

Studie

“Nachnutzung vormals militärisch genutzter Liegenschaften”

Auftraggeber:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Postfach 12 06 29
D-53048 Bonn

Auftragnehmer:

IABG - Industrieanlagenbetriebsgesellschaft mbH
Einsteinstraße 20
D-85521 Ottobrunn

BICC - Bonn International Center for Conversion GmbH
An der Elisabethkirche 25
D-53113 Bonn

Stand: November 1997

Inhaltsverzeichnis

1. AUFGABENSTELLUNG UND VORGEHENSWEISE	2
1.1 Aufgabenstellung	2
1.2 Vorgehensweise	3
2. ANALYTISCH-DESKRIPTIVER TEIL	5
2.1 Darstellung relevanter Einflußfaktoren im Konversionsprozeß	5
2.1.1 Gegebene Standortfaktoren	6
2.1.1.1 Geographische Lage, Art der militärischen Vornutzung, Umweltsituation	6
2.1.1.2 Wirtschaftliche Lage der Region	6
2.1.1.3 „Weiche“ Standortfaktoren	7
2.1.2 Bedingt beeinflussbare Standortfaktoren	7
2.1.2.1 Bausubstanz und baulicher Zustand	7
2.1.2.2 Altlastensituation, Munitionsberäumung	8
2.1.2.3 Infrastrukturanbindung	8
2.1.3 Gestaltungsfähige Einflußfaktoren im Konversionsprozeß	9
2.1.3.1 Planung, Entwicklung	9
2.1.3.2 Projektmanagement, Organisationsstruktur	10
2.1.3.3 Nutzungsideen, Bedarfsanalyse	12
2.1.3.4 Finanzierungsmodelle, Fördermaßnahmen	13
2.1.3.5 Investorengewinnung, Standortmarketing	13
2.1.3.6 Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation	15
2.2 Bewertung	15
2.2.1 Bewertung der relativen Bedeutung der Einflußfaktoren	15
2.2.2 Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Zusammenhang mit Konversionsmaßnahmen	16
3. HANDLUNGSRASTER FÜR KONVERSIONSKOMMUNEN	22
3.1 Ablaufschema	22
3.2 Phasen der Konversion	24
I. Orientierungsphase	25
II. Konzeptionierungsphase	27
III. Realisierungsphase	33
Index	37

1. Aufgabenstellung und Vorgehensweise

1.1 Aufgabenstellung

In den letzten sieben Jahren der tiefgreifenden politischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa setzte eine in ihrem Umfang und in ihrer Intensität seit Ende des 2. Weltkrieges nicht mehr dagewesene Phase des Truppenabbaus und der Freigabe vormals militärisch genutzter Liegenschaften, vor allem in Europa, ein. Weltweit sind mehr als 8.000 Militärflächen mit einer Größe von über einer Million Hektar freigegeben worden. Allein in Deutschland hat dies zu einer Freigabe von 386.000 Hektar ehemals militärisch genutzter Flächen geführt. Auch in der Russischen Föderation wird die geplante Reduzierung der Armee auf 1,2 Millionen Soldaten zu einer großen Anzahl freiwerdender Militärflächen führen.

Allein in Zentral- und Osteuropa wurden mehr als eine halbe Million sowjetische Soldaten abgezogen und tausende Militärstandorte geschlossen. Die zurückgelassenen Liegenschaften unterscheiden sich stark in ihrer Struktur und Beschaffenheit. Neben isolierten Verwaltungs- und Nachrichtenanlagen stehen gut ausgebaute Stützpunkte und ganze sich bisher selbstversorgende Städte, aber auch schlecht erschlossene Übungsgelände nunmehr für eine zivile Nutzung zur Verfügung.

Die Übernahme solcher Flächen stellt die Verantwortlichen vor große Herausforderungen. Neben der kostenintensiven Beseitigung von Umweltschäden sind enorme Anstrengungen notwendig, um wirtschaftlich tragfähige Nachnutzungen auf den Liegenschaften zu realisieren. Hinzu kommen ungeklärte Eigentumsfragen und die Ungewißheit über behördliche Zuständigkeiten beim Verkauf oder der Verpachtung der ehemaligen Militärflächen. Auswirkungen auf die lokale Ökonomie blieben weitgehend aus, da die sowjetischen Streitkräfte Selbstversorger und somit von der örtlichen Wirtschaft völlig abgeschnitten waren.

Im Gegensatz dazu sind die Standortschließungen in Westeuropa zunächst mit negativen sozio-ökonomischen Auswirkungen verbunden, die sich vor allem in Arbeitsplatz- und Kaufkraftverlusten sowie geringeren Steuereinnahmen ausdrücken. Um die mit der Freigabe der Militärflächen verbundenen Chancen für die Regionalentwicklung zu nutzen, müssen die staatlichen Stellen im Rahmen ihrer Planungshoheit umfangreiche und kostenintensive Planungs- und Managementleistungen übernehmen. Dabei sind komplexe Aufgaben zu lösen wie die

- Beseitigung von Altlasten und Kampfmitteln
- Verwertung und Anschlußnutzung
- Wertermittlung und Kaufpreisfindung
- Finanzierung und die Investorenakquisition.

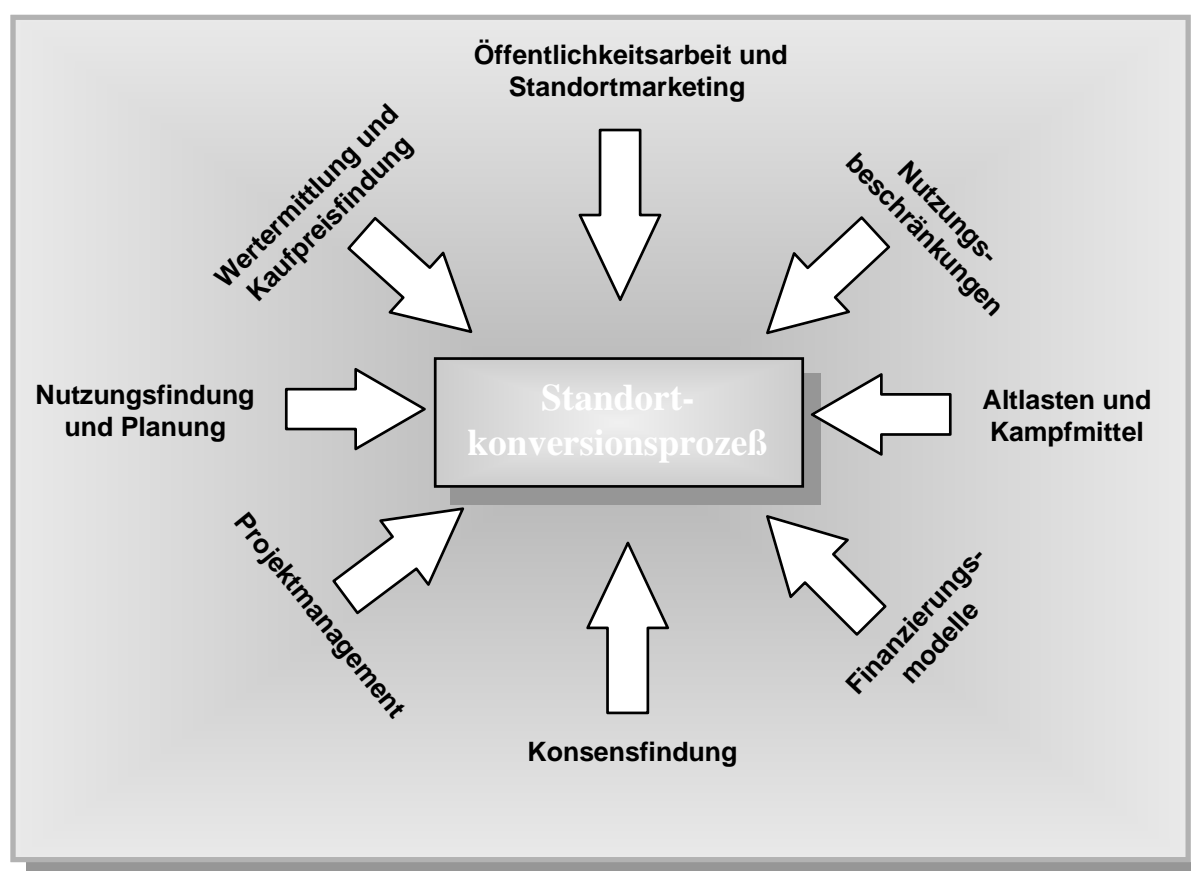
Die Liegenschaftskonversion ist dementsprechend ein komplexer Planungs- und Umnutzungsprozeß mit einer Vielzahl von Beteiligten, der die meisten Kommunen (finanziell wie auch personell) an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit bringt. Daher sind Kreativität sowie die Kommunikations- und Kooperationsbereitschaft von allen beteiligten Akteuren ebenso gefragt wie die Anwendung neuer Bewertungsmethoden, Organisations- und Vermarktungsformen sowie innovativer Finanzierungsmodelle.

Konversion militärischer Liegenschaften ist keine alltägliche Aufgabe: Dies gilt sowohl für Regionen, die auf zusätzliche Flächen angewiesen sind, um beispielsweise Engpässe bei Wohn- und Gewerbeflächen zu beseitigen, als auch für strukturschwache Regionen.

Eine Patentlösung für die Nachnutzung militärischer Liegenschaften jeglicher Art wird es aufgrund der Heterogenität der Standorte wahrscheinlich niemals geben. Doch besteht durch einen kontinuierlichen Austausch von Erfahrungen und Ideen die Möglichkeit, von anderen Konversionsprojekten zu lernen. Diese Studie verfolgt daher den Ansatz, durch das „Herauskristallisieren“ erprobter Kernelemente und Handlungsabläufe einen groben Handlungsrahmen zu entwickeln, der idealtypische Verläufe für Konversionsprojekte darstellt. Durch praxisnahe Beispiele sollen den von der Konversion betroffenen Kommunen Alternativen bei der Revitalisierung dieser Flächen geboten werden.

Aufgrund der Individualität der Standorte gibt es eine Reihe von Aspekten, die bei der Revitalisierung zu berücksichtigen sind:

Abbildung 1



Dabei müssen die o.g. Faktoren nicht nur beachtet werden, sondern sind in eine sinnvolle zeitliche Abfolge zu bringen. Unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten sind die einzelnen Maßnahmen und Projekte dabei zu einem Gesamtkonzept zusammenzufügen.

Im Rahmen dieser Studie werden daher Handlungsvorschläge für die Entwicklung von Konversionsstandorten auf Basis überwiegend deutscher Erfahrungen erarbeitet, die weitgehend universell einsetzbar sind und insbesondere auch in osteuropäischen Staaten genutzt werden können. Dabei erfolgt eine Beschränkung auf eine wirtschaftliche Neunutzung von ehemaligen Militärfächen. Eine Folgenutzung als Naturschutzgebiet ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

1.2 Vorgehensweise

Die Studie ist in zwei Hauptabschnitte gegliedert. Im ersten, analytisch-deskriptiven Teil werden die Einflußfaktoren identifiziert und bewertet, die im Zusammenhang mit Konversi-

onsmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Dabei stützen sich die Autoren der IABG und des BICC auf ihre Erfahrungen aus langjähriger Beschäftigung mit der Umweltproblematik auf ehemals militärisch genutzten Liegenschaften und der Konversionsthematik, die u.a. aus der praktischen Begleitung von Konversionsmaßnahmen vor Ort herrührt. Ferner fließen Erkenntnisse ein, die durch die Auswertung einschlägiger Veröffentlichungen und die Teilnahme an Veranstaltungen zu diesem Themenbereich gewonnen wurden.

Ziel dieser Auswertung ist es, Gestaltungsspielräume aufzuzeigen und Erkenntnisse darüber zu gewinnen, welche Handlungsweisen den Konversionsprozeß positiv beeinflussen und welche sich als weniger zielführend oder gar als schädlich erwiesen haben.

In einem ersten Schritt werden die als relevant erkannten Einflußfaktoren zusammengestellt und beschrieben. Diese Faktoren werden anschließend vor dem Erfahrungshintergrund von rund 30 Konversionsmaßnahmen, über die detaillierte Informationen vorliegen, hinsichtlich ihrer Bedeutung im Konversionsprozeß analysiert.

Hierzu werden die Einflußfaktoren nach drei Gruppen unterschieden:

- Faktoren, die im wesentlichen als gegeben hinzunehmen sind
- Faktoren, die durch den Einsatz finanzieller und technischer Mittel zumindest in gewissem Umfang veränderbar sind
- Faktoren, die durch das persönliche Engagement und die Initiative der am Konversionsprozeß beteiligten Akteure beeinflusst werden können.

In einem weiteren Arbeitsschritt, der sich mit der Bewertung der Einflußfaktoren beschäftigt, werden zwei Gesichtspunkte unterschieden. Einmal wird gefragt, welche relative Bedeutung den identifizierten Einflußfaktoren untereinander zugeordnet werden kann. Hierzu werden die vorliegenden Erfahrungen aus den begleiteten Maßnahmen zugrunde gelegt. Es wird jeweils analysiert, welche Einflußfaktoren positiv oder negativ zum Konversionserfolg beigetragen haben. Aus dieser Analyse lassen sich Erkenntnisse und Gesetzmäßigkeiten ableiten, die für die Formulierung des Handlungsrahmens von Bedeutung sind.

Zweitens wird der Frage nachgegangen, in welcher Form Wirtschaftlichkeitsüberlegungen vor der Realisierung von Konversionsmaßnahmen angestellt werden können. Es liegt auf der Hand, daß nur gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Lösungen angestrebt werden sollten. Instrumente, mit denen die Untersuchung der Kosten und Nutzen in quantitativer Form durchgeführt werden können, werden in diesem Abschnitt diskutiert.

Die Umsetzung der aus der Analyse gewonnenen Erkenntnisse mündet in ein Handlungsrahmen, das im zweiten Hauptteil der Studie vorgestellt wird. Dieses Handlungsrahmen ist primär als Arbeitshilfe für Akteure im Konversionsprozeß gedacht. Dabei wird von einem Phasenmodell ausgegangen, das dem zeitlichen Ablauf der Liegenschaftskonversion Rechnung trägt. Im wesentlichen lassen sich dabei die drei Phasen

- Orientierungsphase
- Konzeptionierungsphase
- Realisierungsphase

unterscheiden. Aktivitäten, die diesen Phasen zugeordnet werden können, werden in knapper Form zusammengestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es bei den zum Teil sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Konversionsstandorte keine Patentrezepte geben kann, die für alle Maßnahmen gleichermaßen angewendet werden können. Es werden deshalb jeweils Alternativen aufgezeigt, um dem Nutzer die Möglichkeit zu geben, individuelle

Besonderheiten seines Standorts zu berücksichtigen und eine für seine Zwecke optimierte Vorgehensweise anzustreben.

Die vorgeschlagene Vorgehensweise sollte als Anregung und erster Lösungsvorschlag betrachtet werden, wie mit dem komplexen Thema „Liegenschaftskonversion“ in systematischer Form umgegangen werden kann.

