

Dickertmann, Dietrich; Baltes, Peter T.

**Article — Digitized Version**

## Standortkonversion als Chance

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Dickertmann, Dietrich; Baltes, Peter T. (2001) : Standortkonversion als Chance, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 10, pp. 580-588

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40809>

**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.*

Dietrich Dickertmann, Peter T. Baltes

## Standortkonversion als Chance

*Die Finanzierung der Bundeswehr-Reform bereitet dem Bundesverteidigungsminister beträchtliche Schwierigkeiten. Unter anderem sollen mittels der Schließung von Bundeswehrstandorten Finanzierungsreserven mobilisiert werden. Können die erwarteten Finanzmittel realisiert werden? Wie reagieren die Betroffenen auf die Standortkonversion?*

Ende Januar 2001 veröffentlichte der Bundesverteidigungsminister Rudolf Scharping sein Standortkonzept der Bundeswehr, das eine Auflösung von 59 Standorten – einschließlich der 39 Stützpunkte mit mehr als 50 Arbeitsplätzen – vorsieht<sup>1</sup>. Die damit aufgenommene Frage der Standortkonversion wird von einer Gemengelage bestimmt, die sich aus militärischen, politischen, ökonomischen und sozialen Aspekten zusammensetzt. Nachfolgend wird versucht, diese Verzahnung zu strukturieren und das zugehörige Wirkungsgefüge offen zu legen.

Generell ist als „Konversion“ dasjenige Teilsystem des wirtschaftlichen Strukturwandels zu bezeichnen, das sich mit der Umwandlung von militärischen Ressourcen für zivile Nutzungszwecke beschäftigt<sup>2</sup>. Die maßgeblichen Handlungsfelder der Konversion betreffen erstens die Verminderung bzw. Umwandlung von vorhandenen mobilen Rüstungsgütern sowie die zugehörige Rüstungsproduktion – beispielsweise für Panzer („Rüstungskonversion“). Den zweiten Interventionsbereich bildet die Schließung und die – gegebenenfalls mögliche – zivile Nutzbarmachung der vorgefundenen Liegenschaften („Standortkonversion“). Zu solchen Immobilien zählen beispielsweise Kasernen, Versorgungsdepots, Truppenübungs- und Flugplätze. Der dritte Bereich gestaltet die Perspektiven für die freigesetzten Arbeitskräfte (Soldaten und Zivilbeschäftigte) bei deren Wiedereingliederung in das Erwerbsleben („Konversion des Humankapitals“).

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Standortkonversion, wobei neben den aktuellen Schließungsvorhaben zugleich auch die Erfahrungen infolge der Standortaufösungen in den neunziger Jahren beleuchtet werden. Hieraus können allgemeine Handlungsempfehlungen zur Effizienzverbesserung solcher Transformationsprozesse abgeleitet werden.

Eine direkte Bedrohung des deutschen Territoriums, wie sie während des Kalten Krieges bestand, kann derzeit wohl ausgeschlossen werden<sup>3</sup>. Folglich benötigt die Bundeswehr prinzipiell weniger Soldaten und Zivilbeschäftigte, weniger Stützpunkte sowie weniger Waffensysteme. Durch die Freisetzung und Eingliederung bisher militärisch genutzter Ressourcen in den zivilen Bereich der Volkswirtschaft entsteht dem Bund eine „Friedensdividende“ aus dem Liquidationserlös von Wehrgütern und Immobilien sowie aus einzusparenden Unterhaltskosten (einschließlich entfallender Investitionsausgaben).

Allerdings sind kurzfristig auch erhebliche Geldbeiträge für die Umwandlung der Ressourcen in Rechnung zu stellen – beispielsweise für eine sozialverträgliche Verringerung des Personalbestandes. Mittelfristig wird der Bund jedoch per Saldo mit einer nachhaltigen Entlastung seines Etats rechnen können<sup>4</sup>. Dem sind jedoch diejenigen Ausgaben gegenüberzustellen, welche der Bundeswehr aufgrund ihrer neuen Aufgabenstellung erwachsen. Diese wird seit Anfang der neunziger Jahre mit der Forderung konfrontiert, sich verstärkt auf Auslandseinsätze zur Friedenssicherung auszurichten. Darüber hinaus sind seit dem 11. September 2001 militärische Vorsorgemaßnahmen gegenüber terroristischen Aktionen von kriegsähnlichem Charakter unvermeidlich. Solche Vorhaben setzen eine Modernisierung der Streitkräfte voraus<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Die Bundeswehr der Zukunft – Feinausplanung und Stationierung (Entwurf des Ressortkonzeptes), Bonn, Berlin 2001, S. 16.

<sup>2</sup> Zur Herleitung einer Definition von „Konversion“ vgl. D. Dickertmann, P. T. Baltes: Forschungen zur Konversion, Mainz 1997, S. 48 ff.

<sup>3</sup> Vgl. R. v. Weizsäcker u. a.: Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr – Bericht der Kommission an die Bundesregierung, Berlin 2000, S. 23.

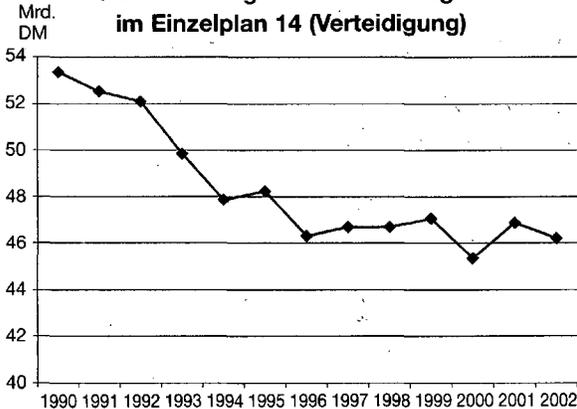
<sup>4</sup> Vgl. dazu auch D. Dickertmann, P. T. Baltes: Forschungen ..., a.a.O., S. 69 ff.

<sup>5</sup> „Allerdings wurden der Bundeswehr, bedingt durch Rezession, Kosten der Einheit und den Ehrgeiz, die Euro-Kriterien zu erfüllen, die notwendigen Mittel zur Modernisierung versagt.“ U. Wiesser: Reform oder Bankrott der Bundeswehr, in: Handelsblatt, Nr. 100/25./26.5.2001, S. 10. Durch die Terroranschläge in den USA ist nunmehr ein Bewusstseinswandel zu registrieren; vgl. Bundesministerium der Finanzen: Zusätzliche Mittel zur entschiedenen Bekämpfung des Terrorismus, in: Internet, <www.bundesfinanzministerium.de ...> [19.9.2001]. Somit verdeutlichen diese Vorgänge, dass die Trennung zwischen Innerer und Äußerer Sicherheit in zunehmenden Maße verloren geht.

*Prof. Dr. Dietrich Dickertmann, 59, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Trier; Dr. Peter T. Baltes, 33, ist ebendort wissenschaftlicher Mitarbeiter.*

Abbildung 1

Die Entwicklung der Gesamtausgaben im Einzelplan 14 (Verteidigung)



Quelle: Zusammengestellt nach den Sollansätzen des Bundeshaushaltsplans (diverse Jahrgänge).

