

Beckschulte, Ulrich

**Book Part**

## Akteurkonstellationen im Konversionsprozess

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Beckschulte, Ulrich (2023) : Akteurkonstellationen im Konversionsprozess, In: Gustedt, Evelyn Hennen, Markus Heinrich, Andreas (Ed.): Tasks of the century ("Jahrhundertaufgaben"): Blocking or developing of land by abandoned conversion sites, ISBN 978-3-88838-443-1, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 116-127, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4431082>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/281411>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



AKADEMIE FÜR  
RAUMENTWICKLUNG IN DER  
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

*Beckschulte, Ulrich:*

**Akteurkonstellationen im Konversionsprozess**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4431082>

*In:*

Gustedt, Evelyn; Hennen, Markus; Heinrich, Andreas (Hrsg.) (2023):  
Jahrhundertaufgaben – Blockade oder Entwicklung von Räumen durch  
aufgelassene Konversionsflächen.

Hannover, 116-127. = Arbeitsberichte der ARL 37.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-44310>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Ulrich Beckschulte

## AKTEURKONSTELLATIONEN IM KONVERSIONSPROZESS

### Gliederung

- 1 Akteurkonstellationen im Konversionsprozess
    - 1.1 Governance und akteurzentrierter Institutionalismus als Steuerungsansatz in der Stadtentwicklung
    - 1.2 Akteure
      - 1.2.1 Die Kommune
      - 1.2.2 Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
      - 1.2.3 Die Öffentlichkeit
      - 1.2.4 Die Investoren
  - 2 Fazit
- Literatur

### Kurzfassung

Einst militärisch genutzte Flächen stellen die betroffenen Kommunen seit dem Abzug der Truppen und der Freiwerdung der Areale vor große Herausforderungen. Eine der Grundvoraussetzungen zur Bewältigung des Konversionsprozesses ist eine kooperative und zielgerichtete Zusammenarbeit der am Prozess beteiligten Akteure. Eine hohe Zahl von Beteiligten bedeutet gleichzeitig eine ebenso hohe Zahl von Erwartungen, Zielvorstellungen und zu berücksichtigenden Belangen. Vor diesem Hintergrund sind alle Akteurinteressen im Prozess zur Findung und Etablierung einer Nachnutzung zu erheben und zielführend zu lenken. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf den wesentlichen Akteuren der Kommune, der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), der Öffentlichkeit und der Investoren. Um dem Vorhaben der Konsensfindung gerecht werden zu können, eignet sich die Kombination der Steuerungsansätze der analytischen Governance-Perspektive mit dem Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus.

### Schlüsselwörter

Konversion – Akteurkonstellation – Governance-Perspektive – Akteurzentrierter Institutionalismus – Beteiligung

### Conversion Processes and Actor Relationships

#### Abstract

Areas that were once used for military purposes pose great challenges for the affected municipalities when the troops leave and the areas become vacant. One of the basic prerequisites for mastering the conversion process is a cooperative and goal-oriented collaboration of the actors involved in the process. A large number of participants also means an equally large number of expectations, objectives and concerns to be taken into account. Against this background, all actors' interests in the process of finding

and establishing a new use must be identified and guided in a goal-oriented manner. Special focus is placed on the key actors of the municipality, the Federal Real Estate Agency (BlmA), the public and the investors. In order to be able to do justice to the project of finding a consensus, the combination of the steering approaches of the analytical governance perspective with the concept of actor-centred institutionalism is suitable.

### **Keywords**

Conversion – Actor constellation – Governance perspective – Actor-centred institutionalism – Participation

## **1 Akteurkonstellationen im Konversionsprozess**

Die Konversion ehemals militärischer Liegenschaften in eine zivile Nachnutzung ist von erheblicher Bedeutung für die Stadtentwicklung betroffener Kommunen. Gleichzeitig erzeugt der Prozess in seiner Gesamtheit aber auch einen erheblichen kommunalen Handlungsbedarf. Nichtsdestotrotz wird sie vielerorts zunächst grundsätzlich als Chance wahrgenommen (vgl. BMVBS 2013: I)

Der Abzug der Streitkräfte bedeutete insbesondere auch den Bruchfall vieler ehemaliger Kasernen und anderer militärischer Liegenschaften im Stadtgebiet. Das Freiwerden vieler Flächen war auch und ist noch mit deutlichen strukturpolitischen Auswirkungen auf unterschiedlichsten Ebenen verbunden. Der Wegzug der stationierten Soldaten und der gleichzeitige Wegzug von Angehörigen und Zivilbeschäftigten aus dem Stadtgebiet und der damit einhergehende Bruchfall der Liegenschaften setzte eine nicht zu unterschätzende Kettenreaktion in Gang. Die Folgen sind unter anderem sinkende Kaufkraft und leerstehende Wohnungen (vgl. Müller 2013: 28; Wuschansky 2009: 141). Nicht selten führen die Nebenerscheinungen des Truppenabzugs zu städtebaulichen Missständen in betroffenen Stadtgebieten. Ebendiesen negativ wahrgenommenen Folgeaspekten gilt es, mithilfe der Konversion entgegenzuwirken (vgl. Oswalt 2004: 14, 274; Schlomka 2005: 92; Tilkorn 2005: 649).

