

Vorwort

Im vorliegenden Band werden die Ergebnisse eines Forschungsprojektes zum Thema "Standortkonversion und Strukturwandel in Niedersachsen" dokumentiert, das gemeinsam vom Institut für Regionalforschung (IfR), Göttingen, und vom Forschungsinstitut Region und Umwelt an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg (FORUM) bearbeitet wurde.

Das Bundesland Niedersachsen ist von Auflösungen und Reduzierungen militärischer Standorte in besonderer Weise betroffen. Hauptthema der Untersuchungen war daher, wie die Verwaltung und die Politik auf den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems versuchen, die durch den Militärabbau hervorgerufenen Probleme zu bewältigen, wie also Standortkonversion praktisch realisiert wird. Ausgewählte, überwiegend strukturschwache Regionen Niedersachsens (Süd-niedersachsen, Ost-Friesland, Oldenburger Land) wurden dabei besonders intensiv empirisch untersucht.

Das Projekt wurde im Rahmen des thematischen Schwerpunktes "Konversionsforschung" des "Projektverbunds Friedens- und Konfliktforschung in Niedersachsen" durchgeführt und mit Mitteln des "Niedersächsischen Vorab" der Volkswagen-Stiftung gefördert. Für die Bewilligung dieser Mittel möchten wir hier ausdrücklich danken. Die Gesamtleitung des Projektes lag in den Händen von Prof. Dr. Wolfgang Krumbein (IfR) und Prof. Dr. Rainer Krüger (FORUM). Der Hauptteil der Arbeiten, insbesondere die empirischen Erhebungen, fanden zwischen Mitte 1993 und Anfang 1995 statt. Da in kaum einem der untersuchten Fälle der Konversionsprozeß schon abgeschlossen war, vielmehr wohl noch mehrere Jahre andauern dürfte, konnte im Rahmen dieses Forschungsprojektes nur ein Zwischenstand erhoben werden. Dieser läßt allerdings auch schon einige bemerkenswerte Schlußfolgerungen zu. Eine sachlich sicher sinnvolle langfristige Begleitforschung zum Konversionsprozeß im Land Niedersachsen ist mit den vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten leider nicht realisierbar gewesen.

An dieser Stelle sei, auch im Namen der Autorinnen und Autoren, den vielen Personen gedankt, die durch ihre Bereitschaft zu Interviews, zur Überlassung von Materialien usw. diese Studie maßgeblich unterstützt haben. Stellvertretend seien hier Herr Stadtrat Graul (Stadt Wilhelmshaven), Frau Lorenz (Stadt Göttingen), Herr Ministerialrat Bernat (Niedersächsisches Innenministerium) sowie Herr Golibruch, MdL, erwähnt. Für die engagierte Mitwirkung im Rahmen des Projektes ist - neben den Autorinnen und Autoren - Gesche Alvermann (IfR), Nicole Strobl (IfR) und Matthias Rethmeier (FORUM), für redaktionelle Unterstützung Sylvia Monzel (FORUM) und für die Erstellung der Druckvorlage Sabine Bruns (FORUM) zu danken.

Da dieses Projekt von beiden Instituten, IfR und FORUM, in enger Kooperation durchgeführt wurde, wird der gemeinsame Endbericht auch in den Reihen beider Institute gleichlautend veröffentlicht.

Klaus Brake (FORUM)/Wolfgang Krumbein (IfR)

Oldenburg/Göttingen, im Dezember 1995

1 Einleitung

Durch die umfangreichen Abrüstungs- bzw. militärischen Umstrukturierungsmaßnahmen, die im Zuge der weltpolitischen Veränderungen Ende der achtziger Jahre vereinbart wurden, kommt es auch in der Bundesrepublik in einem erheblichen Ausmaß zu Truppenreduzierungen. Noch Ende 1990 waren in der Bundesrepublik (alte und neue Bundesländer) ca. 1,35 Mio. Soldaten der Bundeswehr und der Alliierten Streitkräfte stationiert. Bis 1994 wurde die Zahl der Bundeswehrsoldaten, entsprechend den internationalen vertraglichen Abmachungen, auf 370 000 Soldaten verringert. Nach den neuesten Planungen der Bundesregierung vom März 1995 wird bis 1996 eine weitere Verkleinerung der Bundeswehr auf 340 000 Soldaten angestrebt. Auch die Alliierten Streitkräfte befinden sich in einem Prozeß fortlaufender Reduzierungen.

Niedersachsen ist von dem Militärabbau besonders betroffen. Die Zahl der Soldaten verringerte sich von knapp 87 000 (Stand 1991) bis Ende 1994 um fast 30 000. Dies entspricht einer Reduzierung um ca. 34 %. Weitere Verkleinerungen und Auflösungen von Standorten sind durch die neuesten Planungen der Bundeswehr zu erwarten: Sie geben die Streichung von 6 300 militärischen Stellen und von über 900 zivilen Dienstposten vor (vgl. HAZ vom 15.03.95).

Standortauflösungen und -reduzierungen in diesem Umfange führen zu gravierenden ökonomischen und sozialen Veränderungen in den betroffenen Gemeinden und Regionen. Wie Politik und Planung versuchen, die dadurch hervorgerufenen Schwierigkeiten zu bewältigen, wie also Standortkonversion praktisch realisiert wird, ist das Hauptthema dieser Arbeit.

Konversion wird daher in dieser Studie mit Grundmann (1994, S. 11) handlungsorientiert verstanden:

"Die Analyse der ökonomischen und nichtökonomischen Bedingungen von Konversion erfolgt in der Absicht, die Handlungsbedingungen für regionale Konversion zu verbessern".

Regionale Konversion ist mithin ein

"Prozeß der durch konkrete Akteure betriebenen Gestaltung des Wandels gesellschaftlicher Strukturen und Bedingungen mit dem Ziel, bislang militärorientiert verwendete gesellschaftliche und natürliche Ressourcen zivilorientiert zu verwenden und friedensförderliche gesellschaftliche Strukturen zu entwickeln" (a.a.O., S. 204).

Diese Definition geht über das bisher vor allem von der Friedensbewegung und der Friedens- und Konfliktforschung geprägte Verständnis von Konversion hinaus (vgl. etwa Albrecht 1979, Gießmann 1992). Vor den weltpolitischen Veränderungen Ende der achtziger Jahre bezog sich die Konversionsdiskussion vor allem auf Betriebe, die Rüstungsgüter herstellen und deren Arbeitsplätze somit an Erhalt und Ausbau der militärischen Nachfrage unvermeidlich geknüpft waren bzw. sind

("Rüstungskonversion"). Diese Diskussion war von daher verständlicherweise relativ stark an gewerkschaftliche Zusammenhänge angebunden. Dabei wurde vor allem die militärische Bindung von Ressourcen kritisiert, die "gesellschaftlich sinnvoller" im Interesse ökologischer, sozialer oder entwicklungspolitischer Zielsetzungen einzusetzen wären. In den gegenwärtigen Forschungen und Diskussionen zur Standortkonversion (seit Anfang der neunziger Jahre) steht demgegenüber der pragmatische Umgang mit der Problematik der Standortkonversion durch Verwaltung, Planung und Politik im Mittelpunkt des Interesses.

Die Reaktionen der lokalen und regionalen Politik und Verwaltung auf das Entstehen des neuen Politikfeldes Standortkonversion waren und sind durch Ambivalenzen gekennzeichnet. Während grundsätzlich und parteiübergreifend Abrüstungsmaßnahmen begrüßt werden, werden Truppenreduzierungen und Standortauflösungen in den betroffenen Gemeinden und Regionen häufig abgelehnt, weil negative ökonomische und soziale Auswirkungen befürchtet werden. Demzufolge werden oft im ersten Schritt vom Bundesverteidigungsministerium Rücknahmen der Reduzierungs- bzw. Auflösungsbeschlüsse sowie - zur Kompensation der Auswirkungen - finanzielle Hilfen von der Bundesregierung (erst in zweiter Linie von Landesregierungen) gefordert.¹

Die Friedensbewegung und die Friedens- und Konfliktforschung werden von der relativ überraschenden Einlösung eines Teils ihrer Forderungen weitgehend unvorbereitet getroffen. Bisher eher auf nationale und internationale Politik orientiert und durch einen kampagnenartigen Politikstil gekennzeichnet, sind sie nur selten in der Lage, an der konkreten Bewältigung von sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Wirkungen und Folgen der Abrüstung auf lokaler und regionaler Ebene mitzuwirken. Daraus folgen jedoch erhebliche Probleme für das Geschehen im Politikfeld Standortkonversion. Es mangelt an einer Politisierung der Thematik, die für eine erfolgreiche Konversion unabdingbar wäre. Auf kommunaler und regionaler Ebene fehlen Politik und Verwaltung vielfach Engagement, perspektivisches Denken und Expertise der Friedensbewegung bzw. der Friedens- und Konfliktforschung. Dabei wäre für das friedenspolitische Ziel der Entmilitarisierung der Gesellschaft der Nachweis wesentlich, daß Konversion von den Betroffenen und von den beteiligten Akteuren sozialverträglich bewältigt werden kann. Hindernisse und Chancen im Konversionsprozeß aufzuzeigen, Beispiele aus der Praxis von Politik und Verwaltung für die Lösung von Konversionsproblemen darzustellen, weiterführende Handlungsempfehlungen zu formulieren usw. - Arbeit mit dieser Orientierung leistet auch einen Beitrag zur friedlichen Entwicklung der Gesellschaft.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen Formen, Möglichkeiten und Hemmnisse politischer Gestaltung von Standortkonversion in ausgewählten niedersächsischen Untersuchungsregionen. Wir beschränken uns dabei auf die Standortkonversion im Sinne der zivilen Wiedernutzung ehemals militärischer Anlagen bzw. Liegenschaften. Die sog. Rüstungskonversion, d.

¹ Wir differenzieren im weiteren Text zwischen "Folgen" und "Wirkungen". Unter "Folgen" verstehen wir langfristige Auswirkungen der Konversion, also der letztendlich stattfindenden Umwandlung einschließlich der Nachfolgenutzungen; dagegen bezeichnen wir mit "Wirkungen" die kurzfristigen, bereits jetzt feststellbaren Auswirkungen des Militärabbaus.

h. die Umstellung der Produktionspalette von Rüstungsbetrieben auf zivile Güter, ist in dieser Studie nicht Gegenstand des Interesses. Das läßt sich u. a. damit begründen, daß die Rüstungskonversion in den niedersächsischen Untersuchungsregionen eine erheblich geringere Bedeutung als die Standortkonversion hat.

Die Standortkonversion soll hier nicht isoliert, sondern als wesentlicher Faktor des regionalen Strukturwandels verstanden werden. Daher soll nicht allein der unmittelbare Umgang mit Standortkonversion, sondern die politische und planerische Bewältigung des konversionsinduzierten Strukturwandels auf lokaler und regionaler Ebene untersucht werden. Letztere hat deshalb besondere Bedeutung, weil ökonomische, technologische und planungspolitische Gründe dafür sprechen, Strukturpolitik in Zukunft stärker in regionalen Kooperationsformen zu gestalten.²

Im Vordergrund des Untersuchungsinteresses stehen somit drei Themenbereiche:

- Welche Wirkungen haben Truppenreduzierungen?
- Wie wird Standortkonversion von Politik und Planung bearbeitet?
- Führt Standortkonversion zu Innovationen in Organisation und Verfahren von Politik, Planung und Verwaltung?³

Für die Fragestellungen und die Bearbeitung ist die Annahme grundlegend, daß Standortreduzierungen und -auflösungen über lokale Grenzen hinausgehende, also regionale Wirkungen haben (vgl. ähnlich Lobeck u. a. 1993, Zahrt 1992). Die Bewältigung der Standortkonversion wäre demnach eine regionale Aufgabe. Einen besonderen Reiz gewinnt diese Orientierung der Untersuchung dadurch, daß die niedersächsische Landesregierung 1993 ein konversionspolitisches Konzept beschloß (vgl. MI 1993b), das Standortkonversion als wichtiges Thema regionaler Strukturpolitik betrachtet und eine Orientierung auf regionale Problembearbeitung im Rahmen der Regionalisierung der Strukturpolitik verfolgt. Von daher können unsere Untersuchungen auch Hinweise zu den Möglichkeiten und Schwierigkeiten einer solchen Politikorientierung liefern.

Weiterhin ist von besonderem politischen wie wissenschaftlichen Interesse, daß die ehemaligen Militärflächen im Besitz des Staates sind und an Standortkonversion überwiegend Akteure des öffentlichen Sektors beteiligt sind. Es entstehen Fragen danach, ob daraus besondere Akteursstrukturen, Verflechtungsformen zwischen Akteuren unterschiedlicher räumlicher Ebenen sowie in der vertikalen und horizontalen Integration von Entscheidungsprozessen resultieren. Außerdem ergibt sich die Frage, ob sich aus der anzunehmenden "Gemeinwohl-Orientierung" der

² Vgl. zur Begründung g z. B. Kap. 2.1.2, 6.

³ Außerdem wurde bei allen Teiluntersuchungen die friedenspolitische Dimension des Geschehens betrachtet, wobei von vornherein aus den oben dargestellten Gründen klar war, daß diese im praktischen Konversionsgeschehen eine relativ geringe Rolle spielt.

Akteure des öffentlichen Sektors besondere Potentiale einer - im Vergleich zu privatwirtschaftlich induzierten Prozessen des Strukturwandels - "rationalen" Gestaltung des Wandels ergeben.

Schließlich ist für die Konzeption der Untersuchung die Annahme grundlegend, daß politische und planerische Gestaltung nicht nur durch das Ausmaß der Betroffenheit von Truppenabbau und dessen meßbare Wirkungen beeinflusst wird, sondern wesentlich auch durch die Wahrnehmung und Gewichtung dieser Wirkungen und die Perzeption von Handlungsmöglichkeiten. Wirkungen setzen sich folglich nicht direkt in Konversionsplanungen und -maßnahmen um, sondern werden durch die Wahrnehmungen der Akteure gefiltert. Zentrales Anliegen des Projektes ist es daher, die Problemwahrnehmung der Akteure und Experten zu erfassen, um so eine Verknüpfung zwischen Art und Umfang der Wirkungen, ihrer Wahrnehmung und den Handlungen der Beteiligten herzustellen.⁴ Für dieses Vorgehen ist eine Operationalisierung im Hinblick auf räumlich konkrete Fallbeispiele unabdingbar. In den drei Untersuchungsräumen Ost-Friesland, Oldenburger Land und Südniedersachsen wurden daher die Prozesse der Standortkonversion an 13 Standorten sowie - soweit vorhanden - regionale Kooperationsformen zur Bewältigung der Problematik untersucht (siehe Abb. 1-1, 1-2 und Tab. 1-1).

Der Bericht gliedert sich folgendermaßen:⁵ Zunächst werden der Stand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion zur Standortkonversion sowie die im Hintergrund unserer Arbeit stehenden Theorien kurz zusammengefaßt (Kap. 2). Es folgt die Darstellung unseres methodischen Vorgehens (Kap. 3). Die Rahmenbedingungen und Wirkungen der Truppenreduzierung bzw. der Standortkonversion in den ausgewählten Untersuchungsräumen werden in Kap. 4 zusammengefaßt. Die Analyse der Akteursstrukturen, Entscheidungsprozesse und Handlungsformen bei der Standortkonversion sowie die sich dabei herauskristallisierenden Innovationspotentiale und -effekte auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Land Niedersachsen, Regionen, Kommunen) werden in den Kap. 5 und 6, den eigentlichen Hauptteilen des Berichtes, dargestellt. In Kap. 7 wird ein Vergleich der Konversionspolitiken verschiedener Bundesländer vorgenommen, um die Situation in Niedersachsen besser "einordnen" zu können. Eine Zusammenfassung aller Ergebnisse und daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen für die verschiedenen beteiligten Politikebenen findet sich im abschließenden Kap. 8.

An dieser Stelle sei noch erwähnt, daß die Langwierigkeit der komplexen Konversionsprozesse die Darstellung abschließender Ergebnisse nicht ermöglicht.⁶ Daher kann zum jetzigen Zeitpunkt lediglich der (unterschiedliche) Stand der Konversion an den verschiedenen Standorten und in den verschiedenen Untersuchungsregionen aufgezeigt werden. Erste, verallgemeinernde Schlußfolgerungen

⁴ Vgl. grundsätzlich zu einer derartigen Forschungsperspektive bei der Untersuchung des regionalen Strukturwandels und seiner planungspolitischen Bewältigung Aring u. a. 1989.

⁵ Die Aufteilung der Verantwortung zwischen den beiden beteiligten Instituten IfR und FORUM für die Bearbeitung der Teilstudien und der entsprechenden Kapitel dieses Berichtes wird aus den Angaben im Inhaltsverzeichnis deutlich.

⁶ Die während der Arbeiten an diesem Endbericht bekannt gewordenen erneuten Reduzierungsplanungen des BMVg (Sollstärke der Bundeswehr: 340 000) konnten nicht mehr berücksichtigt werden; vgl. HAZ v. 15.03.95 sowie die endgültige Fassung in BMVg 1995 (v. 07.06.95).

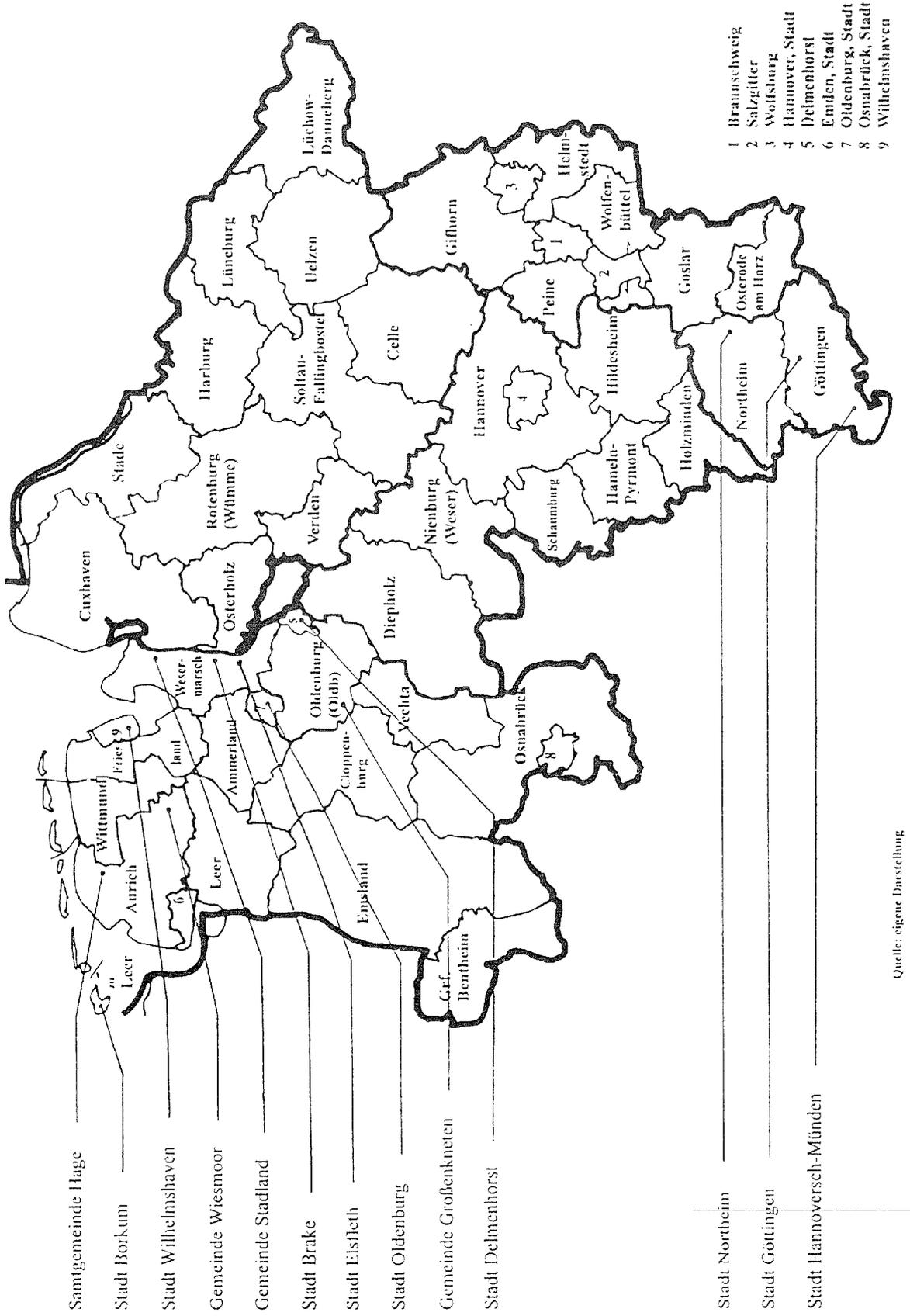
können nur ein Zwischenfazit sein. In diesem Sinne können auch die Handlungsempfehlungen am Ende des Berichtes nur vorläufigen Charakter haben. Eine weitere begleitende Erforschung des langfristigen Gesamtprozesses wäre daher sinnvoll.

Tab. 1-1: Zuordnung der Standorte zu den Landkreisen und Regionen

Standort	Landkreis	Region
Wiesmoor	Aurich	Ost-Friesland
Hage	Aurich	Ost-Friesland
Borkum	Leer	Ost-Friesland
Wilhelmshaven	Wilhelmshaven, Stadt	Ost-Friesland
Ahlhorn	Oldenburg	Oldenburger Land
Oldenburg	Oldenburg, Stadt	Oldenburger Land
Delmenhorst	Delmenhorst	Oldenburger Land
Brake	Wesermarsch	Oldenburger Land
Stadland	Wesermarsch	Oldenburger Land
Elsfleth	Wesermarsch	Oldenburger Land
Göttingen	Göttingen, Stadt	Südniedersachsen
Hann. Münden	Göttingen	Südniedersachsen
Northeim	Northeim	Südniedersachsen

Quelle: eigene Darstellung

Abb. 1-2: Untersuchungsstandorte



2 Stand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion

2.1 Standortkonversion und Strukturwandel: Stand der Forschung

2.1.1 Wirkungen von Truppenreduzierung und Standortkonversion

Die Ankündigung der Verringerung der alliierten Streitkräfte in Deutschland und die damit eingeleiteten Schließungen von Standorten, insbesondere dann aber die Veröffentlichung der Stationierungs- und Ressortkonzepte der Bundesregierung (BMVg 1991b/1992/1993/1994), mit denen konkrete Zahlen für die geplanten Verringerungen der militärischen und zivilen Beschäftigten der Bundeswehr und für die Schließung bzw. Verkleinerung von Standorten vorgelegt wurden, hat eine intensive wissenschaftliche Diskussion zu Fragen und Aspekten der Standortkonversion ausgelöst. In schneller Folge erschienen Sammelbände und Aufsätze, die erwartete Wirkungen der Standortkonversion und ihre Bedeutung für die kommunale und regionale Wirtschaft und Entwicklungsperspektiven für betroffene Städte und Gemeinden sowie Regionen thematisieren.¹ Erste Fall- und Regionalstudien zur Standortkonversion wurden erarbeitet, die teilweise auf regionalen Militäranalysen aufbauen,² Forschungsgutachten auf Bundes- und Landesebene wurden vergeben,³ Förder- und Forschungsprogramme von der Europäischen Union, der Bundesregierung und von Landesregierungen eingerichtet,⁴ auf zahlreichen Tagungen von nationaler, Landes- und regionaler Bedeutung diskutierten Experten die mit der Standortkonversion verbundenen Aufgaben und Probleme (u. a. Difu 1993; Informationskreis für Raumplanung 1993; Calließ 1995).

Dabei veränderten sich Schwerpunkt und Charakter der Fragestellungen. Vor 1990 hatten Friedensbewegung und Friedens- und Konfliktforschung oft in gewerkschaftlichen Zusammenhängen die Diskussion bestimmt. Konversion war ein wichtiges Element im Prozeß der Abrüstung und einer Entmilitarisierung der Gesellschaft. Im Mittelpunkt von Forschung und politischen Bemühungen stand die Frage, ob und wie es möglich sei, die Produktion von Rüstungsgütern auf die von zivilen Gütern umzustellen ("Rüstungskonversion"; vgl. dazu beispielhaft Huck u. a. 1989; Biehler/Richter/Sträter 1990). Diskussionen über die ökonomische und soziale Bedeutung des Militärs und seiner Raumwirksamkeit, also etwa, welchen ökonomischen Beitrag die Ausgaben der Bundeswehr und der bei ihr Beschäftigten für die Gemeinde und die Region leisten, welche Rolle das Militär als sozialer

¹ Vgl. beispielhaft Biehler/Richter/Sträter 1990; Köllner/Huck 1990; Maneval/Neubauer 1990; Klüver 1991; Blien u. a. 1992; Brömmelhörster/Hamm 1992; Butterwegge/Senghaas-Knobloch 1992; Gießmann 1992; IzR 1992; Maneval 1992; Hartwig 1993; Rhades 1992.

² Achilles 1989; Huck u. a. 1989; Kalman/Schmidt-Eenboom 1991; Becker/Ertel 1991; Biehler/Schmidt 1991; Senator für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie der Freien Hansestadt Bremen 1992; Eisbach u. a. 1991; IHK Wetzlar 1992; Beiträge in Blien u. a. 1992; Elsner 1992; Ertel 1992; Gräber 1992; IzR 1992; Sträter 1992; Odehnal 1994.

³ Vgl. für die Bundesebene IfS 1992; Lobeck u. a. 1994; für Niedersachsen NIW 1991.

⁴ Vgl. zum Beispiel das ExWoSt-Forschungsfeld des BMBau "Konversion - Städtebauliche Möglichkeiten durch Umwidmung militärischer Einrichtungen" 1992ff. und die dazu herausgegebenen Forschungsfeld-Informationen.

Faktor und für räumliche Strukturen spielt, wurden dagegen nur unter einer kleinen Gruppe von Fachleuten geführt und in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen.⁵

Die bevorstehende Reduzierung der Zahl der Bundeswehrbeschäftigten und die angekündigte Auflösung von Standorten veränderten die Situation grundlegend. Neue Akteure traten auf: Politiker und Verwaltungsfachleute in Gemeinden, Regionen, Land, Bund und aus so unterschiedlichen Sachbereichen wie Finanz- und Liegenschaftsverwaltung, Wirtschaftsförderung, Sozialverwaltung, Umweltschutz, Stadtplanung: "Anstelle von wenigen interessierten Wissenschaftlern, Vertretern der Friedensbewegung und Landespolitikern bestimmen nun vor allem Kommunalpolitiker, Landräte, Städteplaner, Verwaltungsrechtler, Unternehmer und (...) Vertreter von Behörden und Ministerien das Bild. Sogar Konversionsbeauftragten und Konversions-Projektmanagern begegnet man inzwischen, eine noch vor wenigen Jahren schier unglaubliche Aussicht" (Gießmann 1995, S. 310).

Mit den neuen Akteuren änderten sich auch die Fragen an die Experten und an die Wissenschaft. Der Nachweis, daß eine Umstellung von militärischer auf zivile Güterproduktion prinzipiell möglich ist und daß auf längere Sicht und in volkswirtschaftlicher Betrachtung Ausgaben für zivile Güterproduktion, Forschung und Dienstleistungen wohlfahrtsmaximierender sind als für militärische Zwecke, war kaum noch interessant. Gefordert wurden Angaben,

- welche ökonomischen und finanziellen Verluste Gemeinden durch den Abbau militärischen Personals und militärischer Einrichtungen haben (können), um damit Forderungen nach kompensierender Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktpolitik und Finanzhilfen zu begründen;
- wie Standortkonversion in der Gemeinde und der Region politisch, planerisch und finanziell zu bewältigen sei;
- wie der Verlust an Arbeitsplätzen und Einkommen ausgeglichen werden kann;
- wie ehemals militärisch genutzte Flächen von Altlasten zu befreien und für eine Nachfolgenutzung vorzubereiten sind;
- wie neue Nutzer für die freigewordenen Liegenschaften zu finden sind;
- wie Finanzierungsschwierigkeiten beim Erwerb und der Erschließung der militärischen Liegenschaften bewältigt werden können.

Die bisherige Konversionsforschung und die Friedens- und Konfliktforschung konnten diese Fragen nur unzureichend beantworten. Andere Disziplinen nahmen sich des Themas an, wie z. B. Raumordnung und Raumplanung, Planungsrecht, Ökonomie, Naturwissenschaften. Sie diskutierten Probleme,

⁵ Vgl. Maier/Baer 1984; Kaufmann 1986; Hamm/Spohl 1988; Roeder 1989; Maneval/Neubauer 1990.

wie

- das städtebaurechtliche Instrumentarium auf Flächen anzuwenden sei, die bisher im planungsfreien Raum lagen;⁶
- ein Planungsprozeß für Flächen zu organisieren sei, die sich durch Größe, Lage, Struktur, bisherige Nutzungen und angestrebte Nachnutzungen von dem unterscheiden, was bisher Gegenstand eingeübter Verfahren war;⁷
- der Wert militärischer Liegenschaften zu ermitteln sei und wie Kaufverhandlungen mit übergeordneten Behörden zu führen seien;⁸
- Erkundung und Sanierung von militärischen Altlasten durchzuführen seien;⁹
- Fremdmittel für die Entwicklung von ehemaligen Bundeswehr-Liegenschaften einzuwerben seien und die Finanzierung von Entwicklungs-, Erschließungs- und Baumaßnahmen sowie die Vermarktung der Flächen betrieben werden könne.¹⁰

Im folgenden fassen wir den Stand der Diskussion zu den durch Truppenreduzierungen und Standortauflösungen für Gemeinden und Regionen erwarteten ökonomischen Wirkungen kurz zusammen.

Das Interesse an einer Abschätzung der Bedeutung militärischer Ausgaben für Gemeinden und Regionen und der durch Truppenreduzierungen zu erwartenden kommunalen Wohlfahrtsverluste ist vor allem in dem politischen Bedürfnis begründet, gegenüber der Bundesregierung die Notwendigkeit finanzieller Kompensationen zu begründen. Folgerichtig wurden Wirkungsabschätzungen auf allen politischen Ebenen und von allen interessierten gesellschaftlichen Gruppen präsentiert (Landesregierungen, Städte, Gemeinden und ihre Spitzenorgane, Gewerkschaften, Kammern). Allerdings hat sich erwiesen, daß grundlegende Probleme für die Ermittlung der Wirkungen der Truppenreduzierung in methodischen Schwierigkeiten und Unvollständigkeit der Daten bestehen. Methodische Probleme sind,

- zu ermitteln, auf welcher räumlichen Ebene Wirkungen auftreten, denn: Nur ein Teil der Einkommensverluste trifft die Standortgemeinden, da Bundeswehrbeschäftigte auch in benachbarten Kommunen wohnen und Güter und Dienstleistungen nachfragen, Aufträge der Bundeswehr auch dem regionalen Gewerbe zugutekommen und sich auf der regionalen Ebene Beschäftigungs- und Einkommenseffekte durch Standortauflösungen nur schwer von anderen wirtschaftlichen Verwerfungen unterscheiden lassen;

⁶ Vgl. IzR 1992; Lobeck u. a. 1994; Difu 1993; IfS 1992; Schäfer 1993.

⁷ Vgl. Bruns 1993; Bruns 1994; Odehnal 1994; Domhardt/Weick 1993; Difu 1993; Steinebach 1993.

⁸ Vgl. Bruns 1994; Calließ 1995; Odehnal 1994; BMBau 1993a; Difu 1993; Schäfer 1993.

⁹ Vgl. Wiegandt 1992.

¹⁰ Vgl. LEG 1993.

- Wirkungen der Standortauflösung im zeitlichen Verlauf zu erfassen, da die Effekte sukzessive auftreten, durch Folgeeffekte verstärkt und durch Anpassungsleistungen der Unternehmen und Beschäftigten abgeschwächt oder verstärkt werden.

Truppenabbau löst eine Vielzahl von Wirkungen aus. Sie unterscheiden sich in Umfang und Intensität an den einzelnen Standorten und weisen einen unterschiedlichen Zeitverlauf auf. Unterschieden werden folgende Wirkungen (die Darstellung folgt Zahrt 1992; S. 316ff.; vgl. auch Blien u. a. 1992, S. 221ff.; Ertel 1992):

- direkte Beschäftigungseffekte,
- Nachfrageausfälle,
- Wirkungen auf die Infrastrukturausstattung,
- Wirkungen auf den Wohnungs- und Immobilienmarkt,
- Wirkungen auf den kommunalen Haushalt,
- Wirkungen auf die Flächennutzung.

Direkte Beschäftigungseffekte

Neben der Reduzierung der Zahl der Bundeswehrsoldaten sahen die Planungen des Bundesverteidigungsministeriums eine Verringerung der Zivilbeschäftigten bei den Kommandobehörden und bei der Truppe bzw. bei den Territorialen Wehrverwaltungen und im Rüstungsbereich vor, die bis 1994 bzw. bis 2000 abgeschlossen sein sollte (BMVg 1993; 1994). Der Abbau wird sozialverträglich durchgeführt; die Verringerung des Personals erfolgt durch natürliche Fluktuation, Frühverrentung und Versetzungen im Bundeswehrbereich: größere Entlassungen konnten dadurch vermieden werden. Allerdings ist die Art der Wirkung abhängig von der jeweiligen Situation vor Ort bzw. am regionalen Arbeitsmarkt: gerade in strukturschwachen Regionen erzeugen Truppenreduzierungen ein gravierendes Defizit an Arbeits- und Ausbildungsplätzen, droht also längerfristig eine Zunahme der Arbeitslosigkeit für die Wohnbevölkerung. Wenn auch davon ausgegangen wird, "daß in vielen Fällen der Abzug der Streitkräfte auch aus strukturschwachen Regionen mit einer langfristigen Verbesserung der Entwicklungsperspektive verbunden ist (...), ist mindestens kurzfristig mit erheblichen Härten bei der (...) Standortkonversion zu rechnen" (Blien 1992, S. 18). Zu den Regionen, die in diesem Sinne "problematisch" sind, werden der gesamte Raum Ost-Friesland und der größere Teil des Oldenburger Landes gezählt und als besonders krasses Beispiel für regionale Strukturschwäche und starke negative Konsequenzen der Truppenreduzierung die Stadt Wilhelmshaven genannt (Blien 1992, S. 20ff.; ähnlich Blien u. a. 1992).

Nachfrageausfälle

Bedeutsamere negative ökonomische Wirkungen der Truppenreduzierung als durch direkte Beschäftigungseffekte werden durch Nachfrageausfälle erwartet, die durch fehlende bzw. zurückgehende Beschaffungen der Truppe und durch Verringerung von konsumptiven Ausgaben der Bundeswehrangehörigen entstehen (vgl. Roeder 1989).

Während Beschaffungen (z. B. für Bekleidung, Verpflegung, Ausrüstungsgüter, allgemeine Bewirtschaftung) aufgrund des zentralisierten Vergabeverfahrens der Bundeswehr für die meisten Gemeinden in strukturschwachen Regionen von untergeordneter Bedeutung sind, bildeten Aufträge der Bundeswehr für die Errichtung, Modernisierung und Instandhaltung der Gebäude einen wichtigen Teil der lokalen und regionalen Nachfrage. Insbesondere für Bau- und Ausbauhandwerk, aber auch für Sicherheitsdienste werden erhebliche Nachfrageausfälle und negative Beschäftigungseffekte erwartet. Gutachten und Stellungnahmen der Kammern weisen auf der Grundlage von Mitgliederbefragungen auf die Gefahr umfangreicher Entlassungen hin (z. B. IHK Wetzlar 1992; IHK Hannover-Hildesheim 1991; Hegewald 1991, Ergebnisse einer Handwerksbefragung in NIW 1992), deren Bedeutung für die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten wiederum in hohem Maße von der Struktur des Arbeitsmarktes abhängt.

Erhebliche Wirkungen sind aus dem Rückgang der privaten Nachfrage von militärischem und zivilem Personal und ihren Angehörigen zu erwarten. Sie konzentriert sich auf den Einzelhandel, einzelne Dienstleistungen und Teile des Handwerks (Lebensmittel, KfZ). In welchem Maße diese Nachfrage lokal wirksam ist, in welchem Umfang Truppenreduzierungen zu Nachfrageausfällen führen werden und welche Wirkungen sie für einzelne Wirtschaftsbereiche und einzelne Gemeinden bzw. die Region haben werden, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Wichtige Variablen sind:

- die regionale Verteilung der Wohnstandorte,
- Einkaufsmöglichkeiten im regionalen Umfeld,
- Art und Größe der militärischen Einrichtung,
- Struktur des militärischen Personals (Anteile der Wehrdienstleistenden bzw. Berufssoldaten mit - auch regional - sehr unterschiedlichem Konsumverhalten) und der Zivilbeschäftigten,
- Reaktionen insbesondere der Zivilbeschäftigten auf die Truppenreduzierung (Frühverrentung, Hinnahme von Arbeitslosigkeit, Abwanderung),
- Zeitverlauf der Reduzierung.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß im Durchschnitt aller Standorte ein Bundeswehrangehöriger (Soldat und Zivilbeschäftigter) Waren im Werte von 30 000 DM jährlich nachfragt (Bt-Drs. 11/7441 vom 20.06.1990, S. 16). Diese Zahl mag als Maßstab für den Vergleich

der Betroffenheit der Bundesländer geeignet sein (wenn sie auch wahrscheinlich zu hoch liegt¹¹), da sich Korrekturfaktoren wie die oben genannten Variablen unter den Bundesländern wahrscheinlich ausgleichen. Aber auch als grobe Schätzgröße für ökonomische Effekte der Standortreduzierung in Gemeinden und Regionen ist der Wert völlig ungeeignet. Quantitative Erfassungen und "Bewertungen der regionalen Nachfrageausfälle und ihrer Bedeutung für die regionalen Arbeitsmärkte sind nur im Rahmen von regionalen Fallstudien möglich" (Zahrt 1992, S. 319; ähnlich NIW 1992; Grundmann 1994, S. 64ff.). Selbst diese sind jedoch mit einer Reihe methodischer Probleme und fehlender Daten konfrontiert,¹² von denen die Nicht-Modellierbarkeit der Reaktionen der Beschäftigten, der unklare zeitliche Verlauf der Standortreduzierung und die Überlagerung durch andere Prozesse die wichtigsten sind. Auch genauere Wirkungsabschätzungen haben bisher hypothetischen Charakter: sie gehen sämtlich davon aus, daß die Wirkungen durch Truppenreduzierungen zu **einem** Zeitpunkt wirksam werden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß im regionalen Maßstab die stärksten ökonomischen Wirkungen durch Nachfrageverluste hervorgerufen werden. Durch multiplikative Effekte werden sie zu erheblichen Beschäftigungsverlusten führen. Eine genaue quantitative Erfassung der ökonomischen Effekte auf lokaler Ebene ist kaum möglich und wenig sinnvoll.

Wirkungen auf die Infrastrukturausstattung

Zu den Wirkungen der Truppenreduzierung auf die Infrastrukturausstattung gibt es bisher nur plausible Annahmen (vgl. Zahrt 1992, S. 319f.) und Aussagen zu Einzelfällen. Das Angebot öffentlicher Infrastruktureinrichtungen kann sich in doppelter Weise verändern:

- Die Nachfrage nach Leistungen des Öffentlichen Nahverkehrs, der Ver- und Entsorgung, Freizeit, Kultur, Erholung und Bildung kann nachlassen.¹³ Die Konsequenz wäre ein verringertes Gebühreneinkommen und höhere Unterhaltskosten.
- Das Angebot kann sich um Einrichtungen verringern, die die Bundeswehr zur Mitbenutzung für die Ortsbevölkerung bereitgestellt hat (Sport- und Freizeitanlagen, Räumlichkeiten für soziale und kulturelle Ereignisse). Als Folge könnte wachsender Druck auf kommunale Politik und Verwaltung entstehen, die Einrichtungen mit entsprechenden Investitionskosten zu übernehmen.

Wirkungen auf den Wohnungs- und Immobilienmarkt

Auch zu den Wirkungen von Truppenreduzierungen auf den lokalen Wohnungsmarkt gibt es bisher keine empirischen Ergebnisse, sondern nur Einzelfallinformationen (beispielsweise zur Gemeinde Stolzenau in Calließ 1995) und plausible Annahmen (Zahrt 1992, S. 320; Richter u. a. 1990). Danach

¹¹ Zahrt (1992, S. 31) vermutet wahrscheinlich zu Recht, daß der Wert nicht die persönliche Nachfrage, sondern das durchschnittliche Bruttoeinkommen darstellt.

¹² Vgl. dazu die sehr sorgfältige Studie von Eisbach u. a. 1991, die sehr ausführlich die Probleme fehlender Daten behandelt und Schwierigkeiten ersatzweiser Schätzungen diskutiert.

¹³ Die Bundeswehr hat für das Recht zur Mitbenutzung öffentlicher Einrichtungen teilweise pauschale Gebühren entrichtet.

ist in Verdichtungsräumen und größeren Städten mit angespannten Wohnungsmärkten von dem Abzug der Soldaten dann eine Entspannung zu erwarten, wenn eine größere Zahl von ehemals bundeseigenen Offizierswohnungen auf den Markt kommt und wenn sich die freiwerdenden militärischen Liegenschaften und (Kasernen-) Gebäude kostengünstig für (Miet-) Wohnungen nutzen lassen. Die anfängliche Euphorie der Stadtplanungsämter, Bauland für kostengünstiges Wohnen zu gewinnen, wurde allerdings in vielen Fällen durch die Preisforderungen des Bundes gedämpft.

Für kleinere Städte und Gemeinden im ländlichen Raum wird im Gegensatz dazu eher ein Rückgang der Preise für Wohnungsvermietungen und Immobilien erwartet (Zahrt 1992, S. 320).

Wirkungen auf die kommunalen Haushalte

Durch den Truppenabzug wird häufig eine Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation befürchtet. Denkbar sind Einnahmeverluste durch verringertes Einkommensteueraufkommen, geringere Zuwendungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und geringere Schlüsselzuweisungen. Ebenso sind durch die bereits diskutierten Nachfrageausfälle verringerte Gewerbesteuererinnahmen wahrscheinlich. Diesen zu erwartenden Einnahmeverlusten, deren Umfang allerdings umstritten ist und der überwiegend für wenig bedeutsam gehalten wird, stehen keine Mehreinnahmen durch zusätzliche Finanzaufweisungen von Bund und Ländern gegenüber. Ein Einnahmegewinn könnte allerdings erzielt werden, wenn die freigewordenen Liegenschaften anschließend gewerblich genutzt werden; im Unterschied zu den steuerbefreiten militärischen Nutzern würden diese Gewerbesteuern entrichten. Die Wahrscheinlichkeit, daß Gemeinden in strukturschwachen Gebieten gewerbliche Nutzer für ihre Militärliegenschaften finden, wird allerdings für gering gehalten (vgl. Zahrt 1992, S. 321).

Wirkungen auf die Flächennutzung

Das Freiwerden militärischer Liegenschaften kann Entwicklungspotentiale erzeugen, wenn Interessenten für Nachfolgenutzungen (Wohnen, Gewerbe) gefunden und die Flächen für ihre Ansprüche hergerichtet werden können ("Konversion als Chance"). Die Wahrscheinlichkeit, daß dies gelingt, ist in Städten und Verdichtungsräumen größer als in kleinen Gemeinden und ländlichen, strukturschwachen Regionen. Restriktionen für eine schnelle Realisierung von Nachfolgenutzungen bestehen in jedem Fall durch hohe Erwerbs- und Erschließungskosten, mögliche Altlasten und Verfahrensprobleme (Freigabeverfahren, Wertermittlung, Planungsorganisation, Finanzierung, Vermarktung). Darüber hinaus ist sie in hohem Maße von der Handlungsorientierung, der Energie und dem Ideenreichtum lokaler Politik und Verwaltung abhängig.

Wir schließen aus der Diskussion um Wirkungen der Truppenreduzierung, daß

- die Region die angemessene Untersuchungseinheit ist, weil ökonomische Wirkungen über die Standortgemeinde hinausreichen (und weil Problemlösungen i.w. die regionale Strukturpolitik fordern),

- eine präzise quantitative Erfassung oder Schätzung der ökonomischen Wirkungen auf lokaler und regionaler Ebene mit großen methodischen Unsicherheiten und Datenproblemen verbunden ist,
- die Wahrnehmung und Gewichtung der Wirkungen von Standortauflösungen durch die Akteure und ihre Handlungsorientierung wichtigere Faktoren sind, um die Möglichkeiten und Hindernisse von Standortkonversion zu bestimmen, als eine exakte Quantifizierung der Wirkungen.

2.1.2 Regionale Strukturpolitik

Die regional- und sozialwissenschaftlichen Forschungen zum regionalen Strukturwandel und dessen politischer Bewältigung haben einen derartigen Umfang erreicht, daß eine umfassende Darstellung der Diskussion hier nicht möglich und nicht zweckmäßig ist. Im Sinne der Zielsetzung unserer Studie sollen daher (vergleichende) Untersuchungen zur politischen Gestaltung des regionalen Strukturwandels im Vordergrund stehen. Die Grundzüge dieser interdisziplinär geführten Diskussion lassen sich dabei folgendermaßen zusammenfassen (vgl. auch Häußermann 1992):

Bis weit in die 70er Jahre hinein war die Regionalforschung und Regionalpolitik weitgehend von der Annahme bestimmt, daß es zwei Regionstypen gibt: zentrale Verdichtungsräume mit "Überlasterscheinungen" und periphere strukturschwache Räume mit erheblichen Entwicklungsproblemen. Mit der Verschärfung der Krisen in einem Teil der ehemaligen Wachstumszentren, in den altindustrialisierten Verdichtungsräumen, erwiesen sich diese Vorstellungen als nicht mehr adäquat. Zur Erklärung der offenkundig differenzierteren regionalen Entwicklungsmuster wurde vor allem auf die "Theorie der langen Wellen" und das Konzept des "Produktlebenszyklus" zurückgegriffen. Diese Erklärungsansätze wurden bis zur Vorstellung eines "Lebenszyklus von Regionen" fortgeführt (vgl. z. B. Butzin 1990). Allerdings argumentieren diese Konzeptionen insgesamt recht schematisch und können die differenzierten Muster aktueller Raumentwicklungen nicht ausreichend erklären. Daher gewinnt seit einiger Zeit ein anderer Zugang zum Verständnis regionaler Entwicklungsprozesse zunehmende Beachtung. Dabei werden die regionalspezifischen Konstellationen von wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Akteuren und Institutionen in den Mittelpunkt gerückt ("Regionale Milieus"). Regionen werden als ökonomische Einheiten gesehen, deren interne Verflechtungsstrukturen (Netzwerke) für die Fähigkeit entscheidend seien, sich rasch wandelnden Anforderungen der Nachfrageentwicklung und des Weltmarktes flexibel anzupassen.¹⁴ Folgt man diesen Ansätzen, so gewinnen kulturelle, soziale und politische Aspekte (Qualität der Beziehungen zwischen entscheidenden Akteuren, "Wirtschaftsklima", kulturelle Milieus, flexible Handlungsfähigkeit von Politik und Verwaltung usw.) erheblich an Bedeutung.

Zusammenfassend lassen sich aus diesen Diskussionen und Überlegungen zwei Aspekte hervorheben¹⁵: erstens die Annahme eines Bedeutungsgewinns der regionalen Ebene (im Kontext einer

¹⁴ Vgl. dazu statt vieler Häußermann/Siebel 1993, Läßle 1994 und die Beiträge in Krumbein 1994.

¹⁵ Vgl. dazu ausführlicher Danielzyk 1995.

gleichzeitig stattfindenden Globalisierung ökonomischer, politischer und sozialer Beziehungen; vgl. Kern 1994); zweitens die Notwendigkeit einer Reform der bisherigen Formen raumbezogener Planung und Politik in Richtung flexiblerer und kooperativer Gestaltungsansätze. Während der erstgenannte Aspekt hier nicht weiter vertiefend zu behandeln ist, ist in unserem Kontext vor allem die herausgearbeitete Notwendigkeit neuer politischer und planerischer Organisations-, Handlungs- und Verfahrensformen von großer Bedeutung.

Wenn "aus der Regionalpolitik, die vorwiegend auf Umverteilung und Ausweitung orientiert war, eine Politik des regionalen Wandels werden" muß (Häußermann 1992, S. 21), sind Vorgehensweisen erforderlich, die sektorale Entwicklungen auf regionaler Ebene integrativ betrachten und gestalten können. Dazu sind Verfahrensweisen und Organisationsformen notwendig, die die Einbeziehung neuer Themen und Akteure, die Erprobung neuer Kooperations- und Finanzierungsformen und die Veränderung traditioneller politischer Gewichtungen ermöglichen. Daraus wird vielfach gefolgert, daß neue, rechtlich eher "schwach" geregelte Organisationsformen, wie etwa Regionalkonferenzen, einzurichten sind. Vorhandene, rechtlich legitimierte Verfahren und Gremien, insbesondere im Bereich der Raumordnung, werden vielfach als eher schwerfällig und innovationsfeindlich angesehen.¹⁶ Da allerdings Planungs- und Strukturpolitik, die wirksam sein soll, für die Beteiligten auch verbindlich sein muß, entsteht hier zwangsläufig ein Spannungsverhältnis zwischen der "Innovationsfähigkeit" und der "Verbindlichkeit" von Organisationsformen und Verfahrensweisen.¹⁷ Daher ist durchaus umstritten, ob integrative und flexible Formen der Planungs- und Strukturpolitik auf regionaler Ebene eher zu einer Stärkung der reformierten Regionalplanung oder zur Einrichtung neuer, "unbelasteter" regionaler Kooperationsgremien, wie z. B. Regionalkonferenzen, führen sollten.

Verlaufsformen und Auswirkungen des regionalen Strukturwandels und insbesondere neue integrative Gestaltungsansätze zur Bewältigung der Problematik wurden in den letzten Jahren vor allem am Beispiel altindustrialisierter Verdichtungsräume erörtert (vgl. z. B. Häußermann 1992). Insbesondere die verschiedenen politischen und planerischen Ansätze zur Erneuerung des Ruhrgebietes waren Gegenstand umfangreicher Diskussionen und Begleitforschungen (vgl. z. B. Kreibich u. a. 1994, Voelzkow 1994 sowie ausführlicher Kap. 6).

In diesem Zusammenhang ist eine Studie von Fürst/Kilper (1993) zur "Innovationskraft regionaler Politiknetzwerke" hervorzuheben, in der Vorschläge zur Operationalisierung des "Innovationspotentials" planungspolitischer Modernisierungsstrategien vorgetragen und entsprechende empirische Untersuchungen im Ruhrgebiet zusammengefaßt werden. Die Debatten und Forschungen zur Erneuerung

¹⁶ "Erforderlich ist, das mechanistische Modell der Politik durch ein Modell der sich selbst organisierenden Systeme zu ersetzen. Offene, sich selbst organisierende Systeme erfordern vom Staat ein erhebliches Maß an koordinierenden systemintegrativen Dienstleistungen, die überdies die kooperative Zusammenarbeit mit Betroffenen sowie die partizipative Einbindung von Betroffenen in staatliche Entscheidungsstrukturen notwendig macht. Dies kann nur dezentral organisiert werden" (Kruse 1991, S. 45; vgl. auch Krafft/Ulrich 1993).

¹⁷ Dieses ist wiederum ein Ausdruck des grundlegenden Spannungsverhältnisses zwischen Formen der "Wettbewerbs"- und der "Verhandlungsdemokratie". Grob vereinfacht: in ersterer entscheiden Mehrheiten, in letzterer wird "Konsens" durch diskursive Verfahren angestrebt.

altindustrialisierter Regionen im allgemeinen und die zuletzt genannte Studie im speziellen haben wertvolle Anregungen für unsere eigenen empirischen Untersuchungen (vgl. z. B. Kap. 5, 6) gegeben. Selbstverständlich gibt es wichtige Unterschiede zwischen dem Handlungsfeld Standortkonversion und regionalpolitischen Erneuerungsstrategien für altindustrialisierte Räume (im letzteren Fall z. B. Einflüsse globaler ökonomischer Entwicklungen, Abhängigkeit von privatwirtschaftlichen Verwertungsstrategien, umfassende, wissenschaftlich begründete struktur- und planungspolitische Konzeptionen). Wenn man, wie in unserer Studie, Standortkonversion allerdings als ein Element des regionalen Strukturwandels ansieht, dessen Bewältigung nur im Kontext regionaler Struktur- und Planungspolitik adäquat möglich ist, werden die Bezüge zwischen beiden Handlungsfeldern deutlich. Aus den Beobachtungen und Erfahrungen zur Erneuerung altindustrialisierter Regionen ließen sich mithin Kriterien dafür gewinnen, wie eine innovative und konzeptionell orientierte Standortkonversionspolitik aussehen könnte.¹⁸

2.2 Neuere Ansätze in der Akteursforschung

Die Analyse der politischen Gestaltung der Standortkonversion und ihrer regionalstrukturellen Auswirkungen - insbesondere der spezifischen Neukonturierungen der Akteurs- und Organisationsstrukturen während dieses Prozesses - bildet einen Schwerpunkt der Untersuchung. Von Interesse im niedersächsischen Konversionsprozeß sind dabei Strukturelemente unterschiedlichster Ebenen und organisatorischer Zusammenhänge: auf der horizontalen Ebene dominieren lokale und regionale Akteure, wie z. B. Verwaltung, Gewerkschaften, Kammern und lokale Politik, das Geschehen, während im vertikalen Zusammenspiel die Handelnden der übergeordneten Ebenen, also Bundesverteidigungsministerium, Bundesfinanzverwaltung, Landesministerien u. a., hinzutreten.

An dieser Stelle soll zunächst eine Zuordnung zu neueren Theorieansätzen in der Akteursforschung und damit eine Einführung der wichtigsten Begriffe erfolgen. Ein wesentlicher theoretischer Rahmen der vorliegenden Untersuchung sind die politikwissenschaftlichen Diskussionen um policyanalytische Theorieansätze (vgl. näher Heinelt 1991; Héritier 1993). Aus politikwissenschaftlicher Sicht stehen dabei Fragen hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen politischen Institutionen, politischem Prozeß und Politikinhalten im Vordergrund. Ihren Höhepunkt hatte diese Forschungsrichtung - vor allem in ihrer praktisch-beratenden Form - zu Zeiten der "Planungseuphorie" in den 70er Jahren. In den letzten Jahren zeichnet sich jedoch ein Wandel in der Policy-Forschung ab, der auf einer grundlegenden Kritik an der Vorgehensweise der policyanalytischen Verfahren basiert. Unter anderem gründet diese Kritik auf den steuerungstheoretischen Implikationen des Ansatzes: Zugrunde gelegt werden rational handelnde Akteure, die über stets ausreichende Ressourcen verfügen und sich in eindeutigen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen bewegen. Die Schematisierung des politischen Geschehens in ein eindimensionales Ablaufschema ("Fließband-Produktionsmodell"; vgl. Héritier 1993, S. 11) nach

¹⁸ Die Verknüpfung zwischen diesen beiden Handlungsfeldern liegt auch dem im folgenden noch näher darzustellenden konversionspolitischen Konzept der niedersächsischen Landesregierung zugrunde, wonach Standortkonversion explizit als ein Thema der Regionalisierung der Strukturpolitik in Niedersachsen anzusehen ist (vgl. MI 1993b sowie insbesondere Kap. 5.1).

eindeutig abgrenzbaren Phasen hielt der empirischen Überprüfung nicht stand. Ebenso wurde das mit den obigen Grundannahmen verbundene mechanistische Grundverständnis des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten kritisiert und entgegengehalten, daß "die gesellschaftlichen Zusammenhänge, in die mittels öffentlicher Maßnahmen interveniert wird, (...) sich nicht auf eindeutige Wenn-Dann-Sätze reduzieren (lassen). Vielmehr sind sie multideterminiert und entwickeln sich häufig zirkulär" (ebd., S. 12).

Da also das reale politische Geschehen sehr viel komplexer und vielschichtiger abläuft und Prozesse sich - statt in einfachen Ursache-Wirkungs-Schemen - in der Regel reziprok und einander überlappend vollziehen, gehen neuere Ansätze davon aus, daß Programmziele und Programmstrategien nicht klar und präzise formuliert werden können und vielmehr offen und flexibel gestaltet werden müssen, um sich wechselnden räumlichen und zeitlichen Umständen anpassen zu können (vgl. Héritier 1993). Die vorliegende Untersuchung zur Standortkonversion in Niedersachsen stellt unter anderem dieses Potential der politischen Handlungsformen und -strategien zur Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und damit die Fähigkeit der Akteure zum Präferenzwandel - also das Innovationspotential der entsprechenden Akteursstrukturen - in den Mittelpunkt ihres Interesses (vgl. Kap. 2.1).

Zentrale Kategorien für die Analyse der jeweiligen Macht- und Diskussionsgefüge sind hier die Begriffe "Netzwerk" und "Arena", die jedoch in den einschlägigen Forschungsarbeiten häufig vieldeutig, unscharf und nicht ausreichend voneinander abgegrenzt verwendet werden. Im weiteren soll daher zunächst eine eingehendere Begriffsbestimmung erfolgen.

Zunächst aber ist die Aufmerksamkeit auf die Art und Weise der Problemdefinition bzw. -wahrnehmung im politischen Prozeß zu richten. Héritier (1993, S. 21) relativiert hier die These, daß es die Politikinhalt sind, die den politischen Prozeß dominieren ("policies determine politics"):

"Immer häufiger wird darauf hingewiesen, daß Politikinhalt interpretierbar sind, verschiedene Facetten haben und daher bestimmte Züge im politischen Prozeß hervorgehoben werden, die die Konfliktverwerfungen hervorbringen, die einer politischen Partei im Hinblick auf ihre eigene Sache als die günstigsten erscheinen. (...) 'Problems do not exist out there' (Dery 1984), sondern werden durch divergierende Sichtweisen ihres Ursprungs, ihrer Auswirkungen und ihrer Bedeutung in einem gesellschaftlichen Kontext (Stone 1988) definiert."

Dieser Gestaltbarkeit und relativen Beliebigkeit der Definition von Problemen wird in den letzten Jahren auch in der Policy-Forschung mehr Aufmerksamkeit gewidmet.

Dem Begriff der "Politikarena" kommt eine zentrale Funktion zu, wenn nicht nur Politikinhalt erfaßt, sondern gerade die Zusammenhänge zwischen Inhalten und politischem Verhalten der beteiligten Akteure untersucht werden sollen. Der Arenabegriff stellt dabei die subjektiv geprägten Handlungs-

weisen - also vor allem die Akteure und deren Konflikt- und Konsensbildungsprozesse - in den Vordergrund und ist damit prozeßorientiert. Zentrale Bestimmungsfaktoren einer Politikarena sind Kosten und Nutzen, also die Interessenkonstellationen, sowie die Steuerungsstrategien, also die Machtkonstellationen, mittels deren Kosten und Nutzen vermittelt werden (vgl. Windhoff-Héritier 1987; Heinelt 1991, S. 267f.).

Ein weiterer Begriff mit wissenschaftlicher Hochkonjunktur - auch in der politikwissenschaftlichen Diskussion - ist die Kategorie "Netzwerk". Die in diesem begrifflichen Zusammenhang häufig praktizierte Vermengung - unausgesprochen - normativer Grundsetzungen (wie z. B. geringes Machtgefälle der beteiligten Akteure, gemeinsame Interessen usw.; vgl. z. B. Mayntz 1991; 1992) mit analytischen Ansprüchen führt in den einschlägigen Forschungsarbeiten allerdings nicht selten mehr zu einer Verschleierung denn zu einer Analyse bestehender Strukturen. Ebenso fällt es schwer, in der Menge der unzähligen Veröffentlichungen, die diesen Terminus verwenden, verbindende Begriffsverständnisse zu entdecken.

Vereinfachend lassen sich die Diskussionen um den Begriff 'Netzwerk' nach zwei übergreifenden Ansätzen differenzieren:

Die traditionelle, quantitativ ausgerichtete Netzwerkanalyse stammt aus dem Bereich der Interorganisationstheorie oder Soziometrie und definiert ein Netzwerk als eine durch Beziehungen eines bestimmten Typs verbundene Menge von Einheiten.

Als qualitativ können Ansätze bezeichnet werden, die Policy-Netze als besondere Erscheinungsform politischer Steuerung oder des Einflusses von Interessenverbänden verstehen. Hecló (1978, S. 102) definiert dabei ursprünglich das 'Policy-Network' oder 'Issue Network' relativ weit gefaßt als Zusammenwirken der unterschiedlichsten exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy. Etwa seit Mitte der 80er Jahre wird mit dem enger gefaßten Begriff 'Politiknetzwerk' immer mehr eine neue Qualität in den Beziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren verbunden (vgl. z. B. Marin/Mayntz 1991b, S. 11, 19; Döhler 1993, S. 10). Döhler (1993, S. 9) faßt die Gemeinsamkeiten der aktuellen Diskussionen zusammen: "Netzwerke" können definiert werden

"als Konfiguration von Akteuren, die in einer interdependenten Beziehung zueinander stehen. D.h. kein Akteur hat die alleinige Kontrolle über Tauschrelationen oder Entscheidungsprozesse und alle sind in irgendeiner Form aufeinander angewiesen. (...) Als ein zweites Merkmal eines Netzwerkes ist die lose Kopplung hervorzuheben (Mayntz 1991, S. 10), da bei einem 'tight coupling' nicht mehr von Netzwerk, sondern von Organisationen oder Hierarchie die Rede sein muß. Drittens besteht Einigkeit am MPIfG¹⁹, daß Netzwerke nicht nur auf Interaktionen basieren, sondern auch über eine strukturelle

¹⁹ MPIfG: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Köln); ein Zentrum aktueller "Netzwerk"-Diskussionen und -Forschungen.

Dimension verfügen. Dieses Merkmal kann spezifiziert werden als Institutionen oder Organisationen, die über festgelegte Regelsysteme oder Weisungsbefugnisse die Bandbreite von Reaktions- und Handlungsformen der Akteure eingrenzen. Viertens schließlich kann die Policy-Dimension hervorgehoben werden, derzufolge die äußeren Grenzen von Netzwerken meist mit inhaltlich bzw. thematisch isolierbaren Politikfeldern (...) übereinstimmen."

Besonders ausgeprägt ist die normative Position bei Mayntz (1992) mit ihrem Konzept der 'Interorganisatorischen Netzwerke', in dessen Mittelpunkt korporative Akteure und steuerungstheoretische Aspekte stehen. Politiknetzwerke seien "nicht so sehr eine neue analytische Sichtweise", sondern signalisieren "eher eine tatsächliche Veränderung in der Struktur der politischen Ordnung. Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden (...) entsteht Politik heute in einem Prozeß, in dem eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist" (a.a.O., S. 20; zit. n. Pappi 1993, S. 88).

Während der Netzwerkbegriff also eher die Akteure und deren Beziehungen umfaßt, leitet sich der Arenabegriff daraus ab, wie die Betroffenen die Wirkungen öffentlicher Maßnahmen betrachten und darauf reagieren. "Er schließt damit dynamische Konflikt- und Konsensusprobleme mit ein" (Windhoff-Héritier 1987, S. 44).

Für die Untersuchung der politischen Gestaltung von Standortkonversion erscheint uns die Kategorie 'Arena' daher aus mehreren Gründen geeigneter als der Netzwerkbegriff. Zum einen sind "echte Netze" im normativen Sinne des qualitativen Netzwerkansatzes im Rahmen des bisherigen Konversionsprozesses kaum vorfindbar. Zum anderen führt eine Analyse unter dem Begriff des Politiknetzwerkes - aufgrund der oben aufgeführten Definitionsunschärfen - zu Unklarheiten betreffs des normativen Charakters der Aussagen. Entscheidend erscheint uns aber die unterschiedliche analytische Fokussierung der beiden Begriffe: Während der Netzwerkbegriff eher auf die objektiv gegebenen Strukturen der Akteure und ihrer Beziehungen abzielt, stellt dagegen der Arenabegriff die subjektiv geprägten Handlungsweisen - sprich die Konflikt- und Konsensusbildungsprozesse - in den Vordergrund und ist damit prozeßorientiert.²⁰ Der Untersuchung wird dabei die relativ weitgefaßte Definition von Benz u. a. (1992, S. 153) zugrundegelegt:

"Als Arena sei ein institutionell abgrenzbarer Interaktionszusammenhang bezeichnet, der sich auf eine spezifische Aufgabenstellung bezieht. (...) Arenen sind nicht mit formalen Organisationen identisch, sie lassen sich (...) durch die beteiligten Akteure und die zwischen diesen geltenden Regeln der Interaktion und Entscheidungsfindung (charakterisieren; d. V.)".

²⁰ Damit korrespondiert er mit Ansätzen zu einer "qualitativen Regionalforschung", die sowohl auf der Ebene der Experten und Entscheidungsträger als auch der Bevölkerung in Regionen und Gemeinden Wahrnehmungs- und Orientierungsmuster als wichtige Faktoren zum Verständnis von Regionalentwicklung und Regionalpolitik sehen (vgl. z. B. Derenbach 1988, Aring u. a. 1989, Danielzyk/Krüger/Schäfer 1995; zum theoretischen und methodischen Hintergrund Heinze 1987).

In der vorliegenden Untersuchung wird die Arena "Standortkonversion" als übergeordnete Untersuchungsebene gesetzt. Gleichzeitig gehen wir davon aus, daß eine weitere Differenzierung nach Teilarenen notwendig ist, da innerhalb der Gesamtarena zu Teilaspekten jeweils spezifische Strukturen und Handlungsweisen existieren. Auf ein streng voneinander abgegrenztes Phasenmodell, wie in der Policyanalyse angewandt (s. o.), wird dabei verzichtet. Vielmehr sollen die prozessualen Aspekte der Standortkonversion durch eine zeitliche Zuordnung der Teilarenen erfaßt werden.

Das Politikfeld (Policy) "Standortkonversion" stellt dabei den thematischen Bezugsrahmen dar. Allerdings ist davon auszugehen, daß die Vorgänge mit thematischem Bezug zur Standortkonversion in andere Politikfelder hineinwirken (z. B. Städtebaupolitik, regionale Strukturpolitik u.ä.): "Die Grenzen von Arenen und Politikfeldern decken sich also nicht, da sie unterschiedlich definiert sind: zum einen organisatorisch (Arenen), zum anderen sachlich (Politikfelder)" (Héritier 1993).

Entscheidend für die Prozesse innerhalb der Arenen und zwischen ihnen bzw. deren Wirksamkeit sind - neben hierarchisch formalen Regelungen - Verhandlungssysteme, deren zentrales Merkmal die Art der Konfliktverarbeitung ist. Scharpf (1992) trennt Zwangsverhandlungssysteme von freiwilligen Verhandlungen und diskutiert die Effizienz von Verhandlungs- gegenüber hierarchischen Systemen bezüglich ihrer unterschiedlichen Konfliktbearbeitungsstrategien und Konflikttypen. Zentrale Kategorien der Konfliktbearbeitung sind z. B. "Ausgleichszahlungen" sowie "Koppelgeschäfte bzw. Paketlösungen". Als ein besonderer Konflikttyp wird der Verteilungskonflikt ausdifferenziert, in dem es um die Verteilung von Kooperationsgewinnen bzw. Umverteilungen geht (vgl. Benz u. a. 1992).