2. Analytisch-deskriptiver Teil

2.1 Darstellung relevanter Einflußfaktoren im Konversionsprozeß

Die Konversion militärischer Standorte wird von einer Reihe von Faktoren beeinflusst, die in unterschiedlichem Maße durch die Akteure im Konversionsprozeß steuerbar sind. Während einige Faktoren als weitgehend gegeben hingenommen werden müssen - hierzu zählen z.B. die geographische Lage, die wirtschaftliche Situation der Region und sogenannte „weiche Standortfaktoren“ wie die Attraktivität der natürlichen Umgebung - lassen sich andere durch bauliche oder technische Maßnahmen verändern. Der bauliche Zustand der Gebäude und Anlagen, die Beseitigung von Altlasten, die Munitionsberäumung oder die Erneuerung der infrastrukturellen Anbindung sind Beispiele hierfür. Dabei sind in den meisten Fällen erhebliche finanzielle Mittel erforderlich. Eine dritte Gruppe von Faktoren ist durch direkte Aktivitäten beeinflussbar. Hier steht weniger der finanzielle Mitteleinsatz im Vordergrund, als der persönliche Einsatz, die Kreativität und die Kooperationsbereitschaft der handelnden Personen. Hierzu zählen vor allem das Konversionsmanagement, die Untersuchung von Nutzungsvarianten, die planerische Begleitung des Vorhabens, das Standortmarketing, die Entwicklung geeigneter Finanzierungsmodelle und die Öffentlichkeitsarbeit.

Abbildung 2: Einflußfaktoren im Konversionsprozeß

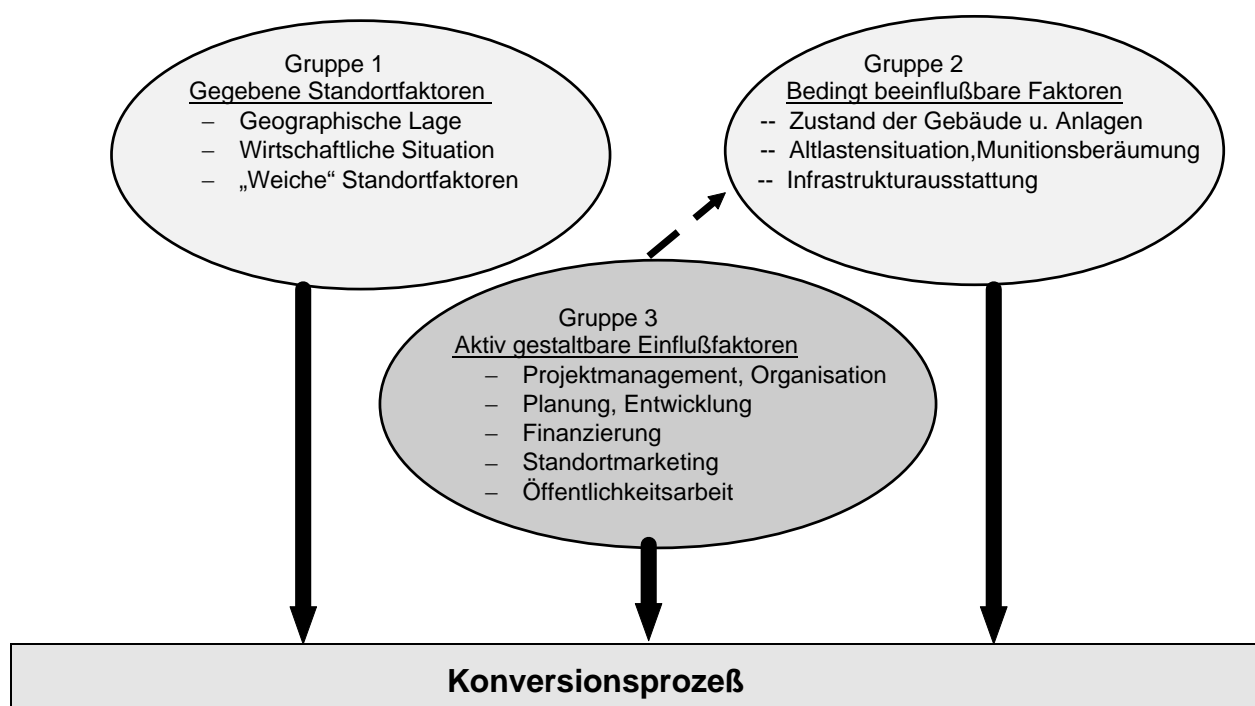


Abbildung 1 faßt die Einflußfaktoren im Konversionsprozeß zusammen. Dabei wird deutlich, daß die Faktoren der Gruppe 3 Faktoren der Gruppe 2 beeinflussen können, z.B. kann durch ein umsichtiges Projektmanagement eine kostengünstige Lösung für die Altlastenproblematik

erreicht werden. Die Faktoren der Gruppe 1 entziehen sich dagegen weitgehend einer direkten Einflußnahme durch die Faktoren der Gruppe 3.

Im folgenden werden die wichtigsten Einflußfaktoren näher betrachtet.

2.1.1 Gegebene Standortfaktoren

2.1.1.1 Geographische Lage, Art der militärischen Vornutzung, Umweltsituation

Als weitgehend gegeben hinzunehmen sind die Faktoren, die unter den Begriffen Lage- und Vornutzungsfaktoren zusammengefaßt werden können. Sie sind als natürlicher Standortvorteil oder -nachteil zu betrachten. Häufig ist festzustellen, daß für Liegenschaften im stadtnahen Bereich eine rege Nachfrage für Neunutzungen besteht, während für abgelegene Standorte kein unmittelbares Interesse für eine Nachnutzung vorhanden ist. Dies hängt i.d.R. damit zusammen, daß die häufigsten zivilen Nachnutzungen - Gewerbe- und Wohnnutzung - auf die Nähe zu Siedlungsschwerpunkten angewiesen sind. Viele Kasernengelände haben oft über Jahrzehnte die städtischen Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt. Ihre Entlassung aus der militärischen Nutzung bieten den Städten neue Entwicklungschancen. Stadtnahe Liegenschaften sind allerdings vielfach durch Nutzungseinschränkungen, beispielsweise durch Emissionsvorschriften, die baurechtliche Situation oder die Belange des Denkmalschutzes gekennzeichnet, so daß eine Wiedereingliederung in den städtebaulichen Kontext auf behutsame Weise erfolgen muß.

Siedlungsferne Liegenschaften weisen dagegen vor allem Einschränkungen durch naturschutzrechtliche Bestimmungen auf. Die Umweltsituation dieser Liegenschaften ist häufig geprägt durch die langjährige monokulturelle Nutzung. Aufgrund der Art und Besonderheiten der militärischen Aktivitäten ist die Naturbelastung vor allem auf Übungsplätzen häufig deutlich geringer als in anderen Gebieten. Neben Teilen intensiver militärischer Nutzung sind weite Teile der Übungsplätze aus Sicherheitsgründen seit Jahrzehnten von einer spezifisch militärischen Nutzung ausgenommen worden, so daß eine vielfältige und wertvolle Naturausstattung entstehen konnte. Diese gilt es auch nach Beendigung der militärischen Nutzung zu erhalten. Damit müssen auf vielen Liegenschaften vor allem im Außenbereich Nutzungsbeschränkungen, die im einzelnen durch die Natur- und Umweltschutzgesetzgebung geregelt ist, beachtet werden.

Die Art der militärischen Vornutzung ist eng verbunden mit der Größe und geographischen Lage der Liegenschaft. Sie hat ebenfalls einen beträchtlichen Einfluß auf die zivilen Nachnutzungsmöglichkeiten. Bei Spezialnutzungen, wie z.B. einem Flugplatz, sind die Nachnutzungsmöglichkeiten sehr viel stärker eingeschränkt als beispielsweise bei Kasernen- oder militärischen Wohnanlagen, die von ihrem Charakter her eher Analogien zu zivilen Nutzungsformen aufweisen. Militärische Sonderbauwerke wie Bunker oder Depots sind z.T. durch ihre auf Sicherheit ausgerichtete Bauweise für zivile Nutzungen meistens ungeeignet. Ihr Abriß ist vielfach teuer und technisch schwierig.

2.1.1.2 Wirtschaftliche Lage der Region

Der Freizug militärischer Liegenschaften ist in den westlichen Ländern i.d.R. zunächst mit der Freisetzung von Arbeitskräften sowie einer Verringerung der Kaufkraft und der daraus

folgenden steuerlichen Leistungsfähigkeit einer Region verbunden. Bei rückläufiger Konjunktur können vorhandene Probleme dadurch noch verschärft werden. Der eintretende Nachfrageausfall kann von vielen Kleinbetrieben oder Einzelhändlern vielfach nicht verkraftet werden. Die Schließung von Betrieben und die Abwanderung von Arbeitskräften sind die Folge. Viele Standorte stellt der relativ kurzfristig erfolgende Abzug des Militärs vor Aufgaben, die sie ohne finanzielle Unterstützung durch das Land oder bundesstaatliche Stellen kaum bewältigen können.

Die Erfahrung zeigt, daß insbesondere ländliche, strukturschwache Regionen durch den Abzug von Streitkräften wirtschaftlich negativ betroffen sind. Gemeinden in der Nähe von Ballungsgebieten, die durch die Räumung von militärischen Standorten betroffen sind, können den plötzlichen Nachfrageausfall i.d.R. sehr viel besser verkraften. Sie profitieren u.U. sogar eher von den nunmehr neu für gewerbliche Zwecke zur Verfügung stehenden Flächen. Der Nachfrageausfall kann durch die Neuansiedlung von Betrieben häufig problemlos kompensiert werden.

Ein schwieriges wirtschaftliches Umfeld erschwert die Konversion. Es kann dazu führen, daß die freigezogenen Flächen über einen längeren Zeitraum ungenutzt bleiben mit der Folge, daß sich der bauliche Zustand der Gebäude und Anlagen z.T. auch durch Vandalismus verschlechtert, vorhandene Kontaminationen sich weiter ausbreiten können und wilde Deponien entstehen. Dies führt dazu, daß die Umnutzung der Liegenschaft zu einem späteren Zeitpunkt häufig nur mit einem höheren Kostenaufwand realisiert werden kann.

2.1.1.3 „Weiche“ Standortfaktoren

Ein attraktives Umfeld erleichtert zweifellos eine zivile Umnutzung. Eine befriedigende Wohnqualität, ein umfangreiches kulturelles Angebot, das Vorhandensein von Bildungseinrichtungen, Sport- und Freizeitmöglichkeiten oder die Erholungsfunktion der landschaftlichen Umgebung sind für eine Neuansiedlung von Betrieben und die Anwerbung von Arbeitskräften sicherlich Pluspunkte, die im Rahmen des Standortmarketing ins Feld geführt werden können. So ist zu beobachten, daß für Investoren die Nähe zu Universitäten oder sonstigen Bildungseinrichtungen ein wichtiges Argument für die Ansiedlung sein kann, da sie für ihre Tätigkeiten bestimmte fachliche Qualifikationen, z. B. aus dem Bereich der Informatik oder der Telekommunikation, benötigen. Diese Faktoren können in Einzelfällen ausschlaggebend für die Gewinnung ansiedlungswilliger Unternehmen sein und sollten als Vorteil im Standortwettbewerb nicht unterschätzt werden.

2.1.2 Bedingt beeinflussbare Standortfaktoren

2.1.2.1 Bausubstanz und baulicher Zustand

Die auf einem ehemaligen Militärstandort verfügbaren Gebäude und Einrichtungen können eine zivile Neunutzung begünstigen, sie können aber auch einen Hinderungsgrund darstellen. Dies hängt im wesentlichen vom baulichen Zustand sowie den Bedürfnissen des Nachnutzers ab. Auf den ersten Blick einfach zu verwertende Bauwerke stellen Kasernen und Wohnungseinrichtungen für Soldaten und deren Familien dar. Allerdings sind auch hier zum Teil umfangreiche Investitionen notwendig, um die Wohnungen in einen auf dem freien Markt konkurrenzfähigen Zustand zu versetzen. Hierzu zählt auch die vielfach notwendige Umstellung von einer zentralen Versorgung auf eine Einzelversorgung der Wohneinheiten sowie die Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen.

Viele Kasernengebäude können darüber hinaus für den Bereich der öffentlichen Verwaltung weitergenutzt werden. Vielfach gelingt es, die im Laufe der historischen Entwicklung auf verschiedene Standorte verteilten Einrichtungen der Verwaltung unter einem Dach zusammenzufassen, Erweiterungsbedarf zu befriedigen und relativ profitable stadtnahe Standorte für private Nutzungen zu räumen. Hier kann die öffentliche Verwaltung häufig zu kostengünstigen Alternativen zur Deckung ihres Bedarfs kommen.

Auch für die Bedürfnisse der gewerbliche Wirtschaft sind vorhandene Gebäude, insbesondere Kasernengebäude oder Hallen nach entsprechenden Renovierungs- und Umbauarbeiten vielfach gut geeignet. Unternehmen sind oft auch bereit, bei einem entsprechend günstigen Preis Abstriche hinsichtlich des Zuschnitts oder der Bauqualität zu machen.

2.1.2.2 Altlastensituation, Munitionsberäumung

Häufig wird die unmittelbare zivile Anschlußnutzung militärischer Liegenschaften durch das Vorhandensein von Altlasten und Munitionsresten behindert. Vor allem die hohen Kosten für Altlastenuntersuchungen, das Aufspüren der Munition und die ggf. erforderliche Sicherung oder Sanierung der Altlastenflächen erschweren die Umnutzung. Selbst wenn durch rechtliche Regelungen die Verantwortung für die Durchführung der Maßnahmen und deren Finanzierung geklärt ist, kommt es immer wieder zu Streitigkeiten zwischen dem Verkäufer und dem Käufer von belasteten Flächen über den notwendigen Umfang der durchzuführenden Maßnahmen. Solange diese Fragen nicht geklärt sind, werden sich potentielle Investoren abwartend verhalten und im Zweifelsfall eine Ansiedlung auf unbelasteten Grundstücken vorziehen.

Eine frühzeitige Einleitung von Altlasten- und Munitionsuntersuchungen und eine Einigung auf den als notwendig erkannten Umfang von Maßnahmen sollte deshalb im Interesse einer zügigen Verwendung der Flächen von Käufer und Verkäufer angestrebt werden. Problematisch ist vor allem die relativ breite Spanne von Kosten für Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen, die von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird, z.B. von der anzuwendenden Technik, der als kontaminiert zu betrachtenden Fläche und Tiefe, dem Schadstoffspektrum, der Wiedereinbaufähigkeit des Bodens, Transportentfernungen zu Deponien und Bodenreinigungsanlagen u.a.m. Hinzu kommt, daß der Umfang von Sanierungsmaßnahmen in direktem Zusammenhang mit der geplanten Nachnutzung steht. Diese ist aber vielfach in einem frühen Stadium der Konversion noch nicht hinreichend erkennbar.

Die Klärung der Altlastenproblematik ist auch eng mit der Frage der Wertermittlung verknüpft. Der Wert einer Liegenschaft läßt sich nur dann vollständig ermitteln, wenn die Kosten für die durchzuführenden Maßnahmen der Altlastensicherung und -beseitigung bekannt sind. Häufig wird dieser Aspekt im Rahmen von Wertgutachten zunächst ausgeklammert und der Wert unter der Annahme eines unbelasteten Grundstücks ermittelt. Dieser ist dann mit den Kosten für Altlastenmaßnahmen zu verrechnen.

2.1.2.3 Infrastrukturanbindung

Militärisch genutzte Liegenschaften waren häufig relativ autarke Gebilde ohne direkte Anbindung an die Infrastruktur der Umgebung. Sie befanden sich teilweise über Jahrzehnte außerhalb der Planungshoheit der Gemeinden. Ihre Wiedereingliederung erfordert deshalb vielfach neben einem umfangreichen planerischen Aufwand auch erhebliche technische und finanzielle Mittel.