Unter den dargelegten Herausforderungen für Kommunen wird die Konversion in diesem Zusammenhang oft als Chance für die weitere Stadtentwicklung bezeichnet (BMVBS 2013: V; MWMT NRW 1991: 49 f.; MWMEV NRW 2000: 16). Die Freigabe von Flächen stellt immer eine Entwicklungsoption für eine Stadt dar. Die Ausgestaltung dieser Option basiert jedoch insbesondere auf der Frage nach einer bestehenden Nachfrage nach neuen städtebaulichen Entwicklungsarealen (BMVBS 2013: 4; Tilkorn 2005: 649). Gleichwohl nimmt die Entwicklung des ‚gewonnenen‘ Areals einen hohen Stellenwert in der kommunalen Bearbeitung und der fortführenden Nachnutzungssuche ein.<sup>1</sup>

An dieser Stelle ist ersichtlich, dass in vielen Quellen darauf verwiesen wird, dass es sich bei der Konversion um eine Chance für die nachhaltige Stadtentwicklung handelt. Nichtsdestotrotz erfordert die Wahrnehmung dieser Chanceninhärenz einen erheb-

<sup>1</sup> <https://mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Arbeitshilfe%20Konversion.pdf> (06.06.2023).

lichen Ressourceneinsatz, in personeller sowie materieller Hinsicht. Ursächlich dafür ist die Untergliederung des Konversionsprozesses in „zum Teil parallel verlaufende und sich überlagernde Teilprozesse und Aufgaben“ (Jacoby 2011: 13) die durch eine hohe Zahl unterschiedlicher Akteure in seinen Entwicklungen bestimmt werden und daher eine Aktivierung und Koordinierung einer breitgefächerten Akteurlandschaft mit sich zieht. Ebendiese Steuerung der Akteure und Akteurinteressen im Sinne einer zielgerichteten Konversion stellt eine große Hürde bei der Nutzung der Konversionschance dar. Die theoretischen Ansätze der Governance in Verbindung mit den Vorzügen des akteurzentrierten Institutionalismus können dabei als konkrete Unterstützung dienen.

### 1.1 Governance und akteurzentrierter Institutionalismus als Steuerungsansatz in der Stadtentwicklung

Eine der Grundvoraussetzungen zur Nutzung der potenziellen Chance des Konversionsprozesses ist eine kooperative und zielgerichtete Zusammenarbeit aller am Prozess beteiligten Akteure. Um diesem Vorhaben gerecht zu werden, eignet sich bei der Untersuchung der Austauschbeziehungen zwischen Akteuren zuvorderst die analytische Governance-Perspektive in Verbindung mit dem Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus als kombinierter Steuerungsansatz.

Governance dient hier als Sammelbegriff für die allgemeine Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Akteuren, Akteurkonstellationen sowie den entsprechenden Interdependenzen. Governance ist heute ein Zusammenspiel der wesentlichen Akteure von Kommune, Zivilgesellschaft und privatwirtschaftlichen Interessenvertretern. Die Koordination politischer und gesellschaftlicher Ansprüche basiert zunehmend auf dem Zusammenspiel der Ebenen von Hierarchie, (politischen) Netzwerken und Markt. Der Governance-Ansatz indes beschreibt eine analytische Perspektive auf die auftretenden Wechselwirkungen zwischen Akteuren und deren Konstellation im Konversionsprozess. Die Akteure können dahingehend orientiert werden, als dass im Resultat eine ergebnis- und gleichzeitig konsensorientierte Problemlösungsstrategie entstehen kann.

An dieser Stelle wird speziell der Konzeptstrang der *Local* (oder *Urban*)<sup>2</sup> *Governance* herangezogen. Hierbei handelt es sich um die Übertragung des Governance-Konzeptes auf die expliziten Fragestellungen der Stadtentwicklung respektive der Stadtpolitik. Urban Governance verdeutlicht jedoch auch einen Konflikt der klassischen demokratischen Legitimation. Auf der einen Seite wachsen Zahl und gleichzeitig Intensität von Bürgerbeteiligungen, um die gewünschte Relevanz und Verbindlichkeit für Bürger zu forcieren. Dies steigert die Identifikationsbereitschaft der Bürgerschaft innerhalb einzelner Kommunen. Auf der anderen Seite besteht eine übergeordnete demokratisch legitimierte Letztentscheidungskompetenz und eine damit verbundene Verant-

2 Die Begriffe Urban Governance und Local Governance gelten weiterhin als Synonyme und werden als solche verwendet (vgl. Hill 2005: 567).

wortung zur Sicherung des Gemeinwohls. Dieser sogenannte „Schatten der Hierarchie“ ermöglicht der Legitimationsebene möglicherweise auch eine Entscheidung über die allgemeinen Erkenntnisse einer Akteurbeteiligung hinweg.