Diese rein theoretischen Überlegungen beziehen sich nun lediglich auf einzelne Verhandlungssysteme. Die Prozesse innerhalb des Politikfeldes "Konversion" tangieren jedoch - wie bereits oben ausgeführt - zahlreiche andere Politikfelder und sind wegen des hier zu erwartenden komplexen Arenengeflechts wohl kaum durch ein entsprechend eindimensionales Modell ausreichend zu erfassen. Hier kann eine Mehrebenen-Verflechtungsanalyse weiterführen. Entscheidend in Mehrebenenstrukturen sind die Verbindungsstellen zwischen den einzelnen Teilarenen ("linking pinks"; Likert 1961, S. 105), d.h. die Akteure, die in mehreren Arenen an Entscheidungen beteiligt sind. In der vorliegenden Untersuchung werden daher vorrangig Personen befragt, für die diese Zuordnung zutrifft.

3 Untersuchungsansatz

3.1 Fragestellungen

Wir ziehen aus dem Stand der Forschung zu Wirkungen der Truppenreduzierung, zu Akteursstrukturen in der Politik und zur Gestaltung des regionalen Strukturwandels folgende Schlüsse:

1. Die quantitative Erfassung ökonomischer Wirkungen der Truppenreduzierung und Standortauflösungen ist kein vorrangiges Forschungsziel:
 - sie ist mit zahlreichen methodischen Problemen verbunden;
 - ihr Nutzen ist begrenzt; sie ist retrospektiv orientiert auf die Ermittlung von Verlusten, um damit Forderungen für finanzielle Ausgleichsmaßnahmen gegenüber übergeordneten Körperschaften zu begründen.
2. Wichtiger als die Bestimmung ökonomischer Folgen der Standortreduzierung sind Hinweise, wie durch Konversion struktur- und friedenspolitische Ziele erreicht werden können. Dafür ist zu klären,
 - welche Akteursstrukturen, Entscheidungsprozesse und Handlungsformen sich im Politikbereich Standortkonversion auf der lokalen bzw. regionalen Ebene, also in den Standortkommunen und in der (horizontalen) Kooperation der Gemeinden wie auch in der (vertikalen) Kooperation unterschiedlicher Politikebenen herausbilden;
 - ob innovative Verfahrens- und Organisationsformen im Rahmen des konversionsinduzierten regionalen Strukturwandels entwickelt werden;
 - welche Hindernisse der Problembearbeitung auftreten (sachlicher Art wie im Verhältnis der Akteure zueinander);
 - welche Voraussetzungen für erfolgreiche Konversion vorliegen müssen und welche Möglichkeiten für Verbesserungen gesehen oder schon praktiziert werden, um Konversion als Element des regionalen Strukturwandels zu betreiben.

Daraus ergeben sich auf den unterschiedlichen Betrachtungsebenen folgende Forschungsfragen:

Auf der **horizontalen Ebene**:

- Wie reagiert die lokale Ebene auf die Aufgabe der Standortkonversion? Welche Wirkungen der Truppenreduzierung werden als Problem wahrgenommen und bearbeitet?
- Wie sind lokale Arenen zusammengesetzt und welche Kompetenzen haben die Akteure? Wurden neue Akteure in die politische Diskussion einbezogen? Wurde das Gewicht der etablierten

Entscheidungsträger in konkreten Entscheidungen verändert? Werden neue Kooperationsformen initiiert und organisiert? Werden sonstige neue Verfahren der Problemverarbeitung entwickelt?

- Wie unterscheidet sich der Konversionsprozeß von Handlungsmustern in anderen Beispielen regionalen Strukturwandels (z. B. durch die Tatsache, daß der Strukturwandel im vorliegenden Fall durch eine "staatliche Branche" dominiert wird oder durch die Verflechtung mit anderen Politikfeldern)? Sind die Akteursstrukturen eher durch die lokalen Gegebenheiten oder eher durch die spezifischen Bedingungen des Politikfeldes bestimmt?
- Welche Rolle spielen friedenspolitische Aspekte in der konkreten Praxis der Standortkonversion?

Für die überkommunalen Ebenen und ihre Verflechtungen mit den Gemeinden, also hinsichtlich der **vertikalen Kooperation**:

- Wie kommen die verschiedenen Interessen und Handlungsbedingungen von Bund, Land und Kommunen zur Geltung? Liegen Gestaltungskonzepte auf den unterschiedlichen Ebenen vor und sind diese kompatibel? Gibt es eine überkommunale Interessenbündelung? Welchen Handlungsspielraum hat die kommunale Ebene?

Um **Handlungsempfehlungen** ableiten zu können, ist zu klären:

- Welche Faktoren fördern bzw. behindern den Fortgang der eigentlichen Standortkonversion?
- Welche Möglichkeiten der Integration von Stadtentwicklungs- bzw. Raumordnungs- und sektoraler Wirtschafts(förder)politik gibt es?
- Welche Chancen hat eine Regionalisierung der Konversionspolitik?
- Wie lassen sich friedenspolitische Zielsetzungen in der konkreten Praxis der Standortkonversion zur Geltung bringen?

3.2 Wirkungsdimensionen von Standortreduzierungen

Für die politische und planerische Gestaltung des Konversionsprozesses, auf lokaler und regionaler wie auf Landesebene, halten wir für entscheidend, welche der zahlreichen und verschiedenartigen Wirkungen und Möglichkeiten von Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit wahrgenommen, wie sie gewichtet und ob sie in einen Zusammenhang gebracht werden. Zu klären ist, welche Gründe es für Wahrnehmungsunterschiede gibt und welche Konsequenzen sie für die Intensität und den Schwerpunkt kommunaler und regionaler politischer und planerischer Aktivitäten haben.

Dabei werden wir drei Wirkungsdimensionen unterscheiden (vgl. ähnlich Gettmann 1992):

- **Soziale Folgen** für die Bundeswehr-Beschäftigten;

- **kommunalwirtschaftliche Folgen** durch Arbeitsplatzverluste, Kaufkraftverluste, Auftragsverluste für das örtliche Gewerbe, Gebühren- und Steuereinnahmenverluste für die Gemeinde;
- **städtebauliche Folgen** durch Freiwerden von Flächen und Gebäuden, Liegenschaften mit Altlasten, Planungsanforderungen.

Nur an wenigen Standorten, vorrangig den drei im südlichen Niedersachsen, folgte der Abzugsbekanntmachung schnell die Erklärung der Flächenfreigabe und der tatsächliche Abzug. In der Regel aber liegen zwischen Standortauflösungen und ihren Wirkungen mehrere Jahre. Die Wirkungsdimensionen verlaufen zudem zeitlich nicht parallel. Wirkungen angekündigter Standortauflösungen fallen also in der Regel zeitlich nicht zusammen, dadurch ausgelöste Probleme konzentrieren sich nicht.

In welcher Weise die Wirkungsdimensionen von lokaler Verwaltung und Politik wahrgenommen werden und welche Konsequenz dies für die Wahrnehmung von Handlungsmöglichkeiten und für die tatsächliche Handlungsorientierung hat, wird in Kap. 5.2 genauer dargestellt.

3.3 "Innovationspotentiale" der Planungs- und Strukturpolitik

Die Operationalisierung der häufig unpräzise verwendeten Begriffe "Innovationspotential" bzw. "innovatives Vorgehen" im Rahmen von Planungs- und Innovationspolitik geschieht hier in Anlehnung an eine Studie von Fürst/Kilper (1993) zur "Innovationskraft" neuer Formen der Regionalpolitik in Nordrhein-Westfalen.¹ Die dort vorgeschlagene Operationalisierung der Fragestellung (vgl. a. a. O., S. 3, S. 22ff.) wird hier prinzipiell übernommen, allerdings die Gliederung und Orientierung der Teilfragen teilweise verändert. Die Auswertung unserer empirischen Fallstudien orientiert sich daher an folgenden Teilfragen:

1. Sind neue Akteure am planungspolitischen Geschehen beteiligt? Verändert sich also die bekannte Zusammensetzung der lokalen bzw. regionalen planungspolitischen "Arenen"?
2. Werden neue Kooperationsformen initiiert und praktiziert? Werden neue Verfahren der Problembearbeitung entwickelt?
3. Erhöht sich die Kooperationsintensität und Kreativität der beteiligten Akteure?
4. Verändert sich der Einfluß etablierter Entscheidungsträger bei dieser konkreten Thematik?²

¹ Vgl. die Darstellungen in den Kap. 2.1 und 6, wo einerseits auf Unterschiede der Untersuchungsgegenstände beider Studien hingewiesen wird. Andererseits sind die untersuchten Aufgabenstellungen von der Struktur her auch vergleichbar ("Branchenkrisen", die zur Notwendigkeit der Restrukturierung der regionalen Ökonomie und der Wiedernutzung großer Flächen führen).

² Die Frage nach der Aufmerksamkeit für "neue Themen" (vgl. Fürst/Kilper 1993, S. 3) kann hier entfallen, da es sich beim Thema "Standortkonversion" insgesamt um ein "neues" Thema für das etablierte politisch-administrative System der Bundesrepublik handelt.

3.4 Vorgehen und Methodik

Im Vordergrund der empirischen Untersuchungen steht die Erfassung der Problemwahrnehmung und Handlungsorientierung der am Prozeß der Standortkonversion beteiligten Akteure in den Untersuchungsregionen und -kommunen sowie auf den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen. Außerdem wurden, soweit von der Materiallage her und methodisch möglich, die materiellen Bedingungen der Standortkonversion analysiert.³

Notwendig ist also eine Verbindung von quantitativ-deskriptiver und qualitativer Analyse:

- deskriptiv im Hinblick auf die strukturellen Voraussetzungen in den Regionen (Analyse von Daten und Dokumenten zur wirtschaftlichen und sozialen Struktur und Entwicklung),
- qualitativ im Hinblick auf die Erfassung des Konversionsprozesses, insbesondere der Akteursstrukturen, der Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen (Dokumenten- und Zeitungsanalyse sowie (Experten-) Gespräche mit Verantwortlichen und Betroffenen auf den verschiedenen Ebenen).

Erhebungsebenen sind Bundes- und Landespolitik bzw. -verwaltung sowie ausgewählte Regionen und Standortkommunen. Maßgebliche Kriterien für die Auswahl der Untersuchungsregionen sind:

- Reduzierungsbetroffenheit, d.h. in den Räumen müssen Truppenreduzierungen bzw. Standortschließungen in größerem Umfang stattfinden bzw. geplant sein,
- unterschiedliche regionalökonomische Rahmenbedingungen, d.h. strukturschwache wie "durchschnittliche" Räume sollten erfaßt sein,⁴
- Wahrscheinlichkeit für eine regionale Bearbeitung der Standortkonversion, d.h. es sollten organisatorische Ansätze zur regionalen Kooperation vorhanden sein,
- fundierte Regionalkenntnisse und regionale Kontakte der beteiligten Forschungsinstitute.

Unter diesen Aspekten bieten sich die drei Regionen Südniedersachsen,⁵ Ost-Friesland⁶ und Oldenburger Land⁷ als Untersuchungseinheiten an. Die Kriterien sind in den drei Untersuchungsräumen weitgehend erfüllt. Da besondere Konversionsprobleme durch die Verbindung von Betroffenheit und

³ Darstellungen der einzelnen lokalen Fallbeispiele sind von den beteiligten Instituten auf Anfrage erhältlich.

⁴ Ausgesprochen strukturstarke bzw. prosperierende Gebiete gibt es in Niedersachsen kaum.

⁵ Region Südniedersachsen: Stadt Göttingen, Landkreise Holzminden, Northeim, Osterode und Göttingen.

⁶ Region Ost-Friesland: Städte Emden und Wilhelmshaven, Landkreise Aurich, Leer, Friesland und Wittmund.

⁷ Region Oldenburger Land: Städte Delmenhorst und Oldenburg, Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Oldenburg, Vechta und Wesermarsch (Stadt Wilhelmshaven und Landkreis Friesland werden in unserer Untersuchung aus regionalstrukturellen Gründen der Region Ost-Friesland zugeordnet, aus historischer Sicht sind sie allerdings Teil des Oldenburger Landes).

Strukturproblemen entstehen, ist es nicht als nachteilig anzusehen, daß strukturschwache Teilräume in den drei Untersuchungsregionen überwiegen.

Obwohl das Militär regionalwirtschaftliche Bedeutung hat und die Wirkungen des Truppenabbaus infolgedessen regional sind, erwies es sich im Verlauf der Untersuchung als notwendig, die Untersuchung auf einzelne Standorte zu konzentrieren. Erste Erhebungen und Gespräche in den Untersuchungsräumen zeigten, daß die Bedingungen in den Standortgemeinden (Art der militärischen Nutzungen und der Liegenschaften, wirtschaftliche Bedeutung des Militärs) und die Reduzierungsbetroffenheit (Umfang der Reduzierungen, zeitlicher Verlauf) so unterschiedlich waren, daß in unseren Untersuchungsregionen die lokale Perspektive eindeutig dominierte. Standortkonversion wurde nicht als regionales Thema wahrgenommen und wurde kaum Gegenstand regionaler Kooperation. Daher erfolgte in unserer Studie eine Konzentration auf lokale Fallstudien und auf die (vertikale) Verflechtung der Gemeinden mit höheren Politik- und Verwaltungsinstanzen. Insgesamt wurden Analysen in 13 Gemeinden durchgeführt, die wegen ihrer nach Art und Umfang unterschiedlichen Betroffenheit durch Truppenreduzierungen ausgewählt wurden. Die Untersuchungsfälle repräsentieren eine Mischung aus ländlichen und städtischen Standorten mit unterschiedlichen militärischen Liegenschaftstypen aus unterschiedlichen Teilstreitkräften. Die jeweilige regionale Ebene wurde ergänzend untersucht.

Wichtigstes Erhebungsinstrument, neben standortbezogenen Auswertungen von Strukturdaten, Dokumenten und Zeitungsberichten, waren Gespräche mit den am Konversionsprozeß beteiligten Akteuren. Das waren

- für die Bundes- und Landesebene: Vertreter der beteiligten Ministerien und Behörden, Bundes- und Landtagsabgeordnete aus den untersuchten Räumen, Vertreter sonstiger am Konversionsprozeß beteiligter Institutionen (z. B. der Landesentwicklungsgesellschaft),
- für die regionale Ebene: Repräsentanten der Bezirksregierungen, der Kammern und Gewerkschaften und Organisationen regionaler Kooperation,
- für die kommunale Ebene Vertreter der Kommunalpolitik, der mit der Standortkonversion beschäftigten Verwaltungsabteilungen, der Standortverwaltungen bzw. anderer militärischer Organisationen, der Zivilbeschäftigten, der örtlichen Presse sowie sonstiger engagierter Gruppen und Experten.

In Expertengesprächen wurden Fragen zum Stand von Truppenabbau und Konversion, Bewertung der erwarteten Wirkungen, politischen und planerischen Aktivitäten und Arbeitsorganisation, Beurteilung des Konversionsprozesses und von Widerständen, Kooperationsformen mit anderen beteiligten Akteuren sowie Perspektiven der Standortkonversion thematisiert. Die Gespräche wurden auf der Grundlage eines strukturierten Leitfadens geführt (vgl. Beispiel im Anhang), der für die verschiedenen Akteursgruppen leicht variiert wurde. Angestrebt waren, insbesondere in den Gemeinden, Einzelgespräche mit allen am Konversionsprozeß beteiligten Organisationseinheiten. Das

ließ sich, insbesondere bei Kommunalverwaltungen, nicht vollständig verwirklichen: Verwaltungschefs (Gemeinde-, Stadtdirektoren) bestanden auf Anwesenheit von Vertretern beteiligter Ämter, so daß einige Gespräche mit mehreren Personen gleichzeitig geführt werden mußten; oder es wurden (vereinzelt) Gespräche von Vertretern beteiligter Ämter abgelehnt, wenn zuvor schon ein Gespräch mit dem Verwaltungschef stattgefunden hatte.

Insgesamt wurden zwischen November 1993 und August 1994 87 Gespräche mit Expertinnen und Experten geführt, die jeweils ein bis zwei Stunden dauerten.⁸ Sie wurden auf Tonträger aufgenommen, anschließend verschriftet und auf der Grundlage eines systematischen Rasters von Fragestellungen ausgewertet (vgl. Beispiel im Anhang).

Zur Validation der Untersuchungsergebnisse wurden im Januar und Februar 1995 zwei Arbeitstagungen durchgeführt. Auf ihnen diskutierten jeweils wissenschaftliche Konversionsexperten und Verwaltungsexperten bzw. -expertinnen vorläufige Untersuchungsergebnisse, die ihnen in einer längeren schriftlichen Fassung vorlagen. Ihre Kommentare und Stellungnahmen sind in den vorliegenden Bericht eingegangen.⁹

⁸ Wir danken unseren Interviewpartnerinnen und -partnern für die Bereitschaft zu ausführlichen Gesprächen. In vielen Fällen wurden uns auch umfangreiches Material überlassen sowie häufigere Rückfragen geduldig beantwortet.

⁹ Wir danken an dieser Stelle auch den Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Tagungen, deren Stellungnahmen und Kritik anregend und fruchtbar waren. Wie immer verbleibt alle Verantwortung für den Inhalt der Arbeit und mögliche Fehler bei den Autorinnen und Autoren.

4 Rahmenbedingungen und Wirkungen der Truppenreduzierung und Standortkonversion in den Untersuchungsregionen

Dieses Kapitel analysiert die vorhandenen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den Regionen Ost-Friesland, Oldenburger Land und Südniedersachsen. Die Kenntnis der sozioökonomischen Gegebenheiten in den Regionen bzw. den Landkreisen, in denen sich die zu untersuchenden Standorte befinden, ist notwendig, um die Wirkungen der Standortkonversion in einen regionalen Rahmen stellen bzw. Wirkungszusammenhänge erkennen zu können. Wir gehen dabei davon aus, daß sich die positiven oder auch negativen Wirkungen nicht nur in den von Standortkonversion betroffenen Kommunen niederschlagen, sondern vielfach überlokale bzw. regionale Wirkungen feststellbar sind. Daher dient die räumliche Kategorie 'Region' als Raster für die weiteren Ausführungen, obwohl sie im planerischen Umgang mit der Standortkonversion (vgl. Kap. 5) eher eine untergeordnete Rolle spielt.

An dieser Stelle sei aber nochmals darauf hingewiesen, daß sowohl die Langwierigkeit des Konversionsprozesses als auch die komplexe Prozeßdynamik der Konversion eine abschließende und umfangreiche Einschätzung - bzw. eine Quantifizierbarkeit der Wirkungen (vgl. Kap. 4.3) - erschweren. Auch hier kann nur eine Momentaufnahme - ein Prozeßsegment - des gesamten Konversionsgeschehens aufgezeigt werden. Die in Zukunft zu erwartenden, langfristigen Folgen sind zur Zeit nicht quantifizierbar.

Zunächst charakterisiert der weitere Text die sozioökonomischen Verhältnisse in den Regionen, daran anschließend werden wichtige Spezifika (Arbeitslosenquote, Sozialhilfeempfänger, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe), Bruttoinvestitionen im Verarbeitenden Gewerbe) der einzelnen Landkreise aufgezeigt. Ein kurzer Vergleich der drei untersuchten Regionen bildet dann den Abschluß dieses Kapitels.

4.1 Strukturen in den Untersuchungsregionen

Bevor die einzelnen Untersuchungsregionen getrennt charakterisiert werden, soll als erstes eine Einordnung in die Situation der (ehemaligen) Bundesrepublik erfolgen. Ein Blick auf Tabelle 4-1 zeigt deutlich, daß die drei ausgewählten Regionen zu den strukturschwächsten Regionen sowohl Niedersachsens als auch des alten Bundesgebietes¹ gehören.

Die Werte der Arbeitslosenquoten sind sowohl in der Region Ost-Friesland (12,6 %) als auch in der Region Südniedersachsen (10,9 %) im Jahr 1993 erheblich höher als der Durchschnittswert des Bundesgebietes (9,8 %). Bezogen auf die Gesamtheit der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am

¹ Wenn im folgenden von Bundesgebiet gesprochen wird, bezieht sich dies immer auf das Gebiet der alten Bundesrepublik.

Tab. 4-1: Strukturdaten der Untersuchungsregionen im Vergleich zur ehemaligen Bundesrepublik

Gebiet	Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt)		Arbeitslosenquote am 30.6.93		SVB im Dienstleistungsbereich insgesamt				BWS zu Marktpreisen		SVB ins.		
	1992	1993	auf die SVB am Wohnort insgesamt		1992	1993	Ant. in %	an gesamt je Einw. BG=100	in % (JD)	BG=100	absolut	in % (JD)	Abw. v. BG
	in %	in %	in %	BG=100	absolut	absolut	in %	BG=100	(JD)	BG=100			
Region Oldenburg	7,7	9,1	9,7	112	103.227	105.111	53,9	97	5,6	109	688	0,4	2,1
Region Ostfriesland	10,7	12,6	13,5	155	103.954	103.016	61,3	111	2,8	55	-4.096	-2,4	-0,6
Region Südnied.	9,3	10,9	12,2	141	100.383	101.909	53,1	96	4,4	87	-2.871	-1,5	0,3
Niedersachsen	8,1	9,7	10,6	122	1.330.681	1.349.061	55,9	101	4,6	89	-23.338	-1	0,8
alte Bundesländer	8,4	9,8	8,7	100	12.680.575	12.790.413	55,3	100	5,1	100	-407.803	-1,7	0

Quelle: NIW 1995

Wohnort ist in allen Untersuchungsregionen sogar eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote zu verzeichnen. Besonders sticht dabei Ost-Friesland mit einer Arbeitslosenquote von 13,5 % und - bezogen auf das (alte) Bundesgebiet (= 100) - einem überdurchschnittlichen Index-Wert von 155 hervor.

Einen ähnlichen Hinweis auf die Strukturschwäche aller drei Regionen zeigen die Daten zu den Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungsbereich. Tabelle 4-1 verdeutlicht, daß die Werte der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in diesem Wirtschaftsbereich nur unterdurchschnittlich sind. Ebenso sind die Daten der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen in den ausgewählten Regionen unterdurchschnittlich.

Abbildung 4-1 (Fördergebiete des 23. Rahmenplans) zeigt, daß die hier interessierenden Räume nahezu vollständig als Schwerpunktbereiche der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ausgewiesen werden. Diese Aussage gewinnt an Bedeutung, wenn man bedenkt, daß in Folge der Wiedervereinigung viele Regionen der alten Bundesrepublik aus der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe herausfielen.

Ost-Friesland ist in vielfacher Hinsicht durch eine deutliche Ausprägung verschiedener negativer Strukturmerkmale gekennzeichnet:

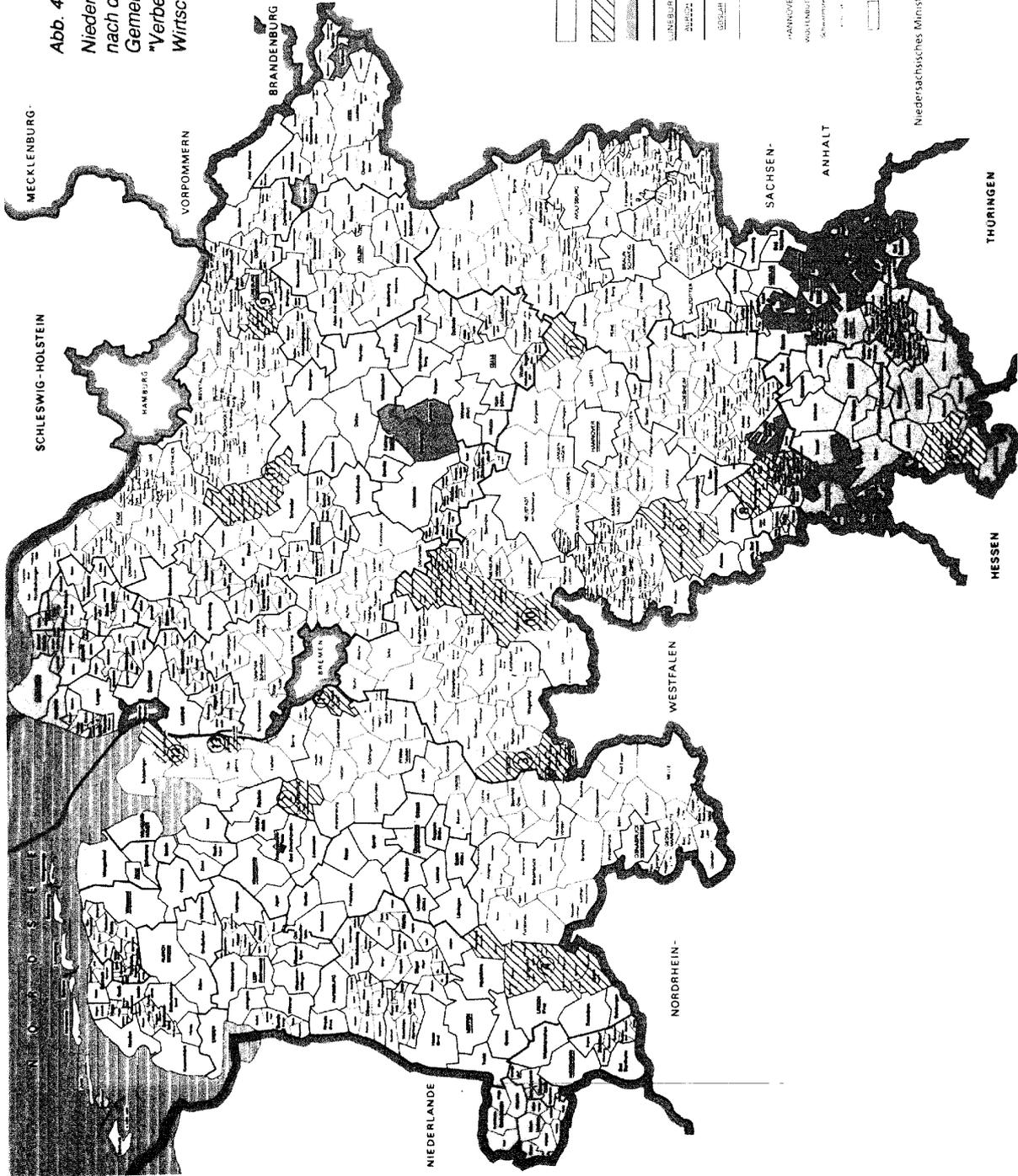
- die überdurchschnittliche Bedeutung von gefährdeten Bereichen wie Landwirtschaft, Fischerei, Schiffbau;
- die Schließung zahlreicher industrieller Zweigwerke in den letzten beiden Jahrzehnten;
- die extreme, durch Ansiedlung von Zulieferbetrieben eher noch wachsende Dominanz des VW-Werkes in Emden (das allein die Hälfte aller Industriearbeitsplätze in Ost-Friesland stellt) (vgl. z. B. Huebner u. a. 1992).

“Grundsätzlich kann festgestellt werden, daß auch in den zurückliegenden Jahren positiver konjunktureller Entwicklung die Strukturschwäche der Region keinesfalls grundsätzlich überwunden, sondern allenfalls etwas kompensiert werden konnte, weshalb sich über mehrere Jahre hinweg die Arbeitsmarktsituation etwas günstiger darstellte” (Danielzyk/ Krüger/Schäfer 1995, S. 323).

Ende Juni 1994 sind die höchsten Arbeitslosenquoten - verglichen mit den beiden anderen Untersuchungsregionen - in Ost-Friesland zu verzeichnen. Die Stadt Wilhelmshaven weist sogar eine Arbeitslosenquote von 17,1 %² auf und liegt somit um 7 Prozentpunkte höher als die niedersächsische Durchschnittsarbeitslosenquote. Hinzuweisen ist auch auf die geringe Bevölkerungszunahme in Ost-Friesland. Insgesamt ist hier eine Veränderung zwischen 1987 und 1993 von ca. +3,5 % auszuma-

² Alle nachstehenden Daten für die drei Untersuchungsregionen sind in Tab. 4-3 am Ende von Kap. 4.1 verzeichnet.

Abb. 4-1:
Niedersächsische Fördergebiete
nach dem 23. Rahmenplan der
Gemeinschaftsaufgabe
„Verbesserung der regionalen
Wirtschaftsstruktur“



Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

chen, die somit unterhalb der niedersächsischen Durchschnittsentwicklung von +6,8 % in diesem Zeitraum liegt.

Auch die Anzahl der Sozialhilfeempfänger ist sowohl in der Gesamtregion "Ost-Friesland" als auch in den einzelnen Landkreisen überdurchschnittlich. Dem Spitzenwert von nahezu 128 Sozialhilfeempfängern auf 1 000 Einwohner in der Stadt Wilhelmshaven steht der niedersächsische Landesdurchschnittswert von 73 Personen, die Sozialhilfe empfangen, pro 1 000 Einwohner gegenüber.

Ost-Friesland verzeichnet zwischen 1992 und 1993 einen Beschäftigtenverlust von 1,4 %. Besonders ungünstig verlief die Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Emden mit einer Verringerung der Beschäftigung um 4,9 % zwischen 1992 und 1993. Ähnliches ist auch für den Landkreis Friesland zu konstatieren: hier liegt die Beschäftigungsabnahme im gleichen Zeitraum bei 3 %.

“Nach dem gegenwärtigen Eindruck scheint nur ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in Ostfriesland recht positive Zukunftsaussichten zu haben: der Fremdenverkehr. Die Trends zum Inlands-, Kurz- und Zweiturlaub wirken sich ausgesprochen positiv für die Fremdenverkehrswirtschaft in der Region aus. (So haben die Übernachtungszahlen in Beherbergungsbetrieben zwischen 1985 und 1991 in den ostfriesischen Landkreisen zwischen 41 % und 58 % zugenommen.) (...) Die vielfältigen (indirekten) ökonomischen Effekte des Fremdenverkehrs sind bekanntlich im einzelnen schwer (quantitativ) nachzuzeichnen. Unbestritten ist allerdings auch die Einschätzung, daß der Fremdenverkehr nur in unterdurchschnittlichem Maße dauerhafte Vollzeit Arbeitsplätze schafft. So wurden am 30.6.1991 'nur' ca. 5 700 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Gast- und Beherbergungsgewerbe in den Gebietseinheiten des 'alten' Ostfrieslands verzeichnet” (Danielzyk/Krüger/Schäfer 1995, S. 325).

In Ost-Friesland existiert mit der "Regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland" seit Ende 1991 eine Einrichtung, die regionale Kooperation zwischen Kommunen und strukturpolitisch relevanten Akteuren ermöglichen soll. Dem zentralen Koordinierungsausschuß gehören zwölf kommunale Mitglieder und zwölf Mitglieder aus Wirtschaftskammern, Gewerkschaften, Umweltverbänden, Hochschulen und 'Landschaften' an. Die fachliche Arbeit findet in über zehn Arbeitsgruppen statt (darunter: AG 6: "Auswirkungen des Abbaus militärischer Einrichtungen"). Nach einer längeren Phase der Unsicherheit über Ziele und Möglichkeiten der Konferenzarbeit wird inzwischen an einem Regionalen Entwicklungskonzept gearbeitet, das 1996 vorliegen soll.

Das **Oldenburger Land** ist eine Region, die bisher aus regionalwissenschaftlicher Sichtweise kaum Berücksichtigung fand. Wir verstehen unter der Region Oldenburger Land das ehemalige Gebiet des Landes- bzw. Regierungsbezirkes Oldenburg ohne den Landkreis Friesland und die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven, die in unserer Studie zur Region Ost-Friesland gerechnet werden.

Die Wirtschaftsstruktur dieses Untersuchungsgebietes ist heterogen. So steht das prosperierende Süddoldenburger Land dem strukturschwachen Landkreis Wesermarsch gegenüber. Sowohl bei den sozialen Indikatoren als auch bei der Wirtschaftsstruktur erweist sich dieser Landkreis als besonders strukturschwach. Der Landkreis Vechta (Süddoldenburger Land) dagegen weist eine durchaus als florierend zu bezeichnende Wirtschaftsstruktur auf.

Die Industrie- und Hafenstandorte an der Unterweser, aber auch Delmenhorst, können als altindustrialisierte Problemräume gelten, in denen in den letzten Jahren zahlreiche industrielle Zweigwerke und Schiffbaubetriebe zu erheblichem Arbeitsplatzabbau infolge der weltweiten industriellen Restrukturierungsprozesse gezwungen waren. Gleiches deutet sich auch für die bisher als "zukunftsträchtig" geltenden Produktionsstandorte der Luft- und Raumfahrtindustrie an.

Weite Bereiche des mittleren und nördlichen Oldenburger Landes sind durch bäuerliche Landwirtschaft geprägt, deren Zukunft extrem von politischen Entscheidungen abhängig ist, sofern es sich nicht um hochspezialisierte Gartenbaubetriebe (Ammerland) handelt. Die Stadt Oldenburg ist als Oberzentrum für große Teile Westniedersachsens durch einen überdurchschnittlichen Anteil des tertiären Sektors gekennzeichnet. Besonderheiten weist das Süddoldenburger Münsterland auf, das durch intensive agrarindustrielle Produktionsformen und eine damit verbundene Nahrungs- und Genussmittelindustrie gekennzeichnet ist. Hinzu kommen zahlreiche mittelständische Industriebetriebe, etwa der kunststoffverarbeitenden Industrie, was insgesamt zu einem erstaunlichen ökonomischen Erfolg im Süddoldenburger Land geführt hat, der sich z. B. in den niedrigsten Arbeitslosenquoten aller ländlichen Regionen Niedersachsens äußert (Ende Juni 1994 ca. 9,3 %) (vgl. z. B. Krüger 1992).

Der Wert für die Bevölkerungsentwicklung im Oldenburger Land zwischen 1987 und 1993 beträgt +8,4 % und ist somit fast doppelt so hoch wie der Wert für den Bundesdurchschnitt (+4,6 %). Aber auch die Werte dieses Indikators schwanken innerhalb der Region erheblich. So liegt der Wert für die Bevölkerungsentwicklung (1987-1993) im Landkreis Wesermarsch mit +3,4 % weit hinter den Werten der restlichen Landkreise in der Region.

Die Region Oldenburger Land, die zwischen 1992 und 1993 mit einer positiven Beschäftigungsentwicklung von +0,1 % den Landesdurchschnitt von -1,1 % übertrifft, weist einen Landesanteil der Region an der Gesamtbeschäftigung von 10,0 % auf. Besonders hervorzuheben ist die Beschäftigungsentwicklung im Landkreis Vechta, die mit +1,6 % die höchste Steigerungsrate im Oldenburger Land aufweist. Dagegen fällt der - zwar an die Städte Bremen, Oldenburg und Bremerhaven grenzende, ansonsten aber schlecht erschlossene und strukturschwache - Landkreis Wesermarsch wieder mit einer negativen Beschäftigungsentwicklung von -1,9 % weit ab. Auch hier werden die ausgesprochen gegensätzlichen Strukturen innerhalb des Oldenburger Landes deutlich. Insgesamt jedoch ist die Beschäftigungsentwicklung im Vergleich zu 1985 überdurchschnittlich positiv und wird von den anderen hier interessierenden Regionen nicht annähernd erreicht.

Auch der soziale Indikator der Anzahl der Sozialhilfebezüge pro 1 000 Einwohner weist deutliche Unterschiede auf. Im Landkreis Oldenburg empfangen nur 51,6 von 1 000 Einwohnern Sozialhilfe. Dagegen verzeichnet der Landkreis Wesermarsch 93 Sozialhilfeempfänger pro 1 000 Einwohner und liegt damit mit der Stadt Wilhelmshaven und der Stadt Emden hinter allen untersuchten Gebietskörperschaften zurück.

Im Oldenburger Land befinden sich 11,3 % der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe und Bergbau des Landes Niedersachsens. Geprägt von diesem Wirtschaftsbereich sind vor allem die Landkreise Cloppenburg und Vechta, in denen sich 45,5 % dieser Betriebe der Region Oldenburger Land befinden.

“Das Verarbeitende Gewerbe im Planungsraum (Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen; d. V.) ist gekennzeichnet durch ausgesprochen gegensätzliche Betriebsgrößenstrukturen in den einzelnen Teilräumen:

- (...)
- In überdurchschnittlichem Maße von Großbetrieben geprägt ist die Region Wesermarsch. Insgesamt entfallen hier auf die drei größten Betriebe etwa 30 % der industriellen Arbeitsplätze der Region.
- In starkem Maße durch mittelständische Größenstrukturen gekennzeichnet sind die Regionen Cloppenburg und Vechta sowie die Stadt Delmenhorst und die Landkreise Ammerland und Osterholz” (Jung 1994, S. 8).

Bisher gehört das Oldenburger Land zu den Regionen Niedersachsens, in denen die Regionalisierungsinitiativen der Landesregierung noch keinen sichtbaren Erfolg gehabt haben. Die seit einiger Zeit existierende Strukturkonferenz wird ausschließlich von der kommunalen Ebene besetzt und ist bisher nur wenig aktiv gewesen.

In **Südniedersachsen** sind weite Teile der Landkreise Holzminden, Northeim, Osterode und Göttingen agrarisch geprägt, während sich Verdichtungsansätze im Oberzentrum Göttingen und in den Mittelzentren Uslar, Northeim, Einbeck, Hann. Münden, Duderstadt und Holzminden zeigen. Die ökonomische Leistungsfähigkeit der Region hat sich durch den Strukturwandel der letzten Jahre nicht verbessert. Ein hoher Anteil von Beschäftigten im primären Sektor und eine im Verarbeitenden Gewerbe (Schwerpunkte: Feinmechanik/Optik, Elektroindustrie und Maschinenbau) oft anzutreffende Zweigbetriebsstruktur führen - verglichen mit dem Bundesgebiet und mit Niedersachsen - zu schlechteren Daten bei der Bruttowertschöpfung pro Einwohner, der Beschäftigtenentwicklung und der Arbeitslosigkeit.

Die Kreise Südniedersachsens, aufgrund ihrer ehemaligen Zonenrandlage von der deutschen Vereinigung besonders betroffen, verzeichnen in den Jahren 1989 bis 1991 insgesamt die höchsten Zu-

wanderungsraten. Es tritt aber ein starkes Gefälle zwischen dem Kreis Göttingen (Stadt und Land) und den anderen Kreisen auf. Erklärbar ist dies nicht nur durch die Bedeutung der Stadt Göttingen als Wirtschafts- und Hochschulstandort, sondern auch durch das Aufnahmelager (für Aus- und DDR-Übersiedler) Friedland im Landkreis Göttingen. Auch bei einem Vergleich der Beschäftigtenentwicklung über einen längeren Zeitraum - zwischen den Jahren 1987 und 1993 - wird deutlich (vgl. Tab. 4-2), daß vor allem die Stadt Göttingen einen überdurchschnittlichen Zuwachs vorweist. Insgesamt ist aber in der Region Südniedersachsen in diesem Beobachtungszeitraum die Entwicklung unterdurchschnittlich (ca. 4,8 %). Im Oldenburger Land ist die Bevölkerungszunahme zwischen 1987 und 1993 weitaus höher (ca. 8,4 %).

Der Kreis Göttingen mit dem dienstleistungsorientierten Oberzentrum Göttingen und seinem Umland hat zwischen 1992 und 1993 eine negative Beschäftigungsveränderung. Im gesamten Südniedersachsen gibt es einen Beschäftigungsrückgang um ca. -1,8 %. Dagegen ist bis 1992 ein leicht unterdurchschnittlicher Beschäftigungsanstieg zu verzeichnen,

“(...) ohne daß dabei eine Wirtschaftsabteilung im besonderen Maße positiv oder negativ von der Bundes- oder Landesentwicklung abwich. Auffällig ist die Verlagerung der Beschäftigung von dem regionalen Dienstleistungszentrum Stadt Göttingen auf den Landkreis Göttingen (ohne Stadt), wodurch im Kreis die höchsten Wachstumsraten erzielt werden konnten. (...) Hervorzuheben ist die Bedeutung der Elektrotechnik und der feinmechanischen und optischen Industrie, die ihre Schwerpunkte in der Stadt Göttingen und im Landkreis Osterode/Harz haben. Allerdings sind in Göttingen bedeutende Beschäftigungsverluste, insbesondere in der Feinmechanik/Optik, in jüngster Zeit zu verzeichnen. (...) Die relative Schwäche des Verarbeitenden Gewerbes spiegelt sich mit unterschiedlicher Ausprägung auch in den Zahlen der Indikatoren Umsätze, Exporte und Investitionen wider. Neben dem Verarbeitenden Gewerbe gelangt der Dienstleistungsbereich im Zuge einer fortschreitenden Tertiärisierung zu einer zunehmenden Bedeutung. Die Beschäftigungsexpansion steht jedoch in enger Verbindung zur Entwicklung der produzierenden Bereiche. Schwerpunkt der Dienstleistungen ist die Stadt Göttingen, die dort zwar einen hohen Beschäftigungsanteil, aber nur ein unterdurchschnittliches Wachstum aufzuweisen hatte. Die für die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten wichtigen höherwertigen Produktionsdienste sind bislang in der Region gering vertreten” (Friese 1994, S. Vff.).

Die Arbeitslosenquote liegt auch in Südniedersachsen mit ca. 11 % über dem Landesdurchschnitt von 10,2 % (Juni 1994). Die Anzahl der Sozialhilfeempfänger ist mit 72 Bezügen je 1 000 Einwohner im Vergleich zum Landeswert von 73 Personen durchschnittlich.

Auch im Wirtschaftszweig Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe sind verglichen mit dem Oldenburger Land weniger Betriebe in Südniedersachsen ansässig (433 Betriebe). Sie beschäftigen zwar im Vergleich mehr Personen, erzielen aber einen erheblich geringeren Umsatz (1993) (vgl. Tab. 4-2).

Tab. 4-2: Strukturdaten der Untersuchungsregionen und Untersuchungsstandorte

Kreisfreie Stadt Landkreise	Bevölkerung 1993	Bevölkerungs- entwicklung (% Veränd.) 1987-93	Arbeits- losenquote Ende Juni 1994	Jahresdurch- schnitt Arbeits- lose 6/94	Beschäftigte am 31.12.1993 insgesamt Anteil am Landeswert %	Besch.-Veränderung 31.12.1993 gegen- über 31.12.1992	Beschäftigte am 30.06.1995 = 100	örtliche(r) und überörtlicher zusammen Sozialhilfe je 1000 Einwohner	Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe insgesamt		
									Betriebe	tätige Personen	Umsatz in TDM im Jahr
Region (insgesamt)	91.680	0,8	17,1	5.972	27.997	1,2	94	127,3	44	3.658	1.360.997
Wilhelmshaven, Stadt	176.363	4,8	10,9	7.574	37.662	1,6	114	82,3	46	-	-
Leer	150.250	4,5	11,8	6.424	32.741	1,4	115	86,5	53	3.923	1.078.203
Wittmund	54.235	3,6	9,9	2.403	12.186	0,5	119	66,4	14	1.253	2.967.926
Friesland	96.367	2,9	11,0	4.270	24.510	1,0	107	63,4	43	5.021	1.008.139
Emden, Stadt	52.216	4,1	15,1	2.836	28.354	1,2	109	101,5	28	-	-
Ostfriesland	621.111	ca. 3,5	ca. 12,6	29.479	163.450	ca. 1,2	109,7	ca. 87,9	228	-	-
Oldenburg	109.579	10,2	7,8	3.472	24.173	1,0	137	51,6	64	5.561	1.353.519
Oldenburg, Stadt	147.701	5,4	11,0	6.831	64.147	2,7	122	87,6	59	7.756	1.773.679
Delmenhorst, Stadt	77.127	7,0	11,5	3.570	20.818	0,9	113	74,6	39	4.776	1.881.975
Wesermarsch	92.359	3,4	9,6	3.602	27.089	1,1	104	92,8	39	11.851	2.967.926
Ammerland	100.978	7,9	8,0	3.459	29.170	1,2	131	51,7	64	6.623	2.200.146
Cloppenburg	131.691	14,3	10,3	4.517	36.035	1,5	128	64,1	111	11.339	3.532.227
Vechta	112.244	10,4	7,2	2.881	37.763	1,6	134	57,0	110	11.553	4.036.658
Oldenburger Land	771.679	ca. 8,4	ca. 9,3	28.332	239.195	ca. 1,4	124,1	ca. 68,5	486	59.459	17.745.130
Göttingen Stadt	128.419	12,0			61.571	2,6	113	83,7	73	12.685	3.383.665
Göttingen	265.032	8,2	11,3	11.671	90.643	3,8	116	73,5	154	18.945	4.732.144
Northeim	153.958	4,3	10,6	6.754	44.366	1,9	113	72,7	121	14.600	2.778.007
Holzminden	89.356	4,1	11,3	3.710	24.241	1,0	109	66,8	72	10.590	2.349.743
Osterode	89.474	2,7	11,9	4.579	30.866	1,3	109	74,9	154	18.945	2.353.131
Südniedersachsen	591.820	ca. 4,8	ca. 11,3	26.714	251.687	ca. 2,0	111,8	ca. 72,0	433	69.051	12.213.025
Niedersachsen	7.648.004	6,8	10,2	306.040	2.395.358	100,0	116	73,0	4.319	627.036	497.149

Quelle: NLS, Monatshefte, verschiedene Jahrgänge

Vergleichsweise weit vorangeschritten ist der Zusammenschluß Südniedersachsens zu einer Region. Der Mitte 1991 begonnene Gründungsprozeß eines Regionalverbandes hat bereits zu Kooperationen, z. B. auf dem Gebiet Personennahverkehr, geführt. Die Organisationsform des Regionalverbandes als Verein und die Detailbestimmungen über Mitwirkungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen werden von vielen Seiten als modellhaft angesehen.

Zusammengefaßt gesagt - und vor dem Hintergrund der Strukturschwäche aller drei Untersuchungsregionen -, hat der Teilraum Süddoldenburger Land sowohl hinsichtlich der dargestellten sozialen Indikatoren als auch beim Verarbeitenden Gewerbe und dem Bergbau etwas günstigere Werte. Die Region Ost-Friesland - und hier insbesondere die Stadt Wilhelmshaven - weisen dagegen eine äußerst angespannte Beschäftigungssituation auf (vgl. den Überblick in Tab. 4-2).

4.2 Bedeutung des Militärs und Betroffenheit durch Standortreduzierung

Insgesamt ist die relative wirtschaftliche Bedeutung des Militärs ausschlaggebend für die regional feststellbaren Wirkungen. So werden in Regionen oder Landkreisen, die vom Militär geprägt sind (z. B. Wilhelmshaven), eher Konsequenzen spürbar werden als in Regionen, in denen das Militär nur eine untergeordnete Rolle spielt (z. B. Landkreis Göttingen).

In Niedersachsen sind Mitte 1991 insgesamt knapp 18 000 Zivilbeschäftigte bei den Streitkräften der Bundeswehr angestellt. Dieser Wert ist, verglichen mit den Werten anderer Bundesländer, extrem hoch (vgl. NIW 1991, S. 16ff.). Ein ausführlicher Vergleich zwischen ausgewählten Bundesländern, der sich mit der Betroffenheit und auch mit den verschiedenen Handlungsstrategien der jeweiligen Länder befaßt, erfolgt im siebten Kapitel des vorliegenden Projektberichtes.

Im weiteren soll nun zunächst auf die wirtschaftliche Bedeutung des Militärs und die aus der Truppenreduzierung resultierende Betroffenheit der einzelnen Standorte und deren Kommunen eingegangen werden. Tabelle 4-3, basierend auf der vierten Freigabeliste des BMVG vom August 1994, zeigt die aktuelle Personalreduzierung der zu untersuchenden Standorte. Der Personalabbau (Soldaten und Zivilbeschäftigte) an den jeweiligen Standorten wird dabei einerseits zu der Gemeindeeinwohnerzahl und andererseits zu den Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) der Gemeinden in Beziehung gesetzt.

Im folgenden werden die Konsequenzen anhand folgender Verhältnisse aufgezeigt und bewertet:

- a) geplante Truppenreduzierung im Verhältnis zu 1 000 Einwohnern der Gemeinde;
- b) geplante Truppenreduzierung im Verhältnis zu 1 000 SVB der Gemeinden;
- c) geplanter Stellenabbau bei den Zivilbeschäftigten im Verhältnis zu 1 000 Einwohnern der Gemeinde;

d) geplanter Stellenabbau bei den Zivilbeschäftigten im Verhältnis zu 1 000 SVB der Gemeinde.

Wenn im weiteren Textverlauf von überdurchschnittlicher Betroffenheit gesprochen wird, so heißt dies, daß das jeweilige Verhältnis im Vergleich zum Landesdurchschnittswert höher und damit auch als negativer zu bewerten ist. Je höher der Wert in den aufgelisteten Beziehungen ist, desto höher ist auch die Betroffenheit. Bei einem unterdurchschnittlichen Verhältnis verhält es sich entgegengesetzt.

Die Auswirkungen bzw. Konsequenzen der geplanten Reduzierung sind sehr vielschichtig und komplex und können hier nur anhand einiger Indikatoren aufgezeigt werden. Der weitere Text hat nicht den Anspruch auf Vollständigkeit und dient nur als Hintergrundinformation für die Untersuchung der politischen Gestaltung sowie der Wahrnehmung der Wirkungen aus Sicht der Akteure.

In der **Region Ost-Friesland** (zu untersuchende Standorte: Wiesmoor, Hage, Wilhelmshaven und Borkum) sind die Standorte Wiesmoor und Hage bereits vollständig aufgelöst. Sowohl Wiesmoor als auch Hage sind Standorte mit einer geringen Anzahl an Soldaten und Zivilbeschäftigten. Daher ist auch die Betroffenheit³ (Definition s. o.) im Vergleich zum Landesdurchschnitt unterdurchschnittlich.

Die beiden Standorte Wilhelmshaven und Borkum sind derzeit noch nicht vollständig abgebaut. Von den ursprünglich ca. 6 000 Soldaten und ca. 5 700 Zivilbeschäftigten in Wilhelmshaven wird nur jeweils knapp ein Drittel reduziert. Dagegen wird auf Borkum der Standort nahezu komplett aufgelöst. Lediglich ca. 20 Soldaten und ca. 30 Zivilbeschäftigte von den ursprünglich 439 Soldaten und 225 Zivilbeschäftigten verbleiben bei der Liegenschaft in Borkum. Die Veränderung der Soldaten pro 1 000 Einwohner ist sowohl bei dem Standort Wilhelmshaven als auch bei dem Standort Borkum - verglichen mit dem Landesdurchschnitt - sehr hoch.

Besonders auf Borkum ist das Verhältnis zwischen geplanter Reduzierung der Zahl der Soldaten und Einwohnerzahl mehr als viermal höher als der Landesdurchschnittswert. Auch bei dem Verhältnis zwischen geplanter Reduzierung der Soldaten und den Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erscheint ein drastischer Wert (-180), der den Landesdurchschnittswert von -22 um fast das Neunfache übertrifft.

Das Verhältnis zwischen geplantem Stellenabbau bei den Zivilbeschäftigten und den Zahlen der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist ebenfalls sowohl am Standort Wilhelmshaven als auch am Standort Borkum überdurchschnittlich hoch. Ein Blick auf Tabelle 4-3 zeigt, daß in Borkum der geplante Stellenabbau bei den Zivilbeschäftigten bezogen auf 1 000 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (-85) den Landesdurchschnittswert von -5 weit übertrifft. An beiden Standorten - in Wilhelmshaven und in Borkum - kann in diesem Zusammenhang von einer hohen Betroffenheit gesprochen werden.

³ An dieser Stelle sei erwähnt, daß unsere Definition von "Betroffenheit" sehr eingeschränkt und stark vereinfacht ist. "Reduzierungsbetroffenheit" kann als ein sehr vielschichtiges und breites Problem mit vielen unterschiedlichen Aspekten bezeichnet werden, die aber im Rahmen dieser Studie nicht betrachtet werden können.

Tab. 4-3: Betroffenheit der zu untersuchenden Standorte

Standort	Standort 1990		Reduzierung geplant		geplante Reduzierung Soldaten		geplanter Stellenabbau Zivilbeschäftigte		Fördergebiet Gemeinschaftsaufgabe/EU (2)	Reduzierung um %		
	Soldaten	(Wehrd.) Zivilbesch.	Soldaten	Zivilbesch.	/1000 EW (1)	/1000 SVB (1)	/1000 EW (1)	/1000 SVB (1)		Soldaten	Zivilbesch.	
Wiesmoor	82	(31)	21		-82	-21	-7	-24	-2	-6	100	100
Hage	9	(0)	23		-9	-23	-2	-11	-4	-32	100	100
Wilhelmshaven	6.028	(1.211)	5.663		-2.090	-1.252	-23	-74	-14	-44	35	22
Borkum	439	(267)	225		-419	-197	-70	-180	-33	-85	95	88
Großenkneten	933	(175)	659		-589	-388	-50	-224	-33	-147	63	59
Delmenhorst	3.774	(1.652)	697		-1.756	-282	-23	-83	-4	-13	47	41
Brake	640	(436)	223		-640	-221	-39	-96	-14	-33	100	100
Stadland	95	(40)	26		-95	-26	-12	-69	-3	-18	100	100
Eisfleth	136	(52)	27		-136	-27	-16	-89	-3	-18	100	100
Oldenburg	4.555	(1.765)	1.586		-3.286	-849	-22	-52	-6	-13	72	54
Göttingen	1.715	(786)	393		-1.712	-314	-13	-28	-2	-5	100	80
Hann. Münden	639	(362)	38		-623	-20	-24	-50	-0,2	-2	97	53
Northelm	884	(581)	227		-884	-157	-28	-105	-5	-19	100	69
Durchschnitt					-948	-291	-25	-83	-9	-33		
Landesdurchschnitt					-375	-85	-16	-22	-4	-5		

(1): angepaßt an Stand der EWS/SVB vom 30.06.93 in den jeweiligen Gemeinden/SVB nach Arbeitsortprinzip.

(2): f = Fördergebiet; n = Nichtfördergebiet; 2 oder 5b = EU-Fördergebiet Ziel 2 oder 5b.

Quellen: MI 1994a, Datenbank des NLS und eigene Berechnungen.

Im **Oldenburger Land** werden von den hier interessierenden Standorten (Großenkneten, Delmenhorst, Brake, Stadland, Elsfleth und Oldenburg) Brake, Stadland und Elsfleth zu 100 % aufgelöst. In diesen Standorten ist die Reduzierung im militärischen Bereich - in Beziehung zum Landesdurchschnitt - als eher überdurchschnittlich zu bezeichnen.

In den Standorten Stadland, Elsfleth und Brake ist die Betroffenheit anhand der Indikatoren "Geplanter Stellenabbau pro 1 000 Einwohner" und "Geplanter Stellenabbau pro 1 000 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte" als durchschnittlich und im Vergleich zu allen aufgelisteten Standorten der Tabelle 4-3 als eher gering zu bezeichnen.

In den Standorten Delmenhorst, Oldenburg und Großenkneten wird die Anzahl der Soldaten und Zivilbeschäftigten nur teilweise reduziert. Im Fall des Standortes Oldenburg verbleiben von ehemals 4 555 Soldaten (Stand 1990) knapp 30 %, von ca. 1 600 Zivilbeschäftigten knapp die Hälfte. Die Veränderung der Soldaten und der Zivilbeschäftigten pro 1 000 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ist in Oldenburg im Vergleich zum Landeswert zwar überdurchschnittlich, bei einem Vergleich aller untersuchten Standorte kann hier aber nur von einer eher durchschnittlichen Betroffenheit gesprochen werden.

Ein ganz anderes Bild zeigt sich im Fall des Standortes Großenkneten/Ahlhorn. Hier bleibt der militärische Bereich zu etwa 35 % und der Bereich der Zivilbeschäftigung zu etwa 40 % bestehen. Obwohl die Soldaten nur zu zwei Dritteln abgezogen werden, ist hier der Verlust - auf 1 000 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bezogen - mit -224 zehnmal höher als der Landesdurchschnittswert von -22. Ähnlich erscheint es bei dem Verhältnis zwischen Reduzierung der Zahlen der Zivilbeschäftigten und den Zahlen der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Auch hier ist der aufgelistete Wert von -147 (s. Tab. 4-3) bedeutend höher als der Landesdurchschnittswert von -5. Insgesamt kann in dieser Beziehung von einer sehr hohen Betroffenheit gesprochen werden.

In Delmenhorst verbleiben die Zivilbeschäftigten und die Soldaten zu knapp 60 %. Trotz dieser unvollständigen Auflösung der Liegenschaft ist das Verhältnis zwischen Reduzierung und der Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bzw. der Einwohnerzahl im Bereich der Zivilbeschäftigung und des Militärs bereits überdurchschnittlich. Eine weitere Reduzierung des Standortes würde hier eine sehr hohe - überproportionale - Betroffenheit auslösen.

In **Südniedersachsen**, mit den zu untersuchenden Standorten Hann. Münden, Northeim und Göttingen, ist bislang - nach Angaben der vierten Freigabeliste des BMVg - keine Liegenschaft vollständig aufgelöst worden. Nur die militärischen Bereiche der Standorte Göttingen und Northeim sind bisher zu 100 % reduziert worden. In Hann. Münden und Göttingen sind alle aufgezeigten Verhältnisse eher unterdurch- bzw. durchschnittlich. Im Fall des Standortes Hann. Münden schlägt die Zivilbeschäftigtenreduzierung kaum zu Buche, da nur sehr wenige Zivilbeschäftigte (38) in Hann. Münden tätig waren. Der Standort Göttingen weist in allen Verhältnissen eine in diesem Zusammenhang durchschnittliche Betroffenheit auf.

Eine Ausnahme bildet bei den in Südniedersachsen zu untersuchenden Standorten Northeim. Hinsichtlich der Beziehungen zwischen Soldatenabzug und Einwohnerzahl bzw. der Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zeigt sich hier eine überdurchschnittlich hohe Betroffenheit. Dagegen erweist sich das Verhältnis bei der Verringerung der Zivilbeschäftigung als nahezu durchschnittlich.

Insgesamt haben vor allem die Standorte Borkum und Großenkneten/Ahlhorn bei der Reduzierung der Zahl der Soldaten und der Zahl der Zivilbeschäftigten eine sehr hohe Betroffenheit zu verzeichnen.

Die obigen Ausführungen sollen nun anhand der Tabelle 4-4 zusammengefaßt werden. Dabei werden alle Standorte und die aufgezeigten Verhältnisse mit Hilfe einer Bewertungsskala beurteilt.

Tab. 4-4: *Betroffenheit der zu untersuchenden Standorte (anhand einer Bewertungsskala) sowie ausgewiesene Fördergebiete*

Standort	geplante Reduzierung Soldaten		geplanter Stellenabbau Zivilbeschäftigte		Betroffenheit	Fördergebiet
	/1000 EW(1)	/1000 SVB(1)	/1000 EW(1)	/1000 SVB(1)	Insgesamt	Gemeinschaftsaufgabe/EU(1)
Wiesmoor	(-)	0	(-)	0	0 - (-)	f/5b
Hage	(-)	(-)	0	(+)	0	f/5b
Wilhelmshaven	0	(+)	(+)	(++)	(+)	f/2
Borkum	(+)	(++)	(++)	(+++)	(++)	f/5b
Großenkneten	(+)	(++)	(++)	(+++)	(++) - (+++)	n/5b
Delmenhorst	0	(+)	0	(+)	0 - (+)	f
Brake	(+)	(+)	(+)	(+++)	(+) - (++)	f
Stadland	(-)	(+)	(-)	(+)	0	n
Elsfleth	0	(+)	(-)	(+)	0	n
Oldenburg	0	(+)	0	(+)	0 - (+)	f
Göttingen	(-)	0	(-)	0	0 - (-)	f
Hann. Münden	0	(+)	(-)	(-)	0	f
Northeim	0	(+)	0	(+)	(+)	f

(1): Erläuterungen siehe Tabelle 4-3

Die Tabelle 4-4 drückt prägnant aus, daß vor allem die Standorte Borkum und Großenkneten/Ahlhorn von den hier interessierenden Standorten am stärksten betroffen sind. Vergleicht man die Reduzierung des militärischen Bereichs mit dem des zivilen, so ist eindeutig die Betroffenheit durch den geplanten Stellenabbau im Zivilbereich höher. Beispielsweise weist hier auch Brake eine sehr hohe Betroffenheit auf. Aus diesem isolierten Blickwinkel heraus ist auch der Standort Wilhelmshaven hoch betroffen. Dagegen sind nach unserer Bewertungsskala die Standorte Wiesmoor, Oldenburg und Göttingen sowohl im Zivilbereich als auch im Militärbereich nur gering bzw. durchschnittlich betroffen.

Bezüglich der Betroffenheit durch die Freigabe bisher militärisch genutzter Flächen gibt Tabelle 4-5 Aufschluß.

Der Prozentanteil der freiwerdenden Militärfäche an der Gemeindefläche der betreffenden Standortgemeinden liegt unter 1 %; die einzige Ausnahme bildet der Standort Borkum. Mit einem Prozentanteil der Kasernenfläche von 2,5 % an der Gemeindefläche ist hier die Flächenbetroffenheit als hoch einzuschätzen. Da aber die meisten hier zu untersuchenden Liegenschaften nur eine geringe Flächenbetroffenheit aufweisen (Anteil unter 1 % an der Gemeindefläche), soll dieser Indikator in die folgende, zusammenfassende Einschätzung der Betroffenheit nicht einfließen.

Zusammenfassende Einschätzung

Abschließend soll nun eine Gesamteinschätzung der Situation in den drei Untersuchungsregionen gegeben werden, die die militärische Betroffenheit in Beziehung zu den Aussagen zur Wirtschaftsstruktur der jeweiligen von Standortkonversion betroffenen Landkreise bzw. Gemeinden setzt.

Lassen wir nochmal die wichtigsten Aussagen des Kapitels 4.1 Revue passieren; besonderes Interesse gilt dabei den bereits oben ausgewiesenen Standorten, die insgesamt eine sehr hohe Betroffenheit aufweisen (Standorte: Borkum, Großenkneten/Ahlhorn, Stadt Wilhelmshaven sowie Brake):

- Ost-Friesland, das Oldenburger Land und Südniedersachsen zählen zu den strukturschwächsten Regionen sowohl Niedersachsens als auch der gesamten (alten) Bundesrepublik.
- Ost-Friesland sowie Teile des Oldenburger Lands und Südniedersachsens sind als Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ausgewiesen.
- Ost-Friesland hat im Vergleich zu den beiden anderen Untersuchungsregionen die höchsten Arbeitslosenquoten zu verzeichnen. In dieser Hinsicht ist die Stadt Wilhelmshaven mit einer Arbeitslosenquote von 17,1 % besonders betroffen. Auch die anderen dargestellten Indikatoren - insbesondere die überdurchschnittliche Bedeutung von besonders gefährdeten Bereichen wie Landwirtschaft, Fischerei und Schiffbau - weisen auf die besondere Strukturschwäche dieser Region hin. Der einzige zukunftssträchtige Wirtschaftsfaktor in der Region Ost-Friesland ist der Fremdenverkehr.

Tab. 4-5: Flächenbetroffenheit

Standort	Gemeinde- größe in qkm	Liegenschaftsgröße (ha)					% - Anteil (1)	Truppenart	Lage
		Kaserne	StÜbPl	StOSchAnl	STOMunNdl	sonstiges			
Wiesmoor	82,95	9,5 ha				9,5 ha *1	0,1	Heer Flarak-Gruppe	Ortsrand
Hage	16,62	15 ha				15 ha *2	0,9	Heer	Ortslage
Großenkneten	176,16	k. A.				*3			*3
Wilhelmshaven	103,37	(2)				*4		Marine	*4
Delmenhorst	62,35	31 ha				*5	0,5	Heer	innenstadt- nah
Brake	38,17	24 ha				Unterkunft	0,6	Marine	zentral
Stadtland	113,39	8 ha				17,5 ha *6	0,07	Heer	Ortslage
Elsfleth	115,03	20 ha				4,4 ha *7	0,2	Heer	Ortsrand
Borkum	30,54	69 ha				*8	2,3	Marine	Randlage
Oldenburg	102,45	36 ha (3)				*9	0,3	Heer	Stadtlage
Göttingen	116,86	48,9 ha (2)	261 ha 40 ha (gepl. Erw.) 100 ha (Lenglern)	10,8 ha	23,8 ha	-	0,4	Heer Panzergrenadier- brigade	innenstadt- nah
Hann. Münden	121,11	23 ha	112,1 ha 40,9 ha (PiÜbPl Land) 23,8 ha (PiÜbPl Wasser)	11,6 ha	8 ha	-	0,2	Heer Pionierbataillon	innenstadt- nah
Northeim	145,48	10,2 ha	137 ha 124,5 ha (Einbeck)	2 ha	-	-	0,07	Heer/Jäger- bataillon	innenstadt- nah

- (1) = %-Anteil der Kasernenfläche an der Gemeindefläche
- (2) = bereits militärisch aufgegeben, in der Freimachung: Marinematerialdepot (15 ha)
für 1996 vorgesehen: Marineanlage Fliegerdeich 1,3 ha
für 1996 vorgesehen: Marineanlage Rüstersiel 9,5 ha
- (3) = Hindenburgkaserne (25 ha) wird frei/Clausewitzkaserne (11ha) wird frei
- PiÜbPl = Pionierübungsplatz
- STOMunNdl = Standortmunitionsniederlage
- StOSchAnl = Standortschießanlage
- StÜbPl = Standortübungsplatz

Quellen: OFD und ergänzende aml. Quellen sowie eigene Erhebungen und Berechnungen

Erklärung bzw. Ergänzung zur Tab. 4-5:

Sympol	Nähere Bezeichnung	Truppenart	Lage
*1	Flarak-Stellung und Unterkunfts-bereich (nicht getrennt ausgewiesen)		
*2	MOB STP		
*3	3,0 ha Dienstgebäude STOV	Wehrverwaltung	Ortslage
	1,3 ha Dienstgebäude VKK	Wehrverwaltung	Ortslage
	11,9 ha MUNDLG	Luftwaffe	Außenlage
	(303 ha Flugplatz) wird nicht frei	Luftwaffe	Außenlage
*4	14 ha Marinedepot II (bereits militärisch aufgehoben, in der Freimachung)	Marine	Stadttrand
	1,3 ha MANL Fliegerdeich (= Aufgabe für 1996 vorgesehen)	Marine	zentral
	9,5 ha MANL Rüstersi-el (= Aufgabe für 1996 vorgesehen)	Marine	Stadttrand
*5	Flarak-Stellung und Unterkunfts-bereich	Heer	
*6	Flarak-Stellung		Außenlage
*7	Betriebsdepot		Außenlage
*8	23,4 ha Marineanlage (Unterkünfte)	Marine	
	37,5 ha Marinestützpunkt		
	8 ha Standort Schießanlage		
*9	25 ha Hindenburg-Kasern		
	11 ha Clausewitz-Kaserne		

MANL = Marineanlage

MOB STP = Mobilmachungsstützpunkt

MUNDLG = Munitionsniederlage

STOV = Standortverwaltung

VKK = Verteidigungskreiskommando

Quelle der Erklärungen: OFD und ergänzende aml. Statistiken sowie eig. Berechnungen und Erhebungen

- Die Wirtschaftsstruktur des Oldenburger Landes ist in sich völlig gespalten. Bei allen untersuchten Indikatoren gilt der Landkreis Wesermarsch als besonders strukturschwach. Dagegen weist das Süoldenburger Land (insbesondere der Landkreis Vechta) eine durchaus als prosperierend zu bezeichnende Wirtschaftsstruktur auf.

-
- Auch in Südniedersachsen sind weite Teile der Landkreise Northeim, Holzminden, Osterode und Göttingen agrarisch geprägt. Vor allem bei dem sozialen Indikator der Sozialhilfebezüge steht die Region Südniedersachsen besonders schlecht dar.

