zugegriffen am 04.01.2019

Website Gütersloh 1

<https://www.guetersloh.de/de/leben-in-guetersloh/stadtportrait/stadtteile.php>

zugegriffen am 21.07.2018

Website Gütersloh 2

<https://www.guetersloh.de/de/rathaus/veroeffentlichungen-open-data/zahlen-daten-fakten-wirtschaft.php>

zugegriffen am 21.07.2018

Website Gütersloh 3

<https://www.guetersloh.de/de/wirtschaft/guetersloher-unternehmen.php>

zugegriffen am 21.07.2018

Website Gütersloh 4

<https://www.guetersloh.de/de/rathaus/politik.php>

zugegriffen am 05.09.2018

Website Gütersloh 5

<https://www.guetersloh.de/de/rathaus/buergermeister/buergermeister-henning-schulz-kurzlebenslauf-von-henning-schulz.php>

zugegriffen am 05.09.2018

Website Gütersloh 6

<https://www.guetersloh.de/de/rathaus/fachbereiche-und-einrichtungen/stabsstelle-konversion.php>

zugegriffen am 12.02.2019

Website Gütersloh 7

<http://www.geodaten.guetersloh.de/Bebauungsplaene>

zugegriffen am 12.02.2019

Website Gütersloh 8

https://www.guetersloh.de/de/rathaus/geschaeftsbereiche-verwaltungsleitung.php#anchor_47f8c7ad_Accordion-Geschaeftsbereich-2---Bau-und-Verkehr

zugegriffen am 12.03.2019

Website Gütersloh 9

https://www.guetersloh.de/de-wAssets/docs/rathaus/Verwaltungsgliederungsplan_2019_08_01.pdf

zugegriffen am 12.03.2019

Quellenverzeichnis

Website IT.NRW 9

https://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/bevoelkerungszahlen_zensus/zensus_rp1_dez16.html
zugegriffen am 14.03.2018

Website Konversion Gütersloh

<http://www.guetersloh.de/Z3VldGVyc2xvaGQ0Y21zOjU5MDY1.x4s>
zugegriffen am 14.03.2018

Website Konversion Münster

<https://konversion-muenster.bundesimmobilien.de/>
zugegriffen am 30.03.2016

Website Konversion Rhein-Neckar

<https://rhein-neckar.bundesimmobilien.de/193921/konversion-einfach-erklart>
zugegriffen am 04.10.2016

Website Kreis Düren 1

<http://www.kreis-dueren.de/wirtschaft/Statistik.php>
zugegriffen am 23.07.2018

Website Kreis Düren 2

<https://www.kreis-dueren.de/buergerservice/gemeinden/dueren.php>
zugegriffen am 23.07.2018

Website Kreis Düren 3

<https://www.dueren.de/verwaltung-politik/pressemeldungen/archiv/meldung0/article/kreis-dueren-schafft-platz-fuer-500-fluechtlinge-in-guerzenich-wald/>
zugegriffen am 25.08.2018

Website Kreis Gütersloh

<https://www.kreis-guetersloh.de/index.php>
zugegriffen am 21.07.2018

Website LEP NRW

https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/karte_lep_nrw_20161212_landesregierung_raster.pdf
zugegriffen am 17.07.2018

Website LWL 1

https://www.lwl.org/geko-download/Spieker/Spieker_36/18_Stadtentwicklung_Soest.pdf
zugegriffen am 12.08.2015

Website LWL 2

<http://www.lwl.org/kulturatlas/StadtGemeinde/Coesfeld>
zugegriffen am 18.07.2018

Website Microm

<https://www.microm.de/marktdaten/lage-und-standortdaten/zentralitaetskennziffer/>
zugegriffen am 22.07.2018

Website MIL Brandenburg

http://www.mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Arbeitshilfe%20Konversion.pdf
zugegriffen am 15.09.2014

Quellenverzeichnis

Website NRW.Bank

https://www.nrwbank.de/export/sites/nrwbank/de/corporate/downloads/presse/publikationen/regionalwirtschaftliche-profile-nrw/NRW.BANK_Wirtschaftsregion_Aachen_2018.pdf
zugegriffen am 23.07.2018

Website NRW.URBAN

<http://www.nrw-urban.de/ueber-uns/>
zugegriffen am 29.10.2018

Website NSP (Nationale Stadtentwicklungspolitik)

<https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/DE/Grundlagen/grundlagen.html?nn=1038048#doc1050106bodyText4>
zugegriffen am 26.09.2019

Website PEG Ulm

<http://www.peg-ulm.de/documents/Methodik%20des%20staedtebaulichen%20Planungsprozesses%20H.%20Jacob.pdf>
zugegriffen am 17.08.2015

Website Region Köln/Bonn

<http://www.region-koeln-bonn.de/de/region/zahlen-daten-fakten/index.html>
zugegriffen am 23.06.2015

Website RVR

<http://www.metropol Ruhr.de/land-leute/daten-fakten/bevoelkerung.html>
zugegriffen am 23.06.2015

Website RWTH Aachen

http://www.pt.rwth-aachen.de/dokumente/lehre_materialien/b8_instrumente.pdf
zugegriffen am 09.07.2015

Website Spiegel

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/abschied-2018-abzug-britischer-truppen-verunsichert-deutsche-staedte-a-886388.html>
zugegriffen am 17.07.2015

Website SEG (Stadtentwicklungsgesellschaft Coesfeld)

<https://www.coesfeld.de/wirtschaft-bauen/immobilien-grundstuecke/stadtentwicklungsgesellschaft/>
zugegriffen am 14.06.2018

Website Stadt Bamberg 1

https://www.stadt.bamberg.de/media/custom/1829_12891_1.PDF?1436958402
zugegriffen am 04.05.2016

Website Stadt Bamberg 2

<https://www.stadt.bamberg.de/index.phtml?mNavID=1829.994&sNavID=1829.1070&La=1>
zugegriffen am 09.05.2016

Website Stadt Bergisch Gladbach 1

http://www.bergischgladbach.de/Stadtentwicklung_eingang.aspx
zugegriffen am 15.05.2015

Website Stadt Bergisch Gladbach 2

<http://www.bergischgladbach.de/Was-ist-Stadtentwicklung.aspx>
zugegriffen am 15.05.2015

Quellenverzeichnis

Website Stadt Hamm 1

https://www.hamm.de/fileadmin/user_upload/Medienarchiv/Planen_Bauen_Verkehr/Dokumente/Stadtentwicklung/Hamm_Paracelsus_Kaserne_2011_07_05_klein_m_Titelblatt.pdf
zugegriffen am 14.01.2016

Website Stadt Hamm 2

https://www.hamm.de/fileadmin/user_upload/Medienarchiv/Planen_Bauen_Verkehr/Dokumente/Stadtentwicklung/Rahmenplan_Bericht_Newcastle_Barracks.pdf
zugegriffen am 14.01.2016

Website Stadt Herford

http://www.herford.de/media/custom/1050_14207_1.PDF?1433855760
zugegriffen am 13.01.2016

Website Stadt Münster

<http://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/konversion/wohnstandorte/vermarktung.html>
zugegriffen am 30.06.2016

Website OECD

<http://www.oecd.org/about/>
zugegriffen am 06.06.2018

Website Stadt Osnabrück

<http://www.osnabrueck.de/konversion/winkelhausenkaserne/vermarktung.html>
zugegriffen am 30.06.2016

Website Stadt Paderborn

https://paderborner-konversion.de/sites/default/files/mediathek/141209_La_Strukturkonzept_RIS_Web.pdf
zugegriffen am 13.01.2016

Website Soest 1

https://www.soest.de/touristinfo/stadtportraet/soest_3minuten/11704010000008145.php
zugegriffen am 22.07.2018

Website Soest 2

<https://www.soest.de/touristinfo/stadtportraet/ortsteile/11704010000008153.php>
zugegriffen am 22.07.2018

Website Soest 3

https://www.soest.de/buergerservice_politik/verwaltung/117040100000029854.php
zugegriffen am 05.09.2018

Website Soest 4

https://www.soest.de/buergerservice_politik/117040100000033799.php
zugegriffen am 05.09.2018

Website Soest 5

213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/1442/U3RlbGx1bmdyYWht-ZSBXaUZvZS5wZGY=/12/n/13686.doc
zugegriffen am 05.09.2018

Quellenverzeichnis

Website Soest 6

213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/3170/QW5sYWdII DggQWJ3YWVndW5nIG-
lua2wgUHJvdG9rb2xslEJWLnBkZg==/12/n/31306.doc
zugegriffen am 07.09.2018

Website Soest 7

213.165.68.250:8080/ratsinfo/so-
est/3304/QW5sYWdIIDZfQWJ3YWVndW5nc2Rva3VtZW50IEF1c2xlZ3VuZy5wZGY=/12
/n/32678.doc
zugegriffen am 07.09.2018

Website Soest 8

213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/3363/QW5sYWdIIDFfMTg2IE-
ZOUcBBZW5kZXJ1bmcucGRm/12/n/32603.doc
zugegriffen am 07.09.2018

Website Soest 9

213.165.68.250:8080/ratsinfo/soest/3304/QW5sYWdIIDJfQmViYXV1bmdzcGxhbiAxN-
DYucGRm/12/n/32674.doc
zugegriffen am 07.09.2018

Website Soest 10

213.165.68.250:8080/ratsinfo/so-
est/3304/QW5sYWdIINDfQmVncnVlbnR1bmcgQmViYXV1bmdzcGxhbi5wZGY=/12/n/3
2675.doc
zugegriffen am 07.09.2018

Website Soest 11

[http://soest.de/buergerservice_politik/verwaltung/Organigramm_Stadt_-
_Stand_01.07.19.pdf?ajaxsearch=1](http://soest.de/buergerservice_politik/verwaltung/Organigramm_Stadt_-_Stand_01.07.19.pdf?ajaxsearch=1)
zugegriffen am 31.07.2019

Website Soest Maps

[https://www.google.com/maps/place/So-
est/@51.579649,8.0749643,12z/data=!4m5!3m4!1s0x47b962b5f4f182bf:0x2de15182f88
0daae!8m2!3d51.5711476!4d8.105754](https://www.google.com/maps/place/Soest/@51.579649,8.0749643,12z/data=!4m5!3m4!1s0x47b962b5f4f182bf:0x2de15182f880daae!8m2!3d51.5711476!4d8.105754)
zugegriffen am 22.07.2018

Website Soester Anzeiger

[https://www.soester-anzeiger.de/lokales/soest/belgische-soldaten-kommen-letztes-nach-so-
est-8139269.html](https://www.soester-anzeiger.de/lokales/soest/belgische-soldaten-kommen-letztes-nach-soest-8139269.html)
zugegriffen am 21.11.2018

Website Stadt Soltau

http://www.soltau.de/desktopdefault.aspx/tabid-3494/6696_read-26383/
zugegriffen am 15.05.2015

Website Statistik Arbeitsagentur Coesfeld

[https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/BA-Gebiets-
struktur/Nordrhein-Westfalen/Coesfeld-Nav.html](https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/BA-Gebietsstruktur/Nordrhein-Westfalen/Coesfeld-Nav.html)
zugegriffen am 18.07.2018

Website Statistik Arbeitsagentur Düren

[https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/BA-Gebiets-
struktur/Nordrhein-Westfalen-Nav.html](https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/BA-Gebietsstruktur/Nordrhein-Westfalen-Nav.html)
zugegriffen am 23.07.2018

Website Statistik Arbeitsagentur Soest

<https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur/Nordrhein-Westfalen/Soest-Nav.html>
zugegriffen am 22.07.2018

Website Statistik Portal

http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrta1.asp
zugegriffen am 23.06.2015

Website Umweltportal

http://umweltportal.gelsenkirchen.de/Altlasten_und_Bodenschutz/fachbegriffe.asp
zugegriffen am 10.08.2011

Website Universal Lexikon

http://universal_lexikon.deacademic.com/217142/Britische_Rheinarmee
zugegriffen am 01.06.2015

Website Universität Osnabrück

http://www.ofg.uni-osnabrueck.de/jahrbuch-pdf/2000/frjb2000_Kovacs.pdf
zugegriffen am 08.07.2015

Website Universität Wien

http://www.nrwbank.de/de/corporate/downloads/Veranstaltungen/Wohnungsmarktbeobachtung/NRW.BANK.Kolloquium/NRW.BANK.Kolloquium_2014/01_Blotevogel_Einfuehrung.pdf
zugegriffen am 02.07.2015

Website VV BHO

http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund_02102017_DokNr20110981762.htm
zugegriffen am 26.09.2018

Website Wegweiser Kommune Coesfeld

<https://www.wegweiser-kommune.de/kommunen/coesfeld-coe>
zugegriffen am 18.07.2018

Website Wegweiser Kommune Düren

<https://www.wegweiser-kommune.de/kommunen/dueren-dn>
zugegriffen am 23.07.2018

Website Wegweiser Kommune Gütersloh

<https://www.wegweiser-kommune.de/kommunen/guetersloh-gt>
zugegriffen am 21.07.2018

Website Wegweiser Kommune Soest

<https://www.wegweiser-kommune.de/kommunen/soest-so>
zugegriffen am 14.03.2018

Website Welt

<http://www.welt.de/regionales/duesseldorf/article114151951/Britische-Soldaten-ziehen-schon-bis-2018-ab.html>
zugegriffen am 17.02.2015

Quellenverzeichnis

Website Westfälische Nachrichten

<http://www.wn.de/Muensterland/Kreis-Coesfeld/Nottuln/3016996-Buergermeisterkonferenz-Mehr-Wohnungen-erforderlich>
zugegriffen am 20.07.2018

Website Wirtschaft NRW 1

<https://www.wirtschaft.nrw/landesplanung>
zugegriffen am 11.07.2018

Website Wirtschaft NRW 2

https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/karte_lep_nrw_20161212_lan-desregierung_raster.pdf
zugegriffen am 11.07.2018

Website Wirtschaftslexikon 1

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/effektivitaet.html>
zugegriffen am 05.12.2017

Website Wirtschaftslexikon 2

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/validitaet.html>
zugegriffen am 05.12.2017

Website WMS Soest 1

https://www.wms-soest.de/fileadmin/user_upload/wifo/Wirtschaft___Marketin_So-est_GmbH/Wirtschaftsf%C3%B6rderung/Statistik_2017/Sozialversicherungspflichtig_Besch%C3%A4ftigte.png
zugegriffen am 22.07.2018

Website WMS Soest 2

https://www.wms-soest.de/fileadmin/user_upload/wifo/Wirtschaft___Marketin_So-est_GmbH/Wirtschaftsf%C3%B6rderung/Statistik_2016/Besch%C3%A4ftigte_nach_Sektoren_im_M%C3%A4rz_2016_Quelle_IT_NRW__eigene_Darstellung.png
zugegriffen am 22.07.2018

Website WMS Soest 3

https://www.wms-soest.de/fileadmin/user_upload/wifo/Wirtschaft___Marketin_So-est_GmbH/Wirtschaftsf%C3%B6rderung/Statistik_2017/Kaufkraft-_und_Zentralit%C3%A4tskennziffer.png
zugegriffen am 22.07.2018

Website WMS Soest 4

https://www.soest.de/buergerservice_politik/ortsrecht/2011-10-19_Gesellschaftsvertrag_SWS_GmbH_19_10_2011.pdf
zugegriffen am 16.12.2018

Website SSOAR

http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/563/ssoar-1985-witzel-das_problem-zentrierte_interview.pdf?sequence=1
zugegriffen am 12.08.2015

Website Welt

<http://www.welt.de/regionales/duesseldorf/article114151951/Britische-Soldaten-ziehen-schon-bis-2018-ab.html>
zugegriffen am 17.07.2015

Website WI

<http://www.wi-unternehmensgruppe.de/denkmal-immobilien/Stadtentwicklung.html>
zugegriffen am 09.02.2015

Website Wirtschaftslexikon

<http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/stadtentwicklung/stadtentwicklung.htm>
zugegriffen am 09.02.2015

Website ZNA Wuppertal

<http://www.zwischennutzungsagentur-wuppertal.de/was/>
zugegriffen am 26.07.2011

Experteninterviews

Franz Meiers am 06.09.2017, telefonisch

Sprecher der Geschäftsführung der NRW.URBAN Service GmbH

Ludger Schmitz am 26.09.2016, telefonisch

Fachbereichsleiter 60, Planung, Bauordnung, Verkehr der Stadt Coesfeld

Marcus Steffens und Huber Victor am 12.10.2016, telefonisch

Amt für Stadtentwicklung und Dezernat Bürgermeister / Stabstelle Wirtschaftsförderung der Stadt Düren

Michael Schmidt am 11.10.2016, telefonisch

Leiter der Stabsstelle Konversion der Stadt Gütersloh

Michael Steinbicker am 27.07.2018 in Soest

Leiter der Abteilung Stadtentwicklung und Bauordnung, Arbeitsgruppe Stadtplanung

Silvia Auffahrt und Bernd Grotefeld am 13.08.2018 in Münster

Hauptstellenleiterin Verkauf der Hauptstelle Dortmund und Hauptstellenleiter Portfoliomanagement der Direktion Dortmund mit Sonderaufgabe der britischen Militärflächen

Sekundärquellen

Literaturquellen

Adam, Brigitte 2005: Mittelstädte – Eine stadtreionale Positionsbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 08/2005, S. 495-523. Bonn.

Andersen, Uwe; Wichard, Woyke (Hrsg.) 2013: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 7. aktualisierte Auflage. Springer VS. Heidelberg.

Banner, Gerhard 1972: Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit Oberstadtdirektor-Verfassung. In: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.) 1972: Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. Bauwelt Fundamente, Band 38. Birkhäuser. Gütersloh.

- Bauer, Michael W.; Knill, Christoph 2008: Politikabbau im europäischen Mehrebenensystem: Nationale Beendigungseffekte europäischer Politik. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) 2008: Die Europäische Union: Governance and Policy-Making. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift. Springer VS. Wiesbaden.
- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen, Folgen. Nomos. Baden-Baden.
- Benz, Arthur 2006: Eigendynamik von Governance in der Verwaltung. In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hrsg.) 2006: Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft Nr. 37. Wiesbaden.
- Benz, Arthur 2007a: Multilevel Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.) 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Benz, Arthur 2007b: Politischer Wettbewerb. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.) 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Benz, Arthur 2007c: Multilevel Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.) 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Berkemann, Jörg; Halama, Günter 2005: Erstkommentierungen zum BauGB 2004. vhw Dienstleitung GmbH Verlag. Bonn.
- Bertelsmann Stiftung 2017b: Gütersloh. Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Kommune. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online abrufbar unter: <https://www.wegweiser-kommune.de/kommunale-berichte/demographiebericht/guetersloh-gt.pdf>
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) 2008: Zwischenutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Werkstatt: Praxis Heft 57. Bonn.
- Büttner, Klaus 2007: Entwicklung und Vermarktung ehemaliger Militärfelder – Chancen für Strukturpolitik in Deutschland. In: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) 2007: Konversion in Hessen. Konversion als Chance. Hessischer Konversionskongress 2007. Dokumentation. Wiesbaden.
- Bevir, Mark 2009: Key Concepts in Governance. Sage. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC.
- Biehler, Hermann; Richter, Gerhard; Sträter, Detlev (Hrsg.) 1990: Regionale Konversionsforschung. Bestandsaufnahme und Handlungsorientierung. IMU-Institut für Medienforschung und Urbanistik. München.
- Böckstiegel, Karl-Heinz; Faller, Edmund 1978: Möglichkeiten und Konsequenzen des Verzichts auf das Planfeststellungsverfahren bei der Anlegung und Verlegung von militärischen Flugplätzen. ZLW
- Breton, Albert 1996: Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Finance. Cambridge.

- Bundeagentur für Arbeit 2016: Zahlen, Daten, Fakten. Strukturdaten und -indikatoren. Agentur für Arbeit Aachen – Düren. Düsseldorf. Online abrufbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiia4/zdf-sdi/sdi-311-0-pdf.pdf> zugegriffen am 10.10.2016
- Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) (Hrsg.) 2009: Verfahren zur Verwertung von Liegenschaften der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.) 1993: Konversion, Flächennutzung und Raumordnung. Bonn.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 1994: Konzeptionelle Leitlinie 1994, In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) 1994: Stichworte zur Sicherheitspolitik. Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 2002: Bundeswehr 2002. Sachstand und Perspektiven. Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 2010: Arbeitshilfen Boden- und Grundwasserschutz. Planung und Ausführung der Sanierung von schädlichen Bodenveränderungen und Grundwasserverunreinigungen. Bonn.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 2011: Verteidigungspolitische Richtlinien. Berlin. Online abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMVg/Verteidigungspolitische_Richtlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.) 2016: Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) 1993: Städtebauliche Möglichkeiten durch Umwidmung militärischer Einrichtungen. Bonn.
- Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Schmidt-Eichstaedt, Gerd 2013: Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch. Mit Berücksichtigung der BauGB-Novelle 2013. Edition Difü – Stadt, Forschung, Praxis. Band 12. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH. Berlin.
- Butterwegge, Christoph 1994: Stand, Probleme und Perspektiven der Konversionsdiskussion in Deutschland. In: Butterwegge, Christoph; Grundmann, Martin (Hrsg.) 1994: Zivilmacht Europa. Friedenspolitik und Rüstungskonversion in Ost und West. Köln.
- Coase, Ronald 1991 (1937): The nature of the firm. In: Williamson, Oliver E.; Winter, Sidney G. (Hrsg.) 1937: The nature of the firm. Origins, Evolution, and Development. New York u.a.
- Coleman, James S. 1974: Power and the Structure of Society. W. W. Norton. New York.
- Coleman, James S. 1990: Foundations of Social Theory. Belknap Press. Cambridge, MA.
- Danielzyk, Rainer; Dessau, Petra; Hochmuth, Elke Müller, Wolfgang 1998: Standortkonversion in niedersächsischen Regionen. In: Carmona-Schneider, Juan J.; Klecker, Petra M.; Schirm, Magda (Hrsg.) 1998: Konversion. Chance für eine eigenständige Regionalentwicklung? Materialien zur Angewandten Geographie 34. DVAG. Bonn.
- Danner, Helmut 1979: Methoden geisteswissenschaftlicher Pädagogik. Reinhardt. München.