Die Steuerung von Akteuren im Sinne von Urban Governance basiert auch unter der Beachtung der die Akteure leitenden Handlungsmotive. Unter anderem zur Darstellung solcher akteurspezifischen Rahmenbedingungen ist Urban Governance als Forschungselement durch den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zu erweitern.

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus fokussiert, inwieweit Institutionen die handlungsleitenden Rahmenbedingungen jedweder Akteure beeinflussen. Im Mittelpunkt steht der Erklärungsversuch zur Art und Weise des akteurspezifischen Zusammenwirkens innerhalb von Akteurkonstellationen unter der Beachtung ebendieser handlungsleitenden Bestimmungen.

Das primäre Charakteristikum des akteurzentrierten Institutionalismus ist somit die Konzentration auf Institutionen mit ihren normativen Bestimmungen. Institutionen beinhalten in diesem Ansatz insbesondere formelle und informelle Normen des Miteinanders. Sie prägen den sogenannten institutionellen Rahmen und beeinflussen durch diesen die jeweiligen Handlungsprämissen und Interaktionsformen maßgeblich. Folgerichtig sind es die Institutionen, die über ihren spezifischen Kontext die Handlungsspielräume und damit auch die Entscheidungspräferenzen einzelner Akteure und Akteurguppen innerhalb der Interdependenzen bestimmen.

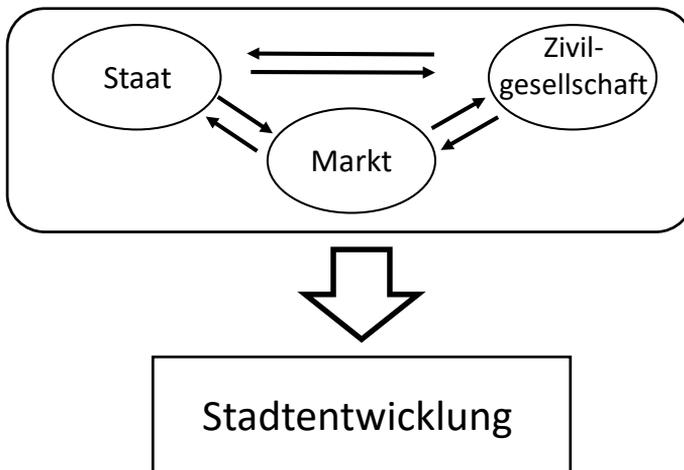


Abb. 1: Drei-Sphären-Modell der Stadtentwicklung / Quelle: eigene Darstellung

Bei der Betrachtung der Akteurkonstellationen ist eine vereinfachte Grundzuordnung der Akteure sinnvoll. So handelt es sich um die Sphären von Staat als Sammlung politischer Akteure, Markt als Zusammenschluss der wirtschaftlichen Akteure und der

Zivilgesellschaft als Oberbegriff der Akteure des Privatsektors. Die Sphären nehmen gleichberechtigte Positionen ein und haben spezifische Einflüsse auf die gesamtstädtische Entwicklung. Akteure der jeweiligen Sphären agieren jedoch nicht als singuläre Parteien. Bereits die Ausführungen zur Governance-Perspektive zielen darauf ab, die Koordinationsaufgabe für kollektive Handlungsformen einzunehmen.

An diese Stelle tritt nun die Governance-Perspektive, die zur Koordination der wechselseitig sich beeinflussenden Handlungen dient. Es ist offensichtlich, dass Planende ein gutes Verständnis dafür haben müssen, wie diese stadtbildenden Prozesse erfolgen.<sup>3</sup> Eine solche Inbezugsetzung von Akteuren zur Konversion verdeutlicht zwei wesentliche Merkmale. Zum einen liegt die Betonung auf dem Zusammentreffen multipler Kräfte, die mit den benannten Wechselwirkungen zu erfassen sind. Zum anderen wird darauf verwiesen, dass eine gänzliche Verständnisherleitung der Folgewirkungen von Interdependenzen nahezu ausgeschlossen ist. An diesem Punkt wird die Governance-Perspektive auf das breite Spektrum der Stadtentwicklung und politik projiziert, um die auftretenden Akteure in ihrer Gesamtheit erfassen und im Sinne zielgerichteter Resultate koordinieren zu können. Im Zuge des Übergangs zu Governance-immanenten Strukturen auf Ebene der städtischen Planung verschieben sich die Verhältnisse im Miteinander der Sphären zu einer deutlich stärker horizontal gear teten Verflechtung. Ferner ist hervorzuheben, dass insbesondere aus den Bereichen von Verwaltung und Markt Einflüsse übergeordneter Ebenen auf die Vorhaben einen hohen Stellenwert einnehmen.