Von den Gemeinden sind zunächst Vorleistungen gefordert. Diese sind aus den Budgets der Gemeinden, deren Möglichkeiten der Kreditaufnahme beschränkt sind, häufig nicht zu finanzieren. Andererseits sind für Investoren diese Vorleistungen unabdingbar für ihre Investitionsentscheidung. Dieses Dilemma erfordert häufig neue und unkonventionelle Wege. Das Zusammenwirken von Gemeinden, Investoren und die Unterstützung von Landes- und Bundesinstitutionen sind hier gefordert, um neue Organisationskonzepte und Finanzierungslösungen zu erarbeiten.

2.1.3 Gestaltungsfähige Einflußfaktoren im Konversionsprozeß

Im folgenden werden die Faktoren näher betrachtet, für die im Rahmen des Konversionsprozesses die umfassendsten Gestaltungsmöglichkeiten bestehen und denen deshalb besonderes Gewicht zukommt.

2.1.3.1 Planung, Entwicklung

Ziel der planerischen Aktivitäten und Voraussetzung für investive Maßnahmen auf der Liegenschaft ist die Schaffung von Baurecht. In aller Regel muß die betroffene Gemeinde durch verbindliche Bauleitplanung oder mit anderen Instrumenten Baurecht schaffen. Hierzu ist die Klärung der Verfügbarkeit der Fläche Voraussetzung. Erst wenn die Freigabe der Liegenschaft und eine Klärung der Eigentumsverhältnisse erfolgt ist, kann mit der eigentlichen Bauplanung begonnen werden. Dies bedeutet jedoch nicht, daß nicht bereits vor der eigentlichen Übergabe einer militärischen Liegenschaft an zivile Stellen Planungsvorbereitungen beginnen können.

Grundvoraussetzung für die Planung ist eine Bestandsaufnahme der Liegenschaft. Hierzu zählen vor allem folgende Aufgaben:

- **Vermessung**

Bei Räumung der Liegenschaften liegen z.T. nur skizzenhafte Angaben über die Ausdehnung und die Bebauung vor. Deshalb ist eine "klassische Vermessung" des Gesamtgeländes als Voraussetzung für alle weiterführenden Überlegungen unabdingbar. Hierzu gehören die Aufnahme des Gesamtgeländes mit Gebäuden, Straßen, Schächten, Bäumen und Höhenangaben.

- **Bestandsaufnahme/Überprüfung der Gebäudesubstanz**

Die Bestandsaufnahme und Überprüfung der vorhandenen Gebäudesubstanz hinsichtlich ihrer prinzipiellen Erhaltungswürdigkeit - in erster Linie unter bautechnischen Gesichtspunkten - ermöglicht Aussagen darüber, welche Gebäude sich für eine gewerbliche oder sonstige Folgenutzung eignen und inwieweit sie in zu entwickelnde Gesamtkonzepte integrierbar sind. Ferner ist der Gesichtspunkt zu beachten, daß Gebäude unter Denkmalschutzgesichtspunkten erhalten und in eine künftige Nutzung integriert werden müssen.

- **Analyse und Beurteilung der vorhandenen Infrastruktur**

Die Analyse bezieht sich im wesentlichen auf die Feststellung und Kartierung der Leitungsverläufe (Gas, Wasser, Strom, Kanal), eine erste Zustandsbewertung der Leitungen,

einer Beurteilung der prinzipiellen Weiterverwendbarkeit sowie eine erste Beurteilung des Zustandes des Wegenetzes.

Eine weitere, parallel durchzuführende Aufgabe ist die Durchführung von Umwelt- und Altlastenuntersuchungen, da durch die Ergebnisse dieser Untersuchungen künftige Nutzungsvorstellungen in erheblichem Maße beeinflusst werden können.

Die eigentliche Gesamtplanung setzt sich aus einer Reihe von Teilplänen zusammen. Üblicherweise wird mit der Erarbeitung von informellen Struktur- und Rahmenplänen begonnen, die ein Grobkonzept für die spätere Nutzung und Einbindung in den städtebaulichen Zusammenhang beinhalten. Im Anschluß daran können dann verbindliche Bebauungspläne erstellt werden. Bei größeren Liegenschaften im stadtnahen Bereich wird vielfach der Weg beschritten, städtebauliche Ideenwettbewerbe durchzuführen, die als Grundlage für die Erarbeitung von Bebauungsplänen dienen können. Hierzu ist allerdings Voraussetzung, daß die Rahmenbedingungen für die künftige Nutzung hinreichend geklärt sind. Parallel zu diesen Planungsschritten wird die Suche nach Investoren zu betreiben sein, um eine Harmonisierung städtebaulicher Vorstellungen mit dem als realistisch anzusehenden späteren Nutzungsspektrum zu erreichen. Die städtebaulichen Planungen sollten dabei hinreichend flexibel gestaltet werden, um ggf. Anpassungen an die Nutzerstruktur durchführen und auf neue Situationen reagieren zu können.

Erst wenn die genannten Grundlagen erarbeitet worden sind, kann die Ausführungsplanung beginnen. Hierzu gehören Aufgaben wie die Planung der verkehrlichen Anbindung und der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur. Des weiteren sind hier folgende Planungsmaßnahmen zur Erschließung der Flächen zu nennen:

- Abbruch, Umbau, Renovierung von Gebäuden
- Entsiegelung von Flächen
- Altlastensanierung
- Grünplanung

2.1.3.2 Projektmanagement, Organisationsstruktur

Kernelement aller Konversionsmaßnahmen ist das Management, das in eine effiziente Organisationsstruktur eingebunden sein muß. Hierbei ist eine interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Akteuren unterschiedlicher öffentlicher und privater Institutionen gefordert. Nur dann, wenn es zwischen diesen Akteuren zu einer guten und einvernehmlichen Zusammenarbeit auf der Basis einer von allen Beteiligten mitgetragenen Zielsetzung kommt, ist ein Gelingen der Konversion möglich.

Da es sich für viele Gemeinden um neue Aufgabenstellungen handelt, die neben den üblichen Arbeitsschwerpunkten zu erledigen und häufig nicht mit den gewohnten administrativen Instrumenten zu bewältigen sind, stellt sich die Frage nach der geeigneten Organisationsform. Diese Frage läßt sich nicht generell beantworten, da die Aufgaben, vor die die Akteure gestellt sind, in Umfang und Schwierigkeitsgrad sehr unterschiedlich sein können. Da vielfach flexibles und teilweise auch unkonventionelles Agieren gefordert ist, wird jedoch bei vielen Maßnahmen eine Organisationsstruktur bevorzugt, die aus den üblichen administrativen Hierarchien herausgelöst ist. Vor allem bei umfangreicheren Konversionsmaßnahmen hat sich die Gründung einer Entwicklungsgesellschaft mit privater Rechtsform bewährt. Diese Form hat vor allem auch den Vorteil, daß vorzufinanzierende investive Maßnahmen nicht direkt den Haushalt der Gemeinde belasten und sich hinsichtlich der Finanzierung der

Maßnahmen weitere Möglichkeiten eröffnen, z.B. auch über den privaten Kapitalmarkt, die Behörden nicht in gleicher Weise offen stehen.

Es kommt hinzu, daß die Vorbereitung und Durchführung von Konversionsmaßnahmen z.T. fachspezifisches Know-how erfordert, das in den bestehenden Strukturen nicht immer vorhanden ist. Die Hinzuziehung externen Sachverständigen, sei es durch Einstellung entsprechender Fachleute oder sei es durch Vergabe von Leistungen an externe Berater, erweist sich vielfach als notwendig.

Ein in einigen Fällen praktizierte Vorgehensweise wird als Offenes Städtebauliches Gutachterverfahren (OSGA) bezeichnet. Ziel des OSGA ist es, ein planerisches Leitbild für die zukünftige Funktion des Gebietes innerhalb des städtischen Gesamtgefüges zu entwickeln. Unterschiedliche Fachbüros (Stadtplaner, Grünplaner, Verkehrsplaner etc.) erarbeiten im Auftrag der Stadt das Gesamtkonzept (Leitbild). Das OSGA zeichnet sich insbesondere durch folgende Merkmale aus:

- freie Ideenentwicklung der am Projekt beteiligten Fachleute,
- hohe Flexibilität aufgrund parallel durchgeführter Arbeitsschritte,
- gegenseitiger Austausch von Kenntnissen, Einschätzungen und Ergebnissen als Teil einer gemeinsamen Projektarbeit, ständige Anpassung an neue Entwicklungen im Planungsprozeß,
- transparente und sachlich umfassende Vorbereitung notwendiger politischer und administrativer Entscheidungsträger.

Die Einbeziehung privater Institutionen, beispielsweise in Form privater Entwicklungsgesellschaften - Stichwort Public-Private-Partnership - hat sich vor allem bei der Realisierung der geplanten Nutzungsvorstellungen bewährt. Eine vollständige Privatisierung dieser Einrichtungen zu einem späteren Zeitpunkt wurde in einigen Fällen durchgeführt. Die Zahl der öffentlich-privaten Kooperationen hat in den letzten Jahren in vielen ursprünglich rein öffentlichen Bereichen (Nahverkehrsbetriebe, Entsorgung) stark zugenommen. Vor allem die zunehmende Knappheit öffentlicher Mittel hat die Entwicklung in Richtung der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Partnern begünstigt. Die bestehenden Kooperationsformen können in der Praxis sehr unterschiedliche Formen annehmen. Gemeinsam ist jedoch der Grundgedanke eines Tauschprozesses: Während die öffentliche Hand ihre spezifischen Handlungsmittel (z.B. Planungshoheit, Zugriffsberechtigung auf Fördermittel und politisch-administrative Entscheidungsprozesse) einbringt, wird meist vom privaten Partner die Berücksichtigung bestimmter Projektaufgaben, die Einbringung von Kapital und die Übernahme späterer Managementaufgaben erwartet. Allerdings ist bei diesen Kooperationsformen zu berücksichtigen, daß mit der Einbindung privaten Kapitals auch die Nutzungsvorstellungen der privaten Investoren stärkeres Gewicht erhalten und sich hier eine entsprechendes Konfliktpotential aufbauen kann, wenn die Interessenlage zwischen privater und öffentlicher Seite divergiert.

Grundsätzlich stellt sich für Gemeinden die Frage, ob sie die Konversionsflächen selbst bzw. über eine Entwicklungsgesellschaft erwerben wollen, oder ob sie die Umnutzung der Flächen ohne Grundstückserwerb in Zusammenarbeit mit dem Eigentümer, dem Bund oder dem Land, betreiben wollen. Dies hängt vor allem von den finanziellen Möglichkeiten und der Risikobereitschaft der Kommune ab. Ein Erwerb durch die Kommune bietet aber im allgemeinen auch erheblich mehr Gestaltungsspielraum für die Entwicklung des Areals.

Die Kaufpreisverhandlungen zwischen Bund und Gemeinden gestalten sich allerdings häufig schwierig. Dies ist möglicherweise eher eine Folge der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Obwohl die Verhandlungen zwischen öffentlichen Organen geführt werden, die letztlich beide am Gemeinwohl orientiert sein sollten, kommt es in der Frage des Kaufpreises nicht selten zu heftigen Auseinandersetzungen, die in einigen Fällen zu erheblichen Verzögerungen oder gar zum Scheitern der Konversion geführt haben. Diese Problematik mag in Ländern mit stärker zentralistischer Ausrichtung weniger Bedeutung haben.

Es hat sich aber auch gezeigt, daß einvernehmliche Regelungen der Wertermittlung gefunden wurden. Dies war immer dann der Fall, wenn Wertgutachten gemeinsam erstellt wurden oder Gutachtergremien von vornherein das Vertrauen von beiden Seiten genossen.

Die Möglichkeit, über einen städtebaulichen Vertrag zwischen Bund und Gemeinde die Neunutzung der Fläche voranzutreiben, ist für viele Gemeinden eine interessante Alternative zum Erwerb der Flächen. Während der Bund Eigentümer der Liegenschaft bleibt und vertraglich vereinbarte Vermarktungserfolge erzielen muß, ist die Kommune für die Aufbereitung (Erschließung, Ordnungsmaßnahmen) der Flächen zuständig. Der Bund beteiligt sich an den Aufbereitungskosten, indem er einen vertraglich festgelegten Teil seines Verkaufserlöses abführt, jedoch nur in einer Höhe, in der ihm ein angemessener Erlös verbleibt. Wesentliche Voraussetzungen zum Abschluß derartiger Verträge sind somit gute Vermarktungschancen und hohe Erlöserwartungen. Der Vorteil dieser Kooperationsform ist, daß die Gemeinde keine finanziellen Vorleistungen erbringen muß.

2.1.3.3 Nutzungsideen, Bedarfsanalyse

In der Frühphase der Überlegungen über die künftige Nutzung der Konversionsflächen stellt sich die Frage, wie das zusätzliche Flächenangebot mit der Nachfrage nach Flächen und Einrichtungen in Einklang zu bringen ist. Die Sammlung von Ideen steht am Anfang aller Überlegungen. Viele Städte und Gemeinden beschreiten hier den Weg einer breit angelegten Erkundung von Vorschlägen, die im Rahmen von schriftlichen Befragungen von Interessengruppen (z.B. politischen Parteien, Verbänden, Industrie- und Handelskammern, Hochschulen) oder öffentlichen Veranstaltungen („runden Tischen“) gesammelt werden. Auch wenn grundsätzlich eine breite Bürgerbeteiligung im Sinne einer bürgernahen Kommunalpolitik zu begrüßen ist, kann diese Form zu Problemen führen, wenn durch den Prozeß nicht zu erfüllende Erwartungen geweckt oder unrealistische Forderungen gestellt werden. Eine frühzeitige Bewertung und Prüfung auf Realisierbarkeit ist deshalb angebracht. Sie sollte sich vor allem an drei Gesichtspunkten orientieren:

- Nutzungseinschränkungen, die durch gesetzliche Regelungen, z.B. baurechtliche oder umweltrechtliche Anforderungen, gegeben sein können,
- Bedarf an den Flächen auf Seiten künftiger Nutzer
- Kosten- und Finanzierungsgesichtspunkte.

Zu beachten sind ferner vorrangig zu befriedigende Nutzungen der öffentlichen Hand, z.B. für Verwaltungs- oder Ausbildungseinrichtungen.

Die Auswertung der Nutzungsvorschläge unter Beachtung der genannten Rahmenbedingungen sollte zu einem Grobkonzept führen, in dem die Struktur der künftigen Nutzung vorgezeichnet ist. Hier sollten z.B. erste Festlegungen getroffen werden hinsichtlich der Auftei-

lung in Gewerbeflächen, Wohnbebauung, Behördenbedarf, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Grünflächen und sonstigen Nutzungen.

2.1.3.4 Finanzierungsmodelle, Fördermaßnahmen

Grundvoraussetzung für eine solide Finanzierung der im Rahmen der Konversion durchzuführenden Maßnahmen stellt eine Ermittlung der zu erwartenden Kosten und Erträge dar. Diese Kosten/Ertragsanalyse muß alle Teilbereiche umfassen und den zeitlichen Verlauf der Kosten und Erträge berücksichtigen. Eine sorgfältige und realistische Wirtschaftlichkeitsanalyse ist vielfach auch Grundvoraussetzung für die Inanspruchnahme von privaten Finanzierungsmitteln und von öffentlichen Fördergeldern.

Für viele Gemeinden stellen die innerhalb kurzer Zeit neu zu beplanenden und zu entwickelnden Flächen eine Überforderung ihrer haushaltspolitischen Möglichkeiten dar. Selbst wenn ein Ankauf der Flächen nicht getätigt wird, entstehen Kosten für Erschließungsmaßnahmen und für Planungs- und Koordinierungsleistungen. Neue Finanzierungslösungen, die auch private Initiativen stärker einbeziehen, sind deshalb gefragt.

