

Stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsprozessen

Dipl.-Ing. Klaus Beutler

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät für Bauingenieurwesen und Umweltwissenschaften der Universität der Bundeswehr München zur Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.)

genehmigten Dissertation.

Gutachter:

1. Univ.-Prof. Dr.-Ing. Christian Jacoby
2. Prof. Dr.-Ing. Robin Ganser

Die Dissertation wurde am 17. Dezember 2015 bei der Universität der Bundeswehr München eingereicht und durch die Fakultät für Bauingenieurwesen und Umweltwissenschaften am 23. März 2016 angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 04. Mai 2016 statt.

Klaus Beutler

Stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsprozessen

Dissertation



Foto Vorderseite: Brannenburg „Karfreit-Kaserne“, Luftbild-Aufnahme vom 28.08.2012
Quelle: Google Earth (2015), URL

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VIII
Tabellenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	X
Kurzfassung.....	XII
Abstract	XIII
I. Einleitung	1
1. Problemstellung.....	1
2. Ausgangspunkte, Ziele und Abgrenzung der Untersuchung	4
3. Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Untersuchung.....	8
II. Qualitätsmanagement in der Stadtplanung	11
1. Das Aufgabengebiet Stadtplanung	11
1.1 Rechtlicher Rahmen der Stadtplanung.....	12
1.2 Tätigkeitsfelder der Stadtplanung.....	13
2. Die Vielschichtigkeit der Qualität und Unterschiede im Qualitätsverständnis	17
2.1 Der Qualitätsbegriff im Alltagsgebrauch	17
2.2 Qualität als Fachbegriff	17
2.3 Qualitätskriterien und Erwartungen	19
2.4 Subjektive und objektive Qualität.....	22
2.5 Qualitätsdimensionen.....	22
2.5.1 Strukturqualität	23
2.5.2 Prozessqualität.....	23
2.5.3 Ergebnisqualität.....	24
2.5.4 Zielqualität als ergänzende Dimension der Qualität.....	24
2.6 Qualitätsorientiertes Handeln	25
3. Qualität in der Stadtplanung	26
3.1 Das Politikfeld Baukultur	26
3.2 Der Begriff Baukultur.....	28
3.3 Die rechtliche Verankerung der Baukultur im BauGB	31
3.4 Das Leitziel der nachhaltigen räumlichen Entwicklung	32
3.5 Qualität in der Stadtplanung	34
4. Qualitätsmanagement.....	38
4.1 Der Begriff Qualitätsmanagement	38
4.2 Entwicklungsschritte des Qualitätsmanagements.....	39
4.3 Projektbezogenes Qualitätsmanagement.....	40
4.4 Überblick wichtiger Qualitätsmanagement-Modelle	45
4.5 Ziele und Prinzipien des Qualitätsmanagements.....	49
4.6 Elemente und Einflussfaktoren des vorhabenbezogenen Qualitätsmanagements	53

4.6.1	Umfeld.....	55
4.6.2	Kultur.....	56
4.6.3	Struktur.....	56
4.6.4	Strategie.....	59
4.6.5	Prozess.....	60
4.7	Anforderungen an ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement.....	65
4.8	Managementinstrumente und -hilfsmittel mit Relevanz für die Stadtplanung	67
4.8.1	Instrumente und Hilfsmittel der Qualitäts- und Projektplanung.....	67
4.8.2	Instrumente und Hilfsmittel der Qualitätslenkung und Projektüberwachung	72
4.8.3	Instrumente und Hilfsmittel der Qualitätssicherung.....	76
III.	Die Konversion von Militärflächen in der Stadtplanung	79
1.	Der Begriff der militärischen Konversion.....	79
2.	Militärische Flächenfreigaben in Deutschland seit 1990.....	81
3.	Chancen und Risiken militärischer Flächenfreigaben aus stadtplanerischer Perspektive.....	84
4.	Prozessbausteine der Konversion von Militärflächen.....	89
4.1	Der Konversionsprozess und seine Bezüge zur Stadtplanung im Überblick	89
4.2	Das Rückgabeverfahren.....	92
4.3	Die Konversion von Militärflächen aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive ...	93
5.	Konversionsakteure, Zuständigkeiten und Interessenlagen	94
6.	Charakteristika militärischer Konversionsflächen.....	99
6.1	Planungsrechtlicher Status der Liegenschaften vor der Rückgabe.....	99
6.2	Planungsrechtlicher Status der Liegenschaften nach der Rückgabe	100
6.3	Eigentümerstruktur und Entwicklungs- und Vermarktungsmodelle	104
6.4	Zivile Anschlussnutzung als zu berücksichtigender Belang in der Bauleitplanung.....	106
6.5	Bandbreite der Eigenschaften der Liegenschaftsflächen.....	107
6.6	Flächenumfang der Liegenschaftsfreigaben.....	109
6.7	Nutzungsbezogene Liegenschaftsmerkmale	111
7.	Grundlegende Nachnutzungsoptionen von Konversionsflächen	115
8.	Informelle qualitätsfördernde Instrumente in der Konversion	120
8.1	Konversionsflächen-Typisierung.....	120
8.2	Ausgewählte Instrumente der Stadtplanung in Konversionsprozessen.....	131
IV.	Qualitätsmanagement in Konversionsprozessen.....	135
1.	Wesentliche Qualitätsrisiken der Konversion	139
1.1	Fehlende Ideen- und Nutzungsvorstellungen	139
1.2	Komplexität der Planungsanforderungen.....	140
1.3	Akteurs- und Interessenvielfalt	140
1.4	Entwicklungsdauer	141
1.5	Fehlendes oder schlechtes Image der Konversionsfläche.....	142
1.6	Ökonomischer Druck.....	142

2.	Ableitung von Qualitätskriterien in Konversionsprozessen.....	143
2.1	Akteursbeziehungen und die Organisation der Zusammenarbeit.....	143
2.1.1	Verantwortung übernehmen und Konversion als Führungsaufgabe verstehen	143
2.1.2	Konversionsprozess kooperativ gestalten und Stakeholder einbinden.....	145
2.1.3	Zusammenarbeit vereinbaren.....	151
2.1.4	Zusammenarbeit organisieren	152
2.1.5	Möglichkeiten besonderer Kooperationsmodelle ausloten	155
2.1.6	Kommunalpolitische Entscheidungsprozesse unterstützen.....	156
2.1.7	Erkenntnisse für ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsvorhaben.....	158
2.2	Prozesse der Nutzungsfindung – Strategie- und Zielentwicklung	160
2.2.1	Konversionsstrategie erarbeiten	160
2.2.2	Sachliche Grundlagen sorgfältig erfassen und Anforderungen klären.....	166
2.2.3	Angemessene Entwicklungs- und Planungsziele aufstellen.....	169
2.2.4	Gesamtkonzept erstellen.....	175
2.2.5	Erkenntnisse für ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsvorhaben.....	177
2.3	Prozesse der Planung und Planumsetzung.....	179
2.3.1	Lösungsansätze optimieren.....	179
2.3.2	Planungsspielräume möglichst lange offen halten	182
2.3.3	Instrumente und Verfahren fallbezogen, passgenau und rechtskonform anwenden	184
2.3.4	Komplexität der Planungsaufgabe mit instrumenteller Vielfalt begegnen...	187
2.3.5	Städtebauliche Qualitäten für die Planumsetzung vermitteln und sichern ..	189
2.3.6	Kontroll- und Steuerungsinstrumente einsetzen und auf Veränderungen reagieren.....	195
2.3.7	Erkenntnisse für ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsvorhaben.....	197
2.4	Vorhaben begleitende und Transformation aktivierende Prozesse	199
2.4.1	Kontinuierliche Entwicklungsfortschritte ermöglichen.....	199
2.4.2	Positives Image aufbauen und Fläche bekannt machen.....	204
2.4.3	Soziales Leben und Bezug zum Ort entwickeln	208
2.4.4	Erkenntnisse für ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsvorhaben.....	213
3.	Zusammenfassung der Ergebnisse in einem stadtplanerischen Qualitätsmanagement-Modell in Konversionsprozessen.....	214
V.	Fazit und Ausblick	223
	Literaturverzeichnis	229
	Anhang	255
	Interviewpartner	255
	Interviewleitfaden	256