- Denz, Hermann; Mayer, Horst O. 2001: Methoden der quantitativen Sozialforschung. In: Hug, Theo (Hrsg.) 2001: Wie kommt Wissenschaft zu Wissen? Bd. 2: Einführung in die Forschungsmethodik und Forschungspraxis. Schneider-Verlag Hohengehren. Baltmannsweiler.
- Denz, Hermann; Mayer, Horst O. 2001: Methodologie der quantitativen Sozialforschung. In: Hug, Theo (Hrsg.) 2001: Wie kommt Wissenschaft zu Wissen? Bd. 3: Einführung in die Methodologie der Sozial- und Kulturwissenschaften. Schneider-Verlag Hohengehren. Baltmannsweiler.
- Dick, Wolfgang 2010: Der Abzug der früheren Besatzungsmächte. Online abrufbar unter: <http://www.dw.de/der-abzug-der-fr%C3%BCheren-besatzungsm%C3%A4chte/a-6141189>
zugegriffen am 29.05.2015
- Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2016: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW). Düsseldorf. Online abrufbar unter: https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_14-12-16.pdf
- Dopfer, Jaqui; Below, Nicolai; Führ, Martin 2011: Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Stadtentwicklungsprozesse am Beispiel München und Frankfurt. Vorstudie im Rahmen des LOEWE-Schwerpunktes „Eigenlogik der Städte“. Darmstadt.
- Downs, Anthony 1957: An Economic Theory of Democracy. Harper and Row. New York.
- Dransfeld, Egbert; Lehmann, Daniel 2008: Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements. Forum Baulandmanagement. Dortmund.
- Ebsen, Ingwer 1988: Militärische Bodennutzung. Baden-Baden.
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 90, Nr. 16 vom 12. Juli 1994, Tübingen 1994, S. 290.
- Feser, Hans-Dieter 1996: Konversion: Beschäftigungs- und strukturpolitische Aspekte. In: Feser, Hans-Dieter; von Hauff, Michael (Hrsg.) 1996: Aufstieg oder Niedergang von Regionen? Volkswirtschaftliche Schriften. Universität Kaiserslautern. Band 3. Regensburg.
- Finke, Mathias 2001: Die Privilegierung von Fachplanung nach § 38 BauGB. Münster
- Flick, Uwe 2004: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Rowohlt. Reinbek bei Hamburg.
- Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) 1995: Konversionsmanagement: Abrüstungsfolgen und Bewältigungsstrategien. Bonn.
- Fürst, Dietrich 2003: Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft. In: Katenhusen, Ines; Lamping, Wolfram (Hrsg.) 2003: Demokratien in Europa. Springer VS. Wiesbaden.
- Gabriel, Oscar W.; Haungs, Peter; Zender, Matthias 1984: Opposition in Großstadtparlamenten. Knoth. Melle.
- Geißel, Brigitte 2009: Effektive und legitime Governance mit Zivilgesellschaft? Dynamik am Beispiel der Europäischen Kommission und der Lokalen Agenda 21. In: Botzem, Sebastian; Hofmann, Jeanette; Quack, Sigrid; Schuppert, Gunnar; Straßheim, Holger (Hrsg.) 2009: Governance als Prozess. Koordinierungsformen im Wandel. Nomos. Baden-Baden.

- Gießmann, Hans-Joachim 1992: Konversion in Deutschland – Probleme und Perspektiven. Eine Einführung. In: Gießmann, Hans-Joachim (Hrsg.) 1992: Konversion im vereinten Deutschland: Ein Land - zwei Perspektiven? Nomos-Verlag. Baden-Baden.
- Grauhan, Rolf-Richard 1970: Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte. Rombach. Freiburg im Breisgau.
- Grave, Rolf 1995: Stadtentwicklung und Konversion: Eine Untersuchung am Fallbeispiel Flensburg. Bibliotheks- und Informationssystem der Univ. Oldenburg. Oldenburg.
- Hansen, Georg 1991: Deutschland - Land der Deutschen? Begleittext zur WDR-Produktion der Fernuniversität Hagen 9/14. Hagen
- Hayek, Friedrich A. 1969: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: Hayek, Friedrich A.. Freiburger Studien. Mohr-Siebeck. Tübingen.
- Heinelt, Hubert 2006: Planung und Governance. Der Beitrag der Governance-Debatte zum Planungsverständnis. In: Selle, Klaus; Albers, Gerd; Anton, Jürgen (Hrsg.) 2006: Zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse. Planung neu denken, Band 1. Rohn. Dortmund.
- Henn, Sebastian 2003: Konversionsobjekt Flugplatz – Charakteristika, Typen und Folgenutzungsformen. Europa Regional.
- Hirschman, Albert O. 1970: Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Harvard University Press. Cambridge.
- HJPlaner Aachen 2014: Integriertes Handlungskonzept Innenstadt Düren. Aachen. Online abrufbar unter: http://www.dueren.de/uploads/media/IHK_Dueren2025_01.pdf zugegriffen am 10.10.2016
- Hofmeister, Andreas 2004: Bauleitplanung auf Flächen für privilegierte Vorhaben der Fachplanung. Kaiserslautern.
- Holler, Manfred; Illing, Gerhard 1991: Einführung in die Spieltheorie. Springer Verlag. Berlin.
- Hollingsworth, J. Rogers; Lindberg, Leon N. 1985: The governance of the American economy: the role of markets, clans, hierarchies, and associative behavior. In: Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) 1985: Private Interest Government. Beyond Market and State. London.
- Hoppe, Werner 1983: Befreiungstatbestände im Bundesbaugesetz und bauplanungsrechtliche Abwägung nach § 1 Abs. 7 BBauGB – Ein Beitrag zur Auslegung und Anwendung des § 37 Abs. 1 und Abs.2 BBauGB, DVBl
- Hoppe, Werner; Busch, Bernhard 2001: Fragen des städtebaulichen Entwicklungsrechts unter besonderer Berücksichtigung von Bahnflächen. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen. Münster.
- Hubel, Achim 2011: Denkmalpflege: Geschichte – Themen – Aufgaben. Eine Einführung. Reclams Universal-Bibliothek. Ditzingen.

- Huck, Burkhardt J. 1990: Bundeswehrplanung zwischen Umrüstung und Abrüstung. In: Köllner, Lutz; Huck, Burkhardt J. (Hrsg.) 1990: Abrüstung und Konversion. Politische Voraussetzungen und wirtschaftliche Folgen in der Bundesrepublik. Campus Verlag. Frankfurt/New York.
- Hug, Theo 2001: Erhebung und Auswertung empirischer Daten: Ein Skizze für AnfängerInnen und leicht Fortgeschrittene. In: Hug, Theo (Hrsg.) 2001: Wie kommt Wissenschaft zu Wissen? Bd. 2: Einführung in die Forschungsmethodik und Forschungspraxis. Schneider-Verlag Hohengehren. Baltmannsweiler.
- Hummel, Konrad 2015: Demokratie in den Städten. Neuvermessung der Bürgerbeteiligung – Stadtentwicklung und Konversion. Nomos. Baden-Baden.
- IT.NRW 2017: Kommunalprofil Düren, Stadt. Landesdatenbank NRW. Düsseldorf. Online abrufbar unter: <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05358008.pdf>
- Keller, Armin 1997: Konversion militärischer Liegenschaften – eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gemeinden. Bau intern.
- Kenis, Patrick; Schneider, Volker (Hrsg.) 1996: Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Campus Verlag. Frankfurt am Main / New York
- Klingler, Remo 2002: Die militärische Fachplanung. Baden-Baden.
- Knebel, Konrad 2004: Verfallen: Ostdeutsche Städte. In: Oswalt, Philipp (Hrsg.) 2004: Schrumpfende Städte. Band 1. Hatje Cantz Verlag. Ostfildern-Ruit.
- Knill, Christoph; Lenschow, Andrea 2004: Compliance, Communication and Competition: Patterns of EU Environmental Policy Making and Their Impact on Policy Convergence. European Environment.
- Knill, Christoph; Lenschow, Andrea 2007: Hierarchie, Kommunikation und Wettbewerb: Muster europäischer Umweltpolitik und ihre nationalen Auswirkungen. In: Holzinger, Katharina; Jörgens, Helge; Knill, Christoph (Hrsg.) 2007: Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft Nr. 39. Springer VS. Wiesbaden.
- Knill, Christoph; Tosun, Jale 2009: Post-accession Transposition of EU Law in the New Member States: a Cross-Country Comparison. In: Schimmelfennig, Frank; Trauner, Florian (Hrsg.) 2009: Post-Accession Compliance in the EU's New Member States. Sonderheft der European Integration online Papers. Online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2009-018.pdf>
- Köhler, Thomas 2004: Statistik für Psychologen, Pädagogen und Mediziner. Ein Lehrbuch. Kohlhammer. Stuttgart.
- Kooiman, Jan 2002: Governance. A social-political perspective. In: Grote, Jürgen R.; Gbikpi, Bernard (Hrsg.) 2002: Participatory Governance. Political an societal implications. Opladen.
- Kooiman, Jan 2003: Governing as Governance. Sage Publications Ltd. London.
- Kühling, Jürgen; Herrmann, Nikolaus 2002: Fachplanungsrecht. 2. Auflage. Düsseldorf.
- Lamnek, Siegfried 1989: Qualitative Sozialforschung. Band 2: Methoden und Techniken. Psychologie Verlags Union. München.

- Lange, Stefan; Schimank, Uwe 2004: Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, Stefan; Schimank, Uwe (Hrsg.) 2004: Governance und gesellschaftliche Integration. Springer Verlag. Wiesbaden.
- Langer, Inghard 2000: Das persönliche Gespräch als Weg in der psychologischen Forschung.
- Levi, Margaret 1988: Of Rule and Revenue. University of California Press. Berkeley, CA.
- Lindblom, Charles 1965: The Intelligence of Democracy. Decision-Making Through Mutual Adjustment. The Free Press. New York.
- Luhmann, Niklas 1966: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung. Duncker & Humblodt. Berlin.
- Lütz, Susanne 2010: Governance in der politischen Ökonomie I: Makro- und Mesoperspektiven. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) 2010: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aktualisierte und veränderte Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien GmbH. Wiesbaden.
- Majone, Giandomenico 1985: Mutual Adjustment by Debate and Persuasion. In: Kaufmann, Franz-Xaver; Majone, Giandomenico; Ostrom, Vincent (Hrsg.) 1985: Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. de Gruyter. Berlin.
- March, James G.; Olsen, Johan P. 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. Free Press. New York.
- Mayntz, Renate 1986: Corporate Actors in Public Policy: Changing Perspectives in Political Analysis. In: Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift. Ausgabe 3/1986.
- Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neubewertung. PVS-Sonderheft Nr. 24. Westdeutscher Verlag. Opladen.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Campus Verlag. Frankfurt am Main, New York.
- Mayntz, Renate 2009a: Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie. Campus. Frankfurt am Main.
- Mayntz, Renate 2009b: Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regulierung. (Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung). Campus Verlag. Frankfurt am Main, New York.
- Nullmeier, Frank 2000: Politische Theorie des Sozialstaats. Campus Verlag. Frankfurt am Main, New York.
- Offe, Claus 2003: Civil Society and Social Order. Demarcating and Combining Market, State and Community. In: Offe, Claus (Hrsg.) 2003: Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen. Campus. Frankfurt am Main.
- Pierre, Jon 2000: Debating Governance- Authority, Steering, and Democracy. University Press. Oxford.
- Püttner, Günter 2007: Zum Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hrsg.) 2007: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und

- Praxis. Band 1 - Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. völlig neu bearbeitete Auflage. Springer Verlag. Berlin.
- Rüdiger, Andrea 2009: Der Alltäglichkeit auf der Spur: Die Rolle der Stadtgröße für die räumliche Planung. Eine empirische Untersuchung der Planungspraxis bundesdeutscher Mittelstädte. Verlag Dr. Kovač. Hamburg.
- Salmon, Pierre 1987: Decentralisation as an Incentive Scheme. In: Oxford Review of Economic Policy. Vol. 2, Ausgabe 2. University Press. Oxford.
- Scharpf, Fritz W. 1992a: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln. Band 10. Campus-Verlag. Frankfurt am Main.
- Scharpf, Fritz W. 1992b: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Benz, Arthur; Zintl, Reinhard; Scharpf, Fritz W. 1992: Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln Ausgabe 10. Campus-Verlag. Frankfurt am Main.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neubewertung. PVS-Sonderheft Nr. 24. Westdeutscher Verlag. Opladen.
- Schimank, Uwe 2002: Theoretische Modelle sozialer Strukturdynamiken. Ein Gefüge von Generalisierungsniveaus. In: Mayntz, Renate (Hrsg.) 2002: Akteure – Mechanismen – Modelle. Campus Verlag. Frankfurt am Main, New York.
- Schmidt, Rudi 2004: Peripherisierung: Ostdeutschland. In: Oswalt, Philipp 2004 (Hrsg.): Schrumpfende Städte. Band 1. Hatje Cantz Verlag. Ostfildern-Ruit.
- Schmitz, Holger 2005: Städtebauliches Entwicklungsrecht und militärische Konversionsgebiete. Carl-Heymans-Verlag. Köln.
- Schubert, Dirk 2015: Stadtplanung – Wandlungen einer Disziplin und zukünftige Herausforderungen. In: Flade, Antje (Hrsg.) 2015: Stadt und Gesellschaft im Fokus aktueller Stadtforschung. Konzepte – Herausforderungen – Perspektiven.
- Schubert, Klaus; Klein, Martina 2011: Das Politiklexikon. 5. aktualisierte Auflage. Dietz. Bonn.
- Schumpeter, Joseph A. 1946: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Franke. Bern.
- Schuppert, Gunnar Folke 1989: Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation. Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens. In: Archiv des öffentlichen Rechts. Jahrgang 114.
- Selle, Klaus 2013: Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe. Analysen und Konzepte. Rohn. Detmold.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) 2008: Arbeitshilfe Abschluss städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen. Referat IV D – Entwicklungsbereiche, Städtebauliche Verträge (Abwicklung) Stadtumbau. Berlin.
- Simon, Herbert A. 1947: Administrative Behavior: A study of Decision Making Processes in Administrative Organizations. 3. Auflage. Macmillan. New York.

- Simon, Herbert A. 1957: *Models of Man*. Wiley. New York.
- Simon, Herbert A. 1978: Die Architektur der Komplexität. In: Türk, Klaus (Hrsg.) 1978: *Handlungssysteme*. Opladen.
- Stadt Düren 2010: Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt Düren. Düren. Online abrufbar unter: https://www.dueren.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/Einzelhandels_u_Zentrenkonzept_01_2010.pdf
- Stadt Gütersloh (Hrsg.) 2017: Fachbereich Stadtplanung. Einzelhandels- und Zentrenkonzept. Perspektiven der Einzelhandelsentwicklung in der Stadt Gütersloh. Bearbeitung durch Dr. Lademann & Partner. Gütersloh, Hamburg, Düsseldorf. Online abrufbar unter: https://www.guetersloh.de/de-wAssets/docs/fachbereich-61-stadtplanung/Stadtentwicklung/Entwicklungskonzepte/Einzelhandels-und-Zentrenkonzept-Stand-Mai_August-2017.pdf
- Stadt Soest 2010: Einzelhandelskonzept Soest 2010. Online abrufbar unter: https://www.soest.de/bilder/planen/11_03_01_Internet.pdf
- Staemmler, Johannes 2006: Planungsrechtliche Rahmenbedingungen bei der Wiedernutzung von nicht mehr für militärische Zwecke benötigten Liegenschaften. *ZfBR*.
- Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. 1985: Community, market, state and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. In: Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) 1985: *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London.
- Trute, Hans-Heinrich; Kühlers, Doris; Pilniok, Arne 2008: Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept. In: Schuppert, Gunner; Zürn, Michael (Hrsg.) 2008: *Governance in einer sich wandelnden Welt*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Universität – Gesamthochschule Kassel, FB 13 Stadtplanung und Landschaftsplanung (Hrsg.) 1996: *Konversion – Segen oder Fluch. Stadtentwicklung durch Stadtumbau auf Konversionsstandorten*. Forschungsbericht. AVZ GhK Hausdruckerei. Kassel.
- Uzulis, Andre 2005: *Die Bundeswehr. Eine politische Geschichte von 1955 bis heute*. E.S. Mittler. Hamburg.
- van Warden, Frans 1992: Dimensions and Types of Political Networks. In: *European Journal of Political Research*. Ausgabe 21.
- Weber, Max 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr. Tübingen.
- White, Harrison 1981: Where Do Markets Come From? In: *American Journal of Sociology*. Ausgabe 87-1981.
- Wiedemann, P. M. 1986: *Erzählte Wirklichkeit. Zur Theorie und Auswertung narrativer Interviews*. Psychologie Verlags Union. Weinheim.
- Wiegandt, Claus-Christian 1992: Restriktionen bei der Wiedernutzung ehemals militärisch genutzter Liegenschaften. In: *Informationen zur Raumentwicklung*.

- Wiesenthal, Helmut 2000: Markt, Organisation und Gemeinschaft als "zweitbeste" Verfahren sozialer Koordination. In: Werle, Raymond; Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Campus. Frankfurt am Main.
- Wilke, Peter 1988: Rüstungskonversion. In: Lippert, Ekkehard; Wachter, Guido (Hrsg.) 1988: Frieden. Ein Handwörterbuch. Opladen.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Campus. Campus Verlag. Frankfurt am Main, New York.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 2002: Arbeitshilfe für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch (BauGB). Überarbeitete Fassung auf Grundlage der Arbeitshilfe der Fachkommission Städtebauliche Erneuerung der ARGE-BAU. Stuttgart.
- Witzel, Andreas 1982: Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Campus Verlag. Frankfurt am Main.
- Zlonicky, Peter 2006: Blick zurück, nach vorn: Steuerung der Planung - durch Planer? In: Selle, Klaus; Albers, Gerd; Anton, Jürgen (Hrsg.) 2006: Zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse. Planung neu denken, Band 1. Rohn. Dortmund.
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main.
- Zürn, Michael 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz. In: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hrsg.) 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 41. Wiesbaden.

Gesetzestexte und Gerichtsentscheidungen

- BVerwG, Beschl. v. 16.07.1981 – 4 B 96/81 -, BRS 38 NR. 17, S. 375 (375)
BVerwG, Beschl. v. 16.07.1981 – 4 B 96/81 -, BRS 38 NR. 17, S. 375 (376)
- BVerwG, Urte. v. 20.08.1982 – 4 C 81/79 -, BVerwGE 66, 133 (135f)
- BVerwG, Urte. v. 11.04.1986 – 4 C 51/83 -, BVerwGE 74, 124 (132)
BVerwG, Urte. v. 11.04.1986 – 4 C 51/83 -, BVerwGE 74, 124 (127)
BVerwG, Urte. v. 11.04.1986 – 4 C 51/83 -, NJW 1986, 2447 (2449)
- BVerwG, Urte. v. 03.05.1988 – 4 C 11/85 und 12/85 -, NVwZ 1988, 1122 (1122)
BVerwG, Urte. v. 03.05.1988 – 4 C 11/85 und 12/85 -, NVwZ 1988, 1122 (1123)
BVerwG, Urte. v. 16.12.1988 – 4 C 40/86 -, BVerwGE 81, 95 (96)
BVerwG, Urte. v. 16.12.1988 – 4 C 40/86 -, BVerwGE 81, 95 (106)
- BVerwG, Urte. v. 14.04.1989 – 4 C 21/88 -, NVwZ 1990, 260 (261)
BVerwG, Urte. v. 15.12.1989 – 4 C 36/86 -, BVerwGE 84, 209 (214f)
- BVerwG, Urte. v. 10.07.1991 – 4 B 106/91 -, NVwZ 1992, 479 (479)
BVerwG, Urte. v. 03.12.1992 – 4 C 24/90 -, BVerwGE 91, 227 (230)
- BVerwG, Beschl. v. 13.12.2006 – 4 B 73/06 -, NVwZ 2007, 459 (460)
- OVG NRW, Urte. v. 13.03.1981 – 10 A 2501/79 – BRS 38 Nr. 172, S. 377 (378)

Internetquellen

Website Aachener Nachrichten 1

https://www.aachener-nachrichten.de/lokales/dueren/altres-munitionsdepot-ein-spielplatz-fuer-natur-und-stadtplaner_aid-31467575
zugegriffen am 12.10.2016

Website Aachener Nachrichten 2

https://www.aachener-nachrichten.de/lokales/dueren/in-der-fluechtlingsunterkunft-guerzenich-leben-475-menschen_aid-24820659
zugegriffen am 06.12.2018

Website Aachener Zeitung

https://www.aachener-zeitung.de/lokales/dueren/munitionsdepot-guerzenich-die-infrastruktur-neu-aufgebaut_aid-32384363
zugegriffen am 06.12.2018

Website BlmA Jahresabschluss 2017

<https://www.bundesimmobilien.de/10620834/jahresabschluss-2017.pdf>
zugegriffen am 19.09.2018

Website BlmA Unternehmensbroschüre

<https://www.bundesimmobilien.de/6946569/unternehmensbroschure-deutsch.pdf>
zugegriffen am 19.09.2018

Website BRD NRW

<http://www.brd.nrw.de/regionalrat/planregion.html>
zugegriffen am 09.09.2015

Website Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Veranstaltungen/DokumentierteVeranstaltungen/transferwerkstatt_wuerzburg.html
zugegriffen am 27.09.2016

Website Bundeswehr

<http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DcmxDYAwDATAWVgg7unYA-ugc8kSWI4OMIesTXXm002D8SeWQy7jRStshc-4p94L0hENCnXE-GUvXXSuMKG8FwBd26TD9ulZiT/>
zugegriffen am 18.06.2015

Website Bundeszentrale für politische Bildung

<http://www.bpb.de/apuz/26877/die-fortsetzung-der-nato-osterweiterung-politische-stabilitaetsfoerderung-zulasten-militaerischer-handlungsfahigkeit?p=all>
zugegriffen am 27.05.15

Website Competitionline 1

http://www.competitionline.com/upload/images/a/8/2/a/9/0/3/b/a82a903bc4d179417357fcb4d9a717ec_16384.jpg
zugegriffen am 16.11.2015

Website Competitionline 2

https://www.competitionline.com/upload/images/5/f/6/9/0/c/e/7/5f690ce785bf0b08dc32f995c0d777b5_1.jpg
zugegriffen am 16.11.2015

Quellenverzeichnis

Website ILS-Trends 3/2011

http://www.ils-forschung.de/files_publicationen/pdfs/Trends3-11.pdf
zugegriffen am 02.07.2015

Website IT.NRW

http://www.it.nrw.de/statistik/analysen/stat_studien/2014/band_79/z089201452.pdf
zugegriffen am 24.06.2015

Website Konversionsvereinbarung Stadt Münster

https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtplanung/pdf/konversion/konversionsvereinbarung2012-03.pdf
zugegriffen am 16.07.2018

Website Ministerium für Bauen und Verkehrs des Landes Nordrhein-Westfalen

http://www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/_pdf_container/Foerderrichtlinien_Stadterneuerung_2008.pdf
zugegriffen am 20.09.2016

Website Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

http://www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/stadt_der_vielfalt/stadtumbau_west/index.php
zugegriffen am 27.09.2016

Website Rahmenvereinbarung Stadt Herford

https://www.herford.de/media/custom/2593_9317_1.PDF?1529919593
zugegriffen am 16.07.2018

Website Rahmenvereinbarung Stadt Niederkrüchten

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahU-KEwi30szlrNvdAhVPUIAKHZtkBIMQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.niederkruechten.de%2FC125763100366616%2Fhtml%2F421B36B4877CC56CC1257B030028D0C6%2F%24file%2Fkonversionsvereinbarung_29.01.2013_1.pdf&usg=AOvVaw0wgfujDufUPA0jyykJ1k8A
zugegriffen am 16.07.2018

Website Soester Anzeiger

<https://www.soester-anzeiger.de/lokales/soest/adam-kaserne-stadt-soest-kauf-millionen-euro-6686462.html>
zugegriffen am 26.11.2018

Website Städtebauförderung

http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/StadtumbauWest/transferwerkstatt_wuerzburg_doku.pdf?__blob=publicationFile&v=1
zugegriffen am 27.09.2016

Website Strukturkonzept York Kaserne Münster

http://www.muenster.de/stadt/stadtplanung/pics/konversion_york_ziele.gif
zugegriffen am 14.11.2015

Website WDR

<http://www1.wdr.de/themen/archiv/stichtag/stichtag288.html>
zugegriffen am 20.05.2015