Aufgrund der politischen Bedeutung der Konversion und der Dimension, die dieses Thema für einige Länder angenommen hat, kann die Aufgabe nicht allein den unmittelbar auf der Gemeindeebene betroffenen Instanzen überlassen werden. Die Bundesländer, der Staat und die Europäische Union haben sich der Aufgabe angenommen und unterstützen den Konversionsprozeß durch eine Reihe von Fördermaßnahmen. Neben Förderprogrammen für Kommunen oder für ansiedlungswillige Unternehmen werden auch andere Mittel der Förderung von Konversionsmaßnahmen eingesetzt, z.B. die Möglichkeit der Verbilligung bei der Verwertung bundeseigener Grundstücke. Daneben können Programme in Anspruch genommen werden, die primär andere Förderziele haben, wie z.B. arbeitsmarkt- und strukturpolitische Maßnahmen oder die Förderung von Technologiezentren und die Unterstützung innovativer Technologien.

Die auf der Ebene der Europäischen Union speziell für Konversionsmaßnahmen bereitgestellten Mittel werden aus dem Programm KONVER II gespeist. Aus diesem Programm werden vor allem folgende Aufgaben gefördert:

- Wiedernutzbarmachung bisheriger Militärflächen (darunter Gefährdungsabschätzungen und Sanierungsuntersuchungen, städtebauliche Untersuchungen, Aufbereitung und Umnutzung von Flächen und Gebäuden, Beratungshilfen, Tourismusförderung)
- Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch Hilfen für kleinere und mittlere Unternehmen (darunter Technologieförderung, Förderung von Einrichtungen der technologischen Infrastruktur)
- Förderung des Arbeitskräftepotentials zur Erschließung ziviler und regionaler Entwicklungspotentiale (Qualifizierung).

Neben diesen Mitteln können unter bestimmten Voraussetzungen auch Mittel aus den EU-Regionalfonds für Konversionsmaßnahmen eingesetzt werden.

2.1.3.5 Investorengewinnung, Standortmarketing

Parallel zur Vorbereitung und Durchführung von Planungsarbeiten muß mit der Suche nach geeigneten Nachnutzern begonnen werden.

Wenn absehbar ist, daß die Liegenschaft oder Teile davon über einen längeren Zeitraum ungenutzt bleiben werden, sollte geprüft werden, ob eine befristete Zwischennutzung in Frage kommt. Zu denken ist hier im einzelnen an eine Vermietung oder befristete Verpachtung von Freiflächen, Wohngebäuden, Hallen, Sportplätzen, Infrastruktureinrichtungen, land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen.

Im Einzelfall muß geprüft werden, ob die zu erzielenden Einnahmen die anfallenden Kosten für Instandsetzung, Renovierung, Verwaltung usw. übersteigen. Auch die haftungsrechtliche Seite muß sorgfältig geprüft werden, um zu verhindern, daß durch Mängel der Anlagen Schadensersatzansprüche gegen die Eigentümer begründet werden.

Die Suche nach Kaufinteressenten kann durch eine Reihe von Maßnahmen unterstützt werden. Hierzu zählen z.B. die

- Erarbeitung von Broschüren, Anzeigen, Prospektmaterial
- Durchführung von PR-Aktionen, z.B. Einschaltung der Presse und Durchführung von öffentlichen Veranstaltungen und „Tagen der offenen Tür“
- Kontaktaufnahme zu und Verkaufsgespräche mit potentiellen Investoren wie Industrie- und Handwerksbetrieben, Wohnungsbaugesellschaften, kommunalen Versorgungsträgern, Behörden, Kammern u.a.

Die Erfahrung zeigt, daß ein Großteil der Interessenten vor allem der gewerblichen Wirtschaft aus der Region stammt. Vielfach wollen Betriebe ihre Betriebsfläche erweitern, haben an ihrem alten Standort aber keine Expansionsmöglichkeiten oder haben Umweltprobleme im innerstädtischen Bereich (z.B. hohes Verkehrsaufkommen, Emissionen). Diese Entwicklungen sind in den meisten Fällen städtebaulich erwünscht, da die aufgegebenen Flächen im Innenstadtbereich meist problemlos wiederzuverwerten sind und die Innenstädte von Emissionen und hohem Verkehrsaufkommen entlastet werden.

Für viele größere Liegenschaften stellt sich die Frage, ob die Fläche für einen großen Investor mit entsprechendem Flächenbedarf vorgehalten werden soll oder ob eine Parzellierung ins Auge gefaßt werden sollte. Diese Frage kann nicht generell beantwortet werden, da sie sehr stark von den örtlichen Gegebenheiten abhängt. Allerdings dürfte der Fall, daß ein Investor eine große Liegenschaft komplett übernimmt, eher selten vorkommen. Üblicherweise wird eine Parzellierung mit gemischter Nutzung angestrebt.

Für ansiedlungswillige Investoren sind die Modalitäten der Finanzierung ein wichtiger Entscheidungsgrund. Ein relativ neues Finanzierungsinstrument, mit dem man Investoren eine interessante Finanzierungsvariante anbieten kann, ist das Public Leasing. Dabei finanziert und organisiert z.B. eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft sowohl den Grundstücksankauf als auch das eigentliche Bauvorhaben. Das ansiedlungswillige Unternehmen mietet das Objekt für einen bestimmten Zeitraum. Die Miete entspricht dabei einer monatlichen Leasingrate, bestehend aus Zins und Tilgung. Von vornherein vertraglich festgelegt ist der Kauf des Objekts nach Ablauf der Leasingphase. Das Verfahren bietet für ansiedlungswillige Unternehmen vor allem steuerliche Vorteile und schont deren Eigenkapital. Außerdem muß es sich nicht um die Koordinierung des Bauprojekts kümmern und kann sich auf seine unternehmerischen Aufgaben konzentrieren.

Bezüglich einer geplanten Gewerbeansiedlung sollten bereits im Vorfeld der Investorensuche Vorstellungen erarbeitet werden hinsichtlich der Größe, Branche, Flächen- und Infrastrukturbedarf von Unternehmen, die für eine Ansiedlung auf dem Areal infrage kommen,

wobei bei der Flächenzuordnung Faktoren wie Zugänglichkeit, Schutz der angrenzenden Nutzungen vor Lärm- und Schadstoffemissionen sowie Verkehrsbelastungen zu beachten sind. Ferner sollten das lokale und regionale Arbeitskräftepotential sowie die Ausbildungssituation in diese Überlegungen einfließen.

2.1.3.6 Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation

Die Umwidmung von Militärf lächen tangiert die Bürger einer Gemeinde unmittelbar. Sie sollten daher über den jeweiligen Stand der Planungen informiert und aktiv in den Konversionsprozeß einbezogen werden. Die Akzeptanz in der Bevölkerung für die geplanten Maßnahmen sollte sichergestellt, eventuelle Probleme, die insbesondere die angrenzenden Flächen betrifft, sollten offen angesprochen und nach Möglichkeit einvernehmlich gelöst werden.

Als Formen der Einbeziehung der Öffentlichkeit haben sich neben der Einschaltung der Medien, insbesondere der lokalen Presse, auch Informationsveranstaltungen erwiesen, in denen die Planungen vorgestellt und erläutert werden. Ferner wird die Möglichkeit der Besichtigungsmöglichkeit der Flächen an „Tagen der offenen Tür“ gerne wahrgenommen.

Neben der Kommunikation mit der Öffentlichkeit ist selbstverständlich auch eine gut funktionierende Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg einer Konversionsmaßnahme. Dies gilt vor allem für die verschiedenen Ebenen der mit der Aufgabe befaßten Verwaltungseinheiten. Da eine interdisziplinäre Zusammenarbeit verschiedener Dienststellen gefordert ist, können die Einhaltung der klassischen Hierarchien sowie Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Ämtern sich als Konversionshemmnisse erweisen. Gefordert ist deshalb die Bereitschaft, Partikularinteressen zurückzustellen und sich dem Gesamtziel unterzuordnen.

Schließlich muß auch zu den übergeordneten Stellen in den Länder- und Bundesministerien, die vielfach Stabstellen für Konversion eingerichtet haben, eine enge und vertrauensvolle Kommunikation gegeben sein, um bei unvorhergesehenen Problemen flexibel und unbürokratisch reagieren zu können. Außerdem ist eine Abstimmung und gegenseitige Information über Konversionsvorhaben und deren Planungsstand innerhalb einer Region erforderlich, um eine Harmonisierung der Vorhaben zu erreichen und eine sinnvolle Einbindung in regionale und überregionale Planungen sicherzustellen.

2.2 Bewertung

2.2.1 Bewertung der relativen Bedeutung der Einflußfaktoren

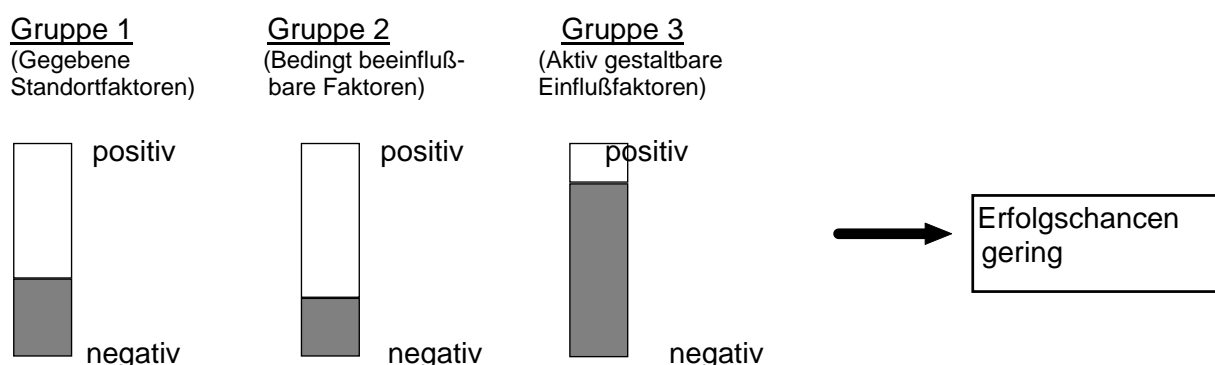
Aus dem Zusammenwirken der drei Gruppen von Einflußfaktoren lassen sich die Umnutzungschancen für eine Liegenschaft in Form einer ersten Einschätzung beurteilen und zumindest in der Tendenz verallgemeinerbare Aussagen formulieren.

Die Analyse kann im Einzelfall so vorgenommen werden, daß die einzelnen Faktoren einer Punktebewertung unterzogen werden, die durch die Handlungsträger vorzunehmen ist. Diese Form der Bewertung wird üblicherweise als Nutzwertanalyse oder Multikriterienanalyse bezeichnet. Dabei können die Faktoren untereinander gemäß ihrer Bedeutung gewichtet werden, so daß eine Aggregation der Punkte zu einer Gesamtpunktzahl möglich wird. Ein solches Bewertungsverfahren kann dazu dienen, Prioritäten zu setzen, wenn mehrere Konversionsflächen zu entwickeln sind und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Finanzmit-

tel nicht alle Objekte gleichzeitig in Angriff genommen werden können, oder es erlaubt einen Vergleich verschiedener Nutzungsvarianten für eine Liegenschaft.

Allgemein läßt sich sagen, daß bei ungünstigen Bedingungen bei den Faktoren der Gruppen 1 und 2 selbst bei erheblichen Anstrengungen im Bereich der Faktoren 3 mit schnellen Erfolgen nicht gerechnet werden kann. Die folgende graphische Darstellung soll dies verdeutlichen:

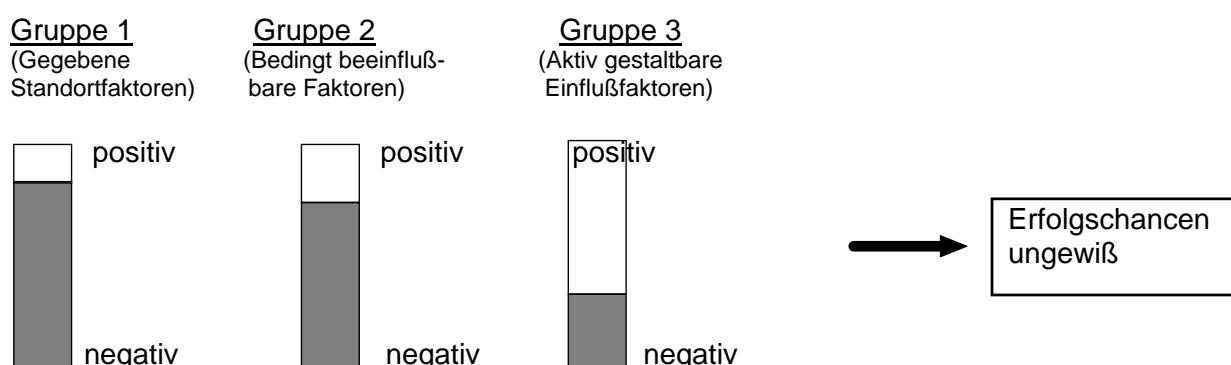
Abbildung 3:



Umgekehrt ist nicht selbstverständlich, daß sich bei guter Ausgangssituation in den Gruppen 1 und 2 der Erfolg automatisch einstellt. Dies soll durch die folgende Abbildung 3 verdeutlicht werden. Gute Rahmenbedingungen stellen eine notwendige Bedingung dar, sie sind aber noch nicht hinreichend für die Durchführung einer erfolgreichen Konversionsmaßnahme.

An diesen Abbildungen soll deutlich gemacht werden, daß der dritten Gruppe erhebliche, vielleicht sogar ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Hier liegt der Bereich, in dem man im Konversionsprozeß am ehesten steuernd eingreifen kann. Allerdings kann auch hier durch Fehlverhalten, Inkompetenz und Inaktivität eine erfolgreiche Konversion verhindert werden.

Abbildung 4:



2.2.2 Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Zusammenhang mit Konversionsmaßnahmen

Die Erschließung und Nachnutzung militärischer Liegenschaften erfordert in den meisten Fällen zunächst Investitionen, bevor Erträge erwirtschaftet werden können. Insofern stellt sich die Frage nach der Wirtschaftlichkeit von Konversionsmaßnahmen.

Hierzu muß zunächst die Frage geklärt werden, aus welcher Perspektive Konversionsmaßnahmen betrachtet und die Wirtschaftlichkeit ihrer Durchführung bewertet werden soll. Diese Frage ist deshalb wichtig, weil die Ergebnisse einer solchen Bewertung je nach Perspektive durchaus unterschiedlich sein können.

Militärische Liegenschaften werden sehr häufig von den betroffenen Kommunen erworben. Eine Kommune, die eine Konversionsfläche erwirbt, stellt üblicherweise folgende Wirtschaftlichkeitsüberlegungen an: Wesentlicher Kostenbestandteil ist für sie der zu entrichtende Kaufpreis. Ferner sind die Kosten für die Planung, für Gutachten sowie für Erschließungs- und eventuell anfallende anteilige Altlastensanierungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

Erträge kann sie mit dem Verkauf des Grundstücks oder einzelner Grundstücksanteile sowie der darauf befindlichen Gebäude und Anlagen erzielen. Ferner verändern sich möglicherweise die erzielbaren Steuereinnahmen und die zu zahlenden Sozialleistungen. Schließlich profitiert die Gemeinde davon, daß durch die Nutzung der Konversionsfläche andere in ihrem Besitz befindliche Grundstücke geschont werden und für künftige Umnutzungen zur Verfügung stehen. Zusammenfassend ergeben sich folgende wesentlichen Kosten und Erträge:

Tabelle 1: Kosten und Erträge aus Sicht der Kommune

Kosten	Erträge
Kaufpreis	Verkaufspreis
Erschließungskosten	Zuwachs an Steuereinnahmen und Gebühren
Altlastensanierung (Anteil)	Verringerung der Sozialausgaben
Planungskosten	

Damit sind jedoch noch nicht alle im Zusammenhang mit Konversionsmaßnahmen zu berücksichtigenden Aspekte erfaßt.