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Vornutzung von im Zeitraum 1990 bis 2011 entstandenen großen Stadtquartieren ..3	
Abb. 2: Aufbau der Untersuchung	8
Abb. 3: Tätigkeitsfelder der Stadtplanung	13
Abb. 4: Darstellung des Zusammenhangs zwischen Kundenanforderungen und Kundenzufriedenheit im Kano-Modell.....	21
Abb. 5: Grundlegende Faktoren zur Schaffung von Qualität	26
Abb. 6: Baukulturelle Handlungsfelder und Qualitätsdimensionen	29
Abb. 7: Qualitätsdimensionen der Baukultur	30
Abb. 8: Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung gemäß BauGB	31
Abb. 9: Dimensionen der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	33
Abb. 10: Die magische Pyramide der Projektziele.....	42
Abb. 11: Das prozessorientierte Qualitätsmanagement-Modell nach ISO 9000-Normenreihe	46
Abb. 12: Das PQM-Konzept nach SIA.....	48
Abb. 13: Das Project Excellence Modell nach GPM (Fassung 2013)	49
Abb. 14: Qualitätsfaktoren des Qualitätsmanagements.....	53
Abb. 15: Elemente und Einflussfaktoren des Qualitätsmanagements in einem Vorhabenumfeld	54
Abb. 16: Management-, Sach- und Unterstützungsprozesse eines typischen Planungsprozesses, dargestellt in einer „Prozesslandkarte“	65
Abb. 17: Mögliche strukturelle Effekte einer Standortschließung	86
Abb. 18: Kooperatives Konversionsmanagement.....	89
Abb. 19: Bauplanungsrechtliche Beurteilung von Konversionsflächen	103
Abb. 20: Arbeitsschritte der Flächentypisierung und Flächenpriorisierung	121
Abb. 21 links: A-B-C Modell	122
Abb. 21 rechts: Gewinn- / Verlustrelation der Flächentypen im A-B-C-Modell	122
Abb. 22: Ablauf der Typisierung von Konversionsflächen nach ihrem immobilienökonomischen Potenzial.....	126
Abb. 23: Ablauf der Typisierung von Konversionsflächen nach ihrem siedlungsstrukturellen Potenzial	128
Abb. 24: Ablaufstruktur eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts mit gesamtörtlichem Bezug.....	132
Abb. 25: Schritte der Herleitung eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsprozessen.....	135
Abb. 26: Kooperation der zentralen Konversionsakteure im zeitlichen Ablauf	147
Abb. 27: Kooperatives Organisationsmodell für Konversionsvorhaben	152
Abb. 28: Akteursbezogene Qualitätsfaktoren eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsvorhaben	159
Abb. 29: Bausteine im Rahmen der Erarbeitung einer Konversionsstrategie.....	164

Abb. 30: Abhängigkeit angemessener Qualitätsanforderungen von Ausgangssituation, grundlegenden Rahmenbedingungen und Nachnutzung	170
Abb. 31: Austarierte Erstellung eines Gesamtkonzepts - zwischen gebotener Flexibilität und hinreichender Steuerungsintensität	176
Abb. 32: Modell der Strategie- und Zielentwicklung in einem Konversionsvorhaben	178
Abb. 33: Planungsflexibilität in Abhängigkeit definierter Strategien und Grundsätze und des Entwicklungsfortschritts.....	183
Abb. 34: Erweitertes Bauverfahren zur Baugenehmigung in Trier	192
Abb. 35: Qualitative Elemente des Prozesses der Planung und Planumsetzung	198
Abb. 36: Maßnahmen zur Förderung einer kontinuierlichen Entwicklung und Transformation.....	200
Abb. 37: Imagestiftende Elemente in Konversionsvorhaben	205
Abb. 38: Elemente zur Berücksichtigung der Bürger- und Nutzeranforderungen.....	209
Abb. 39: Kernprozesse und begleitende Prozesse eines Konversionsvorhabens.....	213
Abb. 40: Stadtplanerisches Qualitätsmanagement-Modell in Konversionsprozessen.....	214
Abb. 41: Wesentliche Qualitätsmanagement-Prozesse in Konversionsvorhaben.....	222

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Ausgewählte aktuelle Herausforderungen der Raumplanung.....	27
Tab. 2: Stadtplanerische Qualitätsbereiche und Qualitätskriterien	38
Tab. 3: Kriterien und alternative Gestaltungsoptionen einer Qualitätsstrategie	59
Tab. 4: Funktionen und Ablaufschritte des vorhabenbezogenen Qualitätsmanagements....	63
Tab. 5: Chancen und Risiken der Zertifizierung von Neubauquartieren	78
Tab. 6: Vergleich der militärisch genutzten Flächen in Deutschland in 1989 und 2011	81
Tab. 7: Eigenschaftsmerkmale und Rahmenbedingungen von Liegenschaften im regionalen, lokalen und liegenschaftsbezogenem Maßstab	107
Tab. 8: Merkmale freigegebener Liegenschaften in Bayern in Abhängigkeit von der Vornutzung	110
Tab. 9: Naturschutzrechtliche Schutzregimes	115
Tab. 10: Nutzungsoptionen auf Konversionsflächen	116
Tab. 11: Aussagen eines Masterplans / Entwicklungskonzepts	133
Tab. 12: Mögliche umsetzungsbezogene Aussagen eines Masterplans / Entwicklungskonzepts	133
Tab. 13: Steckbriefe zur Konversion für die Fallbeispiele München, Ostfildern und Trier	137
Tab. 14: Kriterienkatalog der Analyse freigegebener Liegenschaftsflächen in Schleswig-Holstein.....	165
Tab. 15: Umsetzung der Bausteine des stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsvorhaben und Zuordnung qualitätsbezogener Vorgehensweisen und Instrumente.....	221

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ARGEBAU	Bauministerkonferenz der Länder
ARL	Akademie für Rauforschung und Landesplanung
ausg.	ausgenommen
BA	Bauabschnitt
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMRBS	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
CABERNET	Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network
DGNB	Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen GmbH
DGQ	Deutsche Gesellschaft für Qualität e. V.
DIN	Deutsches Institut für Normung
d. h.	das heißt
EAG	Europaanpassungsgesetz Bau
ebd.	ebenda
EFQM	European Foundation for Quality Management
EGP	Entwicklungsgesellschaft Petrisberg mbH (heute: Gesellschaft für urbane Projektentwicklung mbH)
einschl.	einschließlich
et al.	et alii (und andere)
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
FFH	Fauna-Flora-Habitat (Natura 2000)
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPM	GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V.
GVBI	Gesetz- und Verordnungsblatt (Bayern)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hrsg.	Herausgeber
IEMB	Institut für Erhaltung und Modernisierung von Bauwerken e.V. an der TU Berlin
inkl.	inklusive
ISO	International Organization for Standardization