Anhang

Anhangverzeichnis

Abbildungen Teil D

- Abbildung D 8-I: Preisentwicklung Bauland für EFH 2013-2016
- Abbildung D 8-II: Preisniveau Bauland für EFH 2016
- Abbildung D 8-III: Neubauniveau vs. Neubaubedarf 2016-2020 (ohne Flüchtlingszuzug)
- Abbildung D 8-IV: Neubauniveau vs. Neubaubedarf 2016-2020 (mit Flüchtlingszuzug)
- Abbildung D 8-V: Mittlere Wohnflächeninanspruchnahme pro Einwohner 2011-2014/15
- Abbildung D 8-VI: Coesfeld im LEP NRW
- Abbildung D 8-VII: Gestaltungskonzept ‚Grüne Mitte‘, Coesfeld
- Abbildung D 9-I: Anteil preisgebundener Mietwohnungen am Geschosswohnungsbestand 2015 in OWL
- Abbildung D 9-II: Gütersloh im LEP NRW
- Abbildung D 11-I: Düren im LEP NRW

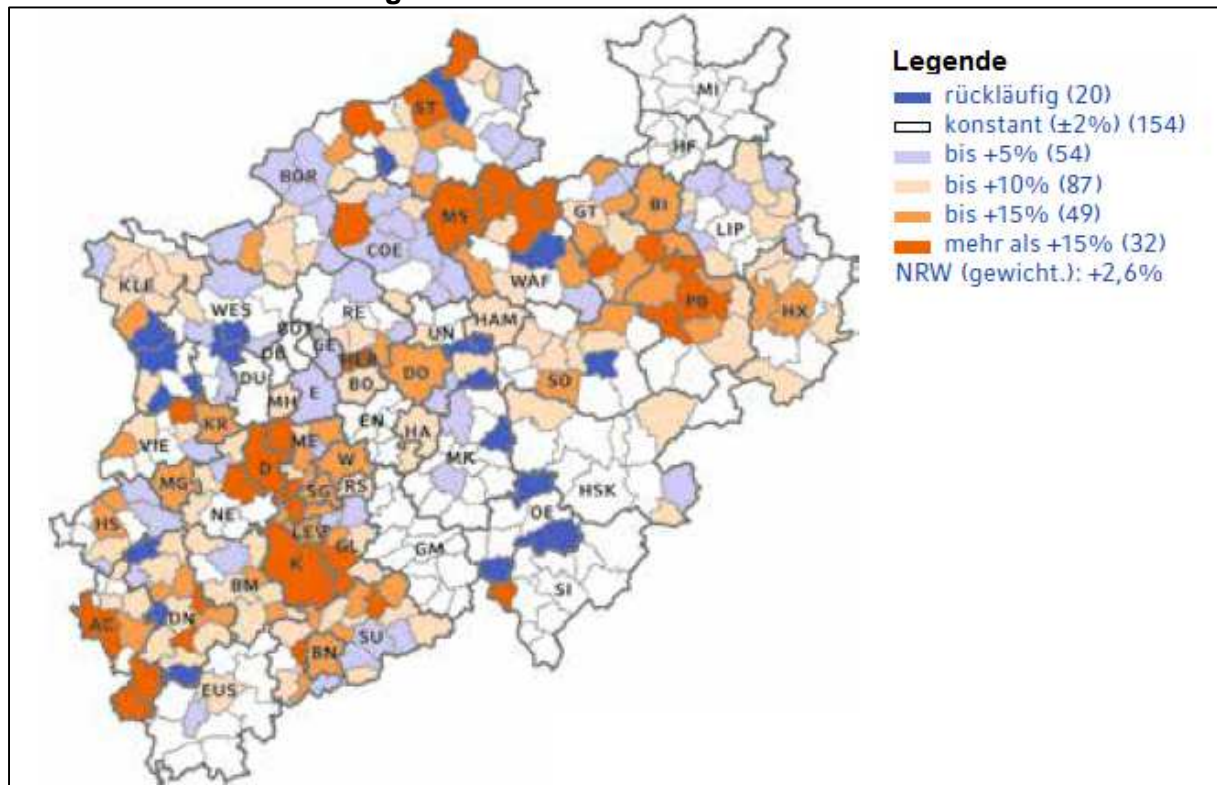
Experteninterviews

- Interview 1: Frau Auffahrt und Herr Grotefeld als Mitarbeiter der BlmA
- Interview 2: Herr Meiers als Sprecher Geschäftsführung NRW.URBAN
- Interview 3: Herr Schmitz als Fachbereichsleiter Planung, Bauordnung, Verkehr der Stadt Coesfeld
- Interview 4: Herr Schmidt als Mitarbeiter der Stabsstelle Konversion der Stadt Gütersloh
- Interview 5: Herr Steinbicker als Abteilungsleiter Stadtentwicklung und Bauordnung der Stadt Soest
- Interview 6: Herr Steffens und Herr Victor als Mitarbeiter der Stadt Düren

Eidesstattliche Versicherung

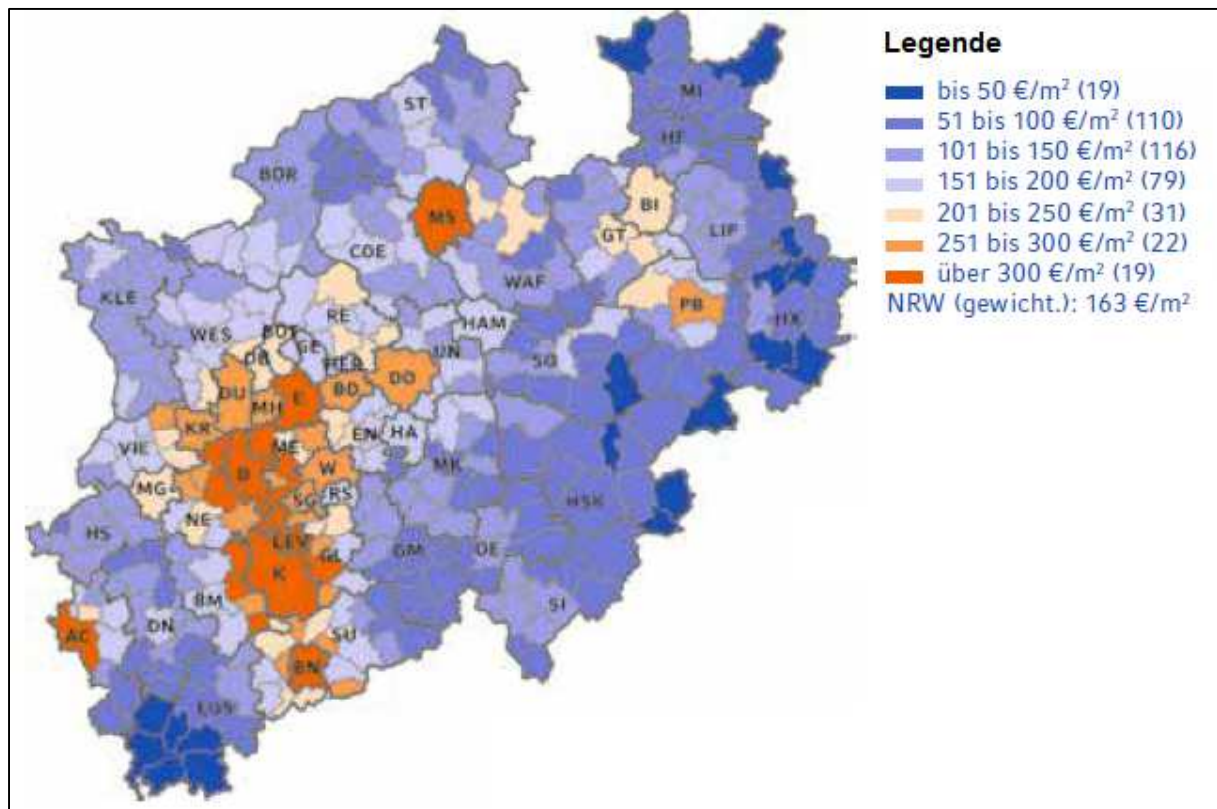
Abbildungen Teil D

Abb. D 8-I: Preisentwicklung Bauland für EFH 2013-2016



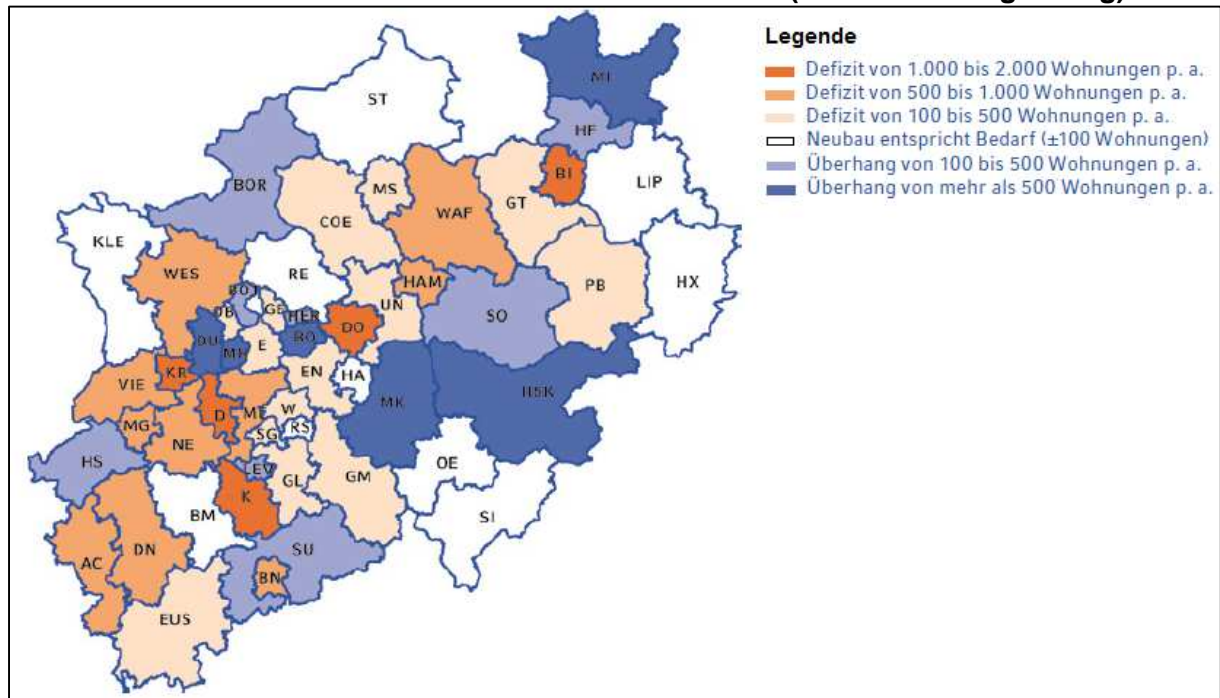
Quelle: NRW.Bank 2017: 47

Abb. D 8-II: Preisniveau Bauland für EFH 2016



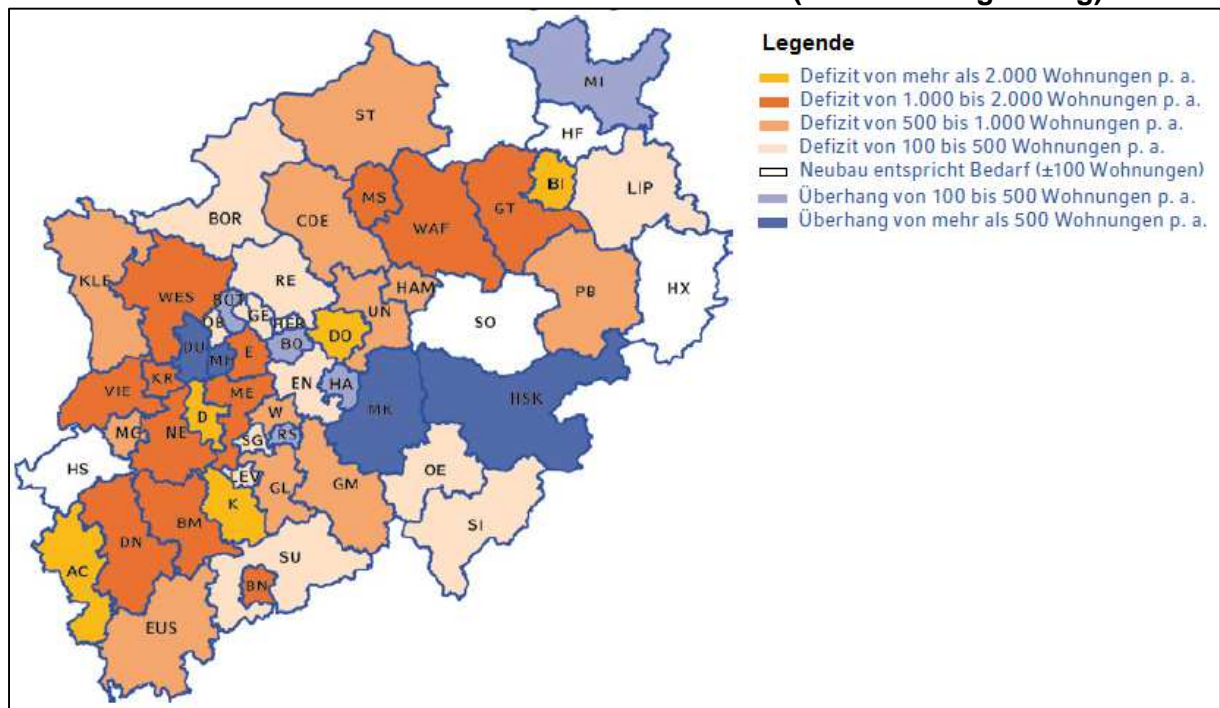
Quelle: NRW.Bank 2017: 47

Abb. D 8-III: Neubauniveau vs. Neubaubedarf 2016-2020 (ohne Flüchtlingszuzug)



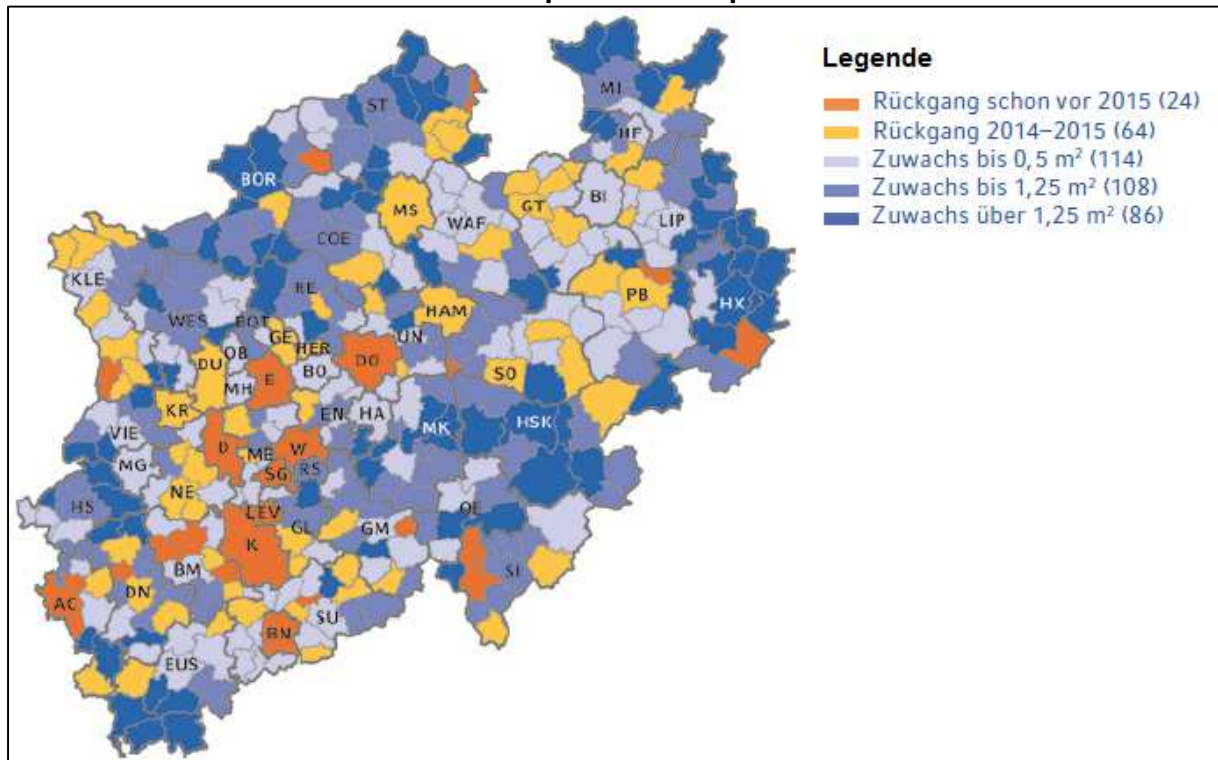
Quelle: NRW.Bank 2017: 57

Abb. D 8-IV: Neubauniveau vs. Neubaubedarf 2016-2020 (mit Flüchtlingszuzug)



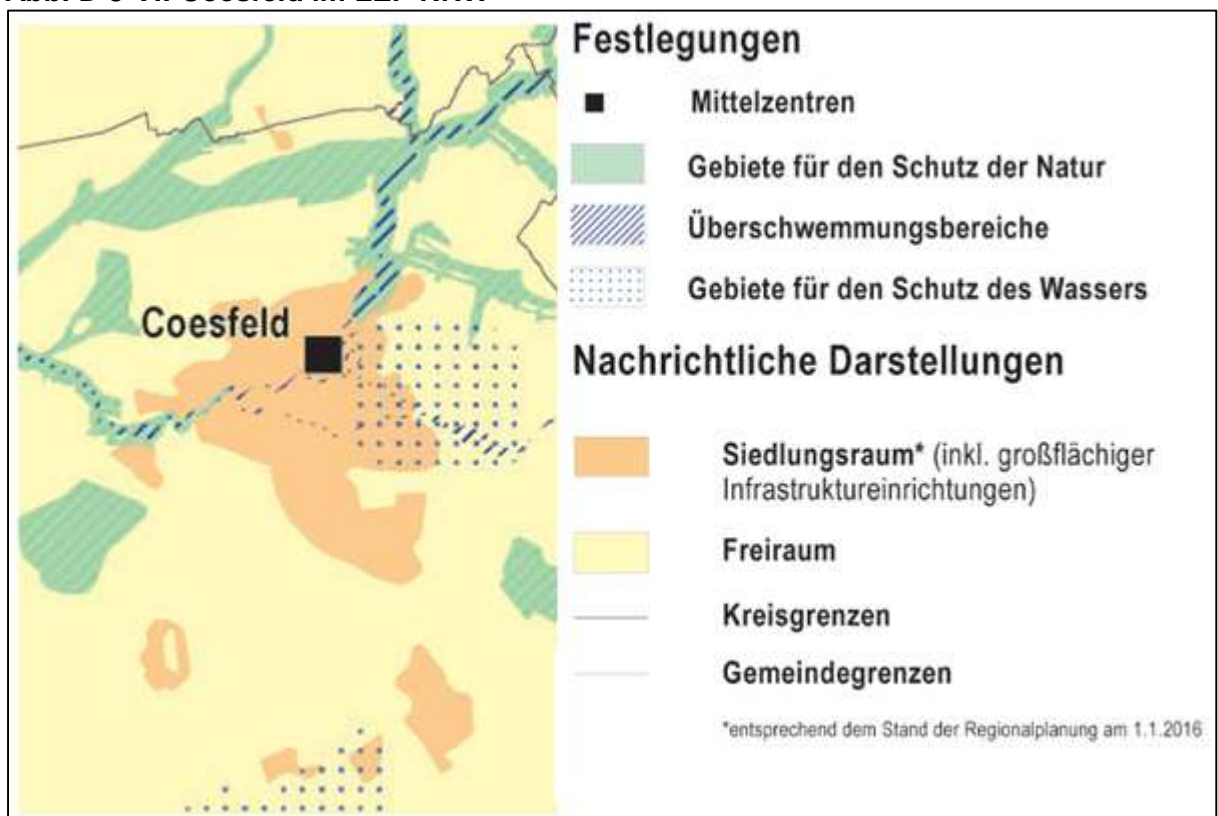
Quelle: NRW.Bank 2017: 57

Abb. D 8-V: Mittlere Wohnflächeninanspruchnahme pro Einwohner 2011-2014/15



Quelle: NRW.Bank 2017: 26

Abb. D 8-VI: Coesfeld im LEP NRW



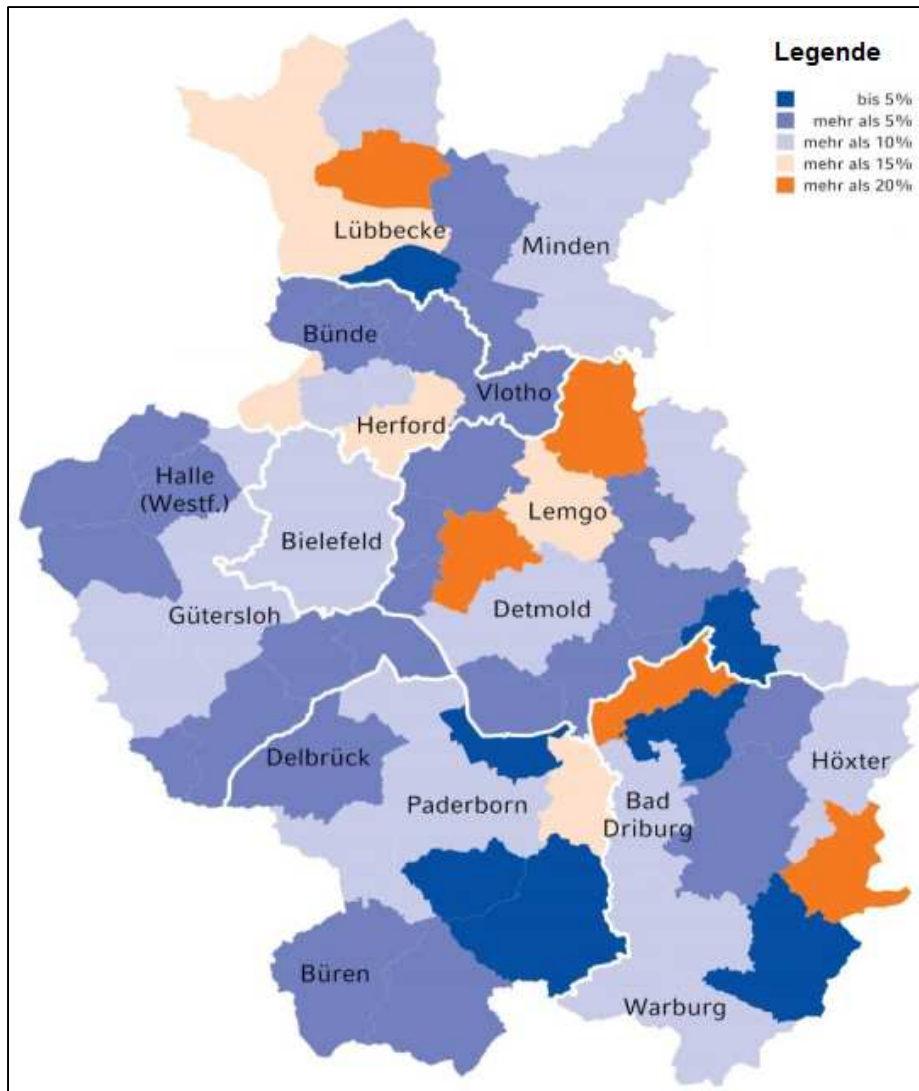
Quelle: Eigene Darstellung nach Website LEP NRW