Nominal ist der Verteidigungshaushalt zwischen 1990 und 1996 um rund 13% reduziert worden (vgl. Abbildung 1)<sup>6</sup>: Beliefen sich die Mittelzuweisungen 1990 noch auf etwa 53,36 Mrd. DM, waren es 1996 nur noch 46,29 Mrd. DM. In den Folgejahren ist dann der Etat auf diesem Umfang nahezu eingefroren worden (Ansatz für 2001: 46,862 Mrd. DM und Planansatz für das Jahr 2002: 46,200 Mrd. DM<sup>7</sup>).

An dieser Entwicklung läßt sich zunächst eine signifikante „Friedensdividende“ nachweisen. Offen bleibt bei alledem aber, ob die Bundeswehr zugleich noch in der Lage ist, ihr geändertes Aufgabenspektrum zu erfüllen. Kritisch ist anzumerken, dass die Kürzungen weitgehend auf einer spekulativen Vorwegnahme der längerfristigen Zahlungsströme aus der Friedensdividende gründen, während an sich fällige Strukturänderungen im Etat nicht hinreichend berücksichtigt wurden: Woher aber sind die dafür benötigten Finanzmittel in Zeiten einer restriktiven Haushaltspolitik zu nehmen?

Der Verteidigungsminister will auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem Finanzministerium<sup>8</sup> zum einen das interne Potenzial der Bundeswehr nutzen und durch Auslagerungen von Teilprozessen bzw. Kooperationen mit der Privatwirtschaft<sup>9</sup> Effizienzgewinne realisieren. Zum anderen sollen dem Verteidigungs-etat die Erlöse aus den erwähnten Verkäufen von militärischen Liegenschaften und Geräten zufließen.

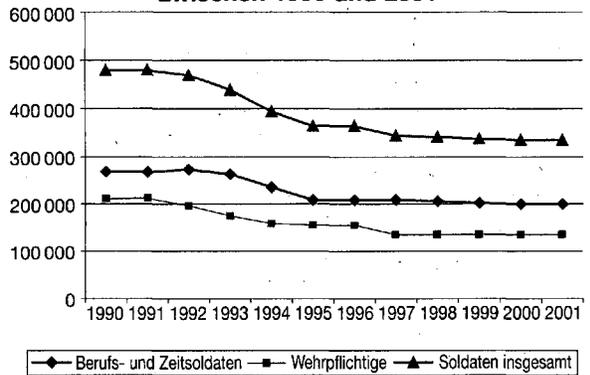
<sup>6</sup> Unberücksichtigt bleiben dabei diejenigen Ausgaben militärischer Art, die außerhalb des Einzelplans 14 finanziert worden sind, wie beispielsweise Leistungen für den Kosovo-Einsatz oder für die Stationierung ausländischer Streitkräfte auf heimischem Boden.

<sup>7</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bundeshaushalt 2002 – Finanzplan des Bundes 2001 bis 2005, dort Anlage 2, in: Internet, <www.bundesfinanzministerium.de ...> [12.9.2001].

<sup>8</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Ressortvereinbarung des Bundesministers der Verteidigung mit dem Bundesminister der Finanzen vom 14. Juni 2000, in: Internet, <www.bundeswehr.de ...> [23.2.2001].

Abbildung 2

Anzahl der Bundeswehrsoldaten zwischen 1990 und 2001



Quelle: Zusammengestellt nach dem Bundeshaushaltsplan, dort Gesamtplan – Teil V, Übersicht E (diverse Jahrgänge); ohne Zivilbeschäftigte.

Bei dieser Kürzungsstrategie kommt die kritische Einstellung des Politikers gegenüber den Bedarfsmeldungen „seiner“ Bürokratie zum Ausdruck. Ob diese Haltung im Einzelfall berechtigt ist, kann oftmals jedoch nicht abschließend beurteilt werden. So ist im Falle der Bundeswehrfinanzierung zu prüfen, ob und inwieweit das Setzen von Anreizen zur Aufdeckung von Effizienzgewinnen nicht tatsächlich bereits in eine Erosion der Auftragserfüllung umgeschlagen ist<sup>10</sup>. Zudem ist davon auszugehen, dass Verkäufe an Wehrmaterialien, aufgrund des Alters der Waffensysteme sowie wegen geltender Restriktionen beim Export von Rüstungsgütern, hohe Einnahmen kaum begründen. Einen weiteren Engpass bildet die Umstrukturierung des Personalbereichs (vgl. Abbildung 2); eine Verringerung der Zahl der Soldaten von derzeit 310 000 auf 282 000 sowie der Zivilbeschäftigten von 120 000 auf etwa 80 000 wird angestrebt: Mit einem Abschluss der Anpassungsmaßnahmen ist jedoch nicht vor dem Jahr 2006 (Soldaten) bzw. 2010 (Zivilbeschäftigte) zu rechnen<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Siehe Bundesministerium der Verteidigung: Rahmenvertrag „Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit“, in: Internet, ebenda. Diesem Vertrag sind bislang etwa 400 Unternehmen beigetreten, allerdings fällt die bisherige Beurteilung des Unterfangens kritisch aus. Vgl. beispielsweise M. Wiedemann: Scharpings Pläne drohen zu scheitern – ernüchternde Bilanz der Partnerschaft von Armee und Wirtschaft, in: Internet, <www.dfg-vk.de/bundeswehr ...> [9.7.2001].

<sup>10</sup> Viele Experten halten die aktuelle Situation der Bundeswehrausstattung für sehr bedenklich; vgl. K. Feldmeyer: Mängel an allen Ecken und Enden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 220/21.9.2001, S. 6. Demgegenüber kommt der ehemalige Generalinspekteur, K. Naumann, vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung der Bundestagsparteien um den Einsatz der Bundeswehr in Mazedonien zu einem anderen Ergebnis: „Das deutsche Heer sei genau so gut ausgestattet ‚wie alle anderen‘ im Bündnis.“ Zitiert nach o. V.: Ex-General geht mit Union hart ins Gericht, in: Internet, <www.spiegel.de ...> [24.8.2001].

<sup>11</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Die Bundeswehr der Zukunft – Sachstand der Reform 1. Juni 2001, S. 7, in: Internet, <www.bundeswehr.de ...> [1.7.2001]; sowie R. Scharping: Einige Entscheidungen bringen Härten, in: Das Parlament, Nr. 8/16.2.2001, S. 13.

Daraus ist vordergründig eine nominale Ersparnis von etwa 3,7 Mrd. DM abzuleiten. Zusammen mit den prognostizierten Reorganisationsgewinnen in Höhe von 1,2 Mrd. DM ergeben sich sogar nominale Ersparnisse von rund 4,9 Mrd. DM p. a. Problematisch ist hierbei, dass zum einen diese Maßnahmen erst in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts greifen sowie zum anderen durch Lohnanpassungen weitestgehend aufgezehrt werden<sup>12</sup>. Bei einem geschätzten Bedarf an investivem Kapital in Höhe von etwa 17 Mrd. DM<sup>13</sup> für die Jahre 2002 bis 2006 wird deutlich, weshalb die Schließung von Standorten weiterhin einen Eckpfeiler im Kalkül des Verteidigungsministers einnimmt<sup>14</sup>.