Der qualitative Fokus des akteurzentrierten Institutionalismus liegt auf der Betrachtung des Zusammenwirkens von akteurlichen Handlungen und weniger auf den Einzelhandlungen an sich. Das Handeln von Akteuren wird zwar von institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst, aber nicht zwangsläufig gesteuert (Diller 2013: 2). Solche qualitativen Unterscheidungen lassen sich durch das Konzept der Urban Governance in Ergänzung zum Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus treffen und analysieren. Der Ansatz fasst akteurzentrierte und institutionszentrierte Herangehensweisen zur Erörterung akteurspezifischer Handlungen zusammen. Sein Hauptaugenmerk liegt dabei auf Interaktionen zwischen Akteuren. Die Interaktionen werden jeweils strategisch im Rahmen ihrer institutionellen Ausrichtungen vollzogen.

Deswegen sind die Institutionen und die daraus jeweils ableitbaren institutionellen Rahmenbedingungen in besonderer Weise Teil des Untersuchungsgegenstandes. Des Weiteren lassen sich Handlungen auch über die kognitiven, motivationalen und relationalen Beweggründe der Akteure bestimmen. Wobei zunächst die unterschiedlichen Akteurtypen zu bestimmen sind. Zuletzt geht es um die auftretenden Interaktionen sowie die damit in enger Verbindung stehenden Konstellationen. Erst das Zusammentreffen unterschiedlicher Akteure in spezifischen Konstellationen führt zu

---

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

unterschiedlichsten Ergebnissen von Interaktionen. Dabei stehen die Konstellationen jeweils unter dem Schirm der sozialen Handlungskoordination als prägendes Element der zuvor erörterten Perspektive der Urban Governance (Abb. 2).

Allein die Ausgangssituation und das insgesamt erzielte Ergebnis stehen dabei nicht innerhalb eines wie auch immer gearteten institutionellen Rahmens. Sie machen jedoch deutlich, dass jede Handlung im Kontext situativer Ausgangsfaktoren steht. Zudem erscheint ein jedes Ergebnis infolge der vorgeschalteten Ablaufprozesse in unterschiedlichen Ausprägungsgraden institutionell (vor)beeinflusst. Die Akteure im Konversionsprozess handeln ebenso innerhalb des Rahmens der benannten Wahrnehmungen, Präferenzen, Fähigkeiten, aber auch Schranken, die sich aus ihren jeweils zuordenbaren Institutionen ergeben.

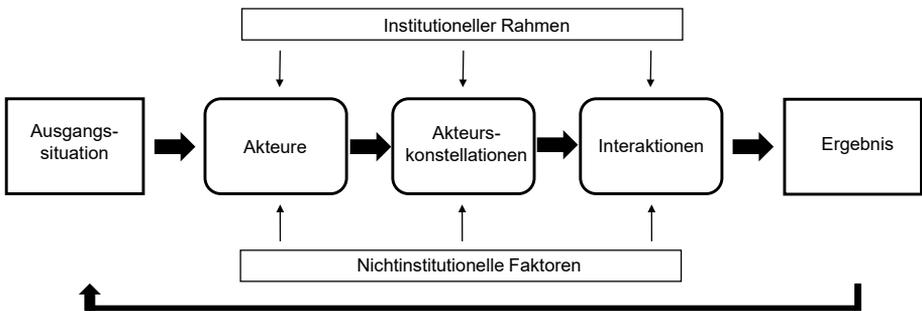


Abb. 2: Der Untersuchungsgegenstand des akteurzentrierten Institutionalismus / Quelle: eigene Darstellung nach Mayntz/Scharpf 1995: 45; Scharpf 2006: 85

Auf diesem Grundschemata aufbauend zeigt eine weitergehende Übersicht einzelne Bestandteile detaillierter (Abb. 3). Dadurch wird der Ansatz als Forschungsheuristik im Gegensatz zu einem umfassenden Erklärungsmodell kenntlich. Darüber hinaus stellen die Elemente in der vierten Spalte „Interaktionsformen“ eine prägnante Verbindung zur ergänzenden Governance-Perspektive dar.

Da Interaktionen in der Regel nicht allein durch einzelne Akteure, sondern vornehmlich durch spezifische Zusammenschlüsse vollzogen werden, repräsentieren die auftretenden Konstellationen gleichzeitig die jeweils zu identifizierenden Formen der sozialen Handlungskoordinationen, die zuvor im Zuge von Urban Governance hervorgehoben wurden.

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

Abb. 3: Handlungsleitende Faktoren im akteurzentrierten Institutionalismus / Quelle: Diller 2013: 2, nach Scharpf 2000: 91, 166ff., 152f.