Abb. D 8-VII: Gestaltungskonzept ‚Grüne Mitte‘, Coesfeld



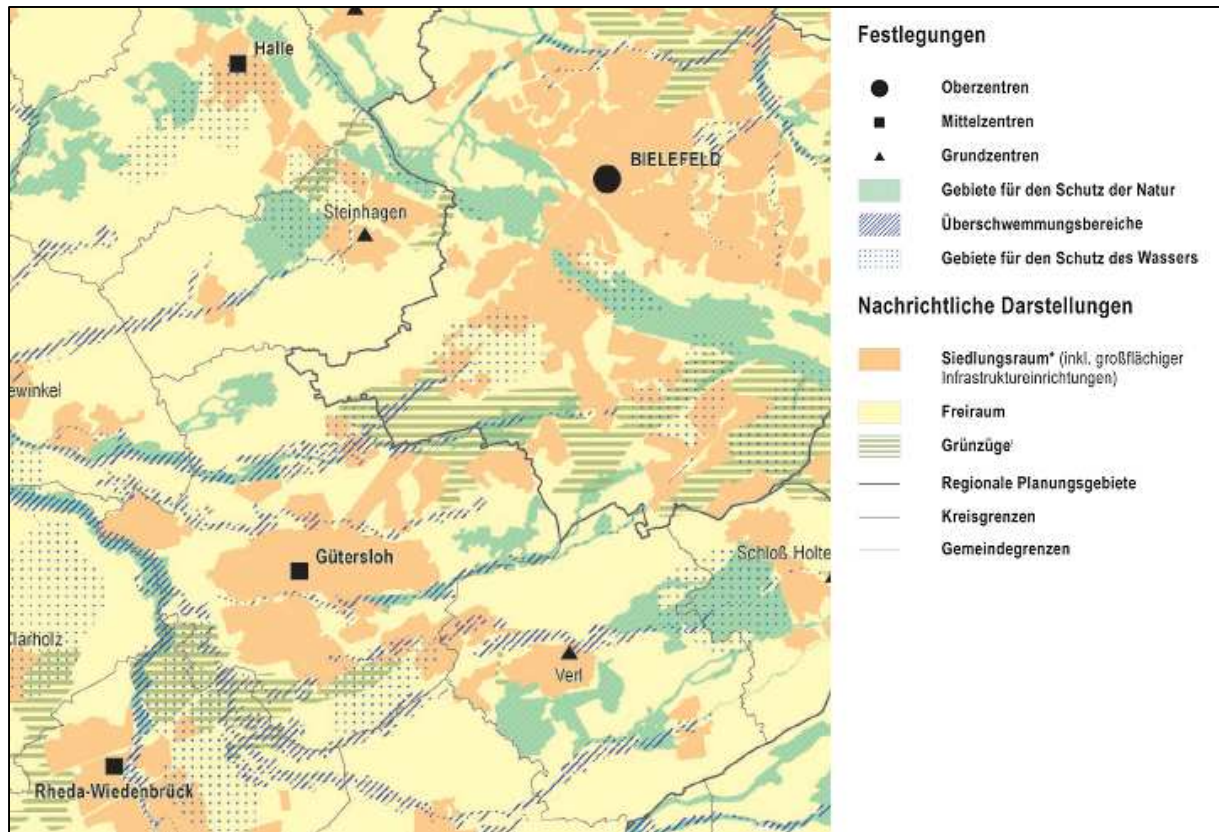
Quelle: Nicht-öffentliche Beschlussvorlage 030/2011

Abb. D 9-I: Anteil preisgebundener Mietwohnungen am Geschosswohnungsbestand 2015 in OWL



Quelle: Paderborn et al. 2017: 12 NRW

Abb. D 9-II: Gütersloh im LEP NRW



Quelle: Eigene Darstellung nach Website LEP NRW

Abb. D 11-I: Düren im LEP NRW



Quelle: Eigene Darstellung nach Website LEP NRW

Experteninterviews

Experteninterview im Rahmen der Dissertation zum Thema

Konversion militärischer Liegenschaften als Chance der Stadtentwicklung

-
Eine akteurbezogene Untersuchung am Beispiel
nordrhein-westfälischer Mittelstädte

Interviewpartner:

Frau Auffahrt
Hauptstellenleiterin Verkauf d. BlmA
Hauptstelle Dortmund

Herr Grotefeld
Hauptstellenleiter Portfoliomanagement d. BlmA
Direktion Dortmund – Sonderaufgabe Brit. Militärflächen

Hohenzollernring 48
48145 Münster

Hohenzollernring 48
48145 Münster

Interview am Montag, den 13.08.2018 in der Zeit von 10:00 bis 12:00 Uhr

I. Rahmenvereinbarungen zwischen BlmA und Kommunen

1. Wird mit jeder Kommune eine Rahmenvereinbarung geschlossen?

Wenn ja:

- a. Existiert eine Musterrahmenvereinbarung?
- b. Welche inhaltlichen Anteile bringt die BlmA, welche Anteile die Kommune ein?

Wenn nein:

- c. Wovon ist die Schließung einer Vereinbarung abhängig?

Zu Beginn dieser Antwort ist darauf hinzuweisen, dass sobald wir Kenntnis über eine bevorstehende Rückgabe erlangt haben, wir das Gespräch mit der betroffenen Kommune suchen. Im Zuge dieser sog. Auftaktgespräche erörtern wir alsdann die grundsätzliche Vorgehensweise im jeweiligen Konversionsprozess. Im Zuge dieser ersten Gespräche kommt dann oftmals bereits die Thematik der Konversionsvereinbarung, insbesondere von Seiten der Kommunen auf. Die BlmA ist demgegenüber sehr offen und hat durchaus ein Interesse an der Schließung einer solchen Vereinbarung, wobei sie vor allem bei größeren Flächen, bei denen sich ein langwieriger und aufwendiger Entwicklungsprozess abzeichnet, sinnvoll erscheint. Die Konversionsvereinbarung an sich erscheint mittlerweile als ein Trend, der sich daraus ergeben hat, dass mit *einer* Stadt eine solche Vereinbarung ausgehandelt wurde und sich dies etwa über übergreifende Netzwerkveranstaltungen (z.B. durch den Städte- und Gemeindebunde) herumspricht und so mittlerweile eigentlich jede Kommune eine entsprechende Vereinbarung anstrebt.

Inhaltlich bildet die Konversionsvereinbarung ab, wie die bevorstehenden tiefergehenden und konkreten Verhandlungen zwischen den beteiligten Parteien erfolgen sollen. Vorrangig wird in der Vereinbarung

- die Konversionssituation (Liegenschaften etc.) beschrieben,
- die gemeinsame Aufgabe,
- die partnerschaftliche Zusammenarbeit sowie
- das gemeinsame Ziel der beteiligten Akteure formuliert.

Es gibt also auch Kommunen mit denen bereits lange verhandelt wurde und hier erst im Verlauf des Prozesses der Wunsch nach einer Vereinbarung aufkam, um den weiteren Ablauf der Verhandlungen zu strukturieren. Die Vereinbarung macht zudem Sinn für die Kommune, da sie neben den allgemeinen Zielen auch festlegen kann, welche weiteren Akteure wie in die

Entscheidungsprozesse eingebunden werden bzw. einzubinden sind. Etwa die Abstimmung der Verhandlungsergebnisse mit dem Stadtrat oder der Umgang mit der örtlichen Presse sind zu nennende Beispiele. Tiefergehende Aspekte wie die Abschlüsse von städtebaulichen Verträgen oder ähnlichem sind wiederum nicht unbedingt Teil der Konversionsvereinbarung, sondern werden im weiteren Verlauf in eigenen Verhandlungsschritten ausgearbeitet.

Eine wirkliche Mustervereinbarung existiert nicht, da schon jede Kommune für sich sehr unterschiedlich ist und so natürlich ganz unterschiedliche Ziele und Aspekte in den Vordergrund rücken. Auf der anderen Seite ist es auch der Fall, dass wir seitens der BImA eigene Ziele und Inhalte verfolgen und so auch vereinbaren möchten, die sich nicht selten natürlich von jenen der Kommunen unterscheiden. Ein Aspekt unsererseits ist beispielsweise, dass wir gerne einen eigenen Ausschuss für die Konversion bilden möchten, in dem ausschließlich Fragen zu dieser Thematik behandelt werden und in der auch nur die jeweils beteiligten Akteure sitzen. Diese Ansicht wird aber natürlich nicht direkt von jeder Kommune geteilt.

Grundsätzlich handelt es sich bei der Schließung der Vereinbarung also tatsächlich um einen Aushandlungsprozess, der kommunalspezifisch ganz unterschiedlich ist und teilweise sehr zeitnah abgeschlossen werden kann, in manchen Fällen aber auch einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt. Ausgangslage ist immer, dass die Planungshoheit natürlich auf Seiten der Kommune liegt, während die BImA wiederum daran interessiert ist, dass die Werte, die auf einer Liegenschaft liegen weitestgehend erhalten werden. Unterm Strich gilt es in den Verhandlungen über die Vereinbarung immer einen gemeinsamen Nenner zwischen ebendiesen Zielen und Vorstellungen der BImA und den Äquivalenten der Kommune zu finden.

Im Verlauf der Konversionswellen und der damit verbundenen Verhandlungen zeichnet sich über die letzten Jahre auf Seiten der Kommunen zudem eine Entwicklung ab, bei der ehemals klare Grundprinzipien im Umgang miteinander zunehmend Veränderungen unterliegen. So bedurfte es bis vor einigen Jahren etwa nicht der Einbringung der Prinzipien eines offenen und respektvollen Umgangs miteinander, weil dies als unausgesprochene Voraussetzung gelten konnte. Mittlerweile ist dies nicht mehr zwingend der Fall. Erst kürzlich ist in eine Vereinbarung für den Umgang miteinander der Passus der ‚Grundsätze einer ehrbaren Kaufmannschaft‘ eingeflossen. Damit gehen aktuellere Vereinbarungen also bereits über die eigentlichen Inhalte der Konversion hinaus, obwohl der respektvolle und ehrliche Umgang miteinander eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine beiderseitig erfolgreiche Verhandlung überhaupt darstellt.

2. Rahmenvereinbarungen dienen u.a. der Zusammenarbeit für einen erfolgreichen Konversionsprozess. Wie ist dieser Erfolg auf Seiten der BImA definiert?

Erfolg im Sinne der Konversion lässt sich zunächst dahingehend definieren, dass die militärischen Liegenschaften einer zivilen Nutzung zugeführt wurden. Hierzu zählen wir auch die Nachnutzung zur Befriedung der weiter wachsenden bundeseigenen Bedarfe oder der Nutzung der Liegenschaften zur Unterbringung von Flüchtlingen. Es stehen also nicht zwangsläufig immer wirtschaftliche Interessen im Vordergrund.

Soweit ein konkreter Bundesbedarf besteht, ist die Liegenschaft nicht entbehrlich und kann somit nicht veräußert werden; in einer Konversionsvereinbarung kann aber das gemeinsame Ziel der Einbindung der Bundesbedarfsnutzung in die planerische Konzeption der Kommune festgelegt werden.

Gleichzeitig bedeutet Erfolg auch die Herstellung einer Win-Win-Situation. Dies ist immer dann der Fall, wenn wir auf Seiten der BImA unsere Ziele und Vorgaben erfüllen konnten und die Kommune ebenfalls ein bestmögliches Konversionsergebnis für ihre Stadtentwicklung erzielt hat. Das lässt sich natürlich auch auf die Umnutzung durch einen Investor übertragen. Im Grunde handelt es sich also um die beiderseitige Erfüllung der in der Konversionsvereinbarung festgelegten Inhalte.

Sicherlich spielt hierbei auch die zeitliche Komponente eine wichtige Rolle. Die zeitnahe Umwandlung hängt allerdings in vielen Fällen vom Grad der Betroffenheit der Kommunen durch die Truppenabzüge ab. Wenn in Kommunen also direkt mehrere Liegenschaften oder auch eine sehr große Liegenschaft freigeräumt wird, dauert der Gesamtprozess natürlich entsprechend länger. Dies hängt unter anderem mit der Nachfrage nach Flächen und Nutzungen in einer Stadt, aber auch von den personellen und finanziellen Mitteln der Kommune selbst ab.

II. Kaufverhandlungen zwischen BlmA und Kommune/Investor

3. Hat/Nimmt die BlmA Einfluss auf die vorgesehene Nachnutzung der militärischen Liegenschaft?

Zunächst steht über allem natürlich immer die kommunale Planungshoheit. Dennoch versuchen wir den Gesamtprozess positiv zu begleiten in dem wir unser Know-how einbringen und uns in Teilen an den entstehenden Kosten des Planungsprozesses beteiligen. Gleichzeitig versuchen wir aber selbstverständlich unsere Interessen, also die Interessen der BlmA, in den Prozess einzubringen und mit der Kommune das jeweils maximal mögliche Planungsrecht herauszuholen. Dies kann sich beispielsweise auf die Größe der überbaubaren Flächen oder die Breite der Erschließungsstraßen beziehen. Grundsätzlich ist dies immer Bestandteil der Verhandlungen, wobei es nicht selten der Fall ist, dass diesbezüglich Änderungen auf kommunaler Seite vorgenommen wurden. Andere Beispiele stellen etwa denkmalrechtliche Fragen dar. Hier versuchen manche Kommunen die bestehenden Gebäude gestalterisch so zu erhalten, wie sie übergeben wurden. Dabei stellt sich nicht nur für uns, sondern auch für den Bürger als späteren Eigentümer die Frage, warum soll und kann ich bei Gebäuden keine Dachgaube ergänzen oder warum dürfen auf Grundstücken keine Zäune errichtet werden. Diese klassischen Fragen treten in einigen Kommunen sehr extrem auf, in anderen wiederum gar nicht. Hier wissen wir aber natürlich auch um die Vor- und Nachteile der Festsetzungen. Vorteile liegen ganz klar in dem Erhalt der denkmalwürdigen Bauten, ein prägender Nachteil ist dagegen, dass die Gesamtprozesse und Abstimmungen sehr zeitintensiv sind. Wie gesagt hängen diese Aspekte immer von der konkreten Planung der jeweiligen Kommune und den Konversionsverhandlungen ab.

Neben der Planungshoheit der Kommune beteiligt sich die BlmA im Laufe der Entwicklungen aber auch an unterschiedlichen Konzepten und Verfahren. In vielen Städten werden für Konversionsliegenschaften zum Beispiel Wettbewerbe durchgeführt bei denen die städtischen Vertreter, die Öffentlichkeit und eben auch die BlmA beteiligt sind. Auch hier versuchen wir als Jury-Mitglied natürlich unsere Ziele und Anliegen einzubringen.

Zuletzt hängt die real mögliche Ausnutzung auch von den städtischen Rahmenbedingungen, also etwa der bestehenden Nachfragesituation ab. Das bedeutet, dass es selbstredend einen Unterschied darstellt, ob die Stadt Münster eine Fläche für künftige Wohnnutzung entwickelt oder ob diese Nutzung auf einer Fläche in Coesfeld erfolgen soll.

4. Wie definiert sich das im Merkblatt zur Konversion bezeichnete ‚bestmögliche Konversionsergebnis‘ aus Sicht der BlmA?

In Ergänzung zu der obigen Antwort 2 ist der zeitliche Faktor zu betonen. Natürlich sind wir an einer zeitnahen Entwicklung bzw. einem zeitnahen Verkauf der jeweiligen Liegenschaft interessiert.

5. Wonach bemisst sich der mögliche Verhandlungsspielraum in der Kaufpreisaushandlung?

Zuallererst ist dabei zwischen dem Verkauf an Kommunen und dem Verkauf an Investoren zu unterscheiden. Den Kommunen steht das Privileg der sog. Erstzugriffsoption zu. Wenn der sehr seltene Fall eintritt, dass die Kommune kein Interesse daran hat diese Option zu ziehen, beteiligen wir uns dennoch an den Planungen. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass für die Marktfähigkeit einer Liegenschaft ein abgestimmtes Nutzungskonzept vorliegen sollte. Als-

dann bieten wir die Flächen im Bieterverfahren auf dem freien Markt an. Die potenziellen Investoren sind nunmehr dazu aufgerufen auf Grundlage eines Nutzungskonzeptes ein Kaufpreisgebot abzugeben. Auf dieser Basis verhandeln wir alsdann mit dem Investor über den tatsächlichen Kaufpreis. Im Vorlauf, also vor Durchführung des Bieterverfahrens, wird dazu anhand des gemeinsamen Nutzungskonzeptes mit der Stadt und unseren allgemeinen Wertermittlungsvorschriften errechnet, welche Erlössumme in etwa zu erwarten ist. Der anvisierte Kaufpreis (Kaufpreisvorstellung) wird jeweils öffentlich bekannt gegeben. Im Idealfall liegen die Kaufpreisgebote des freien Marktes nunmehr oberhalb des erwartbaren Erlöses.

Bei der Frage nach einem möglichen Verhandlungsspielraum ist in Bezug zur Kommune das Verkehrswertgutachten die Grundlage des Verkaufs. Dieses Gutachten stellen wir der Kommune nach seiner Fertigstellung jeweils separat vor. Gleichzeitig stellt es den Maßstab des Kaufpreises dar und eröffnet somit keine wirklichen Verhandlungsspielräume mehr. Natürlich kann die Kommune zu einzelnen Positionen argumentieren, dass etwa eine eingeflossene Mieterwartung in ihren Augen so nicht realistisch erzielbar erscheint. Dies kann innerhalb der Verhandlungen noch zu möglichen Änderungen führen. Letztendlich stellt der im Verkehrswertgutachten errechnete Kaufpreis jedoch den zentralen Wert dar. Dies ist gesetzlich über den Bundeshaushaltsvermerk und die Bundeshaushaltsordnung (BHO) so vorgegeben. Verhandlungen als solche kommen auf dieser Basis also nicht wirklich auf.

Der Gutachter für den Verkehrswert wird nach Abstimmung mit der Kommune durch die BlmA beauftragt, agiert aber natürlich unabhängig. Die von ihm benötigten Eingangsdaten zur Berechnung des abschließenden Verkehrswerts werden dagegen zu großen Teilen durch die Kommune bereitgestellt. Hier findet im Vorfeld also bereits eine enge Abstimmung zwischen der BlmA und der Kommune statt. Das führt unter anderem auch zu einer erhöhten Akzeptanz des letztendlichen Ergebnisses.

Bei Investoren erfolgt das Verfahren sehr ähnlich, da auch hier natürlich ein vorher ermittelter Preis als Grundlage dient. Der Unterschied zu dem o.a. Verfahren ist, dass der Verkehrswert einer Immobilie durch das Bieterverfahren ermittelt wird. Insofern bedarf es im Vorfeld keiner Verkehrswertermittlung; vielmehr wird durch die Gutachter der BlmA lediglich eine Erlöserwartung ermittelt, die im Exposé als Kaufpreisvorstellung veröffentlicht wird. Allerdings ist der Raum für mögliche Verhandlungen etwas größer. Voraussetzung für einen Verhandlungsspielraum ist jedoch, wenn die vorher festgelegten Erlöserwartungen/Kaufpreisvorstellungen der BlmA überschritten werden und seitens des Bieters nachvollziehbare Begründungen vorgebracht werden. Die Verhandlungen mit dem Meistbietenden über den Kaufpreis sind im Übrigen durch die Höhe der weiteren Gebote beschränkt. Vorausgesetzt, dass der Investor sich an die vorgegebenen Rahmenbedingungen des Nutzungskonzeptes hält und das Kaufpreisgebot sich nicht unterhalb der Erlöserwartung/Kaufpreisvorstellung liegt, wird der Zuschlag in dieser Konstellation anhand des Höchstgebotes vergeben.

6. Welche Gründe kann es seitens der BlmA geben, Kaufverhandlungen abubrechen?

Auch bei dieser Frage ist zunächst zwischen dem Käufer Kommune und dem Käufer Investor zu unterscheiden. Die Kommune kann natürlich auf ihre Erstzugriffsoption verzichten. Damit werden die weiteren Kaufverhandlungen mit unterschiedlichen Investoren geführt. Diesen Verzicht würden wir jedoch nicht als Abbruch im eigentlichen Sinne verstehen. Andersrum ist ein Abbruch der Verhandlungen zwischen uns und einer Kommune noch nie vorgekommen. Sicherlich sind die Verhandlungen mit einigen Gebietskörperschaften leichter als mit anderen, aber daraus ist noch nie ein Abbruch hervorgegangen. Grundsätzlich ist dieser Schritt aber auch für keine der beiden Verhandlungsparteien von Interesse.

In Bezug zu den Verhandlungen mit möglichen Investoren gestaltet sich dies wiederum anders. Dabei ist nicht allein immer der Erlös als solcher entscheidend für den Abbruch oder die Fortführung der Gespräche, sondern auch der Investor selbst bzw. seine Vorstellungen über die neue Nutzung auf der Liegenschaft. In diesen Fällen erfolgt immer auch der enge Austausch mit der Kommune, da sie am Ende des Tages mit ihrer Planungshoheit auch über die

inhaltlichen Aspekte befindet und zumeist parallel städtebauliche Verträge mit den Investoren verhandelt. Trotz aller möglichen Unwägbarkeiten in den Verhandlungen mit Investoren stellt der endgültige Abbruch auch hier eine absolute Ausnahme dar. Zuvor sprechen wir lieber intern nochmal über das Angebot und loten mögliche Spielräume aus. Andererseits kann es vorkommen, dass der Investor selbst sein Angebot zurückzieht oder die Verhandlungen des Investors mit der Stadt scheitern. Auch dann sind die Verhandlungen natürlich beendet.

7. Wie endgültig ist dieser mögliche Abbruch der Verhandlungen?

Der Abbruch bzw. vielmehr die Vertagung von Verhandlungen hängt immer vom vorgelegten Nachnutzungskonzept ab. Wenn hier ein neues und für uns positiv zu sehendes Konzept vorgelegt wird, sind wir gerne bereit die Verhandlungen wieder aufzunehmen bzw. fortzuführen. Grundsätzlich besteht in diesem Punkt immer ein beiderseitiges Interesse sich zu einigen um die Fläche am Ende nicht brachfallen zu lassen. Wir befinden uns hier also in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander. Im negativen Extremfall müsste dagegen ein Zaun um das Areal gezogen und solange liegengelassen werden, bis sich aus unterschiedlichen Gründen neue Entwicklungen ergeben.

Ferner unterliegen wir auf Seiten der BlmA streng genommen der Soll-Vorgabe, dass innerhalb von zwei Jahren nach Vorstellung des Verkehrswertgutachtens der Kaufvertrag notariell beurkundet sein soll. Auf diese Vorgabe weisen wir natürlich hin, legen sie jedoch nicht sehr streng aus, um den erfolgreichen Verlauf von Verhandlungen dahingehend nicht zu gefährden. Auch weil die Kommune am Ende des Tages die Planungshoheit innehat und die mögliche Fortentwicklung ihres Konzeptes Zeit in Anspruch nimmt. Andere Gründe für ein Aussetzen der genannten Frist kann sein, dass wie im Falle der Stadt Soest, zur gleichen Zeit viele Fläche freiwerden und hier aus Gründen der finanziellen und personellen Situation chronologisch eine Liegenschaft nach der anderen entwickelt werden soll. Dies führt natürlich zu einem nachvollziehbaren aber langwierigen Gesamtprozess.