Nachdem die wichtigsten Aussagen des vorangegangenen Kapitels rekapituliert wurden, fällt auf, daß die von der Truppenreduzierung stark betroffenen Standorte auch anhand der Wirtschaftsstrukturindikatoren als besonders strukturgeschwächt zu bezeichnen sind. Wenn auch - wie im folgenden Kapitel näher ausgeführt - keine Quantifizierbarkeit der Folgen und Wirkungen der Standortkonversion möglich ist, geben jedoch die oben ausgeführten Aussagen grobe Hinweise auf eine Einschätzung der Truppenreduzierungswirkungen.

4.3 Quantifizierbarkeit der Folgen und Wirkungen

“Das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (NIW, d. V.) wurde Mitte Juni 1991 vom Niedersächsischen MW mit der Erstellung einer bis Mitte Oktober 1991 abzuschließenden Studie beauftragt, in der es um eine Bestandsaufnahme zum Themenkreis Rüstungsabhängigkeit und Truppenstationierung im Hinblick auf die niedersächsische Betroffenheit von Abrüstungsmaßnahmen geht” (NIW 1991, S. 1). Das NIW prognostizierte in dieser Studie für Niedersachsen Kaufkraftverluste in Höhe von über 1 Mrd. DM (vgl. Tab. 4-6). Damit nimmt nach den Berechnungen des NIW das Land Niedersachsen eine Spitzenstellung unter den in der Studie verglichenen Bundesländern ein (vgl. a.a.O., S. 23f.).

Neben der oben kurz skizzierten Prognose der Kaufkrafteinbußen durch die Truppenreduzierung der Bundeswehr wurden in der NIW-Studie auch negative Beschäftigungseffekte in den Regionen, Einbußen hinsichtlich eingeschränkter Aufträge von Baumaßnahmen, Folgen für die Infrastrukturausstattung der Regionen und Einbußen in den kommunalen Haushalten quantitativ abgeschätzt.

Darüber hinaus erfolgte im Rahmen dieser Studie eine Zusammenfassung der Ergebnisse verschiedener durchgeführter Befragungen. Sowohl die Ergebnisse der Befragung von niedersächsischen Standortgemeinden durch das Niedersächsische MI als auch beispielsweise die Befragung der Industrie- und Handelskammern wurden hier analysiert und zusammengefaßt dargestellt.

Die Verifikation oder Falsifikation der oben kurz skizzierten NIW-Prognosen ist aber u.E. zu diesem Zeitpunkt aus mehreren Gründen nicht möglich:

- (1) Der Konversionsprozeß ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Die durchgeführten empirischen Untersuchungen sowie der vorliegende Endbericht können sich nur auf ein Segment des Konversionsprozesses beziehen. Somit muß die Ergebnisdarstellung als Momentaufnahme betrachtet werden, die spätere, noch erfolgende und im Ausmaß noch nicht abzuschätzende Prozeßphasen nicht berücksichtigt. Für eine abschließende Quantifizierung aller auftretenden Folgen und Wirkungen ist es aber notwendig, daß der Abrüstungsprozeß weitgehend abgeschlossen ist. Weitere, durch das BMVg veröffentlichte Freigabelisten würden bei einem

derzeitigen Versuch, die Konsequenzen der Truppenreduzierung und Standortschließungen zu quantifizieren, Ergebnisse verfälschen.

- (2) Gleichzeitig ist es aber auch bedeutend, die zu quantifizierenden Folgen und Wirkungen in Abhängigkeit zu den Nachfolgenutzungen der Liegenschaften zu sehen. Denn in einer abschließenden Folgeneinschätzung müssen auch Kompensationswirkungen durch effektive Nachfolgenutzungen miteinbezogen werden. D.h. konkret, daß sich zum Beispiel negative - aus der Truppenreduzierung bzw. Standortschließung resultierende - Beschäftigungseffekte durch eine arbeitsintensive Nachfolgenutzung (z. B. im Bereich Fremdenverkehr) durchaus wieder ausgleichen können.

Tab. 4-6: *Abschätzung zu erwartender jährlicher Kaufkraftverluste durch den Truppenabbau der Bundeswehr*

Bundesland	Truppenabbau (lt. Plan nach 1994)	Reduzierung der Zivilbeschäftigten auf Plan- GESAMT	Kaufkraftverluste (30.000 DM/Person in Tsd. DM)
Schleswig-Holstein	11.306	3.359	436.950
Hamburg	1.060	433	72.060
Bremen	382	93	15.250
Niedersachsen	29.520	5.247	1.043.010
Nordrhein-Westfalen	11.186	3.985	455.130
Rheinland-Pfalz	7.643	1.065	261.240
Hessen	13.128	2.344	464.160
Saarland	274	176	1.350
Baden-Württemberg	12.335	2.595	447.900
Bayern	14.559	2.994	526.590
Insgesamt	101.248	22.291	3.706.170

Quelle: MW 1991, S. 24

- (3) Durch die noch zu erwartenden Standortschließungen wird sich die Dynamik und die Dimension des Personalabbaus verändern. Die Berufssoldaten waren bisher nie direkt durch Arbeitslosigkeit betroffen. Grund dafür waren die Arbeitsplatzgarantie seitens der Bundeswehr und auch die Versetzungsmöglichkeiten in andere - meist räumlich nahe - Standorte. Das Potential für Versetzungsmöglichkeiten nimmt aber mit zunehmenden Standortschließungen ab. Daher können die langfristigen Folgen - gerade bei dem Personalabbau - wegen des Andauerns des Konversionsprozesses nicht quantifiziert werden.
- (4) Die durch das NIW prognostizierten Kaufkraftverluste sind unter (derzeit noch) falscher Prämisse erhoben worden. Das NIW geht davon aus, daß bei einer Versetzung des Berufssoldaten die

gesamte Familie den bisherigen Standort verläßt. Im Rahmen dieses Projektes konnte aber festgestellt werden, daß die meisten der versetzten Soldaten - wenn möglich - zu ihrem neuen Standort pendeln. Damit sind die Kaufkraftverluste für die Kommune geringer als erwartet. Die Konsequenzen für die kommunalen Haushalte (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Einkommenssteuer und Finanzausgleich) sind zu diesem Zeitpunkt ebenfalls noch nicht zu quantifizieren. Es bleibt auch langfristig unklar, ob die nahen Angehörigen der Soldaten zeitlich versetzt abwandern oder am 'alten' Standort verbleiben.

- (5) Die sozialen Folgen durch die vielen in Vorruhestand gegangenen Berufssoldaten sind in diesem Zusammenhang nicht einzuschätzen.

5 Akteursstrukturen, Entscheidungsprozesse, Handlungsformen bei der Standortkonversion

5.1 Vertikale Integration

In den Untersuchungen zur vertikalen Integration/Verflechtung des Politikfeldes Konversion stellt sich zum einen die Frage, welche Gestaltungskonzepte auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen vorliegen bzw. wie diese sich entlang der Prozeßdynamik verändern und entwickeln. Von Interesse ist hier insbesondere die Kompatibilität der verschiedenen Handlungsformen sowohl in zeitlicher als auch in qualitativer Hinsicht und die Formen ihrer Vermittlung zwischen den einzelnen Ebenen.

Zum anderen soll aber auch für die Gestaltung des Konversionsprozesses der überkommunalen Verwaltungsebenen das innovative Potential der festgestellten Handlungsmuster entsprechend des gewählten Untersuchungsansatzes eruiert werden. Dabei stehen Fragen im Vordergrund wie: Welche Akteure sind mit welchen Kompetenzen am Konversionsprozeß beteiligt? Werden neue Kooperationsformen initiiert? Werden sonstige neue Verfahren der Problemverarbeitung entwickelt bzw. gefördert (oder vielleicht auch behindert)?

Die Ausführungen konzentrieren sich in erster Linie auf die Konversionspolitik des Landes Niedersachsen. Strukturen der Bundes- und EU-Ebene werden nur insoweit dargestellt, als sie in Beziehung zur Landespolitik stehen. Ein Vergleich mit Konversionspolitiken anderer Bundesländer erfolgt in Kapitel 7.2 des vorliegenden Projektberichts.

Die weiteren Ausführungen dieses Kapitels werden durch eine Matrix (vgl. Abb. 5-1) gegliedert, die in Kapitel 5.1.1.1 entsprechend der bisherigen Verlaufsmuster im Konversionsgeschehen entwickelt wird. Die Kenntnis der wichtigsten Richtlinien, Handlungskonzepte und institutionellen Rahmenbedingungen (Kap. 5.1.1.2) führt zu einem Überblick über die überkommunalen Handlungsstrategien (Kap. 5.1.2) und ist Voraussetzung für ein Verständnis der Konflikt- und Innovationspotentiale des Konversionsprozesses (Kap. 5.1.3).

5.1.1 Handlungsbedingungen und Integrationsprozesse

5.1.1.1 Verlaufsmuster

In der vertikalen Integration des Politikfeldes Konversion lassen sich unterschiedliche Diskussions-/Interaktions- bzw. Entscheidungsrunden mit jeweils exklusiven Akteursstrukturen, Handlungsformen und Inhalten ausdifferenzieren, die im weiteren als Teilarenen bezeichnet werden sollen. Die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes läßt es sinnvoll erscheinen, die Prozesse zunächst getrennt nach diesen Teilarenen zu betrachten. Abbildung 5-1 ordnet diese Teilarenen zeitlich in ein Verlaufsmodell ein und gibt so einen ersten Überblick. Sie sollen im folgenden zeitlich kurz umrissen werden, um dann in den folgenden Kapiteln - aufgeschlüsselt nach den relevanten administrativen Ebenen -

Abb. 5-1: Verlaufsmodell 'Vertikale Integration'

Bez.	Reg.	Jahr	Quartal	I	II	III	IV	D												
								Standortauswahl	Folgenrechtsforderung	Personalabbau	Umnützung									
A	Z	Jahr	Quartal	I	II	III	IV	C												
								Grundstücksfreigabe	Umnützung	Personalabbau	Umnützung									
J	A	Jahr	Quartal	I	II	III	IV	B												
								Kaufverhandlungen	Umnützung	Personalabbau	Umnützung									
		1/90	I																	
		4/90	II																	
		9/90	III																	
		9/90	IV																	
		1/91	I																	
		6/91	II																	
		8/91	III																	
		9/91	IV																	
		1/92	I																	
		7/92	III																	
		2/93	I																	
		5/93	II																	
		7/93	III																	
		12/93	IV																	
		3/94	I																	
		8/94	III																	

Quelle: eigene Darstellung IFR, Daten von MI bzw. BMVg

als Matrix für eine differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Strukturen zu dienen.

Insgesamt lassen sich folgende Teilarenen (Abb. 5-1) voneinander abgrenzen, die auch im weiteren Textverlauf als Gliederung dienen:

- **Standortauswahl**
- **Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Abrüstung**
- **Personalabbau**
- **Umnutzung**
- **städtebauliche Folgen**
- **Grundstücksfreigabe**

Die erste im Land Niedersachsen wahrnehmbare Reaktion - sowohl im administrativen als auch im politischen Raum - auf die relativ kurzfristige und plötzliche Abrüstungsplanung des Bundesverteidigungsministers ist eine intensive Diskussion um die Informationspolitik des Bundes und die Auswahl der zu schließenden Standorte. Insbesondere in Zusammenhang mit der **Standortauswahl** bestehen intensive Kontakte zwischen Landes- und Bundesebene, die v.a. eine Einflußnahme unter regionalpolitischen Gesichtspunkten zum Ziel haben.

Zeitweise parallel verlaufend setzt eine z. T. sehr heftig geführte Kontroverse zwischen Bund und Ländern ein, die die Frage nach der finanziellen und sachlichen Verantwortung für die **Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Abrüstung** in den betroffenen Regionen und Kommunen zum Inhalt hat. In mehreren Bundesratsinitiativen fordern die Länder flankierende Maßnahmen seitens des Bundes. Die Rolle des Landes Niedersachsen selbst in Zusammenhang mit dieser Problemstellung wird jedoch erst sehr viel später und in wesentlich abgeschwächerter Form thematisiert. Erst Mitte 1993 kommt es zu ersten Aktivitäten innerhalb der Landesverwaltung. Insbesondere auf der politischen Bühne ist das Thema "Konversionsfolgen" mittlerweile weitgehend bedeutungslos.

Der Prozeß des **Personalabbaus**, der entsprechend der Schließungspolitik des Bundesministeriums für Verteidigung landesweit zeitlich gestreckt verläuft, vollzieht sich bisher relativ geräuschlos. Größere Auseinandersetzungen zwischen Bund und Gewerkschaften, die in der Öffentlichkeit nur am Rande wahrgenommen werden, gibt es lediglich während der Aushandlung des Tarifvertrages im November 1991.

Konzeptionelle Fragen nach der konkreten **Umnutzung** und den Gestaltungsmöglichkeiten ehemaliger Militäranlagen stehen in der Kommunikation zwischen den überkommunalen Ebenen im Hinter-

grund. Wenn überhaupt, wird dieser Sachverhalt einzelfallorientiert und reaktiv thematisiert; ein gestalterisches und offensives Konzept existiert nicht.¹

In der Beziehung zwischen Kommunen und Landesverwaltung gewinnen Fragen nach den **städtebaulichen Folgen** der Standortschließungen relativ frühzeitig Bedeutung. Dabei rückt zunächst die Beratungsfunktion des Landes - betreffend des Einsatzes des vorhandenen städtebaulichen Instrumentariums - in den Vordergrund. Aber auch die Wohnungsbauförderung ist hier von Interesse.

Im Zentrum des administrativen Handelns im Konversionsgeschehen stehen Fragen der **Grundstücksfreigabe bzw. des Verkaufs** der entsprechenden Liegenschaften. Entscheidende Akteure sind hier die Bundesfinanzverwaltung in ihrer Funktion als Verkäufer und die kommunale Ebene als Erwerber. Immer mehr Städte erwägen dabei aufgrund ihrer Finanzschwäche, die Verhandlungen und den Liegenschaftsankauf mit Hilfe von Konsortien bzw. Entwicklungsgesellschaften durchzuführen.²

Den Stand der Grundstücksvermarktung in Niedersachsen/Bremen zeigt Tabelle 5-1. Insgesamt werden bis September 1994 31 große und 52 kleinere Standorte oder Einzelanlagen aufgegeben.

Tabelle 5-2 schlüsselt den Stand der Verwertung nach Objektarten auf. Bis September 1994 wurden insgesamt 41 ehemalige Bundeswehr-Objekte verkauft; dabei dominieren eindeutig die Wohnobjekte. Schwieriger gestaltet sich beispielsweise die Veräußerung bzw. die Nachfolgenutzung von Kasernenkomplexen, Munitionsanlagen und Raketenstellungen.

Nachdem nun die unterschiedlichen Phasen und Teilarenen des Konversionsprozesses in seiner vertikalen Ausprägung als Gliederungsgrundlage der nachfolgenden Abhandlungen ausdifferenziert wurden, sollen im nächsten Kapitel die rahmenbildenden Richtlinien, Handlungsbedingungen und Organisationsformen vorgestellt werden.

5.1.1.2 Richtlinien, Handlungskonzepte, institutionelle Rahmenbedingungen

In diesem Abschnitt soll ein kurzer Überblick über die wichtigsten vorhandenen Instrumentarien und Handlungsbedingungen der unterschiedlichen Verwaltungsebenen im Konversionsgeschehen gegeben werden. Notwendig ist dabei eine prozeßorientierte Sicht, da sich die Akteursstrukturen und Rahmenbedingungen im Laufe der Etablierung des Aufgabenfeldes Konversion - die immer noch nicht abgeschlossen ist - erheblich verschoben haben. Den anschließenden Ausführungen wird daher auch die in Kapitel 5.1.1.1 entwickelte Teilarenen-Matrix zugrundegelegt.

¹ Auf Landesebene hat hier außerdem die Abstimmung der Bedarfsanmeldungen der Ministerien auf ehemalige militärische Liegenschaften erwähnenswerte Bedeutung.

² Vgl. Kap. 5.1.1.2.

Tab. 5-1: Stand der Verwertung von Konversionsliegenschaften nach Jahren

Jahr	Zugeführte Liegenschaften	Verkaufsfälle (gesamte Bundesliegenschaften) in DM	Jahr	Geplante Zuführung
1987	1	k.A.	1994	88
1988	2	k.A.	1995	33
1989	2	k.A.	1996	12
1990	2	37.435.881	1997	9
1991	1	31.258.258	1998	3
1992	23	40.695.899	1999	0
1993	62	175.293.462	2000	1
1994	25	131.675.392		
plus bereits verwertet	99	/	/	
Gesamt bis 9/94	118			
Gesamt			363	

Quelle: U. Bruns 1994

Objektarten	bis 9/94 zugeführt	geplant	Verkäufe	Vermietungen	Abgaben/ Überlassungen
Freiflächen	15	18	7	-	-
Kasernen	45	55	4	-	-
Militärkrankenhäuser	4		1	-	-
Munitionslagerdepots	4	1	-	-	-
Raketenstellungen	9	16	-	-	-
einzelne Gebäude	20	30	-	-	-
Wohnobjektgruppen	15	2	18	35	-
sonstige Objekte	6	5	5	2	-
Standortschießanlagen	-	8	-	-	-
Munitionsdepots	-	9	-	-	-
Schulen und Kindergärten	-		6	-	-
Gesamt	118	144	41	37	21

Tab. 5-2: Stand der Verwertung nach Objektarten

Quelle: U. Bruns 1994

Ein umfassendes Regelwerk zur Organisation von Abrüstung und der daraus folgenden Konversionsmaßnahmen existiert bisher nicht. Vielmehr agieren die beteiligten Akteure mit einer Vielzahl von Einzelinstrumentarien, die sich in der Regel in vorhandene Arbeitsabläufe einpassen und - sachgebietsorientiert - gesondert voneinander abgewickelt werden. Die institutionelle Organisation entspricht diesen Bedingungen: eine vermittelnde, fachlich unabhängige Institutionalisierung fehlt. Von den beteiligten Akteuren wird dabei eine "personelle und organisatorische Unterfütterung und Fehlorganisation" (AK 21, S. 21f., Landesverwaltung) auf allen Ebenen konstatiert:

"Sie dürfen nicht vergessen, es sind eine Unmenge von Liegenschaften und da sind plötzlich Arbeitsumfänge zu bewältigen, die nicht geplant waren. Wir kriegen ja deswegen nicht mehr Personal für die Verwaltung. Das gilt natürlich auch für die Bundesvermögensverwaltung und für den Bund" (AK 26, S. 12, Landesverwaltung).

Standortauswahl

Die Entscheidungen über die Auswahl der zu schließenden Standortliegenschaften der Bundeswehr im Bundesgebiet werden in den Freigabelisten des Bundesverteidigungsministers verkündet. Die erste Freigabeliste wird mit Datum vom 08.11.1991 an die Presse veröffentlicht. Bisher liegen vier Freigabelisten vor, die letzte vom 08.08.1994 (vgl. U. Bruns 1994).³

Konversionsfolgenabfederung

Auf Bundesebene existieren zur Flankierung der in den betroffenen Standorten und Regionen zu erwartenden Negativfolgen wirtschaftlicher und anderer Art keine Handlungskonzepte. Mit Zubilligung eines zwei Prozentpunkte höheren Anteils am Mehrwertsteueraufkommen an die Länder⁴ wurde die Verantwortung im Februar 1992 den unteren staatlichen Ebenen übertragen.⁵

Innerhalb der niedersächsischen Landesverwaltung erfolgt erst im Juli des Jahres 1993 die Herauslösung des Sachgebietes "Konversion" aus der für militärische Fragen zuständigen Abteilung 5 des Innenministeriums (MI) und eine offizielle Zuweisung an das Referat 63 (Raumordnung und Landesplanung) des MI.

Die Bearbeitung des Aufgabenfeldes Konversion ist in der niedersächsischen Landesverwaltung aber weiterhin interministeriell zersplittert: Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (MW)

³ Zur jüngsten Entwicklung vgl. Kap. 1, Fußnote 6.

⁴ Geregelt im Steueränderungsgesetz, verabschiedet vom Bundesrat am 14.02.1992.

⁵ Weiterhin verweist die Bundesregierung auf die indirekte finanziell unterstützende Wirkung der möglichen Preisnachlässe beim Verkauf der Konversionsliegenschaften, geregelt in den Verbilligungsrichtlinien (s.u.), und "das umfangreiche arbeitsmarktpolitische Instrumentarium des Arbeitsförderungsgesetzes" (Bt-Drs. 12/997, S. 15). Vgl. a. Kap. 5.1.3.3.

verteilt beispielsweise die Mittel aus dem KONVER-Programm,⁶ das MI ist zuständig für Beratung und Vergabe der Mittel aus dem landeseigenen Konversionsfonds.

Bis Mitte 1993 werden zwei Kabinettsvorlagen erarbeitet, die sich mit den Auswirkungen möglicher Strukturveränderungen bei der Bundeswehr und den Stationierungstreitkräften auf die Standortgemeinden in Niedersachsen befassen. Die erste Kabinettsvorlage vom 24.09.1990 versucht, mittels "einer Sachstands- und Problemanalyse die Auswirkungen geplanter Truppenreduzierungen auf die Standortgemeinden aufzuzeigen und in einer ersten Bewertung zu Lösungsansätzen zu kommen" (MF 1990). In der Vorlage werden umfangreiche Forderungen an den Bund gestellt und dessen alleinige Verantwortung für Hilfsmaßnahmen in den Standorten betont. Das Land könne Lösungsvorschläge des Bundes lediglich unterstützen. Die zweite Kabinettsvorlage vom 22.05.1991 - erarbeitet vom mittlerweile installierten interministeriellen Arbeitskreis (s. a. Kap. 5.1.3) - umfaßt einen Sachstandsbericht über den Verlauf der Truppenreduzierung und gibt einen Überblick über die von den in der interministeriellen Arbeitsgruppe vertretenen Ressorts eingeleiteten Maßnahmen. Als weitere Vorgehensweise soll sich das Land beim Bund - durch entsprechendes Drängen auf umfangreichen Standorterhalt - "für die kommunalen und regionalen Interessen nachhaltig einsetzen" (MI 1991a).

Erst die Kabinettsvorlage vom Dezember 1993 - erarbeitet vom Referat 63 des MI - trifft konzeptionelle Aussagen zum "Handlungsbedarf zur Bewältigung der Abrüstungsfolgen" auf Landesebene. Als Aufgabenschwerpunkte werden eine koordinierte Beratung und Betreuung der Kommunen, die "Initiierung und Koordinierung von strukturpolitischen Maßnahmen (und) die Koordinierung bestehender Fördermöglichkeiten" zur Bewältigung der Abrüstungsfolgen und zur Flankierung des konversionsbedingten Strukturwandels festgelegt (MI 1993b). Deutlich wird in der Vorlage, daß auf der Landesebene die Konversionsgestaltung nicht als lokales, sondern als regionales Problem betrachtet wird, dem folglich auch mit regional orientierten Instrumentarien begegnet werden muß. Im einzelnen wird vorgesehen:

(1) Die Einrichtung eines Arbeitskreises "Konversionsfolgen" mit dem Ziel der querschnittsorientierten Abstimmung zwecks bevorzugter Berücksichtigung der von Konversion betroffenen Regionen in bestehenden Fördermitteltöpfen und dem querschnittsorientierten Einbezug einzelner Problemfälle über die Bezirksregierungen.

(2) Die Einrichtung eines niedersächsischen Konversionsbegleitfonds.⁷

⁶ Die Europäische Union stellt mit dem Gemeinschaftsprogramm KONVER (130 Mio. ECU, s. Vermerk des MW v. 24.01.1994) bzw. dessen Vorläufern PERIPHRA 1 und 2 (1991 und 1992 insgesamt 90 Mio. ECU, s. ebd.) Fördermittel zur Beschleunigung der "Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten der vom Rüstungssektor stark abhängigen Regionen" zur Verfügung (vgl. Europäisches Parlament 1992). In Niedersachsen werden 1993 drei ehemalige Standorte in das Programm aufgenommen (Stolzenau, Borkum, Cuxhaven). Erarbeitung und Abwicklung des vereinfachten operationellen Programms KONVER für Niedersachsen liegen beim MW des Landes Niedersachsen. Das niedersächsische Programm wird als Baustein für das entsprechende vereinfachte operationelle Programm für die Bundesrepublik dem Bundesministerium für Wirtschaft zugeleitet. Die Programme DEMILITARISE (EU) und ExWoSt (BMBau, eher städtebaulich orientiert) spielen in den Untersuchungsregionen eine untergeordnete Rolle.

⁷ Ursprünglich kontinuierlich geplant, schließlich nur einmalig für 1994 1 Mio. DM genehmigt.

(3) Die Organisation der Konversion durch die Bezirksregierungen: Als Bündelungs- und Koordinierungsbehörde sollen sie die Moderatorenrolle in der Querschnittsaufgabe "Konversion" übernehmen.

Dieses Handlungskonzept muß in Zusammenhang gesehen werden mit den Aussagen der gleichzeitig erarbeiteten Kabinettsvorlage des Innenministeriums zur Regionalisierungsstrategie des Landes Niedersachsen ("Handlungskonzept der Landesregierung zur Regionalisierung") (MI 1993a). Ziel des genannten Konzeptes soll eine regionalorientierte Verzahnung der Fachpolitiken und ein koordinierter Fördermitteleinsatz sein. Es ist schwerpunktmäßig auf einen effizienteren Fördermitteleinsatz angesichts knapper werdender Mittel sowie auf die Anregung der Kooperation strukturpolitisch bedeutsamer Akteure in den Regionen angelegt. Eine zentrale Rolle sollen auch hier die Bezirksregierungen als Mittler zwischen Land und Region einnehmen.

Das Bundesgesetz über die Verminderung der Personalstärke der Streitkräfte⁸ regelt die Instrumentarien zur Herabsetzung der Personalstärken im Bereich der Berufssoldaten und Wehrpflichtigen durch:

- Herabsetzen der besonderen Altersgrenzen der Berufssoldaten um ein Jahr im Zeitraum 1993 bis 1998,
- vorzeitige Zuruhesetzung von Berufssoldaten auf freiwilliger Basis im Zeitraum 1992 bis 1994 bei Vorliegen eines dienstlichen Interesses,
- Umwandlung des Dienstverhältnisses eines Berufssoldaten in das eines Soldaten auf Zeit und
- Kürzung der Dienstzeit eines Soldaten auf Zeit auf freiwilliger Basis im Zeitraum 1992 bis 1994, wenn dies in dienstlichem Interesse liegt.

Entscheidendes Regelwerk für den Personalabbau im Bereich der Arbeiter und Angestellten ist der am 30.11.1991 abgeschlossene und seit 01.01.1992 gültige "Tarifvertrag über einen sozialverträglichen Personalabbau im Bereich des Bundesministeriums für Verteidigung. Bundesrepublik Deutschland." U.a. ist dort festgelegt, daß dem Arbeitnehmer nach einem abgestuften Vermittlungssystem ein neuer Arbeitsplatz nachzuweisen und die möglicherweise notwendige Fortbildung und Umschulung auf Kosten des Arbeitgebers zu organisieren ist. Um vorübergehend stärkere Lohneinbußen abzumildern, werden umfangreiche Regelungen zur Vergütungs- und Lohnsicherung mittels Lohnkostenzuschüssen getroffen. Ältere Arbeitnehmer sollen durch weitgefaßte Vorruhestandsregelungen abgesichert werden.⁹

⁸ PersStärkG (=Bt-Drs. 12/1269 v. 09.10.1991).

⁹ Vgl. Tarifvertrag über einen sozialverträglichen Personalabbau im Bereich des Bundesministers für Verteidigung v. 30.11.1991 (ÖTV 1991b).

Abgewickelt wird die Verteilung der Lohnkostenzuschüsse über das Niedersächsische Sozialministerium aus Mitteln der EU-Sozialfonds in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern. Notwendig für das Antragsverfahren bei der EU ist dabei zunächst die Formulierung eines niedersächsischen Planbeitrags, der abschließend vom Bundesarbeitsministerium mit den Beiträgen der übrigen Länder zu einem Konzept zusammengefaßt und als eigentlicher Antrag an die EU geleitet wird.

Umnutzung und städtebauliche Folgen

Nach Beendigung der militärischen Nutzung und dem Abschluß des offiziellen Freigabeverfahrens (s.u.) obliegt die Planungshoheit auf den Konversionsliegenschaften den Kommunen. Zur Anwendung kommt dabei das übliche Instrumentarium des Städtebaus:

“Es ist für die Gemeinden zunächst eine bittere Erkenntnis, daß sie nicht damit rechnen können, daß mit freiwerdenden Grundstücken, die in der öffentlichen Hand waren, irgend etwas besonderes passieren könnte. Die Gemeinden sehen sich jetzt einem ganz normalen Grundstücksverkauf gegenüber. Das ist für uns städtebaulich von hoher Bedeutung. Das bedeutet erstmal, daß im Städtebau die Planungen genauso gemacht werden können, aber auch genauso gemacht werden müssen, wie bei jedem anderen privaten Grundstück. Und das ist in den Gemeinden immer noch nicht bekannt: Ich werde immer wieder auch zu Rate gezogen: ‘Können wir nicht bei den Konversionsgrundstücken besondere Tricks anwenden?’” (AK 22, S. 27, Landesverwaltung)

Eine Besonderheit ergibt sich jedoch durch die Tatsache, daß für die Konversionsliegenschaften i.d.R. anfänglich keine Planungsgrundlagen zur Verfügung stehen, da es sich um ehemalige Geheimhaltungsbereiche handelt, die in den allermeisten Fällen erstmalig überplant werden.

Der Grundstücks-/Umnutzungsbedarf der Landesministerien wird über das MF organisiert und koordiniert. In Erwartung eines Bundeskonversionsfonds sind hier bereits institutionelle Voraussetzungen für die Mittelverteilung geschaffen worden. In einer Kabinettsvorlage des Finanzministeriums zu "Folgen der Konversion und Reduzierung von Truppenstandorten" vom 07.08.1991 wird der Finanzminister beauftragt, zu gegebener Zeit Vorschläge für die Verwendung und Verteilung der Mittel zu unterbreiten und die Koordinierung für die Erfassung und künftige Verwendung der freiwerdenden Liegenschaften zu übernehmen (MF 1991).

Grundstücksfreigabe/Kaufverhandlungen

Der Prozeß der Grundstücksfrei- und -rückgabe ist durch die bürokratisch sehr schwerfälligen Verfahren der Flächenfreigabe aus der militärischen Zweckbindung, der Überprüfung von Rückgabeansprüchen Dritter sowie der Abklärung eines zivilen Nutzungsbedarfs der verschiedenen Verwaltungsebenen geprägt. Erst nach Abschluß dieser komplizierten Verfahren kommt es zu den eigentlichen Verkaufsverhandlungen seitens der Bundesfinanzverwaltung.

Abbildung 5-2 zeigt eine Übersicht über die einzelnen Verfahrensschritte bei der Freigabe bisher militärisch genutzter Liegenschaften.

Primäre Ansprechpartner bei der Verwertung von Bundesliegenschaften sind die Bundesvermögensämter (BVA). In jüngster Zeit haben sich die Entscheidungskompetenzen der unteren und mittleren Ebenen der Bundesfinanzverwaltung erheblich ausgeweitet. Die BVA können z.Zt., statt wie früher bis 30 000,- DM, eigenverantwortlich bis 3 Mio. DM veräußern. Bei Grundstücksverkäufen bis 10 Mio. DM ist von den BVA die Genehmigung der Oberfinanzdirektionen, darüber die des Bundesminister für Finanzen einzuholen (vgl. U. Bruns 1994):

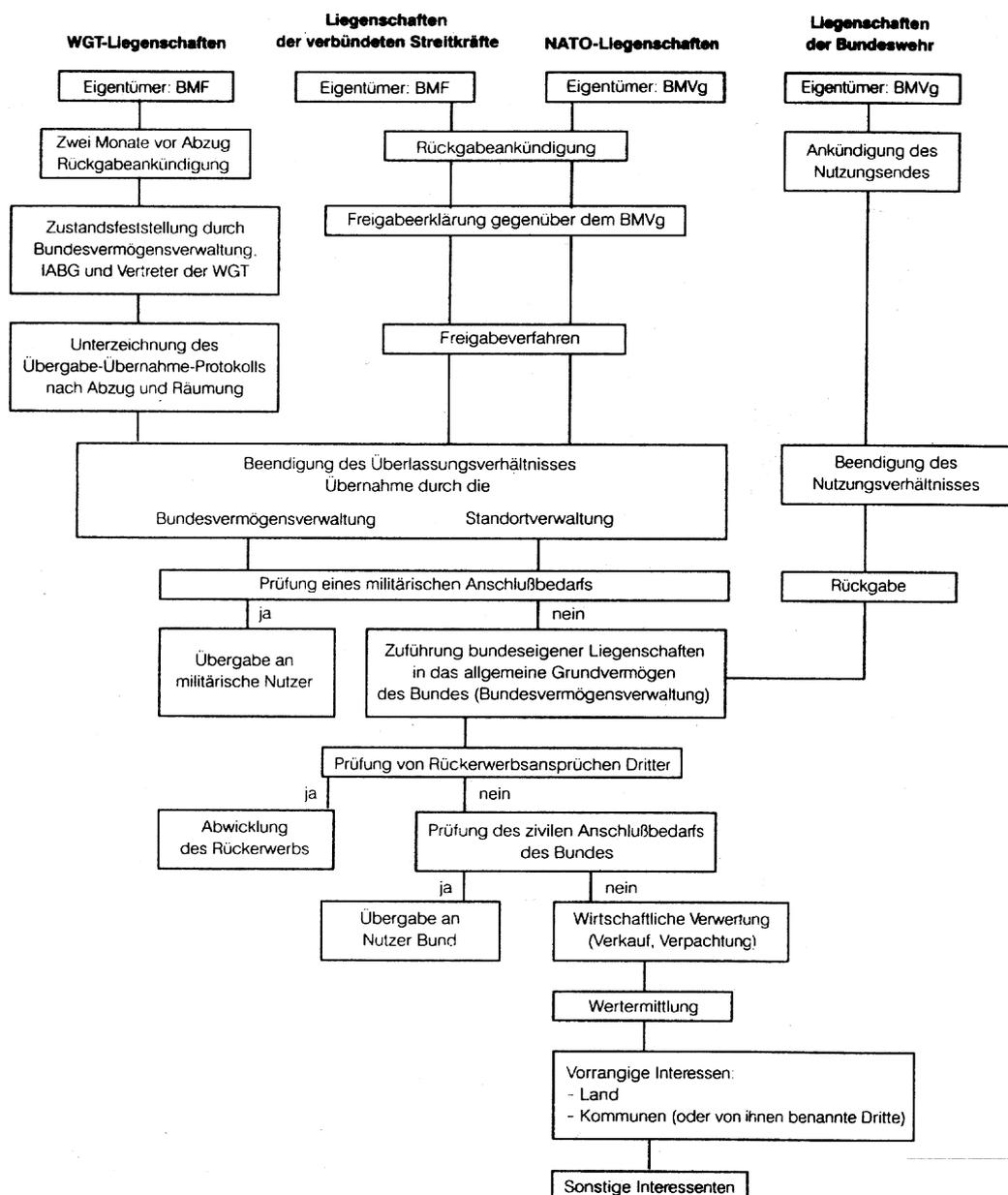
“Die Bundesvermögensverwaltung hat grundsätzlich die Möglichkeit, sich zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Dritter zu bedienen. Einen wesentlichen Bereich nimmt dabei die Wertermittlung ein. Hier wird i.d.R. die staatliche Bauverwaltung (Staatshochbauämter, d.Verf.) auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen” herangezogen (ebd.).

Potentielle weitere Akteure im Rahmen der Kaufverhandlungen sind in den meisten Fällen - bei entsprechendem Interesse - zunächst die betreffenden Kommunen. Immer mehr Städte diskutieren allerdings in jüngster Zeit die Nutzung des Instruments der Entwicklungsgesellschaft oder des Konsortiums, um eine Finanzierung des Erwerbs, der Beplanung und der Entwicklung der Liegenschaften zu ermöglichen. Diese Gesellschaften bestehen aus Planungsfirmen (z. B. NILEG), den Kommunen, Kreditinstituten und variierenden weiteren Akteuren, wie z. B. Wohnungsbaufirmen und anderen potentiellen Investoren.

Die Finanzverwaltung handelt nach der politischen Vorgabe, die ehemals militärischen Anlagen “in kürzester Zeit zum vollen Wert zu veräußern”¹⁰, identisch mit dem Verkehrswert i.S. des Baugesetzbuchs (§ 194; vgl. U. Bruns 1994). Andererseits besagt § 63 aber bezüglich dieses Prinzips auch: “Ausnahmen können im Haushaltsplan zugelassen werden” (ebd.). Grundlegendes Instrumentarium der Wertermittlung sind die Wertermittlungsverordnung vom 06.12.1988 und die Wertermittlungsrichtlinien 1991. Es kann grob nach drei Wertermittlungsverfahren unterschieden werden: dem Vergleichswertverfahren, dem Ertragswertverfahren und dem Sachwertverfahren. Grundsätzlich notwendig für die Ermittlung des Verkehrswertes sind konzeptionelle Planungsvorstellungen für die Liegenschaften seitens der Kommunen bzw. “die künftige planungsrechtlich mögliche Nutzung” (ebd.).

¹⁰ Gem. § 63 Abs. 3 der Vorl. Verwaltungsvorschrift zur Bundeshaushaltsordnung.

Abb. 5-2: Verfahrensschritte bei der Freigabe bisher militärisch genutzter Liegenschaften



Quelle: IzR, H.5, 1992

Im Rahmen der Verwertung von Konversionsliegenschaften wird die Wertermittlung mittlerweile i. d. R. nach dem Ertragswertverfahren vorgenommen, das erwartete Erträge und die Bewirtschaftungskosten als Grundlage der Wertfindung nimmt. Die vorhandenen Spielräume dieses Verfahrens werden dabei in jüngster Zeit - aufgrund der schwierigen Vermarktungssituation - zunehmend ausgenutzt (s. a. Kap. 5.1.3):

“Um auf marktgerechte Werte zu kommen, setzt der Bund hierbei nicht mehr die bauliche Restlebensdauer der Anlagen an, sondern er geht von einer wirtschaftlichen Restnutzungsdauer aus, die i.d.R. kürzer ist und den Ertragswert damit niedriger ausfallen läßt” (ebd.).

Zunehmend an Bedeutung gewinnt die direkte Wertermittlung über den Markt. Wenn der Verhandlungspartner "zwar städtebaulich Wünschenswertes, finanziell aber nicht Durchführbares entwickelt und Kaufinteressenten nicht in Sicht sind" (ebd.), wird der Bund versuchen, die Liegenschaft über Ausschreibungen auf dem freien Markt zu veräußern.¹¹

Für den Erwerb von Liegenschaften mit bestimmten Anschlußnutzungen gewährt der Bund Verbilligungen von bis zu 50 %. Diese vom Bund gewährten Preisabschläge beziehen sich vor allem auf die Nutzung der Liegenschaften für soziale Zwecke, für sozialen Wohnungsbau und Studentenwohnraum sowie auf den Erwerb der Flächen für Hochschul-, Schul- und Sportzwecke. Wasser- und Kläranlagen werden unentgeltlich abgegeben, Grundstücke zur Schaffung von Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen werden bis zu 30 % billiger veräußert (vgl. Abb. 5-3).¹²

5.1.2 Handlungsstrategien¹³

Bund

Die Anfangsphase des Konversionsprozesses ist durch eine bewußte Geheimhaltungsstrategie des Bundes hinsichtlich des Umfangs der Truppenreduzierungen und der Auswahl der zu schließenden Standorte gekennzeichnet: Nachdem bereits im November 1990 und im Mai 1991 erste Informationen vom Bundesverteidigungsministerium an die Presse gegeben und so bekannt geworden waren, erscheint erst im Mai 1991 die offizielle Darstellung der Reduzierungsvorhaben der Bundeswehr für die Länder unter dem Titel "Ressortkonzept für die Stationierung der Streitkräfte". Den Ländern wird somit erst zu diesem Zeitpunkt die Möglichkeit einer offiziellen Stellungnahme eingeräumt. Im August 1991 wird die endgültige Strukturkonzeption der Öffentlichkeit vorgestellt (vgl. a. Achilles 1992, S. 45).

Die Bundesebene entzieht sich von Anfang an weitgehend ihrer politischen Verantwortung für die Umwandlung ehemals militärischer Liegenschaften und die Abfederung wirtschaftlicher Negativfolgen der Abrüstung. Heftige - durch die Proteste der Länder ausgelöste - Diskussionen im Bundesrat und in der Wirtschaftsministerkonferenz zur Einrichtung eines Konversionsfonds durch die Bundesebene bleiben ohne Erfolg (s. a. Kap. 5.1.3). Zugestanden wird lediglich eine Erhöhung der an die Länder

¹¹ Zu diesbezüglichen Auseinandersetzungen s. Kap. 5.1.3.

¹² Vgl. VerbRWo v. 29.03.1993 (BMF 1993b), VerbRStud v. 30.03. 1993 (BMF 1993b), VerbGs v. 31.03.1993 (BMF 1993a).

¹³ Kap. 5.1.2 gliedert sich im Unterschied zu allen anderen Teilkapiteln in 5.1 nicht nach Teilarenen, sondern nach den unterschiedlichen Verwaltungsebenen.

Abb. 5-3: Verbilligungsmöglichkeiten für Konversionsliegenschaften

Verwendungszweck des Grundstücks	Preisabschläge vom vollen Wert (Verkehrswert)
geförderter Wohnungsbau	bis zu 50 v.H.
Studentenwohnraumbau	bis zu 50 v.H.
Soziale Zwecke (wie z.B. Altenheime, Pflegeheime, Behinderteneinrichtungen, Krankenhäuser, Beratungsstellen für Suchtgefährdete, Frauenhäuser, Kinder- und Jugendhilfeobjekte, Umschulungseinrichtungen)	bis zu 50 v.H.
Hochschulen, Schulen	bis zu 50 v.H.
Sportanlagen der Bundeswehr + Streitkräfte (außer Golfplätzen, Flugplätzen, Tennisplätzen, Anlegestellen, zugehörige hotelähnliche Einrichtungen)	bis zu 50 v.H.
Heizwerke, bestehende Abfallbeseitigungs-, Wasser-, Kläranlagen u.ä.	bis zu unentgeltlich (außer Heizwerke/Abfallanlagen)
Grundstücke zur Schaffung von Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen	bis zu 30 v.H.
Sanierungs- und Entwicklungsgebiete ohne förmliche Ausweisung	planungsunbeeinflusster Wert

Quelle: OFD, U. Bruns 1994

abzuführenden Mehrwertsteueranteile um zwei Prozentpunkte. Damit sieht sich der Bund seiner Pflicht entledigt: "Es bleibt nun den Ländern überlassen, ob und in welcher Form sie diese Mittel für flankierende Maßnahmen einsetzen."¹⁴

Der Bund verabschiedet sich damit als politisch aktiv handelnder, gemeinwohlorientierter Akteur aus dem Konversionsgeschehen. Hiervon ausgenommen ist das Bundesverteidigungsministerium, das mit neuen Entscheidungen zu Standortschließungen und Personalstärken-Sollzahlen - teilweise auch Revidierungen alter Entscheidungen - weiterhin sehr wohl in den Konversionsprozeß eingreift. Im übrigen agiert die Bundesebene - im Rahmen der Wertermittlung als Bundesfinanzverwaltung - nur noch als privater Unternehmer und Verwerter bundeseigener Liegenschaften unter offensiver Vertretung marktwirtschaftlicher Gesichtspunkte. Die vorhandenen Richtlinien lassen hier wenig Spielraum für gemeinwohlorientierte Finanzierungen; dieser wird in jüngster Zeit jedoch zunehmend genutzt (vgl. a. Kap. 5.1.3).

¹⁴ Schreiben des BMVg an das Nds. MI v. 02.10.1992.

Land

Die Handlungsstrategie des Landes Niedersachsen orientiert sich, nahezu zwei Jahre lang, defensiv auf einen möglichst umfangreichen Standorterhalt hin.¹⁵ Die Verantwortung für flankierende Maßnahmen zur Abfederung wirtschaftlicher und sonstiger Negativfolgen wird explizit dem Bund zugeordnet. Diese Haltung bedingt unmittelbar die bis Mitte 1993 andauernde abwartende Position des Landes. Erst 1993 - im Zuge der innerinstitutionellen Umorganisation - entwickelt sich eine etwas aktivere Haltung des Landes. Entscheidender Ansatz zukünftiger Maßnahmen des Innenministeriums im Aufgabenfeld Konversion ist nun die Verbindung von Konversionspolitik und regionalisierter Strukturpolitik (vgl. Kap. 5.1.1.2).

Die Handlungsstrategie des Innenministeriums ist konzeptionell querschnittsorientiert. Das Problemfeld Konversion soll durch die Ressorts "gemeinsam wahrgenommen" (AK 21, S.14, Landesverwaltung) werden; ein wichtiges Instrument ist hier die Einrichtung interministerieller Arbeitsgruppen (vgl. Kap. 5.1.4). Gleichzeitig sollen "die hauptbetroffenen Standorte und Standortregionen (in den betreffenden Arbeitskreis, d. V.) geladen werden" (AK 21, S. 14, Landesverwaltung) - und somit zumindest partiell integriert werden -, "sobald dort die Probleme besser artikulierbar sind und erste Konzeptvorstellungen bestehen" (AK 21, S. 14, Landesverwaltung). Deutlich wird hier der geringe Stellenwert der Beratungsfunktion im Selbstverständnis der Landesverwaltung - zumindest was die grundlegende konzeptionierende Planung in den Standorten betrifft. Die Entwicklung von Konzepten und Umwandlungsideen soll in den Gemeinden und Städten geleistet werden.

Im eigentlichen (Fach-)Verwaltungshandeln wird Konversion bis heute selten als eigenständiger Problemkomplex betrachtet. Ein Akteur der Landesverwaltung kommt so zu der Feststellung, daß alle in der Anfangsphase diskutierten Umorganisationen der planerischen Verfahren oder die Einrichtung konversionsspezifischer Regelwerke überflüssig seien, "weil sich hinterher herausgestellt hat, daß die Grundstücke wie ganz normale Grundstücke behandelt werden müssen", wobei allerdings auch dieser Akteur "in der ersten Phase von der Annahme ausgegangen [ist], da täten sich ganz besondere Dinge" (AK 22, S. 7, Landesverwaltung).

Auch das MW integriert die Konversionsproblematik in bestehende Verwaltungsabläufe: "Im Rahmen der laufenden Regionalprogramme" soll zukünftig berücksichtigt werden, "wie stark ein Standort oder eine Kommune konversionsbetroffen ist" (AK 12, S. 11, Landesverwaltung).

So erscheint der Prozeß vielen Beteiligten in den Fachministerien als eine Vielzahl von isoliert zu lösenden Einzelproblemen, die getrennt voneinander als Alltagsgeschäfte behandelt werden müssen. Ein konzeptioneller Umgang wird dadurch unmöglich.

¹⁵ Zur Ermittlung der potentiell besonders betroffenen Standorte und Regionen werden dabei externe Gutachter wie z. B. das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) herangezogen.

Bezirksregierungen

Den Bezirksregierungen wird im Konversionsgeschehen - entsprechend der Regionalisierungsstrategie des Landes Niedersachsen - erst seit 1994 eine wesentliche Rolle zugeordnet, insbesondere

- als Anlaufstelle der Landesverwaltung für die Kommunen,
- als zentraler Ansprechpartner des interministeriellen Arbeitskreises und der Ressorts,
- in der Initiierung und Umsetzung von Drittmittelprojekten zu Fragen der Konversion und
- in der Koordinierung der strukturwirksamen Maßnahmen und Förderprogramme auf konversionsbezogene Ziele (MI 1993b, vgl. Kap. 5.1.1.2).

Handlungsformen auf der Ebene der Bezirksregierungen, die über erste Überlegungen zur sachlichen und personellen Organisation der so gestellten Aufgaben hinausgehen, sind im Untersuchungszeitraum nicht festzustellen.

Regionen

Die regionale Ebene - beispielsweise als Forum zur Erarbeitung und Diskussion gemeinsamer Problemlösungsstrategien - ist im Rahmen der Konversionsprozesse für die Kommunen und Landkreise weitgehend unbedeutend. Sie betrachten die Umwandlung der Liegenschaften und die Bewältigung der Konversionsfolgen i.d.R. als rein lokal wirksame und zu behandelnde Aufgabenbereiche und begründen dies mit den unterschiedlichen örtlichen Problemlagen und bestehenden interkommunalen Konkurrenzen. Auch die regionalen Planungsbehörden der Kreisverwaltungen sehen dieses Thema nicht in ihrem Aufgabenbereich. Der Regionalverband Südniedersachsen, der mit Hannoversch Münden, Göttingen und Northeim immerhin drei vollständig geschlossene Standorte erfaßt, hat sich beispielsweise in seinen Sitzungen nicht einmal - sei es auch nur am Rande - mit dem Thema Konversion befaßt. Hier zeigt sich eine auffällige Diskrepanz zur regional orientierten Sichtweise des Landes.

Eine Ausnahme bildet die "Regionale Strukturkonferenz Ost-Friesland" mit ihrer Arbeitsgruppe 6 "Auswirkungen des Abbaus militärischer Einrichtungen". Die Arbeitsgruppe hatte am 16.12.1991 ihre konstituierende Sitzung und erhielt den Arbeitsauftrag, "neben einer Bestandsaufnahme der Auswirkungen des Truppenabbaus konkrete Vorschläge für Ausgleichsmaßnahmen zu erarbeiten" (vgl. Kap. 5.2.3).

Abschließend ist hier noch die für verschiedene Standorte bzw. Standortregionen besondere Rolle der Bundestagsabgeordneten zu erwähnen: Häufig versuchen die Akteure der betroffenen Standorte, über "ihre" MdBs - ergänzend zu den üblichen Verfahrensabläufen - Einfluß auf Bundesentscheidungen zu nehmen. Die direkten Effekte dieser auch tatsächlich erfolgenden, meist informellen Interven-

tionen lassen sich allerdings empirisch nur schwer feststellen und können daher hier nicht eingehender dargestellt werden.

5.1.3 Konflikt- und Innovationspotentiale

In den weiteren Ausführungen soll ein Eindruck der im bisherigen Konversionsgeschehen zwischen und auf den staatlichen Ebenen vorherrschenden Beziehungsmuster vermittelt werden. Dies geschieht mit der Intention, Intensität und Art möglicherweise erfolgter Lernprozesse aufzuzeigen bzw. Defizite und ihre Ursachen zu ermitteln. Von besonderem Interesse sind hier die Akteursstrukturen in den einzelnen Teilarenen - entsprechend der in Kapitel 5.1.1.1 entwickelten Matrix -, die vorfindbaren Kooperationsformen und die ihnen eigenen Kommunikationsarten. Dabei sollen im Ergebnis die dominanten Konfliktlinien herausgearbeitet und gefragt werden, welche Lösungswege im bisherigen Prozeß gefunden werden oder welche Faktoren blockierend wirken.

Standortauswahl und Konversionsfolgenabfederung

Die wesentlichen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen des Konversionsgeschehens finden über den von der Wirtschaftsministerkonferenz am 03./04.04.1990 eingesetzten Länderarbeitskreis "Wirtschaftliche Auswirkungen der Rüstungseinschränkungen einschließlich des Truppenabbaus" - ab Januar 1991¹⁶ "Überwindung der wirtschaftlichen Nachteile der Abrüstung" - statt. Die hier bisher erarbeiteten vier Berichte zum Thema Konversion weisen auf die im bisherigen Prozeß bestimmenden Konfliktlinien in der Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern hin.

- Der erste Bericht beinhaltet eine umfangreiche Bestandsanalyse und daraus abgeleitet erste Forderungen und Schlußfolgerungen zu Rüstungskonversion und Truppenabbau. Er dient als Grundlage der Entschließung des Bundesrats "zum Ausgleich der mit einem Truppenabbau und verringerten Rüstungsaufträgen verbundenen wirtschaftlichen Nachteile in den Ländern".¹⁷ Wesentliche Forderungen an die Bundesregierung sind:
 - die Länder und Kommunen frühzeitig an den Planungen über Truppenreduzierungen zu beteiligen,
 - gemeinsam mit den Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" die Voraussetzungen für ein Militärstandorte-Programm zu schaffen und

¹⁶ Nach vorübergehender Auflösung.

¹⁷ Br-Drs. 462/90.

-
- parallel hierzu bei der Europäischen Union ein regionalpolitisches Programm zur Förderung der wirtschaftlichen Umstrukturierungen in den Regionen zu beantragen.¹⁸
 - Der zweite Bericht vom 20./21.03.1991 stellt eine Aktualisierung des ersten mit Schwerpunkt auf den speziellen Problemstellungen in den neuen Bundesländern dar. Der entsprechende Beschluß des Bundesrates bekräftigt dabei noch einmal die Forderungen vom November 1990. Erst in den folgenden Phasen bessert sich aus Sicht des Landeswirtschaftsministers die Situation. Die zwischenzeitlich erfolgte Erklärung des BMVg, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen schon in der Planungsphase mit den Ländern abzustimmen, ist bis Januar 1994 - nach Darstellung des MW - "weitgehend erfolgt".¹⁹
 - Der dritte Bericht konzipiert einen Entwurf für ein "Konversionsprogramm" und entsteht vor dem Hintergrund des Grundsatzbeschlusses des Planungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", ein Sonderprogramm Konversion auflegen zu wollen. Ein entsprechendes Sonderprogramm wird jedoch im Zuge der Entscheidungen zum Steueränderungsgesetz vom 14.02.1992 abgelehnt. Offensichtlich wird hier der Konflikt um die finanzielle und regionalpolitische Verantwortung des Bundes im Rahmen des Konversionsprozesses.
 - Erst der vierte Bericht, dem die Wirtschaftministerkonferenz am 03./04.03.1993 einstimmig zustimmt, beschäftigt sich mit Gestaltungs- und Umnutzungsfragen auf bisher militärisch genutzten Flächen.

Deutlich wird aus den ausgeführten Aktivitäten die doch recht bedeutende Stellung des Themas Konversion in den Bund-Länder-Kontakten. Das durchaus gespannte Verhältnis wird dabei durch Aktivitäten der Länder und Kommunen dominiert, die darauf zielen, "Bundesmittel für die Truppenreduzierungen loszueisen".²⁰

Erhebliche Dissonanzen gibt es aber zunächst über die sehr zurückhaltende Informationspolitik des Bundes betreffs der Auswahl der zu schließenden Standorte, des Zeitpunkts der Standortaufgaben und des Umfangs der Abrüstung. Schon das erste Stationierungskonzept ist in keinster Weise mit untergeordneten Ebenen abgestimmt. Auch noch Ende 1992 lösen die Entscheidungen des BMVg zu neuerlichen Standortschließungen im Niedersächsischen Innenministerium "nachhaltige Verwundung" aus.²¹ Bis zu diesem Zeitpunkt ging man in Niedersachsen wie auch in anderen Bundesländern davon aus, es werde sich bei weiteren Planungen des BMVg um "geringfügige 'Nachsteuerungen'" handeln. Der Innenminister formuliert so in seiner Stellungnahme deutlichen Unmut:

¹⁸ Vgl. MW 1994, Vermerk zur Wirtschaftsministerkonferenz v. 24.01.1994.

¹⁹ Ebd.

²⁰ S. Vermerk d. NStGB o. Datum.

²¹ Stellungnahme des MI zur Stationierungsplanung der Bundeswehr in Niedersachsen - Nachsteuerung - vom 15.12.1992, Februar 1993.

"Diesen Eindruck haben niedersächsische Vertreter sowohl aus den einschlägigen Aussagen im Verteidigungsausschuß des Bundesrats als auch in der Föderalismuskommission der Länder gewonnen. Deshalb ist in Niedersachsen mit Betroffenheit aufgenommen worden, daß es sich in Wahrheit um eine zweite Welle der Konversion handelt. (...) Ich stelle fest, daß erneut von dem Prinzip abgewichen worden ist, dünn besiedelte und schon von daher besonders strukturschwache Regionen von der Auflösung ganzer Standorte auszunehmen."²²

Auch der Briefwechsel zwischen dem niedersächsischen Innenminister bzw. dem Ministerpräsidenten und dem Bundesverteidigungsminister seit 1990 findet hier noch Anfang 1993 deutliche Worte:

"Die Niedersächsische Landesregierung ist erneut zunächst über die Presse unterrichtet worden. Dies entspricht nicht den hiesigen Vorstellungen von einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Bund und Land."²³

Insgesamt vermitteln die Aussagen der beteiligten Akteure das Bild eines völlig unzureichenden Informationsflusses zwischen BMVg und den unteren Ebenen. Es ist anzunehmen, daß der Bund in der Anfangsphase des Konversionsprozesses bewußt auf Geheimhaltung setzte (Achilles 1992, S. 46; s. a. Kap. 5.1.2).

Die Folge ist eine erhebliche Konfusion im Zusammenspiel der Akteure. Entsprechend kommentiert ein Vertreter des Niedersächsischen Landtags diese Situation, die zu unterschiedlichen Informationsständen auch innerhalb der Bundeswehr führt. Während der Dienstweg im Wehrbereichskommando und in der Verwaltung "mit entsprechendem Zeitverzug letztlich das (ausführt, d. V.), was von der Bundesebene offiziell vorgegeben" ist, besitzen Akteure mit guten informellen Kontakten wesentlich mehr Informationen über den Stand der Dinge:

"Das hat dann dazu geführt, daß wir häufig da Sachen verbreitet haben, zu denen sie noch gar keine Stellungnahme hatten, weil sie noch keine Sprachregelungen gefunden hatten" (AK 29, S. 17, Landespolitik).

Trotz oder gerade wegen dieser Informationsunsicherheiten versuchen die Länder Einfluß auf die Standortentscheidungen des BMVg - vor allem nach strukturpolitischen Gesichtspunkten - zu nehmen, jedoch mit wenig Erfolg. Die Wünsche Niedersachsens sind beispielsweise in dem am 05.08.1991 im Verteidigungsausschuß des Bundestages vorgestellten Konzept des BMVg "im wesentlichen nicht berücksichtigt".²⁴

²² Ebd.

²³ Schreiben MI an BMVg, Februar 1993 (MI 1993c).

²⁴ Protokoll der Kabinettsitzung v. 06.08.1991.

Zudem erscheinen vielen beteiligten Akteuren die Abrüstungsplanungen des BMVg als kurzfristig und wenig konzeptionell. So zeigt sich, daß die Entscheidung darüber, welche Standorte geschlossen werden, unabhängig von vorherigen Modernisierungsinvestitionen getroffen wird. Dies führt in den betroffenen Kommunen häufig zu dem Trugschluß, der eigene Standort bliebe langfristig erhalten.

Weiteres Anliegen der Länder ist, daß der Bund seiner Verantwortung für den Abrüstungsprozeß durch geeignete finanzielle und organisatorische Hilfen zur Abfederung der Konversionsfolgen nachkommen möge. Das von den Ländern geforderte Sonderprogramm wird dabei zunächst auf der fachlichen Ebene vom BMWi unterstützt, befürwortet und zugesagt. Das Land Niedersachsen rechnet so noch im August 1991 fest mit finanziellen Hilfen²⁵ und orientiert sich in seinen Aktivitäten folglich an diesen Vorgaben. Erste Vorüberlegungen zur Mittelverteilung auf Landesebene werden angestellt.

Überraschend für die meisten Beteiligten kommt es dann aber letztendlich nicht zu einer Umsetzung dieser Maßnahme. Auch in "den Vorgesprächen zum Steueränderungsgesetz ist von keiner Seite auf diese beabsichtigte Streichung des Konversionsfonds aufmerksam gemacht worden".²⁶

Stattdessen einigen sich Bund und Länder auf eine Kompromißlösung im Rahmen der Regelung zum Steueränderungsgesetz 1992. Die erneute, von den Beteiligten als wenig vorbereitet und abgestimmt beschriebene Vorgehensweise des Bundes führt so zu erheblichen Irritationen im Verhältnis zwischen Bund und unteren Ebenen. Unklar bleibt in diesem Zusammenhang auch, warum sich die Länder - ohne oder mit nur geringem Widerstand - auf die Mehrwertsteuerregelung eingelassen haben.

Nach diesem Scheitern des Sonderprogramms unternimmt das Niedersächsische MI mit einem Schreiben vom 01.09.1991 an den BMVg einen weiteren Vorstoß in Richtung des Bundes mit der Forderung, freiwerdende Mittel aus dem NATO-Infrastrukturprogramm im Konversionsprozeß zur Verfügung zu stellen. Auch hier reagiert der Bund ablehnend mit der lapidaren Feststellung, "die freiwerdenden Mittel aus dem NATO-Infrastrukturprogramm [würden] für andere Zwecke benötigt".²⁷

Die Auseinandersetzungen hinsichtlich der Auflage eines Bundeskonversionsprogrammes sind damit aus der Sicht des Bundes beendet.

Das Land Niedersachsen - wie auch die anderen Länder - ist jedoch anderer Auffassung. Im Gesamtergebnis zöge der Steueränderungskompromiß in den Jahren 1993 und 1994 "Einbußen in Höhe von mehr als 1 Mrd. DM"²⁸ nach sich. Der Argumentation des Bundes sei so der Boden entzogen und Niedersachsen fordere weitere Ausgleichsmaßnahmen.

²⁵ Kabinetttvorlage des MF "Folgen der Konversion und Reduzierung von Truppenstandorten" v. 07.08.1991 (MF 1991).

²⁶ Vermerk des NStGB, o. Datum.

²⁷ Schreiben BMVg an MI, 02.10.1992.

²⁸ Schreiben MI an BMVg, Februar 1993.

Insgesamt wirkt das dargestellte - ca. drei Jahre andauernde - Wechselspiel zwischen Bund und Land ausgesprochen blockierend auf den Gesamtprozeß, da durch diese Auseinandersetzung die Durchführung notwendiger flankierender Maßnahmen auch auf Landesebene völlig aus dem Blickwinkel gerät. Daß dieser Effekt möglicherweise im Sinne der Landesregierung ist, sei an dieser Stelle dahingestellt. Die Aktivitäten des Landes selbst beschränken sich jedenfalls zunächst auf geringfügige organisatorische Umstrukturierungen. Im Verlauf des bisherigen Konversionsprozesses konstituieren sich dabei in den letzten Jahren auf Landesebene zwei zeitlich aufeinanderfolgende interministerielle Arbeitsgruppen.

Beteiligte Akteure der ersten Arbeitsgruppe "Auswirkungen von Strukturveränderungen in den Streitkräften" sind alle Ressorts, die Staatskanzlei sowie die Wehrbereichsverwaltung. Der Städte- und Gemeindebund nimmt erst in den letzten Sitzungen teil. Die Bezirksregierungen sind nicht beteiligt, werden aber in Teilen informiert. Von Anfang 1990 bis Ende 1992 finden insgesamt neun Zusammenkünfte statt.

Im Zentrum der Kommunikation stehen Vorbereitungen zur Verteilung der unmittelbar erwarteten Mittel aus einem Bundeskonversionsprogramm. Diese Aufgabenstellung trägt wesentlich zur Legitimierung des Arbeitskreises für die beteiligten Akteure aus den verschiedenen Fachministerien bei. Nach Wegfall dieser Verteilungsfunktion nach dem Scheitern der angedachten Programme bleibt als wesentliche Aufgabe der Informationsaustausch.

Weitere Aussagen belegen das - zu diesem Zeitpunkt noch (?) - geringe inhaltliche Konfliktpotential des Themas unter den beteiligten Landesakteuren, die im Bund lange Zeit den entscheidenden Kontrahenten sehen. Diese Konfliktfixierung auf die übergeordnete Ebene schwächt die inhaltliche Auseinandersetzung und die konzeptionelle Kreativität innerhalb des Landes sowohl im Arbeitskreis als auch während des gesamten Gestaltungsprozesses.

Von fast allen befragten Akteuren aus den Landesministerien wird ein grundlegender blockierender Faktor in der interministeriellen Zusammenarbeit angesprochen: Die traditionell bestehende - auch in anderen Zusammenhängen wirkende - Konkurrenz zwischen einzelnen Fachressorts.

Die Befürchtungen zum Beispiel des MW werden im folgenden deutlich:

"Es gibt sicherlich in der unterschiedlichen Behandlung des Themas Konflikte zwischen Ressorts. Das Innenministerium sah sicherlich einiges anders als unser Ministerium (MW, d. V.), auch in bezug auf Mittelverteilung. Wer soll das verteilen? Und wo? Insbesondere wenn es traditionelle Töpfe unseres Hauses sind. Deshalb haben wir dann gesagt: 'Fonds-Sachen macht also unser Fonds-Referat', um auch deutlich zu machen, daß das eine Aufgabe des Wirtschaftsministeriums ist" (AK 13, S. 7, Landesverwaltung).

Die Angst vor Kompetenzeinbußen bzw. Machtverschiebungen einzelner Fachressorts (vor allem MW und MF) durch die notwendige Neuorganisation von Verwaltungsabläufen führt dabei zu großen zeitlichen Reibungsverlusten und gestalterischen Blockaden im Gesamtprozeß.

Die Einrichtung eines zweiten interministeriellen Arbeitskreises ("Konversionsfolgen") im März 1994 - nach zwischenzeitlicher Selbstauflösung des ersten im Jahr 1992 - beendet eine Etappe im Konversionsprozeß: Ging es im ersten Gremium vornehmlich um Fragen der Standortauswahl und -auflösung, rücken nun Fragen der zivilen Folgenutzung in den Vordergrund. Die beteiligten Akteure interpretieren diesen Aufgabenwandel in erster Linie als logische Folge eines Phasenwechsels:

"Die alte Arbeitsgruppe, die ist in einer Phase tätig gewesen, als es wirklich um militärische Umstrukturierungen ging und weniger um zivile Folgenutzung. Das ist also ein richtiger Schnitt, wir sind in einer vollkommen neuen Phase, und die alte Arbeitsgruppe existiert auch nicht mehr, die ist von selbst eingeschlafen" (AK 21, 17f., Landesverwaltung).

Dem Arbeitskreis "Konversionsfolgen" gehören die Staatskanzlei, die Ressorts MW, MS, MF, MU, ML und MI sowie die Bezirksregierungen und der Städte- und Gemeindebund an. Die vorgesehene bewußte Beteiligung der Bezirksregierungen und der kommunalen Spitzenverbände stellt ein Novum dar.²⁹ Sie läuft parallel zu den konzeptionellen Aussagen der Kabinettsvorlage hinsichtlich der den Bezirksregierungen zugedachten Moderatorenrolle im regionalisiert gestalteten Konversionsprozeß. Bis Januar 1995 finden zwei Zusammenkünfte statt.

Die wesentliche Aufgabe des Arbeitskreises ist es, "unter Beteiligung der übrigen Ressorts und der kommunalen Spitzenverbände die landespolitischen Aktivitäten unter Beachtung der kommunalen Interessen auf einen möglichst wirksamen Konversionsfolgenausgleich abzustimmen" (MI 1993b). Hinsichtlich der Entscheidungsbefugnisse heißt es:

"Die koordinierende Tätigkeit des Arbeitskreises ist auf die Erarbeitung von Empfehlungen ausgerichtet; die Entscheidungsbefugnisse der Ressorts - insbesondere die Zuständigkeit des Ministeriums für Finanzen für die Erfassung und Koordinierung des Landesbedarfs an ehemals militärisch genutzten Liegenschaften - bleiben unberührt" (ebd.).