## 1.2 Akteure

### 1.2.1 Die Kommune

Die Kommune repräsentiert aufgrund ihrer räumlichen Betroffenheit und der verfahrensimmanenten Omnipräsenz den zentralsten Akteur. Gleichzeitig gehen die maßgeblichen Zielvorstellungen zur Konversion von der Kommune als Letztentscheidungsträger aus (Selbstverwaltungsgarantie) (vgl. Austermann 2012: 60, 105; BMVBS 2013: 27; Koch 2012: 3).<sup>4</sup>

Im Inneren ist die Kommune nicht als homogene Einheit, als ein Akteur zu begreifen, sondern untergliedert sich in unterschiedliche Handlungs- und Zuständigkeitsebenen. Primär zu unterscheiden ist hierarchisch zwischen der politischen Ebene und der ihr unterstehenden Verwaltung als Ausführungsorgan (vgl. Naßmacher 1987: 84).

Im Laufe der Zeit hat sich die Aufgabenwahrnehmung insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung von Entscheidungen gewandelt (vgl. Naßmacher 1987: 87). Für den Sonderfall des Konversionsprozesses unterscheiden sich Ausmaß und Intensität an interdisziplinärer und interamtlicher Zusammenarbeit. Eine Aufrechterhaltung der bekannten Ämterhierarchie hat sich in dieser Hinsicht jedoch nicht als zielführend erwiesen. Vor diesem Hintergrund sei die Zusammenstellung einer kommunalen Steuerungsgruppe empfohlen, die aus Mitgliedern unterschiedlicher Ämter besteht und die Konversion als ihre Hauptaufgabe innehat (vgl. Dieterich-Buchwald/Dieterich/Lemmen et al. 1994: 71, 73).

<sup>4</sup> Vgl. S. 6-7 in: <https://mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Arbeitshilfe%20Konversion.pdf> (05.07.2023).

Im Zuge der Sicherung und Entwicklung einer zivilen Anschlussnutzung kommt es bei der Suche nach einer geeigneten Nutzungsform im Allgemeinen und der Sicherung der Planung im Besonderen zum Schritt der Abwägung der bestehenden Interessen. Zwar ist der Abwägung aus der Natur der Sache heraus inhärent, dass eine Letztentscheidung zugunsten einer Variante auch immer gegen eine Alternativoption zu treffen ist, dennoch muss die Abwägung insgesamt im Rahmen geltenden Rechts erfolgen (vgl. Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: 172, 196). Insofern wird die benannte Gestaltungsfreiheit in Teilen beschnitten, ohne jedoch der Kommune zu restriktive Grenzen zu setzen. So ist an dieser Stelle das sogenannte Ausgleichgebot zu nennen, das zumindest im Verlauf der formell bestimmten Abwägung dazu dient, die unterliegenden Belange verhältnismäßig zu berücksichtigen. Diese Abwägung stellt den Entscheidungsvorlauf der Kommune dar. Die Ebene der Verwaltung trägt die verschiedenen Aspekte im Vorfeld zusammen und zeigt mögliche Lösungsvarianten auf (vgl. Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: 172, 196).

### 1.2.2 Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) kristallisiert sich in ihrer Bedeutung, trotz der begrenzten Einflussnahme, als elementarer Akteur heraus. Nach Aufgabe einer Liegenschaft durch militärische Truppen überträgt sich das Eigentum an diesen Flächen auf sie, die alsdann darauf bedacht ist, eine zeitnahe und im Rahmen der handlungsleitenden rechtlichen Vorgaben eine Lösung für die anschließende Verwertung zu generieren. Im Konversionsprozess sind die wichtigsten Aufgaben die Verwaltung und vor allem die ökonomische Verwertung von Liegenschaften, die vonseiten des Bundes als entbehrlich im Sinne des Bundeseigentums eingestuft werden. Als Ausgangspunkt dafür wird in § 1 Abs. 1 BImAG<sup>5</sup> das akteurbezogene Ziel rechtlich normiert und als oberste Handlungsmaxime deklariert (BImA 2004).<sup>6</sup>

Neben die Gesetze treten darüber hinaus auch interne Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung. Zu den übergeordneten Einflüssen auf die Anwendung und Auslegung der rechtlichen Vorgaben zählen unter anderem der jeweils gültige Koalitionsvertrag der Bundesregierung und die darin gesetzten Entwicklungsschwerpunkte sowie der als Haushaltsgesetz verabschiedete Bundeshaushalt. Hieraus können Haushaltsvermerke und Regelungen über deren explizite Anwendung abgeleitet werden, die dann über zu beachtende Richtlinien für die Handlungen und Zielvorgaben der BImA manifestiert werden.<sup>7</sup>

Die BImA agiert zudem als eigenständige Anstalt des öffentlichen Rechts und erlässt demgemäß intern ergänzende Weisungen und Richtlinien, die ebenso als Handlungsmaßstäbe zu klassifizieren sind. Zuletzt werden die Handlungen der BImA durch exter-

5 Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG) vom 09.Dezember 2004 (BGBl. S. 3235), das durch Art. 15 Abs. 83 des Gesetzes vom 05.Februar 2009 (BGBl. S. 160) geändert worden ist. Das Gesetz wurde als Art. 1 des Gesetzes vom 09.Dezember 2004 vom Bundestag beschlossen. Es ist gem. Art. 10 dieses Gesetzes am 01. Januar 2005 in Kraft getreten.