Geht man davon aus, daß Konversion als gesamtwirtschaftliche Aufgabe betrachtet werden muß, so ist die Durchführung einer ökonomischen Bewertung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht angebracht. Diese müßte alle Vor- und Nachteile, die der Gesellschaft insgesamt aus der Durchführung der Maßnahme entstehen, berücksichtigen. Das Instrumentarium für eine solche Bewertung liefert die Nutzen-Kosten Analyse (NKA). Mit Hilfe von Nutzen-Kosten Analysen wird versucht, alle mit einem Projekt oder einer Maßnahme verbundenen Kosten und Nutzen systematisch zu erfassen, monetär zu bewerten und durch Diskontierung auf einen gemeinsamen Zeitpunkt unmittelbar vergleichbar zu machen. Kosten werden dabei als Opportunitätskosten verstanden, d.h., durch den Einsatz von Ressourcen in dem betrachteten Projekt entgeht der Gesellschaft ein Ertrag an anderer Stelle. Mit Nutzen bezeichnet man den Wert derjenigen Güter und Dienstleistungen, die der Gesellschaft als Resultat der Maßnahme neu zuwachsen. Güter sind dabei im weitesten Sinne zu verstehen. Sie umfassen beispielsweise auch sogenannte öffentliche Güter wie eine verbesserte Luftqualität oder die Reduzierung von Lärmbelästigungen. Damit geht die NKA über eine rein betriebswirtschaftliche Betrachtung hinaus, in dem sie auch gesamtwirtschaftliche Vor- und Nachteile in die Berechnungen einbeziehen.

Bezogen auf die Bewertung von Konversionsmaßnahmen ist die Situation mit Maßnahme (also z.B. Abriß-, Sanierungs- und Erschließungsmaßnahmen mit anschließender ziviler Nutzung) der Situation ohne Maßnahme gegenüberzustellen. Da auch das Nicht-Handeln mit

Kosten verbunden ist, etwa für Bewachung und Sicherung des Geländes, durch Verschlechterung der Gebäudesubstanz und einer möglichen weiteren Ausbreitung von Kontaminationen stellt sich damit auch die Frage nach dem optimalen Investitionszeitpunkt.

Die Durchführung von Konversionsmaßnahmen bringt Kosten mit sich. Sie eröffnet andererseits aber auch die Möglichkeit einer späteren Nutzung, die der Gesellschaft einen Nutzen stiftet. Das Nicht-Handeln verursacht dagegen nur Kosten - wenn auch wahrscheinlich in geringerer Höhe als bei einer aktiven Umnutzung - stiftet aber keinen Nutzen. Das Ergebnis und damit die Entscheidung, welche Alternative besser ist, ist abhängig von den einzelnen Nutzen- und Kostengrößen, die es im Rahmen einer detaillierten Untersuchung zu ermitteln gilt. Das Entscheidungskalkül lautet:

Die Durchführung der Konversionsmaßnahme ist dann gesamtwirtschaftlich vorteilhaft, wenn die Differenz aus Nutzen und Kosten dieser Maßnahmen größer ist als die Kosten des Nicht-Handelns.

Das Entscheidungskalkül lautet in allgemeiner Form unter Anwendung der Nutzen-Kosten-Differenz:

$$N_{\text{KON}} - K_{\text{KON}} > - K_{\text{NOKON}}$$

oder

$$N_{\text{KON}} - K_{\text{KON}} + K_{\text{NOKON}} > 0$$

mit:

N_{KON} = Nutzen bei Durchführung der Konversionsmaßnahme

K_{KON} = Kosten bei Durchführung der Konversionsmaßnahme

K_{NOKON} = Kosten bei Verzicht auf die Konversionsmaßnahme

Die Kosten für eine Aufbereitung und Erschließung dieser Flächen lassen sich relativ leicht bestimmen, wenngleich man berücksichtigen muß, daß sie in starkem Maße von den örtlichen Gegebenheiten (Grad der Kontamination, Bauzustand der Gebäude, usw.) und der geplanten Neunutzung abhängen und daher großen Schwankungsbreiten unterliegen.

Schwieriger ist die Frage zu beantworten, welcher Nutzen den Sanierungs- und Aufbereitungsmaßnahmen gegenübersteht. Allgemein betrachtet besteht der Nutzen darin, daß zusätzliche Mengen des Produktionsfaktors Boden für eine zivile Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Wie alle knappen Güter so haben auch diese Flächen ihren Preis. Primär ist es der zu erzielende Erlös der Flächen beim Verkauf. Im Rahmen einer volkswirtschaftlichen Betrachtung müssen aber noch andere („externe“) Effekte Berücksichtigung finden.

Die bei einer Nutzen-Kosten Betrachtung zu berücksichtigenden Effekte werden im folgenden kurz beschrieben:

Kosten

- **Überwachungskosten**

Altlastenbehaftete Liegenschaften müssen auch im Falle der Nicht-Erschließung dahingehend überwacht werden, daß keine weitere Ausbreitung von Schadstoffen mit Ge-

fährdungen von Schutzgütern eintritt. Zu diesem Zwecke sind in regelmäßigen Abständen Besichtigungen, Beprobungen und Analysen durchzuführen.

- **Sicherungskosten**
Zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung von Kontaminationen und zum Schutz vor Gefährdungen, die von Gebäuden und Anlagen ausgehen, sind Sofortmaßnahmen durchzuführen. Diese Maßnahmen sind, soweit Schutzgüter betroffen sind, unabhängig von der späteren Nutzung in jedem Falle erforderlich.
- **Bewachungskosten**
Die Liegenschaften sind gegen den Zutritt von Unbefugten zu sichern, z.B. durch Zäune, und es ist durch geeignete Überwachungsmaßnahmen sicherzustellen, daß keine Schäden durch unbefugten Zutritt, z.B. wilde Müllablagerungen, eintreten.
- **Sanierungskosten**
Bei einer Erschließung der Liegenschaft sind die vorkommenden Altlasten zu beseitigen. Hierzu sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die abhängig sind von der Art und vom Grad der Kontamination, von den zur Verfügung stehenden Sanierungstechniken und von der geplanten späteren Nutzung des Geländes. Je höherwertiger die spätere Nutzung, desto größer ist der Sanierungsaufwand zu veranschlagen, da ein höherer Dekontaminationsgrad erreicht werden muß.
- **Beräumungs-/Entsorgungskosten**
Die auf den Liegenschaften befindlichen Gebäude, technischen Anlagen und Verkehrswege sind möglicherweise in einem Zustand, der eine Weiternutzung nicht erlaubt oder werden für eine Folgenutzung nicht mehr benötigt. Sie sind zu beseitigen, Baumaterialien sind zu entsorgen, gegebenenfalls sind Teile mit erhaltenswerter Substanz zu sanieren. Daneben ist Müll, der sich auf dem Gelände angesammelt hat, zu entsorgen.
- **Infrastrukturkosten**
Für die geplante Folgenutzung sind je nach Situation Investitionen vorzunehmen, um die infrastrukturelle Versorgung - insbesondere Verkehrswege, Elektrizitätsversorgung, Kanäle, Telekommunikationseinrichtungen - an die geplante Neunutzung anzupassen.
- **Verwaltungs-/Vermarktungskosten**
Die verwaltungsmäßige Betreuung der Liegenschaften, Untersuchungen hinsichtlich Altlasten oder Bausubstanz, die Nutzungs- und Infrastrukturplanung, die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen, das Marketing der erschlossenen Flächen sowie weitere Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umnutzung erfordern einen Aufwand, der in die Kostenbetrachtung eingehen muß.

Nutzen

- **Verkauf/Verpachtung**
Der Eigentümer der Liegenschaft kann nach Abschluß der Umwidmungsmaßnahmen damit rechnen, für die wieder in Verkehr gebrachten Grundstücke einen angemessenen

Preis beim Verkauf oder bei Verpachtung zu erzielen. Dieser Preis spiegelt den Wert des Produktionsfaktors Boden wieder.

- **Beschäftigungswirkungen**
Die Erschließung neuer Flächen oder die Umwidmung alter Flächen für einen neuen Zweck erfordert den Einsatz von Arbeitskräften. Sofern diese Arbeitskräfte ohne diese Investition keine Beschäftigung gefunden hätten, verursacht ihr Einsatz im Sinne des Opportunitätskostenprinzips keine volkswirtschaftlichen Kosten, da keine Produktion an anderer Stelle entgeht. Dies gilt für Arbeitskräfte in der Bau- bzw. Sanierungsphase ebenso wie für Arbeitskräfte in der späteren Nutzungsphase.
- **Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur**
Maßnahmen zum Flächenrecycling können dazu beitragen, die Attraktivität von Standorten zu erhöhen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern und Abwanderungen in andere Landesteile zu verhindern. Damit wird ein regionalpolitisch erwünschter Effekt erreicht. Die Messung dieses Effekts und seine ökonomische Bewertung bereiten allerdings erhebliche Schwierigkeiten, so daß dieser Nutzen in den meisten Fällen nur in deskriptiver Form erfaßt werden kann.
- **Schonung/Ertragserhaltung alternativer Flächen**
Steht das zu untersuchende Objekt in Konkurrenz zu alternativen Standorten in der Region, so kann die Reaktivierung eines zuvor militärisch genutzten Standorts dazu beitragen, daß andere, z.B. land- oder forstwirtschaftliche oder nicht genutzte naturnahe Flächen, erhalten werden können. Sofern eine Nutzung vorliegt, kann der entgangene Ertrag zur Bewertung herangezogen werden. Dieser dürfte weitgehend dem Wert für nicht erschlossenes Bauland entsprechen und kann entsprechend bewertet werden. Des Weiteren müßten die (eingesparten) Erschließungskosten dieser alternativen Fläche in Ansatz gebracht werden.
- **Wertsteigerung benachbarter Grundstücke**
Untersuchungen zeigen, daß auch Grundstücke in der Nähe von sanierten Flächen eine Wertsteigerung erfahren, da sie an Attraktivität gewinnen. Dieser Effekt kann ebenfalls als Nutzen von Konversionsmaßnahmen monetär bewertet werden.
- **Umweltwirkungen**
Militärisch genutzte Liegenschaften sind vielfach mit einer vielfältigen und wertvollen Flora und Fauna ausgestattet, die auch nach Beendigung der militärischen Nutzung erhalten werden muß. Viele Liegenschaften eignen sich darüber hinaus für eine künftige Freizeit- und Tourismusnutzung. Es gibt ökonomische Bewertungsansätze, mit denen zumindest eine grobe Abschätzung des Wertes solcher Flächen vorgenommen werden kann.

Insgesamt sind die in der folgenden Tabelle aufgeführten Nutzen- und Kostenbeiträge berücksichtigt:

Tabelle 2: Kosten und Nutzen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht

Kosten	Nutzen
Überwachungskosten	Verkauf/ Vermietung
Sicherungskosten	Beschäftigungswirkungen

Bewachungskosten	Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur
Sanierungskosten	Schonung anderer Flächen
Beräumungs-/Entsorgungskosten	Wertsteigerung benachbarter Grundstücke
Infrastrukturkosten	Umweltwirkungen
Verwaltungs-/Vermarktungskosten	

Die geschilderte Vorgehensweise bei der Bewertung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht geht von der Fiktion aus, daß der Staat Eigentümer und Entwickler der Konversionsflächen ist. Der Staat oder ein Bundesland bzw. die mit der Verwaltung der Liegenschaften beauftragten Institutionen sind aber nur selten daran interessiert, die zivile Umnutzung einer solchen Liegenschaft in eigener Verantwortung durchzuführen, sondern sie streben i.d.R. den Verkauf der Liegenschaften an Kommunen oder private Investoren an. Eine Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Vor- und Nachteile bei der Entwicklung einer bestimmten Konversionsfläche wird normalerweise nicht vorgenommen.

Der Staat als Eigentümer wird lediglich die Kosten, die durch die Verwaltung der Liegenschaft entstehen, dem erzielbaren Erlös beim Verkauf der Liegenschaft gegenüberstellen. Er ist darüber hinaus verpflichtet, sich an der Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung von Altlasten zu beteiligen.

Dabei wird vernachlässigt, daß die Konversion als nationale Aufgabe betrachtet werden muß. Die Wirkungen von Konversionsmaßnahmen gehen oft über den unmittelbaren lokalen Wirkungsbereich hinaus. Es spricht deshalb einiges dafür, die Vorteilhaftigkeit von Konversionsmaßnahmen auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu betrachten. Dabei greift eine Betrachtung, die sich primär an den erzielbaren Verkaufserlösen orientiert, zu kurz.

Auch die Gemeinden werden bei Anwendung einer auf die lokalen Wirkungen beschränkten Betrachtungsweise den vollen Umfang der von Konversionsmaßnahmen ausgehenden positiven und negativen Wirkungen nicht erfassen. Die beteiligten Akteure, im wesentlichen der Staat als Eigentümer und die Kommune als Käufer und Verwerter der Flächen, sollten sich deshalb auf eine gemeinsame Bewertungsgrundlage für Konversionsmaßnahmen verständigen, die über eine reine Wertermittlung im üblichen Sinne hinausgeht.

Die Autoren dieser Studie haben ein Verfahren entwickelt, das auf der Grundlage der Nutzen-Kosten Analyse eine Berechnung der Vorteilhaftigkeit von Konversionsmaßnahmen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erlaubt.

Durch Gegenüberstellung der Kosten und Nutzen läßt sich ermitteln, ob die zu bewertende Maßnahme gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist, oder nicht. Bei mehreren Maßnahmen kann aus dem Vergleich der Ergebnisse eine Rangfolge realisierungswürdiger Projekte gebildet werden. Schließlich ist es auch möglich, verschiedene Nutzungsvarianten für eine Liegenschaft zu vergleichen, und die Nachfolgenutzung zu optimieren.

Die Durchführung von Berechnungen auf dieser Grundlage kann den staatlichen und den kommunalen Entscheidungsträgern wertvolle Informationen darüber liefern, ob die Maßnahme gesamtwirtschaftliche Vorteile bringt, welche der Maßnahmen den höchsten Netto-Nutzen aufweisen und somit vorrangig zu fördern sind oder ob ggf. auf die Entwicklung einer Maßnahme zumindest vorerst ganz verzichtet werden sollte.

Durch die Einbeziehung von Wirkungen, die außerhalb der Betrachtungsweise eines privaten Investors liegen, wie z.B. regionalwirtschaftliche Effekte oder die Schonung von Freiflächen, werden tendenziell solche Liegenschaften aufgewertet, die weniger kommerzielle Vorteile versprechen, sondern durch andere Vorzüge einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen stiften. Durch diese umfassende Betrachtung kann damit dem Trend entgegengewirkt werden, Konversionsmaßnahmen nur an günstig gelegenen Standorten durchzuführen und Maßnahmen in strukturschwachen Regionen zu vernachlässigen.