Obwohl der interministerielle Arbeitskreis als wesentliches Organisationselement im Konversionsprozeß gelten kann, obliegen ihm somit keinerlei Entscheidungskompetenzen. Auf Landesebene bildet der Arbeitskreis "das zentrale Gremium" (AK 21, Landesverwaltung). Daneben gibt es "keine anderen institutionellen Einrichtungen, die Einfluß nehmen" (ebd.).

Der Arbeitskreis bereitet die Auswahl der förderungswürdigen Standorte im Rahmen des 1994 vom Land Niedersachsen aufgelegten Konversionsbegleitfonds in Höhe von ca. 1 Mio. DM vor (vgl. Kap.

²⁹ Dieser Regelung entspricht die Beteiligung der Bezirksregierungen in den interministeriellen Arbeitskreisen zur Regionalisierung.

5.1.1.2). Ebenso wie im ersten Arbeitskreis spielt der Informationsaustausch eine wesentliche Rolle. Allerdings erhält dieser zweite Zusammenschluß mit der Einbindung von Mittelinstanzen ein neues konzeptionelles Moment. Zielsetzung ist zum einen die Entwicklung und Abstimmung von Interessenpositionen, zum anderen die Schaffung gemeinsamer Informationsstände, wobei insbesondere auch unabhängig von der Landesverwaltung existierende Interaktionslinien genutzt werden sollen:

„Was hier zu organisieren war, war ja insbesondere die zu koordinierende Gemeinschaftsaktion zwischen den Ressorts mit den Bezirksregierungen und jetzt auch noch die Nutzung der kommunalen Spitzenverbände, daß sie auf ihren Wegen, die sie ja ohne Zweifel haben, daß wir da an einem Strang ziehen und sich insbesondere dieses Informationsproblem besser lösen läßt“ (AK 21, S. 24, Landesverwaltung).

Das MI setzt konzeptionell explizit auf querschnitts- und abstimmungsorientierte Verfahren, die sich innovativ von den traditionellen ressortzentrierten Verwaltungsabläufen unterscheiden. Die geäußerte Hoffnung auf interministerielle Abstimmung jenseits traditioneller Rivalitäten und Konkurrenzen ist jedoch, wenn man den Aussagen einiger Akteure folgt, bisher - wenn überhaupt - nur in Ansätzen erfüllt. In der interministeriellen Abstimmung

„hat sich gezeigt, daß sich natürlich die Fachdezernate nicht so gerne in ihre Karten gucken lassen wollen, in ihre Fördermentalität und in ihre Vergabepaxis. In einzelnen Ressorts ist das weniger problematisch, es gibt ein Ressort, was natürlich sehr stark ist in der Mittelvergabe, das natürlich seine Pfründe dahin gehen sieht“ (AK 26, S. 12, Landesverwaltung).

Besonders hervorgehoben wird hier die hemmende Wirkung des MW.

Auch andere Ministerien wehren sich vehement gegen Kompetenzverluste:

„Da kein Geld zu vergeben ist, ist natürlich gar nicht ganz zu erkennen, was denn da gebündelt werden soll unter strukturpolitischen Gesichtspunkten. Sollte der Arbeitskreis daran denken, aus strukturpolitischen Gründen seine Meinung zur Abwägung bei den Grundstücken einzubringen, da muß ich natürlich sagen, ist das von vornherein zum Scheitern verurteilt, weil ein so abgehobenes Gremium kann in gar keinem Falle Empfehlungen für grundstücksmäßige Koordinierungen geben“ (AK 22, S. 4, Landesverwaltung).

Sinn und Zweck des Gremiums bleiben scheinbar vielen Teilnehmern unklar. Sachorientierte Kooperationen unter Hinnahme von Machteinbußen werden von vornherein abgewehrt.

Auch in den Beziehungsmustern zwischen Landesverwaltung und Bezirksregierungen (und Kommunen) wirken alte Strukturen. Die Kommunikation wird in der Regel nicht durch querschnittsori-

enterte, sondern durch vertikale, fachressortbezogene Verbindungen bestimmt, welche zunächst aufgebrochen werden müssen, um innovative Impulse - im obigen Sinne - zuzulassen:

"Wobei es auf der Ressortebene natürlich viel schwieriger ist, weil da jedes Haus für sich agiert, während hier (Bezirksregierung, d. V.) ja immerhin noch eine gemeinsame Spitze ist, wo also das letztendlich dann wieder geregelt werden kann, was auf der unteren Ebene, sprich Dezernatsebene, in dem Sinne vielleicht nicht mehr läuft" (AK 26, S. 19, Landesverwaltung).

Für die Umsetzung der angestrebten ressortübergreifenden Arbeitsweise wird eine komplette Neustrukturierung der Verfahrensabläufe, aber auch ein Bewußtseinswandel aller Beteiligten als notwendig angesehen. Die Probleme sollen nicht mehr "bilateral (fachbezogen, d. V.) mit den Kommunen geregelt" werden, sondern die Bezirksregierung soll "als Querschnittsbehörde den Standort" sehen und "mit ihrem gebündelten, koordinierten Sachverstand kompetenter Gesprächspartner" werden. Dieser Prozeß sei allerdings bisher "aus verschiedenen Gründen mühselig angelaufen": zum einen aufgrund mangelnder Übung auf Seiten der Bezirksregierung und der Kommunen, zum anderen sei es aber auch wesentlich eine "Frage der vernünftigen Organisation und der Bündelung und dann natürlich auch der direkten Wahrnehmung" (AK 26, S. 9, Landesverwaltung).

Innerhalb der Bezirksregierungen setzt man dabei auf ein Umdenken der beteiligten Akteure bis hin zur Sachbearbeiterebene und begründet damit die Zögerlichkeit des Verfahrens:

"Das ist eigentlich das Wichtigste, wenn ich von einer Sache überzeugt bin, dann mache ich sie auch. Dann mache ich sie auch mit Freude, dann sehe ich auch plötzlich die Veränderungen, die sich dadurch ergeben. Deswegen muß man sich einfach auch auf eine bestimmte Zeit einrichten, die das Ganze in Anspruch nehmen wird" (AK 26, S. 12f., Landesverwaltung).

Das MI sieht sich hier als impulsgebende Kraft für die aus seiner Sicht notwendige Veränderung von Wahrnehmungsmustern, gerade auch hinsichtlich der Bedeutung der regionalen Ebene:

"Es bedarf also in der Tat des Anstoßes von oben, von hier aus. Wir müssen die Bezirke drängen und die Gemeinden auf der anderen Seite ermutigen, miteinander ins Gespräch zu kommen und ihnen eben auch deutlich zu machen, daß das eben nicht nur ein standörtliches Problem ist, sondern häufig eben auch ein regionales Problem. Man kann die Arbeitsplatzdefizite, wie sie sich an einem Standort ergeben, nicht am gleichen Standort unbedingt lösen. Dieses ist also auch so ein neuer Lernprozeß, die Sachen in einen regionalen Bezug in Teilen zu bringen" (AK 21, S. 6f., Landesverwaltung).

Im Verhältnis der niedersächsischen Landesverwaltung zu den betroffenen Standorten erfolgen lange Zeit kaum erwähnenswerte Interaktionen. Zwar fordern die kommunalen Spitzenverbände

Kompensationsmaßnahmen des Landes für wirtschaftliche und planerische Negativfolgen in den Gemeinden, aber es kommt zu keiner wirksamen Auseinandersetzung.

Eine Ausnahme bildet hier der Streit um die Einrichtung von Zentralen Anlaufstellen für Asylbewerber (ZASTen) auf ehemals militärisch genutzten Liegenschaften. Die Diskussionen zwischen betroffenen Kommunen und vor allem dem Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten³⁰ haben allerdings nur am Rande mit Fragen der Konversion zu tun, vielmehr geht es im Kern um sehr grundsätzliche Auseinandersetzungen zum Thema Asylrecht. Auf eine weitere Darstellung soll daher an dieser Stelle verzichtet werden.

Die niedersächsischen Bezirksregierungen scheinen derzeit - trotz aller Bemühungen - sowohl personell als auch organisatorisch nicht in der Lage, die ihnen vom Land Niedersachsen zugeordnete Moderatorenrolle gegenüber den Kommunen zu übernehmen. Die kommunalen Akteure zumindest nehmen die Bezirksregierungen weiterhin entweder in ihrer traditionellen Position als Aufsichtsbehörden bzw. - entlang eingespielter Fachverwaltungskontakte/-zusammenhänge eher informell orientiert - als einzelproblembezogene Informationshilfe wahr. Institutionalisierte kooperative Ansätze in den Beziehungen zwischen Bezirksregierungen und Kommunen oder Regionen werden zum Zeitpunkt der Untersuchung, wenn überhaupt, nur fragmentarisch wahrgenommen.³¹

Im Sommer 1994 unternimmt das Innenministerium einen ersten Schritt, sich dem in vielen Gemeinden bereits laufenden Konversionsgeschehen durch die Bereisung ausgewählter Standorte anzunähern und einen Einblick in die Situation zu bekommen. Dieser an sich als innovativ zu bewertende Versuch einer direkten Kontaktaufnahme zwischen Land und Standortgemeinden wird allerdings von einem Großteil der Kommunen als eine völlig verspätete Reaktion betrachtet. "Um tatsächliche Hilfestellungen zu geben" hätten entsprechende Kontaktaufnahmen "mindestens zwei Jahre früher einsetzen" müssen (AK 1, S. 4, Kommunalverwaltung).

Personalabbau

Eine der zentralen Fragen im Rahmen der Reduzierung der Zivilbeschäftigten liegt in der Umsetzung und Organisation der im "Tarifvertrag über einen sozialverträglichen Personalabbau im Bereich des Bundesministers für Verteidigung" festgesetzten Lohnkostenzuschuß-Regelung. Wesentliche gestaltende Akteure in Niedersachsen sind hier das Sozialministerium, die Wehrbereichsverwaltung und das Landesarbeitsamt. Bereits frühzeitig wirkt das Niedersächsische MS darauf hin, den Zivilpersonalabbau im Rahmen von Standortauflösungen bei der Aufstellung eventueller Konversionsprogramme zu berücksichtigen, die ursprünglich vornehmlich für Folgewirkungen der Rüstungskonversion ange-

³⁰ Dieses Ministerium existierte in den Jahren 1990 bis 1994 und war für die Asylbewerber zuständig.

³¹ Dieser aufgrund der Interviewauswertungen gewonnene Eindruck der Verfasser erfährt auf den im Herbst 1994 vom Niedersächsischen Innenministerium durchgeführten Workshops zu Konversionsfragen auf Bezirksebene - eigentlich konzipiert als Veranstaltungen der einzelnen niedersächsischen Bezirksregierungen - eine vehemente Bestätigung: Die beteiligten Akteure der Bezirksregierungen verhalten sich - zumindest bei den von den Verfassern besuchten Veranstaltungen - weitgehend passiv.

dacht wurden. Die im Rahmen der Programme aus dem EU-Sozialfonds erforderlichen Komplementärmittel setzen sich aus Einarbeitungszuschüssen der Arbeitsverwaltung und Mitteln des MS zusammen. Die Umsetzungsrichtlinie wurde vom MS in enger Abstimmung mit der Wehrbereichsverwaltung und dem Landesarbeitsamt erarbeitet und von weiteren Ministerien unterzeichnet (AK 31, S. 28, Landesverwaltung).

Von allen befragten beteiligten Akteuren wird die gemeinsame Erarbeitung und der Koordinationsprozeß hinsichtlich der Lohnkostenzuschußregelung als funktionierende und positiv zu bewertende Abstimmung bezeichnet.

Der Prozeß des Personalabbaus vollzieht sich bisher nahezu lautlos. Wirksam sind hier nach Meinung der befragten Akteure zum einen die zeitliche Streckung der Personalfreisetzung und dadurch noch mögliche Versetzungen. Zum anderen gilt der - unter den Rahmenbedingungen zum Untersuchungszeitpunkt - gut funktionierende Tarifvertrag (vgl. a. Kap. 5.1.1.2) als ein wirksamer Mechanismus. Der zukünftige Verlauf wird dagegen von zahlreichen Befragten mit Skepsis erwartet. Es wird angenommen,

"daß der Hauptschub der Freisetzung erst jetzt noch kommt und daß dann eigentlich erst im Grunde die Probleme beginnen" (AK 31, S. 15, Landesverwaltung).

Umnutzung und städtebauliche Folgen

Im Rahmen der Umnutzung und Gestaltung der freiwerdenden Liegenschaften standen bisher vor allem Fragen nach Notwendigkeit und optimalem Einsatz des vorhandenen städtebaulichen Instrumentariums im Mittelpunkt der vertikalen Kommunikation. Wesentlich Beteiligte sind hier in Niedersachsen das Referat für Städtebau im MS bzw. die entsprechenden Abteilungen der Bezirksregierungen und die betroffenen Kommunen. Ihren Höhepunkt finden die Diskussionen in der Erörterung der Sinnhaftigkeit des Einsatzes der im Baugesetzbuch neu eingeführten "städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme", die - unter gewissen Bedingungen - eine Abschöpfung evtl. Planungsgewinne durch die Kommunen ermöglicht. Die offensichtlichen Planungsunsicherheiten sind jedoch eher durch die Neuartigkeit dieses Instruments als durch die konversionspezifische Problematik bedingt. Auf eine eingehende Darstellung soll hier daher verzichtet werden.³²

Insgesamt verlaufen die diesbezüglichen Kontakte ohne wesentliche Konflikte und können als richtlinienorientierte und beratende Beziehung charakterisiert werden. Inhaltliche konzeptionelle Fragen der Gestaltung von Konversionsliegenschaften spielen auf den überkommunalen Ebenen eine völlig untergeordnete Rolle. Wenn überhaupt werden sie einzelfallorientiert und reaktiv verhandelt.

³² Mittlerweile rät das Sozialministerium im allgemeinen vom Einsatz der "Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme" im Rahmen der Überplanung von Konversionsliegenschaften ab.

Ein größeres Konfliktpotential zeigt sich dagegen in der Anfangsphase der Freigabe der einzelnen Liegenschaften, die i.d.R. erstmalig durch die Kommunen überplant werden können und bis dahin "weiße Flecken"³³ in den kommunalen Planungsunterlagen bilden. Die betroffenen kommunalen Planungsbehörden wähen sich hier während der Freigabephase lange Zeit in "einem Bermudadreieck der Zuständigkeiten" (AK 15, S. 4f., Sonstige Akteure), dessen blockierende Wirkung häufig zusätzlich durch die rigide Handhabung des Betretungsrechtes durch die Bundesbehörden vor Ort verstärkt wird. Allerdings habe sich die Frage der Zuständigkeiten mittlerweile "etwas gelichtet" und auch die Betretungsbeschränkungen seien "im Laufe des Prozesses aufgeweicht" (ebd.).

Angedeutet werden darüber hinausgehend erste Lernprozesse durch die Bundesbehörden. Es sei zu erwarten, daß mit Fortschreiten der Freigabeverfahren eine Flexibilisierung der Interaktionen von Bundesbehörden und Kommunen vor Ort in der Anfangsphase stattfindet. Zum jetzigen Zeitpunkt sind allerdings abschließende Aussagen nicht möglich.

Einen weiteren blockierenden Faktor, der in der Langwierigkeit der Bereitstellung von Haushaltsmitteln im Rahmen der Wohnungsbauförderung begründet liegt, spricht ein Vertreter der Landesverwaltung an.³⁴ Eine blockierende Wirkung tritt derzeit nur deshalb nicht auf, "weil nicht alle Gemeinden Begehren stellen. Dadurch, daß es etwas verteilt ist auf die Jahre, können wir diese kleineren Anforderungen immer noch hineinnehmen in das Programm" (AK 22, S. 11, Landesverwaltung). Die so entstehende Notwendigkeit, die Verfahren zu strecken, steht in Widerspruch zu dem wesentlichen Interesse des Städtebaureferates, zügig die Schaffung von neuem Wohnraum zu fördern.

Kaufverhandlungen

Im Konversionsgeschehen bilden derzeit die Kaufverhandlungen zwischen Bundesfinanzverwaltung³⁵ und potentiellen Kaufinteressenten das dominante vertikale Beziehungsmuster.

Entsprechend der Veräußerungsrichtlinien bundeseigener Liegenschaften wird den Kommunen - wenn nicht übergeordnete Ebenen Interesse anmelden - ein Vorkaufsrecht eingeräumt (vgl. Kap. 5.1.1.2). I.d.R. wollen die betroffenen Kommunen dieses Recht zunächst in Anspruch nehmen und treten in Verhandlung mit den zuständigen Behörden.

Zunehmend wird in einigen Kommunen - aufgrund der eigenen Finanzschwäche - die Möglichkeit erwogen, die Verhandlungsführung halböffentlichen Entwicklungsgesellschaften/-konsortien zu übertragen. Z. B. hat die Niedersächsische Landes-Entwicklungsgesellschaft (NILEG) mittlerweile

³³ Aufgrund der Geheimhaltungsstrategie des BMVg.

³⁴ Entscheidend ist hier die Maßgabe der Bundesfinanzverwaltung, daß Preisnachlässe für den Erwerb von Konversionsliegenschaften zu Zwecken des Sozialen Wohnungsbaus nur dann gewährt werden, wenn gleichzeitig bereits entsprechende Komplementärwohnungsbaufördermittel auf Länderebene zur Verfügung stehen. Die zeitliche Streckung des Verlaufs wird hier als bedingende Notwendigkeit für die Funktionsfähigkeit der Verfahren gesehen.

³⁵ Je nach Höhe des Kaufpreises Bundesvermögensämter oder Oberfinanzdirektionen.

entsprechende Konsortien Gründungen in ihrem Leistungsangebot und ist in einigen betroffenen Standorten bereits an Kaufverhandlungen beteiligt (vgl. Kap. 5.2).

Die Anerkennung entsprechender Konsortien oder Entwicklungsgesellschaften als Verhandlungspartner seitens der Bundesfinanzverwaltung führt jedoch zu heftigen und langwierigen Auseinandersetzungen über entsprechende Beteiligungsmodelle. Dies geschieht vor allem im Hinblick auf die Gewährung von Preisnachlässen, die grundsätzlich nur öffentlichen, nicht jedoch privaten Käufern gewährt werden. Der Bund fordert hier eine führende Rolle der Kommunen in den Konsortien. Bei Abschluß der vorliegenden Untersuchung sind bereits einige Konsortien anerkannt (z. B. in Göttingen). Endgültige Aussagen über Effektivität, Erfolg und Wirkung der Konsortialmodelle im Konversionsgeschehen sind jedoch bei Beendigung der Forschungsarbeiten nicht zu treffen, zumal es durch den Aufkauf der NILEG durch die NordLB (die in den meisten Fällen ebenfalls an den Entwicklungsgesellschaften eigenständig beteiligt ist) im November 1994 zu erneuten Machtverschiebungen in den Zusammenschlüssen kommt.

Insgesamt ist festzustellen, daß die eigentlichen Kaufverhandlungen - je nach beteiligten Akteuren - sehr unterschiedliche Verläufe und Ergebnisse aufweisen. Auch der Zeitpunkt des Verfahrens ist aufgrund der Dynamik des bisherigen Verlaufs der Wertermittlungen (s.u.) von entscheidender Bedeutung. Im folgenden handelt es sich so weniger um die Darstellung idealtypischer Verläufe als um eine Momentaufnahme der bisherigen Entwicklung.

Gleich nach Schließungsmeldung des BMVg kündigt die Oberfinanzverwaltung den Kommunen mit einem - mit dem Land abgestimmten - formellen Schreiben die Liegenschaftsfreigabe und Übertragung der Planungshoheit an; gleichzeitig wird der tatsächliche Freigabezeitpunkt jedoch offengehalten. Um erste Informationen als Basis für die - am zukünftigen Verkehrswert ausgerichtete - Wertermittlung zu bekommen, fordert die Finanzverwaltung die Gemeinden auf, erste Planungsvorbereitungen zu treffen. Zwischen diesem Zeitpunkt und den eigentlichen Verkaufsverhandlungen liegen dann die überaus komplizierten und langwierigen Verfahren der Flächenfreigabe und Wertermittlung (vgl. a. Kap. 5.1.1.2).

Mit dem ersten Preisvorschlag der Bundesfinanzverwaltung treten die Akteure in die eigentliche Kaufverhandlung, die entsprechend typischer Aushandlungssituationen nur dann zum Abschluß gebracht werden kann, wenn sich die Beteiligten kooperativ verhalten. Die Akteure in diesem Arbeitsschritt sind einerseits die Kommunen bzw. die Entwicklungsgesellschaften, "die in der Regel eine Liegenschaft günstig einkaufen wollen, um sie einer struktur- und raumordnungspolitisch sinnvollen neuen Nutzung zuzuführen, und andererseits der Bund, der diese entsprechende Liegenschaft möglichst teuer verkaufen will" (U. Bruns 1994).

Die marktwirtschaftliche Orientierung im Rahmen der Kaufverhandlungen wird vom Bund explizit und ausdrücklich betont:

"Der Bund kommt - und das ist erklärter Wille des Gesetzgebers - nicht von der Vorgabe der Verwertung zum vollen Preis herunter. Da helfen weder eine Beschwerde beim Bundesministerium der Finanzen noch fordernde Schreiben der jeweiligen Bundestagsabgeordneten; Feilschen, um mit der Liegenschaft Planungsgewinne mitzunehmen, ist so nicht möglich" (ebd.).

Deutlich wird aus diesen Worten auch das Verhältnis zwischen Bund und Kommunen: Nicht die gemeinsame öffentliche Aufgabe steht im Vordergrund, sondern die gewinnorientierte Haltung des Bundes.

Paradoxerweise betont die Oberfinanzdirektion den kooperativen Ansatz der Bundesfinanzverwaltung bei der Vermarktung von Konversionsliegenschaften:

"Die auch insoweit immer wieder angebotene Bereitschaft zur gemeinsamen Problemlösung ist nur zu einem kleinen Teil Eigennutz. Die weitaus größere Triebfeder ist auf Bundesseite die Erkenntnis, daß Großanlagen der hier in Frage stehenden Art und Vielzahl nicht an einem der Beteiligten vorbei oder auf Kosten eines Beteiligten verwertet werden können. Die besten Verwertungsergebnisse werden erfahrungsgemäß dort erzielt, wo alle Beteiligten die gegenseitigen Interessenlagen und Aufgabenstellungen kennen und akzeptieren" (ebd.).

Das Paradox zeigt sich deutlich im letzten Satz. Sollte die Formel "beste Verwertungsergebnisse" tatsächlich auf maximale Preisfindung zielen - entsprechend dem verkehrswertorientierten Verfahren - könnten davon abweichende Verwertungsinteressen nicht berücksichtigt werden und vice versa.

Indirekt läßt sich hier aber auch ein Hinweis auf die treibende Rolle der Oberfinanzverwaltung innerhalb der bundesdeutschen Finanzverwaltungshierarchie ablesen. So kontaktieren Vertreter der Oberfinanzdirektion mit Problemfällen direkt den Bundesfinanzminister und

"sprechen das mit denen durch und sagen: 'Wir wollen das so und so machen. Würden Sie da noch mitmachen in dem Rahmen? Können wir soweit gehen? Oder was kriegen wir für einen Spielraum?' Die wollen natürlich genaue Belege sehen, wenn wir aber überzeugend sind, dann kommen die uns auch schon entgegen" (AK 11, S. 15, Bundesverwaltung).

Es wird deutlich, daß flexible Reaktionen der Finanzverwaltung ursächlich durch die Oberfinanzdirektionen Anstoß erhalten.

Die Akteurszusammensetzung in den Verhandlungsrunden variiert stark und ist zum einen von der Fragestellung der einzelnen Sitzungen und zum anderen von den Beteiligungsformen auf Käuferseite abhängig; ein extremes Beispiel: "Die Runde auf unserer Seite (OFD, d. V.) ist gerade bei dem Göttinger Fall immer erheblich kleiner als die andere Seite, weil dann also jedes Mitglied dieser Gesell-

schaft, die sich da gründet, mit bis zu drei Leuten erscheint" (AK 11, S. 20, Bundesverwaltung). Auf Bundesseite werden je nach Kaufpreishöhe die Oberfinanzverwaltung, das Bundesvermögensamt und Experten nach Bedarf³⁶ beteiligt.

Den eigentlichen Fortgang beschreibt ein Vertreter der Bundesvermögensverwaltung als mehr oder weniger langfristigen Annäherungsprozeß: "Und dann gibt es nun bestimmte Zeiträume zwischen den einzelnen Verhandlungen": Nachdem ein Angebot durch das Bundesvermögensamt ausgegeben wird, "lassen wir sechs Wochen oder fünf Wochen ins Land gehen und die nächste Verhandlung ist jetzt mit Hann. Münden am 21.06., dann haben die ihre eigenen Wertvorstellungen entwickelt, und das wird dann abgeglichen" (AK 11, S. 20f., Bundesverwaltung).

Nach überaus großer Skepsis bei Beginn der Kaufverhandlungen treten in vielen Fällen erhebliche Veränderungen im Verhältnis der beteiligten Akteure ein. Einzelnen OFDs und BVAs werden dabei von den kommunalen Akteuren ein durchaus kooperativer und flexibler Verhandlungsstil und erhebliche Lernprozesse bescheinigt, wobei allerdings bewußt vom weniger kooperativen Verhalten des BMF differenziert wird.³⁷

"Ich habe den Eindruck, daß es eine gute Kooperationsbereitschaft am Bundesvermögensamt gibt und daß man dort auch ein deutliches Interesse an einer sinnvollen Folgenutzung hat und sich auch nach Kräften bemüht, einmal unter wohlwollender Auslegung der Handlungsspielräume und Vorschriften an der Ermittlung eines akzeptablen Übergabepreises mitzuwirken" (AK 3, S. 4, Kommunalverwaltung).

Ein ähnlicher Eindruck besteht in bezug auf die Oberfinanzdirektion, aber "die OFD ist auch nicht letzte Instanz, weil bei unserer Größenordnung die Sache durch den Bundestag muß (...)" (AK 3, S. 4, Kommunalverwaltung).

Die Verhandlungsbedingungen unterliegen dabei in den letzten Monaten der Untersuchung erheblichen Veränderungen. Zum einen können nun die Wertermittlungsverfahren auch den Kommunen offengelegt werden, und nicht, wie früher, nur dem Land. Zum anderen erfahren die Entscheidungskompetenzen der unterschiedlichen Ebenen der Finanzverwaltung erhebliche Ausweitungen (vgl. a. Kap. 5.1.1.2). Die Bundesvermögensämter können z.Zt., statt wie früher bis 30 000,- DM, eigenverantwortlich bis 3 Mio. DM veräußern. Bei Grundstücksverkäufen bis 10 Mio. DM ist von den Bundesvermögensämtern die Genehmigung der Oberfinanzdirektionen einzuholen, darüber die des Bundesministers für Finanzen (vgl. U. Bruns 1994).

Insgesamt verläuft der Wertermittlungs- und Verkaufsprozeß in der überwiegenden Zahl der bisher eröffneten Verfahren extrem langsam (Beispiele Göttingen, Northeim o.a.). Die Befragten nennen hier folgende blockierende Faktoren:

³⁶ Z. B. Landesbauabteilung, Bausachverständige.

³⁷ S. a. o. zur Rolle der OFDs.

- stark hierarchisierte und komplexe Entscheidungsverfahren innerhalb der Bundesfinanzverwaltung,
- Verhandlungsunsicherheiten durch Organisationsdiskussionen, z. B. im Hinblick auf die Beteiligung von Konsortien und die Art der Wertermittlungsverfahren,
- personelle Defizite in den zuständigen Behörden,
- Planungsänderungen seitens der Kommunen und die dadurch erforderliche Überarbeitung der bisherigen Wertermittlung,
- aufwendige Abstimmungsverfahren bei komplexen Beteiligungen und
- die Finanzschwäche der betroffenen Kommunen.

Insgesamt muß der letzte Punkt als entscheidender Faktor gesehen werden, da die Mehrzahl der betroffenen Kommunen ohne Finanzhilfen übergeordneter Ebenen oder interessierte private Investoren einen Erwerb der Flächen schlichtweg nicht finanzieren kann.

Obwohl die Zusammenarbeit mit den unteren und mittleren Ebenen der Bundesfinanzverwaltung im Rahmen der Wertermittlung von vielen Kommunen als positiv und beweglich bewertet wird - je stärker desto länger sie im Verhandlungsprozeß stehen -, übt die Finanzverwaltung aufgrund der Langwierigkeit der Prozesse zunehmend Druck auf die Kommunen aus: bei Verhandlungsstillstand oder -verzögerung wird mit Ausschreibung der freigewordenen Liegenschaften gedroht. Die Oberfinanzdirektion Niedersachsen/Bremen betont dabei wiederum ausdrücklich einen kooperativen Ansatz:

"Ja, also einigen Gemeinden, den mußten wir erst einmal klarmachen, daß das 'ne Lösung für uns ist. Die sind gar nicht auf die Idee gekommen, daß wir so was machen würden, daß die Gemeinde also nach der Ausschreibung mehr oder weniger selbst bestimmen kann und selbst mitauswählen kann, welchen von den Interessenten sie nun nimmt oder nicht nimmt" (AK 11, S. 22, Bundesverwaltung).

Auch die Ausschreibungstexte könnten von den Kommunen mit der Finanzverwaltung abgestimmt werden.

Immer deutlicher wird jedoch - nach bereits gescheiterten Ausschreibungsversuchen, bei denen sich keine privaten Investoren finden (z. B. in Hann. Münden, Wiesmoor) -, daß die Verwertung einer Vielzahl der freiwerdenden Liegenschaften über den Markt nicht möglich sein wird. Das Brachfalllassen und der Rückbau nicht verwertbarer Liegenschaften gewinnt damit in der Wahrnehmung der beteiligten Akteure, gerade auf den übergeordneten Ebenen, zunehmend an Legitimation.

5.1.4 Vertikale Kompatibilität der Prozesse und Handlungsbedingungen

Stellt man die bereits erfolgten Standortschließungen und die daraus folgenden lokalen Wirkungen in zeitliche Relation zu den Handlungsmustern der übergeordneten administrativen Ebenen, zeigt sich insbesondere in der Landesverwaltung eine zeitlich völlig unangemessene Reaktion. Sind die ersten Auswirkungen der Standortschließungen in den Gemeinden bereits 1991 spürbar, unternimmt das Land Niedersachsen nicht vor Ende 1993 - mit dem Beschluß der Kabinettsvorlage zum "Handlungsbedarf zur Bewältigung der Abrüstungsfolgen" (MI 1993b) - erste Schritte in Richtung der Kommunen bzw. Regionen, die über eine rein theoretische Bestandsaufnahme der Gesamtsituation hinausgehen.

Auch organisatorisch bestehen Diskrepanzen zwischen dem konzeptionell querschnittsorientierten regionalisierten Ansatz des Innenministeriums und den vorherrschenden Handlungsmustern in den Fachministerien, die entlang der sachgebietsorientierten Schienen (noch?) den Konversionsprozeß dominieren. Die Kompetenzen der Fachressorts auf Landesebene werden letztlich kaum angetastet und potentiell fachübergreifenden Konzepten und Projekten stehen auf Landesebene doch wieder Fach-Förderprogramme gegenüber. Die einzige nennenswerte finanzielle Unterstützung aus KONVER-Mitteln wird z. B. über das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr organisiert, während das Innenministerium - fast mittellos - rein konzeptionell und abstimmend tätig wird. Besonders augenfällig ist die Unterschiedlichkeit der regionalorientierten Strategie des Landes und der eindeutig lokalzentrierten Ansätze in den Kommunen (vgl. Kap. 5.2).

Durch das Einschalten der Bezirksregierung als Vermittlungsorgan wird - zumindest konzeptionell - eine direkte Rückkopplung zwischen Region und Land verhindert. Die Bezirksregierungen können zudem die ihr zugeordnete Moderatorenrolle, aufgrund organisatorischer Schwächen (noch ?) nicht übernehmen; vor allem auch personelle Umstrukturierungen sind zeitlich überfällig.

Insgesamt muß von einer absolut unzureichenden vertikalen Integration bzw. sachlichen, inhaltlichen und organisatorischen Abstimmung der Gestaltungsprozesse der einzelnen Ebenen gesprochen werden.

5.1.5 Zwischenfazit

Zum heutigen Zeitpunkt ist zu konstatieren, daß eine endgültige Bewertung und Analyse der Vorgänge im Konversionsgeschehen nur sehr eingeschränkt möglich ist (vgl. auch Kap. 8). Die folgenden Aussagen sind daher im Sinne eines Zwischenfazits zu verstehen, die durch ein weiteres Fortschreiten des Prozesses durchaus relativiert werden bzw. sich auch verschärfen können.

Insgesamt ist der Gesamtprozeß im Bereich der vertikalen Integration durch einen sehr zögerlichen Fortgang gekennzeichnet. Dies ist derzeit aber eher positiv zu bewerten, denn gerade durch die Streckung der Freigabeverfahren werden die strukturellen Problemlagen (noch) entschärft und

notwendige Lernprozesse ermöglicht. Gleichzeitig führen aber auftretende Ungleichzeitigkeiten im Verfahren und organisatorische Inkompatibilitäten der Verwaltungsabläufe häufig zu Blockaden.

Konversion ist ein neues komplexes Handlungsfeld in der Gesellschaft, für das Richtlinien, Verfahren, Kompetenzen und Organisationsstrukturen zunächst entwickelt werden müssen, wobei diese Entwicklungsphase bisher noch nicht abgeschlossen ist. Ein umfassendes Regelwerk zur Organisation von Abrüstung und daraus abgeleiteten Konversionsmaßnahmen existiert nicht. Vielmehr agieren die beteiligten Akteure mit einer Vielzahl von Einzelinstrumentarien, die sich in der Regel in vorhandene Arbeitsabläufe einpassen und - sachgebietsorientiert - gesondert voneinander abgewickelt werden. Die institutionelle Organisation entspricht diesen Bedingungen: eine vermittelnde, fachlich unabhängige Institutionalisierung fehlt. Von den beteiligten Akteuren wird dabei eine „personelle und organisatorische Unterfütterung und Fehlorganisation“ auf allen Ebenen konstatiert. Die Komplexität des Verfahrens wird so in der Wahrnehmung vieler beteiligter Akteure in den Verwaltungen ausgeschaltet, da sie in ihrem Alltagsgeschäft die Verfahren in einzelne kleinere, voneinander unabhängige Schritte aufteilen.

Im Zentrum der vertikalen Integrationsprozesse im Konversionsgeschehen stehen einzelfallorientierte Fragen der Nachfolgenutzung auf den freiwerdenden Liegenschaften, des Städtebaus und der Wertermittlung. Entsprechend sind die Akteursstrukturen aktuell überwiegend bestimmt durch die Stadtverwaltungen, die Bundesfinanzverwaltungen und, je nach Fallspezifika, mögliche Nachfolgenutzer. Die vorherrschenden vertikalen Beziehungsmuster im Konversionsgeschehen werden dabei derzeit durch die Kaufverhandlungen zwischen Bundesfinanzverwaltung³⁸ und potentiellen Kaufinteressenten geprägt.

Der Bund hat sich quasi von Anfang an weitgehend seiner politischen Verantwortung für die Umwandlung ehemals militärisch genutzter Liegenschaften und die Abfederung wirtschaftlicher Negativfolgen der Abrüstung entzogen und hat sich als politisch aktiv handelnder, gemeinwohlorientierter Akteur aus dem Konversionsgeschehen verabschiedet. In zweifacher Weise ist die Bundesebene noch aktiv: Zum einen greift das BMVg mit neuen Standortentscheidungen weiterhin sehr wohl in den Konversionsprozeß ein. Zum anderen agiert die Bundesebene derzeit - im Rahmen der Kaufverhandlungen der Bundesfinanzverwaltung - gewissermaßen nur noch wie ein privater Unternehmer. Diese marktwirtschaftliche Orientierung wird dabei offensiv vertreten.

Nach anfänglich überaus großer Skepsis sind in vielen Fällen erhebliche Veränderungen in den Handlungsweisen der beteiligten Akteure eingetreten. Einzelnen OFDs und BVAs werden dabei von den kommunalen Akteuren ein durchaus kooperativer und flexibler Verhandlungsstil und erhebliche Lernprozesse bescheinigt - je stärker, desto länger sie im Verhandlungsprozeß stehen -, wobei allerdings bewußt vom BMF differenziert wird. Es wird deutlich, daß flexible Reaktionen der Finanzverwaltung durch die Oberfinanzdirektionen angestoßen werden.

³⁸ Je nach Höhe des Kaufpreises Bundesvermögensverwaltung oder Oberfinanzverwaltung (s. Kap. 5.2.1.2).

Auf Landesebene ist als Fazit festzuhalten, daß Niedersachsen die Verantwortung für flankierende Maßnahmen zur Abfederung wirtschaftlicher und sonstiger Negativfolgen des Abrüstungsprozesses dem Bund zuordnet. Diese Haltung bedingt unmittelbar die bis Mitte 1993 andauernde defensive und auf einen möglichst umfangreichen Standorterhalt hin orientierte Position des Landes. Erst ab diesem Zeitpunkt übernimmt das Land eine aktivere Rolle. Entscheidender Ansatz ist nun eine regionalisierte Konversionspolitik mit konzeptionell querschnittsorientierten Abstimmungsverfahren (mit Hilfe der Einrichtung entsprechender interministerieller Gremien). Den Bezirksregierungen wird dabei die wesentliche Moderationsfunktion übertragen. Organisatorisch bestehen allerdings erhebliche Diskrepanzen zwischen diesem innovativen ressortübergreifenden Ansatz des Innenministeriums und den vorherrschenden Handlungsmustern in den Fachministerien, die entlang der sachgebietsorientierten "Schienen" den Konversionsprozeß dominieren. Die Kompetenzen der Fachressorts auf Landesebene werden kaum angetastet und potentiell fachübergreifenden Konzepten und Projekten stehen auf Landesebene letztlich doch wieder Fach-Förderprogramme gegenüber. Das Innenministerium wird dagegen wiederum "mittellos" rein konzeptionell und abstimmend tätig.

Die Hoffnung auf eine interministerielle Abstimmung jenseits traditioneller Konkurrenzen wird bisher kaum erfüllt. Die bestehenden Rivalitäten zwischen einzelnen Fachressorts beeinträchtigen somit den Entwicklungsprozeß auf Landesebene.

Im Hinblick auf die Bezirksregierungen ist festzuhalten, daß sie die ihnen vom Land zugedachte Moderatorenrolle in der Beziehung zu den Kommunen aufgrund organisatorischer und personeller Engpässe bisher nicht umsetzen können.

Nachdem zunächst die Gefahr eines Dissenses zwischen dem Bund auf der einen und Ländern und Kommunen auf der anderen Seite (v.a. um Fragen eines Konversionsfonds und die Informationspolitik des Bundesverteidigungsministeriums) besteht, treten im weiteren Prozeßverlauf für viele beteiligte Akteure bedeutende Lernprozesse ein, die aktuell noch andauern. V.a. in den Kaufverhandlungen zeigen sich die unteren und mittleren Ebenen der Bundesfinanzverwaltungen zunehmend beweglich, so daß viele Kommunen ihre Befürchtungen um eine strenge Richtlinienhandhabung des Bundes nicht erfüllt sehen. Auch die Bundeswehrverwaltungen zeigen sich zunehmend kooperativ. Insgesamt muß von sehr dynamischen Entwicklungen gesprochen werden. Lernprozesse sind allerdings v.a. bei den Akteuren anzutreffen, die bereits in den eigentlichen Konversionsprozeß eingetreten sind.

Die Passivität des Bundes und des Landes führt somit zwangsläufig zu einer Übertragung der Umnutzungsproblematik auf die kommunale Ebene (vgl. Kap. 5.2).

Insgesamt muß bei Betrachtung der gestalterisch völlig passiven Haltung - insbesondere des Bundes - der Eindruck entstehen, daß die übergeordneten Ebenen - möglicherweise bewußt - einen aktiven, offensiven Umgang mit dem Problemfeld Standortkonversion nicht unterstützen. Frage ist, inwieweit dies tatsächlich aus politischem Kalkül heraus geschieht. Immerhin ließe sich so das Image der Bundeswehr als unerläßlichem Wirtschaftsfaktor aufrechterhalten, wenn nicht sogar verstärken und

die militärische Bestandspflege andernorts legitimieren. Ist eine positive Wahrnehmung der Konversionsprozesse durch die Öffentlichkeit somit nicht im Interesse der Bundesregierung?

Bemerkenswert ist auch die momentan weitgehende Bedeutungslosigkeit des Themas für die "Politik" auf den verschiedenen Ebenen - insbesondere auch in Niedersachsen. Erstaunlich ist dies v.a., wenn man die reale strukturelle Betroffenheit des Landes Niedersachsen betrachtet. Auch die kommunalen Spitzenverbände nehmen sich des Themas nur sehr sporadisch an.

Der mit vielen Hoffnungen verbundene Prozeß der Abrüstung - im vorliegenden Fall der Umwandlung militärischer Flächen - kann somit von den an der Umsetzung Beteiligten nur in Ausnahmefällen als die Chance begriffen werden, die er möglicherweise bieten könnte: Gemeinwohlorientierte Nachfolgenutzungen können durch finanz- und strukturschwache Gemeinden und Städte schlichtweg nicht finanziert werden. Die übergeordneten Ebenen wie Land und Bund versagen hier in ihrer finanziellen und politischen Verantwortung.

Trotz der Tatsache, daß die strukturellen Folgen des Geschehens für die Akteure nicht unmittelbar sichtbar werden, wird Konversion i.d.R. als Problem und nicht als Gestaltungschance begriffen. Diese Art der Wahrnehmung zieht sich durch den gesamten bisherigen Prozeßverlauf und alle beteiligten Ebenen.

Darüber hinaus setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, daß eine Vielzahl der Liegenschaften - v.a. in strukturschwachen Räumen - im traditionellen Sinne nicht verwertbar sind. Der Rückbau entsprechender Liegenschaften gewinnt damit an Legitimation.

5.2 Horizontale Integration

5.2.1 Reaktionen auf Truppenreduzierungen und Konversionsanforderungen auf lokaler und regionaler Ebene

Im folgenden wird eine Querschnittsauswertung der Gespräche mit Akteuren, primär auf der lokalen, z. T. auf der regionalen Ebene, zur Wahrnehmung und Gewichtung der mit Truppenreduzierung und Standortkonversion verbundenen Probleme dargestellt. Die Konsequenzen für die Wahrnehmung von Handlungsmöglichkeiten und die Handlungsorientierungen der Akteure, die Wahrnehmung von Hindernissen und das Verhältnis von Politik und Verwaltung bei der Standortkonversion werden anschließend diskutiert.

5.2.1.1 Problemwahrnehmung lokaler Akteure

Obwohl sich Gemeinden in ihrer Betroffenheit durch Truppenreduzierungen unterscheiden, wird Konversion durchgängig als wichtige, in den meisten Gemeinden als zentrale Aufgabe für Politik und Verwaltung in den nächsten Jahren gesehen. Dieses wird entweder mit den schwerwiegenden Folgen begründet, die allerdings überwiegend erst noch erwartet werden, oder mit dem Umfang der Aufgaben

- z. B. hinsichtlich betroffener Flächen und Baukörper, benötigter Finanzmittel und Personalkapazitäten. Der Freizug von Liegenschaften wird als "Jahrhundertereignis" bezeichnet. Da die Größe der Liegenschaften, auch in Stadtlage, oft der von Stadtteilen entspricht, wird ihre Konversion als eines der "größten städtebaulichen Entwicklungsprojekte" der jeweiligen Gemeinde gesehen und ihre Überplanung stellt für viele Stadtverwaltungen und andere Beteiligte ein völlig neues Handlungsfeld dar. Der Abzug der Bundeswehr als öffentlicher Arbeitgeber wird als ein "Infrastrukturschock" wahrgenommen, der langfristige kommunale Planungen und Maßnahmen erfordert; die Aufgabe wird als "gewaltig" empfunden.

Entsprechend dieser Gewichtung hat Konversion in allen untersuchten Fällen eine hohe Priorität im Verwaltungshandeln. Die Truppenreduzierungen treffen die Gemeinden wirtschaftlich und sozial stark und/oder durch den Freizug von Liegenschaften ergeben sich neue Perspektiven für ihre Entwicklung. Konversion bindet in großem Umfang und über einen voraussichtlich langen Zeitraum personelle und materielle Ressourcen. Die Verantwortung für die Bearbeitung wird in der Hierarchie der Verwaltung hoch angesiedelt, fast immer ist Konversion Sache des Hauptverwaltungsbeamten ("Chefsache"). Das gilt für alle kleineren Gemeinden (Borkum, Ahlhorn, Elsfleth, Stadland, Hage, Wiesmoor), aber auch für die meisten Städte (Delmenhorst, Hann. Münden, Northeim). Selbst an einem Standort, wo sich durch die Truppenreduzierung keine wirtschaftlichen Probleme ergeben, weil das

"nur so eine Bewachungsgeschichte (war, d. V.) wo der Ort vom Personal nichts hatte"
(AK 72, S. 8, Kommunalverwaltung),

hat die Konversion der freiwerdenden Fläche höchste Priorität in lokaler Politik und Verwaltung. Dabei wird einerseits Konversion als komplexe und langfristige Herausforderung gesehen; andererseits nehmen die Kommunalverwaltungen für sich in Anspruch, sie bewältigen zu können. Auch kleinere Gemeinden sehen sich nicht grundsätzlich überfordert. In pointierter Form sieht die Verwaltung einer kleinen Stadt Konversion als kein neues, sondern normales, wenn auch bedeutendes städtebauliches Problem. Bei besonderen Anforderungen an die Planung werden externe Berater (z. B. NILEG, Planungsbüros) herangezogen. Ob dieses Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten nicht überwiegend ein Ergebnis des in den meisten Fällen noch frühen Standes der Standortkonversion und des noch rudimentären Standes der Planung und Umsetzung ist, wird sich zeigen müssen.

Vertreter besonders betroffener Gemeinden betonen die Diskrepanz zwischen der faktischen Bedeutung von Standortkonversion und der geringen politischen Aufmerksamkeit für das Thema, insbesondere auf Bundes- und Landesebene (z. B. Wilhelmshaven, Hann. Münden). Sie haben "erschreckt" vermerkt, "wie sehr Konversion kein politisches Thema mehr" ist:

"Nach dem ersten Aufschrei über die Planungen der Bundeswehr ist das Thema praktisch versickert. Es ist heute überhaupt kein Thema mehr, obwohl das ja wirkliche Dimensionen verlorener Arbeitsplätze sind, gewaltige Größenordnungen, ein weitreichendes mittelfristiges Thema. Forderungen werden nur durchzusetzen sein, wenn man einen

langen Atem hat. Es ist erschreckend, wie Themen plötzlich bekannt werden und plötzlich spielt das gar keine Rolle mehr" (AK 59, S. 7f., Kommunalverwaltung).

Es fällt den Betroffenen schwer, diese Diskrepanz zu erklären:

"Andere Alltagsprobleme kommen und verdrängen das förmlich" (AK 60, S. 4, Kommunalpolitik).

Das Ausmaß der Betroffenheit sei sehr unterschiedlich in den Standortgemeinden und ein politisierbares

"strukturpolitisches Problem entsteht nur dann, wenn Strukturschwäche und Konversionsnotwendigkeit zusammenkommen" (AK 57, S. 18, Kommunalverwaltung).

Bei Politikern, und nicht nur bei ihnen, überwiegt Einsicht in das Unvermeidliche:

"Es hätte noch viel schlimmer kommen können" (AK 48, S. 9, Bundespolitik).

Die Einzelprobleme lassen sich zu drei Wirkungsdimensionen gruppieren: **soziale Probleme**, z. B. der Zivilbeschäftigten; **wirtschaftliche Folgen**, z. B. infolge der Kaufkraftverluste; **städtebauliche Dimension**.

Obwohl sich der Stand des Konversionsprozesses an den Standorten unterscheidet und entsprechend auch die Breite der behandelten Themen und beteiligten Akteure, dominiert grundsätzlich in der Mehrzahl der Gemeinden die städtebauliche Dimension: das Problem, eine Konzeption für Folgenutzungen der freiwerdenden bzw. freigewordenen Liegenschaften zu entwickeln und diese planerisch und finanziell vorzubereiten. Damit sind vorrangig Schwierigkeiten verbunden wie Organisation des Planungsprozesses, Mangel an (qualifiziertem) Personal, Erwerb und Vermarktung der Liegenschaft, wirtschaftliche Nutzung der baulichen Substanz.

5.2.1.2 Unterschiedliche Gewichtung von Wirkungen

Die Akteure auf der lokalen Ebene, Verwaltungsvertreter wie politische Vertreter, unterscheiden deutlich zwischen den Wirkungsdimensionen von Standortreduzierungen und gewichten ihre Bedeutung sehr unterschiedlich.³⁹

5.2.1.2.1 Soziale Dimension

Der Abbau der Bundeswehr wird als sozialer und politischer Verlust für die Gemeinden wahrgenommen, in der Intensität allerdings abhängig von ihrer lokalen Bedeutung. Insbesondere in Standorten,

³⁹ Die Einschätzungen der regionalen Akteure werden im folgenden nur ergänzend herangezogen.

deren Selbstverständnis über Jahrzehnte durch die Anwesenheit des Militärs geprägt wurde (wie Borkum, Großenkneten-Ahlhorn, Wilhelmshaven), wird ihr Rückzug nicht nur als gravierendes materielles, sondern auch als "psychologisches" Problem gesehen:

"Man muß (...) auch mal den psychologischen Bereich sehen. Ich habe das immer wieder bei Gesprächen erlebt, auch bei vielen Bürgern dieser Stadt, die direkt mit der Marine nichts zu tun haben, daß die sagten, mein Gott, wir waren immer Marinestandort, immer Marinestadt und jetzt geht das in diesem Maße zurück. Bei den Einwohnern dieser Stadt war die Marinebezogenheit immer eine sehr große. Das hat man bei vielen Ereignissen gespürt. Von daher hat auch dieses Marinebewußtsein einen kleinen Knacks durch die damals einsetzende Diskussion (Beginn der Diskussion um eine Reduzierung der stationierten Soldaten, d. V.) erlitten. Es wurde zwar dann von der Marine argumentiert, wir bleiben größter Standort, aber in der Relation, wann man das so sieht, hinterläßt das dann doch seine Spuren" (AK 60, S. 11f., Kommunalpolitik).

Sogar in Städten und Gemeinden, in denen die ökonomische Bedeutung der Bundeswehr gering war (Hage, Stadtland, Elsfleth) oder die aufgrund ihrer diversifizierteren Wirtschaftsstruktur die wirtschaftlichen Folgen der Truppenreduzierung leichter auffangen können (Delmenhorst, Oldenburg), wird die soziale und politische Leistung der Bundeswehr gewürdigt und ihr Abzug bedauert:

"Die war kein Fremdkörper. Die wurde angenommen und hat auch selbst eine Menge dazu beigetragen. Sie ist zum Kulturträger geworden. Sie hat sich bemüht, zu öffnen" (AK 66, S. 1, Kommunalverwaltung).

Es scheint für die befragten Akteure keine sozialen und politischen Konflikte mit dem Militär gegeben zu haben; und obwohl Belastungen für Gemeinden und ihre Einwohner durchaus erwähnt werden, wird keine Erleichterung über Standortschließungen geäußert. Es wird also deutlich zwischen einer Sensibilisierung für Gefahren durch militärische Potentiale bzw. Fragen der Abrüstung auf übergeordneter Ebene und der Akzeptanz der Truppe in den Standortkommunen unterschieden:

"Vor ca. sieben Jahren sind hier in unmittelbarer Nähe der Schule und der Gewächshäuser in Hinrichsfehn - auch ziemlich nahe an der Kasernenanlage - zwei Strahlenflugzeuge zusammengestoßen. Es sind auch zwei Piloten ums Leben gekommen. Es waren auch etliche Beschädigungen an den Häusern und an der Landschaft zu vermelden. Das Wesentliche war natürlich der große Schreck. Ganz allgemein (hat das zu einer veränderten Einstellung gegenüber der Bundeswehr geführt, d. V.), aber nicht zu unserer örtlichen Bundeswehr. Die haben darunter nicht gelitten" (AK 69, S. 4f., Kommunalverwaltung).

Vereinzelt wird betont, daß das örtliche Militär selbst in Krisensituationen und trotz Belastungen für die Bevölkerung, z. B. bei der Stationierung nuklearer Sprengköpfe und den durch sie hervorgerufenen

Demonstrationen, unterstützt wurde; daraus wird die Forderung nach einem (finanziellen) Lastenausgleich nach Abzug des Militärs abgeleitet. Es sei nicht gerecht, daß, nachdem die Gemeinden über Jahrzehnte die Belastungen durch die militärische Präsenz getragen hätten, sie auch jetzt keinen Schadensausgleich erhielten. Gerade aus friedenspolitischer Sicht wird daher Unterstützung von Bund und Land gefordert, um zu verhindern, daß von der betroffenen Bevölkerung Abrüstung und Entmilitarisierung als Ursachen sozialer und wirtschaftlicher Probleme gesehen werden und daß sie sich daher gegen die Ziele der Friedenspolitik wenden könnte:

"Man darf nicht verkennen, daß eine Stadt wie Wilhelmshaven, die ja nun seit Jahren über zugegebenermaßen große strukturelle finanzielle Probleme auch verfügt, nicht in der Lage ist, solche, ich sage mal internationalen, nationalen Entscheidungen dann aus eigener Kraft hier vor Ort auffangen zu können. Wir (die Stadt Wilhelmshaven, d. V.) tendieren zu der Auffassung, der Bund muß, weil wir uns ja hier in herausgehobener Weise der Verantwortung als Bundeswehrstandort gestellt haben, auch mal überlegen (...), ob er nicht auch verpflichtet wäre, und zum Ausgleich für viele Nachteile, die wir ja auch hatten in der Vergangenheit, uns die Grundstücke (die freigezogenen Liegenschaften, d. V.) nicht umsonst an die Hand geben müßte" (AK 60, S. 4, Kommunalpolitik).

Persönliche Schwierigkeiten der am Standort freigesetzten Beschäftigten spielen in der Problemwahrnehmung lokaler und regionaler Akteure eine geringe Rolle. Zwar wurden an den Runden Tischen, die als Reaktion auf erste öffentliche Diskussionen über die geplanten Truppenreduzierungen und Standortauflösungen vielerorts eingerichtet wurden, Vertreter der militärischen und zivilen Beschäftigten (Personalräte, Gewerkschaft ÖTV) und in einigen Fällen auch des Arbeitsamtes (z. B. Großenkneten-Ahlhorn, Oldenburg) beteiligt und entschiedene Forderungen nach Verringerung des angekündigten Abbaus bzw. nach sozialverträglichem Abbau und Bereitstellung von Ersatzarbeitsplätzen verabschiedet, doch geriet das Thema recht schnell in den Hintergrund. Soziale Folgen der Standortreduzierung haben keine bleibende hohe Gewichtung und führten nicht zu einer kontinuierlichen Beschäftigung von Politik und Verwaltung mit dem Problem. Zwar wird an einigen besonders betroffenen Standorten (Borkum, Wilhelmshaven, Großenkneten-Ahlhorn) von der Kommunalpolitik Solidarität und Einsatz für die Interessen der Zivilbeschäftigten bekundet, ihre Betreuung wird aber als Aufgabe der Standortverwaltung bzw. der Wehrbereichsverwaltung gesehen.

Was konkret mit den Beschäftigten passiert ist (z. B. ob sie einen Ersatzarbeitsplatz gefunden haben und ggf. wo, ob sie weiterhin in der Gemeinde wohnen), ist kommunaler Politik und Verwaltung selten bekannt und wird von ihnen nicht als für sie relevantes Thema gesehen. So hatten beispielsweise Verwaltungsvertreter einer betroffenen Gemeinde im Unterweserraum keinerlei Kenntnisse über die Situation der Zivilbeschäftigten vor Ort. Auch in den besonders betroffenen Standorten sind Initiativen, ihnen Ersatzarbeitsplätze am Ort zu verschaffen, gering. In Oldenburg wurden zwar von Personalrat und ÖTV zu geringe Anstrengungen der Stadt und Standortverwaltung kritisiert. Diese Kritik wurde

von der Stadtverwaltung mit Hinweis auf Übernahmen von Zivilbeschäftigten in den städtischen öffentlichen Dienst zurückgewiesen. In Göttingen waren Gewerkschaften an den Diskussionen um die Konsequenzen der Standortauflösung für den Arbeitsmarkt und mögliche Gegenmaßnahmen beteiligt.

Eine gewisse Ausnahme stellt die Haltung der Bundestagsabgeordneten an den betroffenen Standorten dar. Für sie haben die sozialen Folgen der Standortauflösung höchste Priorität, sie waren häufig Hauptmotiv ihres Handelns auf Bundesebene und für konversionsbezogene Aktivitäten in ihren Wahlkreisen. Ein großer Teil ihrer Befassung mit der Thematik "Standortkonversion" ist diesem Aspekt gewidmet, wobei es sich oft um die Bearbeitung von Einzelfällen handelt.

Doch insgesamt ist es um das Thema sehr viel ruhiger geblieben, als erwartet werden konnte. Erklärungen dafür sind der zeitliche Ablauf und die Modalitäten der Freisetzung. Gerade umfangreichere Verringerungen der Zahl der Zivilbeschäftigten erfolgen oft zeitlich gestreckt, teilweise haben sie noch gar nicht begonnen oder werden bisher ausschließlich über "normale" Fluktuation, Versetzung auf andere Dienststellen oder Frühverrentung vorgenommen. Der Tarifvertrag für die Beschäftigten der Bundeswehr wird selbst von Gewerkschaftsvertretern als "großzügig" bezeichnet. Er hat bisher fast völlig Entlassungen verhindert und zu einer zeitlichen Streckung und sozialen Abfederung der Personalreduzierung geführt:

"Es wird aus meiner Sicht keine betrieblichen Kündigungen geben, weil wir einen entsprechenden Tarifvertrag abgeschlossen haben. Wir haben im Tarifvertrag die Möglichkeit eröffnet, daß, bevor betriebliche Kündigungen kommen, dann erst wiederum die Zivilbeschäftigten bei anderen öffentlichen Arbeitgebern untergebracht werden müssen bzw. die Möglichkeit einer Umschulung oder Weiterbildung bekommen" (AK 41, S. 3f., Sonstige Akteure).⁴⁰

Oftmals behalten die Beschäftigten ihren Wohnstandort in der Gemeinde, so daß ihre Kaufkraft nicht verlorengelht. Zwar gehen Arbeitsplätze verloren, aber auf einem Niveau und in einem Tempo, daß es von der lokalen Öffentlichkeit und Politik kaum wahrgenommen wird. Die Reduzierung der Zahl der Bundeswehrbeschäftigten hat also bisher kaum soziale Konflikte erzeugt.

Eine Ausnahme ist in zweierlei Hinsicht Wilhelmshaven: Zum ersten haben hier der Umfang der geplanten Beschäftigungsreduzierungen, Unsicherheit über die Bundeswehrplanungen, die überragende Bedeutung der Bundeswehr als Arbeitgeber und Ausbilder auch für qualifizierte Zivilbeschäftigte, die wirtschaftliche Krisensituation der Stadt mit hoher Arbeitslosigkeit (vgl. Kap. 4) und ihr Selbstverständnis als Marinestandort schon im Vorfeld des erst für die nächsten Jahre angekündigten Personalabbaus zu periodischen Demonstrationen der Beschäftigten und deren öffentlicher Unterstützung durch Gewerkschaften und lokale Politik und Verwaltung geführt. Auf diesen wurden insbesondere die Erhaltung des Marinearsenals und finanzielle Hilfen gefordert. Zum zweiten stehen in Wilhelmshaven -

⁴⁰ Vgl. dazu auch Kap. 5.1.

sehr viel stärker als an anderen Standorten, wo der Personalabbau zum größeren Teil bereits stattgefunden hat - die eigentlichen Reduzierungen im Bereich der Zivilbeschäftigten noch bevor. Sie lassen angesichts der prekären wirtschaftlichen Situation der Stadt soziale Probleme erwarten.

5.2.1.2.2 Wirtschaftliche Dimension

Zur wirtschaftlichen Dimension der Wirkungen der Truppenreduzierung zählen wir:

- ausbleibende Aufträge der Standortverwaltungen an das örtliche Gewerbe, insbesondere das Bau- und Ausbau- sowie das Lebensmittelhandwerk,
- Kaufkräfteinbußen infolge des Abzugs der Soldaten bzw. durch Verringerung verfügbarer Haushaltseinkommen,
- Verlust für sicher gehaltener Dauerarbeitsplätze im öffentlichen Sektor,
- Einnahmeausfälle für die Gemeinden durch reduziertes Gebührenaufkommen aus der Nutzung öffentlicher Einrichtungen und materieller Infrastruktur, durch verringerte Finanzausweisungen von Bund und Land und durch verringerte Steuereinnahmen.

Die Wahrnehmung und Gewichtung wirtschaftlicher Wirkungen der Truppenreduzierung und Standortauflösung durch kommunale Politik und Verwaltung unterscheiden sich durchaus in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Bedeutung der Bundeswehr für die jeweilige Kommune.⁴¹ Ob etwa auf der Insel Borkum durch die Auflösung des Standorts über 400 Soldaten und fast 200 Zivilbeschäftigte abgezogen werden oder ob in Wilhelmshaven mit einer Arbeitslosenquote von etwa 18 % durch Abbau von fast 1 300 Zivilbeschäftigten und den Abzug von über 2000 Soldaten weitere Arbeitsplätze, Aufträge für die örtliche Wirtschaft und Kaufkraft verlorengehen, wird von der Gemeindepolitik und -verwaltung anders wahrgenommen als der Abzug von 9 Soldaten und 23 Zivilbeschäftigten in Hage oder von 21 Zivilbeschäftigten in Wiesmoor. Auch umfangreichere Abzüge in Delmenhorst, in Oldenburg und in Göttingen haben aufgrund besserer wirtschaftsstruktureller Rahmenbedingungen und besserer Entwicklungsperspektiven eine andere Bedeutung als in Borkum, Großenkneten und Wilhelmshaven.

Entsprechend werden wirtschaftliche Wirkungen von lokalen Akteuren unterschiedlich gewichtet. Sie werden allerdings in allen Städten und Gemeinden als wichtiger negativer Faktor genannt. So geht ein Verwaltungsbeamter einer mittelgroßen Stadt davon aus,

⁴¹ Faktoren der wirtschaftlichen Bedeutung der Bundeswehr sind: a) die Größe des Standorts und die Struktur des militärischen Personals (Berufssoldaten können mehr Geld ausgeben als Wehrpflichtige und die lokale Inzidenz ihrer Ausgaben ist größer), b) die Anzahl der von ihr beschäftigten Zivilisten, c) der Umfang der Aufträge an die örtliche Wirtschaft.

"daß wir jetzt einen Infrastrukturschock erleiden, der nur langfristig ausgeglichen werden kann. Ich gehe davon aus, daß wir frühestens in zehn Jahren diese negativen Folgen wieder ausgeglichen haben werden" (AK 2, S. 44, Kommunalverwaltung).

Insbesondere werden **Auftragsausfälle** für örtliche Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe und eine Verringerung der Kaufkraft mit Auswirkungen auf den Handel und das Gaststättengewerbe genannt und mit Wirkungsabschätzungen der wirtschaftlichen Interessenverbände und Kammern (vgl. Kap. 2.1.1) untermauert:

"Es ist auch so, daß die beiden großen Verbrauchermärkte mit anderen Überlegungen bei der Existenzgründung an das ganze Objekt herangegangen sind, denn das ist heute eindeutig, daß die Masse in der Form nicht mehr zur Verfügung steht, die Kaufmasse" (AK 82, S. 9, Kommunalpolitik).

Ein anderes Beispiel für wirtschaftliche Folgen ist das "Kneipenleben":

"Die ganzen Kneipen (...) sind alle gebaut oder eingerichtet worden mit Blick auf die Bundeswehr. Wir müssen auch, glaub' ich, feststellen, daß die Zahlen (...) oder daß die Neueinrichtung von Gaststätten doch erheblich nachgelassen hat" (AK 27, S. 23, Kommunalverwaltung).

Verringerte Mieteinnahmen der Hausbesitzer oder Auftragsverluste für das lokale Handwerk (z. B. in Wilhelmshaven) sind Beispiele für weitere erwartete Folgen. Die Befürchtungen negativer wirtschaftlicher und finanzieller Wirkungen für die Gemeinde verstärken sich dadurch, daß in den untersuchten Räumen mehrere Standorte gleichzeitig geschlossen bzw. reduziert werden. Arbeitsplatzalternativen für Soldaten und Zivilbeschäftigte verringern sich dadurch auch auf regionaler Ebene. Die Wahrscheinlichkeit der Abwanderung aus Gemeinden und Region steigt. Die Bewältigung der Probleme wird ferner durch eine oft schwierige kommunale Haushaltslage und durch hohe Kosten für Erschließungsmaßnahmen auf den Liegenschaften verschärft, weil z. T. die Infrastruktur "marode" ist und weil hohe Erwerbskosten erwartet werden (z. B. in Northeim). Auswirkungen auf kommunale Steuereinnahmen werden unterschiedlich bewertet: während vereinzelt von einer Verringerung infolge reduzierter Umsätze des lokalen Gewerbes ausgegangen wird (Ahlhorn, Wilhelmshaven), wird in einigen Gemeinden angenommen, daß entsprechende Verluste durch höhere Einnahmen aus anderen nicht militärischen Bereichen ausgeglichen werden.

Vereinzelt werden wirtschaftliche Nachteile durch **Gebührenauffälle** für die Mitnutzung kommunaler Infrastruktureinrichtungen durch das Militär angeführt, etwa für Schwimmbäder, Kläranlagen, den ÖPNV. Sie werden allerdings als weniger gravierend bewertet. Verringerte Finanzzuweisungen des Bundes und des Landes aufgrund einer geringeren Einwohnerzahl werden nur in einem Fall befürchtet.

Direkte **wirtschaftliche Vorteile** durch die Truppenreduzierung wurden in keiner Gemeinde wahrgenommen, selbst auf Nachfragen nicht genannt. Allerdings wird der bisherige Ausfall von Gewerbesteuern infolge der Flächennutzung durch die nicht gewerbesteuerpflichtigen militärischen Nutzungen als Nachteil bewertet und eine Änderung der Situation erhofft. Und das Verhalten der Verwaltung in einigen Städten (Göttingen, Delmenhorst, bedingt auch Oldenburg), das sich durch geringe Gewichtung wirtschaftlicher Verluste, Eile bei der Vorbereitung von Nachfolgenutzungen und bei der Vermarktung der Liegenschaften sowie (federführende) Beteiligung an den Konversionsplanungen auszeichnet, läßt vermuten, daß wirtschaftliche Vorteile durch höherwertige Nachfolgenutzungen erhofft werden.