6 <https://www.bundesimmobilien.de/standorte-und-kontakte#section=5,region=6> (05.07.2023).

7 <https://brittenabzug.bundesimmobilien.de/ablauf-einer-konversion-81af0083018135e8> (05.07.2023).

ne Stellen, etwa die Vorstellungen der Kommunen, beeinflusst. Es ist an den Gebietskörperschaften, ein geeignetes Nachnutzungskonzept zu erarbeiten, um auf dessen Basis in die gemeinsamen Verhandlungen eintreten zu können. In der Folge agiert die BImA jeweils zwischen den eigenen Zielvorstellungen und den Vorstellungen der Kommunen.

Im Zuge der ersten Auseinandersetzungen zur Festlegung der strategischen Vorgehensweise verpflichten sich beide Parteien über eine Konversions- oder auch Rahmenvereinbarung. Tiefergehende Aspekte wie die inhaltlichen Planungen für die Liegenschaft, die Wertermittlung und Kaufverhandlungen sowie weitergehende städtebauliche Verträge sind dagegen kein Bestandteil einer solchen Vereinbarung, vielmehr unterliegen diese weiterführenden und nicht zwangsläufig öffentlich zugänglichen Verhandlungsschritten.<sup>8</sup>

Die Position der Flächeneigentümerin versetzt die BImA in eine dominante Rolle des potenziellen Verhandlungsführers. Die theoretisch dargestellte Positionierung der an den Kaufverhandlungen beteiligten Akteure unterliegt in der Praxis den tatsächlich vorhandenen Rahmenbedingungen, die sich aus der Liegenschaft, dem Nutzungsinteresse und den generellen Interessen der Akteure vor Ort ergeben.

### 1.2.3 Die Öffentlichkeit

Die kommunale Öffentlichkeit in die Betrachtung einzubeziehen, ist zwar sinnvoll, allerdings ist dieser Akteur in seiner Gesamtheit sehr differenziert und als solcher nicht greifbar und damit ebenso nicht pauschal zu analysieren. Diese dem Wesen der Öffentlichkeit geschuldete Unschärfe verlangte nach der Analyse eines jeden einzelnen Bürgers als Individualakteur. Als Abhilfeoption wird in der gängigen Forschungspraxis die Zusammenfassung der Einzelakteure zur Zivilgesellschaft vorgenommen. Diese Maßstabsebene erlaubt zuweilen die akteurbezogene Analyse ohne dabei die prägendsten Belange der Individuen zu unterminieren (vgl. Wollmann 2005: 1322 f.).

Kennzeichen einer Zivilgesellschaft ist immer eine gesellschaftliche „Selbstorganisation zwischen Staat, Ökonomie und Privatheit“ (Kocka 2002: 16 f.). Angesichts dieser Begriffsbestimmung und der Hinzunahme der Ausführungen über die Abgrenzung des akteurzentrierten Institutionalismus umfasst das Verständnis von Zivilgesellschaft also allgemein solche Akteure, die als „mehr oder weniger (institutionalisierte) Initiativen und Gruppen“ (Kocka 2002: 16 f.) auftreten.

Der Grad der Institutionalisierung, der je nach zivilgesellschaftlichem Teilakteur variieren kann, stellt das prägnanteste Abgrenzungsmerkmal gegenüber den beiden weiteren Sphären von Staat und Markt dar. Darüber hinaus verfügen Akteure der Zivilgesellschaft über ein jeweils spezifisches Potenzial zur Entfaltung eigener Autonomien und Handlungsprämissen (vgl. Wollmann 2005: 1323 f.).

---

8 <https://www.bundesimmobilien.de/flaechen-fuer-bezahlbares-wohnen-mobilisieren-53fe22a775686037> (01.08.2023).

Bei dem Zugang zu Konversionsprozessen lassen sich eine formelle und informelle Einbindung der lokalen Öffentlichkeit unterscheiden. Besonders die Durchführung des letztgenannten Elements liegt in der Freiwilligkeit der Kommune. Selbstverständlich ist es der Abwägung der Belange und Zielstellungen zugunsten einer gemeinsamen Lösungsfindung geschuldet, einen möglichst breiten Konsens zu erzielen. Dennoch ist diesem Verfahren auch die Rückstellung von Einzelbelangen inhärent, da entgegenstehende Interessen zu planerischen Konflikten führen können. Es bedarf im Vorfeld einer informellen Planung der Klärung, wie mit den Ergebnissen umgegangen werden soll (vgl. Selle 2013: 3).