8. Die BlmA beteiligt sich u.a. finanziell an kommunalen Voruntersuchungen der Liegenschaft, wenn die Voraussetzung des wirtschaftlichen Ergebnisses gegeben ist. Wie genau ist dieses ‚wirtschaftliche Ergebnis‘ aus Sicht der BlmA definiert?

Die Wirtschaftlichkeit als solche wird zunächst über eine interne Wirtschaftlichkeitsberechnung zur potenziellen Wertschöpfung vorgenommen. Die Berechnungsgrundlagen bilden dabei Schätzzahlen. Wenn die überschlägige Berechnung zu einem positiven Ergebnis zugunsten unserer Beteiligung an unterschiedlichen Maßnahmen kommt, führen wir diese auch aus.

Die Beteiligung selbst unterstützt zum einen die Beschleunigung des Gesamtverfahrens und zeigt zum anderen natürlich der Kommune gegenüber, dass wir uns gerne in die Entwicklung der Fläche miteinbringen. Auf diesem Wege fördern wir somit die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen BlmA und Kommune. Zudem unterstützt sie nach außen hin ein positiveres Bild der BlmA, die in der Öffentlichkeit fälschlicherweise oft negativ im Sinne einer ertragsmaximierenden Institution wahrgenommen wird.

9. Wo liegen die Unterschiede in den Kaufverhandlungen mit der Kommune und (potenziellen) Investoren?

Ergänzend zu den bereits gemachten Ausführungen kann festgehalten werden, dass ein Bieterverfahren mitunter sehr schnell vonstattengehen kann. Dies hängt damit zusammen, dass Investoren natürlich mehr Freiheiten in ihren Entscheidungsprozessen genießen als dies bei Kommunen mit ihren Entscheidungsstrukturen der Fall ist.

Im Falle einer dringlichen Bedarfssituation, z.B. Schulbau, Unterbringung von Asylbegehrenden, kann eine Kommune aber ebenfalls zu einer vergleichsweise schnellen Kaufentscheidung gelangen. Der ansonsten vorherrschende Zeitaufwand, der als größter Unterschied zwischen Kommune und Investor zu sehen ist, basiert in der Vergabe und Erarbeitung von vorgeschalteten Konzepten. Weitere Punkte sind in der notwendigen mehrfachen Ämterbeteiligung sowie im Prozess der politischen Willensbildung und der Frage nach der Verfügbarkeit kommunaler

Haushaltsmittel zu sehen. Das Bieterverfahren ist dabei nicht mit einem Vergabeverfahren gem. VOB oder VOL vergleichbar. Es handelt sich um eine unverbindliche Aufforderung zur Abgabe von Angeboten.

III. Liegenschaftstypen

10. Wo liegen aus Sicht der BlmA die wesentlichen Unterschiede zwischen Liegenschaften der Bundeswehr und Liegenschaften der ausländischen Streitkräfte?

Berührungspunkte zwischen BlmA und den Streitkräften bestehen insbesondere in der Betriebsverwaltung (ausländische Streitkräfte bzw. Vermieterfunktion (BW)). Die Sparten Verkauf und Portfoliomanagement haben ihrerseits jedoch kaum Berührungspunkte mit der Bundeswehr und den ausländischen Streitkräften. Es könnte angeführt werden, dass Unterschiede in den Zuständen der hinterlassenen Gebäude zu sehen sind, aber grundsätzlich existieren aus unserer Sicht keine Unterschiede zwischen den beiden Liegenschaftstypen.

11. Worin bestehen die Ursachen für nicht oder schwer vermarktbare Liegenschaften?

Die Lage einer Liegenschaft ist ein, wenn nicht das entscheidende, Kriterium. Hinzu kommt zudem die Größe einer Liegenschaft. Sehr große Areale sind natürlich schwieriger zu vermarkten bzw. einer zivilen Nutzung zuzuführen, als kleinere Flächen. Ferner besteht die Abhängigkeit in den Überlegungen der Kommune zu einer Nachnutzung sowie natürlich den finanziellen und personellen Mitteln der Kommune.

Daran anschließend stellen sich vielleicht Fragen, ob die Flächen über eine entsprechende Aufwertung für den ökologischen Ausgleich von anderen Baumaßnahmen dienen können oder sich als Flächen für regenerative Energien eignen. Weitere Restriktionen sind hierbei aber auch die Belastung mit Kampfmittelresten und Altlasten. Je nach Vorkommen könnten diese eine sensible Nachnutzung wie z.B. eine Wohn- oder Spielplatznutzung deutlich erschweren, wobei zu betonen ist, dass heutzutage eigentlich keine erheblichen Belastungen auf den Flächen in NRW vorliegen. Zwar gibt es natürlich Flächen wie Truppenübungsplätze, die aufgrund der besonderen militärischen Historie belastet sind. Überwiegend sind die ehem. militärisch genutzten Liegenschaften, wie z.B. Kasernenanlagen oder Wohnliegenschaften, insbesondere in innerstädtischen Lagen jedoch nicht erheblich belastet.

IV. Der Akteur BlmA

12. Wie erfolgt der Austausch innerhalb der BlmA?

Zunächst ist zwischen den Bundeswehr- und den britischen Flächen zu unterscheiden. Bei letztgenannten Arealen liegt die Federführung bei Herrn Grotefeld, der dann auch als Verhandlungsleiter auftritt. Die zuständigen Abteilungsleiter der Verkaufsteams, die weiterhin für den Verkauf der Liegenschaften zuständig sind, nehmen zudem regelmäßig an den Gesprächen mit den Kommunen teil. So wird zwischen den beiden Hauptstellen der ständige Informationsfluss und der interne Abstimmungsprozess optimiert. Bei den BW-Liegenschaften liegt der gesamte Konversionsprozess im Zuständigkeitsbereich der Hauptstelle Verkauf. Die Gespräche werden durch die Hauptstelle Verkauf geführt, und zwar in der Regel durch den Abteilungsleiter des zuständigen Teams, ggf. unter Beteiligung des Hauptstellenleiters. Die einzelnen Personen nehmen hier zwar ihre Aufgaben und Rollen wahr, treten in Terminen jedoch auch mit mehreren Mitarbeitern auf, um so das Mehraugenprinzip zu wahren. Gleichzeitig wird so die interne Kommunikationsfähigkeit zwischen den Hauptstellen sichergestellt und verhindert, dass wichtige Informationen allein anhand von Vermerken weitergeleitet werden.

In Ergänzung dazu kommt bei jeder einzelnen Liegenschaft regelmäßig eine Projektgruppe, bestehend aus allen Hauptstellenleitern zusammen, um die Erhebung und Weitergabe der wichtigsten Informationen weiterzugeben. Die weitere Aufgabe der Projektarbeitsgruppe ist es, die Konversionsliegenschaften auf Wertschöpfungspotentiale zu prüfen und ggf. umzusetzen. Sofern eine Wertschöpfungsmaßnahme beschlossen wird, wird gleichzeitig ein Projektverantwortlicher bestimmt.

13. Wer führt die Verhandlungen mit der Kommune / dem Investor?

Diese Zuständigkeit ist fallabhängig zu bestimmen. In der Regel gilt das Muster, dass die Verkaufsstelle federführend für den Bereich Verkauf ist, in Fragen der Entwicklung wiederum das Portfoliomanagement als maßgebender Akteur auftritt. Grundsätzlich treten die einzelnen Akteure jedoch als Team auf, um die interne Abstimmung immer gewährleisten zu können.

14. Welcher freie Ermessensspielraum steht ihm in den Verhandlungen zur Verfügung?

Die verhandelnde Person agiert in den Verhandlungen immer im Rahmen der BlmA-eigenen Weisungen und Richtlinien. Unter diesen Prämissen kann sie im Rahmen ihrer fachlichen Kenntnisse und ihres Ermessens Entscheidungen treffen. Zudem besteht natürlich jederzeit die Möglichkeit wichtige Punkte in einer internen Abstimmung zu klären und weitergehend in die Verhandlungen einzubringen.

Bezogen auf tatsächliche monetäre Werte ist die Person der Hauptstellenleitung dazu befugt, Entscheidungen bis zu einer Wertgrenze von fünf Millionen Euro selbst zu treffen. Grundlage hierfür ist unter anderem § 64 Abs. 2 BHO sowie die Anlage B der dazugehörigen Verwaltungsvorschrift. Ansonsten sind die Personen frei in ihren Verhandlungen und können Verträge vorbehaltlich der Zustimmung der höheren Ebene beurkunden. Die Verhandlungen und der Verkauf einer Liegenschaft erfolgen ergebnisverantwortlich durch die zuständige Hauptstelle Verkauf, ggf. aber unter Einbindung der Zentrale/Sparte Verkauf. Bei Verkäufen von besonderer Bedeutung und/oder einem erheblichen Wert (ab 5 Mio. EUR) ist die Genehmigung der parlamentarischen Gremien einzuholen. Dieser Vorbehalt gilt aber immer auch für die Kommunen, die die Zustimmung ihres Rates benötigen.

15. Wie verläuft der Entscheidungsprozess innerhalb der BlmA?

Im Bereich der Entwicklung werden Entscheidungen innerhalb der genannten Projektgruppe vorbereitet und getroffen. Ansonsten erfolgt in wichtigen Punkten immer eine Abstimmung mit den Vorgesetzten und/oder der Zentrale. Dies ist aber keine BlmA-spezifische Vorgehensweise, sondern ist vom Ablauf und den Entscheidungshierarchien sicherlich wie in anderen Behörden oder Institutionen auch.

Im Zuge der Vorgehensweise kommt zudem der Beachtung von Weisungen, Richtlinien und Gesetzesgrundlagen eine wichtige Rolle zu.

Eine Besonderheit entsteht immer dann, wenn es sich in einigen Fällen um Abweichungen vom ‚Normalverfahren‘ handelt. Gerade in diesen Situationen ist die Abstimmung mit der Zentrale besonders wichtig, um ein bundesweit einheitliches Vorgehen abzustimmen. Das oberste Ziel dieser Einheitlichkeit liegt darin als gesamtheitlicher Akteur aufzutreten und nicht in unterschiedlichen Ländern ganz unterschiedlich zu agieren. Eine solche Unterscheidung würde sich zum Beispiel auf den Netzwerkveranstaltungen der Städte und Gemeinden herumsprechen und uns als Akteur in einem weniger guten Licht dastehen lassen.

16. Wer trifft letztlich die Entscheidungen auf Seiten der BlmA?

Diese Frage wurde bereits zuvor beantwortet. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bis zum Kaufpreis von fünf Millionen Euro Entscheidungen durch die Person des Hauptstellenleiters getroffen werden können. Ansonsten regelt sich die Zuständigkeit im Rahmen der Weisungen, Richtlinien und Gesetze.

Experteninterview im Rahmen der Dissertation zum Thema

Konversion militärischer Liegenschaften als Chance der Stadtentwicklung

-
Eine akteurbezogene Untersuchung am Beispiel
nordrhein-westfälischer Mittelstädte

Interviewpartner:

Herr Franz Meiers
NRW.URBAN Service GmbH
Geschäftsführung (Sprecher)
Karl-Harr-Str. 5 – 44263 Dortmund

Interview am Mittwoch, den 06.09.2017 in der Zeit von 13:00 bis 13:40 Uhr

I. NRW.URBAN im Konversionsprozess

1. Was verstehen Sie unter dem Begriff der Konversion?

Im dem hiesigen Zusammenhang befasst sich Konversion explizit mit der Wiedernutzbarmachung von militärischen Liegenschaften. Wir verstehen die Umwandlung dabei nicht allein auf das endgültige Ergebnis bezogen, sondern begreifen Konversion primär als Prozess auf dem Weg zu diesem Ergebnis. Start des Gesamtprozesses Konversion stellt dabei immer der Zeitpunkt dar, an dem bekannt wird, dass die Truppen den Standort verlassen werden bzw. der Standort aufgegeben wird.

2. Aus welchem Anlass heraus stammt der Auftrag des Landes NRW, die Kommunen im Konversionsprozess zu unterstützen?

Anlass war die Bekanntgabe der Aufgabe der britischen Militärstandorte in Nordrhein-Westfalen in 2010 sowie im Weiteren das Stationierungskonzept der Bundeswehr aus 2011. Vor diesem Hintergrund wurden in verschiedenen Zusammenkünften und Konferenzen zwischen dem Städtebauministerium, betroffenen Kommunen und NRW.URBAN die Möglichkeiten einer Unterstützung der Kommunen durch NRW.URBAN entwickelt und auf den Weg gebracht.

3. Wie gestaltet sich dieser Auftrag konkret? Ist dieser einsehbar?

NRW.URBAN agiert als Dienstleister im Sinne eines Unterstützers für die Städte und Gemeinden im Auftrag des Landes. Von dieser Situation ausgehend, unterstützt NRW.URBAN die jeweiligen Kommunen in der Konversion über vier Bausteine, die je nach Ausgangslage der Kommune einzeln oder auch in Gänze in Anspruch genommen werden können. Bei den Bausteinen handelt es sich um die folgenden:

- Vorbereitung und Moderation von Werkstätten zur erstmaligen Zielfindung der Nachnutzung
- eine erste grobschematische Bestandsbewertung als Ersteinschätzung. Die Bewertung fungiert auf einem Level noch unter einer Machbarkeitsstudie und schätzt zunächst anhand eines Ampelsystems unterschiedliche Nutzungsoptionen ein
- Herleitung und Erstellung eines Grobkonzeptes als sog. Erstkonzept
- Unterstützung bei der Prozesssteuerung u.a. durch Hilfeleistungen bei Kommunikations- und Moderationsaufgaben

Bei jedem der Bausteine legt die Kommune die maßgebenden Handlungsleitlinien fest. NRW.URBAN agiert im Sinne eines konsensorientierten Moderators, der neben den kommunalen Interessen auch die Interessen von Eigentümern und umliegender Region einbringt.

4. Ist die Zusammenarbeit von NRW.URBAN und Kommune optional?

Die Zusammenarbeit zwischen einer Kommune und NRW.URBAN erfolgt immer optional ausgehend von der Kommune. Durch NRW.URBAN erfolgt dabei keine aktive Anwerbung. Viele

Kommunen entschließen sich etwa im Zuge der genannten Zusammenkünfte und Konferenzen dazu, das Know-how von NRW.URBAN in Anspruch zu nehmen.

NRW.URBAN ist ein überparteilicher Moderator auf dem Weg zur Erarbeitung einer Entwicklungsperspektive für eine spezifische Liegenschaft. Die Hoheit der Entscheidungen, in welche Richtungen diese Beratungen und Moderationen gehen sollen, liegt immer in Händen der Kommune als Inhaberin der Planungshoheit.

5. Zu welchem Zeitpunkt steigt NRW.URBAN in den jeweiligen Konversionsprozess ein und zu welchem Zeitpunkt zieht sich NRW.URBAN wieder zurück?

Der Zeitpunkt des konkreten Einstiegs richtet sich nach dem Willen der Kommune. Erst bei der konkreten Anfrage bzw. Beauftragung werden wir aktiv in den Prozess einbezogen. Der Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Konversionsprozess ist dagegen nicht immer klar bestimmbar. In der Regel erfolgt dieser mit der Erstellung eines Abschlussberichts. Allerdings kommt es nicht selten vor, dass Anfragen zu weitergehenden Beratungen in speziellen Themenkomplexen auch nach dem Bericht aufkommen und natürlich bearbeitet werden.

6. Wie gestaltet sich die ‚Begleitung‘ und ‚Umsetzung‘ der Konversionsprozesse im Konkreten?

Die Begleitung erfolgt insbesondere über die Hilfestellung durch bereits erlangtes Know-how unsererseits. Gleichzeitig sehen wir die kommunale Selbstverwaltung als sehr hohes Gut an, wodurch immer auch ein hoher und wichtiger Grad an Neutralität für uns hergestellt wird.

Aus unserer Sicht ist es zudem wichtig den regionalen Ansatz im Blickfeld zu haben, da freiwerdende Liegenschaften sehr oft in einer Größenordnung vorliegen, die durch ihre Nachnutzung Auswirkungen über die eigenen Stadtgrenzen hinaus mit sich ziehen.

Nicht zuletzt helfen wir den Kommunen dabei im Rahmen von ersten Nutzungsvorstellungen städtebauliche Kalkulationen zu erstellen, um zumindest überschlägig erste Ansatzpunkte abzuleiten. Die dabei zugrunde liegende Herangehensweise ist mittlerweile auch bei der BImA anerkannt.

II. NRW.URBAN als interner Akteur

Im Konversionsprozess agieren unterschiedlichste Akteure mit jeweils unterschiedlichen Interessen und Zielen:

7. Wo steht NRW.URBAN vor diesem Hintergrund? Obliegen NRW.URBAN selbst konkrete Zielstellungen und Erwartungen an die jeweilige Konversion?

Wie bereits erwähnt agiert NRW.URBAN insbesondere als Schnittstellenakteur zwischen dem Land und der Kommune. Da es sich hierbei primär um eine neutrale Aufgabe der Moderation handelt, entwickeln wir innerhalb des Prozesses keine eigenwirtschaftlichen Interessen.

Erwartungen bilden sich unsererseits insoweit, als dass auch wir natürlich daran interessiert sind, der Kommune innerhalb des Konversionsprozesses zu helfen und sie auf dem Weg zu einer Nachnutzung zu unterstützen.

8. Welchen Einfluss bzw. welches Gewicht hat der Akteur NRW.URBAN im Gesamtprozess und im Zusammenspiel mit den übrigen Akteuren?

Ein gewisses Gewicht kommt NRW.URBAN natürlich dadurch zu, als dass wir über entsprechende Erfahrungswerte verfügen. Allerdings stellt dies natürlich kein Gewicht im Sinne einer aktiven, interessenbezogenen Beteiligung bei der Suche nach Nachnutzungsoptionen dar. Dies ergibt sich bereits aus dem Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung und aus der Rolle des überparteilichen Moderators.

III. NRW.URBAN als externer Akteur

9. Wie stellt sich die Moderatorenrolle im Konkreten dar? Ist NRW.URBAN hier neutral oder im Sinne des jeweiligen Auftraggebers parteiisch?

Natürlich ergeht die ursprüngliche Anfrage zur Hilfestellung durch die betroffene Kommune. Dieser wird durch die Selbstverwaltung bereits ein höheres Gewicht zu teil. Dieses kommt

jedoch vornehmlich bei der Treffung von konkreten Entscheidungen zum Tragen. NRW.URBAN ist bei seiner Arbeit selbstverständlich neutral und in diesem Sinne auch überparteilich an einer Lösung interessiert.

10. Wie erfolgt der Austausch mit den beteiligten Akteuren?

Der Austausch mit allen Akteuren erfolgt immer in großer Runde im Rahmen von Workshops o.ä. Allerdings ist diesen großen Runden immer eine kleinteilige Vorbereitung vorgeschaltet. So berufen wir etwa unterschiedliche thematische Arbeitsgruppen mit Vertretern der jeweiligen Arbeitsebenen und entsprechenden Fachexperten ein, um eine fundierte fachliche Grundarbeit sicherzustellen. Die Ergebnisse dieser Lenkungs- und Vorbereitungsgruppen werden dann in der großen Gruppen unter der Moderation von NRW.URBAN präsentiert und weitergehend diskutiert.

11. Nach welchen Kriterien werden unterschiedliche Interessen der beteiligten Akteure gewichtet und im weiteren Prozess berücksichtigt?

Die Gewichtung von einzelnen Belangen erfolgt anhand konkreter Standards und insbesondere anhand des Willens der Kommune. Dabei werden unsererseits natürlich keine bestehenden Mehrheiten unterwandert. Vielmehr versuchen wir, die Entscheidungen unter den Voraussetzungen des gesetzlichen Rahmens, etwa in Bezug auf die Landes- und Regionalplanung, zu fügen.

Akteure sind grundsätzlich wie sie sind. Unsere Aufgabe sehen wir als aktive Moderatoren darin, die unterschiedlichen Interessen aufeinander zuzuführen und mögliche Handlungsspielräume auszuloten, um eine größtmögliche Balance herzustellen.

Experteninterview im Rahmen der Dissertation zum Thema

Konversion militärischer Liegenschaften als Chance der Stadtentwicklung

-
Eine akteurbezogene Untersuchung am Beispiel
nordrhein-westfälischer Mittelstädte

Interviewpartner:

Herr Ludger Schmitz
Stadt Coesfeld
Fachbereichsleiter Planung, Bauordnung, Verkehr
Markt 8 - 48653 Coesfeld

Interview von Montag, den 26.09.2016 in der Zeit von 11:20 bis 12:15 Uhr

I. Der Konversionsprozess

1. Was verstehen Sie unter dem Stichwort ‚Konversion‘?

Grundsätzlich handelt es sich hierbei um die Umnutzung bereits genutzter Flächen, wobei etwa auch alte Industrieflächen einer Konversion unterzogen werden können. Im Kern der Sache bezeichnet Konversion jedoch vor allem die Schaffung und Etablierung einer neuen Nutzung auf einer ehemals militärisch genutzten Fläche.

2. Welche Erwartungen und Zielvorstellungen werden an den Prozess gestellt?

Hier war insbesondere die Stadt derjenige Akteur, der maßgeblich an der Entwicklung der Fläche interessiert war, um ein durch einen Zaun abgeschottetes, nicht genutztes Gelände zu verhindern und um eine für Coesfeld gewinnbringende und attraktive Nachnutzung zu finden. Auch bestand zunächst die Sorge, welche konkreten Auswirkungen der Abzug der Truppen mit sich ziehen würde.

Die realen Erwartungen und Zielvorstellungen wurden dann innerhalb von Entwicklungsszenarien durchexerziert, um auf diesem Wege eine möglichst städtebaulich sinnvolle Nachnutzung zu finden.

3. Wie und durch wen werden die Ziele der Konversion in Coesfeld definiert?

Durch eine Szenarienentwicklung im Rahmen einer Machbarkeitsstudie wurde 2008 ein Gutachten über die unterschiedlichen Nutzungsoptionen durch Drees & Sommer Infra Consult und Entwicklungsmanagement GmbH erstellt. Die Stadt Coesfeld hat mit Beginn der konkreten Diskussion 2007 sein grundsätzliches Ziel formuliert, falls umsetzbar, dort gewerbliche Bauflächen zu entwickeln statt auf stadtrandnahe Erweiterungsflächen laut gültigem Gebietsentwicklungsplan Münsterland zurückzugreifen zu müssen. Ergebnis der „Potenzialanalyse Freiherr-vom-Stein-Kaserne Coesfeld“ war die Zielsetzung das Konversionsgelände zu einem Industriepark zu entwickeln. Diese Zielvorstellung wurde mit der Bezirksregierung und der BImA als Eigentümerin der Fläche abgestimmt. Gleichzeitig mündeten die Abstimmungsgespräche in der Erstellung eines Wertgutachtens auf Basis der anvisierten Nachnutzung.

4. Wann ist die Konversion erfolgreich?

a. Was sind die maßgebenden Beurteilungsfaktoren?

Stadtbaurat Backes hob hierzu im Vorfeld zwei wesentliche Faktoren der eigentlichen Umnutzung hervor: die Einbeziehung von Drees & Sommer (Stuttgart) für die Potenzialanalyse – ein sehr professionell und international agierendes Unternehmen, das Märkte kennt und Nachnutzungspotenziale sehr realistisch einschätzen kann. Mit dem Vermessungs- und Immobilienbewertungsbüro Dress & Hoersch aus Münster hat weiter ein Büro seine jahrelange Erfahrung aus der Wertermittlung eingebracht.