### Schließungskalkül des Bundes

Die Bundeswehrstandorte waren bei ihrer Errichtung vorrangig von militärstrategischen Erfordernissen des Kalten Krieges geprägt. Aufgrund der veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen ist jedoch diese militärische Bedeutung der einzelnen Standorte erheblich abgewertet worden: Insbesondere die Heereseinheiten und die Luftwaffenverbände können prinzipiell nun nahezu überall im Land stationiert sein, da eine Ausrichtung der Stützpunkte an bisher erwarteten Invasionsrouten nicht mehr zwingend zu sein scheint. Dementsprechend gewinnen ökonomische und regionalpolitische Aspekte bei der Prüfung des Erhalts von Bundeswehrstandorten an Gewicht.

Die Konsequenzen für die Standortwahl des Bundes können anhand der folgenden extremen Argumentation aufgezeigt werden: Vor dem geschilderten Hintergrund wären theoretisch die Kosten von Doppel- und Mehrfachstrukturen dadurch zu vermeiden, dass nur noch ein einziger Stützpunkt für eine bestimmte Waffengattung aufrechterhalten wird. Eine solche Lösung dient vordergründig der Realisierung von Spezialisierungsvorteilen und schafft langfristig die Aussicht, kostenträchtige Versetzungen von Soldaten zu verringern. Insgesamt wäre deswegen die Schließung eines Standortes seiner Verkleinerung vorzuziehen. Nicht zu übersehen ist allerdings auch das erhöhte Risiko eines derartigen Sicherheitskonzepts; eine solche Konzentration der Kräfte steigert die Gefahr eines Totalverlusts im Falle eines Angriffs.

Diese Überlegungen zum (optimalen) Zentralisierungsgrad der Standortverteilung haben in der Realität ihren stärksten Niederschlag bei der Umgestaltung der Führungsunterstützung und der Nachschub-

organisation gefunden. Unter dem Konzept einer „zentralen, Streitkräftebasis“<sup>15</sup> sollen die zugehörigen Kommandobehörden und Stäbe soweit gestrafft werden, dass Doppelstrukturen möglichst vermieden werden. Von dieser Restrukturierungsmaßnahme erhofft sich der Verteidigungsminister einen Rationalisierungseffekt in Höhe von 8000 Arbeitsplätzen allein im Bereich des Nachschubwesens<sup>16</sup>.

Deutlich zurückhaltender fällt die Anpassung vor allem bei den Standorten von Kampfeinheiten aus<sup>17</sup>. So plädiert die Weizsäcker-Kommission für eine Halbierung der Zahl der Standorte<sup>18</sup>, was über die vom Verteidigungsministerium angestrebten Streichungen weit hinausgeht: „90% der Standorte bleiben erhalten, obwohl das Personal um rund 16% reduziert wird.“<sup>19</sup> Welche Motive für diese Haltung im Einzelnen maßgeblich gewesen sind, wird weiter unten erläutert.

Hinsichtlich der politischen Auswirkungen von Standortschließungen ist der Bund bei isolierter Betrachtung nicht mit ausländischen (Bündnis-)Mächten gleichzusetzen, die einen Truppenabzug vornehmen – für Letztere ist das Verhalten der Wähler in Deutschland ohne Relevanz<sup>20</sup>. Zugleich sind die politischen Folgen für den Bund im Gegensatz zu denjenigen im jeweiligen Bundesland und vor allem in zugehörigen Gemeinden wesentlich geringer<sup>21</sup>: Die negativen Konsequenzen von Standortanpassungen bleiben zu weiten Teilen auf die betroffenen Standortgemeinden und deren Umgebung beschränkt. Demgegenüber kann der Bund die „Friedensdividende“ allen Wählern beispielsweise in Form von Steuererleichterungen zukommen lassen. Deswegen überrascht es auch nicht, dass die Mehrheit der Bundesbürger die aktuellen Schließungsvorhaben befürwortet<sup>22</sup>.

### Verwertungsaktivitäten

Standortschließungen sind stets im Zusammenhang mit der dann möglich werdenden zivilen Anschlussnutzung für die jeweiligen Liegenschaften zu

<sup>16</sup> Vgl. R. Scharping, a.a.O., S. 13.

<sup>17</sup> Das Bundesministerium der Verteidigung: Die Bundeswehr der Zukunft – Feinausplanung ..., a.a.O., S. 14, führt dazu aus: „Ziel ist es, Standorte wo möglich zu erhalten. Die Ausdünnung und die Optimierung der im Bestand verbleibenden Liegenschaften innerhalb eines Standortes werden daher regelmäßig einer Schließung vorgezogen. Dies geschieht unter angemessener Berücksichtigung aller Bundesländer an den Reduzierungen.“

<sup>18</sup> Vgl. R. v. Weizsäcker u.a., a.a.O., S. 128.

<sup>19</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Die Bundeswehr der Zukunft – Sachstand ... a.a.O., S. 10.

<sup>20</sup> Zur Begründung siehe D. Dickertmann, P. T. Baltes: Eine politik-ökonomische Analyse der Standort-Konversion in Rheinland-Pfalz – Alle Trümpfe beim Bund, Arbeitspapier Nr. 44, Trier 1996, S. 17 f.

<sup>21</sup> Vgl. ebenda, S. 20 ff. Siehe auch C. Bialek: Umbau militärischer Anlagen kostet Milliarden, in: Handelsblatt, Nr. 48/8.3.2001, S. 7.

<sup>22</sup> So halten 52% der Befragten einer Ernid-Umfrage die Maßnahmen des Bundesverteidigungsministers für richtig; vgl. o. V.: Mehrheit stimmt R. Scharping zu, in: Internet, <www.spiegel.de ...> [1.2.2001].

<sup>12</sup> Siehe o. V.: Schlüsselfrage Geld, in: Internet, <www.sipotec.net ...> [9.7.2001].

<sup>13</sup> Siehe beispielsweise K. Feldmeyer: Von den Kosten des Sparens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 145/26.6.2001, S. 1.

<sup>14</sup> Vgl. R. Scharping, a.a.O., S. 13.

<sup>15</sup> Das Konzept der Streitkräftebasis wird erläutert in: Internet, <www.bundeswehr.de ...> (Stand 29.6.2001).

sehen. Die adäquate Konzeption ist mitbestimmend für den Wert des Areals und damit auch für den zu erwartenden Verkaufserlös des Bundes: Ein Interessent hat für eine solche Liegenschaft grundsätzlich den „vollen Wert“ zu bezahlen<sup>23</sup> – was einer Ausrichtung der Re-Allokation an Knappheitspreisen entgegenkommt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Bund die Verbilligungstatbestände für sozial determinierte Anschlussnutzungen seit dem Haushaltsjahr 2000 abbaut<sup>24</sup>.

Vor allem bis Mitte der neunziger Jahre waren die Akteure bei einer derartigen Immobilienverwertung noch vergleichsweise unerfahren: Die Verknüpfung zwischen dem Liegenschaftsbestand und den potentiellen Anschlussnutzungen musste erst mühsam erarbeitet werden. Aufgrund solcher Entwicklungunsicherheiten erzielten Sofortinvestitionen bei Konversionsarealen oftmals nur geringe positive oder sogar negative Nettokapitalwerte. Dennoch sind solche Liegenschaften in den meisten Fällen nicht wertlos: Eine Sofortinvestition erschließt zwar einen Eröffnungsvorteil gegenüber der Konkurrenz, verzichtet jedoch entsprechend auf eine Verbesserung der Entscheidungsgrundlage. Derartige Zukunftspotenziale bewirken eine Steigerung der jeweiligen Immobilienwerte und lassen sich prinzipiell über das Konzept der Realoptionen<sup>25</sup> abbilden.