Jg.	Jahrgang
Kap.	Kapitel
LHM	Landeshauptstadt München
Lkr.	Landkreis
max.	maximal
MWV	Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein
o. ä.	oder ähnlich
OBB	Oberste Baubehörde im Bayerischen Innenministerium
o. J.	ohne Jahr
o. O.	ohne Ort
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PM	Projektmanagement
PMI	Project Management Institute
RKW	Rationalisierungs- und Informationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V
RPW	Richtlinien für Planungswettbewerbe
QM	Qualitätsmanagement
SEG	Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH
SIA	Schweizer Ingenieur- und Architektenverein
SPA	Europäisches Vogelschutzgebiet (Natura 2000)
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
Tab.	Tabelle
UBA	Umweltbundesamt
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Kurzfassung

Die zivile Wiedernutzung von aufgegebenen militärischen Liegenschaften, die sogenannte Konversion, eröffnet in Deutschland quantitativ und qualitativ große Potenziale für den Stadtbau und für eine nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung. Die Vielfalt der Herausforderungen, mit denen die beteiligten Akteure bei der Suche, der Planung und der Umsetzung einer geeigneten Nachnutzung des militärischen Areals konfrontiert werden, kann qualitative Belange gegenüber ökonomischen Anforderungen und Partikularinteressen in den Hintergrund drängen. In der vorliegenden Forschungsarbeit wird untersucht, welche Handlungsansätze eine stärkere Berücksichtigung von qualitativen Aspekten im Rahmen einer Konversion gewährleisten können.

In vielen Disziplinen stellt der Einsatz von Qualitätsmanagement für eine systematische Organisation und Steuerung von Prozessen, Ressourcen und Kompetenzen die Erfüllung qualitativer Anforderungen sicher. Vor diesem Hintergrund werden die Prinzipien und grundlegenden Vorgehensweisen des allgemeinen Qualitätsmanagements für die stadtplanerischen Prozesse genutzt und auf die spezifischen Rahmenbedingungen der Militärfächenkonversion bezogen.

Auf Basis typischer die Qualität beeinflussender Risiken der Militärfächenkonversion sowie anhand der Erfolgsfaktoren im Umgang mit diesen wird ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement-Modell hergeleitet, das auf der Gestaltung und Steuerung der drei Themenfelder Stakeholder, Prozesse und Ergebnisse beruht und mittels Handlungsleitsätzen die vorrangigen Qualitätskriterien eines Konversionsprozesses aufzeigt.

Das Themenfeld Stakeholder bezieht sich auf das zielorientierte Einbinden von Stakeholdern und Know-how in die Konversionsprozesse, auf die Schaffung partnerschaftlicher Organisationsstrukturen und die konsensuale Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten einer Militärfächenkonversion. Das Themenfeld Prozesse umfasst die Gestaltung, Durchführung und Überprüfung der Kernprozesse einer Konversion, in denen mithilfe angemessener Instrumente und Methoden die (Qualitäts-) Ziele der zivilen Wiedernutzung definiert, gesichert und umgesetzt werden. Die Qualität der Prozesse bestimmt dabei wesentlich die Qualität der Ergebnisse, die in Konversionsvorhaben eine nachhaltige, funktionale und baukulturelle Dimension beinhalten.

Die Anwendung des entwickelten stadtplanerischen Qualitätsmanagement-Modells und die praktische Umsetzung der hergeleiteten qualitätsbezogenen Vorgehensweisen des Modells versprechen, qualitative Aspekte im Rahmen von Konversionsprozessen stärker in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken und die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität einer Militärfächenkonversion zu verbessern.

Abstract

The civilian reuse of abandoned military sites, so-called conversion, offers great opportunities in terms of both quality and quantity for urban renewal and sustainable spatial development in Germany. Stakeholders are faced with a variety of challenges when finding, planning and implementing suitable reuse of a former military site, a situation which may lead to economic demands and particular interests being given precedence over qualitative concerns. The present research project examines what approaches can ensure greater consideration of qualitative aspects in the scope of conversion projects.

In many disciplines the implementation of quality management to achieve systematic organization and control of processes, resources and competences ensures the fulfilment of qualitative requirements. With this in mind, the basic principles and practices of general quality management are used for urban planning processes and applied to the specific requirements of the conversion of military sites.

A quality management model for urban planning is developed that takes into account typical quality risks in such military conversion projects as well as the factors that influence their success. The model is based on the design and control of the three basic issues - stakeholders, processes and outcomes - and uses guiding principles to explain the most important quality criteria of a conversion process.

The issue of "stakeholders" concerns the target-oriented integration of stakeholders and know-how into the conversion process, the creation of partnership structures and consensual collaboration between those involved in a military conversion project. The issue of "processes" comprises the design, implementation and review of the core processes involved in a conversion. In this context, with the help of appropriate instruments and methods, (quality) targets for civilian reuse are defined, secured and implemented. To a large extent, the quality of processes determines the quality of results. In the scope of conversion projects this includes a sustainable, functional and building culture dimension.

Implementation of the urban planning quality management model developed in the scope of this research project together with the practical implementation of the model's quality-related approach promises to put quality aspects at the heart of conversion processes and to enhance the quality of structures, processes and results in a military conversion project.

I. Einleitung

1. Problemstellung

Seit Anfang der 1990er führen in Deutschland veränderte militärische Erfordernisse und eine mehrfache Reduzierung der Truppenstärken der Bundeswehr sowie der ausländischen Streitkräfte zu umfangreichen Flächenfreigaben, die große Potenziale für eine zivile Nachnutzung eröffnen. Im Rahmen der Wiedernutzung bisher militärisch genutzter Areale - in den sogenannten Konversionsvorhaben - treten qualitative Anforderungen oftmals hinter die „vordergründig ökonomischen Leistungen“¹ zurück und finden zu wenig Berücksichtigung. Gleichwohl versprechen die vielfach großflächigen militärischen Liegenschaften Chancen für eine nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung und könnten eine „Leitfunktion im Strukturwandel“ übernehmen oder als Experimentierfeld für modellhafte Entwicklungen dienen.²

Es besteht die Gefahr, dass die Nachnutzungen - aus kurzfristigem Gewinndenken heraus, infolge eines starken Nutzungsdrucks oder als möglichst schnelle Kompensation für verlorengegangene Arbeitsplätze und Kaufkraft - von ökonomischen Interessen dominiert werden. Auch eine Überforderung der vor Ort Handelnden aufgrund der Komplexität der Konversionsaufgabe ist eine mögliche Ursache für die mangelnde Berücksichtigung qualitativer Aspekte. Hinsichtlich der vielerorts nicht integrierten Lage der militärischen Liegenschaften ist außerdem eine Art „Zersiedelung durch Konversion“³ zu befürchten, weil Konversionsflächen in der kommunalen Konkurrenz um Arbeitsplätze und Einwohner als Bauland ausgewiesen werden, obwohl etwa Belange des Natur- und Umweltschutzes oder Folgen für die Siedlungsstruktur gegen solche Vorhaben sprechen.⁴

Mit einem einseitigen, nur nach wirtschaftlichen oder technisch funktionalen Aspekten geleiteten Vorgehen werden Möglichkeiten verschenkt, die aufgrund der Persistenz baulich räumlicher Entscheidungen für viele Jahrzehnte verloren sind. Die in Abhängigkeit der unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Konversionsvorhaben erzielbaren Qualitäten beschränken sich dabei nicht auf sichtbare gestalterische und ästhetische Aspekte, sondern haben viele Facetten und Ansatzpunkte, die es im Prozess der Konversion von Militärflächen zu berücksichtigen und zu entwickeln gilt. Das Interesse der Investoren am Areal zu wecken oder in der Öffentlichkeit Akzeptanz für das Vorhaben zu schaffen, sind ebenfalls wichtige qualitative Anforderungen an ein Konversionsvorhaben. Denn die Qualität des Planens und Bauens wird zunehmend als positiver Standortfaktor für Nachfrager, Bewohner und zukünftige Nutzer gesehen. Insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten und bei großer Flächenkonkurrenz gewinnen qualitative Aspekte an Bedeutung.