Der **Verlust von Arbeitsplätzen** dominiert nicht durchgehend die Problemwahrnehmung der lokalen Akteure. Das hat mehrere Gründe. Zum einen erfolgen auch die verschiedenen wirtschaftlichen Auswirkungen der Truppenreduzierung selten gleichzeitig, im Unterschied zu Krisen im privatwirtschaftlichen Bereich. Die Kaufkraft verringert sich, ähnlich wie der Abbau der Beschäftigten, allmählich bzw. nicht im Umfang des Personalabbaus. Einkommensrückgänge werden durch Transferleistungen für einige Zeit weitgehend ausgeglichen, freigesetzte Zivilbeschäftigte wechseln nicht sofort den Wohnort, sondern versuchen oft über längere Zeit, einen neuen Arbeitsplatz in der Region zu finden, zu dem sie pendeln können. Ältere Beschäftigte nehmen das Angebot zur Frühverrentung an und bleiben so der Gemeinde als Bewohner erhalten. Aufträge gehen ebenfalls nicht schlagartig zurück, sondern werden langsam reduziert, teilweise sogar für einige Zeit durch Aufträge für bauliche Veränderungen auf den Liegenschaften ersetzt. Die längere Zeit, über die sich Veränderungen einstellen, gibt betroffenen Betrieben Gelegenheit, auf die neue Situation zu reagieren, neue Angebote zu entwickeln, neue Auftraggeber zu suchen, Personal allmählich zu entlassen:

"Im Handwerk sagen wir immer, wir sind flexibel. Handwerk paßt sich an, und das ist ja auch die Stärke. Und das Handwerk leidet auch unter einem Fachkräftemangel, was dazu führt, daß Betriebe schrumpfen. Der Bundeswehrrückgang macht sich meiner Meinung nach deshalb nicht so stark bemerkbar. Und ich denke, daß sich die Betriebe auch wieder andere Nischen gesucht haben bzw. zum Teil in die neuen Bundesländer ausgewichen sind" (AK 42, S. 3f., Sonstige Akteure).

Hinzu kommt, daß aufgrund der Zentralisierung des Beschaffungswesens der Bundeswehr nur ein relativ geringer Teil von Aufträgen an die örtliche Wirtschaft vergeben wird, so daß die Reduzierung der Aufträge gar nicht im vollen Umfang örtlich wirksam wird.

Mithin sind wirtschaftliche Wirkungen der Standortreduzierung, ähnlich wie die sozialen Wirkungen, aufgrund ihres nicht gleichzeitigen Auftretens schwierig wahrzunehmen. Hinzu kommt, daß sie in einigen Gemeinden von Betriebskrisen und -schließungen in der Industrie in den Hintergrund der Aufmerksamkeit gedrängt werden, deren Wirkungen massiver und zeitlich konzentrierter sind (Wiesmoor, Landkreis Wesermarsch). So schloß etwa zum Zeitpunkt der Freiziehung der militärischen

Liegenschaft in Wiesmoor eine Maschinenbaufirma mit 270 Arbeitsplätzen, ein halbes Jahr später ein weiterer Betrieb mit ca. 70 Arbeitsplätzen.

Einige massiv von den Standortreduzierungen betroffene Betriebe werden erwähnt: die Bäckerei gegenüber dem Kasernentor, die Tankstelle und Autowartung in der Nähe der Kaserne, die Kneipen für die Wehrdienstleistenden, die Bewachungsdienste für Depots, Lager etc. Sie werden vereinzelt von Lokalpolitikern und Verwaltungsbeamten als Beispiele dafür genannt, wie gravierend die Wirkungen von Standortauflösungen sind. Dennoch scheinen die Auswirkungen auf Arbeitsplätze in Handwerk, Handel und im Dienstleistungsgewerbe deutlich geringer zu sein, als in ersten Stellungnahmen der Verbände und Kammern angenommen wurde, nicht zu reden von Industriebetrieben, die nach Auskunft eines Kammervertreters in den Untersuchungsregionen keine nennenswerten Rüstungsaufträge erhielten und die sich auch nicht sehr darum bemühten, da sie aufgrund kleiner Serien und hoher Qualitätsanforderungen wenig lukrativ und mit hohem bürokratischen Aufwand verbunden seien (AK 50, Sonstige Akteure).⁴² Kein Gesprächspartner, weder auf der örtlichen Ebene noch von den Kammern, konnte den Umfang tatsächlicher Wirkungen spezifizieren oder Firmen nennen, die aufgrund der Nachfrageausfälle in Schwierigkeiten geraten wären:

"Ich kann auch die Frage nach den Arbeitsplätzen so gut wie gar nicht beantworten, und ob das nun mit regionaler Reduzierung zusammenhängt oder mit bundesweiten Einsparungsgeschichten, das können Sie also schon gar nicht mehr auseinanderhalten, wenn ein Unternehmen und ob überhaupt ein Unternehmen wegen fehlender Bundeswehraufträge nun 20 oder 100 Leute entläßt, (...) würde ich vermuten, daß die das auch nicht zurechnen können" (AK 50, S. 3, Sonstige Akteure).

Wirtschaftliche Wirkungen der Standortreduzierung haben mit wenigen Ausnahmen (Göttingen, Delmenhorst) nicht zu besonderen wirtschaftsfördernden Aktivitäten der Gemeinden geführt. Das liegt sicher an ihrem diskontinuierlichen Auftreten. Es hat aber auch Ursachen, die, entgegen der hohen Selbsteinschätzung eigener Verwaltungskompetenz, implizit von den Verwaltungsvertretern als Schwierigkeiten für die Durchführung von Konzepten wirtschaftlicher Nachfolgenutzungen angeführt werden:

- stadtplanerische Probleme (Anwendung des städtebaulichen Instrumentariums, Organisation der Planungsverwaltung);
- Durchführungsprobleme (Erwerb, Vermarktung der Liegenschaft, Investorenakquisition) und Unsicherheiten über das Verhalten von Behörden des Bundes und Landes; diese Hinweise sind

⁴² Ergänzende Gespräche in einigen Wilhelmshavener Handwerksbetrieben, die von Kammervertretern vorgeschlagen worden waren, da von ihnen bekannt war, daß sie Aufträge von der Bundeswehr erhalten, bestätigten diesen Eindruck (vgl. AK 85, 86, 87). Nur ein Ausnahmefall, der durch Spezialisierung einen besonders hohen Teil seiner Aufträge von der Marine bekam, wird in größerem Umfang Personal reduzieren. Allerdings stehen in Wilhelmshaven die umfangreicheren Reduzierungen im militärischen Bereich erst noch bevor.

allerdings nur in wenigen Fällen (Göttingen, Hage, Großenkneten-Ahlhorn) Ausdruck erfahrener Probleme; in den anderen Fällen werden sie antizipiert;

- eine (resignative) Anerkennung der Lage im strukturschwachen Raum, die die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Umsetzung wirtschaftlicher Nachfolgenutzungskonzepte gering erscheinen läßt.

Es gibt auch einzelne Kommunen (Großenkneten-Ahlhorn, Göttingen), für die wirtschaftliche Folgenutzungen eine wichtige Rolle spielen und die den wirtschaftlichen Aspekten in der Organisation des Konversionsprozesses einen hohen Stellenwert zuweisen (vgl. unten). Diese Schwerpunktsetzung auf wirtschaftliche Aspekte der Standortkonversion läßt sich allerdings nicht durch das Ausmaß der Betroffenheit erklären, denn Borkum und Oldenburg sind Beispiele mit ähnlicher ökonomischer Betroffenheit, aber ohne eine entsprechende Ausrichtung von Konversionsplanungen und -maßnahmen. Die Unterschiede sind eher Ausdruck eines unterschiedlichen Selbstverständnisses kommunaler Politik und Verwaltung (vgl. Kap. 5.2.1.3).

Werden wirtschaftliche Aspekte auf der lokalen Ebene unterschiedlich gewichtet, so ist für die regionale Ebene das Ergebnis eindeutig: sie sind bisher kein Anlaß für regionale Kooperationen in der Wirtschaftsförderung bzw. für deren Intensivierung gewesen (vgl. Kap. 5.2.3).

5.2.1.2.3 Städtebauliche Dimension

Die städtebauliche oder stadtplanerische Dimension der Standortreduzierung bzw. -auflösung bestimmt in den meisten Gemeinden die Wahrnehmung der Wirkungen und die politische Diskussion. Unter dieser Dimension fassen wir

- die Nutzung der freiwerdenden Flächen und Baulichkeiten und ihre planerische Sicherstellung;
- die Planungsverfahren;
- die Möglichkeiten, Bedingungen und Verfahren des Liegenschaftserwerbs bzw. der Verfügung über die Flächen;
- die Probleme durch Altlasten auf den Flächen.

Was mit den möglicherweise freiwerdenden Flächen und Gebäuden geschehen soll und wie bestimmte Nutzungen herbeigeführt werden können, wird in fast allen Gemeinden als Hauptproblem der Standortreduzierung gesehen. Die Bewertungen bewegen sich zwischen der Sorge, ob, wie, in welchem Zeitraum, unter welchen Bedingungen, mit welchen Verfahren das Problem zu lösen sein wird, und der optimistischen Erwartung, die Flächen schnell einer günstigen Nachfolgenutzung zuführen zu können und der Aufgabe gewachsen zu sein.

Die Extrempunkte unterschiedlicher Wahrnehmung werden von Borkum und Göttingen repräsentiert. Borkum steht für die Verbindung gravierender materieller Betroffenheit in Form wirtschaftlicher Folgen der Standortauflösung mit ungünstiger Lage, erheblicher Größe der Fläche und teilweise schlechtem Zustand der Bausubstanz. Hinzu kommen eine unsichere Entwicklungsperspektive für die Gemeinde durch ihre einseitige Wirtschaftsstruktur und geringe Planungs- und Verwaltungskompetenz. Konsequenz ist die (berechtigte) Sorge, ob man den Problemen der Standortkonversion gewachsen ist. Vorherrschend sind Klagen über mangelnde Unterstützung durch Bundes-, Landes- und kommunale Instanzen. Dagegen wird in Göttingen die Wahrnehmung durch die Erleichterung bestimmt, an dringend benötigte und günstig gelegene Flächen im Stadtgebiet heranzukommen. Diese Haltung verbindet sich mit organisatorischem und planerischem Potential zu einem aktiveren Vorgehen.

Diese unterschiedlichen Orientierungen, bei grundsätzlich hoher Gewichtung der planerischen Dimension der Standortkonversion, decken sich mit Erfahrungen anderer Untersuchungen (vgl. etwa Lobeck u. a. 1993; IfS 1992). Die Beplanung und Verwertung von Liegenschaften **innerhalb** der Städte und Gemeinden wird, trotz befürchteter Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der Wertermittlung, dem Erwerb und der Verwertung der Liegenschaften, als Problem gesehen, das zu bewältigen ist. Die Planungsverwaltungen größerer Städte, aber auch kleiner Gemeinden fühlen sich durchaus in der Lage, Planungen kompetent durchzuführen, auch wenn Unsicherheiten über Erwerbsmodalitäten und Preisverhandlungen mit Bundesbehörden bestehen. Entsprechend werden Planungen und Durchführungsmaßnahmen für Liegenschaften in Ortslage mit großer Priorität angegangen, oft unter Federführung der Planungsabteilungen. Ganz anders ist die Situation und die Bewertung von (großen) Liegenschaften im **Außenbereich** der Gemeinden, für die es kaum Nachfolgenutzungsideen gibt und mit deren Beplanung und Verwertung sich Planungsämter überfordert fühlen. Infolgedessen wird ihre Behandlung der Zukunft überlassen. Die Beplanung der Liegenschaften wird eindeutig als Aufgabe der **kommunalen Verwaltung** angesehen. **Landesbehörden** und **regionale Instanzen** haben bisher kaum eine aktive Rolle gespielt:

"Wir sind eine Stadt; irgendwo gibt es auch ein Land; das freut uns sehr. (...) Das Land ist ein normaler Partner wie bei einer B-Planung. Es werden auch normale Programme (Förderprogramme, d. V.) sein, die bei der Bezirksregierung abgewickelt werden; eine Art Pflichtübung" (AK 54, S. 10, Kommunalverwaltung).⁴³

Als Verursacher der größten Schwierigkeiten werden **Bundesbehörden** genannt. Wichtigste Probleme bei der Beplanung der Liegenschaften sind Unsicherheiten über Zeitpunkt und Bedingungen der Freigabe. Diese hängen sowohl mit Änderungen und Unsicherheiten des Konzeptes des BMVg zusammen, als auch mit dem Freigabeverfahren und Erwerbsmodalitäten. Alle (!) Gesprächspartner auf der kommunalen Ebene bemängeln das langsame Freigabeverfahren und die Schwierigkeiten der

⁴³ Zudem wird vereinzelt darauf hingewiesen, daß die Bezirksregierungen von den Kommunen nicht zuletzt als Planungsaufsicht wahrgenommen werden.

Beplanung und Verwertung durch überzogene Preisvorstellungen von Bundesbehörden, so z. B. in Göttingen:

"Die Stadt hatte einen riesigen Vorteil gegenüber anderen Gemeinden aufgrund ihrer planerischen Vorarbeit. Aber dieser Riesenvorteil wurde im Grunde jetzt wieder verloren durch die Verhandlungen (über den Kaufpreis, d. V.) mit der Finanzverwaltung und Standortverwaltung" (AK 25, S. 21, Bundesverwaltung).

Zwar wird die Verfügbarkeit von Flächen für kommunale Nutzungen nie als Vorteil der Standortauflösung genannt, aber die Priorität, mit der die Beplanung der Flächen verfolgt wird, belegt doch, daß ein Nutzen gesehen oder zumindest erwartet wird. In den Fällen, wo die Flächen trotz Auflösung des Standorts nicht zur Verfügung stehen werden (Ahlhorn) oder nicht absehbar ist, wann sie verfügbar sein werden, wird dies als gravierender Nachteil wahrgenommen:

"Soldaten und zivile Mitarbeiter wissen im Grunde genommen bis heute (Anfang 1994, d. V.) noch nicht, was konkret läuft. Sie können also keine Perspektiven eröffnen für die Zukunft. Keiner weiß, was kommt letztendlich. (...) Wir haben zwischenzeitlich versucht, wiederholt versucht, auch über politische Stränge, aber auch ganz auf dem Verwaltungswege, eine zivile Mitbenutzung des Fliegerhorstes zu erreichen. Das ist immer abgelehnt worden" (AK 82, S. 2, Kommunalpolitik).

5.2.1.2.4 Gründe für Wahrnehmungsunterschiede

Unterschiede in der Gewichtung der Wirkungsdimensionen durch die Vertreter kommunaler Politik und Verwaltung lassen sich mit Hilfe einer Kombination unterschiedlicher Ausprägungen von zwei Merkmalen darstellen:

(1) materielle Betroffenheit durch die Standortreduzierung bzw. -auflösung und

(2) Beurteilung des kommunalen Entwicklungspotentials.

Es ergeben sich vier Gruppen, die sich auszeichnen durch (vgl. Matrix S. 100):

(a) gravierende materielle Betroffenheit (Umfang des Verlusts von Arbeitsplätzen und Kaufkraft, schwierige Verwertbarkeit der Fläche) und prekäre Entwicklungsaussichten (Beispiele: Borkum, Wilhelmshaven, Großenkneten-Ahlhorn);

(b) geringere materielle Betroffenheit, aber unsichere Entwicklungsperspektive (Beispiele: Wiesmoor, Elsfleth, Stadland);

(c) größere materielle Betroffenheit, aber günstigere Beurteilung der Entwicklungsmöglichkeiten (Beispiele: Oldenburg, Delmenhorst, Göttingen);

(d) geringfügige materielle Betroffenheit, gute Nachnutzungsaussichten und günstige Entwicklungsperspektive (für diese Kombination von Faktoren könnte unter den von uns untersuchten Standorten einzig Hage ein Beispiel sein).⁴⁴

Die unterschiedlichen Kombinationen von Merkmalsausprägungen stimmen, in gewissem Maße, mit unterschiedlichen **Problemwahrnehmungen** der Standortauflösung bzw. -reduzierung überein. In Gruppe (a) werden die Wirkungen als sehr schwerwiegend und Möglichkeiten der Konversion eher skeptisch beurteilt, während sich in den Gruppen (b) und (c) optimistischere Haltungen finden. Sie geben aber keine Hinweise auf tatsächliche Handlungsorientierungen lokaler Verwaltung und Politik (vgl. Kap. 5.2.1.3).

5.2.1.2.5 Zusammenfassung: Wahrnehmung von Wirkungsdimensionen

Die Wahrnehmung der unterschiedlichen Dimensionen von Standortreduzierungen und ihre unterschiedliche Gewichtung durch die Akteure ist aus drei Gründen bedeutsam:

Abb. 5-4: *Entwicklungsperspektiven und Reduzierungsbetroffenheit der Standortkommunen (Matrix)*

	große materielle Betroffenheit	geringe materielle Betroffenheit
prekäre Entwicklungsperspektiven	(a) Borkum Großenkneten/Ahlhorn Wilhelmshaven Hann. Münden	(b) Brake Elsfleth Stadland Wiesmoor
günstige Entwicklungsperspektiven	(c) Delmenhorst Göttingen Oldenburg Northeim	(d) Hage

Quelle: eigene Überlegungen

- Das zeitlich getrennte Auftreten der Dimensionen behindert eine integrative Problemwahrnehmung - und entsprechende Handlungsorientierung - durch die verantwortlichen Akteure. Städtebauliche Probleme wie Liegenschaftserwerb und -verwertung fallen nicht zugleich mit sozialen oder wirtschaftlichen Problemen an und werden deshalb selten miteinander in Verbindung gebracht.
- Die Trennung der Wirkungen und ihre unterschiedliche Gewichtung korrespondiert mit der Wahrnehmung durch unterschiedliche Akteurs- und Interessengruppen. Z. B. konzentriert sich die

⁴⁴ Einige Großstädte in den alten Bundesländern wie München, Frankfurt und Freiburg sind bessere Beispiele für diese Kategorie, allerdings außerhalb unserer Untersuchungsräume gelegen.

Verwaltung auf das städtebauliche Problem. Soziale Folgen werden von Gewerkschaften und den Standortverwaltungen thematisiert bzw. bearbeitet. Damit wird eine Kooperation aller Betroffenen bei der Bewältigung der Folgen behindert, zumal wenn die Folgen zu unterschiedlichen Zeitpunkten auftreten und wahrgenommen werden.

- Die zeitliche Inzidenz der verschiedenen Wirkungsdimensionen der Standortreduzierungen unterscheidet sich zwischen den einzelnen Standorten; entsprechend differenzieren die Phasen des Konversionsprozesses in jeder Gemeinde. Damit wird jede Gemeinde - aus ihrer Sicht - zu einem "Sonderfall", mit jeweils schwer vergleichbaren Problemen zum jeweiligen Zeitpunkt. Einsicht in überkommunale Folgen und in die Notwendigkeit und Möglichkeit interkommunaler Abstimmung und regionaler Bewältigung der Folgen der Standortreduzierung wird damit erschwert.

5.2.1.3 Handlungsorientierungen der Akteure

Die Konversionsaktivitäten lokaler Politik und Verwaltung unterscheiden sich zwischen den Untersuchungsgemeinden; entsprechend unterschiedlich fortgeschritten ist der Stand der Konversionsplanungen und -maßnahmen. Die Unterschiede werden durch verschiedene materielle Voraussetzungen sowie Differenzen im Reduzierungs- und Freimachungsverfahren, aber vor allem auch durch unterschiedliche lokale Akteursstrukturen, Organisationsmerkmale und Formen des Selbstverständnisses der lokalen Verwaltungen bestimmt. Diese werden im folgenden dargestellt.

Politische und planerische Gestaltungsmöglichkeiten der Konversion werden durch **Organisationsmerkmale und Vorgehensweisen der Verwaltung und lokale Akteurstrukturen** beeinflusst. Diese sind einerseits selbst Resultat der Betroffenheit durch Standortkonversion (z. B. Beteiligung von Personalräten, Initiativgruppen, Nutzungsinteressenten) und wirken andererseits auf die Möglichkeiten der Konversion zurück. Zu unterscheiden sind

- eher **traditionelle Verwaltungsstrukturen und Verfahrensweisen**⁴⁵ in Borkum, Wiesmoor, Elsfleth, Stadland, Brake, Hann. Münden, auch in Oldenburg und Wilhelmhaven, wo trotz Einrichtung Runder Tische der Fortgang der Konversion nicht beeinflusst werden konnte;
- **Verwaltungsstrukturen und Vorgehensweisen mit innovativen Ansätzen** in Delmenhorst, Northeim, Göttingen, Großenkneten-Ahlhorn, die sich insbesondere durch Versuche, externes Wissen und privates Kapital in den Konversionsprozeß einzubinden, auszeichnen.

Ein wichtiger Faktor ist in diesem Zusammenhang das "**Selbstverständnis**" der jeweiligen Verwaltung. Ein Beispiel eines eher resignativen Selbstverständnisses findet sich in folgenden Aussagen:

⁴⁵ Vgl. zur Unterscheidung von 'traditionellen' und 'innovativen' Verwaltungsstrukturen Kap. 5.2.3.

"(...) können Sie Bundesbehörden flexibler machen? - Das können Sie nicht. Wir haben sie schon in Bewegung gesetzt, auch mit der Hilfe der Politik, aber dazu bin ich also zu sehr Realist. Also, daran hapert es eigentlich, daß die Flexibilität jetzt im Rahmen dieser Verwaltung öffentlicher Einrichtungen einfach nicht da ist. Alle Beteiligten sind ehrlich engagiert und bemühen sich, aber man rennt gegen Gummiwände. Das Problem ist auch, daß wir kein Konzept haben. Wir wissen ja nicht, wer Interesse hat, (...) wir haben ja die Richtung noch nicht" (AK 75, S. 36, Kommunalverwaltung).

Für ein aktives Selbstverständnis steht folgendes Zitat:

"Wichtig war zum Einstieg, daß die Stadt sich sehr frühzeitig, also noch bevor 'ne offizielle Aufgabeerklärung des Bundesverteidigungsministers vorlag, sich darum gekümmert hat, ein Nutzungskonzept zu entwickeln, also Vorstellungen zu entwickeln, welche Bedeutung dieses Gelände sowohl hinsichtlich Problemen als auch stadtentwicklungsplanerischen Chancen bieten kann und dementsprechend Vorstellungen, was man dort machen könnte, sollte, müßte, auf Papier gebracht hat und das auch planungsrechtlich schon abgesichert hat" (AK 1, S. 9, Kommunalverwaltung).

Die Handlungsorientierung der Gemeinde wird darüber hinaus auch beeinflusst durch die materielle Betroffenheit der Standortgemeinde und den Verlauf des Abbaus und der Flächenfreigabe. Betroffenheit von Standortreduzierung entsteht als Kombination von ökonomischer Bedeutung der Bundeswehr, Umfang der Reduzierung, ökonomischer Situation der Standortgemeinde und Entwicklungsperspektive (vgl. Kap. 5.2.1.2.4). Ein Aspekt der materiellen Betroffenheit ist die **Art der Liegenschaften**. Sind die Liegenschaften klein, kompakt, ohne Altlastenbelastung, mit Baulichkeiten in gutem Zustand und in günstiger Ortslage, verbessern sich die vorgezeichneten Konversionsperspektiven (beispielsweise: die meisten Liegenschaften in Oldenburg und die kleineren Ortsliegenschaften in Stadland, Elsfleth, Wiesmoor, Hage). Befinden sich dagegen Liegenschaften im Außenbereich, sind sie groß und altlastenbelastet, mit nicht nutzbaren Gebäuden (typischerweise Depots, Abschlußanlagen), sind Möglichkeiten der Nutzbarmachung schwer zu entdecken - und sie werden bezeichnenderweise von der lokalen Verwaltung erstmal nicht thematisiert (Beispiele sind Liegenschaften in Stadland, Elsfleth, Wiesmoor, Ahlhorn).

Möglichkeiten der Konversion werden darüberhinaus modifiziert, positiv wie negativ, durch Aspekte des **Konversionsverfahrens**:

Modalitäten und Verfahren der Standortreduzierung und -auflösung, wie etwa Zeitpunkt und Dauer des Abzugs der Soldaten: Abschluß des Abzuges, Leerstand der Baulichkeiten bzw. ihr sichtbarer Verfall haben offensichtlich fördernde und beschleunigende Wirkung auf die Aktivitäten der Gemeindeverwaltung; Beispiele sind Delmenhorst, Wiesmoor, die drei Standorte im südlichen Niedersachsen sowie Elsfleth, Stadland, Großenkneten. Dagegen hemmt ein allmählicher Abbau mit

unsicherem Endzeitpunkt, wie in Wilhelmshaven, Borkum, teilweise in Oldenburg und in Hage, die Handlungsmöglichkeiten und die Handlungsbereitschaft der kommunalen Verwaltungen.

Modalitäten und das Verfahren der Liegenschaftsfreigabe: Die negativsten Folgen treten auf, wenn die Fläche nicht freigegeben wird, obwohl der Standort reduziert oder aufgelöst wird (z. B. Ahlhorn). Die Gemeinde kann sich nur um die politische und planerische Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen bemühen. Auf der anderen Seite stehen die Fälle, in denen die Flächen bereits frei sind oder der Termin ihrer Freimachung verbindlich bekannt ist, die Verwaltung also davon ausgehen kann, sie zu nutzen, wenn ein realisierbares Konzept entwickelt wird. Beispiele sind Wiesmoor, Delmenhorst, Göttingen, Hann. Münden, Northeim, Elsfleth, Stadland und eine Liegenschaft in Oldenburg. Schwierig zu beplanen sind dagegen Fälle, in denen die Freimachung der Fläche zwar bekannt ist, nicht aber ihr Termin (wie in Borkum und Hage) oder die Freimachung ohne konkrete zeitliche Perspektive lediglich angekündigt ist (Liegenschaften in Wilhelmshaven und Oldenburg). Möglichkeiten der Entwicklung von Nachfolgenutzungskonzepten sind für diese Liegenschaften erheblich eingeschränkt.

Zusammenfassend lassen sich **Handlungsorientierungen** der Verwaltung vereinfacht charakterisieren als

- **resignativ/abwartend**, z. B. in Borkum, Brake, Wiesmoor,
- **optimistisch/aktiv**, z. B. in Großenkneten-Ahlhorn, Göttingen, Hage.

Diese unterschiedlichen Handlungsorientierungen lassen sich im übrigen nicht systematisch durch unterschiedliche Intensität des Interesses und der Beteiligung anderer öffentlicher Akteure begründen. Zwar zeichnet sich Göttingen durch Aktivitäten gesellschaftlicher Gruppen wie eines Arbeitskreises "Standortkonversion" mit Beteiligung von Nutzungsinteressierten, Studenten usw. und eines Arbeitskreises "Zivilbeschäftigte", an dem u. a. das Arbeitsamt, die ÖTV und öffentliche Arbeitgeber aus der Region beteiligt waren, aus; trotz dieser Aktivitäten und regelmäßiger Information der Öffentlichkeit war die Standortkonversion nicht für längere Zeit ein wichtiges öffentliches Thema. In Wilhelmshaven wie auch in Oldenburg gab es verwaltungsmittelierte Runde Tische mit breiter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen, die für einige Monate das Thema auch in der Öffentlichkeit hielten, die jedoch keinen nennenswerten Einfluß nehmen konnten. Dagegen gelang es in Hage, ohne vorherigen öffentlichen Druck und Initiative lokaler Gruppen, durch öffentliche Diskussion der Planungen eine breite Interessentengruppe über eine längere Zeit am Konversionsprozeß zu beteiligen.

5.2.2 Phasen des Konversionsprozesses auf der lokalen Ebene

Die Wahrnehmung von Wirkungen der Truppenreduzierung, von Problemen und Möglichkeiten, die mit Standortkonversion verbunden sind, die Bewertung von Akteuren und Institutionen, die an Standortkonversion beteiligt sind, verändert sich im Verlauf des Konversionsprozesses auf der lokalen

Ebene.⁴⁶ Gleiches gilt für die Zahl und die Art der beteiligten Akteure und deren Aktivitäten: Während manche nur kurzzeitig und wegen eines spezifischen Aspektes beteiligt sind, nehmen andere während des gesamten Prozesses daran teil. Es soll daher an dieser Stelle versucht werden, in generalisierter Form verschiedene Phasen der Standortkonversion zu unterscheiden. Dieses muß zwangsläufig zu pauschalisierenden Aussagen führen, die den Einzelfällen nicht immer gerecht werden. Auch sind nicht in allen Fällen die Phasen klar abzugrenzen, wie es im folgenden dargestellt wird.

In allen untersuchten Fällen lassen sich mehr oder minder deutlich drei Phasen unterscheiden, die allerdings in den Standorten von unterschiedlicher Dauer sind: **Orientierungsphase, Konzeptionierungsphase, Realisierungsphase.** Wir beschreiben im folgenden ihre Charakteristika.

Die **Orientierungsphase** beginnt mit der Ankündigung der Truppenreduzierung bzw. mit ersten Gerüchten, daß es dazu kommen könnte. Sie endet damit, daß Truppenreduzierung endgültig als Tatsache akzeptiert und begonnen wird, darüber nachzudenken, wie die Aufgabe der Standortkonversion bewältigt werden kann. Der Schwerpunkt der Aktivitäten während dieser Phase liegt in der Mobilisierung politischen Einflusses auf Landes- und Bundesebene, um die Entscheidungen der Bundesregierung rückgängig zu machen bzw. die Planungen des BMVg zu ändern. Daneben findet eine erste Auseinandersetzung damit statt, was Truppenreduzierung und Standortkonversion für die Gemeinde bedeuten könnte. Es gibt eine breite öffentliche Diskussion, an der lokale Politik und Verwaltung, Vertreter des örtlichen Militärs, Landes- und Bundespolitiker, regionale Träger öffentlicher Belange, wie z. B. Arbeitsverwaltung, Naturschutzbehörden und Wirtschaftsförderer, Kammern, Verbände, Gewerkschaften, beteiligt sind. Nicht organisierte Interessen, wie z. B. Initiativen mit Nutzungsinteressen, sind in dieser Phase selten aktiv. Die Formen öffentlicher Diskussion sind unterschiedlich, in einigen Städten werden Runde Tische eingerichtet, die einige Male tagen, in anderen gibt es öffentliche Veranstaltungen. Die lokale Presse berichtet relativ umfassend und häufig.

Im Vordergrund der Diskussion stehen "Bleibeforderungen" und der Versuch einer ersten Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Militärs bzw. seines Abzugs für die Gemeinde. Wirkungen und Forderungen nach finanziellem Ausgleich der Belastungen werden erörtert sowie erste Ideen dazu gesammelt, was der Inhalt von Standortkonversion sein könnte, i.e. welche Nachfolgenutzungen denkbar und wünschbar wären.

Am Ende dieser Phase steht in fast allen Fällen die Einsicht, daß der Widerstand gegen die geplanten Truppenreduzierungen erfolglos geblieben ist, daß es keine finanziellen Hilfen von Bund und Land geben und die Gemeinde bei der Bewältigung der Wirkungen und Folgen weitgehend auf sich selbst gestellt sein wird. Das Ergebnis ist allgemeine Ernüchterung sowie Nachlassen des öffentlichen Interesses und der Beteiligung an öffentlichen Veranstaltungen, wobei es allerdings Ausnahmen gibt (z. B. Göttingen). Runde Tische lösen sich zwar nicht offiziell auf, aber sie treffen sich nicht mehr.

⁴⁶ Wie mehrfach schon erwähnt wurde, gibt es eine Standortkonversionspolitik auf regionaler Ebene in ausgeprägter Form kaum, weshalb sich dafür auch keine generalisierte Darstellung von Phasen herausarbeiten läßt.

Die Dauer der Orientierungsphase ist in den Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich: In Göttingen war sie sehr kurz, da kein Versuch gemacht wurde, die militärische Nutzung zu erhalten, sondern sofort über mögliche Nachfolgenutzungen nachgedacht wurde. In anderen Gemeinden ist sie bis heute nicht abgeschlossen, da neue Verzögerungen der Truppenreduzierung und Liegenschaftsfreigaben die Hoffnung nähren, daß sich an den Planungen etwas ändern läßt (z. B. in Borkum, Wilhelmshaven und z. T. auch in Oldenburg).

Mit dem Abebben dieser öffentlichen Diskussionsphase verengt sich der Konversionsprozeß thematisch und institutionell. Es schließt sich die **Konzeptionierungsphase** an, in der die Standortkonversion fast ausschließlich zum Thema der Verwaltungen wird. Verwaltungsintern wird das Thema vorrangig von der Stadtplanung und von der Wirtschaftsförderung aufgegriffen:

"Zu Anfang war eine Politisierung vorhanden, die sich allerdings mit zunehmender Dauer des Konversionsprozesses und damit zunehmender Komplexität der Verwaltungsverfahren verringert hat" (AK 83, S. 3, Kommunalverwaltung).

Im Vordergrund der Tätigkeiten stehen Neuorganisation der mit der Konversion befaßten Ämter bzw. Verwaltungsprozesse, Einarbeitung in planungsrechtliche Fragen, Entwicklung von Planungsideen, Heranziehung externer Berater, Kontaktaufnahme zu den mit der Konversion befaßten Behörden des Bundes und des Landes. Am Ende dieser Phase steht ein mehr oder weniger konkretes Nachfolgenutzungskonzept und Planungsleitbild.

Die meisten untersuchten Gemeinden befinden sich noch in dieser Phase, deren häufig lange Dauer keinesfalls nur durch Verhaltensweisen der bzw. Hemmnisse in den Kommunalverwaltungen bedingt ist. Eine Vielzahl langwieriger bürokratischer Prozesse, Verhandlungen mit Bundeswehrverwaltungen und der Bundesfinanzverwaltung verzögern den Übergang in die Realisierungsphase.

In der **Realisierungsphase** steht die Umsetzung des entwickelten Konversionskonzeptes im Vordergrund. Tätigkeiten betreffen Kaufverhandlungen, Investoren- und Bauträgersuche, Schaffung planungsrechtlicher Voraussetzungen, Vermarktungsstrategien usw. Damit erweitert sich auch wieder der Kreis der an der Konversion beteiligten Akteure. Ob mit der Konkretisierung der Nachfolgenutzungen und der Sichtbarkeit baulicher Aktivitäten das Interesse der Öffentlichkeit wieder zunimmt, läßt sich derzeit nicht sagen, da nur wenige Gemeinden an der Schwelle der Realisierung stehen (Delmenhorst, Hage, Northeim, am weitesten ist Göttingen vorangeschritten).

Konzeptionierungs- und Realisierungsphase unterscheiden sich zwar hinsichtlich der Tätigkeiten und der Zusammensetzung der Beteiligten, überlagern sich jedoch in den Gemeinden vielfach. Die Umsetzung des Nachfolgenutzungskonzeptes hängt von Ergebnissen der Kaufverhandlungen, dem Erfolg der Investorensuche etc. ab. Sie können Revisionen der Nutzungskonzeptionen erforderlich machen, die zu neuen Realisierungsaktivitäten führen. Konzeptionierungs- und Realisierungsphase sind also vielfach zeitlich verschränkt.

5.2.3 Innovationspotentiale bei der politisch-planerischen Bewältigung der Standortkonversion auf lokaler und regionaler Ebene

Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit es bei der Bewältigung der Folgen der Bundeswehrreduzierung zu "innovativen" politischen und planerischen Handlungsformen auf lokaler und regionaler Ebene kommt. Dieses ist als Zwischenbilanz unserer empirischen Studien auf diesen beiden Ebenen zu verstehen. Die leitende These unserer Untersuchung war zu Beginn, daß die Problematik der Standortkonversion neue Formen der Politik und Planung, neue Verfahrensweisen und die Einbeziehung neuer Akteure erfordert, da es sich um eine für die bisherige planerische Praxis in den Untersuchungsregionen neue und vom Umfang her "gewaltige" Aufgabe handelt, die keinesfalls einfach mit den vorhandenen Handlungsroutinen zu bewältigen ist. Planungspolitische Innovationen sind in den letzten Jahren gerade im Zusammenhang mit ähnlich dimensionierten Aufgabenstellungen in anderen Regionen entstanden, z. B. bei der Bewältigung der Strukturkrisen in altindustrialisierten Regionen (vgl. Kap. 6.). Die an verschiedenen Orten bei Bekanntgabe der Standortreduzierungsabsichten der Bundeswehr eingerichteten "Runden Tische" könnten etwa als erste Hinweise auf ähnliche innovative Vorgehensweisen im Handlungsfeld "Standortkonversion" gewertet werden.

Vorab ist darauf aufmerksam zu machen, daß bei der Beantwortung der Teilfragen zu den Innovationspotentialen bei der Bewältigung der Standortkonversion (vgl. Kap. 3.3) im folgenden prinzipiell zwischen dem Geschehen auf lokaler und regionaler Ebene zu unterscheiden ist. Außerdem sind gerade auf lokaler Ebene die Kooperationsformen und Verfahrensabläufe bei der ersten politischen und planerischen Diskussion des Themas "Standortkonversion" von den Kooperationsformen und Abläufen bei der konkreten Konzeptionierung und Realisierung von Folgenutzungen für einzelne ehemalige militärische Liegenschaften zu unterscheiden (letztenanntes Stadium wird in unseren Untersuchungsregionen aber bisher nur in Göttingen und in Northeim erreicht). In der Realität überlappen sich diese hier idealtypisch dargestellten Phasen selbstverständlich.

zu 1.⁴⁷

Sind neue Akteure am planungspolitischen Geschehen beteiligt? Verändert sich also die bekannte Zusammensetzung der lokalen bzw. regionalen planungspolitischen "Arenen"?

Als erster, generalisierender Eindruck ist festzuhalten, daß das Thema "Standortkonversion" in einem viel geringeren Maße als erwartet in unseren Untersuchungsregionen zur Beteiligung neuer Akteure am planungspolitischen Geschehen geführt hat bzw. führt. So täuscht die Tatsache, daß an vielen Standorten, oft erstmals in der lokalen Politikgeschichte, "Runde Tische" einberufen wurden, ein Ausmaß an Veränderung vor, das nach detaillierter Betrachtung so nicht gegeben ist. In dieser Hinsicht unterscheiden sich unsere Untersuchungsfälle auch von anderen Beispielen der Standortkon-

⁴⁷ Die Nummern beziehen sich auf die Numerierung der Fragen in Kap. 3.3.

version, die in Literatur und Politik herausgestellt werden.⁴⁸ Die Debatte über Standortkonversion ist in den meisten Fällen von der Kommunalverwaltung, oft von den Hauptverwaltungsbeamten persönlich, selten auch von der lokalen Politik-Spitze (v.a. (Ober-)Bürgermeister) angeregt und "gesteuert" worden.⁴⁹ So lassen sich zwar einzelne Verfahrensinnovationen beobachten (s. auch zum zweiten Fragekomplex), aber die Beteiligung an der Diskussion zur Standortkonversion bleibt in den meisten Fällen auf verschiedene Teile der Verwaltung und evtl. auch einige herausgehobene Akteure aus dem Bereich der Träger öffentlicher Belange in konventionellen Planungsverfahren beschränkt (z. B. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern). Wenn man so will: "bekannte Akteure in neuen Organisationsformen".

Nach diesem ersten Überblick soll im folgenden das Geschehen **auf der Ebene einzelner Standortgemeinden**, getrennt nach Orientierungs-, Konzeptionierungs- und Realisierungsphase, näher betrachtet werden:

In der **Orientierungsphase** ist in den meisten kreisangehörigen Gemeinden des ländlichen Raumes kein umfassender Diskussionsprozeß festzustellen. In den meisten Fällen gibt es weder umfangreicheres, öffentlich artikuliertes Interesse von Gruppen, Initiativen oder Einzelpersonen, noch sieht die Verwaltung einen Anlaß, das übliche Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Rat einer Gemeinde in dem Falle der Standortkonversion zu ändern, d. h. durch andere Akteure zu erweitern. Wenn es Einzelinteressen in der Öffentlichkeit gibt, werden diese sogar "abgeblockt":

"Es ist eigentlich auch immer etwas schwierig mit der Gemeinde in solche Gespräche (über eine Nachnutzung, d. V.) zu kommen (...) ich mußte immer wieder nachbohren, ich mußte anrufen, was ist denn nun (...) Ich habe manchmal das Gefühl, daß die sagen, was hat der eigentlich damit zu tun? Was kümmert der sich um Sachen, die ihn überhaupt nichts angehen?" (AK 69, S. 5, Kommunalverwaltung).

Eine Ausnahme stellt die Gemeinde Hage dar: Dort wurden Arbeitskreissitzungen und öffentliche Veranstaltungen durchgeführt, an denen Vertreter aus Verwaltung, Politik und Bürger teilnahmen. Dabei wurde ein Konzept für die Folgenutzung der freiwerdenden Liegenschaft erarbeitet.⁵⁰

⁴⁸ Z. B. Verden/Aller oder Bremen-Huckelriede, wo sich jeweils in beachtlichem Ausmaße ein breites Spektrum lokaler Vereine, Initiativen und Einzelpersonen mit eigenen, ausgearbeiteten Vorstellungen zur Folgenutzung von ehemals militärisch genutzten Flächen an der Diskussion beteiligt hat.

⁴⁹ Die Initiierung durch Hauptverwaltungsbeamte wird beispielhaft in Delmenhorst ("also die Führung hat der Oberstadtdirektor selber"; AK 53, S. 5, Kommunalverwaltung) und Göttingen deutlich: "Also zunächst mal halt ich es für essentiell, daß (...) die Gesamtthematik von Anfang an vom Oberstadtdirektor thematisiert und als wesentlich deklariert worden ist (...)" (AK 1, S. 52, Kommunalverwaltung). Besonders markant ist das Beispiel Northeim: "Den richtigen drive bekam die Angelegenheit erst, als Northeim einen neuen Stadtdirektor bekam. Der frühere Stadtdirektor hat das halbherzig betrieben" (AK 28, S. 31, Sonstige Akteure).

⁵⁰ "Von Anfang an (und das war, d. V.) auch Wille, (haben wir, d. V.) eine 'open air-Veranstaltung' gemacht, also Zugang für jeden. Also nicht gesagt, die und die sollen kommen, sondern öffentlich ausgeschrieben und es mag kommen, wer Interesse hat. Das Interesse war über die Arbeitssitzungen (insgesamt sechs, d. V.) sehr groß. Es waren immer 25 - 35 Leute da" (AK 72, S. 5, Kommunalverwaltung).

In größeren Städten wird die Thematik breiter diskutiert, so wurden z. B. in Oldenburg und Wilhelmshaven die schon erwähnten "Runden Tische" einberufen, an denen neben Verwaltung und lokaler Politik auch Wirtschaftskammern und Gewerkschaften teilnahmen. Die Effizienz dieser oft großen Runden wird im nachhinein von verschiedenen Beteiligten eher kritisch gesehen:

"Wenn ich da das Schaulaufen von 30, 40 Repräsentanten gesellschaftspolitisch relevanter Gruppen erlebe, das geht dann aus wie das Hornberger Schießen. Wenn sich der DAG-Mann oder die -Frau sich meldet, dann muß ein anderer ÖTV-Mann sich melden, dann muß die IHK sich melden, dann muß der Wirtschaftsverband sich melden, und der Bundesverband sich melden, usw. (...)" (AK 62, S. 8f., Bundespolitik).

Bemerkenswerterweise waren die "Runden Tische" hauptsächlich mit der Verabschiedung von "Bleibeförderungen", kaum mit strukturpolitischen und stadtplanerischen Konzepten befaßt:

"Nein, es wird eigentlich in dieser Richtung (strukturpolitisch, d. V.) überhaupt nicht diskutiert. Wir haben als DGB versucht, das genau mit in die öffentliche Debatte zu geben. Es ist uns aber nicht gelungen (...) hier wird tatsächlich versucht, das Gegenteil zu tun. Es wird keine Konversionsdiskussion in positivem Sinne diskutiert oder geführt" (AK 49, S. 3f., Sonstige Akteure).

Hervorzuheben sind Besonderheiten der Orientierungsphase in Oldenburg und Göttingen. In Oldenburg war die Beteiligung an der Diskussion zunächst erheblich breiter als in fast allen anderen untersuchten Standorten, was vor allem mit der Existenz einer Universität in der Stadt zusammenhängt: In Studienprojekten des Studienganges Raumplanung wurden Nutzungskonzepte für freierwerdende militärische Liegenschaften erarbeitet und öffentlich vorgestellt. Ein "Arbeitskreis Stadtentwicklung", von Angehörigen der Universität und Mitarbeitern freier Planungsbüros getragen, führte mehrere öffentliche, in den lokalen Medien beachtete Veranstaltungen durch, auf denen Interessen von Initiativen aus den Bereichen Gesundheitswesen, Umweltschutz, Kultur usw. artikuliert und mit Kommunalverwaltung und lokalen Politikern diskutiert wurden.⁵¹ Außerdem hatte die Universitätsleitung zeitweise eigene Vorschläge für die Folgenutzung von Liegenschaften im Hochschulinteresse öffentlich unterbreitet. Letztlich blieben die Kontakte zwischen diesen Akteuren und der Verwaltung bzw. Kommunalpolitik aber punktuell, die Anregungen wurden und werden von der Stadtverwaltung nicht weiterverfolgt.

In Göttingen wurden frühzeitig Informationsveranstaltungen durchgeführt und Arbeitsgruppen ("Standortkonversion" mit potentiellen Folgenutzern, "Zivilbeschäftigte") sowie eine Projektgruppe in der Verwaltung eingerichtet:

⁵¹ Vgl. Nordwest-Zeitung vom 24.08.92 und 28.05.93.

"Konkrete Entscheidungen (gab es keine im Arbeitskreis Standortkonversion, d. V.). Aber es sind Entscheidungen vorbereitet worden, und dadurch daß sie vor Ort schon mal'n breiten Konsens gefunden haben, waren sie dann auch leichter umzusetzen" (AK 1, S. 13f., Kommunalverwaltung).

Eine breite öffentliche Diskussion wurde dadurch aber nicht initiiert, immerhin wurden aber Einrichtungen des öffentlichen Sektors sowie einige private Betriebe, die als Folgenutzer oder für die Übernahme von Zivilbeschäftigten in Betracht kamen, frühzeitiger an der Diskussion beteiligt. Beim letztgenannten Thema waren die Gewerkschaften (ÖTV) besonders engagiert.

Das gerade beschriebene Ergebnis zur Beteiligung von Akteuren in der Orientierungsphase ist wohl im wesentlichen auf folgende, sich ergänzende Faktoren zurückzuführen: Zum ersten ist, wie oben geschildert, öffentliches Interesse und politischer Druck bei dieser Thematik gering.⁵² Zum zweiten weckten die Initiatoren (Hauptverwaltungsbeamte, (Ober-) Bürgermeister) das Interesse weiterer Akteure nicht aktiv, vielleicht aus der Überlegung heraus, angesichts der Komplexität der Problematik die Arbeit nicht noch weiter zu erschweren. Zum dritten ist ein wesentlicher Faktor, daß die Veränderungen der Reduzierungsplanungen der Bundeswehr und die Eigentümlichkeiten des Freigabeverfahrens und des Verwertungsprozesses eine kontinuierliche Diskussion und Auseinandersetzung mit der Thematik in Verwaltung und Politik, erst recht in der Öffentlichkeit, behindern.

In der **Konzeptionierungsphase** ändert sich das Bild vielerorts in markanter Weise. Vor allem in den Fällen, in denen neue Verfahrens- und Planungsformen initiiert werden, kommt es zu einer Erweiterung des Spektrums der beteiligten Akteure, z. T. zu neuen Arbeitsweisen und Kompetenzverteilungen. Dieses spielt sich allerdings durchweg im Bereich der Verwaltung ab, z. T. ergänzt - und vielleicht ist das das eigentlich "Neue" - um Banken/Sparkassen und potentielle privatwirtschaftliche Folgenutzer.

Das Verfahren ist als "Querschnittsaufgabe" in kleinen Gemeinden wie in größeren Städten "Chefsache", d. h. es liegt im persönlichen Handlungsbereich des Hauptverwaltungsbeamten.⁵³ Darüber hinaus spielen innerhalb der Kommunalverwaltungen die Stadtentwicklung und/oder die Wirtschaftsförderung eine herausgehobene Rolle (beide sind vielerorts auch in einem Amt zusammengefaßt), wobei der Akzent auf letzterer liegt. Das gilt sowohl bei engagierten Verwaltungen wie in Göttingen, aber auch dort, wo - wie in manchen Landkreisen - das Thema eher in die Verwaltungsroutine eingegliedert ist (z. B. Landkreise Aurich, Wesermarsch). Dort, wo "Projektgruppen" oder ähnliches eingerichtet wurden, arbeiten bis zu zehn weitere kommunale Ämter mit:

⁵² Am Beispiel Wilhelmshaven: "Der (politische Druck, d. V.) ist kaum zu entwickeln, weil bisher noch alles da ist. (...) Wir werden aber (...) die Folgen als Bauruinen irgendwann zu spüren bekommen. (...) Diese Dimension wird bisher politisch außer Acht gelassen" (AK 49, S. 2, Sonstige Akte ure).

⁵³ Vgl. Fußnote 49.

"(Im wesentlichen sind, d. V.) das Baudezernat und Umweltdezernat und auch die Liegenschaftsverwaltung beteiligt. (...) es gibt da so'n harten Kern von, ich glaube, etwa 10 Ämtern mit der Maßgabe, daß man je nach Thema auch noch andere, auch Externe dazuholt" (AK 1, S. 56, Kommunalverwaltung).

"(...) bis man sich entschloß, dann auch eine Projektgruppe zu gründen, die eben aus allem bestand. Wo dann auch der Hochbaupart vertreten war und die Dezernenten, und diese Projektgruppe haben wir seit 91, und die treffen sich dann auch regelmäßig je nach Bedarf, wenn es bestimmte Entscheidungen gab" (AK 53, S. 4f., Kommunalverwaltung).

Darüber hinaus werden neben beauftragten Planungsbüros - und das ist eine erste Erweiterung - weitere nicht-kommunale Behörden kooperativ einbezogen: z. B. Behörden der Planungsaufsicht (Landkreise, Bezirksregierungen). Die Beteiligung der Bundeswehr bzw. der Standortverwaltungen ist sehr unterschiedlich (aktiv sind sie z. B. in Wilhelmshaven und - trotz atmosphärischer Spannungen (s.o.) - in Göttingen beteiligt). Die Bezirksregierungen spielen in diesem Rahmen bisher - im Gegensatz zu den Absichten der Landesregierung (MI 1993b, S. 5f.; vgl. Kap. 5.1) - kaum eine Rolle.

Neben dieser "erweiterten Verwaltungsbeteiligung in kooperativer Form" werden in einigen Fällen auch Kreditinstitute und potentielle privatwirtschaftliche Nutzer zur Vorbereitung von "Development-Gesellschaften" oder "Konsortien" kooperativ einbezogen. Ausgehend vom "Modellfall" Göttingen (vgl. Bruns 1994, S. 55ff.) findet dieser Ansatz zunehmendes Interesse in Südniedersachsen, während im nordwestlichen Niedersachsen (Oldenburger Land, Ost-Friesland) lediglich in Delmenhorst ähnliche Absichten ernsthaft verfolgt werden. Diese spezifische Form der Erweiterung entspricht einem Muster, das seit längerem in einer ökonomisch orientierten Stadtentwicklungsplanung im angelsächsischen Raum unter dem Label "public private partnership" praktiziert wird und zunehmend auch in der Bundesrepublik Anwendung findet, z. B. bei der Erschließung großer Industriebrachen. Das ist zweifellos ein neuer, stark ökonomisch motivierter Ansatz, dessen Auswirkungen auf die Stadtentwicklung keinesfalls unumstritten sind. Dieses Vorgehen dient der Effizienzsteigerung bei Planung und Realisierung, der "Kapitalzufuhr" und auch der Verbesserung der Kreativität bei der Realisierung - allerdings innerhalb eines bestimmten thematischen Spektrums ökonomisch vielversprechender Nutzungen. An primär sozial bzw. soziokulturell orientierten Folgenutzungen haben private Kapitalgeber naturgemäß seltener Interesse.

Ein gewisser Sonderfall, nicht nur wegen der vor allem von politischer Seite ausgehenden Initiative, ist die kleine Gemeinde Großenkneten, wo im Zusammenhang mit einem integrativen Planungsansatz eine Lenkungsgruppe eingerichtet wurde. An dieser sind beteiligt: Gemeindepolitik, Gemeindeverwaltung, Planungsteam (moderierendes Büro und Fachplanungsbüros), Wirtschaftsförderung des Landkreises, Gewerbeaufsichtsamt, Planungsaufsicht und Gewässerschutz der Bezirksregierung,

Planungsaufsicht des Landkreises, Untere Naturschutzbehörde, Gewerbeverein, Industrie- und Handelskammer und ein privater Unternehmer.⁵⁴

In der **Realisierungsphase** befindet sich lediglich Göttingen (z. T. auch Northeim):

"Nächster wichtiger Schritt ist die Gründung eines Konsortiums, um das Ganze zu erwerben. (...) Wir verhandeln jetzt mit diesem Konsortium bestehend aus Gesellschaft für Wirtschaftsförderung - 100 % eigene Gesellschaft der Stadt -, der NILEG - Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft, der Sparkasse und der Norddeutschen Landesbank über den Erwerb (...)" (AK 1, S. 57, Kommunalverwaltung).

In Göttingen liegt die Federführung für die kommunale Bewältigung der Problematik inzwischen bei der Wirtschaftsförderungsgesellschaft GWG. Am Konsortium zur Wiedernutzung des Kasernengeländes sind beteiligt: die IDB, die GWG, die NordLB, die Sparkasse Göttingen und die NILEG. Aufgaben sind: Grunderwerb, Verwertung, Finanzierung, Herrichtung und Erschließung (vgl. auch Bruns 1994, S. 56ff.).

Zusammenfassend läßt sich ein deutlicher Unterschied unserer Ergebnisse zu den von Fürst/Kilper (1993) untersuchten neuen Formen der Regionalpolitik in Nordrhein-Westfalen feststellen. Während dort wesentliches, wenn auch nicht immer realisiertes Ziel war, fachlich-thematische Innovationen für die Bewältigung des Strukturwandels anzuregen, geht es in unseren Fallbeispielen kaum darum. Im Mittelpunkt steht viel eher die Absicht eines "effektiven Planungsmanagements", wofür dann bisweilen "neue" Akteure von der federführenden Verwaltung kooperativ einbezogen werden müssen.

Für die **regionale Ebene** läßt sich die Fragestellung knapper beantworten: Da im Oldenburger Land und in Südniedersachsen⁵⁵ Standortkonversion kein explizites regionales Thema ist, kann sich die Analyse auf Ost-Friesland beschränken. Die Arbeitsgruppe 6 der dortigen Regionalen Strukturkonferenz ist, wie deren andere Arbeitsgruppen, offen für die wichtigen "strukturpolitisch relevanten Akteure", wie Wirtschaftskammern, Gewerkschaften, Umweltverbände. Diese haben in der ersten Phase der Arbeit (Erarbeitung eines Forderungskatalogs) auch teilgenommen, wobei vor allem die Umweltverbände durch eine besonders engagierte Person vertreten waren, die vielfach eigene Vorstellungen und Kritiken einbrachte.⁵⁶ Das vorliegende Arbeitsergebnis ist aber nach

⁵⁴ "Planungszeiträume von 3 bis 5 Jahren oder mehr sind für Gewerbegebiete keine Seltenheit. Beim 'Gewerbe- und Industriegebiet Ahlhorner Heide' im Landkreis Oldenburg wird wohl nur ein Jahr von der Idee bis zum 1. Spatenstich vergehen. Das 'integrierte Planungsverfahren' (...) macht es möglich" (Wirtschaftsinformationen 01/95 der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Weser-Jade).

⁵⁵ "Ich seh die (Regionalisierung, d. V.) jetzt nicht so unmittelbar bei dem Thema Konversion. Da ist eine Kooperation unabhängig von den Grenzen einfach wichtig, weil die Themen nicht regionalspezifisch sind (...)" (AK 1, S. 59, Kommunalverwaltung).

⁵⁶ "(...) Und die anderen gesellschaftlichen relevanten Gruppen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände, IHK usw. und auch die Umweltverbände, haben sich sehr intensiv hier, das kann ich vor allem für die Umweltverbände sagen, sehr intensiv in dieser Arbeitsgruppe um dieses Thema bemüht, und der dort anwesende Vertreter hat auch ein Papier geschrieben" (AK 68, S. 17, Kommunalverwaltung). Dessen Einschätzung lautet: "Zwar hat die Stadtverwaltung Wilhelmshaven diese Kooperationsform nicht initiiert, gleichwohl war sie nach deren Entstehung in erster Linie bemüht, auf horizontaler Ebene Verbündete für die

übereinstimmender Auffassung aller Beteiligten stark von der Verwaltung, d. h. insbesondere von der federführenden und besonders aktiven Wilhelmshavener Stadtverwaltung, geprägt worden:⁵⁷

"Wenn man hier den regionalen Ansatz verfolgt, und der wird ja doch in den letzten Jahren jetzt intensiv auch durch die Strukturkonferenz immer mehr in den Vordergrund gestellt, dann ist das Problem Wilhelmshaven kein Problem der Stadt Wilhelmshaven, sondern der Region. (...) Aber in der Tat, es reduziert sich dann doch, ich möchte schon beinah sagen: manchmal leider auch sehr schnell, dann auf den lokalen Bereich" (AK 68, S. 14, Kommunalverwaltung).

"Es war, das spricht natürlich auch schon daraus, daß der Oberstadtdirektor Wilhelmshavens dort Vorsitzender war, schon sieht man deutlich, es war sehr von Wilhelmshaven dominiert" (AK 49, S. 12, Sonstige Akteure).

Die umfangreiche Beteiligung "neuer" Akteure hat hier bisher nicht zu "neuen" Ergebnissen geführt.

zu 2.

Werden neue Kooperationsformen initiiert und praktiziert? Werden neue Verfahren der Problembearbeitung entwickelt?

Die Grundzüge der Ergebnisse zu dieser Fragestellung sind in den Ausführungen zum ersten Fragenkomplex schon angelegt. Zunächst zur **lokalen Ebene**:

In der **Orientierungsphase** bleibt die Ideenfindung letztlich fast durchweg auf das etablierte lokale politisch-administrative System beschränkt. Die in einigen Städten veranstalteten Runden Tische werden als wenig kreativ und als "Schauveranstaltungen zur Darstellung bekannter Positionen" eingeschätzt. Auch die Aktivitäten von Universität und "AK Stadtentwicklung" in Oldenburg blieben folgenlos und sind nicht als "neue Kooperationsformen" zu werten. Ausnahmen bilden der in der Gemeinde Hage eingerichtete Arbeitskreis zur Erarbeitung eines Nutzungskonzeptes und die schon erwähnten Arbeitsgruppen ("Standortkonversion", "Zivilbeschäftigte") in Göttingen. Auf Seiten der Verwaltung wird der Prozeß der Ideenfindung und Konzeptentwicklung allerdings unterschiedlich intensiv betrieben. Hier ist neben Göttingen etwa Delmenhorst herauszuheben, wo eine Projektgruppe

(vertikale) politische Auseinandersetzung mit dem Bund um den Erhalt möglichst zahlreicher Bundeswehr-Dienstposten in der Jadedstadt zu finden. Alle nicht aus Wilhelmshaven stammenden Teilnehmer der Arbeitsgruppe konnten sich mit dieser Zielsetzung nur bedingt identifizieren, die Umweltverbände lehnten das Ansinnen gar rundweg ab. Der räumliche Zuschnitt der 'Regionale(n) Strukturkonferenz Ost-Friesland' muß dabei als konfliktverstärkendes Element der Diskussionsarena berücksichtigt werden: Für die Ostfriesen - mit Ausnahme der Stadt Borkum - ist der Truppenabbau kein überragendes strukturpolitisches Problem" (Golibruch 1993a, S. 63f.).

⁵⁷ Der Oberstadtdirektor von Wilhelmshaven ist Sprecher der AG 6. Während es in der Strukturkonferenz Oldenburger Land keine Arbeitsgruppe zu der Militärreduzierung gibt, ist das in der Regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland der Fall: "Das ist aber mehr ein Zufall und kein Ergebnis der politischen Meinungsbildung und nicht der tatsächlichen Betroffenheit (...), daß wir das Gefühl haben, daß die Ost-Friesland-Konferenz als solche nicht sehr geprägt ist von Abrüstungsproblemen" (AK 57, S. 1, Kommunalverwaltung).

eingrichtet und schon früh vom Planungsamt ein Memorandum erarbeitet wurde (Tewes 1992), das u. a. Nutzungsvorschläge für die freiwerdende Liegenschaft enthält:

"(...) kam dann der Wunsch, all das zusammenzufügen, was es zum Thema Konversion allgemein gibt und eben auch zur Kaserne ganz Typisches gibt, und damit eben auch die Projektgruppe allesamt den gleichen Stand haben und wissen, mit welchen Themenfeldern wir es zukünftig zu tun haben" (AK 53, S. 5, Kommunalverwaltung).

Auch die Wilhelmshavener Stadtentwicklungsplanung hat inzwischen ein umfassendes strukturpolitisches Konzept zur Bewältigung der Konversionsfolgen vorgelegt, das aber im normalen Verwaltungsverfahren entstanden ist (vgl. Stadt Wilhelmshaven 1994).

Vielfach, so etwa auch in der Stadt Oldenburg, wo immerhin mehrere große Konversionsflächen planerisch zu "behandeln" sind, bleibt der Prozeß vollständig im Rahmen der normalen Kommunikation zwischen verschiedenen Ämtern der Kommunalverwaltung, ergänzt um einige an der Folgenutzung interessierte Behörden und wenige engagierte Ratsmitglieder. Im Extremfall ist die Ideenfindung sogar fast ausschließlich Aufgabe der Verwaltungsspitze bzw. der politischen Spitze geblieben (z. B. in Borkum und in Wiesmoor).

In der **Konzeptionierungsphase** wandelt sich das Bild wiederum in der schon oben angedeuteten Weise. Zwar bleiben in vielen Kommunen, so z. B. auch in problematischen Fällen wie Borkum oder komplexen Problemlagen wie in Oldenburg, die ersten Aktivitäten bis heute vollkommen innerhalb des normalen administrativen Planungsgeschehens. Auch werden in einigen Fällen zur Vorbereitung von Nutzungskonzepten Gutachter, häufig die NILEG, herangezogen (vgl. Bruns 1994):

"(...) man möchte das ganz gerne mit der NILEG machen aufgrund ihrer Erfahrungen.
(...) Sie sind da schon recht gewieft (...)" (AK 53, S. 2, Kommunalverwaltung).

In keiner der von uns untersuchten Kommunen kommt aber, wie im Falle problematischer Planungsprozesse heute immer häufiger üblich, ein externer Moderator oder Mediator zum Einsatz, um zwischen verschiedenen Nutzungsvorstellungen zu vermitteln.

In einigen anderen Standorten gibt es deutlich erkennbare, in der Regel an ökonomischer Effizienzsteigerung orientierte Neuerungen. Ein gutes Beispiel ist dafür die Gemeinde Großenkneten (Standort Ahlhorn), wo die Planung eines Gewerbegebietes (als "Ersatzmaßnahme" für den nicht zur Verfügung stehenden Flugplatz) durch Einsatz einer breit besetzten Lenkungsgruppe und die Einschaltung eines externen Planungsbüros beschleunigt werden soll. Dabei steht allerdings keinesfalls das Nutzungskonzept im Vordergrund der Arbeit, sondern die rasche, "technische" Lösung von Konflikten bei der infrastrukturellen Erschließung, mit Umweltbehörden usw.:

"Wir planen in einem sogenannten integrierten Verfahren. (...) Wir stellen Bebauungsplan fest, Flächennutzungsplan, wir machen Kanalplanung, Straßenplanung alles parallel (...)" (AK 81, S. 1, Kommunalverwaltung).

In Göttingen wird, nachdem die grundlegenden Entscheidungen zur Folgenutzung getroffen wurden, ein städtebaulicher Wettbewerb für die Gestaltung des Gebietes durchgeführt, was für Flächen dieser Größenordnung nicht unüblich ist, allerdings in den meisten unserer Untersuchungsgemeinden selten realisiert wird. (Ähnliches ist in Wilhelmshaven für eine Konversionsfläche in attraktiver Lage, die noch aus einer früheren Phase der Marinereduzierung stammt, beabsichtigt.)

In der **Realisierungsphase** werden in Göttingen - und demnächst wohl auch in Delmenhorst und Northeim - neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Stadt, Kreditinstituten und privatwirtschaftlichen Unternehmen in Form von "Development-Gesellschaften" zur Erschließung und Nutzung der Liegenschaften unter maßgeblicher Mitwirkung der NILEG eingesetzt. Diese Formen der "public private partnership" sind "Innovationen", die vorrangig dem effektiven Planungsmanagement, der Kapitalbeschaffung und Liegenschaftsverwertung dienen.

Für die **regionale Ebene** braucht wiederum nur auf die AG 6 der Regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland eingegangen zu werden. Sie ist zweifelsohne eine neue Kooperationsform, da sie Teil der Regionalen Strukturkonferenz ist, die erst vor einigen Jahren als neue Organisationsform im Rahmen der Regionalisierung der niedersächsischen Wirtschaftsstrukturpolitik eingerichtet wurde. Ohne hier eine umfassende Würdigung des Innovationspotentials und der Wirksamkeit der Regionalisierungspolitik und regionaler Strukturkonferenzen vornehmen zu wollen (vgl. Kap. 2.1, 6., 8.3), kann von dieser konkreten Kooperationsform (der AG 6) gesagt werden, daß sie allenfalls formal die Kriterien einer Innovation erfüllt: In ihr sind, prinzipiell gleichberechtigt, Verwaltung, Gewerkschaften, Kammern, Umweltverbände usw. aus verschiedenen Gebietskörperschaften und Zuständigkeitsbereichen vertreten. Real handelt es sich aber kaum um eine partnerschaftliche Kooperation, da sich die Vorstellungen der Verwaltung, insbesondere der Wilhelmshavener Stadtverwaltung,⁵⁸ weitgehend durchgesetzt haben, andere Problemfälle in der Region (z. B. Borkum, Hage) oder andere konzeptionelle Ansätze nicht zur Sprache kamen bzw. nicht ernsthaft und mit Außenwirkung diskutiert wurden. In der Stadt Wilhelmshaven wird der von der AG verabschiedete Forderungskatalog im Sinne einer politischen Unterstützung und "Rückendeckung" geschätzt, maßgebliche Akteure vertrauen aber weiterhin mehr auf ihre direkten Verbindungen zu überregionalen Instanzen und Fördermittelgebern:

"(...) es wird immer so bleiben, daß die persönlichen Kontakte eine große Rolle spielen. Nicht, das erlebt man ja insbesondere auch bei der EG. Wenn man da hinschaut, es sind in der Regel die persönlichen Dinge, die eine Rolle spielen" (AK 59, S. 15, Kommunalverwaltung).

⁵⁸ "(...) da waren wir die einzigen, die wirklich Konversionsprobleme haben, wenn ich mal Borkum und Leer außen vor lasse. Da hat der Arbeitskreis und die Konferenz das übernommen, was wir vorgeschlagen haben" (AK 57, S. 19, Kommunalverwaltung).

Hinzuzufügen ist, daß sich die Stadt Wilhelmshaven - als einzige der von uns untersuchten Gemeinden und Städte - aktiv in regionalen und überregionalen Kooperations- und Informations-"Netzwerken" zum Thema "Konversion" engagiert, so z. B. in dem "Network Demilitarize" der Europäischen Union. Dessen Effizienz und Wirksamkeit ist allerdings sowohl in der Stadt als auch in der Fachöffentlichkeit umstritten. Inzwischen ist Wilhelmshaven auch ein europäisches Informationszentrum für konversionsbezogene Informationen.