3. Handlungsraster für Konversionskommunen

3.1 Ablaufschema

Die zivile Umnutzung ehemaliger Militärflächen stellt sich als ein außerordentlich komplexer Prozeß dar, in dessen Rahmen unterschiedliche Akteure bzw. Gruppen von Akteuren auf der lokalen, regionalen und überregionalen Ebene kurzfristig auf Teilziele hinarbeiten, um mittel- bis langfristig das angestrebte Gesamtziel der Konversion zu erreichen: Die zeitnahe zivile Inwertsetzung des Konversionsareals. Zur Erreichung dieses Ziels gilt es, zahlreiche Instrumente einzusetzen und Maßnahmen zu ergreifen, die inhaltlich und zeitlich nicht nur aufeinander, sondern vor allem auch auf die jeweiligen regionalökonomischen Gegebenheiten abgestimmt sein müssen.

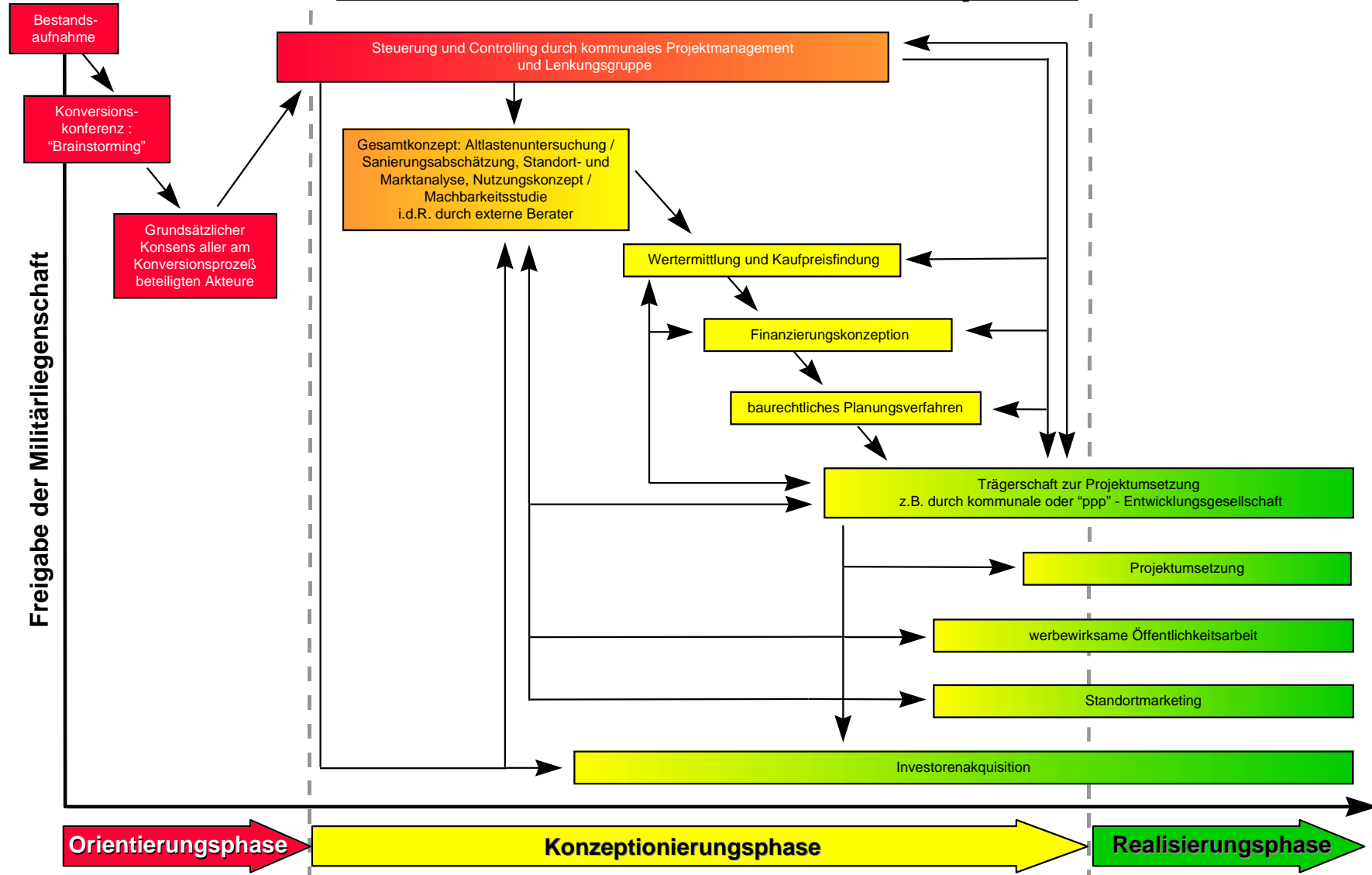
Im Rahmen dieser Studie wurde der gesamte Prozeß in drei Phasen - **die Orientierungsphase, die Konzeptionierungsphase und die Realisierungsphase** - aufgeteilt, um das komplexe Gefüge aus Ursache - Maßnahme - Wirkung der Standortkonversion möglichst transparent darzustellen. In den nachfolgenden textlichen Ausführungen werden für jede Phase die drei entscheidenden Fragen gestellt:

- **Was** will man erreichen? (**Teilziele der Phase**)
- **Wer** muß daran arbeiten? (**Akteure**)
- **Wie** erreichen die Akteure die Teilziele der Phase? (**Maßnahmen**)

Die Beantwortung dieser zentralen Fragen muß immer vor dem Hintergrund des angestrebten Gesamtziels, der zeitnahen und erfolgreichen Umsetzung des gesamten Standortkonversionsprojektes gesehen werden.

Bei der Analyse zahlreicher Konversionsprojekte ergab sich ein idealtypischer, zeitlicher Verlauf des Konversionsprozesses, der in der Abbildung 5 dargestellt ist. Sowohl die farbliche Abstufung, als auch die unterschiedlich langen Balken der einzelnen Maßnahmen symbolisieren dabei die Dynamik dieses Prozesses, wodurch auch auf die oft parallel einzuleitenden Arbeitsschritte hingewiesen werden soll. Die enge Vernetzung, die gegenseitige Beeinflussung sowie potentielle Rückkopplungen werden durch Pfeile dargestellt.

Ablaufschema Standortkonversionsprozeß



3.2 Phasen der Konversion

1. Orientierungsphase

Nach Bekanntgabe der Liegenschaftsfreigabe: Zusammenführung der für den Konversionsprozeß relevanten Akteure, Ideenfindung, Informationssammlung und -austausch, grundsätzliche Konsensfindung über das weitere Vorgehen.

Teilziele

- Erste Bestandsaufnahme aller verfügbaren Daten zum Konversionsstandort, die für die zivile Umnutzung von Bedeutung sein könnten.
- Zusammenführung aller relevanten Akteure der lokalen, regionalen und überregionalen Ebene im Rahmen von Konversionskonferenzen / „runden Tischen“, welche die Grundlage für eine auf Dauer angelegte Kommunikation und Kooperation darstellen muß.
- Nach Abwägung der mit der Standortkonversion verbundenen Chancen und Risiken: Positives Votum (politische Grundsatzentscheidung) hinsichtlich des Gesamtziels „zeitnahe zivile Umnutzung der Konversionsfläche“ und der zur Erreichung des Ziels erforderlichen Maßnahmen.
- Erste inhaltliche Überlegungen hinsichtlich der potentiellen zivilen Nutzungsmöglichkeiten der Konversionsfläche („Brainstorming“)

Die Orientierungsphase muß darauf ausgerichtet sein, einen grundsätzlichen Konsens hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise herbeizuführen. Dies ist die zentrale Voraussetzung für einen reibungslosen Übergang in die Konzeptionierungsphase.

Akteure

Die entscheidenden Akteure in dieser Phase des Konversionsprozesses sind:

1. Die betroffene Kommune
2. Der derzeitige Eigentümer der Konversionsfläche (i.d.R. der Staat)
3. Die Vertreter der übergeordneten Verwaltungsebenen (regionaler Verwaltungsbezirk, Land)
4. Vertreter der regionalen Interessenverbände (z.B. aus den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Arbeit und Soziales)
5. Bereits vorhandene potentielle Investoren

Maßnahmen

Nach der Ankündigung des Freizugs des Standorts - möglichst aber noch vor seiner faktischen Freigabe - kommt es darauf an, die im Prozeß der Standortkonversion relevanten

Akteure frühzeitig im Rahmen von **Konversionskonferenzen / „runden Tischen“** zusammenzuführen. Die Initiative dazu muß von der Kommune als unmittelbar von der Konversion betroffene Instanz ausgehen. Gleichzeitig signalisiert die lokale Ebene damit ihren Willen, die Herausforderung des wirtschaftsstrukturellen Wandlungsprozesses offensiv und zielgerichtet anzugehen - eine nicht unerhebliche Voraussetzung für eine spätere Förderung des Konversionsprozesses durch die nationalen bzw. supranationalen Institutionen.

Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt stehen eine Reihe von zentralen Fragestellungen an, deren Beantwortung den weiteren Verlauf des Konversionsprozesses entscheidend beeinflussen:

- **Welche grundsätzlichen Nutzungsinteressen liegen vor?**

Nicht zwangsläufig steht die Liegenschaft nach dem Abzug des Militärs für eine beispielsweise privatwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung. Selbst wenn seitens des Militärs kein Bedarf mehr an der Liegenschaft besteht, kann es von staatlicher Seite durchaus noch ein Nutzungsinteresse zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben geben. Diese hätten dann einen Vorrang vor den Interessen der Kommune oder privaten Investoren. Liegen derartige übergeordnete Nutzungsinteressen nicht vor, so ist zu klären, wer darüber hinaus konkrete Nutzungsinteressen hat. Oftmals wird es die Kommune sein, möglicherweise aber auch private Investoren oder aber die Kommune gemeinsam mit Privaten, beispielsweise im Rahmen von Public-Private-Partnerships.

- **Welche grundsätzlichen Nutzungsmöglichkeiten bestehen?**

Die Grundlage für die Identifizierung potentieller Nutzungsmöglichkeiten stellt eine zunächst noch **grobe Bestandsaufnahme** der relevanten Daten und Fakten des „Mikrostandorts“ Konversionsfläche dar. I.d.R. wird die Bestandsaufnahme von der Kommune in Zusammenarbeit mit den militärischen Dienststellen durchgeführt. Auch in dieser informellen Phase darf der Mikrostandort nicht isoliert betrachtet werden, sondern muß im Zusammenhang mit seinem Umfeld, d.h. mit der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur - insbesondere mit den sich aus dieser Struktur ableitenden regionalen Nachfrage gesehen und auch entsprechend präsentiert werden.

Sofern zu diesem Zeitpunkt noch keine potentiellen Nutzungsmöglichkeiten für die Konversionsfläche formuliert worden sind, bietet sich die Konversionskonferenz / der „runder Tisch“ als eine gute Möglichkeit der Ideenfindung an. Zu diesem Zweck sollte ein **„Brainstorming“** angeregt und die dabei zu erwartenden Vorschläge in einem „Ideenpool“ gesammelt werden. Die Erfahrung zeigt, daß selbst zunächst unrealistisch erscheinende Ideen im weiteren Verlauf des Umnutzungsprozesses - auch in abgewandelter Form - sich durchaus noch als sinnvoll erweisen können.

- **Welche grundsätzlichen staatlichen Unterstützungen können gewährt werden?**

Zu diesem Aspekt sind insbesondere die überregionalen und nationalen Akteure des Konversionsprozesses - i.d.R. Vertreter der Landesministerien und des Bundesstaates - gefragt. Es muß geklärt werden, inwieweit die lokalen Akteure mit ihrer Unterstützung rechnen können, wenn sie Konversion und damit den wirtschaftsstrukturellen Wandel ihrer Region offensiv angehen. Denkbar sind in diesem Zusammenhang finanzielle Unterstützungen aus einschlägigen Förderprogrammen, durch Kaufpreisminderungen oder durch gezielte Beratungsdienstleistungen.

Neben der Diskussion und der Klärung dieser und evtl. weiterer zentraler Fragen können Konversionskonferenzen / „runde Tische“ von entscheidender Bedeutung für den weiteren Verlauf des Konversionsprozesses sein. Sie sollen die Grundlage für eine **prozessbegleitende Kommunikation** und **Kooperation** zwischen den Akteuren auf allen Ebenen schaffen. Nicht außer acht gelassen werden sollte dabei auch die Meinung und die spezifischen Anforderungen, die bereits zu diesem Zeitpunkt interessierte potentielle Investoren an die Entwicklung der Konversionsfläche stellen.

Eine gute funktionierende Kommunikation und Kooperation hat sich insbesondere dann als außerordentlich hilfreich erwiesen, wenn es im weiteren Verlauf des Konversionsprozesses zu Konfliktsituationen kommt, die eine Verzögerung des gesamten Verfahrens nach sich ziehen können. Bei derartigen Problemen können durch eine reibungslose Kommunikation und eine gute Kooperation Konflikte ausgeräumt werden.

Voraussetzung für eine prozeßbegleitende enge Zusammenarbeit aller relevanten Akteure ist die **grundsätzliche Konsensfindung** hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise, die das Ziel der Konversionskonferenz / des „runden Tisches“ sowie darüber hinaus der gesamten Orientierungsphase sein muß. Der ausgehandelte Konsens muß in die Konzeptionierungsphase übernommen und dort konkretisiert und umgesetzt werden.

2. Konzeptionierungsphase

Etablierung eines Projektmanagements, Erarbeitung einer Gesamtkonzeption sowie einer Finanzierungskonzeption, Durchführung des formellen Planungsverfahrens, frühzeitige Vorbereitung der Projektrealisierung und Vermarktung

Teilziele

- Etablierung des Projektmanagements in der Kommunalverwaltung
- Erarbeitung eines Nutzungskonzeptes für die Konversionsliegenschaft
- Kommunalpolitischer Beschluß zur Umsetzung des Nutzungskonzeptes
- Einigung über den Kaufpreis der Liegenschaft
- Festlegung des Finanzierungskonzeptes
- Schaffung von Bau-/Planungsrecht

Akteure

Die entscheidenden Akteure in dieser Phase des Konversionsprozesses sind:

1. Die betroffene Kommune
2. Der derzeitige Eigentümer der Konversionsfläche (i.d.R. der Staat)

3. Eine ggf. zu bildende informelle Lenkungsgruppe zur Beratung der politischen Entscheidungsträger
4. Externe Dienstleister (Planungsbüros, Berater/Consulter)
5. Bereits potentiell vorhandene Investoren

Maßnahmen

Auf Grundlage des in der Orientierungsphase herbeigeführten Grundkonsenses hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise zur Entwicklung der Liegenschaft, kommt es nun darauf an, die auf der informellen Ebene getroffenen Vereinbarungen umzusetzen.

Zur besseren Durchsetzung der kommunalpolitischen Zielvorstellungen sollte das **Projektmanagement** innerhalb der Verwaltung etabliert werden. Zu den konkreten Aufgaben des Projektmanagements gehört es im wesentlichen,

- das informelle Planungsverfahren (Nutzungskonzeptionierung) sowie das baurechtliche Planungsverfahren, die Wertermittlung/ Kaufpreisfindung und die Finanzierungskonzeptionierung einzuleiten, zu flankieren und möglicherweise auch inhaltlich zu unterstützen,
- die zielgerichtete fachliche Kooperation der am Konversionsprozeß beteiligten Akteure und Institutionen auf der lokalen, regionalen und überregionalen Ebene zu organisieren und zu begleiten,
- als Schnittstelle zwischen den fachlich direkt am Konversionsprozeß beteiligten Akteuren, den Entscheidungsträgern auf politischer Ebene sowie der Öffentlichkeit zu fungieren.