Auch die aktuellen Herausforderungen der Raum- und Umweltplanung machen eine veränderte Prioritätensetzung im Umgang mit der knappen Ressource Boden bzw. Fläche erforderlich. Die demografischen Entwicklungen, sozioökonomischen Umbrüche, ökologischen Probleme und der Klimawandel betreffen die Art und Weise der Flächennutzung direkt und lassen die qualitativen Aspekte des Planens und Bauens in den Vordergrund rücken. Nicht mehr allein die Quantität des verfügbaren Baulandes ist heute für die Konkurrenzfähigkeit eines Standortes entscheidend, sondern insbesondere auch die Qualität der Angebote, die gebotene Lebensqualität und die Attraktivität der Städte und Gemeinden. Nach Bodenschatz⁵ bildet demnach die „Qualitätsdiskussion [...] eine Schlüsseldiskussion“ im Rahmen

1 Lammert (2006), S. 330.

2 Vgl. Landeshauptstadt München (2013a), S. 10.

3 Weith; Zimmermann (1998), S. 116.

4 Vgl. Beutler; Jacoby (2008a), S. 288 ff; vgl. Weith; Zimmermann (1998), S. 116.

5 Bodenschatz (2005), S. 264.

städtebaulicher Maßnahmen für eine zukunftsfähige Stadt, die mit den Themenfeldern Nachhaltigkeit und Transformation zu koppeln sei.

Bereits in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie⁶ von 2002 wurde das Ziel einer quantitativen Begrenzung der Flächeninanspruchnahme mit der Forderung nach einer qualitativen Aufwertung der Siedlungsflächen und einem dauerhaften Freiraumschutz verbunden. Die Initiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“⁷, die 2007 vom BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) gemeinsam mit weiteren öffentlichen Institutionen angestoßen wurde und deren grundlegenden Ziele in der „Leipzig Charta“⁸ formuliert sind, integriert die qualitativen Anliegen und fokussiert sie auf die Entwicklung der Städte und Stadtregionen. Städte und Gemeinden sollen sich danach im Sinne der Nachhaltigkeit entwickeln und ihre Stärke als Wirtschaftsstandorte und Wissenschaftszentren langfristig ausbauen. Dazu gehören unter anderem die Schaffung hochwertiger städtebaulicher Strukturen sowie gestalterische, bauliche und Umweltqualitäten, die im Rahmen einer akteurs-, prozess- und umsetzungsorientierten Planung entwickelt werden sollen. Insbesondere in der Aufwertung des Bestands und der Inwertsetzung minder genutzter oder brachgefallener Flächen werden große Chancen für eine Qualitätsverbesserung der Lebens- und Umweltverhältnisse gesehen. Die Konversion militärischer Flächen kann dazu einen bedeutenden Beitrag leisten und gleichzeitig die Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke vermindern helfen.

In jüngerer Vergangenheit gewannen weiterhin die Bewertung und der Vergleich von Qualitäten von - zumeist neu gebauten - Stadtquartieren in Form von Gütesiegeln und Zertifizierungen zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit an Bedeutung⁹. So wurde beispielsweise 2011 durch die DGNB (Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen GmbH) deutschlandweit erstmalig im hessischen Babenhausen ein Stadtentwicklungsvorhaben auf einer ehemaligen Militärfäche als nachhaltiges Stadtquartier zertifiziert.¹⁰

Die zahlreichen Flächenfreigaben von bisher militärisch genutzten Liegenschaften wurden bzw. werden zumeist der Verwertung auf dem zivilen Grundstücksmarkt zugeführt und stehen dann für eine freiraumbezogene oder bauliche Nutzung zur Verfügung. Auch wenn ein Großteil der Areale aufgrund der siedlungsfernen Lage oder anderen Restriktionen nicht für eine bauliche Nachnutzung in Frage kommen, verbleiben durch den Rückzug des Militärs vielerorts erhebliche Potenziale für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. So konnten nach einer Untersuchung des BBSR¹¹ allein ein Drittel von 232 in den letzten 20 Jahren in deutschen Städten und Gemeinden realisierten Großquartieren auf ehemaligen militärischen Liegenschaften errichtet werden (siehe Abb. 1).

Mittel- bis langfristig werden weitere Liegenschaften aus der militärischen Nutzung freigegeben. Neben noch nicht umgesetzten früheren Entscheidungen stehen durch das 2011 bekannt gegebene, aktuelle Stationierungskonzept der Bundeswehr bis 2020 zusätzliche große militärische Flächenkontingente für eine zivile Folgenutzung zur Verfügung. Hinzu kommen die bereits angekündigten bzw. erwarteten Flächenfreigaben der in Deutschland noch stationierten ausländischen Streitkräfte. Die USA wollen ihre Truppenstärke deutlich reduzieren und die Briten werden ihre Einheiten bis 2020¹² gänzlich aus Deutschland abziehen.

6 Vgl. Bundesregierung (2002), S. 287 ff.

7 BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007).

8 BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2007).

9 Vgl. BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (2013), S. 3.

10 Vgl. BImA – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (o. J.), URL (Zugriff 05.07.2015); vgl. DGNB – Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen (2011), URL (Zugriff 05.07.2015).

11 BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (2012), S. 10.

12 Vgl. Deutscher Bundestag (2011b), S. 1.

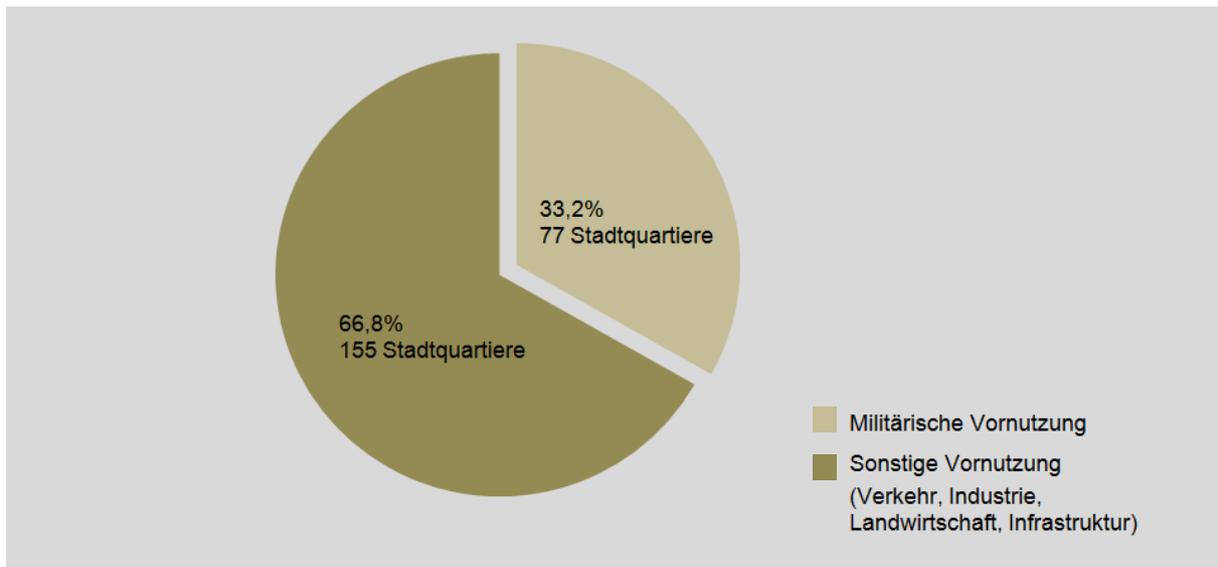


Abb. 1: Vornutzung von im Zeitraum 1990 bis 2011 entstandenen großen Stadtquartieren¹³
Quelle: BBSR (2012)¹⁴