Um diesen Ansatz näherungsweise in die Ermittlung der Grundstückswerte einfließen zu lassen, griff der Bund in der Anfangszeit der Konversion für Immobilien mit hohen Optionswerten auf eine sequentielle Kombination aus dem Sachwert- und dem Ertragswertverfahren zurück. Dies hatte zudem den Vorteil einer gleichsam filterähnlichen Wirkungsweise („Screening“) zur Aufdeckung der Zahlungspräferenzen von potentiellen Erwerbern. Ein solches Verfahren hatte anfänglich einen fundamentalen Konflikt mit den Kommunen zur Folge, die zunächst davon ausgingen, die Areale zu einem Symbolwert zu erhalten<sup>26</sup>. Zwischenzeitlich hat sich jedoch ein genereller Bewertungskonsens ergeben. Eine derartige Verständigung war auch dringend geboten: Denn der Bund beteiligt sich – wird vom seltenen Fall des Eigenbedarfs abgesehen – nur ausnahmsweise an der Entwicklung der

Areale oder gar an Unterstützungsprogrammen für Kommunen<sup>27</sup>.

Erklärbar wird diese weitgehende Beschränkung des Bundes zum einen mit der finanziellen Bewältigung der deutschen Einheit. Zum anderen verweist der Bund auf die bereits durchgeführte Kompensation der von den Ländern geltend gemachten Konversionslasten durch die Erhöhung des Länderanteils am Mehrwertsteueraufkommen seit 1993 von 35 auf 37%<sup>28</sup>. Dabei macht sich die gegenwärtig regierende Koalition, die als Opposition diesbezüglich noch schärfster Kritiker war, heute die Argumente der damaligen Bundesregierung in nahezu identischem Wortlaut zu eigen<sup>29</sup>.

Zu bedenken bleibt zudem, dass beim Bund aufgrund des Konversionsprozesses auch Ausgaben anfallen. So werden die Erlöse infolge der Bewachung ungenutzter Areale, der Abwicklungsmaßnahmen für Immobilien, die als „Ladenhüter“ feststehen und wohl zu renaturieren sind, sowie infolge der Sanierung von Altlasten geschmälert. Zwischenzeitlich hat sich jedoch herauskristallisiert, dass für die alten Länder das Altlastenproblem zu Beginn der Konversion wohl überzeichnet wurde.

Schließlich kommt es mitunter zu Fehleinschätzungen über den maximal erzielbaren Verkaufserlös: So wurden die Preisvorstellungen von Interessenten für einige Immobilien vom Bund als zu niedrig zurückgewiesen – mit der unliebsamen Folge, dass dieser noch heute auf den „richtigen“ Käufer wartet<sup>30</sup>.

Angesichts des vom Bund insgesamt gehaltenen Portefeuilles an veräußerbaren Liegenschaften und der inzwischen erworbenen Erfahrung mit der Abwicklung von Militärstandorten halten sich solche Risiken jedoch in Grenzen. Als Herausforderung ist allerdings der Umstand zu beachten, dass das Feld der Standortkonversion aufgrund der schon vollzogenen Umwandlungen während der neunziger Jahre bereits intensiv bestellt ist. Der Immobilienmarkt ist deshalb in einigen Regionen mit Konversionsarealen gesättigt.

<sup>27</sup> Zu den Ausnahmen zählt das sogenannte „Bitburger Modell“, bei dem sich der Bund einer umfassenden Kooperation zur Umwandlung des ehemaligen Militärflughafen nicht entzogen hat; vgl. H. Berscheid: Konversion in Bitburg – ein Modell, das funktioniert, in: Internet, <www.konversion.com/bitburg ...> [15.10.2000].

<sup>28</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. H. Schäfer, L. Westrich, G. Andres, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD: „Auswirkungen des Truppenabbaus bei den alliierten Streitkräften und des Verkaufs von nicht benötigten militärischen Liegenschaften auf die Wirtschaftsstruktur und den Arbeitsmarkt in den betroffenen Regionen“, BTags-Drucksache 13/4747 vom 27.8. 1996, S. 2.

<sup>29</sup> Vgl. Antwort des Staatssekretärs K. Diller auf die Anfrage der Abgeordneten A. A. Voßhoff, BTags-Drucksache 14/2121 vom 11.11.1999, S. 17 f.

<sup>30</sup> Vgl. Bund der Steuerzahler: Die öffentliche Verschwendung – Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler, Nr. 27, Berlin 1999, S. 20.

<sup>23</sup> § 63 Abs. 3 Bundeshaushaltsordnung.

<sup>24</sup> Siehe dazu Ministerium des Innern und für Sport/Rheinland-Pfalz: Konversion 2000 – 1 Jahrzehnt Konversionspolitik, Mainz 2000, S. 76 f.

<sup>25</sup> Vgl. P. T. Baltes, D. Dickertmann: Skizzen zur Liegenschaftskonversion, Dokumentation Nr. 15, Trier 2000, S. 30 f. Eine lesenswerte Einführung in das strategische Konzept der Realoptionen bieten M. Amram, N. Kulatilaka: Real options – managing strategic investment in an uncertain world, Boston/Mass. 1999.

<sup>26</sup> W. Zuber: Begrüßung, in: Bauplanungsrecht und Wertermittlung bei Konversionsflächen, Dokumentation der Fachtagung am 19. November 1992, hrsg. v. Ministerium des Innern und für Sport/Rheinland-Pfalz, Mainz 1992, S. 11.

## Steuerungsstrategien der Länder und Gemeinden

Naturgemäß stellt die Standortkonversion gerade für solche Länder bzw. Gemeinden ein Problem dar, die zuvor in einem größeren Umfang von militärischen Standorten als regionalem Wirtschaftsfaktor profitiert haben: Wenn durch Schließungsmaßnahmen die kommunale Wirtschaftskraft bis zu 40% einbüßt, geraten die betroffenen Entscheidungsträger unter politischen Druck. Dieser Umstand veranlasste die Akteure in der Vergangenheit mitunter zu übereilten Reaktionen. Vor diesem Hintergrund verwundert es auch nicht, dass einzelne Länder und Kommunen vom Bund wiederholt forderten, ein Konversionsprogramm aufzulegen, um so eine strukturpolitische Abfederung der Kürzungsmaßnahmen zu erreichen<sup>31</sup>. Auf solche Forderungen ist dieser jedoch aus den bereits erwähnten Gründen nicht eingegangen.

Zwar haben die Politiker in manchen ländlichen Kommunen und vor allem in Ballungszentren nur vergleichsweise geringe Probleme mit Konversionsarealen: Die Standorte befinden sich hier in günstiger Lage und können so – selbst bei einer zunächst unvorteilhaften Bebauung – zur Linderung von Raumengpässen beitragen. Demgegenüber liegen zahlreiche Areale in strukturschwachen Räumen, die ohnehin um die Ansiedlung von tragfähigen Nutzungen zu kämpfen haben.

Solange über die militärische Zukunft von Standorten nach „vorläufigen“ Abzugsankündigungen noch nicht endgültig entschieden worden ist, werden örtliche Akteure versuchen, auf die Entscheidungsträger des Bundes Einfluss zu nehmen. Das Ziel lautet dann, wenn der Rückzug schon nicht zu verhindern ist, ihn zumindest zu verzögern. Grundsätzlich bieten sich dafür zwei Strategien an:

Erstens können konstruktive Alternativen zu den Schließungsvorhaben entwickelt werden. Dies setzt jedoch interne Kenntnisse über militärische und wirtschaftliche Abläufe voraus, worüber außenstehende Akteure aber nur selten verfügen.