Dem letztgenannten Aspekt kommt insofern eine besondere Bedeutung zu, als nicht früh genug damit begonnen werden kann, die Öffentlichkeit über die angestrebten Konversionsziele zu informieren, um eine breite Akzeptanz des Konversionsprojekts innerhalb der Bevölkerung zu erzielen sowie potentielle Investoren für die Fläche zu interessieren (indirekte Investorenakquisition).

In der Praxis wurden bereits unterschiedliche Formen des verwaltungsinternen Projektmanagements erprobt, so beispielsweise

- die Bildung einer Fachabteilung „Konversion“ innerhalb der Kommunalverwaltung. Hierbei werden Fachleute aus unterschiedlichen Abteilungen/Ämtern (z.B. Planungsamt, Liegenschaftsamt, Stadtentwicklungsamt, Wirtschaftsförderungsamt) in einer neuen Abteilung „Konversion“ zusammengezogen. Entlastet von ihren regulären Aufgaben können sich diese Mitarbeiter primär auf die Umsetzung des Konversionsprojektes konzentrieren. Der Vorteil einer derartigen Organisationsform liegt auf der Hand: Die gute Kommunikation, die Möglichkeit zur direkten Vernetzung der verschiedenen Aufgaben und sehr kurze Entscheidungswege ermöglichen ein besonders effektives Arbeiten. Die Leitung einer solchen Abteilung sollte einer erfahrenen Person aus der Verwaltungsspitze der Kommune zugeordnet sein, die auch die politischen Gremien fortlaufend über den Stand des Projektes unterrichtet.

Auch wenn die Bildung einer derartigen Fachabteilung in der richtigen Zusammensetzung ein geeignetes Gestaltungs- und auch Steuerungsinstrument im Rahmen der Standortkonversion darstellt, so ist sie jedoch nicht allen Kommunen zu empfehlen. Sinnvoll kann

eine derartige verwaltungsinterne Lösung nur für personalstarke und leistungsfähige Kommunalbehörden sein.

- Eine andere Möglichkeit, die insbesondere von kleinen Kommunalverwaltungen zu präferieren ist, stellt die Ernennung eines „Konversionsbeauftragten“ dar, der den Konversionsprozeß federführend steuert und kontrolliert. Ein solcher „Konversionsbeauftragter“ muß über weitreichende Handlungs- und Entscheidungsspielräume sowie Managementqualitäten verfügen, weshalb oftmals ein Mitarbeiter aus dem höheren Bereich der Verwaltungshierarchie für diese Aufgabe ausgewählt wird. Andererseits verfügt er in der Regel nicht oder nur in geringem Maße über das notwendige fachspezifische Konversions-Know-how. Auch wird er nicht uneingeschränkt auf den Mitarbeiterstab der Kommunalverwaltung zurückgreifen können. Aus diesem Grund ist er in besonderem Maße auf die Unterstützung und Beratung von außen angewiesen.

Eine Institution, die besonders dazu geeignet ist die Konversionsbemühungen auf der kommunalen Ebene zu flankieren, ist die **Lenkungsgruppe**. Dabei handelt es sich um ein Gremium, das den Gedanken der Kooperation und Kommunikation zwischen den Akteuren - einer der zentralen Leitgedanken des idealtypisch verlaufenden Konversionsprozesses - bereits aufgrund ihrer personellen Zusammensetzung verinhaltet.

Grundsätzlich stellt die Lenkungsgruppe die institutionalisierte Fortführung der Konversionskonferenz/des „runden Tisches“ aus der Auftaktphase des Konversionsprozesses (s.o.) dar, wobei der Kommune letztendlich die Entscheidung obliegt, welche Akteure/Institutionen zur Mitarbeit in der Lenkungsgruppe eingeladen werden. Die Entscheidung muß unter der Fragestellung getroffen werden, welche personelle Konstellation einem reibungslosen Verlauf des Konversionsprozesses am ehesten nützen kann. Oftmals ist das Gremium wie folgt besetzt:

- Vertreter der Kommune
- Vertreter der übergeordneten Verwaltungsebenen, beispielsweise des Kreises und der in den Konversionsprozeß involvierten Landesministerien für Wirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung, Umwelt, Arbeit und Soziales, Wohnungsbau etc.
- Vertreter regionaler Interessenverbände, beispielsweise aus den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Arbeit und Soziales
- Vertreter des Eigentümers der Liegenschaft, i.d.R. der Nationalstaat.

Auch wenn sich die Lenkungsgruppe aus den zentralen Akteuren des Konversionsprozesses zusammensetzt, kommt ihr keine eigene Entscheidungsbefugnis zu. Vielmehr hat sie andere Aufgaben zu erfüllen, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden sollte:

- Aufgrund der fachlichen Kompetenz und der Erfahrung ihrer Mitglieder kann sie die kommunalen Akteure wirkungsvoll beraten und unterstützen.
- Sie kann eine wichtige Moderationsfunktion in Konfliktsituationen und bei Problemen übernehmen, die den Konversionsprozeß sonst verzögern würden. Eine typische Konfliktsituation stellt beispielsweise die Ermittlung des Kaufpreises für die Konversionsliegenschaft (s.u.) dar. Vielfach klaffen die Preisvorstellungen von Eigentümer und Erwerber so weit auseinander, daß eine Einigung nahezu unmöglich erscheint. In einem solchen Fall kann es hilfreich sein, gemeinsam mit neutralen Dritten die Problematik zu diskutie-

ren, um Konfliktsituationen zu entschärfen und derartige Hemmnisse einer zügigen Umsetzung des Konversionsprojekts abzubauen.

- Unter dem Aspekt der Finanzierung des angestrebten Umnutzungsprojektes (s.u.) ist die Einbindung von Vertretern der relevanten Landesministerien von besonderer Bedeutung. I.d.R. stellen eben diese Ministerien Fördermittel zur finanziellen Unterstützung von Konversionsprojekten zur Verfügung.

Zusätzlich beraten die Mitglieder der Lenkungsgruppe die kommunalen Akteure auch bei der Abwägung von Nutzungsvorstellungen. Zu deren Konkretisierung hat es sich als sinnvoll erwiesen, auf der Grundlage einer wissenschaftlich fundierten Analyse des Konversionsstandortes und seines Umfeldes ein **Gesamtkonzept** zur zivilen Anschlußnutzung zu erstellen. Die Erfahrung zeigt, daß wenige Kommunen in der Lage sind, eine derartige Standortanalyse und die daraus abzuleitenden konkreten Nutzungsmöglichkeiten und Planungen in Eigenregie durchzuführen. In solchen Fällen hat es sich als hilfreich erwiesen, externe Fachleute (Planungsbüros, Beratungsunternehmen) in den Prozeß mit einzubinden und mit der Anfertigung von speziellen Untersuchungen und Analysen zu beauftragen.

Ausgangspunkt der Konzeptionierung sind die „grobe Bestandsaufnahme“ und die Ergebnisse des „Brainstormings“ während der Orientierungsphase. Die dabei abgesteckten Zielvorgaben gilt es nun anhand einer differenzierten Analyse der Konversionsfläche unter Berücksichtigung der regionalwirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen zu überprüfen. Gegebenenfalls muß das zunächst anvisierte Gesamtziel der Konversionsmaßnahme aufgrund der Untersuchungsergebnisse korrigiert werden.

Zu den wichtigen Untersuchungsschwerpunkten der Gesamtkonzeption gehört die:

- **Altlastenuntersuchung und Sanierungsabschätzung:** Sie konzentriert sich auf die Identifizierung möglicher durch die militärische Nutzung verursachter Bodenverunreinigungen und versucht den Aufwand für die Beseitigung dieser Altlasten zu bewerten. Ein Ergebnis dieser Analyse könnte es beispielsweise sein, daß aufgrund massiver Bodenverunreinigung der materielle und finanzielle Sanierungsaufwand so groß sein wird, daß er in keinem Verhältnis zum Nutzen steht, der von der Realisierung des Gesamtzieles zu erwarten ist. Als Konsequenz aus einem derartigen Ergebnis sollten die Zielvorgaben grundlegend korrigiert werden.
- **Analyse der baulichen Ausstattung und des baulichen Zustandes:** Sowohl die aus der militärischen Nutzung stammende Gebäudesubstanz als auch die infrastrukturelle Ausstattung (Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, Verkehrsinfrastruktur) muß dahingehend überprüft werden, ob sie für die angestrebte zivile Nutzung geeignet ist.

Die Praxis zeigt, daß der bauliche Zustand der Gebäude und Versorgungseinrichtungen oftmals so schlecht ist, daß nur ein Abriß und Neuaufbau der Bausubstanz in Frage kommt, um das Gesamtziel der Standortkonversion zu realisieren. Auch in solchen Fällen ist eine kritische Betrachtung der Kosten-Nutzen-Relation angebracht. Ebenso kann der Zuschnitt der einzelnen Gebäude, der in der Regel auf die spezifischen Anforderungen der militärischen Nutzer ausgerichtet ist, ein Problem für eine uneingeschränkte zivile Nutzung darstellen. Zusätzlich kann, insbesondere bei alten Militärobjecten, der Aspekt des Denkmalschutzes ins Gewicht fallen: Der Erhalt historisch wertvoller Bausubstanz ist

mit einer Vielzahl von Auflagen und Restriktionen verbunden, die die bauliche Anpassung und Nutzung dieser Areale erschwert. Dazu bieten sich folgende Möglichkeiten:

- **Marktanalyse:** Sie orientiert sich an den im Vorfeld formulierten Zielvorgaben für die Konversionsfläche (z.B. Entwicklung eines Gewerbegebietes zur Ansiedlung von Unternehmen aus dem Bereich High-Tech) und setzt sie in Relation zu den ökonomischen Rahmenbedingungen und der tatsächlichen Angebots- und Nachfragesituation im regionalen Umfeld. Die zentrale Frage, die eine Marktanalyse zu beantworten hat, lautet: Ist die Entwicklung der Konversionsfläche entsprechend dem angestrebten Gesamtziel überhaupt sinnvoll oder führt eine derartige Entwicklung „am Markt vorbei“?

Ein wichtiges Instrument in diesem Zusammenhang ist die Befragung von potentiellen Investoren hinsichtlich ihrer spezifischen Anforderungen an einen Standort (harte und weiche Standortfaktoren). Das Ergebnis einer solchen Analyse muß in die weitere Planung und Entwicklung des Konversionsprojektes mit einfließen. Die inhaltlichen Umsetzungsziele müssen entsprechend angepaßt werden.

Die erste direkte Kontaktaufnahme mit potentiellen Investoren im Rahmen der Marktanalyse hat zudem einen positiven Nebeneffekt. Dadurch werden bereits in einer frühen Phase die Maßnahmen vorbereitet bzw. eingeleitet, die im weiteren Verlauf des Konversionsprozesses zunehmend an Bedeutung gewinnen: Die werbewirksame Öffentlichkeitsarbeit, das Standortmarketing und vor allem die offensive Investorenakquisition.

Nutzungskonzept/ Machbarkeitsstudie: Eine derartige Studie führt die Erkenntnisse der Standort- und Marktanalysen zusammen, gewichtet sie und bildet im Ergebnis die Grundlage für die weitere inhaltliche Vorgehensweise. Darüber hinaus dient sie der Vorbereitung der endgültigen kommunalpolitischen Entscheidung hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Konversionsprojektes, die durch eine gesamtwirtschaftliche Bewertung des Projektes unterstützt werden kann.

Sofern sich die externen Fachleute im Rahmen des Nutzungskonzeptes/ der Machbarkeitsstudie pessimistisch hinsichtlich der Entwicklungsmöglichkeiten des Konversionsstandortes unter den definierten Zielvorgaben äußern, besteht in dieser Phase noch die Möglichkeit eines grundlegenden Umdenkens, d.h. eines Anpassens der Zielvorstellungen an die tatsächlichen Gegebenheiten.

Wenn die Untersuchung hingegen zu einem positiven Ergebnis kommt, d.h. die definierten Entwicklungsziele und die tatsächlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Konversionsstandorts weitgehend deckungsgleich sind, so muß die Umsetzung der Maßnahme - auf Grundlage der Nutzungskonzeption - möglichst zeitnah angegangen werden. Wichtigste Voraussetzung dafür ist ein entsprechender **kommunalpolitischer Beschluß**, um die unmittelbar folgenden Verfahrensschritte einleiten zu können.

Der erste dieser Verfahrensschritte ist die **Wertermittlung und Kaufpreisfindung**. Erfahrungsgemäß handelt es sich dabei um einen außerordentlich schwierigen und langwierigen Prozeß, da die Preisvorstellungen des Verkäufers (i.d.R. der Staat) und des Kaufinteressenten (i.d.R. die Kommune und/oder private Investoren) meist weit voneinander abweichen. Es kommt deshalb darauf an, durch kooperative Verhandlungsführung zu einem für beide Seiten akzeptablen Preis zu gelangen.

- Die Lenkungsgruppe, in der sowohl Verkäufer als auch Kaufinteressenten an einem Tisch sitzen, hat sich als ein Gremium erwiesen, das bei Konfliktsituationen im Rahmen der Kaufverhandlungen eine wichtige Vermittlerfunktion erfüllen kann (s.o.).
- Als hilfreich hat sich auch erwiesen, wenn sich beide Parteien auf einen neutralen Gutachter einigen, der den Wert der Liegenschaft ermittelt. Sowohl Käufer als auch Verkäufer müssen sich dabei allerdings grundsätzlich bereit erklären, der Werteschatzung des Gutachters zu folgen.

Ein weiterer zentraler Verfahrensschritt, der im engen Zusammenhang mit der Wertermittlung und Kaufpreisfindung für die Fläche zu sehen ist, ist die Entwicklung einer **Finanzierungskonzeption**. Nicht nur für den Kauf der Liegenschaft, sondern vor allem auch für ihre Aufbereitung sind vielfach hohe finanzielle Vorleistungen erforderlich, die von der Kommune allein kaum bewältigt werden können. Günstiger stellt sich die Situation dar, wenn bereits kapitalstarke Investoren vorhanden sind, die ein Interesse daran haben entweder gemeinsam mit der Kommune oder in Eigenregie die Konversionsfläche zu entwickeln. Die Erfahrung zeigt allerdings, daß auch in diesen Fällen eine Realisierung des Vorhabens kaum ohne die finanzielle Unterstützung bzw. Beteiligung Dritter vollzogen werden kann.

Als Kapitalgeber kommen dabei in erster Linie zwei Gruppen in Betracht:

- Die Landesregierung, vertreten durch die in den Konversionsprozeß involvierten Fachministerien (z.B. für Wirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung, Umwelt, Arbeit und Soziales, Wohnungsbau), stellt zur Bewältigung des Konversionsprozesses Fördermittel zur Verfügung. Zu den wichtigen Voraussetzungen für eine entsprechende Förderung gehört neben klar definierten Zielvorstellungen hinsichtlich der Umnutzung und einem schlüssigen Nutzungskonzept auch der gute Kontakt zu den Instanzen, die über die Bewilligung der Fördermittel entscheiden. Aus diesem Grund ist es empfehlenswert, die entsprechenden Akteure der Fachministerien von Beginn an fortlaufend in den Prozeß einzubeziehen, beispielsweise im Rahmen der Lenkungsgruppe (s.o.).
- Geschäftsbanken sind Institutionen, die mit großen Mengen an Kapitalvermögen disponieren können. Es kommt darauf an, sie davon zu überzeugen, einen Teil dieses Vermögens als Risikokapital (Venture Capital) in die Entwicklung des Konversionsstandortes zu investieren. Erfahrungsgemäß ist dies ein schwieriges Unterfangen. Anders als die öffentlichen Fördermittelgeber sind Geschäftsbanken i.d.R. nur dann dazu bereit, Gelder bereitzustellen, wenn sie positive Gewinnerwartungen an das damit zu realisierende Projekt knüpfen und somit eine entsprechende Verzinsung des eingesetzten Kapitals erwarten können. In diesem Bereich muß das Projektmanagement - flankiert durch die Lenkungsgruppe - Überzeugungsarbeit leisten. Eine schlüssige Nutzungskonzeption - unterstützt durch eine positive Marktanalyse und das Vorhandensein von konkret interessierten Investoren - sind dabei überaus hilfreich.