Die militärische Konversion ist vor Ort ein disziplin- und institutionsübergreifendes Vorhaben, das in der Regel über den „stadtplanerischen Normalfall“ hinaus erweiterte Anforderungen an die Koordination und Steuerung der Abläufe, der zu berücksichtigenden fachlichen Belange und der beteiligten Akteure stellt.¹⁵ Die Rahmenbedingungen der einzelnen Konversionsfälle unterscheiden sich dabei vor allem in Abhängigkeit der Lage und Größe der Liegenschaft sowie der militärischen Vornutzung deutlich voneinander. Während in wirtschaftsstarke Regionen und Großstädten Flächenfreigaben hinsichtlich der sich eröffnenden Entwicklungsperspektiven zumeist begrüßt werden, löst der „Flächenzugewinn“ in strukturschwachen Gegenden oftmals Bestürzung aus, weil der Abzug des Militärs als regionaler Wirtschaftsfaktor und Arbeitgeber die ökonomischen Aussichten weiter verschlechtert. Unabhängig von den Ausgangsbedingungen müssen in allen Konversionsfällen komplexe Prozesse in unterschiedlichen fachlichen Bereichen durchlaufen werden und beispielsweise entwicklungspolitische Ziele (Raum- und Umweltplanung) festgelegt, rechtliche Fragen (Planungs- und Zulassungsrecht) geklärt und Abläufe der Planung, Abstimmung und Umsetzung (Projektmanagement) organisiert und gesteuert werden; im Falle einer baulichen Wiedernutzung kommen baulich räumliche Aspekte (Städtebau / Architektur) hinzu.

Die Ausgangslage für eine erfolgreiche Konversion hat sich seit Beginn der großen Flächenfreigaben Anfang der 1990er Jahre allerdings grundlegend gewandelt. So lassen sich vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Stagnation in vielen Regionen mit einem gesättigten Flächenmarkt punktuelle Lösungen zur Nachnutzung von Konversionsflächen immer schwieriger finden. Bei einem Überangebot an verfügbaren Flächen fallen die qualitativen Aspekte dann besonders ins Gewicht. Aber auch in Wachstumsregionen und Großstädten mit Baulandbedarf sind die qualitativen Anforderungen als Beitrag für eine zukunftsfähige Stadt gestiegen. Nach außen hin konkurrieren die Städte und Gemeinden in einem globalisierten Markt um Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte, nach innen müssen sie den gestiegenen Bedürfnissen nach Wohn- und Infrastrukturqualität sowie transparenten Verfahren und

13 Für die Aufnahme in die Bestandserhebung „Neue Stadtquartiere“ des BBSR (2012) waren folgende vier Kennzeichen der Quartiere maßgebend: Baualter: nach 1990 gebaut; Größe: ≥ 500 Wohnungen oder ≥ 1.000 Einwohner oder ≥ 10 ha; Funktion: mit Wohnfunktion; Planung: nach einheitlichem städtebaulichen Konzept.

14 BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (2012), S. 10.

15 Vgl. BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997), S. 27.

Öffentlichkeitsbeteiligung gerecht werden. Dies gilt vor allem, wenn es sich um großflächige Areale mit großer Bedeutung für die Stadtentwicklung handelt.

Die wirtschaftlichen und rechtlichen Anforderungen an den Grundeigner Bund im Rahmen der Liegenschaftsverwertung, die ökonomischen Interessen von Investoren und Projektentwicklern sowie die regional- und kommunalpolitischen Ziele in Bezug auf eine nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung lassen sich immer schwerer vereinen. Neue rechtliche Instrumente (u. a. BauGB-Novellen 2004 / 2007 / 2011 / 2013 / 2014 / 2015, UVPG-Novelle 2010) und rechtliche Voraussetzungen (Vergaberecht, Haushaltsrecht) sowie institutionelle (BImA-Einrichtungsgesetz 2004) und finanzielle Rahmenbedingungen (Förderinstrumente) bieten zwar neue Möglichkeiten und Chancen, bergen aber jeweils zusätzliche Herausforderungen und Risiken für die Qualität eines Konversionsvorhabens.

2. Ausgangspunkte, Ziele und Abgrenzung der Untersuchung

Seit Beginn der militärischen Flächenfreigaben nach der deutschen Wiedervereinigung haben sich eine Reihe von Untersuchungen und Arbeitshilfen¹⁶ mit den speziellen - im Laufe der Zeit veränderten - Herausforderungen der militärischen Konversion beschäftigt; so auch das Forschungsprojekt „Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften“ (REFINA-KoM)¹⁷ an der Universität der Bundeswehr München, das im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung aufgesetzten Programms „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA)¹⁸ im Zeitraum 2007 bis 2011 gefördert wurde. Die vorliegende Untersuchung ist aus diesem Vorhaben heraus entstanden und integriert dessen Ergebnisse, die auch zu nachfolgenden Vorveröffentlichungen geführt haben:

- Nachhaltiges Konversionsflächenmanagement¹⁹
- Militärische Konversionsflächen als Chance für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung²⁰

Die Untersuchung setzt die Schwerpunkte jedoch anders als das Forschungsvorhaben; sie legt den Fokus auf die besonderen Herausforderungen des Managements der Abläufe und hier im Besonderen auf das zielgerichtete Lenken und Leiten von Qualitäten im Verlauf der Konversionsprozesse. Denn „aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen und der Un-

16 U. a.:

- OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2014): Städtebau in Bayern. Militärkonversion, München;
- ARGEBAU – Bauministerkonferenz der Länder (2014): Arbeitshilfe zu den rechtlichen, planerischen und finanziellen Aspekten der Konversion militärischer Liegenschaften. Aktualisierte Fassung beschlossen am 19. / 20.03.2014, Berlin;
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Praxisratgeber Militärkonversion, Berlin;
- Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. (Hrsg.) (2011): Zivile und militärische Konversion in Rheinland-Pfalz Arbeitshilfe für den Umgang mit Konversionsfällen, Kaiserslautern;
- BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1997): Konversion. Stadtplanung auf Militärfächen, Forschungsvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus, Endbericht, Bonn.

17 Jacoby (o. J.), URL (Zugriff 05.07.2015).

18 difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2012), URL (Zugriff 05.07.2015).

19 Beutler; Jacoby; Schultz (2011), im Folgenden als „Vorveröffentlichung 1“ bezeichnet.

20 Beutler; Jacoby (2014), im Folgenden als „Vorveröffentlichung 2“ bezeichnet.

Die beiden Vorveröffentlichungen wurden der Fakultät gemäß § 9 der Promotionsordnung der Universität der Bundeswehr München angezeigt. Auf Entsprechungen im Text wird im Einzelnen jeweils in den Kapitelüberschriften hingewiesen.

wägbarkeiten der zukünftigen Entwicklungen wird Planung stärker als bisher zu einer Managementaufgabe [...]“²¹; dies trifft insbesondere auch auf die Planungsprozesse in Konversionsvorhaben zu.