Zweitens kann versucht werden, politischen Druck auf den Bund auszuüben. Lokale Interessenvertreter alleine besitzen dafür nur geringe Möglichkeiten. Die Erfolgsaussichten steigen – insbesondere vor Wahlen – in dem Maße, wie es der Gemeinde gelingt, die Erhaltung „ihres“ Standorts glaubhaft als zentrale Aufgabe der Landespolitik zu deklarieren. Dies ist vorzugsweise dadurch erreichbar, dass auf negative volks- und regionalwirtschaftliche Multiplikatorwirkungen verwiesen wird, die von den Kürzungen der Militärausgaben ausgehen.

Nach der Schließung fällt die Planungshoheit über die Standortareale grundsätzlich an die jeweilige Kommune zurück. Darüber soll insbesondere die Einbindung der Liegenschaften in das lokale Bebauungsmuster gewährleistet werden. Vor diesem Hintergrund hat sich die Kommune schnellstmöglich Klarheit zu verschaffen, ob für die Beplanung des Areals das allgemeine städtebauliche Instrumentarium ausreicht oder spezielle Planungsoptionen des Baugesetzbuchs – wie die Ausweisung als Sanierungsgebiet oder als Entwicklungsmaßnahme – vorzuziehen sind<sup>32</sup>. Der Einsatz letzterer ist jedoch aufgrund ihrer „Eingriffsschärfe“ an sehr restriktive Bedingungen geknüpft. Deshalb werden diese speziellen Instrumente für die Standortkonversion nur selten verwandt, obwohl die Rechtsprechung solche Umnutzungsvorhaben als Leitbeispiel für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen bewertet<sup>33</sup>.

Um mit den Arealen auch im kommunalen Standortwettbewerb attraktiv sein zu können, sind von den Gemeinden adäquate Vorleistungen zu erbringen:

Erstens ist eine intensive Kommunikation mit den potentiellen Investoren einzuleiten, um so geeignet erscheinende Nutzungschancen frühzeitig erkennen zu können.

Zweitens zählen dazu Infrastrukturmaßnahmen, welche die ja oftmals im Außenbereich der jeweiligen Gemeinde anzutreffenden Liegenschaften für tragfähige Anschlussnutzungen vorbereiten.

Drittens ist es geboten, die Bürger vor Ort in die Entwicklungsvorhaben einzubeziehen.

Viertens ist ein Erfahrungsaustausch zwischen den von Standortschließungen betroffenen Kommunen einschließlich der Nachbargemeinden von wechselseitigem Vorteil.

Allerdings verloren solche Kooperationen in der Vergangenheit oftmals an Effektivität aufgrund des tatsächlichen oder vermeintlichen Konkurrenzverhältnisses zwischen den jeweiligen Gemeinden und den dort handelnden Personen: Abhilfe könnte in solchen Fällen die Empfehlung schaffen, sich bei der Zusammenarbeit auf die methodisch-organisatorische Gestaltung des Konversionsmanagements zu beschränken.

<sup>31</sup> Siehe Landesregierung Rheinland-Pfalz: Konversionsbilanz Rheinland-Pfalz 1991-1995 – Strategien, Entwicklungen, Förderungen, o.O. 1996, S. 12.

<sup>32</sup> Zur vergleichenden Gegenüberstellung dieser Eingriffsinstrumente siehe P. T. Bates, D. Dickertmann: Ökonomische ..., a.a.O., S. 26 f.

<sup>33</sup> Siehe U. Battis u. a.: Baugesetzbuch – BauGB, 7. Aufl., München 1999, S. 1409 (§ 165, Rdn. 7).

Mit dem Kauf der Konversionsliegenschaften vom Bund verbinden viele Kommunalpolitiker – unter Berücksichtigung ihrer oftmals schwierigen Haushaltslage – die Aussicht auf ein „strategisches Fenster“: Wenn die Kommune die Liegenschaft erwirbt, kann sie unverzüglich die erforderlichen Planungsmaßnahmen einleiten und bei einem anschließenden Weiterverkauf der Areale an private Investoren entsprechende Mehreinnahmen erzielen. Hierüber gerät sie im Regelfall in einen Verteilungskonflikt mit dem Bund um die Verkaufsgewinne aus den Verwertungsaktivitäten. Zu Beginn des Konversionsprozesses glaubte sich dabei die Bundesvermögensverwaltung in einer dominanten Position, um diesbezügliche Renten abzuschöpfen. Nach einer Übergangszeit zeichnete sich jedoch ab, dass die Gemeinden insbesondere aufgrund der ihnen gesetzlich eingeräumten Planungshoheit über eine taktische Drohooption verfügen, die ein Operieren des Bundes ohne Berücksichtigung der kommunalen Interessen verhindert.

#### Schließungsrunde vom Januar/Februar 2001

Der schon zitierte Vorschlag der Weizsäcker-Kommission, die Zahl der über 600 Bundeswehrstandorte zu halbieren, würde die Finanzierung der Umstrukturierung der Bundeswehr maßgeblich erleichtern: Nach Ansicht des Verteidigungsministers reicht es aber bereits aus, für diesen Zweck etwa 100 bis 110 Standorte aufzulösen<sup>34</sup>. Werden diese beiden Konzepte zur Bildung einer Messlatte für die Beurteilung der Schließungsankündigungen vom 31. Januar 2001 herangezogen, fällt das Vorhaben von Rudolf Scharping vergleichsweise zurückhaltend aus. Von der Auflösung der 39 Standorte erhofft sich dieser ein jährliches Einsparpotential an Betriebskosten in Höhe von nur rund 200 Mill. DM<sup>35</sup>.

Die Erklärung für diese abgeschwächte Entscheidung des Bundesverteidigungsministers ergibt sich in erster Linie aus dem Umstand, dass dieser bemüht war, eine übermäßige Politisierung der Stilllegungen von Standorten zu vermeiden. Denn die oben vorgelegene politikökonomische Kennzeichnung einer vorteilhaften Bundesposition gilt zum einen nur unter der Bedingung, dass die Schließungen nicht einen „Flächenbrand“ hervorrufen – der bei 100 und mehr Standorten wohl zu erwarten gewesen wäre. Zum anderen wird die – bei isolierter Sichtweise – vergleichsweise günstige Position des Bundes in der föderalen Realität über „Vergeltungsoptionen“ der Länder, beispielsweise aufgrund von Mitsprachemöglichkeiten

im Bundesrat, abgeschwächt<sup>36</sup>. Dieser Verengung seines Handlungsspielraums suchte der Verteidigungsminister durch ein gemäßigttes Schließungsvolumen bei der Ausgestaltung seines ursprünglichen Reformkonzepts zu entsprechen:

Erstens wurde die unterproportionale Reduktion der Standorte im Vergleich zur Kürzung der Personalstärke gleichsam als eine strukturpolitisch motivierte „Wohltat“ der Bundeswehr „geadelt“<sup>37</sup>.