#### **1.2.4 Die Investoren**

Der Akteur des Investors ist als solcher ebenfalls nur schwer zu greifen. Diese Schwierigkeit begründet sich in seinem individuellen Auftreten, das sich ebenso über seine jeweiligen Zielstellungen widerspiegelt (vgl. BMVBS 2013: 27 f.; Jacoby 2011: 23).

Anders als im Verhandlungsprozess mit den Kommunen eröffnet sich in den Gesprächen zwischen Investoren und BImA vor allem in Bezug auf die Kaufpreissumme und die Art und den Zeitpunkt der Fälligkeit ein größerer Spielraum für verhandlungsbedingte Anpassungen. In diesem Zusammenhang wird dem Investor eine flexiblere Herangehensweise und -freiheit attestiert.

Deswegen sind Investoren in der Regel durch wechselnde Handlungsprämissen gekennzeichnet, weil sie sich je nach Stand des Entwicklungsprozesses, zumeist als Individualakteur handelnd, adaptieren können. Grundsätzlich steht dieser in einem fortlaufenden Interdependenzverhältnis, insbesondere zur Kommune und der BImA.

## **2 Fazit**

Das Wesen der Konversionsprozesse wird maßgeblich bestimmt durch die jeweiligen Akteurkonstellationen und den Einfluss von Akteurhandlungen. Die Bedeutung von unterschiedlichen Akteuren im Zuge der Konversionsphasen variiert deutlich, sodass je nach Fortschrittsstadien Einzelne aus dem Gesamtprozess ausscheiden, während andere erst Zugang zu diesem finden.

Angefangen mit dem zentralen Akteur der Kommune erweisen sich die Interaktionsstrukturen aller Akteure als polyvalente Anpassungsmuster, die sich an den individuellen Ausgangslagen und jeweiligen Zielabsichten orientieren. Neben der akteurinternen Differenzierung zwischen politischer und verwaltungsseitiger Handlungsebene ist ebenso der auf politischer Ebene erfolgende Wettbewerb durch unterschiedliche Governance-Formen zu nennen, der insbesondere im Zuge von streitbaren Entscheidungsfindungen beobachtbar ist. Ferner erfolgt die interne Bestimmung konkreter Interaktionsergebnisse mittels der polyarchischen Beschlussfassung als zentrale Verfahrensweise zur Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit.

Die reine Marktform, die durch einen fortbestehenden Wettbewerb um das zentrale Gut geprägt ist, ist aufgrund des der Kommunen zustehenden Vorkaufsrechts im Zuge der Konversion zunächst nicht vorzufinden. Dennoch sind die handlungsbestimmenden Austauschmechanismen des wechselseitigen Verhandeln unter der Hinzunahme des möglichen Verhandlungsexits weiterhin fortbestehend. Die besondere Akteurkonstellation im Zusammenhang mit den Kaufpreisverhandlungen ergibt sich aus der maßgeblich durch die Kommune zu bestimmenden Nachnutzungsform und -intensität, die im Verlauf der Verhandlungen einen prägenden Einfluss auf den zu bestimmenden Kaufpreis ausübt.

Die BlmA ist als Eigentümerin in Verbindung mit ihren institutionell zugeschriebenen handlungsleitenden Bedingungen als primär hierarchiegeprägter Akteur wahrzunehmen. In der Folge ist die Interaktionsstruktur zwischen BlmA und anderen Akteuren vornehmlich durch die Eigenschaften der Governance-Form des Marktes geprägt. In der Auslegung der akteurtheoretisch zugewiesenen Rollenerwartung hat die BlmA ein Interesse daran, dass die Marktteilnehmer ihre Exit-Optionen nur in seltensten Fällen nutzen. In diesem Zusammenhang tritt die zweite der BlmA zugeschriebene Handlungsmaßgabe zutage. Sie ist durch eine kooperationsorientierte Ermessensauslegung des Handelns dazu bestimmt, in Zusammenarbeit mit der Kommune oder den Investoren eine konsensuelle Nachnutzungsstrategie zu forcieren, um so die erwartbare Anschlussnutzung als Kern ihrer Wertermittlung zu nutzen. Ein faktisches Ausscheiden aus dem Konversionsprozess der BlmA erfolgt erst mit dem tatsächlichen Abschluss des Kaufvertrages.