Vor dem Hintergrund vielfältiger Potenziale der Wiedernutzung militärischer Liegenschaften für eine nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung und den gleichzeitig damit verbundenen Herausforderungen und Risiken für eine qualitativ ausgerichtete Realisierung stellt die Kombination der beiden Themenfelder Konversion von Militärf lächen und stadtplanerische Qualität den Ausgangspunkt dieser Untersuchung dar. In den bisherigen Diskussionen kamen die qualitativen Anforderungen an die Flächenentwicklung militärischer Liegenschaften oftmals zu kurz, obwohl jede Konversion in der Regel nur eine Chance zur Verwirklichung stadtplanerischer Qualitäten hat.

Hierbei wird stadtplanerische Qualität als Überbegriff für die vielfältigen Aspekte der Nachhaltigkeit sowie für die verschiedenen organisatorischen, prozessualen, funktionalen, technischen, gestalterischen und baukulturellen Anforderungen verwendet, die an die Stadtplanung und ihre Umsetzung gestellt werden.

Durch die parallele Aufnahme der entsprechenden Belange in das BauGB erhält der gewählte Forschungsansatz eine zusätzliche Relevanz. Im Jahr 2004 hat der Gesetzgeber im Rahmen der Novellierung des BauGB (Baugesetzbuch) durch das EAG Bau (Europaanpassungsgesetz Bau)²² den Belang der „Baukultur“ (§ 1 Abs. 6 Satz 5 BauGB) sowie den Belang der „zivilen Anschlussnutzung von Militärliegenschaften“ (§ 1 Abs. 6 Satz 10 BauGB) in den Katalog der abwägungserheblichen Planungsleitlinien neu aufgenommen. Die rechtliche Verankerung unterstreicht ihre Bedeutung für die Umsetzung einer nachhaltigen ortsplanerischen Entwicklung und verdeutlicht das erweiterte Steuerungsbedürfnis hinsichtlich der Baukultur, die gleichbedeutend für die Qualität des Planens und Bauens steht²³, sowie in Bezug auf die zivile Wiedernutzung bisher militärisch genutzter Liegenschaften. Beide Themenfelder, für sich genommen, haben eine große Relevanz in der stadtplanerischen Praxis.

Die Aktualität dieses Themas zeigt sich ebenso vor dem Hintergrund eines durch anwachsende Flüchtlingszahlen stark steigenden Bedarfs an schnell verfügbarem und kostengünstigem Wohnraum. Neben der Tatsache, dass zur Deckung dieses Bedarfs insbesondere aufgelassene militärische Liegenschaften in Frage kommen, fand der Belang der Flüchtlingsunterbringung in der BauGB-Novelle 2014 - Erleichterte Unterbringung von Flüchtlingen - sowie in der kürzlich erfolgten BauGB-Änderung vom 24.10.2015 in Befreiungsmöglichkeiten und Ausnahmen von gesetzlichen Vorgaben seinen Niederschlag und eröffnete Wege für beschleunigte Verfahren. Die sich aus der Abweichung von gesetzlichen Regelungen und der Absenkung von Standards ergebenden größeren Ermessensspielräume der Beteiligten erhöhen im Gegenzug aber die Bedeutung von Fragen zum Umgang mit qualitativen Aspekten und zu alternativen Methoden und Instrumenten der Qualitätssicherung.

Für den betrachteten Rahmen der Konversionsprozesse soll kein isoliertes Gedankengebäude zur Qualität vorgelegt, sondern bestehende Qualitätsdefinitionen und -modelle herangezogen werden, so wie sie beispielsweise im Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagement in der privaten Wirtschaft Verwendung finden und in der internationalen Normung verankert sind. Ausgangspunkt der Ausführungen bilden somit die Prinzipien und Elemente des allgemeinen Qualitätsmanagements, das seine Wurzeln und ersten Entwicklungsetappen in der Industrialisierung im 19. Jahrhundert und der Fließbandfertigung in den USA und später im militärischen Bereich sowie in der Autoindustrie in Japan der 1950 bis 1960er Jahre hat und heute - weiterentwickelt und in zahlreichen Disziplinen angewendet - einen akzeptierten

21 ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005), S. 672.

22 EAG Bau – Europaanpassungsgesetz Bau vom 24.06.2004.

23 Vgl. Durth; Sigel (2009), S. 10.

Standard in vielen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Feldern darstellt. Qualitätsmanagement als übergeordnetes Instrumentarium zur Verbesserung von Prozessen und Ergebnissen wird mittlerweile nicht mehr nur unternehmensbezogen eingesetzt, sondern auch für Dienstleistungen, in öffentlichen Verwaltungen und in interdisziplinären Projekten²⁴ genutzt. Durch steigende gesetzliche Anforderungen und zunehmende Verbrauchererwartungen hat es in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen.²⁵

Qualitätsmanagement bietet wesentliche Grundlagen, um Probleme und Schwierigkeiten bei Produkten oder Dienstleistungen zu vermeiden oder zumindest zu verringern und frühzeitig auf qualitätsgefährdende bzw. -fördernde Einflüsse zu reagieren. Dabei unterstützt es als Managementinstrument zur qualitätsbezogenen Steuerung von Ablaufprozessen insbesondere die Kommunikation und die Zusammenarbeit der Beteiligten. Im Zentrum des Interesses steht nicht ein mit Qualitätsmanagement oftmals in Verbindung gebrachtes formal perfektes Berichtswesen, sondern das Lenken und Leiten von Prozessen bezüglich Qualität im Rahmen von Vorhaben der Stadtplanung. Die Erkenntnisse aus den existierenden - insbesondere projektbezogenen - Herangehensweisen des Qualitätsmanagements sollen für die stadtplanerischen Prozesse in den Konversionsvorhaben nutzbar gemacht werden. Denn die Vielzahl von Risiken und Unwägbarkeiten, welche die Umsetzung von Planungszielen gefährden können, sind gerade für Konversionsvorhaben kennzeichnend.

Somit wird ein alternativer Argumentationsweg vorgeschlagen, der Qualität in der Stadtplanung nicht als einen von „gesellschaftlichen und zeitlichen Kontexten“ und „herrschenden Leitbildern“²⁶ unbeeinflussten Maßstab betrachtet und folglich auf eine allgemeingültige Definition eines stadtplanerischen Qualitätsmaßstabes verzichtet. Qualitätsanforderungen sind unter diesen Vorgaben in Bezug auf aktuelle fachliche Erkenntnisse und geltende gesetzliche Rahmenbedingungen für jeden Einzelfall umfeldbezogen aufs Neue zu erarbeiten und durch zielgerichtete Maßnahmen im Laufe des Konversionsprozesses umzusetzen; lediglich ein „Abarbeiten“ von vorgegebenen allgemeinen Kriterien etwa im Sinne eines Zertifizierungsverfahrens kann dabei nicht genügen. Im Fokus der Arbeit steht deshalb nicht die Herleitung allgemeingültiger stadtplanerischer Qualitäten, sondern vielmehr die Diskussion über Handlungsweisen und organisatorische Mittel zur Planung und Sicherung von Qualität sowie zur Bewältigung von Qualität gefährdenden Risiken für den komplexen Prozess eines militärischen Konversionsvorhabens.