Zweitens wurde die Reaktionszeit der Länder und Gemeinden für die Formierung eines politischen Bündnisses gegen die Schließungspläne merklich verkürzt<sup>38</sup>. Rudolf Scharping gestand den Betroffenen offiziell nur zwei Wochen zu, auf die Bekanntgabe einer Schließung zu reagieren. Diese knappe Frist ist kaum als eine ernst gemeinte Aufforderung zur Vorlage von Alternativkonzepten zu werten. Sie erfüllte allenfalls eine politische Alibifunktion.

Die vom militärischen Primat abweichende und deshalb aus ökonomischer Sicht zu kritisierende Zweckentfremdung der Standorte-Allokation als Instrument der Strukturpolitik läßt sich zwar zur Besänftigung der Betroffenen verwenden. Allerdings kann sie in Zeiten, in denen Effizienzgewinne für die Bundeswehr von zentraler Bedeutung sind, wohl kaum überzeugen: Andernfalls würde sich die von Rudolf Scharping propagierte „Neue Wirtschaftlichkeit“ wohl selbst ad absurdum führen. Demgemäß sind zusätzliche Argumente jenseits der politischen Einflussbereiche zur Begründung des Konzepts von Bedeutung.

Erstens hegt die Bundeswehr nach wie vor eine Präferenz für die dezentrale Verteilung von Standorten, um hierüber die „Akklimatisierung“ von neuen Rekruten an den Wehrbetrieb zu erleichtern.

Zweitens ist wohl berücksichtigt worden, dass eine stärkere Zentralisierung auch zu vorübergehenden Belastungen – insbesondere in Form von dauerhaften Verlagerungen von Lebensmittelpunkten – bei einem entsprechend vergrößerten Teil der Mitarbeiter führt.

Drittens fehlen dem Verteidigungsminister derzeit auch die Mittel zu einer konsequenten Zusammenfassung der Standorte, da bereits die Finanzierung der

<sup>36</sup> „Man sieht sich im Leben immer zweimal.“ So kennzeichnete der rheinland-pfälzische Minister für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, H.-A. Bauckhage, in seinem Vortrag „Konversion als Herausforderung und Chance für die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur in Rheinland-Pfalz“ auf einem Konventionskongress in Mainz am 8./9. September 1999 die Situation.

<sup>37</sup> Siehe nochmals Bundesministerium der Verteidigung: Die Bundeswehr der Zukunft – Sachstand ..., a.a.O., S. 10.

<sup>38</sup> Dies geschah im Vorfeld durch Zusicherungen an kommunale Entscheidungsträger, dass „ihr“ Standort erhalten bleibe oder es ja „nur“ um die Schließung von Kleinststandorten ginge. Siehe dazu H. Klein: Die Schließung der „Westerwald-Kaserne“ birgt neue Chancen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 32/7.2.2001, S. 20.

<sup>34</sup> Vgl. R. Scharping, a.a.O., S. 13.

<sup>35</sup> Siehe ebenda.

tatsächlichen Anpassungsmaßnahmen von Experten als unsicher beurteilt wird<sup>39</sup>.

Insgesamt wird deutlich, dass die aktuellen Maßnahmen sehr wahrscheinlich nur den Auftakt für weitere Schließungsrunden bilden, die in den nächsten 15 Jahren auf zahlreiche, bis jetzt verschont gebliebene Standortgemeinden zukommen werden:

□ Zum einen findet sich in den Positionspapieren des Verteidigungsministeriums durchgängig der Hinweis, dass „im Einzelfall“ noch ein Anpassungsbedarf bei den Standortstrukturen besteht<sup>40</sup>. Die bisherige Öffentlichkeitsarbeit des Verteidigungsministeriums belegt, dass diese Formulierung nur cum grano salis zu nehmen ist<sup>41</sup>.

□ Zum anderen ist auf die Beibehaltung von Standorten bei der aktuellen Schließungsrunde hinzuweisen, deren Belegschaft von ursprünglich mehreren Hundert auf nunmehr etwa 50 Soldaten verringert wird<sup>42</sup>. Zunächst kann somit der betreffende Stützpunkt aus der Zahl der zu schließenden Standorte herausgerechnet werden. Vor dem Hintergrund der Forderung nach effizienten Standortstrukturen ist es dann allerdings nur noch eine Frage der Zeit, bis auch für diesen Stützpunkt das endgültige „Aus“ zu erwarten ist – nämlich dann, wenn sich der aktuelle Widerstand darüber im politischen Raum gelegt hat.

Der Verteidigungsminister musste sein Schließungskonzept trotz dieser Vielzahl an Absicherungsmechanismen und gegenteiliger Ankündigungen auf Intervention der betroffenen Länder Mitte Februar 2001 einigen „Nachbesserungen“ unterziehen. Letztere zielen insbesondere auf eine zeitliche Streckung der Standortschließungen und lassen vor allem die Länder Bayern, Hessen und Sachsen davon profitieren<sup>43</sup>.

### Scharpings „Mehrfrentenkrieg“

Neben den föderalen Konflikten hat Rudolf Scharping bei seinem Schließungskonzept auch mit Koordinationsschwierigkeiten auf der Bundesebene zu kämpfen. Hauptursache ist die bis vor kurzem gültige Weigerung von Finanzminister Hans Eichel, den

Verteidigungshaushalt in Anbetracht der sich verstärkenden Finanznöte des Bundes mit zusätzlichen Mitteln auszustatten<sup>44</sup>.

Inwieweit dabei allein die Vermeidung eines Präzedenzfalls hinsichtlich der Lockerung der für unverzichtbar erklärten Haushaltsdisziplin das Kalkül des Finanzministers bestimmte oder aber die Absage auch durch parteiinterne Konkurrenzbeziehungen begründet war<sup>45</sup>, muss hier offen bleiben. Unabhängig davon erachtet Hans Eichel die erwähnte Rahmenvereinbarung als hinreichend: Danach dürfen zum einen die von der Bundeswehr intern erzielten Effizienzgewinne vollständig im Verteidigungshaushalt verbleiben. Zum anderen hat der Verteidigungsminister Anspruch auf 80% der aus den Liegenschaftsveräußerungen resultierenden Erlöse – allerdings nur bis zu einer Obergrenze von 1 Mrd. DM im Jahr 2001 und von bis zu 1,2 Mrd. DM im Jahr 2002<sup>46</sup>.

Wie demgegenüber die Erlösverteilung für den Zeitraum nach 2002 geregelt werden wird, ist derzeit noch ebenso unklar wie die Antwort auf die Frage, ob die Vereinbarung auf Brutto- oder aber Nettoeinnahmen abzielt. Im Zusammenspiel mit den Obergrenzen zur Erlösaufteilung ergibt sich aus dieser Konstellation für den Verteidigungsminister der Anreiz, die Liegenschaftsverwertung über eine eigene Organisation abzuwickeln und die ansonsten dafür zuständige Bundesvermögensverwaltung aus diesem Geschäftsfeld herauszuhalten. Vor diesem Hintergrund wird zudem erkennbar, weshalb Rudolf Scharping zu Konzessionen gegenüber den Standortgemeinden hinsichtlich einer zeitlichen Streckung der Schließungsbeschlüsse bereit war.

Seine Hoffnungen setzt der Verteidigungsminister dabei auf die „Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH“ (GEBB), die am 10. Juli 2000 ihre Arbeit in Berlin/Bonn aufnahm<sup>47</sup> und sich vollständig im Eigentum des Bundes befindet. Deren Verbindung zu den Immobilien- und Kapitalmärkten ist über eine strategische Allianz mit dem Bankensektor in

<sup>39</sup> Siehe dazu den Vorsitzenden des Deutschen Bundeswehrverbandes, B. Gertz: „Scharping ist gescheitert“, in: Trierischer Volksfreund, Nr. 122/28.5.2001, S. 3 (Interview).