Bilanziert man die Aussagen zum zweiten Fragenkomplex und vergleicht sie mit den Ergebnissen von Fürst/Kilper (1993, S. 16ff., insbes. S. 23) zu neuen Formen der Regionalpolitik in Nordrhein-Westfalen, so sind wichtige Elemente zu erkennen, die die Konversionsplanung in unseren Untersuchungsregionen von innovativen Planungsansätzen unterscheiden. Zwei Aspekte seien hervorgehoben: Zum einen fehlen Elemente der "Selbstverstärkung" eines innovativen Kooperationsprozesses, wie sie etwa im Falle der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (IBA) mit der relativ selbständigen Planungsgesellschaft, Qualitätsvorgaben für Projektvorschläge, der Ausschreibung von Wettbewerben usw. gegeben sind. Zum anderen proklamieren Land und Bezirksregierungen in Niedersachsen zwar die wichtige Funktion innovativer Konversionsplanung, unterstützen dieses Plädoyer aber nicht mit rechtlichen oder finanziellen Mitteln in einer Weise, die von den Kommunen "verstanden" wird. Daß - aufgrund von Sparzwängen - der Konversionsbegleitfonds auf ein Jahr und einen geringen Mittelansatz beschränkt bleibt, ist hier eher demotivierend (vgl. 5.1). Man kann analog zu Fürst/Kilper (1993, S. 23) formulieren: "Das Land macht den Gemeinden zu wenig deutlich, daß der Prozeß (...) längerfristig läuft und mit einer Neudefinition von Staatsfunktionen (...) einhergeht", die am konkreten Falle der Konversionsfolgenbewältigung erprobt werden könnte.

Zu 3.

Erhöht sich die Kooperationsintensität und Kreativität der beteiligten Akteure?

Wie die bisherigen Ausführungen zu den Fragekomplexen 1 und 2 schon erkennen ließen, verändern sich Kooperationsintensität und Kreativität der beteiligten Akteure bei der Bewältigung der Konversionsproblematik in den meisten Fällen nicht entscheidend. Vielfach, vor allem in kleinen ländlichen Gemeinden und den Landkreisen, aber etwa auch in den Städten Oldenburg und Wilhelmshaven, ist die Bearbeitung der Standortkonversion fast vollkommen in das normale, routinemäßige Verwaltungsgeschehen integriert. Wenn es zur Veränderung der Kooperationsintensität und Kreativität kommt, dann vor allem innerhalb der Kommunalverwaltungen und bei der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden. So werden etwa innerhalb der Kommunalverwaltung kooperativ arbeitende Projektgruppen, die außerhalb des normalen "Dienstweges" agieren können, gebildet, oder es werden gar Lenkungs-/Projektgruppen mit Beteiligung verschiedener kommunaler Ämter und anderer Behörden (z. B. Aufsichtsbehörden des Landkreises und der Bezirksregierung) eingerichtet (so in Delmenhorst bzw. in Großenkneten und Göttingen). Das ist eine nicht gering zu schätzende

Innovation, aber eher im Sinne einer "Verwaltungsreform" als einer neuen Form der Kommunikation zwischen Kommunen/Staat und gesellschaftlichen Akteuren.

Nur in Ausnahmefällen war bisher das Konversionsgeschehen Anlaß für außergewöhnliche "kreative" Leistungen der Verwaltung. Ein bemerkenswertes Beispiel dieser Art ist etwa das "Memorandum" des Delmenhorster Planungsamtes, das - ohne besondere Erweiterung der Arbeitskapazitäten des Amtes - in ungewöhnlich gründlicher Weise Geschichte und Sachstand der Standortkonversion in Delmenhorst aufarbeitet und erste Nutzungsvorschläge unterbreitet (vgl. Tewes 1992). Hinzuweisen ist auch auf das strukturpolitische Konzept des Wilhelmshavener Stadtentwicklungsdezernates (vgl. Stadt Wilhelmshaven 1994).

Vergleicht man diese Ergebnisse mit einigen der Kriterien, die Fürst/Kilper (1993, S. 16ff., 22ff.) für das besondere Innovationspotential der IBA anführen, so ergibt sich folgendes Bild:

- "Autonome" Einrichtungen, die - relativ unabhängig von der Routine in Politik und Verwaltung - innovative Impulse selbständig setzen könnten, sind im Kontext der Standortkonversion bisher allenfalls Projektgesellschaften zur Liegenschaftsverwertung, die in unseren Untersuchungsregionen nur in Göttingen eingerichtet, in Delmenhorst und Northeim geplant werden. Deren Aufgabe wird in erster Linie die Erschließung und Vermarktung der Liegenschaften sein, so daß das Aufgabenspektrum im Vergleich mit demjenigen der Planungsgesellschaft der IBA eingeschränkt ist. Dennoch sind von dieser Organisationsform innovative Impulse zu erwarten. Die "starke Rolle" der Kommunen in diesen Gesellschaften ist allerdings auch notwendig, damit sie im Wertermittlungs- und Verkaufsprozeß als "öffentliche" Partner anerkannt werden.
- Wettbewerbe als Organisationsformen mit der Möglichkeit, externe Impulse und Kreativität einzubringen, finden in Form städtebaulicher Wettbewerbe bisher nur in sehr wenigen Fällen statt (Göttingen, Wilhelmshaven).
- Qualitätsvereinbarungen, die im Kontext der IBA alle beteiligten Akteure auf bestimmte Standards (z. B. der ökologischen Gestaltung, der Arbeitsmarktrelevanz) verpflichten und ein wichtiges Element der fachlichen Innovation darstellen, gibt es bisher in unseren Untersuchungsregionen überhaupt nicht.

Zu 4.

Verändert sich der Einfluß etablierter Entscheidungsträger bei dieser konkreten Thematik?

Die Ausführungen zum dritten Fragenkomplex zeigen, daß es nur in wenigen Fällen erwähnenswerte Ansätze innovativer Verfahrens-, Kooperations- und letztlich auch Entscheidungsformen gibt. Bisher läßt sich nicht davon sprechen, daß eine bemerkenswerte Veränderung in Entscheidungsverfahren oder neue "Entscheidungscentren" feststellbar wären. Das könnte sich in dem Falle ändern, in dem

kooperative Gesellschaften oder Konsortien zur Liegenschaftsvermarktung eingerichtet werden und selbständig aktiv handeln. Allerdings werden die bisher geplanten Konstruktionen auch hier einen ganz maßgeblichen Einfluß der kommunalen Politik und Verwaltung sichern (müssen), so daß zumindest nicht von einer gravierenden Veränderung auszugehen ist. Die auch aus leichten Veränderungen der Machtverteilung und Entscheidungskompetenzen durch öffentlich-private Mischkonstruktionen resultierenden Auswirkungen auf die Stadtentwicklung, die z. T. positiv, z. T. negativ⁵⁹ eingeschätzt werden, können in diesem Falle selbstverständlich noch nicht abschließend erörtert werden (vgl. auch Kap. 8.3).

Zusammenfassende Bilanz

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß auf kommunaler Ebene zunächst - und das gar nicht innovativ - die "Bleibeforderungen" das Geschehen bestimmt haben. Eine Innovationsbereitschaft und die Sichtweise, daß im Konversionsprozeß auch Entwicklungschancen liegen, war von Verwaltung und Politik her am Beginn nicht gegeben. Die Einrichtung von Runden Tischen ist zwar formal eine Innovation, hat nach Einschätzung der meisten Beteiligten aber zu wenige Resultate erbracht, die ihre Fortsetzung rechtfertigen würden. Die weitere Konzeptionierungs- und Realisierungsarbeit findet bisher weitgehend im Bereich der Verwaltung, insbesondere der Kommunalverwaltung, statt. Hier gibt es verwaltungsinterne Innovationsprozesse insoweit, als daß z. T. kooperative Projektgruppen über Ämter- und Dezernatseinteilungen hinweg eingerichtet werden. Da das Thema "Standortkonversion" in fast allen Kommunen kaum von anderen Akteuren thematisiert und kein besonderer "politischer Druck" entfaltet wird, gibt es zumindest aus dieser Richtung auch kaum Anregungen für Innovationen.

In der Konzeptionierung und Realisierung der Folgenutzung von Konversionsliegenschaften wurde und wird an einigen wenigen Orten mit neuen Verfahren und insbesondere mit neuen privatrechtlichen Gesellschaftskonstruktionen, in denen auch die öffentliche Seite eingebunden ist, experimentiert. Hier werden für die Untersuchungsregionen neue Formen der "public private partnership" realisiert, die anderenorts z. T. schon erprobt und keinesfalls unumstritten sind. Dieses ist die einzige neue Organisationsform im Bereich Standortkonversion in unseren Untersuchungsregionen, die eine längerfristige Wirksamkeit haben dürfte.

Auf regionaler Ebene ist das Thema "Standortkonversion" noch weniger Anlaß zu planungspolitischen Innovationen. Hier ist einzig die AG 6 der Regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland zu erwähnen, die, wie oben geschildert, formal ein Element einer innovativen regionalpolitischen Organisationsform ist, da sie gleichberechtigt kommunale, staatliche und gesellschaftliche Akteure zusammenführt. In der Praxis wird das Geschehen aber von den kommunalen Verwaltungen, insbesondere von einer Stadtverwaltung, dominiert.

⁵⁹ Positiv etwa wegen der Kapitalzufuhr, der Ermöglichung flexibler Vorgehensweisen usw., negativ wegen der Verwertungsorientierung und möglicherweise abnehmender kommunaler Einflußnahme. Letzterer Aspekt ist aber sehr umstritten: Manche sehen hierin eine bessere Möglichkeit für die Kommunen, die Planungsrealisierung zu beeinflussen (vgl. AK 83, Work shop).

6 Das Handlungsfeld Standortkonversion im Kontext aktueller struktur- und planungspolitischer Entwicklungen

Um unsere Untersuchungsergebnisse zum Handlungsfeld Standortkonversion angemessen bewerten zu können, sind sie zur aktuellen planungs- und strukturpolitischen Diskussion in Beziehung zu setzen. Aus dieser zu gewinnende Kriterien und Einsichten wären die Voraussetzung für die Einordnung der Prozesse im Zusammenhang mit der Standortkonversion und für die Erarbeitung von "Handlungsempfehlungen" (vgl. Kap. 8.3). Infolgedessen sollen daher zunächst zwei planungs- und strukturpolitische Diskussionszusammenhänge (zur Strukturpolitik in altindustrialisierten Regionen und zur allgemeinen Theorie der Planung) kurz referiert werden (Kap. 6.1). Anschließend werden die eigenen Ergebnisse zum Handlungsfeld Standortkonversion darauf bezogen (Kap. 6.2).

6.1 Zur aktuellen struktur- und planungspolitischen Diskussion

Seit einigen Jahren ist ein eindeutiger Schwerpunkt der Diskussionen und Forschungen zur regionalen Strukturpolitik die Untersuchung und Erörterung von **Strategien zur Erneuerung altindustrialisierter Regionen**, während in den 60er und 70er Jahren eher die Förderung strukturschwacher ländlicher Räume im Mittelpunkt des Interesses stand.¹ Hier kann weder die Erörterung der Ursachen und Verlaufsformen des sozioökonomischen Strukturwandels in altindustrialisierten Regionen noch die diesbezügliche umfangreiche strukturpolitische Diskussion umfassend nachvollzogen werden.² Vielmehr sollen hier einige wesentliche Überlegungen zum Strukturwandel in altindustrialisierten Regionen und insbesondere zu den vielfach als exemplarisch verstandenen Erneuerungsstrategien im Ruhrgebiet dargestellt werden. Der Bezug zur Diskussion über die Erneuerung altindustrialisierter Regionen ist nicht zuletzt deshalb gerechtfertigt, weil man "Standortkonversion" auch als "Branchenkrise" mit umfangreichen regionalen Auswirkungen sehen kann, die zudem fast ausschließlich innerhalb des öffentlichen Sektors stattfindet (vgl. Kap. 2.1).

Bei oberflächlicher Betrachtung könnte man meinen, daß die Krise altindustrialisierter Regionen v. a. eine Folge des Niedergangs der prägenden Industriezweige (z. B. Textilherstellung, Kohle- und Stahlproduktion, Schiffbau) sei. Die Überwindung der Krise könnte dann durch die Etablierung neuer Produktionen erreicht werden. Vergleichende regionalwissenschaftliche Betrachtungen zeigen aber schon seit einiger Zeit, daß diese Erklärung viel zu kurz greift:

"Allerdings gelang der Nachweis nicht, daß allein mit der Branchenstruktur wirtschaftlicher Aufstieg oder Niedergang erklärt werden können. Regionen mit ähnlicher Branchenstruktur konnten sich offenbar mit sehr unterschiedlichem Erfolg den veränderten Bedingungen des Weltmarktes anpassen. Damit war deutlich, daß die traditionellen

¹ Inzwischen scheint sich die Debatte stärker um die internationale Wettbewerbsfähigkeit großer Metropolregionen zu drehen (vgl. dazu Stiens 1995).

² Vgl. dazu statt vieler die Beiträge in Häußermann 1992 und Kreibich u. a. 1994 sowie für Überblicke z. B. Steiner 1985 und Hamm 1993/1994.

Konzepte, die auf einer Analyse der regionalen Branchenstruktur basieren, angesichts der neuen regionalökonomischen Erscheinungen keine hinreichenden Erklärungen mehr bieten konnten. Nicht der 'Branchen-Mix', sondern andersartige Strukturen hinter dieser Oberfläche mußten gesucht werden" (Häußermann 1992, S. 13f.).

Dabei handelt es sich z. B. um folgende Faktoren:

"Erkenntnis- und Handlungsverzögerungen können das Fortdauern der Niedergangsprozesse über ein notwendiges Mindestmaß hinaus erklären. Für die Schwächung bzw. Blockade der endogenen Regenerationskraft sind dagegen Inflexibilitäten und physische Anpassungshemmnisse bei den Produktionsfaktoren verantwortlich gewesen. Diese Inflexibilitäten und Anpassungshemmnisse sind im weitesten Sinne Resultat einer erfolgreichen Vergangenheit, die sich bis heute als belastend für die Umstrukturierung erweist" (Hamm 1993/1994, S. 87).

In der aktuellen regionalwissenschaftlichen Diskussion werden diese Aspekte häufig unter dem Begriff des "regionalen Milieus" zusammengefaßt.³ Für die Charakterisierung regionaler Milieus ist die Orientierung der "Netzwerke" wesentlich, in die die maßgeblichen Unternehmen der Region eingebunden sind. Für die altindustrialisierten Regionen sind hierarchische, d. h. vertikal orientierte Netzwerke charakteristisch, während in gegenwärtig prosperierenden Räumen mit flexibel spezialisierten Produktionsformen eher auf gleichberechtigter Kooperation beruhende, horizontal orientierte Netzwerke zu finden sind.⁴ Diese, hier verkürzt und sehr "idealtypisch" dargestellten Erkenntnisse sind insbesondere für die Konzeption von Erneuerungsstrategien bedeutsam.

Die Geschichte der Strukturpolitik für altindustrialisierte Regionen läßt sich am Beispiel des Ruhrgebietes darstellen. Nachdem Mitte der 60er Jahre die Krise des Montansektors im Ruhrgebiet einen ersten Höhepunkt erreicht hatte und ihre Auswirkungen durch eine ernsthafte Rezession verstärkt worden waren, war mit dem "Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 - 1973" ein erstes strukturpolitisches Programm zur Begleitung des montanindustriellen Strukturwandels, u. a. durch Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Ansiedlung anderer Industriezweige geschaffen worden. Es folgten zahlreiche weitere Programme, wie z. B. das "Nordrhein-Westfalen-Programm 1975" (1970 - 1975), das "Aktionsprogramm Ruhr" (1979 - 1983) und die "Landesinitiative Zukunftstechnologien" (1984 -

³ "Jedes Milieu stellt sich als eine spezifische Konstellation von ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Akteuren und Elementen mit spezifischen Organisations- und Umgangsformen dar. Das Milieu versorgt die Unternehmen, die ihm angehören, mit dynamischen Impulsen, und umgekehrt wird das Milieu durch die Interaktion der Unternehmen reproduziert" (Häußermann 1992, S. 14; vgl. auch Läßle 1991, 1994).

⁴ Vgl. dazu auch die Beiträge in Krumbein 1994. - "Netzwerke" spielen in der aktuellen regionalpolitischen und ökonomischen Diskussion eine zentrale Rolle, der Begriff wird allerdings vieldeutig verwendet und ist schwer operationalisierbar. Daher wurde er in den eigenen empirischen Untersuchungen nicht verwendet (vgl. ausführlich Kap. 2.2).

1988).⁵ Die Strukturpolitik mit Hilfe der genannten Programme kann als eine "top-down"-Strategie bezeichnet werden, die drei Kennzeichen aufweist (vgl. Fürst/Kilper 1993, S. 4)⁶:

- Konzeption von Politik und Programmen durch zentralstaatliche Instanzen;
- Steuerung über "Geld", d. h. über Fördermittel für vorab definierte Aktivitäten;
- Konzentration auf das Ruhrgebiet und (vielfach) auf eine Modernisierung der (Montan-) Industrie.

Ein deutlicher Wandel - bzw. sogar ein "prinzipieller Neubeginn" (Schmals 1991, S. 53) - in der Strategie zur Erneuerung des Ruhrgebietes läßt sich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre feststellen. Zwei bemerkenswerte struktur- und planungspolitische Ansätze wurden initiiert und implementiert: die Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen und die Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA) zur spezifischen Förderung des Strukturwandels in der Emscherzone, dem "schwierigsten Teil des Ruhrgebietes" (MSWV 1988, S. 7).⁷ Trotz bedeutsamer Unterschiede zwischen beiden Ansätzen, die schon allein aus ihrer unterschiedlichen Herkunft resultieren (IBA Emscher Park: Stadterneuerungspolitik, Regionalisierung der Strukturpolitik: regionale Wirtschaftsförderpolitik), gibt es wesentliche gemeinsame Kennzeichen, zu denen nicht zuletzt die Förderung kooperativer Netzwerke gehört (vgl. Kilper u. a. 1994, S. 161f.):

"Die Regionen sollen über staatliche Organisationshilfen angeregt werden, ihre Selbsthilfe-Kräfte zu mobilisieren, sowie die interorganisatorische und interkommunale Kooperation und Koordination zu verbessern. Bei beiden Initiativen handelt es sich vorrangig um die Institutionalisierung neuer Verfahren. Mit Netzwerk-ähnlichen Arrangements jenseits von Hierarchien und formalen Ressortgrenzen sollen in einem längerfristigen Prozeß institutionelle wie mentale Hemmnisse des gesellschaftlichen Wandels abgebaut werden" (Fürst/Kilper 1993, S. 2).

Die Motivation der Landesregierung für die Initiierung dieser beiden Erneuerungsstrategien ist - wie häufig bei der Anregung endogen orientierter Ansätze - durchaus ambivalent: Sie sollen einerseits der "Partizipation", d. h. der diskursiven Einbeziehung kooperierender Akteure, andererseits aber auch der legitimatorischen und finanziellen Entlastung der zentralstaatlichen Instanzen dienen (vgl. auch a.a.O., S. 5).

In Korrespondenz mit den gerade dargestellten Erörterungen über Erneuerungsstrategien für altindustrialisierte Regionen, aber mit durchaus weitergehendem Anspruch, wird zur Zeit debattiert, inwieweit

⁵ Vgl. dazu ausführlich z. B. Aring u. a. 1989, Kap. 2.2.

⁶ Schmals (1991, S. 51) hat diese Strategie aus regulationstheoretischer Sicht als Ausdruck eines "fordistisch-keynesianischen Regulationsregimes" bezeichnet.

⁷ Vgl. für Überblicke z. B. Danielzyk 1992, Fürst/Kilper 1993, Kilper u. a. 1994; zur IBA z. B. Kreibich u. a. 1994, zur regionalisierten Strukturpolitik z. B. Voelzkow 1994.

gegenwärtig generell von einer **Neuorientierung der Planungspolitik** auszugehen ist.⁸ Demnach habe - nach einer Phase der "komprehensiven" bzw. "regulativen" Planungspolitik in den 60er und 70er Jahren, die paradigmatisch durch "integrierte Stadtentwicklungsprogramme" gekennzeichnet gewesen sei - inzwischen eine Hinwendung zu einer inkrementalistischen "Planung durch Projekte" stattgefunden. Dieses geschehe aufgrund der Schwäche umfassender Planungsansätze, die sich mit ausgeprägten Steuerungsvorstellungen aufgrund der heutigen Heterogenisierung und Individualisierung der sozialen und ökonomischen Verhältnisse überfordern würden. Durch gezielte Förderung innovativer Projekte sei Veränderung in einer komplexen Welt besser zu bewirken, zumal insbesondere durch spektakuläre Einzelprojekte, wie z. B. Olympische Spiele und Weltausstellungen, eine kampagnenähnliche Konzentration politischer Unterstützung und materieller Förderung zu erreichen sei - was ansonsten angesichts der ausdifferenzierten Interessen in einer verteilungsorientierten Demokratie kaum noch möglich sei (vgl. Häußermann/Siebel 1993).

Die Projektorientierung der Planungspolitik verfolgt darüber hinaus ähnliche Zielsetzungen wie die Erneuerungsstrategien für alte industrialisierte Regionen:

"Das Problem besteht also darin, Innovation in einem nicht-innovativen Milieu zu organisieren. (...) Mit Projekten sollen Beispiele gegeben werden, Breschen in die verhärtete, verfilzte institutionelle und kulturelle Sklerose geschlagen werden" (Häußermann 1993, S. 14).

Die "Planung durch Projekte" weist gegenüber einer regulativen Politik aber auch bedeutsame Nachteile auf (a.a.O. S. 16f.):

- Projekte sind in der Regel eher kurzfristig orientiert und auf singuläre Effekte angelegt,
- die beabsichtigte exemplarische Wirkung kann kaum geplant und vorherbestimmt werden;
- die - im Interesse einer Flexibilisierung - häufig anzutreffende Organisation von Projekten in "public private partnership" kann zu einer stärkeren Orientierung an privatwirtschaftlichen Interessen und zu einem Verlust an demokratischer Kontrolle führen.

Die oben schon erwähnte IBA Emscher Park versteht sich daher als ein Versuch, unter Verzicht auf umfassende Entwicklungsprogramme eine Erneuerung der Emscherzone unter dezidiert ökologischen und sozialen Zielsetzungen mittels einer "Planung durch Projekte" zu realisieren:

"Die eigentliche Arbeit der IBA besteht darin, in der Auseinandersetzung mit den Initiativen aus der Region ihre Grundsätze zu konkretisieren und die vorgeschlagenen Projekte zu qualifizieren. (...) Jedes dieser Projekte soll ein Trittstein sein, aus deren

⁸ Vgl. dazu Häußermann 1993, Häußermann/Siebel 1993. - Auf diesbezügliche Erkenntnisse wären dann unsere Ergebnisse zur Planung der Standortkonversion zu beziehen.

Summe sich schließlich ein Weg der Erneuerung der Region zusammenfügen soll" (Siebel 1992, S. 220f.).

Es ist allerdings umstritten, inwieweit eine rein inkrementalistische, projektorientierte Planungspolitik auf lokaler Ebene als planungspolitischer Gestaltungsansatz ausreichend ist. Umfassende und vergleichende Untersuchungen verschiedener ökonomischer und planungspolitischer Ansätze stellen, auch mit Bezug zur Tätigkeit der IBA Emscher Park, die Förderung kooperativer Netzwerke, die Bedeutung der regionalen Ebene und die Langfristigkeit der Politik in den Vordergrund. Demnach besteht die

"Aufgabe darin, die vorhandenen Verflechtungen im ökonomischen und im politisch-administrativen Teilsystem so zu reorganisieren, daß sich neue Verflechtungen und Kooperationsbeziehungen entwickeln, die den Herausforderungen des globalen Strukturwandels erfolgreich begegnen können. Unsere Beispiele zeigen, daß gegenwärtig die regionale Ebene die Handlungsebene ist, von der aus Gestaltungsnetzwerke und damit innovative Prozesse im Strukturwandel initiiert, organisiert, unterstützt und stabilisiert werden können, die weder auf einzelbetrieblicher noch auf kommunaler noch auf zentraler Ebene (Land, Bund, EG) angemessen geregelt werden können.

Unsere Ergebnisse zeigen, daß es möglich ist, über Projekte neue Kooperationsbeziehungen aufzubauen und bestehende Verflechtungszusammenhänge zu reorganisieren. (...) Notwendig ist eine langfristige Politik, die diese Ansätze (...) stabilisiert und stützt" (Kilper u. a. 1994, S. 162).

Möglicherweise ist die diskursive Erarbeitung **Regionaler Entwicklungskonzepte** ein "Kompromiß" zwischen einer inkrementalistischen Planung durch Projekte und den Ansprüchen einer regulativen Politik. Regionale Entwicklungskonzepte (REK) erheben zwar einerseits einen Anspruch auf die Integration verschiedener Fachplanungen, sollen andererseits aber als "Planungen differenzierter Intensität" eine Konzentration auf regional bedeutsame Handlungsfelder ermöglichen. Sie werden nicht in rein administrativen Verfahren, sondern unter Beteiligung verschiedenster strukturpolitisch relevanter Akteure erarbeitet, wodurch die Bildung von Netzwerken auf regionaler Ebene gefördert wird. Die Umsetzung der Ziele von REK's soll durch konkrete, aus den allgemeinen Zielvorstellungen abgeleitete Kooperationsprojekte der beteiligten Akteure in einer Region stattfinden.⁹ In diesem Zusammenhang stellen sich allerdings auch Fragen nach der Legitimation der beteiligten Akteure und nach dem Verhältnis von REK's zu dem vorhandenen System der Raumplanung und Fachplanungen.

⁹ Vgl. Danielzyk 1995, Voelzkow 1994.

6.2 Zur Reflexion der Ansätze im Handlungsfeld Standortkonversion

Die Entstehung des Politikfeldes Standortkonversion in den vergangenen fünf Jahren hat - zumindest in unseren Untersuchungseinheiten (Land Niedersachsen und die drei genannten Untersuchungsregionen in Südniedersachsen, Ost-Friesland, Oldenburger Land)¹⁰ - kaum Impulse zu einer Neuorientierung des planungspolitischen Handelns geliefert. Politische Innovationen wie die Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen und die IBA Emscher Park lassen sich im Hinblick auf das Handlungsfeld Standortkonversion nicht feststellen. Allerdings wurde in Niedersachsen, mit Ausnahme des Anteils am EU-Programm KONVER, für diesen Problembereich auch kein konventionelles Förderprogramm "aufgelegt".

Diese Feststellung mag überraschen, da auf den ersten Blick von der Regionalforschung und insbesondere von der Politik in den betroffenen Kommunen die mit der Standortkonversion verbundenen Probleme für die regionale Ökonomie als ähnlich gravierend wie der Niedergang altindustrieller Branchen eingeschätzt wurden. Warum planungspolitische Innovationen, die mit denjenigen in altindustrialisierten Gebieten vergleichbar wären, ausgeblieben sind, ist nur spekulativ zu erörtern. Ein wesentlicher Faktor dafür mag die "Ent-Dramatisierung" der Wahrnehmung des Geschehens aufgrund der spezifischen Charakteristika des Verlaufes des Militärabbaues sein (vgl. Kap. 5.2). Ein anderer Faktor mag sein, daß viele der von der Truppenreduzierung betroffenen Regionen kaum umfassende Erfahrungen mit der planungspolitischen Bewältigung von Strukturwandel haben. (Eine Ausnahme ist die Stadt Wilhelmshaven, wo sich bisherige Formen des Umgangs mit Strukturproblemen durch die Standortkonversion allerdings nicht einschneidend, etwa in Richtung "Netzwerk-orientierter" Ansätze, verändert haben.)

Etwas anders stellt sich die Situation auf der Ebene der Landespolitik in Niedersachsen dar. In Anknüpfung an die skizzierten nordrhein-westfälischen Ansätze hat die Niedersächsische Landesregierung Anfang der 90er Jahre eine Regionalisierung der Strukturpolitik und Raumordnung beabsichtigt und in diesem Kontext auch die Standortkonversion als ein wichtiges Thema für regionale Kooperation in den betroffenen Regionen sowie als Anlaß einer Neuorientierung der raumbezogenen Planung (im Sinne eines "Regionalmanagements") gesehen (vgl. MI 1993a,b). Wie oben dargestellt (vgl. Kap. 5.1 u. 5.2.3) sind diese Vorstellungen bislang kaum realisiert worden. Gerade aus kommunaler Perspektive wird Standortkonversion vielmehr explizit als lokal zu bearbeitende Problemstellung gesehen (vgl. Kap. 5.2).

Auf der kommunalen Ebene wiederum dominiert der Versuch, die planungspolitische Bewältigung der Standortkonversion in die routinemäßigen Vorgehensweisen der planenden Verwaltung zu integrieren. Standortkonversion wird allenfalls in Ausnahmefällen - und dann auch nur ansatzweise (z. B. in Göttingen, Wilhelmshaven, Großenkneten-Ahlhorn) - als Anlaß für eine grundlegende Debatte über

¹⁰ Vgl. für die zum Teil etwas andere Situation in anderen Bundesländern Kap. 7.

die Ziele und Wege künftiger Stadt- und Gemeindeentwicklung gesehen, obgleich viele Kommunen nach ihrer öffentlich verkündeten Selbsteinschätzung doch in gravierender Weise betroffen sein sollen. Wenn es auf dieser Ebene zu planungspolitischen Innovationen kommt, dann entsprechen sie sehr stark dem oben (vgl. Kap. 6.1) skizzierten Typ der "projektorientierten Planungspolitik". Das Politikfeld Standortkonversion reduziert sich dann auf die Aufgabe einer integrativen und konzentrierten Planung und Realisierung der Umnutzung einer großen Liegenschaft. Da diese Aufgabenstellung im Einzelfall durchaus hoch komplex sein und vorhandene Verwaltungsstrukturen und Finanzierungsformen überfordern kann, werden dafür neue Organisationsformen entwickelt, die oft in Konsortialkonstruktionen im Sinne einer "public private partnership" bestehen.

Die Vor- und Nachteile dieser Vorgehensweise, wie sie im Rahmen der allgemeinen planungstheoretischen Diskussion in der jüngeren Vergangenheit herausgearbeitet worden sind, gelten auch für ähnliches planerisches Vorgehen im Handlungsfeld Standortkonversion auf kommunaler Ebene. Defizite an demokratischer Kontrolle und längerfristigen Zielsetzungen aufgrund der privatwirtschaftlichen Verwertungsinteressen sowie "die Auflösung stadt- und regionalpolitischer Strategien in ein patchwork von Projekten" (Häußermann 1993, S. 14) sind zu befürchten bzw. festzustellen. Diesen stehen die Möglichkeit einer besseren Kapitalzufuhr und die Notwendigkeit flexibler, umsetzungsorientierter Handlungsweisen gegenüber. Insoweit spiegelt die Planungspolitik auf kommunaler Ebene im Handlungsfeld Standortkonversion die Widersprüche wider, durch die kommunale Planung und Politik zur Zeit allgemein gekennzeichnet sind.

7 Niedersachsen im Ländervergleich

Nachdem nun in den Kapiteln 4 bis 6 die Situation im Politikfeld Standortkonversion in Niedersachsen herausgearbeitet wurde, soll im folgenden eine zusammenfassende Übersicht über die Problembearbeitung in ausgewählten anderen Bundesländern gegeben werden, um so eine länderübergreifende Einordnung der Verhältnisse in Niedersachsen zu ermöglichen. Hessen und Rheinland-Pfalz gelten dabei aufgrund ihrer frühzeitigen Konversionsaktivitäten als Vorreiter unter den alten Bundesländern. Nordrhein-Westfalen bietet dagegen ein Beispiel für einen wenig auffälligen Umgang mit Standortkonversion. Trotz der unterschiedlichen Rahmen- und Handlungsbedingungen¹ der Standortkonversion soll im weiteren mit Brandenburg auch ein östliches Bundesland vorgestellt werden. Schleswig-Holstein dagegen bietet eher ähnliche strukturelle Rahmenbedingungen wie Niedersachsen und ist so für einen direkten Vergleich besonders geeignet. Eine zusammenfassende Darstellung der Konversionspolitik in Niedersachsen ist zwecks Verbesserung der Vergleichbarkeit an das Ende der Länderbeispiele gesetzt.

Die landesspezifischen Konversionspolitiken sollen anhand folgender Kriterien vorgestellt werden:

- Betroffenheit,
- Zielsetzung,
- Instrumente,
- räumliche Dimension,
- Organisation.

Abschließend werden die Länderbeispiele zusammenfassend bewertet.

Zunächst soll jedoch ein Überblick über die unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen und die Betroffenheit in den Ländern gegeben und mit den Verhältnissen in Niedersachsen verglichen werden.

7.1 Strukturelle Rahmenbedingungen und Ausmaß des Militärabbaus nach Bundesländern

Die Wahrnehmung der Wirkungen und Folgen von Standortkonversion und damit die Art und Weise des Umgangs mit Konversion ist abhängig von den strukturellen Rahmenbedingungen, unter denen der Militärabbau und die Umnutzungsprozesse stattfinden. Einem Vergleich und einer Einordnung der Konversionspolitik des Landes Niedersachsen im Verhältnis zu den anderen Bundesländern soll daher ein entsprechender struktureller Vergleich - unter besonderer Berücksichtigung der Länder Hessen,

¹ Z. B. durch das Angebot der kostenlosen Überlassung der Liegenschaften an die Länder durch den Bund.

Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Niedersachsen vorangestellt werden. Tabelle 7-1 bietet einen Überblick über ausgewählte Strukturdaten in den bundesdeutschen Ländern.

Schleswig-Holstein und Niedersachsen gehören im Vergleich der alten Bundesländer zu den strukturschwächsten Ländern. Beide sind überwiegend ländlich strukturierte, relativ dünn besiedelte Flächenländer und liegen - abgesehen vom Saarland und den Stadtstaaten - an der Spitze bei der Verschuldung pro Einwohner. Die Bruttoinlandsprodukte sind im Vergleich mit den anderen alten Bundesländern weit unterdurchschnittlich. Niedersachsen hat mit einer Quote von 9,7 % (Dezember 1993) zusätzlich eine sehr hohe Arbeitslosigkeit. In Rheinland-Pfalz stellen sich dagegen die Verhältnisse mit einer Arbeitslosenquote von 7,5 %, einer überdurchschnittlichen Exportquote der Industrie und relativ geringen Sozialhilfeausgaben wesentlich besser dar, wobei das verhältnismäßig niedrige Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und der hohe Schuldenstand relativierend wirken. Hessen hat neben Bayern und Baden-Württemberg die geringste Arbeitslosenquote und verfügt über hohe Steuereinnahmen, die Sozialhilfeausgaben je Einwohner liegen allerdings erheblich über dem Durchschnitt. Zusammenfassend betrachtet stellen sich hier jedoch die Verhältnisse unter den ausgewählten Ländern am besten dar.

Brandenburg muß durch die besondere Entwicklungsdynamik in den neuen Bundesländern als Sonderfall betrachtet werden. Im Vergleich mit den anderen Ländern der östlichen Bundesrepublik weist es überwiegend durchschnittliche Verhältnisse auf. Auffällig sind lediglich die geringe Exportquote, die weit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen und der hohe Schuldenstand der öffentlichen Haushalte.

Die unterschiedliche Betroffenheit der Bundesländer durch den Militärabbau zeigt Tabelle 7-2.

Hinsichtlich der flächenmäßigen Betroffenheit liegt Rheinland-Pfalz - zusammen mit Brandenburg - unter den für den Ländervergleich gewählten Bundesländern unter den Spitzenreitern, gefolgt von Schleswig-Holstein. Niedersachsen und Hessen sind dagegen, bezogen auf die gesamte Landesfläche, eher gering von Konversionsmaßnahmen betroffen (vgl. Abb. 7-1).

Im Bereich des Personalabbaus stellt sich die Situation wesentlich anders dar: Hier liegt Niedersachsen - sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich - mit Prozentanteilen von 24,2 % bzw. 29,2 % an der Spitze der ausgewählten Länder.² Hessen und Rheinland-Pfalz sind dagegen im Landesdurchschnitt eher gering betroffen (vgl. Abb. 7-2).

² Ausgenommen Brandenburg.

Tab. 7-1: Strukturdaten Niedersachsens im Ländervergleich

Einheit Stichtag	Bevölkerung in 1.000 31.12.1992	Einwohner je qkm Anzahl 31.12.1992	Arbeitslosen- quote % Dez. 1993	Exportquote %	Sozialhilfeausgaben je Einw. DM 1992	Steuereinnahmen d. öffentl. Haushalte d. Länder je Einw. DM 1993	Schulden d. öffentl. Haushalte d. Länder je Einw.		Bruttoinlands- produkt je Einw.	
							DM 1993	DM 1993	DM 1993	DM 1993
Berlin insgesamt	3.466	3.898	-	12,1	823,72	2.952,68	7.755,34	37.911,14		
Berlin Ost	-	-	13,7	-	-	-	-	-	-	-
Brandenburg	2.543	86	15,3	7,6	294,93	201,73	3.753,44	17.734,96		
Mecklenburg-Vorp.	1.865	80	17,5	12,4	324,40	1.717,96	1.997,86	16.890,08		
Sachsen	4.641	252	14,9	13,8	249,95	1.762,77	2.017,88	17.560,87		
Sachsen-Anhalt	2.797	137	17,2	13,7	354,31	1.739,01	3.162,32	17.840,54		
Thüringen	2.546	157	16,3	11,1	260,02	1.686,17	2.297,72	16.378,63		
ehemalige DDR¹	14.392*	142*	15,8	11,7*	296,72*	1.421,53*	2.645,84*	17.281,02*		
Baden-Württemberg	10.149	284	6,3	29,4	419,45	3.636,12	4.319,83	45.925,71		
Bayern	11.770	167	6,4	30,6	363,81	3.545,96	2.620,22	44.740,87		
Berlin West	-	-	12,3	-	-	-	-	-		
Bremen	686	1.697	12,4	38,9	1.110,79	3.574,34	25.202,62	53.644,32		
Hamburg	1.689	2.236	8,6	12,5	1.184,13	4.432,81	13.635,88	73.357,02		
Hessen	5.923	281	7,0	27,2	627,72	3.923,01	5.266,93	51.831,84		
Niedersachsen	7.578	160	9,7	27,0	624,44	3.155,58	6.444,44	36.632,36		
Nordrhein-Westfalen	17.679	519	9,6	25,5	645,17	3.450,59	6.101,76	40.115,39		
Rheinland-Pfalz	3.881	196	7,5	33,9	487,25	3.071,63	6.295,03	36.202,01		
Saarland	1.084	422	11,2	28,4	643,91	3.065,50	13.378,23	36.992,62		
Schleswig-Holstein	2.680	170	8,3	20,9	683,58	3.309,33	8.482,84	36.828,36		
ehemalige BRD¹	63.119**	613**	9,0	27,4**	679,03**	3.516,49**	9.174,78**	45.627,05**		
Deutschland	80.975	227	-	26,10	516,13	3.163,09	5.295,28	38.376,04		

* ohne Berlin

** ohne Berlin West

¹ ca. Durchschnittswerte außer Bevölkerung (gesamt) und Arbeitslosenquote (realer Durchschnitt)

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1994 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 1994, eigene Berechnungen

Land	Freiwerdende Liegen-schaften (ha) ¹	Anteil der freiwerden-den Liegen-schaften an der Landesfläche (%) ¹	Militärangehö-rige bei der Bundeswehr, Veränderung 1991 bis 1999 (%-Anteile) ²	Zivilbeschäf-tigte bei der Bundeswehr, Veränderung 1991 bis 1994 (%-Anteile) ²
Hamburg	586,70	0,78	1,9	2,0
Bremen	152,50	0,38	(-0,6)	1,6
Rheinland-Pfalz	5.630,80	0,28	7,5	11,0
Berlin	182,60	0,21	k.A.	k.A.
Nordrhein-Westfalen	4.313,10	0,13	11,0	k.A.
Schleswig-Holstein	1.725,50	0,11	11,1	13,9
Baden-Württemberg	4.022,00	0,11	12,2	10,4
Bayern	4.359,60	0,06	14,4	15,7
Niedersachsen	1.186,80	0,03	29,2	24,2
Saarland	66,20	0,03	0,3	k.A.
Hessen	375,90	0,02	13,0	7,2
Sachsen-Anhalt	64.499,00	3,15	k.A.	k.A.
Brandenburg	102.599,00	3,53	k.A.	k.A.
Mecklenburg-Vorp.	42.573,00	1,80	k.A.	k.A.
Thüringen	21.529,00	1,32	k.A.	k.A.
Sachsen	19.120,00	1,04	k.A.	k.A.
Summe alte Länder	22.419,10	0,09	k.A.	k.A.
Summe neue Länder	250.502,60	2,31	k.A.	k.A.
Gesamt	272.921,70	0,77	k.A.	k.A.

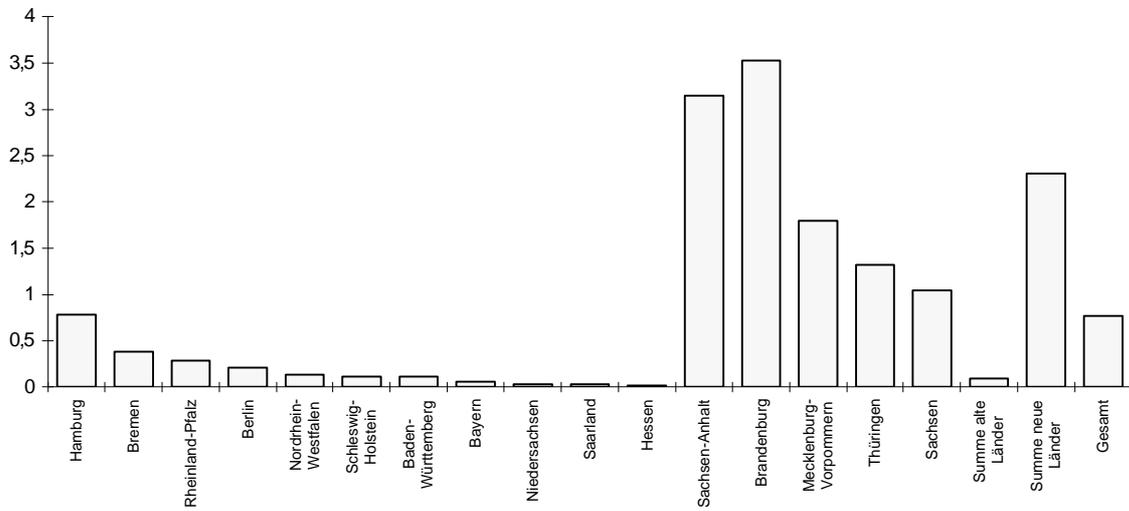
Tab. 7-2: *Betroffenheit vom Militärabbau nach Bundesländern*

¹ Stand 31.12.1993

² Stand 8/1991

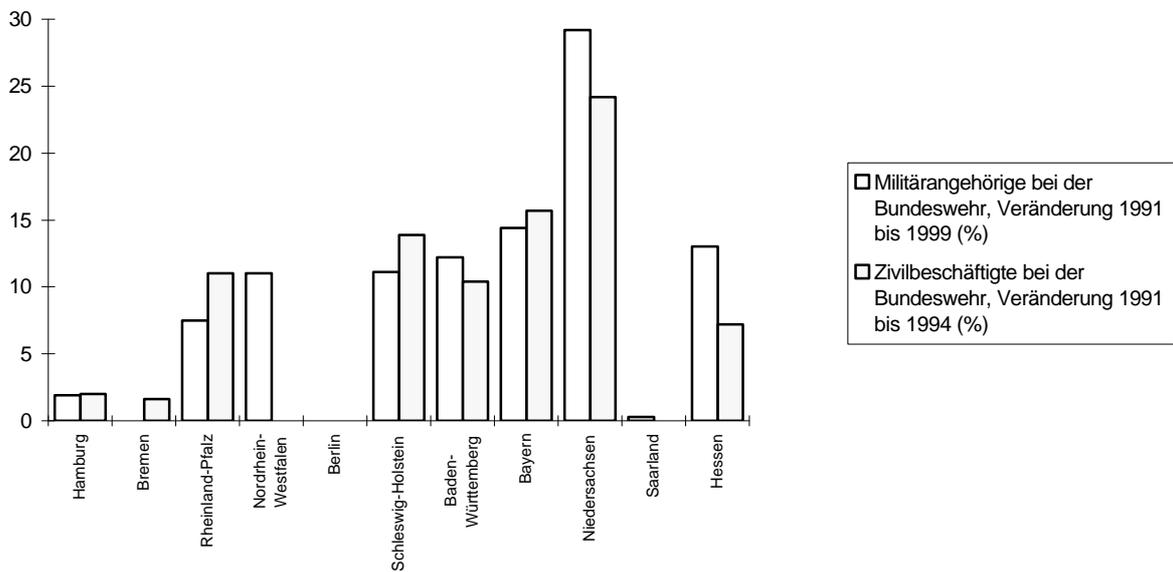
Quelle: Lobeck u. a. 1994; Grave 1994, S. 9f.

Abb. 7-1: Anteil der freierwerbenden Liegenschaften an den gesamten militärischen Liegenschaften (%)



Quelle: Lobeck u. a. 1994

Abb. 7-2: Personalabbau nach Länderanteilen (alte Bundesländer)



Quelle: Grave 1994, eigene Darstellung

7.2 Die niedersächsische Konversionspolitik im Ländervergleich

Nachdem nun die verschiedenen strukturellen Rahmenbedingungen und Betroffenheiten für die ausgewählten Länderbeispiele kurz dargestellt wurden, sollen im weiteren die Grundzüge der landesspezifischen Konversionspolitiken umrissen werden. Eine zusammenfassende Bewertung erfolgt daran anschließend in Kapitel 7.3 mit einer Gesamtübersicht in Abb. 7-3.

7.2.1 Schleswig-Holstein

Betroffenheit

In Schleswig-Holstein sind vorrangig strukturschwache, periphere Gebiete durch den Militärabbau betroffen. In bezug auf das relative Ausmaß des Militärabbaus sowohl hinsichtlich der Flächenreduzierung als auch des Personalabbaus, ist das Land im Vergleich mit den anderen westlichen Bundesländern nur mittelmäßig betroffen (vgl. Tab. 7-2). Laut Ressortkonzept des Bundesverteidigungsministeriums (1991) sollen bis 1999 44 866 Soldaten abgezogen werden. Zusätzlich gehen 17 574 Arbeitsplätze im zivilen Bereich verloren.

Zielsetzung/Handlungsstrategien

Die Handlungsstrategie des Landes richtete sich zunächst in erster Linie auf die Bestandssicherung und Folgenbewältigung. Eine konzeptionelle Politik ist lange Zeit nicht erkennbar, orientiert an Einzelproblemen dominieren kurzfristig angelegte und defensive Maßnahmen (vgl. Grundmann 1994). Erst nach 1992 zeigen sich aktivere Ansätze; ab August 1992 erfolgen von Seiten der Landesverwaltung erste projektorientierte Kontaktaufnahmen zu den Kommunen (vgl. Grave 1994). In Anwendung kommunikativer Verfahren sollen Projektideen in den Kommunen bzw. Regionen in Absprache mit dem Land entwickelt werden. Das Land behält allerdings weiterhin seine Weisungskompetenz, da die Projekte dann letztendlich auf Landesebene begutachtet und genehmigt werden.

Instrumente

Die gegenwärtige Konversionsstrategie des Landes konzentriert sich zum einen auf die Anwendung und Verzahnung bestehender Förderprogramme ohne zusätzliche Mittelbereitstellung. Betroffen sind hier v.a. die folgenden Programme (vgl. Grave 1994):

- Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur",
- Regionalprogramme für den "Landesteil Schleswig" und die "Westküste",
- Städtebauförderungsprogramm,

-
- Förderung des kommunalen Straßenbaus (GVFG, FAG),
 - Kommunalen Investitionsfonds gem. § 19 FAG,
 - Kommunalen Bedarfsfonds gem. §§ 16,17 FAG,
 - Förderungsfonds für den Nachbarraum Hamburg gem. § 20 FAG,
 - ergänzendes Darlehensprogramm des Landes zur Standortkonversion,
 - EU-Gemeinschaftsinitiative KONVER.

Gefördert werden auch Maßnahmen außerhalb der direkt betroffenen Liegenschaften, beispielsweise in Nachbargemeinden.

Räumliche Dimension

Vorrangige Berücksichtigung finden insgesamt zehn in besonderem Maße betroffene Standorte; ein explizit regionalorientierter Ansatz existiert nicht. Die Auswahl der entsprechenden Standorte erfolgt nach folgenden Kriterien (vgl. a.a.O.):

- Bundeswehrbeschäftigte/Erwerbstätige über 10 %,
- Truppenabbaurate über 10 %,
- überdurchschnittliche Arbeitslosenraten im Landesvergleich.

Verwaltungsorganisation

Die Federführung für den Aufgabenbereich Standortkonversion liegt innerhalb der Landesverwaltung beim Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr (MWTV). Hier existiert eine Koordinationsstelle, ausgestattet mit eigenem Personal, die sowohl zuständig ist für die Zusammenarbeit mit dem Bundeswirtschaftsministerium bzw. Bundesfinanzministerium als auch für die Koordination der Fachministerien. Gleichzeitig ist die Koordinationsstelle verantwortlich für die Maßnahmenabstimmung "nach unten" zu den Kommunen hin (Bereisungen u.ä.). Zusätzlich existiert seit Februar 1990 eine interministerielle Arbeitsgruppe, die ebenfalls unter Leitung des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr steht.

Eine Besonderheit in der praktischen Konversionsdurchführung ist in Schleswig-Holstein durch die Tatsache gegeben, daß hier keine landeseigene Entwicklungsgesellschaft existiert, weshalb von den Kommunen ausschließlich private Planungsbüros hinzugezogen werden.

7.2.2 Nordrhein-Westfalen

Betroffenheit

Insgesamt soll in Nordrhein-Westfalen die Zahl der Bundeswehrsoldaten um 27 551 reduziert und der Stellen im Zivilbereich um 8 259 abgebaut werden (Stand 11/94, vgl. Hennings 1994). Damit ist das Land nur durchschnittlich vom Truppenabbau betroffen. Dies gilt auch für den Flächenabbau: Mit einem Anteil der freiwerdenden Liegenschaften an der gesamten Landesfläche von 0,13 % (vgl. Tab. 7-2) liegt das Land im Mittelfeld der westlichen Bundesländer.

Zielsetzung/Handlungsstrategien

Das Land Nordrhein-Westfalen strebt die punktuelle Förderung stark betroffener strukturschwacher Standorte an. Anfänglich - im Jahr 1990 - war jedoch auch hier die Handlungsstrategie in erster Linie auf die Einflußnahme bei den Standortentscheidungen des BMVg gerichtet. Erst nachdem deutlich wurde, daß der Bund keine Hilfsmaßnahmen für die betroffenen Standorte durchführen würde, entstanden Aktivitäten zur regionalpolitischen Flankierung des Truppenabbaus. Die Handlungsschwerpunkte liegen dabei im Bereich Qualifizierung der betroffenen Zivilbeschäftigten und Umnutzung der freiwerdenden Liegenschaften (vgl. Grave 1994).

Instrumente

Besondere Rahmenbedingungen sind in Nordrhein-Westfalen aufgrund der Erfahrungen mit den strukturellen Anpassungsproblemen in den altindustrialisierten Regionen des Landes (vgl. Kap. 6) sowie einem darauf bezogenen relativ ausdifferenzierten Förderinstrumentarium gegeben. Die einschlägigen Förderprogramme aus den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Wirtschafts-, Städtebau- und Wohnungsbauförderung wurden dabei für flankierende Maßnahmen des Truppenabbaus geöffnet und entsprechend ausgerichtet: "So wurden im Rahmen der anstehenden Neuabgrenzung der Fördergebiete der regionalen Wirtschaftsförderung des Landes Anfang 1992 schwerpunktmäßig Regionen und Standorte einbezogen, die in besonderem Maße vom Truppenabbau betroffen sind und die nicht bereits in regionalpolitischen Fördergebieten lagen (Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", NRW-EU-Programme)" (Hennings 1994).

Daneben werden neue Fördertatbestände wie Beratungs- und Managementhilfen für Kommunen geschaffen. Eine gezielte Unterstützung der Kommunen soll auch über die direkte Beratung durch die Ministerien erreicht werden. In besonders problematischen Einzelfällen werden begleitende Lenkungsgruppen unter Beteiligung entsprechender Fachministerien eingerichtet.

Zur Abfederung der haushaltsmäßigen Belastungen "hat das Innenministerium 1994 im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 20 Mio. DM den vom Truppenabbau besonders betroffenen

Gemeinden zum Ausgleich besonderen Bedarfs zur Verfügung gestellt. Insgesamt sind es 32 Gemeinden, denen Beträge zwischen 400 000 DM und 1 Mio. DM zufließen" (Henning 1994, S. 5).

Räumliche Dimension

Aufgrund einer Bestandsaufnahme der Ausgangssituation und der Sollzahlen im März 1991 wurden die am stärksten betroffenen Räume mit den entsprechenden Standorten ermittelt.

Verwaltungsorganisation

Seit Mai 1990 wird der Prozeß der Standortkonversion in Nordrhein-Westfalen durch eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie begleitet. Sie hat den Auftrag,

- auf die Standortentscheidungen der Streitkräfte einzuwirken (v.a. in der Anfangsphase),
- Informationen zu beschaffen und zu verbreiten sowie
- einen Handlungsrahmen für die Begleitung des Truppenabbaus zu entwickeln.

Durch die Regierungspräsidenten wurden zwischenzeitlich Konversionsbeauftragte mit Beratungsfunktion für die Kommunen bestimmt.

Das Land Nordrhein-Westfalen finanziert außerdem gemeinsam mit dem Land Brandenburg, der Investitionsbank Nordrhein-Westfalen und der Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen das Internationale Konversionszentrum Bonn (BICC). Diese Institution versteht sich als international fungierende Clearingstelle und bietet Beratung, Serviceleistungen und Technische Hilfe im Rahmen von Konversionsprojekten in der ganzen Welt. Spezielle inhaltliche Aufgabenbereiche sind dabei:

- Liegenschaftskonversion,
- Rüstungskonversion,
- Verwendung überschüssiger Waffen,
- Demobilisierung und Reintegration von militärischem und zivilen Personal,
- Umorientierung militärischer Forschung,
- Umwidmung von Finanzmitteln aus Verteidigungshaushalten.

Von Bedeutung ist insbesondere auch die Bereitstellung eines Dokumentationsarchivs und Internets zu Fragen der Konversion.

Diese Institution soll so u. a. auch der Vernetzung der von Standortkonversion betroffenen Kommunen dienen.³

7.2.3 Hessen

Betroffenheit

Als relativ strukturstarkes Land mit verhältnismäßig geringen Arbeitslosenquoten und positiver öffentlicher Haushaltssituation ist Hessen nur mittelmäßig vom Truppenabbau der Bundeswehr betroffen. Laut Ressortkonzept des BMVg (1991e) sollen bis 1999 insgesamt 13 128 Soldaten abgezogen und 2 887 Arbeitsplätze im Zivilbereich abgebaut werden.⁴ Allerdings - gemessen an relativ geringen Ausgangsbestandszahlen - weist Hessen mit einer Reduzierung von 45,7 % der ursprünglich vorhandenen Soldaten die höchste Reduzierungsquote der alten Bundesländer auf. Was die relative Betroffenheit hinsichtlich der Freiwerdung von Flächen betrifft, steht Hessen mit 0,03 % der Landesfläche im Vergleich zu allen anderen Bundesländern am besten dar (vgl. auch Abb. 7-1/7-2).

Zielsetzung/Handlungsstrategien

Hessen gilt mit einem seit 1993 existierenden Landeskonversionsprogramm - neben Rheinland-Pfalz - als ein Vorreiter im Rahmen einer aktiven Konversionspolitik. Die Zielsetzung der Landesregierung ist die Flankierung des abrüstungsbedingten Strukturwandels in den Regionen unter den Gesichtspunkten der eigenständigen Entwicklung und der Verbesserung der regionalwirtschaftlichen Wettbewerbsposition. Standortkonversion wird dabei auch als Entwicklungschance gesehen, die jedoch eine optimale Folgenutzung voraussetzt. Das Land stellt sich hier das Ziel, die Kommunen über die Bereitstellung von Mitteln für konzeptionelle Aufgaben und Investitionen in die Lage zu versetzen, diese Chancen zu realisieren (vgl. Grave 1994).

Instrumente

Das Hessische Konversionsprogramm als Ressortprogramm des Hess. Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie stellt im wesentlichen zwei Instrumentarien zur Verfügung:

- unentgeltliche Planungs- (i.d.R. Konzepterstellung) und Beratungsleistungen sowie Unterstützung bei Kaufverhandlungen durch die HLT-Projektgruppe "Konversion" sowie eine bis zu 50%ige Förderung anderer Planungsleistungen und

³ Vielleicht kann das BICC ein Beispiel für die selten gelingende Verknüpfung traditioneller (friedenspolitischer) und aktueller (struktur- und planungspolitischer) Konversionsdiskussionen werden (vgl. auch Kap. 7.2.5 u. 8.2).

⁴ Diese Zahlen dürften sich aufgrund der bereits erfolgten und zukünftig zu erwartenden Nachsteuerungen erheblich erhöht haben bzw. noch erhöhen.

-
- Zuschüsse, Kredite und Bürgschaften für wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen, Ausgleichsmaßnahmen im Umweltbereich, Rückbaumaßnahmen im Rahmen von Gesamtkonzepten, die i.d.R. bis zu 50 % gefördert werden können (in Ausnahmefällen bis zu 75 %). In bestimmten Fällen ist eine Förderung auch außerhalb der bisher militärisch genutzten Flächen möglich.

Die Laufzeit des Programms erstreckt sich von Anfang 1993 bis Dezember 1999. Insgesamt ist ein Mittelvolumen von 150 Mio. DM (davon ca. 59,5 Mio. DM aus dem Landeshaushalt), d.h. durchschnittlich ca. 21,4 Mio. DM pro Jahr, vorgesehen (vgl. Grave 1994).

Eine regelmäßige Information der Standortgemeinden findet über den von der HLT erstellten "Leitfaden zur Konversion" statt.

Räumliche Dimension

Die Zuschüsse, Bürgschaften und Kredite für investive Maßnahmen werden für besonders betroffene Städte und Gemeinden gewährt, die nach folgenden Auswahlkriterien bestimmt werden (vgl. a.a.O., S. 58ff.):

- Betroffenheit,
- überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten (im Landesvergleich),
- unterdurchschnittliche Bruttowertschöpfung/Einwohner (im Landesvergleich).

Insgesamt wurden so zwölf Fördergemeinden/-städte ermittelt.

Verwaltungsorganisation

Die speziell in der Anfangsphase des Konversionsprozesses auftretenden Aufgabenbereiche sind innerhalb der hessischen Landesverwaltung der Staatskanzlei zugeordnet. Im einzelnen sind dies

- die Übergabe der Liegenschaften,
- Informationsbeschaffung über das Ausmaß des Militärabbaus und
- die Koordinierung des Landesbedarfs.

Ab Freigabe der Liegenschaften liegt die Federführung für Konversionsmaßnahmen beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie. Wesentliche Aufgabe ist hier die Umsetzung des Hessischen Konversionsprogramms. Die Beratungsfunktion wurde entsprechend der in diesem Programm festgesetzten Instrumentarien an die HLT übertragen.

Zusätzlich existieren zwei begleitende interministerielle Arbeitsausschüsse mit Koordinationsfunktion ("Truppenreduzierung und Abrüstung" und "Landeseigener Bedarf für eine Folgenutzung freierwerdender Liegenschaften") sowie ein vorübergehender Gesprächskreis zwischen Staatskanzlei und den Gewerkschaften DAG und ÖTV zu Fragen des Personalabbaus (vgl. Grave 1994).

7.2.4 Rheinland-Pfalz

Betroffenheit

Rheinland-Pfalz ist nach den Stadtstaaten Bremen und Hamburg mit einem 0,28%igen Anteil der freierwerdenden Liegenschaften an der Landesfläche das flächenmäßig am stärksten betroffene westliche Bundesland (vgl. Tab. 7-2). Hinsichtlich des Personalabbaus zeigt sich jedoch eine unterdurchschnittliche Betroffenheit. Insgesamt sollten laut Ressortkonzept des BMVg (1991e) insgesamt 7 643 Soldaten abgezogen und 4 429 Stellen im Zivilbereich abgebaut werden.⁵

Zielsetzungen/Handlungsstrategien

Rheinland-Pfalz gilt - stärker noch als Hessen - als Vorreiter im Umgang mit Fragen der Standortkonversion. Zielsetzung der Landeskonversionspolitik ist die Kompensation der Arbeitsplatzverluste durch den Militärabbau mit den Mitteln einer "flexiblen Wirtschafts- und Strukturförderung" (Grave 1994), welche über die Einrichtung eines landeseigenen Konversionsprogrammes erreicht werden soll. Dieses Programmpaket setzt vielfältige Maßnahmenswerpunkte (vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz o.J.):

- Förderung von Planungs-, Entwicklungs- und Beratungskonzeptionen,
- finanzielle Beteiligung an Entwicklungs- und Betreibergesellschaften bei großen Konversionsprojekten,
- Ausbau wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen,
- Förderung kommunaler Vorhaben und des Städtebaus,
- Wohnungsbau-Sonderprogramm Konversion zur Modernisierung von bisher an Militärangehörige vermieteten Wohnungen sowie zum Umbau von Kasernen zu Wohnungen (Mai 1994 noch in Prüfung),
- Umwandlung von Militärflugplätzen zur zivilen Nutzung,
- Bau, Umbau und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur,

⁵ Diese Zahlen dürften sich aufgrund der bereits erfolgten und zukünftig zu erwartenden Nachsteuerungen erheblich erhöht haben bzw. noch erhöhen.

-
- Förderung der Innovation und Forschung sowie des Technologie-Transfers,
 - Verwertung bisher militärisch genutzter Liegenschaften über die Einrichtung sogenannter Bodenfonds,
 - Unterstützung der Konversion durch die vom Land getragenen Gesellschaften für Wirtschaftsförderung und Kommunalentwicklung,
 - Härteausgleichsregelung für kommunale Haushalte im Finanzausgleichsgesetz,
 - Förderung von Maßnahmen im Umweltschutzbereich,
 - Förderung der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Flankierung des Truppenabbaus.

Instrumente

Das frühzeitig mit Bekanntwerden der Reduzierungspläne des Bundesverteidigungsministeriums im Sommer 1991 eingerichtete Sofortprogramm wurde im März 1992 durch das "Landesüberbrückungsprogramm Konversion" abgelöst, das im wesentlichen zwei Förderinstrumente bereitstellt (vgl. Grave 1994):

- einen Investitionsstock für vielfältige Einzelmaßnahmen in den oben genannten Bereichen,
- das Städtebauförderungsprogramm mit seinen drei Programmteilen Sanierungsprogramm, Entwicklungsprogramm und Strukturprogramm.

Auch Maßnahmen auf Liegenschaften, die nicht militärisch genutzt wurden - z. B. in Nachbargemeinden - können gefördert werden. Das Mittelvolumen beträgt rd. 284 Mio. DM für 1992/93.

Räumliche Dimension

Aufgrund von Strukturschwächekriterien und Betroffenheitsgrad werden im Landeskonversionsprogramm vier Schwerpunktkonversionsräume abgegrenzt, für die jeweils regionalspezifische Konversionsstrategien vorgesehen sind.

Verwaltungsorganisation

Der Aufgabenbereich Standortkonversion ist in Rheinland-Pfalz durch eine ausdifferenzierte Organisationsstruktur gekennzeichnet. Zum einen wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Geschäftsführung des Innenministeriums eingerichtet, deren Geschäftsstelle eine sogenannte Clearingstelle ist. Diese Clearingstelle fungiert als zentraler Ansprechpartner für die Kommunen und Verwalter einer Konversionsdatenbank und soll koordinierend, informierend und bündelnd wirken.

Zum anderen existiert eine Beratungs- und Betreuungsgruppe der Landesregierung, die eine eher beratende und unterstützende Funktion bei kommunalen Planungs- und Investitionsmaßnahmen hat. Zusätzlich wurden in den Regierungsbezirken "Regiestellen" mit der Funktion der regionalen Projektberatung geschaffen (vgl. Grave 1994).

7.2.5 Brandenburg⁶

Der Konversionsprozeß im Land Brandenburg unterliegt - wie in allen übrigen Ländern der ehemaligen DDR - aufgrund der spezifischen ökonomischen Anpassungsprobleme dieser Regionen besonderen Rahmenbedingungen, die die Vergleichbarkeit mit den westlichen Bundesländern wesentlich einschränken. Zusätzlich wird der Planungsprozeß dadurch beeinflusst, daß es sich nicht um freiwerdende Bundeswehrliegenschaften, sondern im weitaus größeren Umfang um freiwerdende Flächen aus dem ehemaligen Besitz der NVA bzw. der WGT-Einheiten handelt. Trotzdem gehen wir davon aus, daß Teilelemente durchaus von Interesse für einen Ländervergleich sind und möchten daher die durch einen überaus aktiven Ansatz gekennzeichnete Konversionspolitik des Landes Brandenburg an dieser Stelle kurz vorstellen. Auch die sich explizit auf friedenspolitische Ansätze beziehende engagierte Handlungsorientierung des Konversionsbevollmächtigten (s.u.) macht dieses Länderbeispiel überaus interessant.

So wird "Konversion als notwendige Abarbeitung der Folgen von Kriegen, Aufrüstung, Truppenstationierung und Abrüstungsentscheidungen" und als "gesamtgesellschaftliche Aufgabe im Schnittpunkt von Friedens-, Abrüstungs-, Wirtschafts-, Umwelt-, Regional-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Kulturpolitik" verstanden (Der Bevollmächtigte des Ministerpräsidenten für die Westgruppe der Streitkräfte und Konversion o.J., S. 9). Die durch den Konversionsbevollmächtigten herausgegebenen "Leitlinien der Konversion im Land Brandenburg" (a.a.O.) haben zum Ziel, "das Interesse für Konversion in Brandenburg und auch jenseits der Landesgrenzen wach zu halten und diejenigen zu ermutigen, die sich mit den Hinterlassenschaften von Jahrzehnten voller Rüstung, militärischer Übungen, Kriegsvorbereitungen, Krieg und zuletzt des Kalten Krieges abzuplagen haben."

Betroffenheit

Brandenburg war räumlicher Stationierungsschwerpunkt der ehemaligen DDR, rund 8 % der Landesfläche wurden militärisch genutzt (Vogt 1994). Mit einer Reduzierung auf einer Fläche von 3,53 % der Landesfläche ist Brandenburg das am stärksten betroffene Bundesland überhaupt (vgl. Tab. 7-2). Gleichzeitig erfolgt ein Abbau des Militärpersonals um 93 % (Lindenau/Röhring 1994). 120 000 Militär- und 80 000 Zivilbeschäftigte der WGT-Einheiten wurden bis September 1994 abgezogen.

⁶ Die Ausführungen dieses Unterkapitels beziehen sich - wenn nicht anders angegeben - auf Vogt 1994.

Zielsetzungen/Handlungsstrategien

Besondere Handlungsbedingungen ergeben sich in den neuen Bundesländern durch die Tatsache, daß sich die öffentlichen Verwaltungen immer noch in der Aufbauphase befinden und mit vielfältigen - in vielen Fällen für die Akteure neuartigen - Problembereichen auseinandersetzen müssen. Die Belastungen der entsprechenden Institutionen sind damit wesentlich höher als im westlichen Teil der Bundesrepublik.