Auf dieser Grundlage werden Bausteine einer qualitätsbezogenen Organisationsstruktur für Konversionsvorhaben entwickelt, die aus den speziellen Herausforderungen bei der Wiedernutzung militärischer Areale abgeleitet werden. Bezugnehmend auf vorhandene Konzepte des allgemeinen Qualitätsmanagements sollen zu diesem Zweck qualitätsorientierte Vorgehensweisen, Managementinstrumente sowie bereits etablierte qualitätssichernde Planungsinstrumente in einem integrierten Qualitätsmanagement-Modell zusammengeführt werden, welches Qualität durchgehend in das Zentrum stadtplanerischer Abläufe in Konversionsvorhaben stellt - von der Ankündigung des Rückzugs des Militärs bis zur Umsetzung der zivilen Wiedernutzung.

Vereinzelt erfolgt bereits eine Beschäftigung mit den Prinzipien und Methoden des allgemeinen Qualitätsmanagements im stadtplanerischen Zusammenhang, das über die reine Qualitätssicherung baulich räumlicher und gestalterischer Aspekte hinausgeht. So stellt Wachten²⁷ bei großen Vorhaben der Stadtplanung der letzten Jahre ein „begleitendes Qualitätsmana-

24 „Projekte sind Vorhaben, die im Wesentlichen durch die Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet sind“; in: DIN 69901-5:2009-01, Pkt. 3.43.

25 Vgl. Blee (2004), S. 14;
vgl. Zollondz (2006), S. 44 ff.

26 Köster (2006) S. 50.

27 Wachten (2009), S. 173.

gument unterschiedlicher Art“ fest, während Reiß-Schmidt²⁸ eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit Bausteinen und Methoden einer umfassenden Qualitätssicherung im Sinne eines Managements der Qualitäten auf allen stadtplanerischen Ebenen vorschlägt. Ein entsprechender Forschungsansatz zum Einsatz von Prinzipien des allgemeinen Qualitätsmanagements in stadtplanerischen Prozessen ist bisher nicht bekannt, während in den verwandten Handlungsfeldern Hochbau- und Infrastrukturplanung vergleichbare Untersuchungen bereits existieren. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Veröffentlichung von Brees²⁹ und die Schrift der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen³⁰ zum Qualitätsmanagement in Verkehrsplanungsprozessen anzuführen, die für die vorliegende Arbeit ausgewertet wurden.

Ausgehend von der geschilderten Problemstellung und den Zielsetzungen werden nachfolgende Forschungshypothesen formuliert:

Im Rahmen einer Konversion von Militärflächen ist die Berücksichtigung qualitativer Aspekte von großer Bedeutung, um einerseits die Chancen für eine nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung effektiv zu nutzen und andererseits die mit der zivilen Wiedernutzung der Liegenschaft verbundenen Risiken besser zu beherrschen.

Die Prinzipien und Elemente des allgemeinen Qualitätsmanagements können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die stadtplanerischen Prozesse und Ergebnisse der Konversion von Militärflächen zu verbessern.

Aus den Hypothesen lassen sich folgende Forschungsfragen ableiten, die im Rahmen dieser Arbeit zu beantworten sind:

- Lassen sich die Begrifflichkeiten und Prinzipien des allgemeinen Qualitätsmanagements auf das Themenfeld Stadtplanung übertragen?
- Welche (Risiko-) Faktoren der Militärflächenkonversion beeinflussen die qualitativen Aspekte der zivilen Wiedernutzung bisher militärisch genutzter Areale?
- Welche Kriterien muss Qualitätsmanagement in Konversionsprozessen von Militärflächen erfüllen?
- Welche Bausteine muss ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement-Modell in Konversionsprozessen beinhalten?

Die Untersuchung bezieht grundsätzlich alle Arten der Konversion militärischer Flächen ein, legt ihren Schwerpunkt jedoch auf baulich wieder zu nutzende Areale. Adressaten der Arbeit sind die federführenden Organisationen eines Konversionsprojektes, in erster Linie die betroffenen Kommunen und ihre Planungsverwaltungen. Aber auch die weiteren Akteure einer Konversion wie Grundstückseigner oder Investoren sollen angesprochen werden.

Ein hilfreiches Qualitätsmanagement innerhalb der Organisationen einzelner Konversionsakteure soll in diesem Zusammenhang nicht Gegenstand der Betrachtung sein, ebenso wenig wie eine Zertifizierung von Prozessen zur Qualitätssicherung für die Konversion.

28 Vgl. Reiß-Schmidt (2006).

29 Vgl. Brees (2004).

30 Vgl. FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (2007).

3. Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Untersuchung

Vor dem Hintergrund des interdisziplinären Ansatzes der Untersuchung wird ein Mix aus unterschiedlichen Methoden gewählt, um der Komplexität der gewählten Thematik gerecht zu werden und die Ergebnisse auf eine möglichst breite Erkenntnisbasis zu stellen. In einer umfangreichen Literaturrecherche werden zunächst die theoretischen Grundlagen der Untersuchung gelegt und der Stand der Forschung ermittelt. Die empirischen Analysen, deren Vorgehensweisen zu Beginn des Kapitels IV noch ausführlich erläutert werden, erfolgen als Untersuchung von Best-Practice-Beispielen von Konversionsvorhaben und in Form von leitfragengestützten Interviews mit Experten aus der Praxis. Ergänzt werden die empirischen Analysen durch die Einbeziehung der Erkenntnisse aus dem Forschungsvorhaben REFINA-KoM sowie durch einen Abgleich mit der Literatur. Letzteres soll helfen, Einzelergebnisse und Sondereffekte, die abgeleitete allgemeine Aussagen verfälschen könnten, zu identifizieren. Die Ergebnisse der Untersuchungen werden schließlich in einem Konzept zur Lenkung und Leitung von qualitativen Aspekten in Konversionsprozessen - einem stadtplanerischen Qualitätsmanagement-Modell - zusammengeführt, das auf vorhandenen Organisationskonzepten des allgemeinen Qualitätsmanagements aufbaut und für die spezifischen Anforderungen der Konversion entwickelt wird. Abb. 2 stellt die angewendeten Methoden im Kontext der Untersuchung dar.