Dem Investor als drittem Akteur kommt zunächst eine untergeordnete Position zu. Diese begründet sich vornehmlich durch das der Kommune zustehende Vorkaufsrecht, wodurch ein mindestens temporärer Ausschluss der Marktteilnahme eintritt. Auch in einer möglichen Konstellation der Marktöffnung ist der Investor unmissverständlich daran gehalten, seine Vorstellungen maßgeblich mit der Kommune abzustimmen. Im Umkehrschluss ist der Investor als Marktteilnehmer zu deklarieren, der innerhalb des Gefüges von Angebot und Nachfrage agiert. Innerhalb erforderlicher Kauf- und Nutzungsverhandlungen steht er in fortlaufender Konkurrenz zu übrigen Marktteilnehmern, ist dabei jedoch auch frei in seiner Entscheidung über einen möglichen Marktaustritt.

Bezüglich der Einbindung der Öffentlichkeit wurde gezeigt, dass der Akteur „Öffentlichkeit“ als zu beteiligender Interessenvertreter über formelle und informelle Verfahren eingebunden wird. Die tatsächliche Einbindung zum frühzeitigen Stadium des Findungsprozesses zur Anschlussnutzung ist hingegen wünschenswert, nicht jedoch institutionell verpflichtend.

---

#### Literatur

Austermann, C. (2012): Brachflächenreaktivierung als Instrument der Stadterhaltung und nachhaltiger Innenentwicklung. Göttingen.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Praxisratgeber Militärkonversion. Berlin.

Dieterich-Buchwald, B.; Dieterich, H.; Lemmen, F.-J.; Voß, W. (1994): Konversion militärischer Flächen. Handlungsempfehlungen für die Kommunen. Stuttgart.

- Diller, C. (2013): Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. In: pnd – Planung neu denken Online I.  
<https://publications.rwth-aachen.de/record/570510/files/PND%202013%2C1.pdf> (05.07.2023).
- Friedmann, J. (2006): Planning Theory Revisited. In: Selle, K. (Hrsg.) (2006): Planung neu denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund. = Band 1, 265–278.
- Hill, H. (2005): Urban Governance und lokale Demokratie.. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 567-577.  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2005/Downloads/9\\_10Hill.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2005/Downloads/9_10Hill.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (05.07.2023).
- Hoppe, W.; Bönker, Ch.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht. 4. Auflage. München.
- Jacoby, C. (Hrsg.) (2011): Arbeitshilfe Nachhaltiges Konversionsflächenmanagement – entwickelt am Beispiel der Militärflächenkonversion in Schleswig-Holstein. Neubiberg.  
[https://www.firu-mbh.de/wp-content/uploads/2014/10/Refina\\_Arbeitshilfe\\_DL00133.pdf](https://www.firu-mbh.de/wp-content/uploads/2014/10/Refina_Arbeitshilfe_DL00133.pdf) (05.07.2023).
- Koch, E. (2012): Städtebauliche Instrumente bei der Konversion von Militärbereichen. Berlin. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 244.
- Kocka, J. (2002): Das Bürgertum als Träger der Zivilgesellschaft. Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, 15–22.
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/ New York, 39.
- Müller, L. (2013): Bundeswehrreform und Konversion: Nutzungsplanung in betroffenen Gemeinden. Wiesbaden.
- MWMEV NRW – Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Konversionsbericht Band IV. Zehn Jahre Truppenabzug und Konversion in Nordrhein-Westfalen. Bilanz. Perspektiven. Düsseldorf.
- MWMT NRW – Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1991): Folgen und Chancen des Truppenabbaus in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Naßmacher, K.-H. (1987): Einflussfaktoren in der kommunalpolitischen Willensbildung. In: Andersen, U. (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. Köln, 79–93.
- Oswald, P. (2004): Schrumpfende Städte. Band 1. Ostfildern-Ruit.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Leske und Budrich. Opladen.
- Scharpf, F. W. (2006): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden.
- Schlomka, B. (2005): Mögliche Beiträge von Wohnungsgenossenschaften zur Stabilisierung von Quartieren in schrumpfenden Städten. In: Gestring, N.: Schwerpunkt: Schrumpfende Städte. Wiesbaden, 91–104.
- Selle, K. (2013): Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt. In: Planung neu denken Online 2-3, 19.
- Tilkorn, E. (2005): Militärische Liegenschaften – Konversion. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Hannover, 648–651.
- Wollmann, H. (2005): Zivilgesellschaft. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. neubearbeitete Auflage. Hannover, 1323–1329.
- Wuschansky, B. (2009): Neue Nutzungen auf militärischen Konversionsflächen. Ein Blick auf erfolgreich abgeschlossene Projekte in Nordrhein-Westfalen. In: RaumPlanung 144/145, 141–146.

---

## Autor

Ulrich Beckschulte (\*1986) studierte Raumplanung (Bachelor und Master of Science) an der Technischen Universität Dortmund, wo er anschließend auch promovierte (Dr. rer. pol.). Nach beruflichen Stationen in einem Planungsbüro und der Stadt Paderborn absolvierte er sein städtebauliches Referendariat beim Land Hessen. Heute leitet er das Amt für Bauen und Wohnen des Kreises Paderborn.