Grundsätzlich wurde dem obersten Ziel der Stadt Coesfeld gefolgt, die Fläche als Industriepark zu entwickeln. Das ist abschließend auch sehr gut gelungen. Es gab keine ernstzunehmenden Konkurrenznutzungen bzw. die Fläche wurde nicht an einen Investor veräußert, dessen Ziele mit der Stadtentwicklung Coesfelds nicht oder schwerlich vereinbar waren. Die Nullvariante, alles ohne Nachnutzung liegen zu lassen, wurde trotz der anfallenden Sicherungsmaßnahmen bei der BlmA nicht in Betracht bezogen.

Aufgrund des Wertgutachtens war es für die Stadt wichtig, beim Erwerb der Fläche nicht über einen gewissen Kaufpreis hinauszugehen, da für die Nutzung des Areals weitere kostenintensive Maßnahmen, wie die Erschließung oder der Abbruch nicht benötigter Gebäude ebenfalls den Einsatz finanzieller Mittel erforderlich machen würden.

Des Weiteren wurde die als ‚Grüne Mitte‘ bezeichnete ökologisch hochwertige Fläche, die aber auch aufgrund des fehlenden tragbaren Baugrunds für ein Industriegebiet nicht nutzbar war, im Wertgutachten richtigerweise nicht als Bauland angesetzt. Mit den Vertretern der naturfachlichen Belange wurde einvernehmlich ein tragbares Konzept gefunden (Entwicklung 10 ha Heidellandschaft mit Erhalt von 2 ehem. Unterkunftshäusern für Artenschutzmaßnahmen). Und: Ohne die in Aussicht gestellte Förderung und dann auch gewährte Förderung im Rahmen der Programms Stadtumbau-West wäre eine Konversion durch die Stadt 2008/09 nicht zu stemmen gewesen.

Der weitere maßliche Beurteilungsfaktor für eine erfolgreiche Umsetzung des Konversionsprojekts war, dass der Kaufpreis im Verbund mit möglichst verlässlichen Erkenntnissen zu Nachfolgekosten einen bestimmten Wert nicht überschreiten durfte. Für die Kommune blieb ein hohes Risiko, welche im Rahmen des Umbaus unvorhersehbaren Kosten auf sie zukommen, die trotz der Gutachten zur Bausubstanz, zum Boden hinsichtlich Tragfähigkeit, Altlasten etc. oder zum Zustand der Infrastruktur anfallen könnten. Diese Unwägbarkeit steht im klaren Widerspruch gegenüber einem neuem Gewerbegebiet auf der grünen Wiese, wo Kosten sehr viel genauer kalkulierbar sind.

Während der Umbauphase konnte die Umnutzung der Fläche innerhalb dieses Kostenrahmens erfolgen, sodass der anvisierte Industriepark nicht zur Kostenfalle wurde. Dadurch hat das Konversionsprojekt im Nachhinein keinen Imageschaden erlitten.

Abschließend zählt zu den wesentlichen Beurteilungsfaktoren die z.Zt. gut laufende Vermarktung. Zwar ist bisher die ganz große Neuansiedlung ausgeblieben, die Vermarktung aber von Anfang an schneller als erwartet erfolgt.

b. Wie ist das Ergebnis messbar?

Das Ergebnis ist da messbar, wo den Kosten des Konversionsprojekts die Kosten einer Neuansiedlung eines Industrie- und Gewerbegebietes gegenüber gestellt werden können. Es muss aber berücksichtigt werden, dass die Rahmenbedingungen im „Industriepark Nordwestfalen“ hinsichtlich der sehr viel höheren möglichen Emissionen besser sind und wie schon zuvor benannt, die Vermarktungsanteile schneller als geplant erreicht wurden.

5. Welche spezifischen Herausforderungen gehen mit der Konversion der Liegenschaft Freiherr-vom-Stein-Kaserne einher?

Die Kaserne war während ihrer militärischen Nutzung teilweise autark (eigene Kläranlage, Gas Hochdruckleitung). Die Herausforderung lag also zunächst in der Anbindung der Fläche an das städtische System der technischen Infrastruktur von Abwasserentsorgung, Gasversorgung, Anbindung ans Breitbandnetz etc. (z.B. für die Abwasserbeseitigung ist eine Druckrohrleitung verlegt worden, bei der Ansiedlung eines Betriebs mit hohem Abwasserbedarf muss dieser ggf. angepasst werden).

Die „Grüne Mitte“ hat sich im Laufe der Zeit innerhalb des Schutzes der militärischen Anlage zu einer ökologisch sehr hochwertigen Fläche entwickelt. Im Zuge der Überplanung galt es

den Artenschutz in Bezug auf die vorhandenen Arten der Schwalben, Fledermäuse und Gartenrotschwänze einzubinden. Dies ist wiederum durch diverse artenspezifische Maßnahmen gelungen.

Zur tatsächlichen Nutzung als Industriepark bedarf es einer Geländemodellierung im Südwesten die noch einige Jahre in Anspruch nimmt.

Im Bereich der ehemaligen Schießanlage, wo z.Zt. eine Abgrabung stattfindet, um das Geländeniveau auf einheitlich 75 m üNN zu bekommen sind erst vor zwei Jahren Artenschutzbelange in den Baulichkeiten der Schießfänge aufgetreten, die eine Zeitverzögerung und hohe Kosten verursachen.

Auch ist als Abschottung gegenüber der angrenzenden Nutzung einer Schießsportanlage die Errichtung eines hohen Lärmschutzwalls erforderlich.

6. Welches Verwertungsmodell wurde bei der Liegenschaft Freiherr-vom-Stein-Kaserne gewählt und warum?

Die Verhandlungen vollzogen sich allein zwischen der Stadt Coesfeld und der BImA. Coesfeld verfügt seit 1998 über eine Stadtentwicklungsgesellschaft mbH (SEG). Die SEG erwarb 2010 mit Beschluss des Rates der Stadt Coesfeld die Liegenschaft. Die SEG hat die Entwicklung, die Erschließung und die Vermarktung durchgeführt. Ende 2018 geht der Industriepark zurück an die Kommune. Die Stadt selbst war jedoch zu jederzeit die entwicklungsleitende Stelle.

Einzigste Ausnahme bildet dabei eine örtliche Fahrzeugbaufirma die nach Bekanntgabe der Entscheidung zugunsten des Industrieparks bestehende Großgaragen direkt von der BImA erwarb. Dieser Teilflächenkauf erfolgte jedoch immer in enger Ab- und Zustimmung mit der Kommune. So ist zur Sicherung der Erschließung etwa ein städtebaulicher Vertrag geschlossen worden.

7. Welche städtebaurechtlichen Instrumente finden im Prozess Anwendung?

Zum Einsatz kamen allein Instrumente des Bauplanungsrechts. Zunächst bedurfte es eines Zielabweichungsverfahrens zur Änderung des Gebietsentwicklungsplans in diesem Bereich. Im Anschluss daran wurde der kommunale Flächennutzungsplan geändert sowie die Bebauungspläne 120 1-4 „Gewerbepark Flamschen“ als Satzung beschlossen. Anfangs war angestrebt, den Konversionsprozess über das Sanierungsrecht des BauGB zu steuern. Der Einleitungsbeschluss vorbereitender Untersuchungen wurde aber wieder aufgehoben, nach dem mit dem Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr eine Förderung im Programm Stadtumbau West abgestimmt wurde.

II. Die auftretenden Akteure im Konversionsprozess

8. Welche Akteure treten im Konversionsprozess zur Freiherr-vom-Stein-Kaserne auf?

Im Anschluss an die durch das Gutachten getroffene Entscheidung zugunsten des Industrieparks traten allein die Vertreter von Stadt und BImA auf. Zur besseren Koordination einzelner Fragestellungen, wie der Umsetzung der Erschließung, der Einbindung der natur- und artenschutzrechtlichen Belange oder zur Baureifmachung des Areals, wurde stadtintern eine entsprechende Arbeitsgruppe gebildet, die in regelmäßigen Abständen tagte. Die politische Seite war nach der Entscheidung auf der Seite der Verwaltung. Die Öffentlichkeit war ebenso, wenn auch stillschweigender, Befürworter der Planungen.

9. Wurde für die erfolgreiche Gestaltung der Herausforderung Konversion bspw. eigens eine Entwicklungsgesellschaft oder Steuerungsgruppe ins Leben gerufen?

Zur Entwicklung der Liegenschaft wurde die Stadtentwicklungsgesellschaft mit ins Boot geholt und die bereits benannte stadtinterne Arbeitsgruppe Kaserne gegründet. Da die SEG bereits vorher existierte wurde sie nicht speziell für die Konversion gegründet.

Im weiteren Verlauf des Prozesses wurde zudem ein Vermarktungskonzept vergeben, in dessen Rahmen der Name „Industriepark Nordwestfalen“ (IPNW) entwickelt wurde, um die Lie-

genschaft unter einem außenwirksamen Titel besser vermarkten zu können. Eine eigens eingestellte Mitarbeiterin in der SEG hat die Vermarktung und den Verkauf der Gewerbestandteile übernommen.

10. Welchen Stellenwert würden Sie den einzelnen Akteuren im Gesamtprozess beimessen?

Auf kommunaler Seite war insbesondere Herr Backes als I. Beigeordneter und Geschäftsführer der SEG ein stetiger Antreiber des Prozesses. Dieser Entwicklungsdrang sowie die Tatsache, dass keine Einflüsse bestanden, die die Entwicklung und das Bauleitplanverfahren verzögert haben, führten zu einer sehr zeitnahen Umsetzung des Konversionsprozesses. Alle förderfähigen Maßnahmen müssen Ende 2016 abgeschlossen sein, was auch einen indirekten Abschlusspunkt der Konversionsmaßnahme setzt.

11. Wo / Wann / Inwiefern gibt es Berührungspunkte mit der örtlichen Politik?

Die Politik ist dem Vorgehen der Verwaltung in allen Teilen zustimmend gefolgt (der Grundsatzbeschluss 021/2009 wurde parteiübergreifend bei nur einer Enthaltung gefasst). Wie bereits zuvor genannt, waren insbesondere der kalkulierte zeitliche Rahmen der Umnutzung und der Kaufpreis maßgebliche Parameter für eine Zustimmung zum Konversionsprojekt.

12. Gab es im bisherigen Verlauf des Prozesses einen Wechsel der regierenden Partei?

a. Wenn ja, welchen Einfluss hatte dieser Wechsel auf die Ziele der Konversion?

Im Verlauf des Konversionsprozesses kam es nicht zu einem Wechsel der regierenden Partei, sodass auch am Ziel des Industrieparks keine Änderungen vorgenommen wurden.

13. Kam es bisher zu Konflikten mit der örtlichen Politik?

a. Wenn ja, wie wurden diese gelöst?

Wie bereits zuvor erörtert, folgte die Politik dem Vorgehen der Verwaltung, sodass es zu keinem Konflikt in den örtlichen politischen Gremien kam.

14. Wie wurden bisherige Dissense innerhalb der Behörde (Steuerungsgruppe/Projektgesellschaft) gelöst?

Tatsächlich gab es im Prozess keine wirklichen Dissense, beginnend innerhalb der städtischen Verwaltung. Dass es zu keinem Dissens in der Zusammenarbeit mit den Vertretern der Unteren Landschaftsbehörde und den anerkannten Vertretern der Naturschutzverbände kam, lag sicherlich daran, dass die Entwicklung einer ‚Grünen Mitte‘ und die Artenschutzbelange nie zur Disposition standen, sondern immer auf bestmögliche Art und Weise versucht wurde, die hohe ökologische Qualität zu bewahren bzw. positiv und sogar imagebildend in das neue Industrieparkkonzept zu integrieren. Im Falle einer möglichen baulichen Überplanung des Bereichs wären sicher Dissense entstanden (Artenschutz sogar als mögliches K.O.-Kriterium für eine Entwicklung). Ob das ganze Konversionsprojekt daran gescheitert wäre, ist schwer zu sagen.

Weiterhin wurde die Konversion in großen Teilen durch das Städtebauförderungsprogramm des Stadtumbaus begünstigt. Aufgrund dieser Zuschüsse blieben die finanziellen Anstrengungen der Kommune innerhalb eines verträglichen Rahmens ohne einen Dissens zur Thematik der Finanzierung hervorzurufen.

15. Wie und an welchen Stellen wurde die Öffentlichkeit in den Prozess eingebunden?

Zu Beginn des Konversionsprozesses gab es 2004, unmittelbar mit dem Bekanntwerden der Schließung des Bundeswehrstandortes, eine Öffentlichkeitsveranstaltung mit Besichtigung des Geländes und mit allgemeinen Informationen, wie der Abzug der Bundeswehr bis 2009 erfolgt und wie die Nachnutzung strukturiert werden soll. Aufgrund der durch das Gutachten gestützten Entwicklung zu einem Industriepark wurde auf die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit außerhalb der Normen des § 3 BauGB verzichtet.

Allerdings ist auch zu sagen, dass aufgrund der anvisierten Nutzung und der Lage der Fläche nahezu kein Interesse an einer Beteiligung über die formelle Ebene hinaus zu beobachten war.

16. Wie wurde mit den Ideen und Belangen der Öffentlichkeit in unterschiedlichen Entwicklungsstadien umgegangen?

Vorgebrachte Belange im Rahmen der Beteiligungen nach § 3 BauGB wurden in die Abwägung eingestellt.

17. Wie erfolgte der bisherige Austausch / Kommunikation mit der BlmA?

Die BlmA war natürlich im Rahmen der Sondierung der Fläche und der Beratung im Zuge der angestrebten Nachnutzung wesentlich involviert. Hervorzuheben ist, dass sie sich nur zu Teilen an Gutachten beteiligt hat und dies auch nur, soweit Gutachten ihrer Ansicht nach tatsächlich erforderlich sind.

18. Wie und mit welchen Akteuren verläuft die Aushandlung der Rahmenvereinbarung?

Herr Backes als I. Beigeordneter der Stadt Coesfeld sowie der Verwaltungsvorstand waren an den Verhandlungen mit der BlmA maßgeblich beteiligt. Zudem kann Herr Dr. Drees aus dem Büro Drees & Hoersch als Moderator oder Mediator benannt werden, der bei der Aushandlung des eigentlichen Kaufpreises vor dem Hintergrund der nicht abschließend abschätzbaren Kosten für den Umbau zu einem Industriepark entscheidend mitwirkte. Herr Dr. Drees verfügt selbst bereits über einen Erfahrungsschatz beim Umgang mit den Herausforderungen vergleichbarer Projekte.

19. Inwieweit hatte die BlmA bisher Einfluss auf die Konversion insgesamt und das Nachnutzungskonzept im Speziellen?

In Bezug auf die Suche nach einer Nachnutzung nahm die BlmA keinen Einfluss. Hier ließ sie der Kommune als Inhaberin der kommunalen Selbstverwaltungshoheit freie Hand. Zudem hatte die Kommune aber auch für sich die klare Zielvorstellung, die sich aus den Voruntersuchungen ergab.

20. Wurden weitere externe Akteure hinzugezogen? (z.B. Beratungsstellen)

a. Wenn ja, welchen Einfluss übten sie auf den bisherigen Gesamtprozess aus?

Zu Beginn wurde für die grundlegende Machbarkeitsstudie bzw. Potentialanalyse das Unternehmen Drees + Sommer aus Stuttgart als externer Gutachter über die Möglichkeiten unterschiedlicher Nachnutzungsvarianten beauftragt. Dieses Untersuchungsergebnis hatte natürlich einen sehr hohen Einfluss auf den Gesamtprozess.

Des Weiteren traten im Prozess Gutachter für die boden- und altlastenfachliche sowie natur- und artenschutzrechtlichen Aspekte auf.

Das abschließende Wertgutachten über die Höhe des Verkehrswertes der Liegenschaft wurde durch das Büro Drees & Hoersch Münster erstellt (kein Zusammenhang zwischen den Büros, sondern nur zufällige Namensgleichheit).

Zum Schluss trat im Zuge der Erstellung einer Rahmenvereinbarung zwischen der BlmA und der Stadt Coesfeld Herr Dr. Drees als Moderator in Erscheinung.

Experteninterview im Rahmen der Dissertation zum Thema

Konversion militärischer Liegenschaften als Chance der Stadtentwicklung

-
Eine akteurbezogene Untersuchung am Beispiel
nordrhein-westfälischer Mittelstädte

Interviewpartner:

Herr Michael Schmidt
Stadt Gütersloh
Stabsstelle Konversion
Berliner Str. 70 - 33330 Gütersloh

Interview von Dienstag, den 11.10.2016 in der Zeit von 15:00 bis 16:00 Uhr

I. Der Konversionsprozess

1. Was verstehen Sie unter dem Stichwort ‚Konversion‘?

Konversion bezeichnet die Umwandlung oder Nutzungsänderung freiwerdender Flächen. In Gütersloh wird Konversion insbesondere im Zusammenhang mit der Nachnutzung militärischer Flächen verwendet. Dabei umfasst der Begriff hier auch die jene Grundstücke außerhalb der Kasernen, die nicht direkt militärisch genutzt wurden, so beispielsweise Schulgebäude.

2. Welche Erwartungen und Zielvorstellungen werden an den Prozess gestellt?

Die erste Assoziierung mit dem Freiwerden der militärischen Flächen ist die Abfederung der mit ihr einhergehenden negativen Effekte. Auf den zweiten Blick offerieren die freiwerdenden Areale jedoch auch erhebliche Chancen. Die Erwartungen orientieren sich dabei daran, die gesetzten Ziele umsetzen zu können. Dies ist aber vor allem aus wirtschaftlicher Sicht nicht immer direkt gewährleistet.

Die Konversion der Liegenschaft soll im besten Falle einen standortbezogenen Entwicklungsprozess freisetzen, deren positive Folgen sich auf gesamtstädtischer oder sogar regionaler Ebene widerspiegeln.

3. Wie und durch wen werden die Ziele der Konversion in Gütersloh definiert?

Grundsätzlich geht die Fläche nach ihrer Freigabe erstmals in die kommunale Planungshoheit über. Nun ist es also zunächst Aufgabe der Kommune die grundsätzlichen Ziele zur Nachnutzung zu formulieren und mit den anderen Behörden abzustimmen. Ferner sind diese Vorstellungen alsdann den politischen Vertretern und der ansässigen Öffentlichkeit zu präsentieren und darüber zu diskutieren.

4. Wann ist die Konversion erfolgreich?

Der Erfolg einer Konversion ist schwierig zu verallgemeinern. Grundsätzlich könnte man sagen, dass sie erfolgreich war, wenn die zuvor gesetzten Ziele erfüllt bzw. die vorgesehene Nachnutzung auch umgesetzt wurde.

Im Unterschied zu manch anderer Kommune wird in Gütersloh erhebliches Potenzial in der Konversion gesehen. Gleichwohl gibt es aber auch viele Städte, in denen keine unmittelbare Nachfrage nach den freiwerdenden Flächen und Gebäude besteht und somit sicher auch der Erfolgsmaßstab anders definiert wird.

a. Was sind die maßgebenden Beurteilungsfaktoren?

Der maßgeblichste Beurteilungsfaktor ist sicher die erfolgreiche Umsetzung der vorgesehenen Nachnutzung. Möglicherweise ist dies im konkreten Fall besser zu beurteilen, wenn etwa die

Antwort sein kann, dass auf einem Gelände die geplante Anzahl neuer Wohneinheiten oder die vorgesehene Zahl angesiedelter Gewerbebetriebe geschaffen werden konnte.

b. Wie ist das Ergebnis messbar?

Die Frage, ob eine Konversion im Ergebnis erfolgreich verlaufen ist kann sicher erst nach einigen Jahren bestimmt werden, wenn sich die zuvor anvisierte Nachnutzung entsprechend manifestiert hat oder nicht. Dies wären im konkreten Fall etwa die gerade genannten tatsächlichen Parameter.

5. Welche spezifischen Herausforderungen gehen mit der Konversion der Liegenschaft Princess Royal Barracks einher?

Zunächst handelt es sich dabei um die Größe und Lage der Liegenschaft in freier Landschaft. Dementsprechend tritt der Akteur Landes- und Regionalplanung in den Prozess.

Die artenschutzrechtliche Prüfung ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Allerdings ist aus naturschutzrechtlicher Sicht bereits klar, dass einige Bereiche als geschützte Biotope in den derzeit in der Aufstellung befindlichen Landschaftsplan Einzug finden. Der richtige Umgang mit den naturschutz- und hinzukommenden artenschutzrechtlichen Vorgaben wird ebenso eine Herausforderung.

Auf dem Areal befinden sich derzeit viele unterschiedlich große Gebäude, die eine direkte bestandsorientierte Nachnutzung schwierig machen. Dazu zählen auch einige technische Gebäude die zum Betrieb des Flugplatzes erforderlich waren, nun jedoch funktionslos sind. Im Zuge der Baureifmachung zugunsten eines vorgesehenen Gewerbegebietes werden dementsprechend viele Gebäude zurückgebaut werden müssen. Daraus ergibt sich wiederum die Frage der positiven wirtschaftlichen Darstellung der Gesamtmaßnahme. Vor diesem Hintergrund ist bereits heute ersichtlich, dass zwar einige der Gebäude auch deswegen bestehen bleiben, jedoch keiner Anschlussnutzung zugeführt werden können. Ein Beispiel sind etwa Bunker, mit sehr hohen Abbruchkosten und geringem Nachnutzungspotenzial. Zuletzt ist die bestehende Altlastensituation auf dem Gelände noch relativ unklar.

6. Welches Verwertungsmodell wurde bei der Liegenschaft Princess Royal Barracks gewählt und warum?

Derzeit finden noch keine Kaufpreisverhandlungen mit der BlmA als Flächeneigentümerin statt. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass die Liegenschaft erst am 03.11.2016 offiziell freigegeben wird. Im Anschluss daran erwarten wir die Bescheinigung, dass der Flugplatz in Zukunft nicht weiter als solcher genutzt werden wird. Erst dann können und werden die Kaufpreisverhandlungen mit der BlmA offiziell starten.

Derzeit ist noch kein Investor an die Stadt Gütersloh herangetreten. Vereinzelt gab es zwar Anfragen bezüglich der Nutzung einzelner Gebäude oder Hallen, aber vor der tatsächlichen Freigabe und den abzuwartenden Aussagen der Gutachten zum Artenschutz und der Altlastenbelastung können diesen noch keine konkreten Rückmeldungen gegeben werden.

Der Direktverkauf an einen Investor kommt auch deshalb wahrscheinlich nicht zum Tragen, da die Stadt Gütersloh beabsichtigt, die ihr zugeschriebene Erstzugriffsoption wahrzunehmen.

7. Welche städtebaurechtlichen Instrumente finden im Prozess Anwendung?

Aus den derzeitigen Planungen geht hervor, dass ein standardisiertes Planverfahren erfolgen wird. Im Anschluss an eine vorzunehmende Änderung des Regionalplanes in diesem Bereich ist auch die Änderung des kommunalen Flächennutzungsplans erforderlich. Im Anschluss daran wird die Liegenschaft durch mehrere Bebauungspläne entwickelt. Zu erwarten ist in diesem Rahmen, dass die Festsetzungen und Entwicklungsziele des derzeit in der Aufstellung befindlichen Landschaftsplans Auswirkungen auf die Festsetzungen der Bebauungspläne haben werden.

Derzeit besteht darüber hinaus jedoch keine Veranlassung auf Instrumente des Besonderen Städtebaurechts zurückzugreifen. Zudem liegt auch keine Aussicht auf die Bewilligung von Mitteln der Städtebauförderung vor.