Brandenburg hat nach Sachsen und Thüringen im Juni 1994 das Angebot des Bundes angenommen, die freiwerdenden WGT-Liegenschaften kostenlos in Landesbesitz zu übertragen, was allerdings gleichzeitig mit einer Übertragung der Altlastenhaftung verbunden ist. Grundlage des Flächentransfers ist das am 03.06.1994 vom Landtag verabschiedete "Gesetz über die Verwertung der Liegenschaften der Westgruppe der Truppen", mit dem das Land etwa 93 000 ha WGT-Flächen übernahm. Insgesamt sind so 87 % der WGT-Liegenschaften bzw. 57 % der gesamten ehemaligen Militärflächen im Eigentum des Landes (Lindenau/Röhring 1995).

Das Land Brandenburg erkennt Konversionsmaßnahmen als eine "hochrangige landespolitische Gestaltungsaufgabe" (Der Bevollmächtigte des Ministerpräsidenten für die Westgruppe der Streitkräfte und Konversion o.J., S. 9) an und hat dieses Verständnis von Standortkonversion entsprechend in Art. 40, Abs. 5 der Verfassung des Landes Brandenburg verankert.

Mit den von einer interministeriellen Arbeitsgruppe herausgegebenen "Leitlinien für Konversion im Land Brandenburg" (Der Bevollmächtigte des Ministerpräsidenten für die Westgruppe der Streitkräfte und Konversion o.J.), soll der konzeptionelle Umgang der Landesregierung umrissen werden. Dabei wird Standortkonversion mit folgenden Zielsetzungen verknüpft:

- Schaffung von Wohnraum,
- Anregung der Investitionstätigkeit,
- Schaffung und Erhaltung von Arbeit,
- Förderung und Erhaltung siedlungsfreier Räume und Naturschutzflächen.

Instrumente

Vorgesehen ist die Einrichtung eines Fonds, der durch erfolgreichen Verkauf bzw. Verpachten von Konversionsflächen finanziert werden und der Verwaltung für die Entwicklung und Überplanung schwerer zu verwertender Flächen zugute kommen soll. Weiterhin setzt die Landesgesetzgebung Sonderbedingungen für den Ankauf von Liegenschaften durch die Bezirksregierungen fest. Analog zu den Förderprogrammen des Bundes sind für eine Gesamtzahl von bis zu 8 000 Wohneinheiten Unterstützungen beim Bau öffentlicher Einrichtungen sowie für den sozialen Wohnungsbau

vorgesehen. Innerstädtische Wohneinheiten, für die keine zusätzlichen Planungskosten anfallen, können Kommunen oder kommunale Wohnungsbaueinrichtungen kostenlos erhalten. Ein Programm des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnungsbau und Transport leistet darüber hinaus Unterstützung bei Baumaßnahmen, Modernisierungen und Renovierungen.

Das Förderprogramm der Landesregierung hat ein Budget von 300 Mio. für 1995, für die gesamte Laufzeit sind 1,2 Mrd. DM vorgesehen.

Neben diesen finanziellen Instrumentarien setzt die Brandenburgische Landesregierung einen Schwerpunkt in der Beratung der Städte und Kommunen, um hier das notwendige Know-how und die Motivation für einen aktiven Umgang mit Standortkonversion zu fördern. In diesem Rahmen entstand unter anderem der "Konversions-Ratgeber" der Landesverwaltung.

Für Sicherheits- und Erhaltungsmaßnahmen auf einigen Liegenschaften wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen nach § 294h AFG eingesetzt.

Räumliche Dimension

Die Landesregierung geht davon aus, daß für die Bewältigung der Standortkonversion Prioritätensetzungen notwendig sind. Als Grundlage wurde 1992 eine Prioritätenliste für besonders betroffene Standorte erarbeitet, aus der schließlich drei Schwerpunktgemeinden ermittelt wurden. Diese Kommunen erhalten 100%ige Projektförderungen (teilweise unter Beteiligung von EU-Mitteln) und Finanzierungen für Aufstockungen im Planungsbereich, da ihre finanziellen Eigenmittel für ansonsten notwendige Kofinanzierungen nicht ausreichen.

Verwaltungsorganisation

Die von der Bundesregierung übernommenen Konversionsliegenschaften gingen im Juni 1994 in einen speziellen Eigentumsfonds und eine landeseigene Holdinggesellschaft über ("Brandenburgische Boden GmbH"). Sie hat die Aufgabe, die Flächen zu verwalten, zu entwickeln und zu verkaufen. Im "Gesetz über die Verwertung der Liegenschaften der Westgruppe der Truppen" ist festgelegt, daß Flächenentscheidungen die wirtschaftsstrukturellen Prioritäten des Landes mit einbeziehen müssen.

In der Landesverwaltung ist eine neueingerichtete Abteilung federführend für Standortkonversion zuständig, die gemeinsam mit der interministeriellen Arbeitsgruppe "Streitkräfte und Konversion" die konzeptionellen Linien des Brandenburgischen Konversionsprogramms entwickelte.

7.2.6 Niedersachsen

Die in den vorangegangenen Kapiteln gewonnenen Ergebnisse über die niedersächsische Konversionspolitik sollen im folgenden noch einmal kurz zusammengefaßt werden, um einen direkten Vergleich zu den ausgewählten Länderbeispielen zu ermöglichen.

Betroffenheit

Niedersachsen kann hinsichtlich des Ausmaßes des Personalabbaus im Bereich der Bundeswehr als das am stärksten betroffene Bundesland gelten (vgl. Tab. 7-2). Laut Nachsteuerungsliste des Bundesverteidigungsministerium vom 02.03.1993 sollen nach 1994 noch insgesamt 52 543 Bundeswehrsoldaten sowie insgesamt 11 607 Zivilbeschäftigte abgebaut werden. Bis Dezember 1993 wurden bereits 20 400 Soldaten abgezogen.

Zielsetzung/Handlungsstrategien

Bis Mitte 1993 orientierte sich das Land Niedersachsen rein defensiv auf einen möglichst umfangreichen Erhalt von Standorten bzw. auf die Schaffung entsprechender Einflußmöglichkeiten auf die Planungen des Bundesverteidigungsministeriums. Erst ab diesem Zeitpunkt entwickelt sich ein etwas aktiverer Ansatz, der sich als "regionalisierte, querschnittsorientierte Konversionspolitik" umschreiben läßt.⁷ Wesentliche Elemente dieser Strategie sind das Verständnis von Standortkonversion als regional bedeutsame Problematik, der mit regionalorientierten Instrumentarien begegnet werden muß, sowie die Einstufung als Querschnittsaufgabe, die abstimmungsorientierte Verfahren notwendig macht.

Instrumente

Die Handlungsstrategie des Landes Niedersachsen ist seit Ende 1993 auf die folgenden Schwerpunkte gerichtet:

- die koordinierte Beratung und Betreuung der Kommunen,
- die Initiierung und Koordinierung von strukturpolitischen Maßnahmen und die Koordinierung bestehender Fördermöglichkeiten,
- eine Folgenabfederung in den Regionen durch die Verzahnung bestehender Förderprogramme.

Ein konversionsspezifischer, zusätzlicher Mitteleinsatz - sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht - erfolgt nicht. Für das Jahr 1994 wurde allerdings - einmalig - ein "Konversionsbegleitfonds"

⁷ Vgl. Kap. 5.2.

genehmigt, der insbesondere zur Förderung "investitionsfördernder Maßnahmen", wie z. B. der Erstellung von Planung, eingesetzt werden soll.

Räumliche Dimension

Das Land Niedersachsen verfolgt - wie bereits oben ausgeführt - einen regionalorientierten Ansatz. Als verwaltungsinterne Grundlage zur Entscheidungsfindung bei Mittelvergaben aus dem Konversionsbegleitfonds 1994 wurde eine Prioritätenliste erarbeitet, die die hauptbetroffenen Standorte anhand folgender Kriterien ermittelt (vgl. MI 1994a):

- Förder-/Nichtfördergebiet (Ziel-2/5b, Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur),
- Veränderung der Soldaten je 1 000 Einwohner,
- Veränderung der Zivilbeschäftigten je 1 000 Einwohner.

Verwaltungsorganisation

Bis Mitte 1993 ist der Aufgabenbereich Standortkonversion innerhalb der niedersächsischen Landesverwaltung im Innenministerium (MI) dem Referat für militärische Angelegenheiten zugeordnet, seit diesem Zeitpunkt dem Referat für Raumordnung und Landesplanung im MI. Ohne zusätzliche Personalausstattung und integriert in die vorhandenen Strukturen ist dieses Referat als koordinierender Ansprechpartner tätig. Die für den Konversionsprozeß bedeutende Fördermittelabwicklung wird durch die entsprechenden Fachministerien bearbeitet (die Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe beispielsweise über das Ministerium für Wirtschaft). Zusätzlich sollen laut Konzeption des Innenministeriums zwei weitere Organisationselemente wirksam werden:

- ein interministerieller Arbeitskreis auf Landesebene mit Informations- und Koordinationsfunktion aber ohne Entscheidungsbefugnisse,
- die Bezirksregierungen, die als Bündelungs- und Koordinierungsbehörden die Moderatorenrolle in der Beziehung Land-Kommunen übernehmen sollen.

7.2.7 Zusammenfassung

Die Darstellung der Länderbeispiele zeigt eine Reihe von Gemeinsamkeiten im Umgang mit der Konversion militärischer Liegenschaften. In allen Ländern wird Standortkonversion zunächst als Problem wahrgenommen und dementsprechend auf einen möglichst umfangreichen Standorterhalt hin argumentiert. Im weiteren Prozeßverlauf ändert sich das nur ansatzweise. Hier können die Länder Rhein-

land-Pfalz, Hessen und Brandenburg positiv hervorgehoben werden, die mit konzeptionell orientierten Förderprogrammen und Beratungsangeboten zumindest ansatzweise entwicklungsorientiert vorgehen.

Eine weitere Gemeinsamkeit sind die tendenziell querschnittsorientierten Handlungsstrategien, die in den durch alle Länder eingerichteten interministeriellen Arbeitsgruppen zu Fragen der Standortkonversion ihren Ausdruck finden (vgl. a. Lobeck u. a. 1994, S. 78).

Fast überall sind die landeseigenen Landesentwicklungsgesellschaften in den Konversionsprozeß miteinbezogen. Ein Ausnahmefall ist hier Schleswig-Holstein, das als einziges Land über keine entsprechende Gesellschaft verfügt.

Erhebliche Abweichungen gibt es allerdings in zeitlicher Hinsicht: Während einige Länder - relativ - frühzeitig reagierten (z. B. Rheinland-Pfalz, Brandenburg), erfolgen Entscheidungen in anderen Ländern mit erheblichen Verzögerungen (z. B. in Niedersachsen mit fast dreijährigem Verzug, gemessen am Zeitpunkt der ersten Reduzierungsentscheidung).

Eigenständige Institutionalisierungen auf höherer Ebene existieren lediglich in Brandenburg mit dem dortigen Konversionsbeauftragten und in Rheinland-Pfalz mit der hier eingerichteten Clearing-Stelle. Ansonsten dominiert die fast vollständige Integration in bestehende Verwaltungsstrukturen.

Ein wesentliches Kriterium für die Einordnung der landesspezifischen Konversionspolitiken ist die Frage, ob die Maßnahmenförderung/-unterstützung lediglich direkt auf den ehemals militärisch genutzten Liegenschaften eingesetzt werden darf (**Liegenschaftsansatz**) oder darüber hinausgehend auch benachbarten Flächen oder sogar Gemeinden zugute kommen kann und damit eher an den (regional-)strukturellen Voraussetzungen orientiert ist (**strukturpolitischer Ansatz**). Eine entsprechende Entkoppelung ermöglicht die Lösung der strukturpolitischen Maßnahmen von den notwendigen Flächenfreigabeverfahren. Diesen letzteren Ansatz verfolgen von den vorgestellten Länderbeispielen die Länder Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Hessen, während Niedersachsen, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen eine eng auf die Umnutzung der betroffenen Liegenschaften gerichtete Förderung betreiben.

Insgesamt zeichnet sich in Niedersachsen, bezogen auf die gewählten Vergleichsländer, trotz organisatorischer und konzeptioneller - an sich positiv zu bewertender - Parallelen ein weit unterdurchschnittliches Engagement⁸ im Konversionsprozeß ab, das sich vor allem in den zeitlich stark verzögerten und damit häufig unangemessenen Reaktionen äußert. Der durchaus innovative Ansatz einer querschnittsorientierten und regionalisierten Konversionspolitik kann so in der Planungsrealität nicht wirksam werden.

Abbildung 7-3 faßt die in diesem Kapitel getroffenen Aussagen zusammen.

⁸ Ausgenommen sind hiervon die Bemühungen Niedersachsens um einen möglichst umfangreichen Erhalt niedersächsischer Standorte im Rahmen der Bund-Länder-Kontakte (s. Kap. 5.1).

Abb. 7-3: Übersicht über die Konversionspolitiken ausgewählter Bundesländer

Länder	Betroffenheit in % (1)	Zielsetzung	Instrumente/räumliche Dimension	Organisation
Brandenburg	hinsichtlich der Fläche am stärksten betroffen; hohe Betroffenheit auch im Personalbereich	Konversion als "hochrangige landespolitische Gestaltungsaufgabe"; ab Mitte 1992 konzeptioneller Umgang bei Schwerpunktsetzung in den Bereichen Wohnraumschaffung, Wirtschaftsförderung, Arbeitsplatzschaffung und Umwelt	liegenchaftsorientierter Ansatz; "Gesetz über die Verwertung der Liegenchaften der WGT"; "Leitlinien für Konversion im Land Brandenburg"	kostenlose Übernahme der Liegenchaften in landeseigene Holdinggesellschaft mit Verwaltungs-, Entwicklungs- und Verkaufsfunktion; Konversionsbeauftragter; interministerielle Arbeitsgruppe
Hessen	mittelmäßige Betroffenheit im Personalbereich bei relativ starker Wirtschaftsstruktur; geringe Flächenbetroffenheit	"Flankierung des abrüstungsbedingten Strukturwandels unter den Gesichtspunkten der eigenständigen Regionalentwicklung und der Verbesserung der regionalwirtschaftlichen Wettbewerbsposition"	strukturpolitischer Ansatz; 1993 Landeskonversionsprogramm (bis 1999 150 Mio. DM); „Leitfaden zur Konversion“	ab Flächenfreigabe Federführung beim Wirtschaftsministerium, bis dahin bei der Staatskanzlei; Beratungsfunktion bei HLT; zwei interministerielle Arbeitsgruppen; Gesprächskreis zwischen Staatskanzlei und Gewerkschaften
Niedersachsen	hinsichtlich Personalabbau im Westen am stärksten betroffen	bis Mitte 1993 defensiv auf Standorterhalt hin orientiert, ab Mitte 1993 „regionalisierter, querschnittsorientierter“ Ansatz	liegenchaftsorientierter Ansatz; Verzahnung bestehender Förderprogramme; 1994 Konversionsbegleitfond (1 Mio. DM)	Interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung des Innenministeriums; Moderatorenrolle der Bezirksregierungen

Länder	Betroffenheit in % (1)	Zielsetzung	Instrumente/räumliche Dimension	Organisation
Nordrhein-Westfalen	mittelmäßige Betroffenheit	punktueller Förderung stark betroffener strukturschwacher Standorte bei Schwerpunktsetzung in den Bereichen Qualifizierung und Umnutzung	liegenschaftsorientierter Ansatz; Verzahnung und Öffnung des bestehenden vielfältigen Förderinstrumentariums; Beratungs- und Managementhilfen	Interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung des Wirtschaftsministeriums; Konversionsbeauftragte bei Bezirksregierungen; begleitende Lenkungsgruppen in Einzelfällen; BICC mit Beratungsfunktion
Rheinland-Pfalz	hinsichtlich der Fläche im Westen am stärksten betroffenen (2); Personalabbau unterdurchschnittlich	seit Mitte 1991 aktive Ansätze mit den Mitteln einer „flexiblen Wirtschafts- und Strukturförderung“	strukturpolitischer Ansatz; „Landesüberbrückungsprogramm Konversion“ (1992/93: 284 Mio. DM)	interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung des Innenministeriums mit Geschäftsstelle („Clearingstelle“); Beratungs- und Betreuungsgruppe der Landesregierung; „Regiestellen“ in den Regierungsbezirken
Schleswig-Holstein	mittelmäßige Betroffenheit, allerdings vorrangig in strukturschwachen, peripheren Gebieten	bis 1992 kurzfristige und defensive Maßnahmen; ab 1992 kommunikativer Ansatz bei Betonung der Weisungskompetenz des Landes	strukturpolitischer Ansatz; Verzahnung bestehender Förderprogramme ohne zusätzliche Mittelbereitstellung	Federführung beim Wirtschaftsministerium über mit Personalmitteln ausgestattete Koordinationsstelle; Interministerielle Arbeitsgruppe

(1) Indikatoren:

- a: Anzahl der freiwerdenden Liegenschaften an der Landesfläche (%);
 - b: Militärangehörige bei der Bundeswehr, Veränderung 1991 bis 1999 (%-Anteile);
 - c: Zivilbeschäftigte bei der Bundeswehr, Veränderung 1991 bis 1994 (%-Anteile);
- vgl. Tab. 7-2.

(2) ausgenommen Stadtstaaten

Quelle: eigener Entwurf

8 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Zum Abschluß sollen die Untersuchungsergebnisse noch einmal in dreifacher Weise zusammengefaßt und Schlußfolgerungen daraus gezogen werden: zum ersten als konzentrierte thesenartige Zusammenfassung der Ergebnisse unserer empirischen Teilstudien (Kap. 8.1), zum zweiten im Hinblick auf eine friedenspolitische Perspektive (Kap. 8.2), zum dritten in Form von "Handlungsempfehlungen" für die politische und planerische Praxis der Bewältigung der Konversionsproblematik (Kap. 8.3). Dabei ist noch einmal nachdrücklich herauszustellen, daß Ergebnisse und darauf aufbauende Handlungsempfehlungen nur als "vorläufig" bezeichnet werden können, da der Konversionsprozeß aufgrund der aufgezeigten Verzögerungen vielerorts noch nicht zum Abschluß gekommen ist und deshalb eine endgültige Bewertung der Vorgänge zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist. In dieser Unabgeschlossenheit des Konversionsprozesses könnte aber auch eine Chance gesehen werden, künftig Innovationen und Gestaltungsansprüche stärker zur Geltung kommen zu lassen.

8.1 Zusammenfassung

8.1.1 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Allgemeine Ergebnisse

Der Fortgang der Standortkonversion verläuft an vielen Orten sehr zögernd. Gründe dafür sind Unsicherheiten und Veränderungen der Planungen des Bundesverteidigungsministeriums, fehlender politischer Druck sowie in der Regel abwehrende und abwartende Haltungen der Kommunen, aber auch die Langwierigkeit und der bürokratische Charakter des Freigabe- und Erwerbsverfahrens für (ehemals) militärische Liegenschaften. Ungleichzeitigkeiten der Bearbeitung zwischen den beteiligten öffentlichen Stellen bei Bund, Land und Kommunen führen zu Blockaden bzw. zu weiteren Verzögerungen. Durch diese verschiedenen Faktoren werden umfassende und integrative Konversionskonzepte auf kommunaler Ebene erschwert, vielmehr dominiert eine sequentielle und an der Bewältigung von Einzelproblemen orientierte Vorgehensweise. Diese Verzögerungen bieten allerdings auch die Chance, Erfahrungen zu sammeln und Lernprozesse durchzumachen, die zu einer qualitativen Verbesserung der Konversionspraxis in der Zukunft führen könnten.

Für das neue und komplexe Handlungsfeld Standortkonversion gibt es noch keine feststehenden und in der Praxis bewährten Formen der Ablauf- und Aufbauorganisation, der Verteilung von Kompetenzen, der Ausgestaltung von Instrumenten usw. Vielmehr setzen die beteiligten Akteure eine Vielzahl von Einzelinstrumenten ein, die sich aus der bisherigen Verwaltungspraxis ergeben und in die vorhandenen Arbeitsabläufe passen. Es überwiegt dabei eine ressortbezogene und sequentielle Arbeitsweise, die die Standortkonversion in einzelne, relativ unverbundene Verfahrensschritte auflöst und damit ihre Komplexität verfehlt. Eine die Komplexität des Gesamtgeschehens überblickende und die Probleme integrativ bewältigende bzw. moderierende Institution fehlt in den meisten Fällen. Dieses Defizit wird von den beteiligten Akteuren vielfach auch gesehen.

Vertikale Verflechtung: Bund-Land-Kommunen

Im Zentrum der vertikalen Beziehungen im Konversionsprozeß stehen Probleme der Wertermittlung für die freiwerdenden Liegenschaften und der Konzeption und planungstechnischen Vorbereitung von Folgenutzungen auf diesen Flächen. Somit spielen derzeit die Beziehungen zwischen der Bundesfinanzverwaltung und Interessenten für den Kauf freiwerdender Liegenschaften, häufig Kommunen, eine zentrale Rolle. Hervorzuheben ist dabei einerseits, daß hierbei der Bund vor allem als ein Akteur auftritt, der wie ein privatwirtschaftlicher Immobilieneigner Verkaufserlöse maximieren will. In zahlreichen Fällen kritisieren die Kommunen dabei überzogene Wertvorstellungen, aber auch bürokratische Inflexibilität der Bundesfinanzverwaltung. Sie, insbesondere manche Bundesvermögensämter, werden als größtes Hindernis für eine schnelle und erfolgreiche Standortkonversion angesehen. Andererseits sind im Rahmen der vertikalen Beziehungen durchaus Veränderungen infolge von Lernprozessen zu verzeichnen. So wird einige Male darauf hingewiesen, daß untere und mittlere Ebenen der Bundesfinanzverwaltung im Laufe von Kaufverhandlungen beweglicher und kooperativer geworden seien.

Landesebene

Das Land Niedersachsen hat sich im Vergleich zu anderen Bundesländern erst spät zu einer aktiven Konversionspolitik entschlossen. Konzeptionell wird Standortkonversion als Element einer integrativen regionalisierten Strukturpolitik aufgefaßt, die auf Landesebene u. a. durch querschnittsorientierte Abstimmungsverfahren über Fördermittel in entsprechenden interministeriellen Gremien implementiert werden soll. Allerdings bestehen noch erhebliche Diskrepanzen zwischen dem innovativen ressortübergreifenden Anspruch des Innenministeriums und den vorherrschenden Handlungsmustern in den Fachressorts, die weiterhin entlang sachlicher Zuständigkeiten den Konversionsprozeß dominieren. Fachübergreifenden Konversionskonzepten und -projekten stehen nach wie vor Fachförderprogramme gegenüber, gegen die sich der ressortübergreifende, aber bis auf die einjährige Bereitstellung von 1 Mio. DM Fördermitteln für Planungsvorbereitungen ohne besondere Mittel ausgestattete Ansatz des Innenministeriums nur schwer durchsetzen kann. Die Hoffnung auf eine interministerielle Abstimmung jenseits traditioneller Konkurrenzen wurde bisher also nur in Ansätzen erfüllt.

Bezirksebene

Den Bezirksregierungen wurde im Rahmen des Konzeptes, Konversion als Aspekt regionalisierter Strukturpolitik zu sehen, eine wichtige Koordinierungs- und Moderationsrolle übertragen, die sie bisher kaum wahrnehmen können. Das liegt z. T. an begrenzten Personalkapazitäten und den innerorganisatorischen Strukturen, aber auch an der reservierten Haltung anderer Akteure, z. B. der Gemeinden, die bezweifeln, daß Bezirksregierungen in ihrer traditionellen Funktion als Aufsichtsbehörden auch die für sie neue Rolle als Prozeß-Moderatoren ausfüllen können.

Regionale Ebene

Standortkonversion wird von regionaler Politik und Verwaltung zwar als Problem mit regionalen Wirkungen gesehen. Dennoch wird es nicht regional oder interkommunal thematisiert und bearbeitet. Obwohl also von der Sache her Standortkonversion 'eigentlich' ein wichtiger Aspekt regionaler Strukturentwicklung ist und damit Thema der Regionalpolitik und Regionalplanung sein müßte, ist sie fast überall nahezu ausschließlich als lokale Aufgabe verankert. Auch die regionalen Planungsbehörden bei den Landkreisen sehen Konversion nicht als ihre Aufgabe. Die Regionalisierungsbemühungen der Landesregierung werden begrüßt, in ihrer Wirksamkeit aber skeptisch beurteilt. Solange nicht "Erfolge" im Sinne einer bevorzugten Landesförderung von Projekten, die aus regionalen Abstimmungsprozessen oder Entwicklungskonzepten hervorgegangen sind, absehbar sind, werden bilaterale Kontakte zwischen Kommune und Fachministerien für entscheidend gehalten. Die Diskrepanz zu den Regionalisierungsbemühungen der Landesregierung ist auffallend. Ob sich die unterschiedlichen Sichtweisen von Land und Kommunen und daraus folgende inkongruente Handlungsstrategien im Verlauf des Konversionsprozesses annähern, wird zu beobachten sein.

Kommunale Ebene

Standortkonversion wird, insbesondere auf der kommunalen Ebene, in der Regel als Bedrohung und Problem wahrgenommen. Nur in wenigen Fällen wird sie als Möglichkeit gesehen, neue Entwicklungsperspektiven für die Kommune oder gar die Region zu erarbeiten, oder als Herausforderung, auf die mit neuen administrativen Strukturen und planerischen Verfahren zu reagieren ist. Daher wird das Problem der Standortkonversion auf kommunaler Ebene in den meisten Fällen wenig innovativ bewältigt. Sie wird eher traditionell als Problem der Verwertung einer größeren, schon einmal genutzten Liegenschaft gesehen (Wertermittlung und Nutzungskonzepte sind dann wesentliche Teilprobleme). Daher wird die Bearbeitung in den kommunalen Verwaltungen der Stadtplanung und/oder der Wirtschaftsförderung zugeordnet. Im gesamten Prozeß der Standortkonversion dominieren traditionelle Handlungsmuster und Handlungsstrukturen, die angesichts der Komplexität und des Umfangs der Aufgabe aber häufig überfordert scheinen.

Die Wirkungsdimensionen von Standortreduzierungen bzw. -auflösungen werden in den Kommunen unterschiedlich wahrgenommen und gewichtet:

- **Soziale Dimension:** Der Verlust der Bundeswehr als Faktor im Sozialleben der Kommune wird bedauert. Soziale Folgen für die Zivilbeschäftigten werden von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung gering gewichtet und nicht als eigener Zuständigkeitsbereich gesehen. Das liegt auch an der geringen Wahrnehmbarkeit der sozialen Folgen, da der Personalabbau weitgehend sozialverträglich und zeitlich gestreckt erfolgt.
- **Wirtschaftliche Dimension:** Die Wahrnehmung und Gewichtung wirtschaftlicher Folgen der Truppenreduzierung reflektiert die unterschiedliche Bedeutung der Bundeswehr in den Standorten.

Wirtschaftliche Vorteile, etwa durch Ansiedlung neuer Unternehmen auf den freigewordenen Flächen, werden fast nie erwartet; es dominieren Befürchtungen wirtschaftlicher Nachteile. Dennoch bestimmen erwartete wirtschaftliche Probleme nicht durchgängig die Handlungsorientierung. Das hat mehrere Gründe: die direkten wirtschaftlichen Wirkungen sind bisher geringer ausgefallen als erwartet wurde; Wirkungen erscheinen zeitlich verzögert und werden durch andere wirtschaftliche Prozesse, strukturelle und konjunkturelle Probleme überlagert. Eine unsichere Entwicklungsperspektive in den strukturschwachen Räumen und erwartete Durchführungsprobleme für wirtschaftlich ausgerichtete Nachnutzungskonzepte dämpfen die Initiative.

- **Die städtebauliche Dimension** dominiert die kommunale Problemwahrnehmung und Handlungsorientierung, unterscheidet sich jedoch in den Gemeinden nach Art (Lage, Größe) und Zustand der Liegenschaften und Gebäude sowie dem Stand des Freigabeverfahrens. Die städtebauliche Bewältigung der Liegenschaftskonversion wird eindeutig als kommunale Aufgabe verstanden, für die man sich kompetent fühlt.

Die Trennung der Wirkungsdimensionen von Standortkonversion und ihre unterschiedliche Gewichtung durch die kommunalen Akteure ist aus drei Gründen für den Konversionsprozeß bedeutsam:

1. Das zeitliche Auseinanderfallen der Wirkungen erschwert eine integrative Problemwahrnehmung und Handlungsorientierung.
2. Wirkungen werden von unterschiedlichen Gruppen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten wahrgenommen und thematisiert. Daraus entstehen Probleme bei der notwendigen Kooperation der verschiedenen Akteure auf kommunaler Ebene.
3. Wirkungen entstehen an einzelnen Standorten zu unterschiedlichen Zeitpunkten und werden zu unterschiedlichen Zeitpunkten bearbeitet. Daraus ergeben sich erhebliche Probleme für eine interkommunale bzw. regionale Kooperation.

Trotz unterschiedlicher Betroffenheit wird Standortkonversion in allen betroffenen Kommunen als zentrale Aufgabe der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung gesehen, die sich durch Langfristigkeit und Komplexität auszeichnet. Entsprechend wird ihr hohe Priorität im Verwaltungshandeln zugesprochen und sie in der Verwaltungsorganisation hochrangig eingebunden (Koordination durch Gemeinde-, (Ober-) Stadtdirektor). In der Realität der Verwaltungspraxis wird die Aufgabe allerdings oft routinemäßig, gelegentlich in besonderen Projektgruppen bearbeitet.

Beklagt werden der Bedeutungsverlust des Themas in der öffentlichen Diskussion und fehlende (finanzielle) Unterstützung des Bundes (erst in zweiter Linie des Landes). Kritisiert werden insbesondere verspätete und wenig verlässliche Informationen durch das Bundesverteidigungsministerium sowie Unklarheiten und Veränderungen seiner Planungen. Ebenso werden bürokratische Verfahren und unflexibles Verhalten insbesondere bei Bundesbehörden (Oberfinanzdirektion, Bundesvermö-

gensämter), aber auch bei Bezirksregierungen bemängelt. Diese Kritik ist in hohem Maße phasenabhängig: mit Fortschreiten des Konversionsprozesses wird die Bewertung dieser Behörden häufig positiver.

"Sonstige Akteure", wie Kammern, Gewerkschaften, Initiativen usw., haben bisher keine prägende Rolle gespielt. Nach der anfänglich breiten Beteiligung an Runden Tischen wurden Planung und Durchführung der Standortkonversion fast nur von der Verwaltung vorangetrieben. Friedenspolitische Gruppen und Themen waren in keiner Phase des Konversionsprozesses von Bedeutung. Vielmehr ist zu beobachten, daß Entscheidungsträger, die prinzipiell mit Zielen der Friedensbewegung sympathisieren, in Interessenkonflikte geraten, wenn sie Standortreduzierungen bzw. -schließungen gegenüber ihren Wählerinnen und Wählern vertreten sollen.

Die Wahrnehmung von Möglichkeiten der politischen und planerischen Gestaltung der Standortkonversion wird durch eine Vielzahl sich überlagernder Einflußfaktoren bestimmt, so daß Typisierungen kaum möglich sind. Auf einer ersten Ebene beeinflussen materielle Faktoren, wie die ökonomische Situation und Perspektive der Standortgemeinde sowie die ökonomische Bedeutung der Bundeswehr, der Umfang der Reduzierungen, die Art der Liegenschaften hinsichtlich Lage, Größe, Bebauung und Zustand, die Wahrnehmung von Handlungsmöglichkeiten. Auf einer zweiten Ebene werden diese materiellen Faktoren durch Aspekte des Konversionsverfahren modifiziert, etwa durch Modalitäten der Liegenschaftsfreigabe sowie Freigabezeitpunkte und -verfahren. Schließlich beeinflussen örtliche Akteursstrukturen (Konversionsaktivitäten weiterer gesellschaftlicher Gruppen, Einbeziehung von Gruppen und Verbänden in den Konversionsprozeß), Selbstverständnis (zwischen aktiv und abwartend/resignativ) und Organisationsmerkmale lokaler Politik und Verwaltung das tatsächliche Handeln im Konversionsprozeß.

8.1.2 Zusammenfassende Darstellung der Innovationspotentiale im Handlungsfeld Standortkonversion

Als ein Teil der Bilanz unserer eigenen empirischen Untersuchungen und der Literaturlauswertungen zu den politischen und planerischen Prozessen im Handlungsfeld Standortkonversion sollen an dieser Stelle die feststellbaren Innovationspotentiale zusammenfassend herausgearbeitet werden. Dieses geschieht für vier, in den vorherigen Kapiteln (vgl. Kap. 5, 6, 7) detaillierter dargestellte Bereiche: die Bundesebene und dabei insbesondere die Bundesvermögensverwaltung (Kap. 8.1.2.1), die niedersächsische Landespolitik (Kap. 8.1.2.2), die kommunale und regionale Ebene in unseren drei Untersuchungsregionen (Kap. 8.1.2.3) sowie - ergänzend - andere Bundesländer (Kap. 8.1.2.4).

8.1.2.1 Bundesebene (insbesondere Bundesvermögensverwaltung) ¹

Das Vorgehen der Bundesebene im Handlungsfeld Standortkonversion ist kaum von innovativen Elementen geprägt. Die Reduzierungsplanungen durch das **Bundesverteidigungsministerium** waren Vorgaben "von oben", die allenfalls auf den üblichen informellen Kanälen der Bundespolitik, etwa durch einflußreiche Bundestagsabgeordnete aus den betroffenen Regionen, beeinflußt werden konnten. Eine "Bundeskonzessionspolitik" oder ein entsprechendes Programm gab und gibt es nicht. Zwar war zu Beginn ein entsprechendes Sonderprogramm, im Sinne eines konventionellen Wirtschaftsförderungsprogrammes, geplant. Diese Absicht wurde durch die Kompromisse bei der Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens im Jahre 1992 hinfällig. Dieses Bild hat sich auch im Zusammenhang mit den jüngsten Reduzierungsplanungen im Jahre 1995 nicht entscheidend verändert.

Wichtige Themen im Rahmen der Standortkonversion sind das Freigabeverfahren, die Wertermittlung und die Kaufverhandlungen für die ehemals militärisch genutzten Liegenschaften. Gerade aus kommunaler Sicht wird viel Kritik an der Komplexität, Schwerfälligkeit und Langwierigkeit der Abläufe geübt. Dabei ist ein interessantes Paradoxon zu beobachten. Die vielfach als äußerst bürokratisch und schwerfällig eingeschätzte **Bundesfinanzverwaltung** verhält sich explizit wie ein privatwirtschaftlicher Immobilieneigner mit dem Interesse optimaler "Kapitalverwertung". Ziele des Gemeinwohls stehen erkennbar im Hintergrund. In jüngster Zeit wird allerdings vielfach betont, daß sich die unteren Ebenen der Bundesvermögensverwaltung, insbesondere auch einzelne Bundesvermögensämter und Teile der Oberfinanzdirektionen, deutlich flexibler und gegenüber den Kommunen kooperativer verhielten. Inwieweit diese ersten Eindrücke schon Hinweise auf Lerneffekte mit Langzeitwirkung geben, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gesagt werden. Als bescheidene Innovation in einem prinzipiell unveränderten Verfahren² mit unveränderten Organisationsformen ist dieses einzuschätzen.

8.1.2.2 Niedersächsische Landespolitik ³

Die Konversionspolitik des Landes Niedersachsen läßt sich bislang in zwei Phasen unterteilen. In einer **ersten Phase** (von Beginn der Reduzierungsplanungen bis Mitte 1993) beschränkte sich die Landesregierung weitgehend auf die Formulierung bzw. Unterstützung von "Bleibeforderungen" sowie die Gründung eines interministeriellen Arbeitskreises. Dieser diente vor allem der Koordination der Auseinandersetzung mit der Bundesebene und der Vorbereitung der Verteilung von Mitteln aus dem erwarteten "Bundeskonzessionsprogramm". In dieser Phase sind weder von Konzeptionen noch von realisierten Organisationsformen und Handlungsstrategien her Innovationen zu erkennen.

¹ Vgl. auch Kap. 5.1.

² Das Verhandlungspotential der unteren Ebenen der Bundesvermögensverwaltung wurde dadurch vergrößert, daß nun der Finanzrahmen der Projekte, die selbständig zu entscheiden sind, erheblich vergrößert wurde (vgl. Kap. 5.1.1.2).

³ Vgl. dazu ausführlich Kap. 5.1.

Mit der Vorlage eines konversionspolitischen Konzeptes der Landesregierung (MI 1993b) begann eine **zweite Phase**, die eine differenzierte Beurteilung erfordert. Die Landesregierung wollte mit dem Konzept integrative Betrachtungs- und Handlungsweisen sowie neue, der Komplexität der Probleme angemessene Organisationsformen im Handlungsfeld Standortkonversion anregen. Im einzelnen handelte es sich dabei um die erneute Einrichtung eines interministeriellen Arbeitskreises zur Koordination der politischen Aktivitäten der relevanten Ressorts, die Einrichtung eines Konversionsbegleitfonds, die stärkere Einbeziehung der Bezirksregierungen mit ihrer Bündelungsfunktion sowie die Anregung, Standortkonversion im Rahmen von regionalen Kooperationsformen und Regionalen Entwicklungskonzepten zu thematisieren. Dieser recht anspruchsvolle, auf prozessuale Innovation zielende Ansatz ließ sich aber nur unvollständig realisieren (vgl. Kap. 5.1.3).

Die Bündelung der konversionspolitischen Aktivitäten auf Landesebene unter Federführung des MI wird vor allem vom MW in Frage gestellt, das nach wie vor für die Vergabe strukturpolitischer Fördermittel (z. B. aus dem EU-Programm KONVER) zuständig ist. Auch andere Ressorts (z. B. MS) befürchten eine Beeinträchtigung ihrer Kompetenzen.

Die den Bezirksregierungen zugedachte Rolle als Moderatoren und Berater der regionalen und kommunalen Bewältigung der Standortkonversion widerspricht deren traditionellen Funktionen. Trotz sicher vorhandener Bemühungen der Bezirksregierungen um stärkeres Engagement im skizzierten Sinne werden sie von anderen Akteuren, insbesondere von der kommunalen Ebene, bislang kaum in dieser neuen Rolle wahrgenommen und akzeptiert. Dieses ist insoweit verständlich, als die Bezirksregierungen in vielfacher Hinsicht für die Kommunen nach wie vor Aufsichtsbehörden sind. Es ist eine nachvollziehbare Schwierigkeit, dieselbe Behörde in gänzlich verschiedenen Rollen zu akzeptieren.

Das Verhältnis des MI zu den niedersächsischen Kommunen hat sich im Gefolge des neuen konversionspolitischen Ansatzes in zweifacher Weise verändert: Zum einen kann (bzw. konnte) das MI durch den Konversionsbegleitfonds direkt Mittel an die Kommunen vergeben, die vor allem inhaltlich gehaltvolle städtebauliche und stadtentwicklungspolitische Planungen für die Umnutzung ehemals militärischer Liegenschaften durch Bezuschussung der Konzepterarbeitung unterstützen sollen (bzw. sollten). Diese verfahrensmäßige Neuerung wurde in ihrer Wirkung dadurch entscheidend geschwächt, daß der Konversionsbegleitfonds nur während des Jahres 1994 in recht geringem Umfang Mittel (weniger als 1 Mio. DM) gewähren konnte. Vor allem auf die Kommunen wirkte das wie ein "Dementi" des formulierten Anspruches. Zum anderen unternahm das MI durch Bereisungen der betroffenen Standorte im Jahr 1994 den (sonst eher seltenen) Schritt, direkt und "vor Ort" Kontakt zu den Kommunen aufzunehmen. Dieses innovative Vorgehen erfolgte aus kommunaler Sicht allerdings ca. zwei Jahre zu spät.

Wenig erfolgreich war die grundsätzlich innovative Absicht des MI, Standortkonversion zu einem wichtigen Thema der regionalen Kooperation in Niedersachsen zu machen (vgl. Kap. 5.2.3, 8.1.2.1).

Von den Kommunen als maßgeblichen Akteuren des Regionalisierungsprozesses wurde die Thematik nur in Ausnahmefällen als "für regionale Kooperation relevant" eingeschätzt.⁴

Angesichts dieser Bilanz, fehlenden landespolitischen "Drucks" und veränderter politischer Schwerpunktsetzungen, spielt das Thema "Standortkonversion" auch für die aktuellen Initiativen des MI keine wesentliche Rolle (mehr). Möglicherweise hat damit eine **dritte Phase**, eine "Rücknahme der konzeptionellen Konversionspolitik des Landes", begonnen.

8.1.2.3 Kommunale und regionale Ebene⁵

Auf **kommunaler Ebene** hat sich die Erwartung, daß die Problematik der Standortkonversion neue Formen der Politik und Planung, neue Verfahrensweisen und die Einbeziehung neuer Akteure erfordere, nur teilweise bestätigt. Zu Beginn haben eindeutig "Bleibeforderungen" in den meisten Kommunen das Geschehen bestimmt. Die vielerorts erfolgte Einrichtung von Runden Tischen kann zwar formal als eine Innovation betrachtet werden, hat nach Einschätzung der meisten Beteiligten aber kaum nennenswerte Resultate erbracht. Die kommunale Bewältigung der Problematik fand vor allem im Rahmen der normalen Tätigkeit der Kommunalverwaltungen, insbesondere der Stadtplanung und Wirtschaftsförderung, statt. Zu verwaltungsinternen Innovationen kam es insofern, als daß in einigen Kommunen wegen der Bedeutung, Größe und Komplexität der Aufgabe kooperative Projektplanungsgruppen über herkömmliche Dezernats- und Ämtergrenzen hinweg eingerichtet wurden. Eine Beteiligung von Akteuren außerhalb der Verwaltung fand - über die routinemäßige Befassung der Ratsgremien hinaus - kaum statt. Dieses wird allerdings nur selten als Defizit wahrgenommen, da es auch in den am meisten betroffenen Standorten kein nennenswertes öffentliches Interesse an dieser Thematik gab. Weder die kommunale Parteipolitik noch andere gesellschaftliche Akteure (wie z. B. Gewerkschaften, Friedensgruppen, Bürgerinitiativen) haben in nennenswertem Umfang Beteiligung eingefordert oder gar konzeptionelle Vorschläge gemacht. In den einzelnen Fällen, in denen dieses der Fall war (z. B. Oldenburg), wurden die Vorschläge von den kommunalen Verwaltungen zur Kenntnis genommen, aber kaum weiter bearbeitet.

Bei der konkreten Konzeptionierung und Realisierung der Folgenutzungen für die ehemaligen militärischen Liegenschaften ändert sich an einigen Standorten das Bild etwas. Es wird mit neuen Planungsverfahren (externe Moderation; z. B. Großenkneten-Ahlhorn) und mit neuen organisatorischen Lösungen (Konsortien; z. B. Göttingen, Delmenhorst) experimentiert. Hier werden neue Formen einer Zusammenarbeit von privatem Kapital und öffentlicher Hand ansatzweise realisiert, die bisher in unseren Untersuchungsregionen eher unüblich waren, in anderen Räumen, z. B. in altindustrialisierten Regionen, zum Teil schon länger bekannt und erprobt sind.

⁴ Vgl. dazu das mehrfach erwähnte Beispiel der AG 6 der Regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland.

⁵ Vgl. ausführlich Kap. 5.2.3.

Projektorientiertes Planungsmanagement durch die kommunalen Verwaltungen und die genannten Konsortialkonstruktionen sind höchstwahrscheinlich die beiden einzigen nennenswerten Innovationen im Handlungsfeld Standortkonversion auf kommunaler Ebene, die über längere Zeit Bestand haben dürften.

Schon mehrfach wurde erwähnt, daß auf **regionaler Ebene** noch weniger Innovationen im Handlungsfeld Standortkonversion zu verzeichnen sind, obgleich wissenschaftliche Analysen der Thematik wie auch das konversionspolitische Konzept der niedersächsischen Landesregierung dieses deutlich eingefordert haben.⁶ Die einzige erwähnenswerte regionale Kooperation in diesem Themenfeld ist die entsprechende Arbeitsgruppe der Regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland. Sie ist formal als innovative Organisationsform zu werten, da - wie in der gesamten Strukturkonferenz - vom Ansatz her kommunale, staatliche und gesellschaftliche Akteure gleichberechtigt und themenorientiert zusammenarbeiten sollen. In der Realität hat sich die Kooperation aber vor allem auf die Unterstützung der Forderungen einer besonders betroffenen Stadt (Wilhelmshaven) beschränkt.

8.1.2.4 Andere Bundesländer

Die konversionspolitischen Strategien der verschiedenen Bundesländer unterscheiden sich zum Teil deutlich. Bei einer vergleichenden Betrachtung lassen sich verschiedene innovative Elemente, die jeweils in mehreren Bundesländern auftreten, beobachten.

In fast allen Bundesländern wurde die komplexe Problematik der Standortkonversion zum Anlaß genommen, eine integrative Bearbeitung auf der Landesebene zumindest ansatzweise zu initiieren, etwa in Form von interministeriellen Arbeitskreisen, Stabsstellen oder ähnlichem. In mehreren Ländern wurde darüber hinaus - im Sinne einer strukturpolitischen Bewältigung der Problematik - ein Sonderprogramm im Rahmen der Wirtschaftsförderung eingerichtet, das besonders betroffenen Standorten zugute kommen soll (dabei meist nicht nur den unmittelbar betroffenen Liegenschaften). Beide Elemente (Sonderprogramme und interministerielle Arbeitskreise o. ä.) sind als Innovationen im Spektrum des konventionellen landespolitischen Handelns anzusehen. Ähnlich ist das Vorgehen in Brandenburg einzuschätzen, wo die Stelle eines Konversionsbeauftragten geschaffen und in der Staatskanzlei (als Referatsleiter) verankert wurde.⁷

Die wohl wichtigste und langfristig wirksamste prozessuale Innovation im Rahmen landespolitischer Strategien zur Standortkonversion ist die Vergabe von Beratungsaufträgen an privatrechtlich verfaßte Planungs- und Beratungsgesellschaften. Indem die jeweilige Landesregierung Beratungskapazitäten allgemein finanziert, können die betroffenen Kommunen (bzw. andere Institutionen) Fachwissen zumindest in Form von kostenlosen Erstberatungen erlangen. Durch diese spezialisierte Beratung

⁶ Die Begründung dafür muß an dieser Stelle nicht wiederholt werden; vgl. Kap. 2.1.2, 5.1.

⁷ Auch die in anderen Ländern erfolgte Berufung von Konversionsbeauftragten auf Landesebene oder auf der Ebene der Regierungsbezirke ist als Innovation innerhalb des engen Rahmens der konventionellen Verwaltungspraxis zu werten.

außerhalb üblicher Aufsichts- und Konkurrenzbeziehungen zwischen Gebietskörperschaften bzw. Behörden verschiedener Ebenen kann in neutraler Weise kompetentes Wissen vermittelt werden. In der Fachöffentlichkeit wird dabei vor allem die diesbezügliche Organisationsform in Hessen (Beratung durch die HLT) hervorgehoben. Hier deutet sich möglicherweise eine zukunftsweisende Veränderung in der Planungspolitik an. Die staatliche Finanzierung grundlegender Erstberatung durch Büros und Institute außerhalb des administrativen Systems führt zu einer "Entstaatlichung" ohne Aufgabe des Anspruches auf "Grundversorgung".

8.1.2.5 Zwischenbilanz

Überblickt man die Ergebnisse der verschiedenen Teiluntersuchungen zu den Innovationspotentialen im Handlungsfeld Standortkonversion, so ist das Ergebnis insgesamt eher bescheiden. In den meisten Fällen bleibt das Geschehen hinter den Idealen⁸ einer breiten Beteiligung relevanter und zusätzlichen Einbindung neuer Akteure, integrativer Betrachtungs- und Handlungsweisen, kooperativer Verfahren und relativ selbständiger Organisationsformen weit zurück. Vielfach wird versucht, die Problematik innerhalb der vorhandenen politischen, administrativen und planerischen Routinen zu bewältigen. Innerhalb dieser gibt es zwar einzelne Innovationen (wie z. B. die Einrichtung interministerieller Arbeitskreise auf Landesebene, projektorientierte Arbeitsgruppen auf kommunaler Ebene), die aber das bekannte Spektrum von Handlungs- und Organisationsformen nicht grundsätzlich verlassen. Innovationen, wie sie etwa im Zusammenhang mit den Erneuerungsstrategien für altindustrialisierte Regionen in den letzten Jahren in der Planungs- und Strukturpolitik entstanden sind (vgl. Kap. 6), lassen sich jedoch kaum beobachten. Nach unserer Einschätzung sind die interessantesten und vermutlich nachhaltigsten Innovationen in der Gründung von Konsortien zur Realisierung von Umnutzungen der ehemals militärischen Liegenschaften in Form von "public private partnerships" und in der staatlichen Grundfinanzierung flexibler Beratungskapazitäten bei privatrechtlich organisierten Consulting-Gesellschaften zu sehen.

So interessant diese Aspekte sein mögen, so bleiben sie doch hinter den Ansprüchen einer innovativen Struktur- und Planungspolitik weit zurück. Erst recht werden damit friedenspolitische Ziele im Sinne einer exemplarischen Praxis gesellschaftlicher Veränderung, die eine soziale und friedliche Gesellschaft zum Ziel hätte, kaum berücksichtigt (vgl. Kap. 8.2).

8.2 Standortkonversion und Friedenspolitik

Die bisherige Darstellung der Ergebnisse unserer Untersuchungen hat gezeigt, daß die friedenspolitischen Aspekte und Akteure im aktuellen Konversionsprozeß, wie er sich zur Zeit in unseren Untersuchungsregionen beobachten läßt, fast keine Rolle spielen. Dennoch ist die Thematik in mehrfacher

⁸ Vgl. Fürst/Kilper 1993 sowie Kap. 2.1.2, 5.2.3.

Weise mit Friedenspolitik im weiteren Sinne verknüpft, was allerdings vielen aktuell beteiligten Akteuren eher unbewußt ist.⁹

Zum einen folgt die Relevanz der Thematik unmittelbar aus den umfangreichen Abrüstungsmaßnahmen, die im Zuge der weltpolitischen Veränderungen seit Ende der 80er Jahre vereinbart wurden und seit ca. 1990 in der Bundesrepublik konkret geplant und umgesetzt werden. Globale Abrüstungspolitik als Teil der Weltpolitik wirkt sich auf diese Weise konkret an einzelnen Orten, auf Individuen und soziale Gruppen aus. Zum anderen gab es schon in den 80er Jahren eine umfangreiche, vor allem friedenspolitisch motivierte und besonders in gewerkschaftlichen Kreisen vorangetriebene Konversionsdiskussion. Diese Diskussion hatte zwei wesentliche Aspekte (vgl. Grundmann 1994, S. 185f.): Zum ersten bezog sie sich vor allem auf Betriebe, die Rüstungsgüter herstellen und deren Arbeitsplätze somit an Erhalt und Ausbau der militärischen Nachfrage unvermeidlich geknüpft waren bzw. sind ("Rüstungskonversion"). Zum zweiten kritisierte sie die militärische Bindung von Ressourcen, die "gesellschaftlich sinnvoller" einzusetzen wären, etwa im Sinne ökologischer, sozialer oder entwicklungspolitischer Zielsetzungen.

Von dieser Konversionsdiskussion in den 80er Jahren unterscheidet sich die aktuelle Thematisierung der Standortkonversion in mehrfacher Weise grundsätzlich:

- Es geht weniger um das politische Einwirken auf die privatwirtschaftliche Rationalität von Rüstungsbetrieben als vielmehr um ein Geschehen, was sich zum allergrößten Teil im politisch-administrativen System abspielt. Damit erhalten ganz andere Kriterien als in den 80er Jahren Gewicht, nämlich die der Verwaltung und der (Partei-)Politik verschiedener Ebenen.
- Standortkonversion ist kein gesellschaftliches bzw. friedenspolitisches "Projekt", d. h. kein rein normatives Anliegen, sondern ein materiell faßbares Geschehen, dessen Ursachen weit außerhalb des landes-, regional- und kommunalpolitischen Gestaltungsbereiches liegen und das in den betroffenen Regionen, zusätzlich zu strukturellen Problemen und den Auswirkungen der wirtschaftlichen Rezession Anfang der 90er Jahre, vielfach vorhandene regionalökonomische Probleme verschärft.
- Die "hervorstechendste neue Rahmenbedingung" (a.a.O., S. 189) ist die drastische Veränderung des Kreises der beteiligten Akteure bzw. auch die erhebliche Vergrößerung ihrer Anzahl:

"Anstelle von wenigen interessierten Wissenschaftlern, Vertretern der Friedensbewegung und Landespolitikern bestimmen nun vor allem Kommunalpolitiker, Landräte, Städteplaner, Verwaltungsrechtler, Unternehmer und zuständige Vertreter von Behörden und Ministerien das Bild. Sogar Konversionsbeauftragten und Konversionsprojekt-

⁹ Die folgenden Ausführungen sind vor dem Hintergrund unserer Untersuchungen in Niedersachsen bzw. den drei Untersuchungsregionen zu sehen. Es gibt sicher andere, von uns nicht untersuchte Beispiele für eine engere Verknüpfung von Friedens- und aktueller Konversionspolitik (z. B. Land Brandenburg, Internationales Konversionszentrum Bonn BICC; vgl. Kap. 7.2).

Managern begegnet man inzwischen, eine noch vor wenigen Jahren schier unglaubliche Aussicht" (Gießmann 1992, S. 310).¹⁰

So sind auch in den von uns untersuchten Standorten Akteure aus dem Kontext der Friedensbewegung kaum anzutreffen. Eher ist zu beobachten, daß Entscheidungsträger, die bei der Gestaltung des Konversionsprozesses prinzipiell mit friedenspolitischen Zielsetzungen sympathisieren oder sich gar in den 80er Jahren intensiv für "Rüstungskonversion" eingesetzt haben, in Interessenkonflikte geraten, wenn der (vermeintliche) "Schaden" der Standortreduzierung bzw. -schließung für die lokale und regionale Ökonomie diskutiert wird.

Das wohl wichtigste Resultat dieser Veränderungen gegenüber der Konversionsdiskussion in den 80er Jahren ist die Entpolitisierung des Geschehens und die Hinwendung zu pragmatischen Perspektiven. Die Forschungen, Diskussionen und Handlungsstrategien konzentrieren sich nun vor allem auf die wirtschaftlichen und städtebaulichen, zum Teil auch die sozialen Auswirkungen der Militärreduzierung in den betroffenen Standorten und Regionen. Wenn Forderungen nach einer Rücknahme bzw. Verringerung der Reduzierungsplanungen erfolglos blieben, rückt der Wunsch nach (finanziellen) Ausgleichsmaßnahmen des Bundes als "Verursacher des Schadens" in den Vordergrund. Entwicklungschancen und neue Entwicklungsoptionen, die aufgrund der Militärreduzierung an den Standorten und in den Regionen entstehen, werden nur selten thematisiert. An vielen Standorten sind die Reduzierung und die Umnutzung der ehemals militärischen Liegenschaften inzwischen schon gar kein herausragendes politisches Thema mehr, sondern werden im üblichen Verwaltungsvollzug, einschließlich der dabei vorgesehenen Beteiligung politischer Gremien, "bearbeitet".¹¹

Ein wesentliches Problem ist dabei, daß es für die Aufgabenstellung und die Bewältigung der Standortkonversion keine Erfahrungen und keine konzeptionellen Vorarbeiten gibt. Militärpräsenz galt über Jahrzehnte aufgrund der Annahme des bleibenden Ost-West-Gegensatzes als stabiler Faktor für das ökonomische, soziale und politische Geschehen an den Standorten und in den jeweiligen Regionen. Vielleicht ist das Bemühen um eine "ent-dramatisierte" Bearbeitung der Problematik auch eine Kompensation der Unsicherheit infolge der neuen Herausforderungen und dient der Vermeidung des Eindrucks, "überrascht" worden zu sein. Nur am Rande sei angemerkt, daß auch die friedenspolitisch

¹⁰ Sehr ähnlich formuliert das Grundmann (1994, S. 190): "Der relativ exklusive (gewerkschaftsbezogene) Konversionszirkel erweitert sich. (...) Zu den Konversionsakteuren gehören nun auch diejenigen, die bislang nicht als Subjekte der Konversion ausdrücklich genannt, in der Diskussion vielmehr explizit als Gegner gekennzeichnet wurden: Die Unternehmer bzw. Rüstungsmanager, die Militärs, die Verteidigungs- und Sicherheitspolitiker, die Wirtschafts- und Haushaltspolitiker, die Kommunalpolitiker". - Ein gutes Beispiel für den hier beschriebenen Wandel ist eine in friedenspolitischer Tradition stehende konversionspolitische Tagung der Evangelischen Akademie Loccum im November 1994 unter dem Titel "Die Soldaten ziehen ab - Was wird aus den Standorten?", die in Calließ (1995) dokumentiert wird.

¹¹ Ähnliches gilt für die Rüstungskonversion: Es ist eine inzwischen "normale" strategische Aufgabe für das Management, die Produktionspalette von Rüstungsunternehmen im Sinne einer geringeren Militärabhängigkeit zu verändern.

motivierte Konversionsdiskussion relativ wenig zur "Vorbereitung" auf diese Situation beigetragen hat, da sie sich sehr stark auf den Wandel in der Rüstungswirtschaft konzentriert hatte.¹²

Hervorzuheben ist, daß die konkreten Verlaufsformen der Prozesse im Handlungsfeld Standortkonversion zumindest auf indirekte Weise große Bedeutung für die Akzeptanz friedenspolitischer Ziele und Visionen haben. Für die Akzeptanz einer Entmilitarisierung der Gesellschaft jenseits allgemeiner Bekenntnisse ist der Nachweis wichtig, daß Konversion sozialverträglich möglich ist. Die betroffenen Soldaten und Zivilbeschäftigten sowie Wirtschaft, Politik und Bevölkerung an den jeweiligen Standorten müssen wahrnehmen und erfahren können, daß es (vor allem ökonomisch) tragfähige Alternativen zur militärischen Beschäftigung und neue Entwicklungschancen aufgrund der Militärreduzierung gibt, zum Teil militärische Nutzungen andere zivile Entwicklungsmöglichkeiten sogar erschwert haben. Gelingt dieser Nachweis nicht, bleibt Standortkonversion vielfach eine Bedrohung, die durch wiederholte "Bleibeforderungen" abgewehrt werden muß. Militärreduzierung kann somit zum einen selbst zum Konflikt werden, d. h. begründet soziale Auseinandersetzungen mit dem Ziel der Besitzstandswahrung. Zum anderen kann sie - bei Erfolglosigkeit der "Bleibeforderungen" - Gefühle der Ohnmacht hervorrufen. Die Bundeswehr, die bisher als ökonomisch stabilisierendes Element gesehen wurde, wird durch die Reduzierung zu einem unverstandenen, das wirtschaftliche und soziale Leben an den Standorten negativ beeinflussenden Faktor. Die gesellschaftliche "Friedensfähigkeit" würde so keineswegs gefördert.

Dieses geschieht in einer weltpolitischen Situation, in der sich zwar der Ost-West-Gegensatz aufgelöst zu haben scheint, die aber bekanntlich keineswegs als "friedlich" zu bezeichnen ist. Gleiches läßt sich für die bundesdeutschen Beiträge zu dieser Situation sagen. Die "Militarisierung der Außenpolitik" und die wachsende Bedeutung der BRD als Exporteur von Rüstungsgütern sind zwei hochaktuelle Diskussionsfelder, die zeigen, daß die quantitative Reduzierung der Bundeswehr und anderer Streitkräfte keineswegs grundsätzlich mit einer generellen Entmilitarisierung bundesdeutscher bzw. europäischer Politik einhergeht. Die notwendigen grundsätzlichen Debatten zu den genannten Themenfeldern können sich allerdings in einer Situation nur schlecht entwickeln, in der Konversion nicht politisch thematisiert wird oder gar grundsätzlich negativ besetzt ist.

Angesichts der fehlenden Verknüpfungen zwischen friedenspolitischen Diskussionen und Zielsetzungen und der weitgehend entpolitisierten und pragmatischen politisch-planerischen Bewältigung der Standortkonversion müssen von beiden Seiten Veränderungen erwartet werden können, wenn das "Nicht-Verhältnis"¹³ durch produktive Kooperation abgelöst werden soll.

An die **Akteure und Institutionen, die zur Zeit aktiv mit der planerischen und politischen Bewältigung der Standortkonversion befaßt sind**, sind folgende Forderungen zu stellen:¹⁴

¹² Grundmann (1994, S. 192) weist darauf hin, daß dieses nicht für alle Staaten gilt, in denen Konversionsdiskussionen geführt werden. Eine Ausnahme sind demnach z. B. die USA.

¹³ Vgl. den einschränkenden Hinweis in Fußnote 9.

¹⁴ Zum Teil nach Grundmann (1995, S. 329ff.).

- Die soziale und kulturelle Dimension der Verarbeitung des Militärabbaus, d. h. die Auswirkungen der Standortreduzierungen bzw. -schließungen auf das soziale Leben an den Standorten, die Wahrnehmung des Geschehens durch die davon negativ wie positiv betroffene Bevölkerung, die damit verbundenen Verunsicherungen, Traditionsabbrüche usw. müssen thematisiert werden. Standortkonversion darf sich nicht auf die ökonomisch-technische Planung von Nachfolgenutzungen beschränken.
- Eine kooperative und kommunikative Gestaltung der konkreten Verfahren zur Bewältigung der Standortkonversion ist der bisher in der Planungspraxis meist üblichen hierarchischen Entscheidungsfindung und Planungsorganisation vorzuziehen. Dieses gilt in horizontaler wie vertikaler Hinsicht (vgl. Kap. 5.1, 5.2, 8.3).
- Standortkonversion ist als ein Prozeß zu verstehen, der Entwicklungspotentiale freisetzt und neue Entwicklungsoptionen eröffnet, die nach einer bewußten Gestaltung verlangen. Gestaltung ist in diesem Sinne mehr als schlichte Folgenbewältigung. Damit ist vor allem die reflexionslose Integration der Bewältigung der Problematik in die normalen Planungs- und Verwaltungsverfahren zu kritisieren.
- Der abrüstungs- und friedenspolitische Kontext der Standortkonversion ist immer wieder zu vergegenwärtigen, um die friedenspolitische Dimension in Erinnerung zu rufen. Dazu kann einerseits die bewußte Thematisierung der Verknüpfung zwischen lokalem Geschehen und globaler politischer Situation dienen, andererseits meint das die gezielte Berücksichtigung friedenspolitischer Akteure, die Erfahrungen mit Konversionsdiskussionen und möglicherweise auch mit Konversionsprozessen haben.

Von den **friedenspolitisch motivierten Akteuren aus Forschung und Politik**, insbesondere aus den Diskussionszusammenhängen der 80er Jahre, ist zu erwarten, daß sie sich der grundlegend veränderten Situation im Bereich der Standortkonversion stellen, also auch zur Kooperation mit den ehemaligen (?) politischen Gegnern bereit sind. Die Klage darüber, daß die Thematik nun von "Machern und Managern" okkupiert sei, hilft angesichts der gewaltigen normativen Kraft des Faktischen in diesem Handlungsfeld überhaupt nicht weiter.¹⁵

Wenn eine Verknüpfung beider Stränge dieses Diskussions- und Handlungsfeldes im gerade skizzierten Sinne möglich ist, kann die friedenspolitische Dimension der Standortkonversion zur Geltung kommen. Neben der politischen Wünschbarkeit der Verdeutlichung dieser Dimension hat sie im weiteren Sinne aber wiederum auch eine pragmatische Bedeutung. Nur dann, wenn Standortkonversion in einem reichen Industriestaat wie der Bundesrepublik Deutschland sozialverträglich und "friedensfördernd" gelingt, kann daraus eine gewisse Vorbild-Funktion für die laufenden und bevorstehenden Prozesse in anderen Ländern erwachsen. Vor allem in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas, in

¹⁵ Beispiele für aktuelle Standortkonversionsforschung, die ursprünglich aus dem friedenspolitischen Kontext hervorgegangen ist, sind: Golibruch (1993a), Grundmann (1994).

den GUS-Staaten und in zahlreichen anderen Ländern dieser Erde findet eine Reduzierung des Militärs aktuell statt oder ist in naher Zukunft wahrscheinlich. Angesichts der dort in der Regel viel problematischeren sozialen und ökonomischen Verhältnisse ist die Wahrnehmung des Militärs als sozialer und ökonomischer Stabilitätsfaktor (über die rein repressive Funktion hinaus) geradezu verständlich. Es kann nur dann die Bedeutung der Standortkonversion positiv vermittelt werden, wenn diese in den reichen und stabilen Staaten West- und Nordeuropas gelingt.

8.3 "Handlungsempfehlungen" für die planungspolitische Praxis

Da dieser Abschnitt unseres Untersuchungsberichtes vor allem die Leserinnen und Leser aus der politischen und planerischen Praxis interessieren dürfte, werden zunächst die handlungsrelevanten Ergebnisse der empirischen Untersuchungen zusammengefaßt (Kap. 8.3.1), danach aus unserer Sicht prinzipiell denkbare Varianten des künftigen Geschehens im Politikfeld Standortkonversion herausgearbeitet (Kap. 8.3.2). Darauf folgen unsere Vorschläge und Empfehlungen für die planerische und politische Praxis (Kap. 8.3.3). Im Interesse einer besseren Lesbarkeit der zum Teil komplexen Überlegungen werden diese in thesenartiger Form vorgetragen.¹⁶

8.3.1 Handlungsrelevante Ergebnisse der empirischen Untersuchungen

- Standortkonversion wird in den meisten Fällen nicht als Entwicklungschance für die jeweilige Kommune oder gar die Region wahrgenommen. Gründe dafür sind z. B. Verzögerungen und Unsicherheiten bei den Reduzierungsplanungen der Bundeswehr und bei der Liegenschaftsfreigabe sowie (damit zusammenhängend) mangelnder "politischer Druck".
- Standortkonversion ist von der Sachproblematik her eigentlich ein wichtiger Aspekt regionaler Strukturentwicklung und damit der Regionalpolitik/-planung. Sie wird von kommunaler und regionaler Politik und Verwaltung aber nicht als regional oder interkommunal thematisierbar, sondern in erster Linie als kommunale Problematik gesehen. Das ist vor allem darin begründet, daß sich die konkreten Prozesse in den einzelnen Kommunen zu einem bestimmten Zeitpunkt in sehr unterschiedlichen Phasen befinden, mithin Folgewirkungen und Thematisierungspotentiale ungleichzeitig auftreten. Außerdem gibt es keine materiellen Anreize für regionale Kooperation, etwa bevorzugte Vergabe von Fördermitteln für Vorhaben zur Bewältigung der Konversionswirkungen, die aus regionalen Absprachen, Regionalen Entwicklungskonzepten oder ähnlichem hervorgehen.

¹⁶ Eine erste Fassung der Kapitel 8.3.1 bis 8.3.3 wurde in einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern der Planungspraxis im Handlungsfeld "Standortkonversion" im Februar 1995 in Oldenburg diskutiert. Anregungen und Argumente aus diesem Workshop werden hier berücksichtigt. Den ca. 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmern an dem Workshop (aus Bundes-, Landes-, Bezirksbehörden, Kommunalverwaltungen, aus Planungsbüros und Beratungsinstituten sowie aus der anwendungsorientierten Forschung) sei für die engagierte Beteiligung gedankt.