<sup>40</sup> Vgl. nochmals Bundesministerium der Verteidigung: Die Bundeswehr der Zukunft – Feinausplanung ..., a.a.O., S. 10.

<sup>41</sup> Siehe o. V.: Koalition – Konzept ist sachgerecht, Union spricht von „Wortbruch“, in: Blickpunkt Bundestag, H. 2/2001, S. 17.

<sup>42</sup> Beispielgebend ist der Standort Lingen/Ems anzuführen, der von 755 auf künftig 30 Dienstposten reduziert wird. Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Bundeswehr der Zukunft – Feinausplanung ..., a.a.O., S. 33.

<sup>43</sup> Die wesentlichen Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf sind dargelegt vom Bundesminister der Verteidigung: Die Bundeswehr der Zukunft – Ressortkonzept Stationierung, Bonn, Berlin 2001, S. 2 ff.

<sup>44</sup> Das in Reaktion auf die Terroranschläge verabschiedete drei Milliarden DM-Programm ist in seiner Wirkung auf den Verteidigungshaushalt als begrenzt zu kennzeichnen – zumal die Verfügungskompetenz darüber nicht beim Verteidigungs-, sondern beim Finanzminister unter dem Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) liegt; vgl. o. V.: Keine zusätzlichen Mittel für die Bundeswehrreform, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 220/21.9.2001, S. 1. Der Verteidigungsminister geht jedoch davon aus, dass er ab 2002 eine Hälfte des Betrags auch dauerhaft für die Finanzierung seines Reformvorhabens einsetzen kann; vgl. K. Feldermeyer: Jenseits des Militärischen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 223/25.9.2001, S. 3.

<sup>45</sup> o. V.: Wehretat leicht nachgebessert, in: Internet, <www.sipotec.net ...> [9.7.2001].

<sup>46</sup> Siehe Bundesministerium der Verteidigung: Ressortvereinbarung ..., a.a.O.

<sup>47</sup> Vgl. Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH: Geschichte der GEBB, in: Internet, <www.gebb-mbh.de ...> [9.7.2001].

Form einer „Gemeinsamen Erklärung“ vom 23. November 2000 auf den Weg gebracht worden<sup>48</sup>. Allerdings ist das Kompetenzspektrum dieser Gesellschaft bislang undeutlich geblieben<sup>49</sup>: Zum einen gelang es der Geschäftsführerin Annette Fugmann-Heesing trotz einer Fristvorgabe bis zum Januar 2001<sup>50</sup> bisher nicht, dafür ein überzeugendes Konzept vorzulegen. Zum anderen wecken die (geplanten) Aktivitäten der Gesellschaft den Argwohn anderer Organisationen auf der Bundesebene. Beispielsweise könnte die Gründung einer Parallelorganisation zur Bundesvermögensverwaltung von außen als Indiz dafür gewertet werden, dass deren Verkaufspolitik in den neunziger Jahren nicht zu einem befriedigenden Ergebnis geführt habe.

Deshalb überrascht es nicht, dass sich vor allem das Finanzministerium sichtlich schwer tut, die mit der GEBB verbundene Reduktion eigener Kompetenzen hinzunehmen. So wurden Bedenken angemeldet, ob ein privatwirtschaftlich organisiertes Institut überhaupt mit den gesetzlichen Bestimmungen für die Bundeswehrverwaltung (Art. 87 b GG) vereinbar ist; ein solches Vorhaben sei zudem als unerwünschter Nebenhaushalt einzustufen.

Insgesamt haben die Anlaufschwierigkeiten der GEBB dazu geführt, dass die mit 25 Mill. DM für das Jahr 2001 ausgestattete Gesellschaft bis zum Juli 2001 noch keine Liegenschaft verwerten konnte und somit auch die Erlösprognosen für dieses Jahr auf nur etwa 200 Mill. DM nach unten korrigiert wurden<sup>51</sup>. Als sich diese Entwicklung Anfang Mai abzuzeichnen begann, ist dem Verteidigungsminister – nun auch aus den eigenen Reihen – das Scheitern seiner Reformanstrengungen vorgeworfen worden. Entsprechend verstärkte sich auch der parlamentarische Druck auf den Finanzminister, den Verteidigungshaushalt zu erhöhen: So drohte die Opposition ihre Zustimmung zu weiteren Auslandseinsätzen der Bundeswehr von der Bewilligung zusätzlicher Finanzmittel abhängig zu machen<sup>52</sup>.

Ende Mai dieses Jahres konnte der Verteidigungsminister dann einen Teilerfolg für sich verbuchen, als er vom Finanzminister die zusätzliche Bewilligung von

jeweils 500 Mill. DM für die Jahre 2003 bis 2006 erreichte<sup>53</sup>. Allerdings wurde die Zustimmung des Finanzministers am 4. Juli 2001, wonach der GEBB unbenötigte Liegenschaften der Bundeswehr übertragen werden können, mit einem Entgegenkommen Scharpings erkaufte: Die Gesellschaft wird zukünftig durch den Bundesrechnungshof geprüft werden<sup>54</sup>.

### Vorschläge für eine chancenreiche Standortkonversion

Mit der Gründung der GEBB hat der Verteidigungsminister zum einen auf die bisher erarbeitete Konversionskompetenz der Bundesvermögensverwaltung verzichtet. Zum anderen sendet er darüber allerdings auch an den Finanzminister das finanzwirtschaftlich relevante Glaubwürdigkeitssignal, die Koppelung der Effizienzgewinne und der Liegenschaftserlöse an den Verteidigungshaushalt über das Jahr 2002 hinaus aufrechterhalten zu wollen. Hieraus ergeben sich wiederum bedeutsame Konsequenzen für die Standortkonversion.

Trotz der aufgezeigten Verwerfungen aufgrund der föderalen Abhängigkeiten wird der Verteidigungsminister kaum umhin kommen, langfristig die Schließungspläne an den Empfehlungen der Weiszäcker-Kommission auszurichten. Diese Aussage gründet nicht zuletzt auf der sich allmählich verdichtenden Vermutung, dass die Wehrpflicht in absehbarer Zukunft aufgegeben wird. Dies aber würde zusätzliche Ausgaben für die Bundeswehr bedingen.

Das oben vorgestellte Koppelungsgeschäft verhindert einen finanziellen Ausgleich der Schließungsfolgen insbesondere bei den betroffenen Kommunen. Dem von Ländern und Gemeinden beharrlich geforderten Liegenschaftsfonds oder Härtefonds<sup>55</sup>, über den alle Gebietskörperschaften an den Verfügungsrechten zu den Konversionsarealen beteiligt werden sollen, wird kaum noch eine Umsetzungschance zugestanden werden können.

Vor diesem Hintergrund bleibt zu fragen, wie der zukünftige Konversionsprozess zum mutuellen Vorteil der beteiligten Gebietskörperschaften und der betroffenen Wirtschaftssubjekte effizient gestaltet werden kann.

Erstens ist es geboten, die bisherige „Salami-Taktik“ des Verteidigungsministeriums bei der Bekannt-

<sup>48</sup> Siehe hierzu Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH: Gemeinsame Erklärung, in: ebenda.