I. Die auftretenden Akteure im Konversionsprozess

8. Welche Akteure treten im Konversionsprozess zur Princess Royal Barracks auf?

Zunächst mal natürlich die Stadt Gütersloh bzw. in Abstimmung mit den beiden Städten Herzebrock-Clarholz und Harsewinkel.

Dazu kommt die BlmA als einer der wichtigsten Akteure, da sie direkt in die Verhandlungen zum Kaufpreis involviert ist, gleichzeitig aber auch alle verfügbaren Informationen zur Liegenschaft und den auf ihr befindlichen Gebäudebeständen zur Verfügung stellen kann.

Neben dem Kreis Gütersloh als Ansprechpartner zu Fragen der Landschaftsplanung, der Altlastenproblematik und des Wasserrechts kommt später auch die Bezirksregierung Detmold mit dem gelten Regionalplan ins Spiel.

Zuletzt ist es ein besonderes Anliegen, die Bevölkerung in den Planungsprozess zu involvieren. Hier besteht eine hohe Nachfrage nach der für das einstige Flugplatzgelände vorgesehenen Nachnutzung. So haben bereits erste Informationsveranstaltungen im Charakter von Workshops stattgefunden. Daraus sind wiederum Anregungen in ein Integriertes Handlungskonzept geflossen.

9. Wurde für die erfolgreiche Gestaltung der Herausforderung Konversion bspw. eigens eine Entwicklungsgesellschaft oder Steuerungsgruppe ins Leben gerufen?

Eine interkommunale Entwicklungsgesellschaft der drei genannten Städte ist derzeit in der Gründungsphase. Dazu existiert bereits heute eine Steuerungsgruppe, die den verwaltungsinternen Informations- und Abstimmungsfluss aufrechterhalten soll. Dabei besteht diese jedoch nicht aus festen Mitglieder, sondern setzt sich je nach Bedarf und Entwicklungsstand in unterschiedlicher Konstellation zusammen.

10. Welchen Stellenwert würden Sie den einzelnen Akteuren im Gesamtprozess beimessen?

Eine Gewichtung ist eigentlich nicht möglich, da grundsätzlich jeder Akteur auf seine Weise von Bedeutung ist. Vielleicht kommt der BlmA zunächst eine wichtigere Position zu, weil sie als Eigentümerin in die Kaufpreisverhandlungen eingebunden ist und die als Basis dienenden Informationen zur Liegenschaft und den Bestandsgebäuden liefern kann.

11. Wo / Wann / Inwiefern gibt es Berührungspunkte mit der örtlichen Politik?

Die Konversion ist grundsätzlich ein wichtiges Thema für die Lokalpolitik. Sie möchte diesbezüglich laufend informiert bleiben und an Entscheidungsprozessen teilhaben, sodass es mittlerweile einen eigenen Arbeitskreis zur Themenvorbereitung mit der Politik gibt.

Ansonsten ist es in den politischen Gremien in Gütersloh wie vielerorts auch. Der Bedarf nach einem Gewerbegebiet war immer gegenwärtig. Mit dem Abzug der Truppen ergibt sich diesbezüglich eine neue Chance dem Bedarf auch nachzukommen. Bei der Herleitung der Entwicklungsziele ist es zum Beispiel so, dass eine Partei ihr Augenmerk insbesondere auf die Umweltaspekte legt, während eine andere Partei andere Schwerpunkte hat. Am Ende gilt es also einen akzeptablen Mittelweg zu finden.

12. Gab es im bisherigen Verlauf des Prozesses einen Wechsel der regierenden Partei?

Im Verlauf der Konversionsvorbereitungen kam es mit der Kommunalwahl 2015 tatsächlich zu einer Veränderung an der politischen Spitze. Die von 1994 bis 2015 amtierende Bürgermeisterin Frau Unger von der SPD wurde durch Herrn Schulz von der CDU abgelöst.

a. Wenn ja, welchen Einfluss hatte dieser Wechsel auf die Ziele der Konversion?

Trotz des Führungswechsels an der kommunalen Spitze kam es zu keinen Veränderungen hinsichtlich der kommunalen Ziele im Konversionsprozess.

13. Kam es bisher zu Konflikten mit der örtlichen Politik?

Aufgrund der unterschiedlichen Orientierungen der politischen Parteien wurden natürlich immer spezifische Hinweise und Anregungen in die Diskussionen eingebracht. Einen wirklichen Konflikt gab es in diesem Zusammenhang jedoch noch nicht. Allerdings könnte es im weiteren Verlauf noch zu solchen kommen, wenn es zu Fragen der wirtschaftlichen und investiven Herangehensweise kommt oder wenn das absehbare Problem der großräumigen Erschließung der Fläche zu beraten ist.

14. Wie wurden bisherige Dissense innerhalb der Behörde (Steuerungsgruppe/Projektgesellschaft) gelöst?

Bisher gab es auf übergeordneter Ebene noch keine solchen Dissense. Innerhalb der Steuerungsgruppe tauchen zuweilen Fragen zur weiteren Vorgehensweise und dergleichen auf. Allerdings werden diese zeitnah, insbesondere durch die abschließenden Entscheidungen des Bürgermeisters aufgelöst.

15. Wie und an welchen Stellen wurde die Öffentlichkeit in den Prozess eingebunden?

Im Vorlauf gab es ja bereits eine Informationsveranstaltung bei der die Öffentlichkeit mitwirken konnte. Des Weiteren erfolgt eine kontinuierliche Information über die örtliche Presse und die Inhalte der städtischen Homepage. Neben den informellen Informationen wird die Öffentlichkeit zudem in Zukunft formell im Rahmen der Planverfahren beteiligt.

16. Wie wurde mit den Ideen und Belangen der Öffentlichkeit in unterschiedlichen Entwicklungsstadien umgegangen?

Bisher erfolgte eine Bürgerveranstaltung mit Workshop-Charakter. Der Austausch war im Zuge der Planungen auf allgemeiner Ebene sehr gut. Bei einer detaillierteren Betrachtung der Nachnutzungsoptionen wurde die Kommunikation zunehmend schwieriger, weil sich die Bürger die örtlichen Strukturen nur schwerlich vorstellen können. Dies basiert insbesondere natürlich darauf, dass das Areal während der militärischen Nutzung für sie unzugänglich war und ist. Konkretere Anregungen kamen zumeist von den direkten Anwohnern, die zumindest mit Umfeld der Fläche bestens vertraut sind.

Die Anregungen wurden zusammengetragen und werden derzeit in die Kategorien von ‚möglich‘, ‚eher nicht möglich‘ oder ‚noch nicht absehbar‘ eingeteilt.

17. Wie erfolgte der bisherige Austausch / Kommunikation mit der BlmA?

Der Austausch war bisher immer sehr intensiv aber auch kollegial. Allerdings ist zu betonen, dass die BlmA kein als Einheit anzusehender Block ist, sondern je nach thematischem Schwerpunkt unterschiedliche Ansprechpartner mit entsprechend unterschiedlichen Interessen und Meinungen vertreten kann.

Im weiteren Verlauf werden die Kaufverhandlungen natürlich unter anderen Voraussetzungen und Interessenschwerpunkten stattfinden. Auch die Frage, ob und welche Zwischennutzungen während der Zeitspanne vom Abzug der Truppen bis zum tatsächlichen Start der Nachnutzung installiert werden können, wird ein spannendes Thema.

18. Wie und mit welchen Akteuren verläuft die Aushandlung der Rahmenvereinbarung?

Es gibt bereits eine rahmensetzende Konversionsvereinbarung, die jedoch eigentlich in allen Kommunen gleichlautet. Einer der wichtigsten Inhalte ist hier die Regelung der Erstzugriffsoption auf die Liegenschaft. Tiefergehende Vereinbarungen existieren derzeit noch nicht, sind für die Zukunft jedoch sicher zu erwarten.

19. Inwieweit hatte die BlmA bisher Einfluss auf die Konversion insgesamt und das Nutzungskonzept im Speziellen?

Die BlmA hatte sicherlich einen gewissen Einfluss. Der war und ist aktuell jedoch in sehr kollegialem Rahmen gefasst. Einfluss hatte sie bisher auch dahingehend, als dass sie die ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen über die Liegenschaft und die auf ihr befindlichen Gebäude an die Stadt Gütersloh weitergereicht hat. Des Weiteren übernimmt die BlmA als Eigentümerin der Flächen einen Teil der aufkommenden Gutachterkosten, möchte im Gegenzug natürlich dann einen Einblick in deren Resultate.

20. Wurden weitere externe Akteure hinzugezogen? (z.B. Beratungsstellen)

Zu Beginn erhielt die Stadt Gütersloh über NRW.URBAN Unterstützung durch das Land. Neben dem Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen sowie mit der BlmA, werden im Folgenden noch einige externe Gutachter beauftragt werden. Mit einer zu gründenden Entwicklungsgesellschaft kommt in naher Zukunft zudem ein wichtiger Partner in Fragen der Finanzierung der Konversionsmaßnahme ins Spiel.

Experteninterview im Rahmen der Dissertation zum Thema

Konversion militärischer Liegenschaften als Chance der Stadtentwicklung

-
Eine akteurbezogene Untersuchung am Beispiel
nordrhein-westfälischer Mittelstädte

Interviewpartner:

Herr Olaf Steinbicker
Stadt Soest
Abteilungsleiter Stadtentwicklung und Bauordnung
Windmühlenweg 21 - 59494 Soest

Interview von Donnerstag, den 27.07.2018 in der Zeit von 15:00 bis 16:20 Uhr

I. Der Konversionsprozess

1. Was verstehen Sie unter dem Stichwort ‚Konversion‘?

Konversion bezeichnet die Umwandlung von ehemals militärisch genutzten Liegenschaften und Bahnflächen. Dagegen fallen Gewerbebrachen tendenziell nicht unter diesen Begriff.

2. Welche Erwartungen und Zielvorstellungen werden an den Prozess gestellt?

Die Erwartungen teilen sich zunächst in zwei Aspekte auf. Einerseits ist von unterschiedlichen Verlusten auszugehen. Das bedeutet konkret Verluste von Einwohnern, von Umsatz in der heimischen Wirtschaft, aber auch Verluste von Arbeitsplätzen. Hier stellt sich zu allererst die Frage, wie diese Verluste zu kompensieren sind.

Andererseits eröffnen sich durch den Abzug natürlich auch Chancen und Herausforderungen. Chancen ergeben sich aus der Freiwerdung von Flächen in guter Lage und aus den bereits vorhandenen Gebäuden. Herausforderungen bestehen dagegen unter anderem in der Altlastenfrage.

Die konkreten Zielvorstellungen richten sich zunächst danach, um welche Fläche es sich handelt und ob für diese eher die Chancen oder doch eher die Risiken überwiegen.

In Bezug zur Adam-Kaserne, die bereits Mitte der 1990er freigezogen wurde, ist festzuhalten, dass diese zunächst gänzlich brach lag. Zum Zeitpunkt meines Amtsantritts in 2011 hat sich die Stadt Soest für die REGIONALE beworben. In diesem Zuge wurde die Fläche durch ihre räumlich integrierte Lage als Chance wahrgenommen, um in Teilbereichen Wohnen zu etablieren und um die bereits damals bestehenden Zwischennutzungen aus dem Bereich Kunst und Kreativität weiter auszubauen.

3. Wie und durch wen werden die Ziele der Konversion in Soest definiert?

Zu dieser Fragestellung sind zu Beginn ganz unterschiedliche Akteure parallel unterwegs. So hat die politische Seite sicherlich ihre Vorstellungen. Andere gesellschaftliche Gruppen, die zum Beispiel über die unterschiedlichsten Zwischennutzungsangebote bereits auf der Fläche präsent sind, haben diesbezüglich ihre Eigeninteressen. Die Verwaltung hatte natürlich ebenso ihre Vorstellungen, wobei diese nicht als gesamtheitliches Ziel, sondern zunächst eher als Differenzierung zwischen den einzelnen Gruppen wie dem Bürgermeister, den beteiligten Ämtern, der Wirtschaftsförderung und im Fall der Adam-Kaserne auch dem städtischen Kulturbereich zu verstehen sind.

Die spannende Frage die sich hieraus ergibt lautet alsdann, wie die unterschiedlichen Zielvorstellungen am Ende zu einem Konsens zusammenkommen. Das war ein relativ langer Diskussionsprozess, der nicht durch eine zentrale Instanz geleitet oder gesteuert wurde, sondern vornehmlich durch eine Vielzahl bilateraler Gespräche, Sitzungen und Termine zwischen den Ämtern und weiteren Akteuren zustande gekommen ist. Als jedoch klar war, dass die Stadt Soest das Ziel verfolgt, das Areal zu kaufen, wurde die sie natürlich zu einem ganz zentralen Akteur.

4. Wann ist die Konversion erfolgreich?

Unter der großen Frage was im Rahmen einer Konversion eigentlich Erfolg ist, bezieht sich dieser zunächst auf den wirtschaftlichen Aspekt. Hier ist von zentraler Bedeutung, dass das Gesamtprojekt wirtschaftlich tragfähig sein muss. Das impliziert nicht automatisch die reine Betrachtung von Gewinn und Verlust, da ein wirtschaftlicher Verlust seitens der Stadt durchaus in Kauf genommen werden könnte, wenn dadurch ein gesellschaftlicher Auftrag erfüllt werden kann. Für die Adam-Kaserne zielt die aktuelle wirtschaftliche Berechnung auf das Ergebnis der schwarzen Null ab. Dies ist ebenso als wirtschaftlicher Erfolg zu bewerten.

Im Weiteren muss die Konversion zu einer tragfähigen städtebaulichen Lösung führen, wobei ein solcher Aspekt natürlich auf jede städtebauliche Planung zutrifft. Insofern sind in der Hinsicht keine Sondermaßstäbe für eine Konversion anzusetzen.

Für die Adam-Kaserne gelten aber auch ganz konkrete Ziele und Anforderungen als Erfolgsfaktoren. Allgemein handelt es sich um die Etablierung eines guten Städtebaus mit attraktiven Gebäuden und Freiflächen. Hinzu kommt im Besonderen der Umgang mit den denkmalwerten Gebäuden, da die möglichst denkmalaffine Umsetzung einen wichtigen Erfolgsfaktor darstellt. Ferner ist eine Zielvorstellung einen Teil der heute auf dem Gelände befindlichen musealen Nutzung weiter aufrechterhalten zu können. Beide Punkte forcieren also nicht allein monetäre Aspekte, sondern zielen vornehmlich auf die Erfüllung eines gesellschaftlichen Auftrags ab.

5. Welche spezifischen Herausforderungen gehen mit der Konversion der Liegenschaft BEM Adam Kaserne einher?

Eine Schwierigkeit besteht bereits darin, dass bei der Adam-Kaserne nicht der klassische Ablauf der Konversion mit Freizug, Entwicklung eines Nachnutzungskonzepts und anschließender Umsetzung erfolgte. Vielmehr lässt sich der Prozess in Soest in ganz unterschiedliche Phasen untergliedern:

Ganz zu Beginn traten differente Investoren auf den Plan, die mit ihren Vorstellungen jedoch nicht zum Zuge kamen.

Später, im Zeitraum zwischen 2011 bis 2013, gab es die Arbeit zur Bewerbung als REGIONALE-Projekt, die ebenfalls eine ganz besondere Herausforderung darstellte und mit dem Erhalt von Fördermitteln verbunden gewesen wäre. Inhaltlich bezog sich das Projekt auf die Einbringung einer Wohnnutzung und vor allem auf die Etablierung der kulturellen Nutzung. Letztendlich gab es für die Gesamtbewerbung jedoch keinen Ratsbeschluss, sodass diese Idee ebenfalls nicht weiterverfolgt wurde.

Für die heutige Lösung stellte der Denkmalschutz eine besondere Herausforderung dar, da zunächst die gesamte Kaserne dem Schutzstatus unterlag. Im Zuge des REGIONALE-Prozesses wurde jedoch nachgewiesen, dass die Blöcke 4 bis 7 unter der damaligen Ausgangslage nicht wirtschaftlich genutzt werden konnten. Hintergrund waren eine fehlende Nachfrage sowie die Tatsache, dass etwaige Sondernutzungen, wie die Einrichtung einer Fachhochschule, bereits auf anderen Konversionsflächen erfolgte. In der Folge hat die zuständige Denkmalbehörde (Bezirksregierung Arnsberg) die Erlaubnis erteilt, die vier genannten Blöcke zurückzubauen zu dürfen. Nach der Einstellung des REGIONALE-Prozesses wurde die weitere

Planung gedanklich also auch ohne die Blöcke fortgeführt. Im Laufe der Jahre dann stieg allerdings u.a. die allgemeine Nachfrage nach Wohnraum, sodass die Blöcke nunmehr doch nachgefragt wurden.

Zudem war der Umgang mit den auf der Fläche befindlichen Nutzern eine große Herausforderung. Diese wurden zwar zunächst geduldet, hatten darüber hinaus aber keine planungsrechtliche Legitimation. Im Zeitverlauf konnte mit einigen Nutzern ein Konsens erzielt werden, der ihnen erlaubt, weiter auf der Fläche zu bleiben. Dies ist etwa im Bereich der Museen der Fall.

Anderen Nutzern, wie einer ansässigen Musikgruppe und bildenden Künstlern, konnte wiederum eine alternative Örtlichkeit in der Stadt angeboten werden. Wieder andere Nutzer haben sich zum Teil selbst neue Örtlichkeiten gesucht und sind dorthin umgezogen.

Bei einer letzten Gruppe handelte es sich um Gewerbebetriebe, die die bestehenden Fahrzeug- und Lagerhallen als solche für ihr Unternehmen genutzt haben. Hierzu gab es jedoch Mietverträge mit der BlmA, die nach Ablauf nicht weiter verlängert wurden, sodass sich die Nutzer andere Unterstell- und Lagermöglichkeiten im Stadtgebiet gesucht haben.

Insgesamt hat sich die Stadt mit seinen unterschiedlichen Ämtern und Möglichkeiten durchaus bemüht, als Moderator zu agieren um den einzelnen Gruppen alternative Optionen bieten zu können.

Herausforderungen, die sich in anderen Städten über eine hohe Altlastenbelastung oder der Lage und den angrenzenden Nutzern und Nutzungen stellen, traten bei der Adam-Kaserne dagegen nicht auf.

6. Welches Verwertungsmodell wurde/wird bei der Liegenschaft BEM Adam Kaserne gewählt und warum?

Die Eigentümerin BlmA hat mit der Wirtschaft & Marketing GmbH Soest einen Käufer gefunden. Unsere weitere Verwertung ist nunmehr so gestaltet, dass wir die Fläche planungsrechtlich entwickeln und dann die Erschließungsmaßnahmen vornehmen. Die Blöcke und Grundstücke werden aktuell durch die Sparkasse Soest vermarktet.

Die Entscheidung der Stadt Soest die Liegenschaft zu erwerben, entstand vor allem im Zuge des REGIONALE-Prozesses vor dem Hintergrund, dass der Konzern Stadt Soest als Akteur am besten die unterschiedlichen Herausforderungen aus Denkmalschutz und Umgang mit den bestehenden Nutzergruppen bewerkstelligen kann. Die Frage der wirtschaftlichen Entwicklung stand natürlich immer mit im Vordergrund und hat auch dazu geführt, dass der Entscheidungsprozess zugunsten des Kaufs einen entsprechenden zeitlichen Vorlauf benötigte.

Gleichzeitig ist zu betonen, dass im Prozess der Erstellung eines geeigneten Nachnutzungskonzeptes auch NRW. URBAN mit ihrem Know-how bereits im REGIONALE-Prozess sehr geholfen hat, das Konzept inhaltlich voranzubringen. Zudem wurde im Zuge des Prozesses bereits ein städtebaulicher Wettbewerb mit sechs Büros durchgeführt. Das Ergebnis des Wettbewerbs wurde aufgrund seiner hohen Qualität über den REGIONALE-Prozess hinaus weiterverfolgt und bildet die Basis der heutigen städtebaulichen Entwicklung.

Für die Verhandlung des Kaufvertrages gab es das genannte Vorläuferkonzept über die Nachnutzung des Gesamtgeländes. Auf Basis dieses Konzepts wurde ein Wertgutachten erstellt, das die Frage der wirtschaftlichen Nutzbarkeit unter Berücksichtigung der zeitlichen Entwicklungsspanne einbezieht und letztendlich den Kaufpreis bestimmte. Natürlich enthält der Kaufvertrag auch Nebenbestimmungen zu potenziellen Wertsteigerungen oder anfallenden Abrisskosten.

Grundsätzlich ist für diese Verhandlungsprozesse mit der BlmA festzuhalten, dass es ein fairer Austausch auf Augenhöhe war, bei dem jedoch die eine Institution der öffentlichen Hand der

anderen Institution nichts schenkt. Ein klarer gesellschaftlicher Auftrag im Sinne der Stadtentwicklung besteht auf Seiten der BlmA nicht. Dies beruht natürlich zu großen Teilen auf deren Statuten, sodass hier also weder Bonus noch Malus in die Verhandlungen einfließen.

7. Welche städtebaurechtlichen Instrumente finden im Prozess Anwendung?

Bei den angewandten Instrumenten handelt es sich konkret um den Bebauungsplan sowie um die parallel verlaufende Änderung des Flächennutzungsplanes. Zudem ist ein Erschließungsvertrag mit der Wirtschaftsförderung als städtischer Tochter und Eigentümerin abgeschlossen worden.

Hinzu kam die Einbindung des Gestaltungsbeirats. Dieses informelle Gremium hat sich weniger mit dem städtebaulichen Konzept beschäftigt, sondern vor allem dabei geholfen einen gestalterisch adäquaten Anbau an den Block 2 herzuleiten.

II. Die auftretenden Akteure im Konversionsprozess

8. Welche Akteure treten im Konversionsprozess zur BEM Adam Kaserne auf?

Die Zahl der beteiligten Akteure im hiesigen Prozess ist sehr groß und ebenso vielfältig. Zunächst ist die BlmA zu nennen, die einerseits als Eigentümerin und Verkäuferin der Fläche auftritt und andererseits selbst über einen Verwaltungssitz auf der Gesamtfläche verfügt. Hinzu kommen NRW.URBAN als wichtiger Begleiter und Unterstützer, das Büro starkklar.projekt.kommunikation, natürlich die Stadt Soest, die Wirtschaftsförderung und das als städtische Tochter ausgegliederte Tiefbauamt. Das Büro Daab Nordheim Reutler PartGmbB Architekten, Stadt- u. Umweltplaner (DNR) als Sieger des städtebaulichen Wettbewerbs, der Landschaftsverband, aber auch der Kreis, die Bezirksregierung und das Land in Fragen des Denkmalschutzes. Zuletzt handelt es sich um die ansässigen Vereine und Institutionen sowie die relativ neu gegründete Wohnungsbaugesellschaft.

9. Wurde für die erfolgreiche Gestaltung der Herausforderung Konversion bspw. eigens eine Entwicklungsgesellschaft oder Steuerungsgruppe ins Leben gerufen?

Nein, allerdings handelt es sich bei der Wirtschaftsförderung um eine stadteigene Tochtergesellschaft, die als Käuferin auftritt und nunmehr als Flächenentwicklerin und Projektsteuerin agiert.