- Standortkonversion wird in den Kommunen in den meisten Fällen wenig innovativ "bewältigt", sondern eher traditionell als Problem der Verwertung einer größeren, schon einmal genutzten Liegenschaft gesehen, was zusätzlich dazu beiträgt, daß die regionale Dimension der Problematik ausgeblendet wird. In diesem Sinne wird die Thematik in den kommunalen Verwaltungen der Stadtentwicklung und/oder der Wirtschaftsförderung zugeordnet. Im gesamten Prozeß der Standortkonversion dominieren traditionelle Handlungsmuster (kommunaler) Verwaltungen, die letztlich aber häufig durch die Größe und Komplexität der Aufgabe überfordert scheinen.
- Drei Verfahrens- und Organisationsinnovationen ragen aus dem traditionellen Verwaltungshandeln in diesem Politikfeld heraus:
 - Einrichtung verwaltungsinterner Projektgruppen über Ressortgrenzen hinweg;
 - Bildung von Konsortien (Kommunen mit Kreditinstituten, Planungsbüros, Immobiliengesellschaften usw.) im Sinne einer "public private partnership" zur Realisierung von Folgenutzungen auf Konversionsflächen;
 - staatliche Finanzierung einer "Erstberatung" der Kommunen durch Planungsbüros, Consulting-Gesellschaften usw. (allerdings nicht in Niedersachsen!).

8.3.2 Optionen/Varianten für die Zukunft

Im Folgenden werden einige denkbare, mehr oder minder wahrscheinliche Optionen/Varianten für das weitere Geschehen im Politikfeld Standortkonversion formuliert. Die knappe, komplexe Prozesse nur andeutende Form der Formulierung rechtfertigt die Verwendung der Bezeichnung "Szenario" kaum, sie wird hier aber in Anlehnung an planerisch üblichen Sprachgebrauch übernommen.

1. "Trendszenario A"

Standortkonversion wird vorwiegend als Problem der kommunalen Bauleitplanung und Wirtschaftsförderung gesehen. In komplexen, aber tendenziell lukrativen Fällen werden zur Verbesserung des Planungsmanagements, zur Kapitalzufuhr und zur Verbesserung der Verwertungsmöglichkeiten Konsortien gegründet. Die vertikale Kooperation zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen findet vor allem über die normalen Verfahren der Fördermittelbeantragung statt.

2. "Trendszenario B"

Das Geschehen wird sich prinzipiell so entwickeln, wie es im Trendszenario A geschildert wird. Die Bezirksregierungen übernehmen aber eine stärkere Bündelungsrolle, die insbesondere darin bestehen könnte, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen regionalen Erfahrungsaustausch zu organisieren.

3. "Innovationsszenario A (lokal)"

Standortkonversion wird, ähnlich wie im Trendszenario A, primär als Problem der kommunalen Politik und Planung gesehen. Die Kommunen sehen Standortkonversion als Chance, innovative Vorhaben der Stadtentwicklung voranzutreiben oder gar eine umfassende konzeptionelle Neubestimmung der Ziele der Stadtentwicklung "nach der Zeit des Militärs" vorzunehmen. Das Land unterstützt das Innovationspotential der Standortkonversionsplanung auf kommunaler Ebene, indem es städtebauliche Wettbewerbe, Folgenutzungskonzepte, die unter breiter Beteiligung strukturpolitisch relevanter Akteure zustande gekommen sind, externe Planungsmoderatoren usw. besonders fördert.

4. "Innovationsszenario B (regional)"

Die regionale Dimension der Standortkonversion wird wahrgenommen, was zum Aufbau bzw. zur Vertiefung interkommunaler und regionaler Kooperationsformen (zum Informationsaustausch, zur Abstimmung von Vorhaben, zur Erarbeitung von Konversions- oder umfassenden Regionalen Entwicklungskonzepten) führt. Das Land unterstützt die Aufwertung der regionalen Ebene, indem es über regionale Arbeitsgruppen zur Standortkonversion (im Rahmen von Strukturkonferenzen, Planungsverbänden usw.) die konversionsbezogene Kommunikation mit den Kommunen organisiert und indem bei der Vergabe von Fördermitteln im regionalen Konsens verabschiedete Konversionsprojekte bevorzugt werden. In diesem Sinne wäre Standortkonversion ein nachhaltiger Impuls für innovative Regionalisierungsansätze.

Nach unserer Einschätzung hat die Variante 1 (Trendszenario A) die höchste Eintrittswahrscheinlichkeit. Die Variante 2 ist ein Sonderfall, der seine Bedeutung vor allem durch die Absichten der Niedersächsischen Landesregierung im Rahmen ihrer Konversionspolitik erhält (vgl. MI 1993a,b). In Niedersachsen, aber auch in anderen Bundesländern, wird einer stärkeren Betonung der Rolle der Bezirksregierungen im Konversionsgeschehen überwiegend große Skepsis entgegengebracht,¹⁷ zum Teil gibt es aber auch gute Erfahrungen mit der Benennung von "Konversionsbeauftragten" in Bezirksregierungen, die umfassende Koordinations-, Informations- und Moderationsaufgaben übernehmen könnten.

Die Variante 4 entspricht am ehesten den Grundannahmen zum Beginn unseres Projektes und dem Ansatz des konversionspolitischen Konzeptes der Niedersächsischen Landesregierung. Sie findet einerseits in der Fachöffentlichkeit vielfach große Zustimmung, ist andererseits nach unserer, auf empirischen Untersuchungen beruhenden Einschätzung aber die wohl unwahrscheinlichste Variante, da es selbst in stark vom Militärabbau betroffenen Regionen bislang kaum Ansätze zu regionaler Kooperation bei der Folgenbewältigung gibt. Realistischer wäre es demgegenüber, eine Entwicklung in Richtung der Variante 3 zu unterstützen, die unseres Erachtens schon einen "qualitativen Sprung"

¹⁷ Das zeigte besonders deutlich die Diskussion auf dem oben erwähnten Workshop (vgl. Fußnote 16).

gegenüber der heute gegebenen Situation darstellen würde. Hier wären auch friedenspolitisch interessante Potentiale gegeben.

8.3.3 Handlungsorientierte Empfehlungen

8.3.3.1 Allgemeine Empfehlungen

- Standortkonversion ist als Chance zu sehen, innovative und konzeptionelle Gestaltungsansätze für die Stadt- und Regionalentwicklung zu initiieren. Die Langfristigkeit und Komplexität des Prozesses erlaubt auch jetzt noch diesen Perspektivenwechsel. Nur dann, wenn die Aufgabe der Standortkonversion als struktur- und friedenspolitische Gestaltungsaufgabe und -chance erkannt wird, entstehen politische Aufmerksamkeit und "politischer Druck" für das Thema.
- Da Standortkonversion eine neue, komplexe Aufgabe ist, sind flexible Handlungs- und Organisationsstrukturen erforderlich, die Lernen im Prozeß ermöglichen. Integrative, flexible und lernfähige Strukturen erfordern eine Dezentralisierung von Kompetenzen.
- Es ist (noch einmal) eine Diskussion über Finanzierungsmöglichkeiten der Standortkonversion erforderlich (nicht im Sinne zusätzlicher Etats, sondern veränderter Prioritätensetzungen, vor allem auf Bundes- und Landesebene).
- In einer neuen Phase der Reduzierungsplanung¹⁸ sollte nicht wertvolle Energie und Kapazität in die Wiederholung von "Bleibeforderungen" investiert werden. Diese entsprechen einem weder zeit- noch sachgemäßem Besitzstandsdenken und stehen darüber hinaus im direkten Gegensatz zu der (gemeinhin und abstrakt akzeptierten) friedenspolitischen Zielsetzung einer allgemeinen Verringerung der Militärpotentiale, die sich schließlich immer irgendwo auch lokal auswirken muß. Wünschenswert wäre es, in einer neuen Reduzierungsphase Erfahrungen aus dem gegenwärtigen Konversionsprozeß zu berücksichtigen.
- Angesichts fehlender Nachfrage und Folgenutzungskonzepte für einzelne Liegenschaften, insbesondere bei Außenbereichsflächen in strukturschwachen Räumen (z. B. Übungsplätze, Depots), ist der vollständige Rückbau, gegebenenfalls auch Renaturierung, eine (auch ökonomisch) ernstzunehmende Vorgehensweise. Die Fiktion einer marktförmigen Verwertbarkeit aller Liegenschaften darf nicht aufrechterhalten werden.

¹⁸ Diese ist inzwischen insoweit eingetreten, als das Bundesverteidigungsministerium im März 1995 bekannt gab, daß noch weitere 32.000 Dienstposten wegfallen sollen, davon ca. 7250 Dienstposten in Niedersachsen (vgl. HAZ v. 15.03.95, S. 1, 7).

8.3.3.2 Konkrete Empfehlungen

Die konkreten Empfehlungen zur Landes-, Regional- und Kommunalebene sind vor allem im Hinblick auf die niedersächsische Situation formuliert.

Bundesebene

- Der Bund muß sich seiner politischen Verantwortung für militärisch induzierte Entwicklungen (d. h. auch für die folgende Militärreduzierung), die zum Teil negative regionalökonomische Folgen haben können, stellen. Dem entspricht ein Rollenverständnis als gemeinwohlorientierter Akteur, nicht als Verwertungserlöse maximierender Immobilieneigner.
- Die - abgesehen vom quasi privatwirtschaftlichen Verwertungsinteresse - bürokratisch geprägten Handlungsweisen, insbesondere der Bundesvermögensverwaltung, sollten flexibilisiert und dezentralisiert werden.
- In Einzelfällen wäre es im Verwertungsinteresse des Bundes, selbst - in Absprache mit den jeweiligen Kommunen - für schwer nutzbare Flächen (etwa Depots und Stellungen im Außenbereich) Folgenutzungskonzepte zu finanzieren. Ansonsten würden diese Flächen mit Sicherheit langfristig brachliegen.

Landesebene

- Der programmatische Ansatz der Niedersächsischen Landesregierung, Konversionsplanung zu regionalisieren, ist prinzipiell richtig, wird aber auf mittlere Sicht aufgrund fehlender regionaler Thematisierung und fehlender regionaler Strukturen nicht zu realisieren sein. Es gilt also, Zwischenlösungen zu finden, die aktuelle Probleme lösen helfen und die Perspektive für regionale Bearbeitung offenhalten und bestärken.
- Auch bei Dezentralisierung der Kompetenzen für Standortkonversion kann das Land seinen Lenkungsanspruch nicht aufgeben, zumindest solange selbststeuerungsfähige regionale Strukturen fehlen.
- Im Rahmen der vorhandenen regionalen Wirtschaftsförderprogramme sind von der Standortkonversion betroffene Standorte/Standortregionen bevorzugt zu fördern. Langfristigkeit der Aufgabe und Knappheit der Mittel erfordern klare Prioritätensetzungen. Projektvorschläge zur Förderung sollten aus regionalen Konversions- oder Entwicklungskonzepten abgeleitet sein (vgl. Ausführungen zur "Regionalen Ebene").

-
- Ein gewisser Anteil der strukturpolitischen Fördermittel ist in Form regionaler Fonds zu vergeben, für die, in Anlehnung an entsprechendes EU-Vorgehen,¹⁹ von der Landespolitik lediglich recht allgemeine Richtlinien vorgegeben werden sollten.
 - Erforderlich ist, im Interesse einer Verbesserung des Verhältnisses zu den Kommunen, Handlungskonsistenz über die Zeit zu gewährleisten. Der Konversionsbegleitfonds der Landesregierung sollte daher zur Anregung innovativer städtebaulicher Planungen fortgesetzt werden.
 - Auf Landesebene ist eine zentrale Beratungsagentur bzw. ein Beratungszentrum einzurichten, deren/dessen Erstinanspruchnahme jeweils kostenlos bzw. stark verbilligt erfolgen sollte. Diese Agentur sollte nicht nur beraten, informieren und moderieren, sondern auch auf lokaler und regionaler Ebene Anstöße zur Auseinandersetzung mit der Thematik geben.²⁰
 - Zur erfolgreichen Einwerbung von EU-Fördermitteln und Durchführung entsprechender Projekte ist ein effizienteres Management von Komplementärfinanzierungsmitteln unbedingt erforderlich. Im Zusammenhang mit der Bundesvermögensverwaltung ist auf Landesebene die Einrichtung eines Ausgleichsfonds zu prüfen, mit dessen Hilfe die Erlöse aus günstig verwertbaren Liegenschaften zur Verbilligung strukturpolitisch bedeutsamer Flächen in benachteiligten Regionen eingesetzt werden könnten.²¹ Eine Aufwertung der regionalen Ebene wäre erreichbar, wenn das Land seine konversionsbezogene Kommunikation mit den Kommunen (Untersuchungen, Beratungen usw.) über regionale Arbeitskreise zur Konversion (im Rahmen von Strukturkonferenzen, Planungsverbänden usw.) durchführen würde.

Regionale Ebene²²

- In existierenden Regionalkonferenzen, Regionalen Planungsverbänden, Gemeinsamen Landesplanungen usw. sind Arbeitskreise zur Standortkonversion einzurichten. Ihre Aufgabenstellungen könnten sein:

¹⁹ Einige strukturpolitische Förderprogramme der EU geben nur in allgemeinsten Form Richtlinien und Schwerpunkte vor, überlassen die Konkretisierung der Fördermittelvergabe aber regionalen Instanzen, die "nur noch" rechenschaftspflichtig sind.

²⁰ Vgl. als Beispiele in Hessen die Leistungen der HLT und in Nordrhein-Westfalen die Tätigkeit des Internationalen Konversionszentrums Bonn, das zum Teil in Kooperation mit der Landesentwicklungsgesellschaft aktiv wird (vgl. Kap. 7.2). - In den Diskussionen des Workshops mit den Fachleuten aus der Planungspraxis wurde ein Vorgehen analog zu diesem Modell ganz besonders favorisiert, da es pragmatisch und kostengünstig sei. Ohne aufwendige neue, sondern durch Nutzung vorhandener flexibler Strukturen würden innovative Vorgehensweisen, insbesondere auch auf der faktisch dominierenden lokalen Ebene, ermöglicht und unterstützt.

²¹ In den Diskussionen des Workshops mit Fachleuten aus der Planungspraxis wurde dieses Modell trotz seiner ansatzweisen Realisierung in einigen Bundesländern eher skeptisch gesehen, da es über Jahre hinweg erhebliche Zuschüsse erfordern würde.

²² Die Realisierung der folgenden Empfehlungen würde voraussetzen, daß regionale Akteure Standortkonversion als regionales Thema wahrnehmen würden.

-
- genaue Analyse der tatsächlichen regionalen Betroffenheit jenseits allgemeiner Proklamation;
 - Erörterung der Chancen, die Standortkonversion für die regionale Entwicklung bietet; ggf. regionale Konzepte dazu, evtl. als Teil von Regionalen Entwicklungskonzepten;
 - interkommunaler Austausch über konversionsbezogene Erfahrungen;
 - Vermittlung der konversionsbezogenen Kommunikation der Landes- mit der kommunalen Ebene (siehe oben).
 - Standortkonversion ist als Aspekt einer handlungs- und prozeßorientierten Regionalplanung zu verstehen, die Thematik darf nicht von der lokalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderung monopolisiert werden.
 - Es ist zu prüfen, ob die Einsetzung von Konversionsbeauftragten bei den Bezirksregierungen die (wünschenswerte) Aufwertung der regionalen Ebene im Prozeß der Standortkonversion fördern kann.

Kommunale Ebene

- Standortkonversion ist nicht als schlichte Problematik der Verwertung von Liegenschaften zu verstehen, sondern im Sinne eines integrierten strukturpolitischen Ansatzes wahrzunehmen. In diesem Rahmen ist eine breite Diskussion über sinnvolle Folgenutzungen auf der Basis von Analysen der künftigen Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung zu führen (Einbeziehung aller strukturpolitisch relevanten Akteure). Für größere Liegenschaften und deren Umgebung im Innenbereich sind zur Ideenfindung städtebauliche Wettbewerbe durchzuführen und gegebenenfalls Qualitätsstandards durch die kommunalen Planungsbehörden zu definieren.
- Zur Beschleunigung der Verfahren ist ein prozeßorientiertes Planungsmanagement erforderlich, d. h. die Bearbeitung ist aus der normalen Bauleitplanungsroutine herauszulösen, etwa in Form ressortübergreifender Projektgruppen.
- Die Zweckmäßigkeit der Bildung von Konsortien (zum effektiveren Planungsmanagement, zur Kapitalzufuhr, zur leichteren Vermarktung, aber auch zur Sicherung des kommunalen Einflusses bei der Realisierung von Folgenutzungen) ist zu erwägen. Dabei ist zu prüfen, ob
 - statt Konsortien der Einsatz eines externen Planungsmoderators sinnvoll ist (bzw. eine Kombination von beiden);
 - eine Beteiligung der NILEG, lokaler Kreditinstitute, der NordLB sinnvoll ist.
- In Zusammenarbeit mit der Bundesvermögensverwaltung ist ein Ausweg aus dem fast unvermeidlichen "Immobilienpreis poker" zu finden, der daraus resultiert, daß durch kommunale

Bauleitplanungen, die hochwertige Folgenutzungen für ehemals militärisch genutzte Grundstücke ermöglichen, der Bodenpreis derartig verteuert wird, daß Gemeinden bzw. kommunal beeinflusste Immobiliengesellschaften Schwierigkeiten haben, die Flächen im offenen Versteigerungsverfahren zu erwerben.²³

Abschließend sei noch einmal hervorgehoben, daß diese Handlungsempfehlungen aus der Analyse der aktuellen Situation erwachsen sind. Das hat zwei Implikationen: Zum einen ist zu betonen, daß es pragmatische Hinweise für eine pragmatische Praxis sind. Aus friedens- wie strukturpolitischer Sicht sind erheblich innovativere Ansätze vorstellbar, die aber z.Zt. fern der Realisierbarkeit wären. Zum anderen beziehen sich die Hinweise auf einen laufenden Prozeß. Es wäre wünschenswert, diesen Prozeß weiter zu beobachten, um die Relevanz der Ergebnisse und Analysen überprüfen und diese entsprechend anpassen zu können. Dafür wäre auch die Berücksichtigung weiterer Untersuchungsbeispiele notwendig, da der Blick in andere Standorte und Länder zeigt, daß es im Handlungsfeld Standortkonversion offenkundig größere Innovationspotentiale gibt, als in unseren Untersuchungsregionen realisiert wurden.

²³ Dieser Aspekt korrespondiert mit der Forderung nach einem gemeinwohl-orientierten Verhalten des Bundes als Akteur (s. o.).

9 Literaturverzeichnis

9.1 Verwendete Literatur

- Achilles, O. (1989): Militärische Belastungsanalysen und Regionale Konversion. Kommunale Instrumente für die abgerüstete Region. Dortmund.
- Achilles, O. (1992): Konversion von militärischen Anlagen. Kommunale und ökologische Folgen. In: RaumPlanung, H. 56, S. 45-52.
- Albrecht, U. (1979): Rüstungskonversionsforschung. Eine Literaturstudie mit Forschungsempfehlungen. Baden-Baden.
- Aring, J. u. a. (1989): Krisenregion Ruhrgebiet? Alltag, Strukturwandel und Planung. Oldenburg (= Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung 8).
- Becker, M./Ertel, R. (1991): Rüstungsabhängigkeit und Truppenreduzierung in Niedersachsen. Hannover.
- Benz, A. u. a. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M./New York.
- Biehler, H./Richter, G./Sträter, D. (1990): Regionale Konversionsforschung - Bestandsaufnahme und Handlungsorientierung. In: Köllner, L./Huck, B.J. (Hrsg.): Abrüstung und Konversion. Frankfurt a.M./New York, S. 433-490.
- Biehler, H./Schmidt, H. (1991): Fallstudien regionaler Konversion. Erörterung von Möglichkeiten zukunftsorientierter und arbeitsplatzsichernder Umstrukturierungen militärischer Standorte. München.
- Blien, U./Buttler, F. (1992): Arbeitsplatz heute und morgen - Folgen von Truppenreduzierungen und Rüstungskonversion für den Arbeitsmarkt. Stuttgart.
- Blien, U. u. a. (1992): Folgen von Truppenreduzierungen und Rüstungskonversion für den Arbeitsmarkt. Nürnberg (= Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit 158).
- Brömmelhörster, J./Hamm, R. (1992): Regionalwirtschaftliche Folgen der Standortekonversion - ein Problemaufriß. In: RWI-Mitteilungen, S. 323-350.
- Bruns, H. (1993): Erfahrungen der NILEG bei der Konversion ehemals militärisch genutzter Flächen am Beispiel der Zietenkaserne in Göttingen. In: Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten e. V. (Hrsg.): Clearingstelle informiert.
- Bruns, H. (1994): Mobilisierung und Aufbereitung ehemals militärisch genutzter Flächen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, S. 49-60.

-
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (1990): Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament. 31. August 1990, B 36/90.
- Butterwegge, C./Senghaas-Knobloch, E. (Hrsg.) (1992): Von der Blockkonfrontation zur Rüstungskonversion? Münster.
- Butzin, B. (1990): Regionaler Entwicklungszyklus und Strukturwandel im Ruhrgebiet. Ansätze zur strukturellen Erneuerung? In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 34, S. 208-217.
- Calließ, J. (Hrsg.) (1995): Die Soldaten ziehen ab - Was wird aus den Standorten? Regionale Konversion in Deutschland. Loccum (= Loccumer Protokolle 60/94).
- Danielzyk, R. (1992): Gibt es im Ruhrgebiet eine "postfordistische Regionalpolitik"? In: Geographische Zeitschrift 80, S. 84-105.
- Danielzyk, R. (1995): Regionale Planung und Strukturpolitik als diskursiver Prozeß? Theoretische Perspektiven und politische Probleme. In: Krüger, R. (Hrsg.): Der Unterweserraum - Strukturen und Entwicklungsperspektiven. Oldenburg, S. 79-110 (= Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung 14).
- Danielzyk, R./Krüger, R./Schäfer, B. (1995): Ostfriesland - Leben in einer "besonderen Welt". Oldenburg (= Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung 13).
- Derenbach, R. (1988): Regionales Entwicklungsbewußtsein und Handlungsbereitschaft. In: Raumforschung und Raumordnung 46, S. 258-264.
- Dery, D. (1984): Problem Definition in Policy Analysis. Kansas.
- Döhler, M. (1993): Netzwerke im politisch-administrativen System. In: Fürst, D./Kilper, H. (Hrsg.): Effektivität intermediärer Organisationen für den regionalen Strukturwandel. (Dokumentation der Tagung am 18.06.1993 im IAT). Gelsenkirchen.
- Domhardt, H. J./Weick, T. (1993): Zur Erforderlichkeit offener Planungsprozesse. Konversion als Herausforderung an das politisch-administrative System. In: RaumPlanung, H. 61, S. 136-140.
- Eisbach, J. u. a. (1991): Truppenabzug ohne Arbeitslosigkeit. Risiken und Alternativen des Abbaus ziviler Arbeitsplätze bei den Stationierungstreitkräften in Bremerhaven. Bremen.
- Elsner, W. (1991): Regionalwirtschaftliche Abrüstungsfolgen und strukturpolitische Handlungsmöglichkeiten. In: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. H. 2, S. 77-85.
- Elsner, W. (1992): Regionale Strukturpolitik und Rüstungskonversion. In: Butterwegge, C./Senghaas-Knobloch, E. (Hrsg.): Von der Blockkonfrontation zur Rüstungskonversion? Münster.

-
- Ertel, R. (1992): Zu Umfang und Auswirkungen von Truppenreduzierung - Das Beispiel Niedersachsen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landesentwicklung in Norddeutschland. Strukturberichterstattung Norddeutschland. Hannover, S. 75-90 (= ARL-Arbeitsmaterial 190).
- Friese, Ch. (1994): Umstrukturierungsprozesse in der Südniedersächsischen Wirtschaft. Göttingen (= Regionale Trends - Schriftenreihe des Instituts für Regionalforschung e.V. 7).
- Fürst, D./Kilper, H. (1993): Die Innovationskraft regionaler Politiknetzwerke. Nordrhein-westfälische Ansätze politischer Modernisierung im Vergleich. Gelsenkirchen.
- Gettmann, A./Schmidt, H.-J. (1992): Truppenabbau und Konversion in Hessen und Rheinland-Pfalz. o.O. (= Friedensforschung Aktuell. Hess. Stiftung Friedens- und Konfliktforschung 31).
- Gießmann, H.-J. (Hrsg.) (1992): Konversion im vereinten Deutschland. Baden-Baden.
- Grave, R. (1994): Konversionsstrategien ausgewählter Bundesländer. Oldenburg (= FORUM Materialien 1).
- Gräber, H. (1992): Zu Umfang und Auswirkungen einer verminderten Nachfrage nach Rüstungsgütern. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landesentwicklung in Norddeutschland. Strukturberichterstattung in Norddeutschland. Hannover, S. 65-74 (= ARL-Arbeitsmaterialien 190).
- Grundmann, M. (1994): Regionale Konversion. Münster/Hamburg. (= Beiträge zur Konversionsforschung 3).
- Hamm, B./Spehl, H. (1988): Die regionale Bedeutung militärischer Einrichtungen. Trier, S. 13-57 (= Trierer Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung 16).
- Hamm, R. (1993/1994): Was macht Industrieregionen "alt"? Ergebnisse und Folgerungen aus internationalen Regionsvergleichen. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 1993/1994, S. 79-100.
- Häußermann, H. (Hrsg.) (1992): Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas. Basel u. a. (= Stadtforschung aktuell 36).
- Häußermann, H. (1993): Neue Politikformen in der Stadt- und Regionalforschung. In: Lucas, R. (Hrsg.): Regionalentwicklung zwischen Stadtmarketing und Risikomanagement. Berlin/Wuppertal, S. 6-18 (= Schriftenreihe des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung 67/93).
- Häußermann, H./Siebel, W. (Hrsg.) (1993): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Opladen (= Leviathan Sonderheft 13).
- Hartwig, J. (1993): Rüstungskonversionspolitik - ein Länderbericht. Bremen.

-
- Hecló, H. (1978): Issue Networks and Executive Establishment. In: King, A. (Hrsg.): The New American Political System. Washington D.C. In: American Enterprise Institute, S. 87-125.
- Hegewald, R. (1991): Die Bundeswehr als Wirtschaftsfaktor für Ostfriesland. Emden.
- Heinelt, H. (1991): Die Beschäftigungskrise und arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aktivitäten in den Städten. In: Heinelt, H./Wollmann, H. (Hrsg.) (1991): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren. Basel, S. 257-280 (= Stadtforschung aktuell 31).
- Heinze, T. (1987): Qualitative Sozialforschung. Erfahrungen, Probleme und Perspektiven. Opladen.
- Hennings, H.G. (1994): Truppenabbau und Konversion. In: Calließ, J. (Hrsg.): Die Soldaten ziehen ab. Was wird aus den Standorten? Regionale Konversion in Deutschland. Loccum, S. 231-238 (= Loccumer Protokolle 60/94).
- Héritier, A. (1993): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Opladen, S. 9-36 (= PVS-Sonderheft 24).
- Huebner, M. u. a. (1992): Beschäftigung und Infrastruktur auf der 'Ostfriesischen Halbinsel'. Oldenburg.
- Huck, B.J. u. a. (1989): Rüstungsindustrie und Rüstungskonversion in der Region München. Firmen, Produkte, Beschäftigte und Perspektiven für die 90er Jahre. Frankfurt a.M./New York.
- IzR: Informationen zur Raumentwicklung (1992): Regionale Auswirkungen der Konversion, H. 5. Bonn.
- IzR: Informationen zur Raumentwicklung (1994): Bodenmanagement, H. 1/2. Bonn.
- Jung, H.-U. (1995): Wirtschaft und Arbeitsmarkt im Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen. In: Krüger, R. (Hrsg.) (1995): Der Unterweserraum - Strukturen und Entwicklungsperspektiven. Oldenburg, S. 137-171 (= Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung 14).
- Kalman, M./Schmidt-Eenboom, E. (1991): Abrüstung und Konversion an der Mittleren Nahe. Eine Analyse der militärischen Strukturen und ihrer Veränderung sowie ökonomischer und konversionspolitischer Konsequenzen im Raum Bad Kreuznach/Birkenfeld. Düsseldorf/Weilheim.
- Kaufmann, H.-P. (1986): Raumwirksamkeit militärischer Einrichtungen. Die Raumwirksamkeit von Einrichtungen der Bundeswehr und Möglichkeiten ihrer Nutzung als Instrument der Regionalpolitik. Spardorf.
- Kern, H. (1994): Globalisierung und Regionalisierung bei industrieller Restrukturierung. In: Krumbein, W. (Hrsg.): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region. Münster/Hamburg, S. 141-152.

-
- Kilper, H. u. a. (1994): Das Ruhrgebiet im Umbruch. Strategien regionaler Verflechtung. Opladen (= Schriften des Institut Arbeit und Technik 8).
- Klüver, H. (1991): Regionalökonomische Folgen der Streitkräftereduzierung. In: Bundesverwaltung, H. 1, S. 1-7.
- Köllner, L. (1990): Ökonomische Aspekte der Rüstungskonversion. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 36/90 vom 31.8.1990.
- Köllner, L./Huck, B.J. (Hrsg.) (1990): Abrüstung und Konversion. Frankfurt a.M./New York.
- Krafft, A./Ulrich, G. (1993): Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation. Erfahrungen mit der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Opladen.
- Kreibich, R. u. a. (Hrsg.) (1994): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen. Essen.
- Krumbein, W. (Hrsg.) (1994): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region. Münster/Hamburg.
- Kruse, H. (1991): Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Regionale Politik und regionales Handeln. Beiträge zu Analyse und Ausgestaltung der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Duisburg, S. 11-30.
- Krüger, R. (1992): Vielseitige Landschaften zwischen Nordsee und Dammer Berge. In: Oldenburg. Wirtschaftsraum an der Küste. Oldenburg (= Edition: Städte-Kreise-Regionen).
- Läpple, D. (1991): Thesen zum Zusammenhang von ökonomisch-technologischem Strukturwandel und regionaler Entwicklung. In: Bukold, S./Thinnes, B. (Hrsg.): Boomtown oder Gloomtown? Strukturwandel einer deutschen Metropole: Hamburg. Berlin, S. 15-27.
- Läpple, D. (1994): Zwischen gestern und übermorgen. Das Ruhrgebiet - eine Industrieregion im Umbruch. In: Kreibich, R. u. a. (Hrsg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen. Essen, S. 37-51.
- Likert, R. (1961): New Patterns of Management. New York.
- Lindenau, G./Röhring, A. (1995): Aspekte der regionalen Konversion in den neuen Bundesländern. In: Calließ, J. (Hrsg.): Die Soldaten ziehen ab. Was wird aus den Standorten? Regionale Konversion in Deutschland. Loccum, S. 175-181 (= Loccumer Protokolle 60/94).
- Lobeck, M. u. a. (1993): Konversion, Flächennutzung und Raumordnung. Bonn (= Materialien zur Raumentwicklung 59).
- Lobeck, M. u. a. (1994): Standortkonversion in Deutschland - Probleme und Handlungsansätze. In: Berichte zur dt. Landeskunde 68, S. 57-84.

- Maier, J./Baer, H. (1984): Zum Beitrag direkten Einflusses staatlicher Aktivität in der Raumordnungspolitik peripherer Räume. Das Beispiel regionalökonomischer Wirksamkeit von Bundeswehr, Bundesgrenzschutz und US-Army in Stadt und Umland von Bayreuth. Hannover, S. 183-202 (= ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte 156).
- Maneval, H. (1992): Verteidigungspolitik, Abrüstung und Konversion: Ein Überblick über die verteidigungsökonomischen Probleme. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, H. 2, S. 125-171.
- Maneval, H./Neubauer, G. (1990): Untersuchungen über raumwirtschaftliche Wirkungen von Verteidigungsausgaben. Neubiberg (= Diskussionsbeiträge 2).
- Marin, B./Mayntz, R. (Hrsg.) (1991): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a.M.
- Mayntz, R. (1991): Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. Köln (= Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 91/8).
- Mayntz, R. (1992): Modernisierung und Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: Journal für Sozialforschung, H. 32, S. 19-32.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (versch. Jahrgänge): Monatshefte. Hannover.
- NIW: Niedersächsisches Inst. f. Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (1991): Rüstungsabhängigkeit und Truppenreduzierungen in Niedersachsen: Bestandsaufnahme auf Landkreisebene und Perspektiven. Hannover.
- NIW: Niedersächsisches Inst. f. Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (1995): Regionalbericht 1992/93/94. Hannover.
- Odehnal, R. (1994): Truppenreduzierungen und Stadtentwicklung - Zielvorstellungen, Maßnahmen und Instrumente im Zusammenhang mit der Umnutzung aufgelassener Militärliegenschaften, erläutert am Beispiel der Städte Diez, Giessen und Frankfurt a.M. Frankfurt a.M. (= Schriftenreihe des Instituts für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J.W. Goethe-Universität Frankfurt a.M., Materialien 16).
- Pappi, U. (1993): Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Opladen, S. 84-94 (= PVS-Sonderheft 24).
- Rhades, J. (1992): Konversion. Zu den Auswirkungen der Reduzierung der Bundeswehr und der Abrüstung. Teil 1: Alte Bundesländer. In: Wehrtechnik, H. 8, S. 58-63.
- Richter, G./Sträter, D. (1990): Internationales Forum: Conversion '90. Strukturwandel durch Abrüstung - Perspektiven für die 90er Jahre. (= IMU-Institut Studien).
- Roeder, U. (1989): Auswirkungen von Bundeswehrgarnisonen auf die regionale Wirtschaftsstruktur. Nürnberg (= Nürnberger Wirtschafts- und Sozialgeographische Arbeiten 4).

-
- Scharpf, F. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, A. u. a.: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M./New York, S. 51-92.
- Schmals, K. M. (1991): Modernisierungspolitik für ein "starkes Stück Deutschland"? In: Müller, S. u. a.: Internationale Bauausstellung Emscher Park - Balanceakt zwischen internationaler Kapitalverwertung und lokaler Verbesserung der Lebensverhältnisse. Dortmund, S. 2-26 (= Arbeitspapier Nr. 6 des Fachgebietes Soziologische Grundlagen der Raumplanung an der Universität Dortmund).
- Schmidt-Eenboom, E. (1987): Wiesbaden - eine Analyse der militärischen Strukturen in der hessischen Hauptstadt. Starnberg.
- Senator für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (1992): Bremisches Programm zur Förderung der Konversion. In: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, H. 3/4, S. 237-249.
- Siebel, W. (1992): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park - eine Strategie zur ökonomischen, ökologischen und sozialen Erneuerung alter Industrieregionen. In: Häußermann, H. (Hrsg.): Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas. Basel u. a., S. 214-231 (= Stadtforschung aktuell 36).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1994): Statistisches Jahrbuch 1994 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Steiner, M. (1985): Old Industrial Areas: A Theoretical Approach. In: Urban Studies, vol. 22, S. 387ff.
- Stiens, G. (1995): Die neue raumordnungspolitische Programmatik der Städtevernetzung. (Ms.).
- Stone, D. (1988): Policy Paradox and Political Reason. Glenville.
- Sträter, D. (1992a): Regionale Auswirkungen der Abrüstung auf den Arbeitsmarkt in Bayern. In: Raumforschung und Raumordnung 1/2, S. 32-42.
- Sträter, D. (1992b): Standorte- und Rüstungskonversion: Ansätze, Probleme und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 403-417.
- Voelzkow, H. (1994): Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene: das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Bullmann, U. (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union. Baden-Baden, S. 347-363.
- Vogt, R. (1995): Die Soldaten ziehen ab - Welche Probleme entstehen? Welche Chancen werden eröffnet? In: Calließ, J. (Hrsg.): Die Soldaten ziehen ab. Was wird aus den Standorten? Regionale Konversion in Deutschland. Loccum, S. 73-88 (= Loccumer Protokolle 60/94).
- Wiegandt, C. C. (1992): Restriktionen bei der Wiedernutzung ehemals militärisch genutzter Liegenschaften. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 389-402.

Windhoff-Héritier, A. (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt a.M./New York.

Zarth, M. (1992): Regionale Auswirkungen des Truppenabbaus und der Rüstungskonversion. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 311-332.

9.2 Verwendete Graue Literatur

Anlage zum Rundschreiben NST 116/91 zur Überlassung von Bundeswehr-Liegenschaften.

Blanke, K. A. (1993): Projekt: Stuttgarter Strasse/Französisches Viertel. Ein Werkstattbericht aus Tübingen (= Vortrag im 318. Kurs des Instituts für Städtebau "Konversionsflächen als städtebauliche Herausforderung" v. 8.-10.11.1993 in Berlin).

BMBau: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau/Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): ExWoSt-Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 1. Juli 1992.

BMBau: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau/Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.) (1993a): ExWoSt-Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 2.

BMBau: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993b): Wertermittlungsrichtlinien in der Fassung v. 11. Juni 1991 (WertR) - Auslegungen. Bonn 12.10.1993.

BMF: Bundesminister der Finanzen (versch. Jahrgänge): Aufstellungslisten für prognostizierte Verkaufsausfälle. Bonn.

BMF: Bundesminister der Finanzen (1992): Bekanntmachung der Grundsätze für die verbilligte Veräußerung bundeseigener Grundstücke. In: Bundesanzeiger Nr. 72 vom 11.04.1992. Bonn.

BMF: Bundesminister der Finanzen (1993a): Richtlinien für die verbilligte Veräußerung/Nutzungsüberlassung und unentgeltliche Veräußerung bundeseigener Grundstücke (VerbGs) vom 31.3.93. In: Bundesanzeiger. Bonn.

BMF: Bundesminister der Finanzen (1993b): Richtlinien für den verbilligten Verkauf bundeseigener bebauter und unbebauter Grundstücke zur Schaffung von Studentenwohnraum (VerbRStud) vom 30.3.1993. In: Bundesanzeiger. Bonn.

BMF: Bundesminister der Finanzen (1993c): Richtlinien für den verbilligten Verkauf bundeseigener bebauter und unbebauter Grundstücke zur Förderung des Wohnungsbaus (VerbRWo) vom 29.3.1993. In: Bundesanzeiger. Bonn.

BMVg: Bundesminister der Verteidigung (1991a): Ressortkonzept zur Neuorganisation der Territorialen Wehrverwaltung und des Rüstungsbereichs der Bundeswehr. Bonn, den 20.09.1991, überarbeitete Fassung von 03.12.1991.

-
- BMVg: Bundesministerium der Verteidigung (1991b): Freigabeliste. Bonn.
- BMVg: Bundesministerium der Verteidigung (1992): Freigabeliste. Bonn.
- BMVg: Bundesministerium der Verteidigung (1993): Freigabeliste. Bonn.
- BMVg: Bundesministerium der Verteidigung (1994): Freigabeliste. Bonn.
- BMVg: Bundesministerium der Verteidigung (1995): Anpassung der Streitkräftestrukturen, der Territorialen Wehrverwaltung und der Stationierung. Bonn.
- Br-Drs.: Bundesratsdrucksache 462/90 (1990): Entschließung des Bundesrates zum Ausgleich der mit Truppenabbau verbundenen wirtschaftlichen Nachteile in den Ländern.
- Bruns, U. (1994): Vortrag im Rahmen der Veranstaltung "Workshop Liegenschaften" des niedersächsischen Innenministeriums. Hannover.
- Bt-Drs.: Bundestagsdrucksache 11/7441 (1990): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zur Rüstungs- und Standortekonstruktion - Maßnahmen zum Ausgleich der wirtschaftlichen Folgen der Abrüstung in strukturschwachen Regionen.
- Bt-Drs.: Bundestagsdrucksache 12/997 (1991): Verbilligungsrichtlinien.
- Bt-Drs.: Bundestagsdrucksache 12/1269 (1991): Entwurf eines Gesetzes über die Verminderung der Personalstärke der Streitkräfte (PersStärkG).
- Bt-Drs.: Bundestagsdrucksache 12/1281 (1991): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Zahl der Beamten im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung an die Verringerung der Streitkräfte.
- Bt-Drs.: Bundestagsdrucksache 12/3159 (1992): Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der anderweitigen Verwendung von Berufssoldaten und Beamten des Geschäftsbereichs des Bundesministers der Verteidigung.
- Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten e. V. (Hrsg.) (1992): Konversion ehemals militärisch genutzter Flächen. (= Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten 4/92).
- Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten e. V. (Hrsg.) (1993): Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten 1/93.
- Der Bevollmächtigte des Ministerpräsidenten für die Westgruppe der Streitkräfte und Konversion (Hrsg.) (o.J.): Antrag der Landesregierung. Leitlinien für Konversion im Land Brandenburg. Brandenburg (= Lt-Drs. 1/1203).
- Deutscher Bundeswehrverband e.V. (1990): Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung des Streitkräfteumfangs. Bonn.

-
- Die GRÜNEN im Landtag Niedersachsen (Hrsg.) (1992): Protokolle, Einladungen, Materialien der LAG Frieden.
- Difu: Deutsches Institut für Urbanistik (1993): Tagungsunterlagen zum Seminar: Auflösung von Militärstandorten. 30.11.1993. o.O.
- Dokumentation. Festlegung des Entwicklungsbereichs Bornstedter Feld. Januar 1991-Februar 1993. Potsdam.
- Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der von einem Abbau militärischer Einrichtungen betroffenen Gebiete. Vorschlag zur Bewältigung der sogenannten Standortkonversion im Auftrag des GRÜNEN-Landesverbandes Niedersachsen. Hannover 1990.
- Europäisches Parlament - Haushaltsausschuß - (1992): Arbeitsdokument Nr.4 zum Entwurf für einen Beschluß der Kommission für ein Programm zur Konversion (KONVER). Vorentwurf vom 2.9.1992.
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.) (1991a): Arbeitsprogramm zur Beschäftigungs- und Standortkonversion. Stuttgart.
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.) (1991b): Tarifvertrag über einen sozialverträglichen Personalabbau im Bereich des Bundesministers der Verteidigung. Stuttgart.
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.) (1992): Vorschlag zum Aufbau einer Bundeskonversionsanstalt. Stuttgart.
- Golibrzuch, M. (1993a): Politische Gestaltung des Standortkonversionsprozesses auf der ostfriesischen Halbinsel. Diplomarbeit am Fachbereich Sozialwissenschaften. Göttingen.
- Golibrzuch, M. (1993b): Bundeswehreinrichtungen in der Region und ihre militärische Bedeutung / Ostfriesland. (Ms.) Göttingen.
- Golibrzuch, M. (o.J.): Standortkonversion in den alten Bundesländern. o.O.
- Grundmann, M./Matthies, M. (1991): Sachstandsbericht an den Beirat des Projekts "Die Verringerung von Militärpersonal und Rüstungsbeschäftigten - Gewerkschaftliche Handlungsperspektiven für Schleswig-Holstein" der Hans-Böckler-Stiftung. (Ms.) Kiel.
- Herrmann, C. (1993): Projekt: Konversion Elsetal-Kaserne Buxtehude (Kurzfassung des Vortrages im 318. Kurs des Instituts für Städtebau "Konversionsflächen als städtebauliche Herausforderung" vom 8. bis 10. Nov. 1993 in Berlin).
- Heubeck, R. (1990): Erfahrungen mit Basenschließungen und wirtschaftlichem Ausgleich in den USA - Bemühungen um Rüstungskonversion. (Ms.) Ansbach.

-
- IfS: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (1992): Städtebauliche Möglichkeiten durch Umwidmung militärischer Einrichtungen. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Berlin.
- IHK: Industrie- und Handelskammer Wetzlar (1992): Bundeswehrstandort Wetzlar. Folgen der Standortauflösung Wetzlar für die heimische Wirtschaft und Chancen für strukturelle Änderungen. Wetzlar.
- IHK: Industrie- und Handelskammer Hannover-Hildesheim (1991): Stellungnahme der niedersächsischen Industrie- und Handelskammern zur "Standortkonversion" einschließlich Prioritätenliste. o.O.
- Informationskreis für Raumplanung e.V. (1993): Tagungsunterlagen zum Seminar: 2000 Jahre Konversion. Eine Herausforderung an die Planungs- und Strukturpolitik. 5./6. November. Trier.
- Kreft, N./Benecken, J. (1993): "Regimentsvorstadt" Parchim - Modellvorhaben des ExWoSt-Forschungsfeldes "Konversion", städtebauliche Innenentwicklung, Stadterweiterung und Stadterneuerung. (Vortrag im 318. Kurs des Instituts für Städtebau "Konversionsflächen als städtebauliche Herausforderung" vom 8. bis 10. Nov. 1993 in Berlin).
- Krohn, A. (1993): Die Konversion sowjetischer Militärfächen im stadtplanerischen Zusammenhang eines Mittelzentrums - Erfahrungen und Probleme am Beispiel Neuruppin (Land Brandenburg). (Vortrag im 318. Kurs des Instituts für Städtebau "Konversionsflächen als städtebauliche Herausforderung" vom 8. bis 10. Nov. 1993 in Berlin).
- Land Brandenburg (1993): Der Bevollmächtigte des Ministerpräsidenten für die Westgruppe der Streitkräfte und Konversion. Pressemitteilung.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (o.J.): Konversion. Überbrückungsprogramm des Landes zur Bewältigung der Folgen der Abrüstung. Mainz.
- LEG Landesentwicklungsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (Hrsg.) (1993): Konversion von Militärbrachflächen. Organisation und Projektsteuerung. Erste Erfahrungen bei der Auftragsabwicklung. Stand Oktober 1993 (unveröffentlicht).
- Lt-Drs.: Landtagsdrucksache 1/1203 (o.J.): Der Bevollmächtigte des Ministerpräsidenten für die Westgruppe der Streitkräfte und Konversion (Hrsg.) : Antrag der Landesregierung. Leitlinien für Konversion im Land Brandenburg. Brandenburg
- Mengelkamp, W./Michel, M. (1991): Beschäftigungskonzepte für die von Truppenreduzierungen betroffenen Arbeitnehmer/innen und Regionen in Nordrhein-Westfalen. Zwischenbericht. Dortmund.
- Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (1990): Kabinettsvorlage. Vorbeugende Maßnahmen zur Milderung ökonomischer Folgen eines möglichen Truppenabbaus bei den amerikanischen Streitkräften. Mainz.

- MF: Niedersächsisches Finanzministerium (1990): Kabinettsvorlage vom 24.09.1990. o.T.
- MF: Niedersächsisches Finanzministerium (1991): Kabinettsvorlage vom 7.8.1991: Folgen von Konversion und Reduzierung von Truppenstandorten.
- MI: Niedersächsisches Innenministerium - Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit - (Hrsg.): Pressemitteilungen 103/1993, 69/93, 59/1993, 41/1993, 297/1991, 275/1991, 63/1991, 26/1991.
- MI: Niedersächsisches Innenministerium (1991a): Kabinettsvorlage vom 22.5.1991: Auswirkungen möglicher Strukturveränderungen bei der Bundeswehr und den Stationierungstreitkräften auf die Standortgemeinden in Niedersachsen.
- MI: Niedersächsisches Innenministerium (1991b): Vorläufige Stellungnahme der Nds. Landesregierung zu dem vom Bundesminister der Verteidigung vorgelegten Ressortkonzept für Stationierungsplanung der Bundeswehr vom 22./23.5.1991. Tischvorlage.
- MI: Niedersächsisches Innenministerium (1992): Landesraumordnungsprogramm. Entwurf. Hannover.
- MI: Niedersächsisches Innenministerium (1993a): Regionale Strukturpolitik in Niedersachsen. Handlungskonzept der Landesregierung zur Regionalisierung der Strukturpolitik. (Ms.) Hannover.
- MI: Niedersächsisches Innenministerium (1993b): Handlungsbedarf zur Bewältigung der Abrüstungsfolgen. (Ms.) Hannover.
- MI: Niedersächsisches Innenministerium (1993c): Stellungnahme des Innenministeriums zur Stationierungsplanung der Bundeswehr in Niedersachsen - Nachsteuerung - vom 15.12.92.
- MI: Niedersächsisches Innenministerium (Hrsg.) (1993d): Allgemeine Handlungsziele für die niedersächsische Landesverwaltung und Allgemeine Grundsätze für Zusammenarbeit und Führung in der niedersächsischen Landesverwaltung. Wolfenbüttel. (= Gem. RdErl. d.L, d.St u. d. übr. Min. vom 12.1.1993 - 68.1 - 02200/3 - (Nds. MBI S.330)).
- MI: Niedersächsisches Innenministerium (1993e): Erläuterungen und Hinweise zu Freigabe, Erwerb und Umnutzung bisher militärisch genutzter Liegenschaften. o.O.
- MI: Niedersächsisches Innenministerium (1994a): Anhang zur Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen an von der Konversion betroffene Kommunen. Hannover.
- MI: Niedersächsisches Innenministerium (1994b): Unterlagen zur interministeriellen Arbeitsgruppe am 14.04.94 (WbK II, Belegungsstärke der Standorte im WBII, Stand 06.12.93. Berechnungen des MI).
- MSWV: Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (1988): Internationale Bauausstellung Emscher Park. Werkstatt für die Zukunft alter Industriegebiete. Memorandum zu Inhalt und Organisation. Düsseldorf.

-
- MU: Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg.) (1992): Gefährdungsabschätzung; Rüstungsaltpasten in Niedersachsen. Hannover.
- MW: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (1994): Vermerk zur Wirtschaftsministerkonferenz vom 24.1.1994.
- NILEG: Niedersächsische Gesellschaft für Landesentwicklung und Wohnungsbau mbH (1993): Konversion der Zietenkaserne. Bericht über das Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen. Hannover.
- NStGB: Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (1992): Truppenreduzierung; Konversionsfonds des Bundes; EG-Programm. Hannover.
- Nückel, H. (1994): Fortschritte in den Bemühungen der Niedersächsischen Regierung zur Regionalisierungspolitik? Göttingen (unveröffentlicht).
- Paschke, S. (1991): Kommunale Entscheidungsstrukturen und kommunale politische Akteure am Beispiel der Verkehrsplanung. In: Politisches Handeln/Experteninterview: Referate beim Workshop in Bamberg, 28.-30.6.1991.
- Prüfer, A. (1993): EG-Projekt "Konversion in Neuruppin" - Umnutzung der ehemaligen Panzerkaserne (Vortrag im 318. Kurs des Instituts für Städtebau "Konversionsflächen als städtebauliche Herausforderung" vom 8. bis 10. Nov. 1993 in Berlin).
- Schäfer, R. (1993): Planungsrechtliche Probleme von Konversionsflächen. Auszug aus: Schäfer/Tiemann: Zur Qualitäts- und Wertermittlung ehemals militärisch genutzter Liegenschaften. Rechtsgutachten im Auftrag der Obersten Baubehörde im Bayrischen Staatsministerium des Inneren (Material zum Vortrag im 318. Kurs des Instituts für Städtebau "Konversionsflächen als städtebauliche Herausforderung" vom 8. bis 10. Nov. 1993 in Berlin).
- Schweitzer, H. (1994): Politikprozesse bei der Standortkonversion. Das Beispiel Hann. Münden. Magisterarbeit im Fachbereich Sozialwissenschaften. Göttingen.
- Stadt Göttingen (1993): Konversion des Bundeswehrstandortes Göttingen. Aktennotiz.
- Stadt Wilhelmshaven (1994): Abrüstung und Truppenreduzierung in Wilhelmshaven bis 2005. Wilhelmshaven.
- Steinebach, G. (1993): Neunutzung ehemaliger militärischer Liegenschaften - ein neues Arbeitsfeld für Städtebau und Landesentwicklung. (Vortrag im 318. Kurs des Instituts für Städtebau "Konversionsflächen als städtebauliche Herausforderung" vom 8. bis 10. November in Berlin).
- Stiftung Die Schwelle (1992): Projektantrag "Konversion des Truppenübungsplatzes Bergen-Holme." Fischerhude.
- Strutynski, P. (1990): Rüstungskonversion vor Ort. Technische, ökonomische und politische Voraussetzungen, Hindernisse und Möglichkeiten. Kassel (vervielfältigtes Vortragsmanuskript).

Tewes, E. (1992): Truppenkonversion in Delmenhorst: Caspari-Kaserne. Dokumentation einer Standortkonversion. Teil 1: Memorandum (Hrsg.: Stadt Delmenhorst). Delmenhorst.

Tiemann, M. (1993): Wertermittlung bei der Konversion militärischer Liegenschaften. (Vortrag im 318. Kurs des Instituts für Städtebau "Konversionsflächen als städtebauliche Herausforderung" vom 8. bis 10. Nov. in Berlin).

Truppenabbau in Niedersachsen: Standortkonversion als landespolitischer Dauerbrenner. In: Die Information in Grün 2/1993.

Vogt, R. (1994): Conversion in the Federal State of Brandenburg, Germany. Brandenburg (unveröff. Ms.).

Wirtschaftsförderungs-Gesellschaft Weser-Jade (1995): Wirtschaftsinformationen 01/95. Bremen.

9.3 Sonstige verwendete Quellen

Protokoll der Kabinettsitzung vom 6.8.1991. Hannover.

Protokoll der Sitzung der interministeriellen Arbeitsgruppe "Auswirkungen von Strukturveränderungen in den Streitkräften" am 1.8.1990. Hannover.

Protokoll der Sitzung der interministeriellen Arbeitsgruppe "Auswirkungen von Strukturveränderungen in den Streitkräften" am 13.12.1990. Hannover.

Schreiben des Bundesministers der Verteidigung an den Innenminister des Landes Niedersachsen vom 2.10.1992.

Schreiben des Bundesministers der Verteidigung an den Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen vom 1.3.1991.

Schreiben des Niedersächsischen Innenministers an den Bundesminister der Verteidigung vom 1.9.1992.

Schreiben des Niedersächsischen Innenministers an den Bundesminister der Verteidigung von Februar 1993, mit Zusammenfassung der Gemeindestellungnahmen zu Nachsteuerungen.

Schreiben des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes an die Standortgemeinden im Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund vom 2.3.1992.

9.4 Zusätzliche Literatur

Achilles, O. (1990): Militärische Belastungsanalysen und Regionale Konversion. Alheim.

-
- Altmann, A. (1993): Nach dem Abzug der Militärs. Das neue Zauberwort "Konversion". In: Stadtbauwelt 113, S. 639-649.
- ARSU: Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (1993): Umweltprobleme auf ehemals militärisch genutzten Flächen der Stadt Wilhelmshaven. Oldenburg.
- Behrens, H. u. a. (1989): Militär und Umwelt. Ökologische, landschaftsplanerische und rechtliche Fragen militärischer Landnutzung am Beispiel der Stadt Münster. Berlin.
- Borkenhagen, F. H. U. (1990): Eine neue Sicherheitspolitik - Chance für Europa. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 36/90 vom 31.8.1990.
- Böttge, A. (1993): Kurzfassung 1. Fachgespräch Konversion v. 11./12. Mai 1993. In: ExWoSt Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 3.
- Böttge, A./Schott, M. (1993): Modellvorhaben 1992 - Bremen, Buxtehude, Meiningen, Neu-Ulm, Parchim, Trier. In: Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten e. V. (Hrsg.): Clearingstelle informiert.
- Brömmelhörster, J./Hamm, R. (1992): Regionalwirtschaftliche Risiko- und Chancenpotentiale der Standortkonversion - Eine empirische Bestandsaufnahme (Mönchengladbach). Bochum.
- Brückmann, O. (1994): 2000 Jahre Konversion. Eine Herausforderung an die Planungs- und Strukturpolitik. In: RaumPlanung, H. 64, S. 9-13.
- Cordes, D. (1993): Modellvorhaben Bremen - Huckelriede. In: ExWoSt Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 3.
- Derlien, H.U. (1987): Qualitatives und quantitatives Vorgehen in der Verwaltungsforschung. In: Koch, R. (Hrsg.): Verwaltungsforschung in Perspektive. Ein Colloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer. Baden-Baden, S. 114-139.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg.) (1991): Zivile Nutzung bisheriger Militärstandorte. Auswirkungen auf Wohnen, Gewerbe und Umwelt. Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der IHK am 17.1.1991 in Frankfurt a. M., Bonn.
- Elsner, W./Voss, G. (1991): Bericht zu den Abrüstungsfolgen für das Land Bremen und zu den Handlungsmöglichkeiten. Bremen.
- Engelhardt, K./Peter, H. (1991): Abwicklung statt Konversion. In: IPW-Berichte 4, S.16-20.
- Europäisches Parlament - Haushaltsausschuß (1992): Entwurf für einen Beschluß der Kommission für ein Programm zur Konversion (KONVER). Brüssel 2.9.1992.

-
- FIRU: Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH (1993): Vortrag Dr.-Ing. G. Steinebach: Neunutzung ehemaliger militärischer Liegenschaften. Ein neues Arbeitsfeld für Städtebau und Landesentwicklung. Kaiserslautern.
- Gerke, F./Bruns, H. (1993): Kasernen-Konversion in Niedersachsen. In: NST-N, H. 1.
- Gettmann, A. (1991): Die Konversion der Air Base Zweibrücken - Ein Modellfall? Kiel.
- Gettmann, A. (1992): Truppenreduzierung und Konversion in Deutschland. In: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten, H. 4, S. 3-7.
- Golibrzuch, M. (1992a): Auch im Westen: Soldaten gehen, der Dreck bleibt. In: Frieden 2/1992.
- Golibrzuch, M. (1992b): EG-Konversionsförderung: Hoffnungsschimmer aus Brüssel? In: Frieden 3/1992.
- Gust, D. (1992): Regionale Folgen der Konversion am Beispiel der Region Neckar-Alb. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 351-362.
- Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (1993): Rüstungskonversion und Strukturpolitik. Düsseldorf.
- Huck, B. J. (1991): Verteidigungsausgaben, Rüstungsplanung und Konversion in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Literaturbericht. Ebenhausen.
- Hug, P./Meier, R. (1992): Rüstungskonversion. Die Umwandlung militärabhängiger Arbeitsplätze in zivile Beschäftigung. Chur.
- I.N.F.O. (Hrsg.) (1993): Flugplatz Oldenburg. Chancen für Stadt und Region. Oldenburg.
- Isselmann, M./Struth, C. (1994): Das Projekt Castelforte. In: RaumPlanung, H. 64, S. 33-37.
- Jacob, A. (1992a): Liegenschaftskonversion - Fallbeispiel US-AIR-BASE Zweibrücken. In: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten, H. 4, S. 19-37.
- Jacob, A. (1992b): Wiederbelebung brachgefallener Militärfächen als Gegenwarts- und Zukunftsaufgabe des Städtebaus - Fallbeispiel US-Airbase "Zweibrücken/Pfalz". In: ExWoSt Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 1.
- Kalman, M. (1991): Militär und Konversion im Wetteraukreis. Gutachten im Auftrag des Kreisausschusses des Wetteraukreises. Weilheim.
- Kalman, M. (1992): Folgen des Abrüstungsprozesses für den militärischen Flächenverbrauch in Deutschland. In: ExWoSt Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 1.
- Kalman, M./Schmidt-Eenboom, E. (1992): Auswärtige Konversionsvorhaben. Standortekonversion von Luftwaffenstützpunkten in den USA und der CSFR. Weilheim.

-
- Koch-Sembder, P. (1993): Erfahrungsbericht der Bundesvermögensverwaltung zur Konversion. In: ExWoSt Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 3.
- Köllner, L./Huck, B. J. (Hrsg.) (1990): Abrüstung und Konversion. Frankfurt a. M./New York.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (o.J.): Informationen zu KONVER. Brüssel. (= info technique).
- KOMZI: Kommunikationszentrum Idstein e.V. (Hrsg.) (1992): Regionale Konversion. konkret. Idstein.
- KOMZI: Kommunikationszentrum Idstein e.V. (Hrsg.) (1991): Konversion. Eine Strategie für soziale Bewegungen zur Veränderung der Industriegesellschaft. Idstein.
- Kunz, D./Volkert, B. (1992): Die Truppenreduzierung im Raum Münsingen/Engstingen. Auswirkungen und Handlungsalternativen. Strukturuntersuchung über die Auswirkungen der geplanten Truppenreduzierung der Bundeswehr und der alliierten Streitkräfte an den Standorten Münsingen und Engstingen auf die Wirtschaft und die kommunale Infrastruktur. Stuttgart.
- Luber, B. (1991a): Abrüstungsatlas. Chancen und Risiken des amerikanischen Truppenabzuges aus der BRD. Hildesheim.
- Luber, B. (1991b): Leere Kasernen - Leere Kassen? Auftrags- und Arbeitsplatzverluste durch Abrüstung und Truppenabzug in der Region München. München.
- Lüers, H. (1992): Der rechtliche Rahmen von Konversionsmaßnahmen. In: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten, H. 4, S. 8-18.
- Lüken-Isberner (1993): Zivile Wohnnutzung in Kasernen der dreißiger Jahre. In: ExWoSt Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 3.
- Lunebach, J. (1993): Flächenentwicklung mit dem Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Referat beim Difu-Seminar "Auflösung von Militärstandorten" am 30.11.1993. o.O.
- Magenheimer, H. (1990): Konventionelle Stabilität und Sicherheit in Europa. Truppenreduktionen, Umrüstungen und Wiener VKSE-Konferenz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B36/90 v. 31.8.1990.
- Matthies, M. (1991): Konversion: Programm zur Sicherung männlicher Beschäftigungsperspektiven. Eine Kritik aus feministischer Sicht. Kiel.
- Möhrle, W./Koch, W. (1992a): Abrüstung in Hessen. Personalabbau bei der Bundeswehr. Wiesbaden (= HLT-Report 356/1).
- Möhrle, W./Koch, W. (1992b): Abrüstung in Hessen. Unternehmen der Wehrtechnik. Wiesbaden (= HLT-Report 357/2).

-
- Müller, K. (1993): Verwaltungszentrum Dasbachstraße in Trier. In: ExWoSt Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 3.
- Nikutta, R. (1990): Erfahrungen mit Rüstungskonversion in der UdSSR. Konzepte, Erfolge, Probleme. In: ami, H. 5.
- Paetzold, B. u. a. (1991): Konversion in der Region Strausberg - Dokumentation und Ausgangsanalyse. Berlin.
- Prüfer, A. (1992): Pilotprojekt regionale Konversion in der Region Neuruppin. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 343-350.
- Schmillen, A. (1990): Abrüstungsverdächtige Regionen. In: Friedensforum, H. 2.
- Seebacher, W. (1993): Neues Wohnen in alten Kasernen. In: ExWoSt Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 3.
- SEG: Stadtentwicklungsgesellschaft Marburg mbh (Hrsg.) (1993): Projektentwicklung für die zivile Folgenutzung der Bundeswehrliegenschaften in der Universitätsstadt Marburg durch die SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Marburg (Auszug). Bad Segeberg/ Marburg.
- Spitzer, S. (1992): Die Raumwirksamkeit von militärischen Standorten unter dem Aspekt des Raumbedarfs und der Raumbelastung. Untersuchungsobjekt Hunsrück. Euskirchen (= Militärgeogr. Dienst d. Bundeswehr, Schriftenreihe 28).
- Stadt Göttingen (Hrsg.) (1991): Konzept zur Konversion des Bundeswehrstandortes. Göttingen.
- Stadt Potsdam (1993): Entwicklungssatzung für den Entwicklungsbereich Bornstedter Feld vom 16. Februar (= Amtsblatt der Stadt Potsdam, Nr. 6 vom 22. Februar 1993).
- Steinebach, G. (1992): Die Wiedernutzung der brachgefallenen US-Airbase Zweibrücken. Ein Modellfall militärischer Konversion. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 363-372.
- Steinebach, G. (1992): ExWoSt - Forschungsfeldbeschreibung "Städtebauliche Möglichkeiten durch Umwidmung militärischer Einrichtungen". In: ExWoSt Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 1.
- Steinebach, G. (1992): Organisation und Steuerung von Konversionsmaßnahmen. In: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten, H. 4, S. 38-44.
- Steinebach, G. (1993): Wertermittlung bei ehemaligen militärischen Grundstücken - Kommunalerfahrungen - dargestellt am Beispiel der "Caserne Castelforte" in Trier. Trier.
- Steinebach, G./Jacob, A. (1993): Organisation und Steuerung von Konversionsmaßnahmen - Konversionsmanagement. In: ExWoSt Informationen. Forschungsfeld Konversion, Nr. 1.
- Sträter, D. (1994): Konversion in Agglomerationsräumen. In: RaumPlanung, H. 64, S. 13-20.

-
- Tiemann, M. (1992): Bauplanungsrecht und Wertermittlung bei Konversionsflächen. In: Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Konversion. Mainz (= Die Clearingstelle informiert).
- Walker, G. (1993): Konversion von Militärbrachflächen - eine neue Aufgabe der LEG Baden-Württemberg. In: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten, H. 1, S. 33-40.
- Weinand, J. (1994): Konversion und Stadtentwicklung. Erfahrungen mit typischen Konflikten. In: RaumPlanung, H. 64, S. 38-44.
- Winkler, B. (1992): Städtebauliche Möglichkeiten und Herausforderungen der Konversion. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 373-388.
- Zentrum für Regionale Konversion e.V. (o.J.): Konversion im Land Brandenburg/ Landkreis Bad Freienwalde. Berlin.

10 Anhang

Gesprächs-Leitfaden ¹

1. **Wie ist der "Stand der Dinge" bei Standortreduzierung und -konversion in**

- Planungen des BMVg
- Problemeinschätzung
- Wann begann die Diskussion?
- Wann wurden erste Informationen zur Reduzierung bekannt?
- Wie wurde reagiert? Gab es Forderungen nach Verbleib?
- Was passierte daraufhin? Was wurde bisher realisiert?
- Welche Aufgaben haben Sie? Welche Kompetenzen?
- Was haben Sie bisher unternommen?
- Wer hat sich besonders für das Thema interessiert?
- Gibt es konkrete Umnutzungsvorschläge? Von wem? Realisierungsschritte?

2. **Welche Folgen und Probleme hat die Konversion für**

- Wirtschaft
- Arbeitsmarkt
- Flächensituation
- Kommunale Finanzen
- Infrastruktur
- Umweltsituation/Altlasten
- Folgen lokal oder regional?
- Vorteile/Chancen? Wie und wodurch realisierbar?
- Zusammenfassende Beurteilung

¹ Beispiel eines Leitfadens für Gespräche mit Akteuren auf lokaler Ebene. Für Gespräche auf anderen Ebenen wurde der Leitfaden entsprechend angepaßt.

3. Ist es zu Formen der Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinde und zwischen den Gemeinden gekommen?

- Welche?
- Wann und wie entstanden?
- Wer beteiligt?
- Inhaltliche Schwerpunkte?
- Nicht realisierte Veränderungsvorschläge?

4. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit?

- Intensität der Zusammenarbeit: Dauer, Häufigkeit von Treffen?
- Beurteilung der Akteure
- Warum waren Sie beteiligt? Warum nicht? Welche Erwartungen?
- Wurden Entscheidungen getroffen? Welche?
- Hindernisse in der Zusammenarbeit? Wie wurden sie möglicherweise gelöst?
- Beurteilung der Effizienz?

5. Gab es weitere, informelle Kontakte oder Aktivitäten?

Wenn ja, siehe Fragen unter 3.

6. Gab es Konflikte durch Ihre Mitarbeit in unterschiedlichen Kooperationszusammenhängen?

7. Ein "Blick in die nähere Zukunft": Wie wird es vermutlich weitergehen?

- Zusammenfassende Einschätzung des bisherigen Verlaufs
- Welche Handlungsmöglichkeiten sehen Sie?
- Gibt es Möglichkeiten auf der kommunalen oder eher auf der regionalen Ebene?

8. Wenn Sie Wünsche äußern sollten: Wie hätte der Konversionsprozeß optimal verlaufen können?