Erst nach erfolgreichem Abschluß der beiden letztgenannten Verfahrensschritte sind alle drei Voraussetzungen erfüllt, um das Konversionsprojekt in die Realisierungsphase überzuleiten:

- **Es liegt eine Nutzungskonzeption vor.**
- **Es herrscht Klarheit über den Kaufpreis.**
- **Es liegt eine schlüssige Finanzierungskonzeption vor, die nicht nur den Ankauf der Fläche sondern auch ihre Aufbereitung ermöglicht.**

Bevor allerdings der Übergang in die dritte Phase des Prozessablaufs erfolgen kann, ist es erforderlich, die planungsrechtliche Grundlage für private Investitionsentscheidungen zu legen. Dies geschieht im Rahmen der Durchführung des formalen **baurechtlichen Planungsverfahrens**. Hauptakteur ist dabei wiederum die Konversionskommune, denn ihr obliegt die Planungshoheit. Dabei sollten die Möglichkeiten des nationalen Bau- bzw. Städtebaurechts weitgehend ausgeschöpft werden, so daß auch von rechtlicher Seite einer Realisierung des Projektes nichts im Wege steht.

3. Realisierungsphase

Umsetzung des Nutzungskonzeptes, Erschließung und Vermarktung des Konversionsstandortes.

Teilziele

- Einrichtung einer Trägerschaft zur Realisierung der Nutzungsvorstellungen
- Baureifmachung des Konversionsgeländes
- Verwertung und Vermarktung der Flächen

Akteure

Die entscheidenden Akteure dieser Phase des Konversionsprozesses sind

1. Träger der Projektumsetzung
2. private Investoren

Maßnahmen

Während im Rahmen der Konzeptionierungsphase das Projektmanagement durch den „Konversionsbeauftragten“ bzw. das Fachamt „Konversion“ - begleitet durch die Lenkungsgruppe - gut koordiniert werden konnte, sollte zum Ende dieser Phase die Form des Managements neu überdacht werden.

Der Erwerb, die Aufbereitung und vor allem die Vermarktung der ehemaligen Militärliegenschaft stehen in der Realisierungsphase im Vordergrund. Es hat sich deshalb als sinnvoll erwiesen - den sich verändernden Anforderungen und Aufgaben des Konversionsprozesses entsprechend - die Trägerschaft des Projektmanagements anzupassen. In der Praxis haben sich unterschiedliche Varianten der Trägerschaft bewährt, so z.B.:

- rein kommunale Trägerschaft
- Entwicklungsgesellschaft als 100 prozentige Tochter der Kommune
- Entwicklungsgesellschaft als öffentlich-private Kooperation (Public-Private-Partnership)
- rein private Trägerschaft

Jede dieser Trägerschaftsmodelle weist gewichtige Vor- und Nachteile auf. Die wichtigsten Aspekte sollen nachfolgend kurz dargestellt werden:

Trägerschaft durch die Kommune - Stabstelle „Konversion“ / Fachamt „Konversion“

- die Kommune kann ihre städtebaulichen Ziele uneingeschränkt verwirklichen
- in der Verwaltung ist eine gut funktionierende Infrastruktur und fachliches Know-how vorhanden
- aufgrund ihrer hoheitlichen Aufgaben hat die Verwaltung i.d.R. wesentliche Vorleistungen in den Bereichen Planung und Stadtentwicklung erbracht und kennt daher das Konversionsprojekt bis ins Detail
- kurze Informations- und Abstimmungswege, da viele Entscheidungen (bzgl. Kapazitäten, Finanzen, Planung) innerhalb des Hauses getroffen werden; entscheidende Verfahrensschritte können somit parallel durchgeführt werden
- gute Kontakte (u.a. zur Politik, Unternehmen)
- die Bündelung der Informationen und damit ein zentraler Ansprechpartner für potentielle Investoren.

Die Umsetzung erfolgt i.d.R. dann durch die Stadtverwaltung, wenn die anstehenden Maßnahmen (Akquisition, Verkauf, Werbung) von den zuständigen Stellen bewältigt werden können.

Vielfach bedürfen die mit dem Erwerb, dem Umbau und der Vermarktung verbundenen komplexen Maßnahmen der Einbindung privaten Know-hows. Zunehmend werden in Form von *GmbHs* Entwicklungsgesellschaften zur Umsetzung der Nutzungskonzepte gegründet. Neben der Steuerung des Projektes übernehmen sie den Erwerb und die spätere Vermarktung der Konversionsflächen. Grundsätzlich sind zwei Arten der Entwicklungsgesellschaft in Form der GmbH zu unterscheiden: Die *GmbH als 100 prozentige Tochter der Kommune* und die *GmbH als Public-Private-Partnership*. Mit der Gründung eines kleinen, eigenständigen Unternehmens wird eine effizientere Durchführung der Konversion angestrebt. Für diese Wahl der Trägerschaft sprechen daher folgende Aspekte:

- durch Eigenständigkeit schnelle Entscheidungsmöglichkeiten und größere Entscheidungsspielräume
- effizientere Organisationsstruktur durch weniger Bürokratie
- kosten- und ertragsbewußtes sowie zielorientiertes Vorgehen
- Beteiligung von Privaten als Gesellschafter möglich
- Haftungsbegrenzung.

Bei der Umsetzung durch eine rein private Trägerschaft (z.B. einen Projektentwickler oder Investor) als dritte Möglichkeit reduziert sich der Arbeitsaufwand für die Kommune, wobei sie aber auch an Einflußnahme verliert. Letztlich müssen immer die Akteure vor Ort entscheiden, welche Art der Trägerschaft aufgrund der jeweiligen Situation die geeignetste ist. Die aufgeführten Argumente können dabei eine Entscheidungshilfe darstellen.

Die eigentliche Umsetzung des Nutzungskonzeptes erfolgt i.d.R. dadurch, daß die in einem Maßnahmen- und Zeitplan festgelegten Aktivitäten Schritt für Schritt durchgeführt werden (z.B. Auf- und Ausbau der Infrastruktur, Sanierung oder Abriß von Gebäuden und Anlagen). Gleichzeitig müssen die schon in der Konzeptionierungsphase begonnenen Maßnahmen des **Standortmarketings** intensiviert werden. Ziel ist es, die Chancen des Konversionsobjektes im Flächenwettbewerb zu verbessern und Investoren für die Konversionsfläche zu finden. Als Grundlage für eine zielgruppenspezifische Investoren-akquisition dient in der Regel die in der Konzeptionierungsphase erstellte Marktanalyse.

Es hat sich als sinnvoll erwiesen, den *Standort als Produkt* mittels ausgewählter Instrumente systematisch aufzubauen und zu vermarkten. Dies kann einerseits durch die an den Bedürfnissen der Nachfrager/ Investoren orientierte Verbesserung der „harten“ Standortfaktoren, d.h. der technischen Ausstattung, der Gebäudegröße und -ausstattung, des Grundstückszuschnitts, der Verkehrsanbindung etc. als auch durch die Gestaltung einer der „weichen“ Standortfaktoren geschehen, z.B. durch spezifische Beratungs-, Service- und Finanzierungsangebote. Im Bereich der Finanzierung können beispielsweise durch die Anwendung des Public Leasing ansiedlungswillige Unternehmen gewonnen werden. Im Rahmen dieses noch weitgehend unbekanntem Mietkaufverfahrens finanziert und organisiert beispielsweise eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Kommune oder eines Kreises sowohl den Grundstücksankauf als auch das eigentliche Bauvorhaben des Unternehmens. Das ansiedlungswillige Unternehmen mietet das Objekt zunächst für einen bestimmten Zeitraum, bevor es in sein Eigentum übergeht.

Bei der Suche nach Investoren sollten Instrumente der **Werbung** und der **Öffentlichkeitsarbeit** gezielt eingesetzt werden. Neben den klassischen Maßnahmen, wie z.B.

- Einschaltung der örtlichen und regionalen Presse (z.B. Einladungen zu Veranstaltungen oder Interviews)
- Werbemaßnahmen (Schaltung von Anzeigen, Broschüren, Informationsstände auf Messen, Videofilm erstellen und versenden)
- Durchführung von PR-Veranstaltungen (Events, wie „Tag der offenen Tür“, Workshops, Symposien, Investorentagungen)

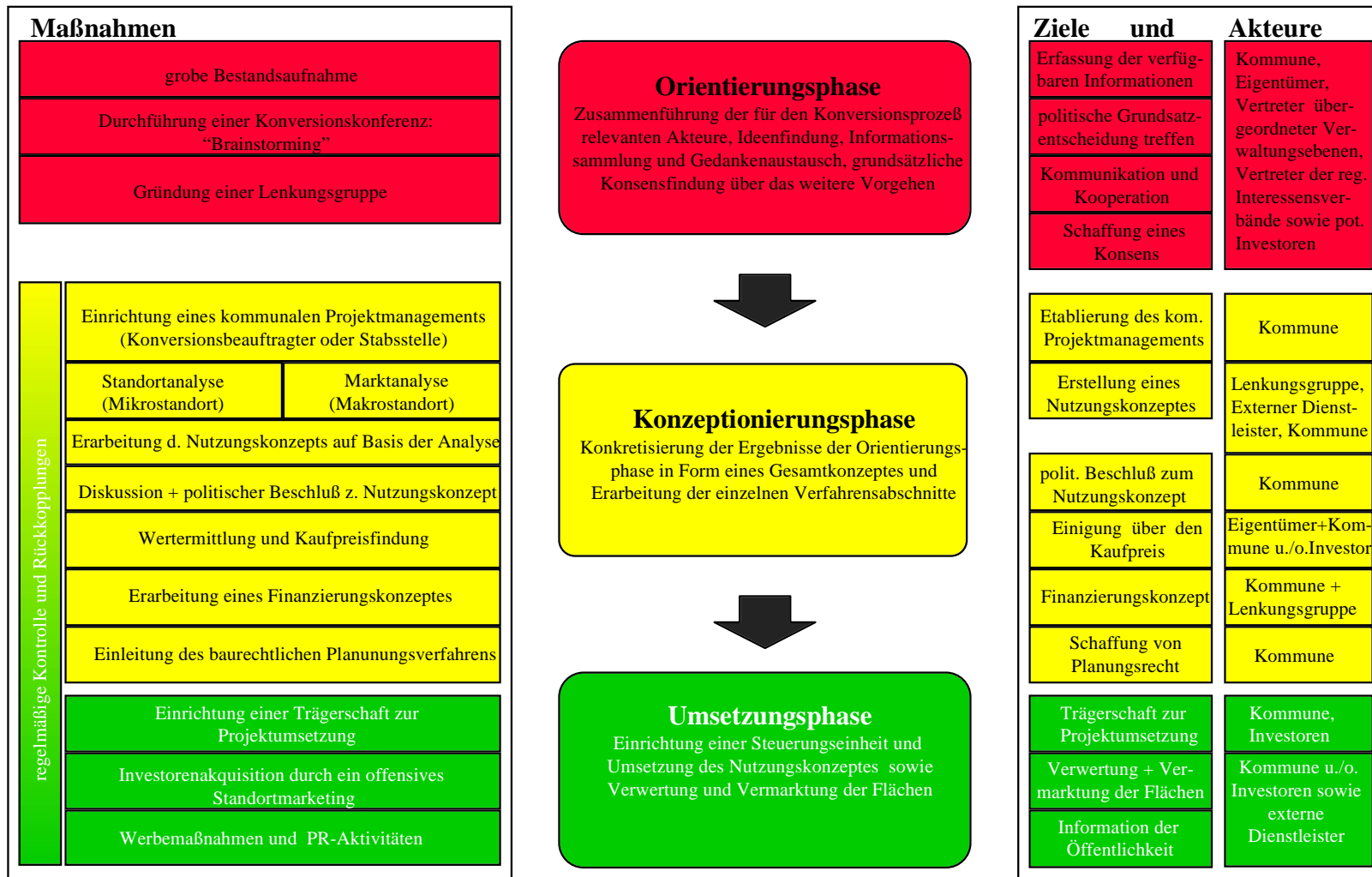
sollten auch neue Medien, wie z.B. das Internet, auf der weltweiten Suche nach Investoren verwendet werden. Zudem hat es sich in der Praxis als hilfreich erwiesen, potentielle Investoren (u.a. Gewerbe- und Handwerksbetriebe, Dienstleistungsunternehmen) sowie deren Vertretungen, z.B. Kammern und Verbände, direkt anzusprechen.

Ziel dieser Maßnahmen muß es sein, das Interesse für den Standort zu wecken und aufrecht zu erhalten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß durch die gezielte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ein positives Bild (ein sog. *positives Flächenimage*) in der öffentlichen Meinung und bei den potentiellen Investoren entsteht.

Abschließend ist darauf zu verweisen, daß sowohl während der Planung als auch bei der Realisierung ein regelmäßiges **Controlling** der konkreten und fristgerechten Umsetzung der vereinbarten Ziele durch eine namentlich zu benennende Person/Institution erfolgen muß. Nur so können auftretende Fehlentwicklungen korrigiert und in der weiteren Planung berücksichtigt werden. Dabei bietet es sich an, die Öffentlichkeit regelmäßig über das Erreichen von Etappenzielen sowie den Stand und die Entwicklung des Gesamtprojektes zu informieren (u.a. durch Zwischen- und Jahresberichte).

Die nachfolgende Graphik stellt die aufgeführten Maßnahmen, Ziele sowie die zu beteiligenden Akteure dar. Sie kann bei der Durchführung des Konversionsprozesses als Entscheidungshilfe und Leitfaden dienen.

Checkliste zur Konversion



Revitalisierung

Index

- A—
- Altlasten 2; 5; 8; 19; 29
- B—
- Beschäftigungswirkungen** 20
Bestandsaufnahme 9; 24; 25; 29
Brainstorming 24; 25
- C—
- Controlling** 34
- E—
- Entwicklungsgesellschaft 10; 11; 33
- F—
- Finanzierungsmodell 2
Finanzierungsmodelle 5; 13
Fördermaßnahmen 1; 13
- G—
- Gebäudesubstanz** 9; 18; 29
- I—
- Investorensuche 14
- K—
- KONVER II 13
Konversionskonferenz 25; 26; 28
Konversionsmanagement 5
Konzeptionierungsphase 4; 22; 24; 26; 32; 33
- L—
- Lenkungsgruppe 27; 28; 29; 31
- M—
- Machbarkeitsstudie** 30
Marktanalyse 30; 31; 33
Munitionsberäumung 5; 8
- N—
- Nutzen-Kosten Analyse 17; 21
Nutzungskonzept 30; 31
- O—
- Öffentlichkeitsarbeit 5; 15; 30; 34
Orientierungsphase 4; 22; 24; 26; 27; 29
- P—
- Projektmanagement 5; 10; 27; 31
Public Leasing 14
Public-Private-Partnership 11; 25; 32; 33
Public-Private-Partnerships 25
- R—
- Realisierungsphase 4; 22; 31; 32
- S—
- Standortfaktoren 1; 5; 6; 7; 16; 30; 34
Standortmarketing 5; 7; 13; 30
- U—
- Umweltwirkungen** 20; 21
- W—
- Wertermittlung** 2; 8; 12; 21; 27; 30; 31