10. Welchen Stellenwert würden Sie den einzelnen Akteuren im Gesamtprozess beimessen?

Im Laufe des Gesamtprozesses erfahren die einzelnen Akteure natürlich in unterschiedlichen Stadien eine unterschiedliche Gewichtung. Von besonderer Bedeutung sind vor allem die BlmA, die Stadt Soest, die Wirtschaftsförderung, die lokalen Vereine und Institutionen auf dem Areal sowie die Denkmalbehörden.

11. Wo / Wann / Inwiefern gibt es Berührungspunkte mit der örtlichen Politik?

Solche Berührungspunkte gibt es natürlich im Verlauf der gesamten Konversion. So war etwa die Einbindung der Politik im Rahmen des REGIONALE-Prozesses, im Besonderen zu Fragen der Nachnutzung und zur Finanzierung des Gesamtvorhabens, sehr intensiv.

Heute, da die Wirtschaftsförderung als neue Eigentümerin der Fläche feststeht, hat die Politik hier Berührungspunkte als Aufsichtsrat. Hinzu kommt die normale Einbindung über die Verfahrensschritte der Bauleitplanung.

Eine Besonderheit der Adam-Kaserne ist ferner die Einbindung der Gremien anhand der unterschiedlichen zu integrierten Ausschüsse von Sport-, Kultur- und Schulpolitik. So hat jede aktuelle und künftige Nutzergruppe sozusagen ihr politisches Pendant.

Einige politische Vertreter waren zudem Teil der Jury des städtebaulichen Wettbewerbs. Hier agierten sie sicherlich nicht im fachlichen Sinne, waren allerdings auf diesem Wege direkter Teil des Prozesses zur Entscheidungsfindung.

12. Gab es im bisherigen Verlauf des Prozesses einen Wechsel der regierenden Partei? Wenn ja, welchen Einfluss hatte dieser Wechsel auf die Ziele der Konversion?

Tatsächlich ist der heutige Bürgermeister bereits von Beginn an in den Konversionsprozess involviert. Mitte der 90er, als die Belgier die Flächen freizogen, war er zwar noch kein Bürgermeister, aber bereits Kämmerer der Stadt. Seit 1999 ist Herr Dr. Ruthemeyer hauptamtlicher Bürgermeister, wobei es in Bezug auf die politischen Mehrheiten im Stadtrat bereits mehrere Verschiebungen gegeben hat. Heute existiert zudem keine klare Koalition an der politischen Spitze.

Rückblickend ist festzuhalten, dass die Partei des Bürgermeisters im entscheidenden Wahlgang über die Abstimmung der REGIONALE-Bewerbung insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen gegen das Gesamtprojekt gestimmt hat. Heute unterstützt sie dagegen die Konversion der Fläche auf breiter Basis. Dies zeigt, dass es je nach einfließenden Aspekten sehr wohl zu Positionsänderungen in der politischen Zielstellung kommen kann.

13. Kam es bisher zu Konflikten mit der örtlichen Politik? Wenn ja, wie wurden diese gelöst?

Für den REGIONALE-Prozess gesprochen gab es lange Zeit eine breite Zustimmung für die Bewerbung. Diese zog sich durch alle politischen Parteien. Allein zum Schluss gab es einen Dissens zwischen der einen Seite, die in dem Projekt eine gesellschaftliche Aufgabe sah, die die Stadt auch finanziell Einbußen einbringen dürfe und der anderen Seite, die diese Ansicht nicht teilen konnte. Aus ihrer Sicht waren bereits vielfache vergleichbare Angebote vorhanden.

Ein weiterer Punkt, der sich vor allem auf die heutige Umsetzung bezieht war die Frage der Etablierung von Einheiten des geförderten Wohnungsbaus. In diesem Zuge wurde eine eigene Wohnungsbaugesellschaft gegründet. Der Ankaufsbeschluss umfasste nunmehr die Maßgabe insgesamt 60 Sozialwohnungen auf dem Areal zu errichten. Die Hälfte davon wird in einem der denkmalgeschützten Gebäude untergebracht. Die andere Hälfte verteilt sich auf die übrige Fläche. Es bleibt zwar die Frage, ob hier von einem echten Konflikt gesprochen werden kann, dennoch war die Einbringung des Passus ein wichtiges Element, das einige Ratsmitglieder zur Zustimmung bewogen hat.

14. Wie wurden bisherige Dissense innerhalb der Behörde (Steuerungsgruppe/Projektgesellschaft) gelöst?

Wie gesagt gibt es bei der Konversion in Soest nicht die eine Steuerungsgruppe. Der Austausch der unterschiedlichen Interessen der einzelnen Ämter in der Verwaltungsstruktur erfolgte über viele bilaterale Gespräche, die am Ende zu einem gemeinsamen Konsens geführt haben. Dabei werden die Gesellschaften von Wirtschaftsförderung und Tiefbauamt ebenso mitgezählt. Es ist klar zu betonen, dass insbesondere auch der Bürgermeister in vielen Fällen in der Schlüsselposition des Moderators aufgetreten ist und den Prozess zur gemeinsamen Lösungsfindung vorangetrieben hat. Dass diese Konstellation und die Aufgabenübernahme des Bürgermeisters so möglich war, hängt sicherlich auch mit den bestehenden Strukturen in der Mittelstadt ab.

15. Wie und an welchen Stellen wurde die Öffentlichkeit in den Prozess eingebunden?

Grundsätzlich wurde die Öffentlichkeit über die Anforderungen des § 3 BauGB hinaus beteiligt. Hier ist zuerst die intensive Auseinandersetzung mit den auf der Fläche befindlichen Akteuren und Gruppen zu nennen, die über unterschiedliche Workshops, aber auch über die Einbringung in die Ausschreibung zum städtebaulichen Wettbewerb eingebunden wurden. Dabei handelt es sich also zumindest über eine gewisse Teilöffentlichkeit.

In der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Bauleitplanung reduzierte sich das Interesse und die Einbringung der breiten städtischen Bevölkerung wiederum auf ein Minimum. Für den normalen Bürger schien diese Planung nichts Besonderes. Vielmehr verhielt es sich wie bei anderen ‚normalen‘ Planungen auch, dass sich vor allem die angrenzenden Nachbarn über die aktuellen Planungen informiert haben. Es ist aber auch zu betonen, dass es sich bei der Adam-Kaserne um eine Liegenschaft handelt, die bereits inmitten der städtischen Strukturen liegt. Insofern handelt es sich nicht um eine gänzliche Neuplanung für eine Fläche auf der grünen Wiese, sondern über die Neunutzung des gewohnten Bestandes.

Zuletzt wurde und wird der Gesamtprozess intensiv über die örtliche Presse begleitet. Dabei fungieren die Medien vor allem als Informationsvermittler.

16. Wie wurde mit den Ideen und Belangen der Öffentlichkeit in unterschiedlichen Entwicklungsstadien umgegangen?

Wie bei jeder anderen Einbeziehung von Akteuren ist auch für diesen Prozess zu konstatieren, dass natürlich nicht alle Interessen gleichermaßen befriedet werden können. Nun muss allerdings betont werden, dass die vorhandenen Zwischennutzungen auf dem Areal nicht alle legal entstanden sind, sondern in vielen Fällen eine Duldung erfuhren. Die Nachricht einer Überplanung der Fläche mit der Folge, dass einige der Nutzer ihre Nutzung und Räumlichkeiten aufgeben bzw. zumindest verlagern müssen ist natürlich nicht bei jedem auf positive Resonanz gestoßen. Dennoch hat die Stadt immer versucht alternative Möglichkeiten zu organisieren, sodass in diesem Punkt schon sehr viel in Bewegung gesetzt wurde, um einen jeweiligen Ausgleich zu schaffen.

17. Wie erfolgte der bisherige Austausch / Kommunikation mit der BlmA?

Ohne interne Informationen zu Grundstücksgeschäften preisgeben zu können ist der professionelle Austausch mit der BlmA zu betonen. Der spiegelte sich u.a. in den Arbeits- und Kaufverträgen wider. Darüber hinaus hat die BlmA mitgeholfen und versucht in schwierigen Fragen adäquate Lösungen zu finden. Dies betont sicher nochmal den fairen Austausch und Willen einer gemeinsamen Konsensfindung.

Die BlmA hat im Laufe der Jahre zudem mehrere Mietverträge geschlossen und damit die Nutzung und die Instandhaltung von Gebäuden und Hallen sichergestellt. Die übrigen Teile der Kaserne wurden insbesondere durch die geduldeten Zwischennutzer gepflegt, sodass insgesamt nur wenig bis keine größeren Schäden durch Vandalismus entstanden.

18. Wie und mit welchen Akteuren verläuft die Aushandlung der Rahmenvereinbarung?

[Zwischen der Stadt Soest und der BlmA liegt keine Rahmenvereinbarung vor]

19. Inwieweit hatte die BlmA bisher Einfluss auf die Konversion insgesamt und das Nachnutzungskonzept im Speziellen?

Im Großen und Ganzen hat die BlmA relativ wenig Einfluss auf das tatsächliche Konzept zur Umnutzung genommen. Sie hat jedoch durchaus darauf hingewirkt, dass die Basis des Kaufpreises real erscheint. Das bedeutet, dass sie keinen direkten Einfluss genommen hat, hätte dies aber sicherlich getan wenn wir versucht hätten, die Fläche im Sinne einer unrealistischen Ausnutzung minder zu nutzen. Das Konzept musste immer auch nachvollziehbar und wirtschaftlich sein.

Überdies ist festzuhalten, dass sich die Verhandlungen und Ergebnisabsichten grundsätzlich nicht von anderen Projekten unterscheiden. Auch dort werden entsprechende Klauseln eingepflegt, die etwa eine nachträgliche Werterhöhung über dann greifende Nachzahlungsklauseln mitberücksichtigen.

Es ist zu konstatieren, dass die im Auftrag der BlmA handelnden Personen sich ihrer Aufgabe, aber auch der Aufgabe und Rahmenbedingungen der Kommune durchaus bewusst sind. Der Ursprung des generellen Vorgehens bzw. der Absicht eine möglichst reelle Nachnutzung zu

einem angemessenen Preis zu verhandeln, basiert natürlich auf den handlungsleitenden Beschlüssen und Gesetzesgrundlagen der BImA.

20. Wurden weitere externe Akteure hinzugezogen? (z.B. Beratungsstellen)? Wenn ja, welchen Einfluss übten sie auf den bisherigen Gesamtprozess aus?

Zu nennen ist hier natürlich NRW.URBAN, die mit ihrem Know-how und ihren personellen Kapazitäten bei der Ausarbeitung des städtebaulichen Konzepts und des Finanzierungsgutachtens mitgewirkt haben. Das Positive hieran ist, dass NRW.URBAN mit fachlichem und sinnvollem Input neutral und nicht gewinnbringend agiert.

Ansonsten wurden die Akteure und ihr inhaltlicher Einfluss bereits genannt. Eine Besonderheit im Konversionsprozess der Stadt Soest ist jedoch die Tatsache, dass kein Kontakt mit den Belgiern stattfand und so, anders als in vergleichbaren Städten, keine parallele Planung zur angekündigten Nutzungsaufgabe der Kaserne erfolgt ist. Dies wird hier durchaus als vereinfachender Aspekt angesehen, weil keine Absprachen für Flächenbegehungen oder Aspekte der militärischen Geheimhaltung als Einschränkungen bei der Inaugenscheinnahme der Kaserne während des Betriebs zu beachten waren.

Experteninterview im Rahmen der Dissertation zum Thema

Konversion militärischer Liegenschaften als Chance der Stadtentwicklung

-
Eine akteurbezogene Untersuchung am Beispiel
nordrhein-westfälischer Mittelstädte

Interviewpartner:

Herr Steffens Herr Victor
Amt für Stadtentwicklung Dezernat Bürgermeister / Stabstelle Wirtschaftsförderung

Kaiserplatz 2-4
52349 Düren

Interview von Mittwoch, den 12.10.2016 in der Zeit von 14:00 bis 15:00 Uhr

I. Der Konversionsprozess

1. Was verstehen Sie unter dem Stichwort ‚Konversion‘?

Konversion bedeutet, eine nicht mehr genutzte Fläche aktiv umzuwandeln und somit wieder nutzbar zu machen. Konversion ist dabei immer als Prozess zu sehen.

2. Welche Erwartungen und Zielvorstellungen werden an den Prozess gestellt?

Aus städtebaulicher Sicht muss es das Ziel sein, eine neue vertretbare Nachnutzung zu installieren, die sich ihrerseits ins gesamtstädtische Konzept einfügt. Im Umkehrschluss ist das reine „Liegenlassen“ einer Fläche keine Option.

Aus wirtschaftlicher Sicht ist das Ziel, trotz der Abzüge militärischer Truppen so viele Arbeitsplätze wie möglich weiter zu erhalten. In anderer Hinsicht entstehen durch die Freiwerdung der Flächen aber auch je nach Lage erhebliche Potenziale für die weitere Standortentwicklung.

3. Wie und durch wen werden die Ziele der Konversion in Düren definiert?

Zunächst werden die Ziele durch die Verwaltung bestimmt. Im Anschluss erfolgt die bekannte interne und externe Beratungsfolge bei der auch Vertreter der Politik involviert sind. In diesem Zuge der Zielfindung kann die Einholung externer Gutachten durchaus eine wichtige Hilfestellung sein.

Eine Ausnahme von dieser Abfolge tritt wiederum dann ein, wenn ein konkreter Investor ins Spiel kommt und sein vorgestelltes Konzept als sinnvolle Nachnutzung erscheint.

4. Wann ist die Konversion erfolgreich?

Der Erfolgsmaßstab steht immer in Abhängigkeit zur zu betrachtenden Ebene. Aus städtebaulicher Sicht ist der Erfolg dann gegeben, wenn die zuvor definierten Ziele erfüllt werden. Aus der wirtschaftlichen Betrachtung heraus ist der Erfolgsfall gegeben, wenn die zuvor bestimmten ökonomischen Entwicklungsziele mindestens erfüllt wurden.

Insgesamt sollte zudem die Nachhaltigkeit einer Lösung gewährleistet sein.

5. Welche spezifischen Herausforderungen gehen mit der Konversion der Liegenschaft Munitionsdepot Gürzenich einher?

Zunächst befindet sich die 150 ha große Liegenschaft in einer nicht-integrierten Lage, die sich vor allem aus der Vornutzung ergibt. Neben einem nur kleinen genutzten Gebäudebestand handelt es sich vor Ort maßgeblich um große Waldflächen die sich durch ihre besondere Qualität auszeichnen. Die vorhandene Infrastruktur wiederum ist als problematisch zu bewerten,

da Teilbereiche nicht erschlossen sind. An anderer Stelle ist diese dagegen überdimensioniert angelegt.

6. Welches Verwertungsmodell wurde bei der Liegenschaft Munitionsdepot Gürzenich gewählt und warum?

Bei der genannten Liegenschaft wurde vom sog. Erstzugriffsrecht Gebrauch gemacht. Dies wurde zuvor formal angemeldet, da in der Vergangenheit keine guten Erfahrungen mit der BlmA als Eigentümerin der ehemals militärisch genutzten Flächen gemacht wurden. Durch den Erstzugriff bleibt die Kommune federführend bei der Entwicklung der Fläche. Damit ist zudem gewährleistet, dass einem Investor weitreichende Hilfestellungen gegeben werden können.

Bei der Liegenschaft Gürzenich handelt es sich überdies nicht um einen Konversionsprozess im klassischen Sinne. Im Zuge der intensiven Kommunikation mit den landesplanerischen Stellen wurde die Nachnutzung der Fläche durch neue Gewerbe- oder Wohnbaugebiete bereits ausgeschlossen. Die primäre Perspektive liegt demnach in der langfristigen und gesteuerten Rückführung der Fläche in den Naturhaushalt. Dies kann beispielsweise im Sinne eines Ökopools geschehen.

Im Verlauf der Planung trat dann ein Investor auf, der Teile der Fläche als Freilichtmuseum für Dinosaurier entwickeln möchte. Diese Nutzungsidee stand im verträglichen Einklang mit der angestrebten Naturrückführung durch die Nutzungsintegration in die Waldstrukturen.

Da sich im Zeitverlauf die Priorität des Bundes zur kurzfristigen Nutzung des Areals für die Unterbringung von Flüchtlingen verändert hat, ruht das Projekt des Investors derzeit allerdings.

7. Welche städtebaurechtlichen Instrumente finden im Prozess Anwendung?

Da es sich um eine Fläche im Außenbereich handelt, entfallen die bauordnungsrechtlichen Genehmigungstatbestände für die vorhandenen Gebäude. Für die Entwicklung des Bereichs bedarf es demnach der Zuführung der Fläche in neues Planungsrechts. Aufgrund der Rahmenbedingungen kommt hierbei nur die Aufstellung einer Außenbereichssatzung in Betracht.

II. Die auftretenden Akteure im Konversionsprozess

8. Welche Akteure treten im Konversionsprozess zum Munitionsdepot Gürzenich auf?

Zunächst natürlich die Kommune und alle Fachdienststellen der Verwaltung. Des Weiteren die BlmA und zuletzt der genannte Investor. Aufgrund der ökologischen Ausgangslage wurde zudem die Bezirksregierung als zuständige Naturschutzbehörde involviert.

9. Wurde für die erfolgreiche Gestaltung der Herausforderung Konversion bspw. eigens eine Entwicklungsgesellschaft oder Steuerungsgruppe ins Leben gerufen?

Nein, dies war nicht der Fall. Letztendlich hat sich die bereits bestehende Wirtschaftsförderungsgesellschaft mit der Abwicklung befasst. Verwaltungsmäßig wurde eine Steuerungsgruppe gebildet, die sich je nach Diskussionsschwerpunkt in unterschiedlicher Zusammensetzung traf.

10. Welchen Stellenwert würden Sie den einzelnen Akteuren im Gesamtprozess beimessen?

Den Natur- und Umweltschützern sowie den Artenschützern kommt in diesem Fall natürlich eine gewichtige Rolle zu.

Die BlmA nimmt ebenso eine wichtige Rolle ein, wobei sie sich im Laufe des Prozesses als durchaus harter Akteur herauskristallisierte. Dies begründet sich insbesondere an deren gesetzlichen und wirtschaftlichen Vorgaben, die sie für kommunalwirtschaftliche Argumente weitestgehend unzugänglich macht.

Im vorliegenden Fall kommen zudem vor allem auch die politischen Akteure mit ins Spiel, die im Zuge des Wahlkampfes negative Stimmung gegen oder positive Stimmung zugunsten eines bestimmten Nachnutzungsvorhaben erzeugen.

11. Wo / Wann / Inwiefern gibt es Berührungspunkte mit der örtlichen Politik?

Die Berührungspunkte gab es immer durch einen fortlaufenden Informationsfluss in diversen Ausschüssen oder durch gezielte Nachfragen aus der Politik.

Ein formelles Verfahren ist infolge der aufkommenden Flüchtlingsproblematik noch nicht gestartet worden.

12. Gab es im bisherigen Verlauf des Prozesses einen Wechsel der regierenden Partei?

a. Wenn ja, welchen Einfluss hatte dieser Wechsel auf die Ziele der Konversion?

Zwar gab es tatsächlich einen Wechsel, dies war jedoch erst der Fall, als die temporäre Nachnutzung als Flüchtlingsunterbringung akut war. Die grundsätzlichen Zielvorstellungen haben sich durch den Wechsel allerdings nicht verändert.

13. Kam es bisher zu Konflikten mit der örtlichen Politik?

Nein, bisher kam es nicht zu konkreten Konflikten.

14. Wie wurden bisherige Dissense innerhalb der Behörde (Steuerungsgruppe/Projektgesellschaft) gelöst?

Wirkliche Dissense traten im Prozess nicht auf. Es gab natürlich immer spezifische Themen, die es von unterschiedlichen Fachbereichen innerhalb der Behörde abzuarbeiten galt. In konkreten Zweifelsfällen wurden die Fragestellungen vor allem durch örtliche Begutachtungen geklärt. Dies war beispielsweise im Falle der Entwässerung der Fall.

15. Wie und an welchen Stellen wurde die Öffentlichkeit in den Prozess eingebunden?

Neben der eigentlichen Pressearbeit wurde die Öffentlichkeit bei konkreten Anfragen informiert. Da mit dem Investor vereinbart wurde, vertraulich mit den Planungsinhalten umzugehen, wurde der direkte Austausch mit der Öffentlichkeit allerdings auch nicht gesucht. Sobald das Projekt spruchreifen Charakter erhalten hätte, war die Durchführung einer Werbekampagne für das Freilichtmuseum geplant. Weiterhin wäre die Öffentlichkeit auch während des Planverfahrens im Zuge des § 3 BauGB förmlich beteiligt worden.

16. Wie wurde mit den Ideen und Belangen der Öffentlichkeit in unterschiedlichen Entwicklungsstadien umgegangen?

Aufgrund des vorhandenen Investors waren die Durchführungen von Workshops und anderer Ideenfindungsprozesse nicht vorgesehen. Wie bereits erwähnt, wäre die Öffentlichkeit im Rahmen Planverfahrens im Zuge des § 3 BauGB förmlich beteiligt worden.

17. Wie erfolgte der bisherige Austausch / Kommunikation mit der BImA?

Der Austausch mit der BImA gestaltet sich schwierig. Dies liegt jedoch nicht an den handelnden Personen, sondern insbesondere an den starren Richtlinien zu Wertgutachten und Preisverhandlungen denen sie unterworfen sind. Die Verhandlungen mit der BImA nehmen insgesamt gesehen sicherlich die längste Zeitspanne im Konversionsprozess ein.

Bei schwierigen Preisverhandlungen liegt das Druckmittel, die Liegenschaft auf dem freien Markt anzubieten immer auf Seiten der BImA.

18. Wie und mit welchen Akteuren verläuft die Aushandlung der Rahmenvereinbarung?

Bisher gibt es allein die Vereinbarung zur Erstzugriffsoption. Andere Vereinbarungen erscheinen jedoch auch nicht erforderlich.

19. Inwieweit hatte die BlmA bisher Einfluss auf die Konversion insgesamt und das Nachnutzungskonzept im Speziellen?

Die Nachnutzung selbst steht nicht im Interesse der BlmA. Im Fokus der BlmA steht vor allem die Erzielung des besten Preises für die Liegenschaft. Dabei wird der Gesamtprozess durch zähe Verhandlungen sehr verzögert.

20. Wurden weitere externe Akteure hinzugezogen? (z.B. Beratungsstellen)

a. Wenn ja, welchen Einfluss übten sie auf den bisherigen Gesamtprozess aus?

Ein Architekt untersuchte die Gebäudebestände auf ihre Nachnutzbarkeit.

Die Abschätzung vorhandener Altlastenbestände hätte durchgeführt werden sollen, wurde jedoch von der Entwicklung zugunsten der Flüchtlingsunterkunft vertagt.

Des Weiteren hätte die Entwässerungssituation gutachterlich untersucht werden sollen.

Im weiteren Verlauf des Bebauungsplanverfahrens wäre zudem die Erstellung eines Verkehrsgutachtens erforderlich geworden.

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Dissertation mit dem Titel ‚Konversion militärischer Liegenschaften als Chance der Stadtentwicklung Eine akteurbezogene Untersuchung am Beispiel nordrhein-westfälischer Mittelstädte‘ selbstständig und ohne unzulässige fremde Hilfe angefertigt habe. Ich habe keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie wörtliche und sinngemäße Zitate kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gegenwärtiger oder in einer anderen Fassung weder der TU Dortmund noch einer anderen Hochschule im Zusammenhang mit einer staatlichen oder akademischen Prüfung vorgelegen.

Ort, Datum

Unterschrift