<sup>49</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten G. F. Nolting u. a. und der Fraktion der F.D.P.: Meldungen über einen Verkauf der Bundesliegenschaften, BT-Drucksache, 14/5924 vom 24.4.2001.

<sup>50</sup> Vgl. A. Szandar: Scharping will ‚Butter bei die Fische‘, in: Internet, <www.spiegel.de ...> [9.7.2001].

<sup>51</sup> Vgl. R. Neukirch: Scharpings Privatisierungspläne weiter in der Schwebe, in: Handelsblatt, Nr. 120/26.6.2001, S. 6.

<sup>52</sup> Statt vieler H. Wuchold: Scharping in Not, in: Internet, <www.abendblatt.de ...> [9.7.2001].

<sup>53</sup> Bundesministerium der Verteidigung: 500 Millionen Mark mehr für die Finanzplanung, in: Internet, <www.bundeswehr.de ...> [9.7.2001].

<sup>54</sup> Siehe o. V.: Bundesrechnungshof soll die GEBB prüfen können, in: Blickpunkt Bundestag, H. 7/2001, S. 28.

<sup>55</sup> Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz: Konversionsbilanz ..., a. a. O., S. 11.

gabe von Standortauflösungen aufzugeben. Stattdessen sind die Länder sowie die Gemeinden frühestmöglich in den Transformationsprozess einzubeziehen. Zu dieser Transparenz kann die Offenlegung der vom Verteidigungsminister anvisierten Nutzungsverträge für Militärareale zwischen der GEBB und der Bundeswehr beitragen.

Im Gegenzug sollten die Länder und Kommunen das bisherige Verständnis von „ihren“ Standorten als Instrument zur Behebung von Entwicklungsdefiziten in benachteiligten Regionen in Anerkennung militärischer Notwendigkeiten revidieren. Mit anderen Worten: Die Festlegung des Schließungsvolumens ist Sache des Verteidigungsministeriums; die vorgesehenen Strukturänderungen sollten allerdings aufgrund ihrer regionalwirtschaftlichen Wirkungszusammenhänge mit den Ländern und Gemeinden abgesprochen werden.

□ Zweitens ist dem Bund aufgrund seines Liegenschaftsportefeuilles die Hauptlast an den Entwicklungsrisiken zuzuweisen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich einzelne Gemeinden bei einer Bindung an betreffende Liegenschaften finanziell übernehmen, wie das Beispiele an der Rheinschiene belegen. Demnach stehen dem Bund dann aber auch die risikokompensierenden Einnahmen aus der Veräußerung der Liegenschaften zu.

□ Drittens sollte die GEBB aufgrund ihrer zentralen Positionierung, die einen schnellen Informationsfluss gewährleisten kann, den Gemeinden bei der Suche nach tragfähigen Lösungskonzepten behilflich sein. Dementsprechend ließen sich die Kosten der Übergangszeit, unter anderem für die Bewachung derzeit ungenutzter Areale, verringern und die Zahlungspräferenzen der potentiellen Erwerber steigern.

□ Da jedoch eine derartige Doppelfunktion der GEBB auch mit Interessenkonflikten behaftet ist, wäre viertens ein länderübergreifendes Beratungsinstitut der Gemeinden, das keine eigenen Interessen am Immobilienmarkt verfolgt, als ein Gegengewicht aufzubauen. Hierzu könnte sich ein Zusammenschluss vorhandener Konversionsinstitute auf Länderebene anbieten.

□ Ansonsten sollte sich fünftens die jeweilige Landesregierung bei der Standortkonversion auf die Koordination von Großprojekten – gegebenenfalls mit eigener Kapitalbeteiligung – konzentrieren<sup>56</sup>: Werden Private mit ins Boot genommen, zeigen Erfahrungen aus dem vergangenen Jahrzehnt, dass manche Landesregierung bei solchen Kooperationen mit einer effizienten Vertragsgestaltung zu kämpfen hat. Insbesondere ist dabei der Gefahr einer Privatisierung der Gewinne und einer Sozialisierung der Verluste zu be-

gennen, was jedoch gelegentlich nur in unzureichender Weise gelingt<sup>57</sup>. Demgegenüber ist die finanzielle Unterstützung von lokalen Projekten seitens des Landes als weniger zweckmäßig zu erachten<sup>58</sup>. Denn grundsätzlich ist das jeweilige Land, wenn nicht unmittelbar landeseigene Belange berührt sind, den kommunalen Akteuren im Hinblick auf den Informationsstand über tragfähige Anschlussnutzungen unterlegen.

### Schlussbemerkungen

Eine außenpolitisch abgestimmte Abrüstung eröffnet die Möglichkeit, bisher militärisch eingesetzte Liegenschaften in produktivere, zivile Nutzungen umzulenken. Aus den bereits vollzogenen „Wellen“ an Standortumwandlungen ist abzuleiten, dass gerade dieser Teilbereich der Konversion mit einer bemerkenswerten Friedensdividende einhergeht. Letztere gründet vornehmlich auf der Linderung von Raumengpässen mit Preiskorrekturen in den betroffenen Kommunen und Regionen.

In Deutschland wird die Standortkonversion durch die föderalen Beziehungen zwischen dem Bund, den Ländern und Kommunen geprägt: Es läßt sich zum einen zeigen, dass die Friedensdividende auf der Bundesebene wesentlich leichter zu realisieren ist als dies vor allem auf der kommunalen Ebene der Fall ist. Zum anderen sind aufgrund des politischen Einflusses bei der Standortkonversion bislang signifikante Einbußen an Wirtschaftlichkeit zu verzeichnen.

Die vorliegende Erörterung entwickelt vor diesem Hintergrund Vorschläge zu einer kooperativen Lösung zwischen den Gebietskörperschaften sowohl mit Blick auf die Ausgestaltung der Schließungsbeschlüsse als auch in Bezug auf die Verwertung der Liegenschaften. Grundzüge einer solchen Arbeitsteilung sind in der Vergangenheit nach intensiven Phasen föderaler Konflikte bereits angelegt worden, so dass nun für eine explizite Ausrichtung an diesem Metakonzept der Standortkonversion mit geringeren Hemmnissen zu rechnen ist als noch vor fünf Jahren. Das sollte den Mut zur gebotenen Veränderung nicht zuletzt wegen der jüngsten Entwicklungen steigern.

<sup>56</sup> Das gilt beispielsweise für eine tragfähige Weiterführung wie beim Flughafen Hahn. Siehe dazu Ministerium des Innern und für Sport/Rheinland-Pfalz, a.a.O., S. 156 ff.

<sup>57</sup> So moniert der Rechnungshof/Rheinland-Pfalz: Jahresbericht 1998, Speyer 1999, S. 100, dass insbesondere in den ersten Jahren für den Flughafen Hahn die elementaren Grundsätze einer Projektsteuerung nicht berücksichtigt wurden.

<sup>58</sup> Beispielgebend hat Rheinland-Pfalz in seinem zehnjährigen Konversionsprozess zwar etwa 2,5 Mrd. DM an Fördermitteln für die Standortkonversion zur Verfügung gestellt – unter anderem konnten hierdurch „lediglich“ 10 000 neue Arbeitsplätze auf den betreffenden Arealen geschaffen werden. Vgl. Ministerium des Innern und für Sport/Rheinland-Pfalz, a.a.O., S. 1.