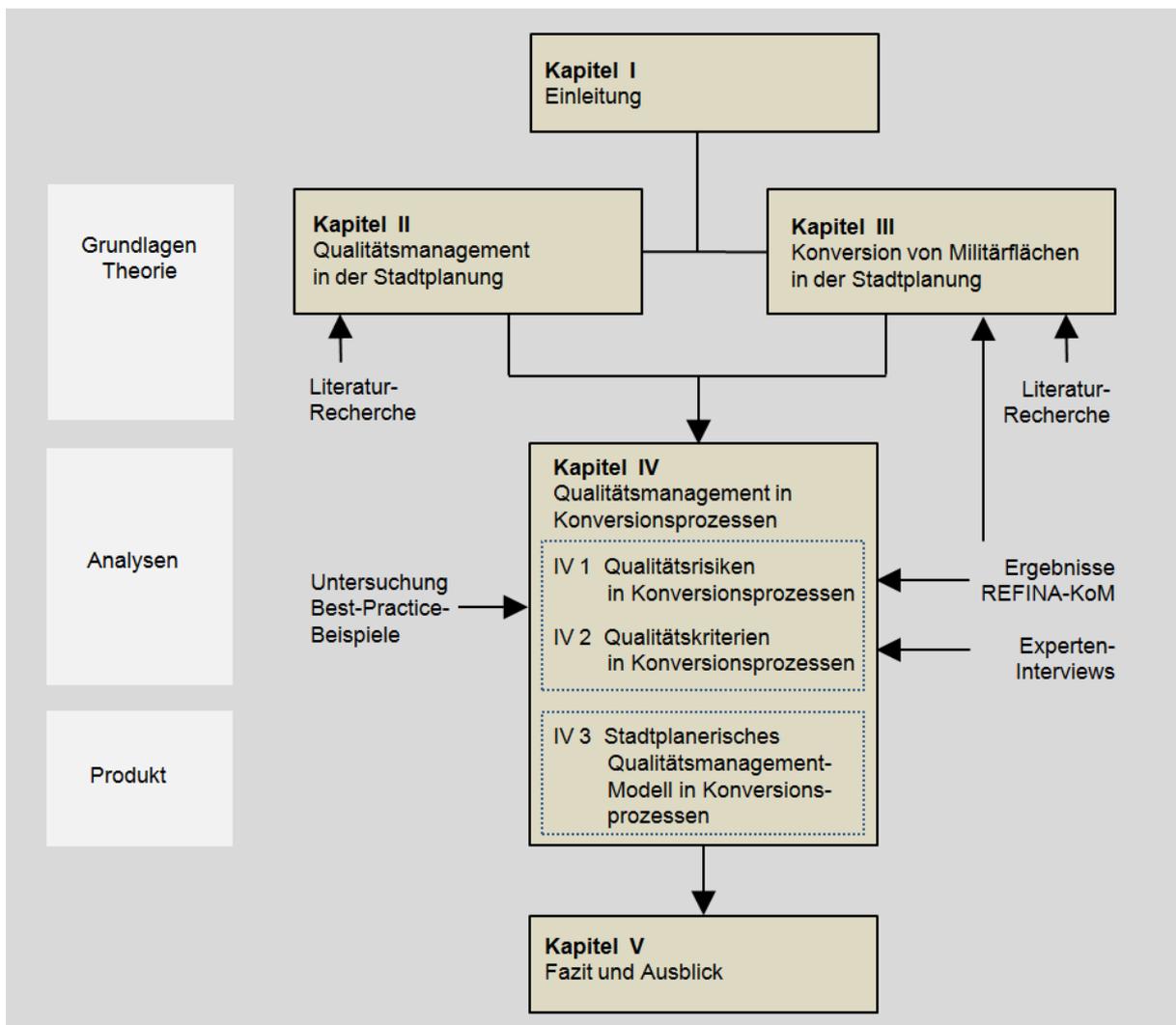


Abb. 2: Aufbau der Untersuchung
Quelle: Eigene Darstellung

Die grundlegenden Bausteine der Untersuchung können dabei wie folgt zusammengefasst werden:

- Fachliche Grundlagen zum Qualitätsmanagement (Kap. II) und zur Konversion von Militärf lächen (Kap. III)
- Wesentliche Qualitätsrisiken in Konversionsprozessen (Kap. IV 1)
- Erfolgsfaktoren und Instrumenteneinsatz zur Planung, Steuerung und Sicherung der Qualität in Konversionsprozessen (Kap. IV 2)
- Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse zu wesentlichen Elementen eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsprozessen (Kap. IV 3)

Die Untersuchung behandelt in den Kapiteln II und III die beiden zentralen Themenfelder Qualitätsmanagement und Konversion von Militärf lächen zunächst getrennt, um sie nach der Darstellung der jeweiligen fachlichen Grundlagen im Kapitel IV zusammenzuführen und im Zusammenhang zu betrachten.

Im Einzelnen haben die Kapitel folgende Inhalte: Nach einer einleitenden Erläuterung zum Begriff und Gegenstand der Stadtplanung soll in Kapitel II ein allgemeines Verständnis zum Qualitätsbegriff geschaffen und die Begrifflichkeiten des Qualitätsmanagements mit der stadtplanerischen Fachsprache „synchronisiert“ werden. Die vielfältigen Facetten von Qualität werden dargestellt und in einen Kontext mit den in der Stadtplanung gängigen Begriffen Baukultur und Nachhaltigkeit gebracht. Auf dieser Grundlage werden auch qualitative Aspekte stadtplanerischer Vorhaben aufgezeigt. Anschließend werden die verschiedenen Faktoren des Qualitätsmanagements beleuchtet. Es erfolgt ein Überblick über gängige Qualitätsmanagement-Modelle der Normenwerke und weiterer Institutionen sowie die grundlegenden Aufgaben, Ziele und Elemente des Qualitätsmanagements, wobei hinsichtlich des Projektcharakters von Konversionsvorhaben der Fokus auf das vorhabenbezogene Qualitätsmanagement gelegt wird.

In Kapitel III werden die Grundlagen der Konversion militärischer Flächen aufbereitet und die Charakteristika von militärischen Liegenschaften herausgearbeitet. Dabei werden die grundlegenden Bausteine eines Konversionsprozesses und die Bezüge zur Stadtplanung dargestellt, die wesentlichen Akteure vorgestellt und auf die Besonderheiten von militärischen Konversionsvorhaben eingegangen, mit denen ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement umgehen muss. Als wesentliches Instrument eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements für die Anwendung in der frühen Konversionsphase wird weiterhin ein im Rahmen des Forschungsprojektes REFINA-KoM entwickeltes Modell zur Typisierung von militärischen Liegenschaften erläutert.

In Kapitel IV 1 werden die typischen Risiken und Herausforderungen von Konversionsvorhaben, welche die Prozess- und Ergebnisqualität einer zivilen Wiedernutzung von bisher militärisch genutzten Liegenschaften beeinflussen oder gefährden können, identifiziert und zusammengefasst. Auf dieser Grundlage werden in Kapitel IV 2 Handlungsweisen, Instrumente und Erfolgsfaktoren untersucht, die zur Planung und Sicherung von Qualität in der Konversionspraxis angewendet werden. Aus der Analyse von vier Konversionsvorhaben, die sich in der Mehrzahl in einem fortgeschrittenen Stadium der Umsetzung (Stand 2014) befinden, sowie aus den Experteninterviews werden Erkenntnisse zu Qualitätskriterien von Konversionsprozessen gewonnen und Schwerpunkte einer qualitätsbezogenen Vorgehensweise in der Konversion identifiziert.

In Kapitel IV 3 wird schließlich auf Basis dieser Erkenntnisse ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement-Modell für Konversionsprozesse entwickelt, das in Anlehnung an das Ex-

cellence-Modell der EFQM (European Foundation for Quality Management)³¹ und dem darauf basierenden Project Excellence Modell³² - das Qualitätsmanagement-Modell der GPM (GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V.) - aufgebaut ist. Es stellt die wesentlichen Elemente eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsprozessen dar und fokussiert dabei die spezifischen akteursbezogenen und prozessualen Bausteine einer Konversion von Militärflächen in der Stadtplanung.

31 EFQM – European Foundation for Quality Management (2003), S. 9.

32 Vgl. RKW – Rationalisierungs- und Informationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V.; GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2003), S. 945 ff.

II. Qualitätsmanagement in der Stadtplanung

Ausgangspunkt für die Beschäftigung mit qualitativen Aspekten und dem Management von Qualitäten in der Stadtplanung soll eine Annäherung an den facettenreichen Begriff „Qualität“ sein, der für ein einheitliches Verständnis zuerst in seiner alltäglichen Bedeutung sowie in der Definition der Normungen betrachtet wird, bevor er später im fachspezifischen Kontext des Planens und Bauens, insbesondere aber im Hinblick auf die stadtplanerischen Aspekte beleuchtet wird.

Zur Verdeutlichung nachfolgender allgemeiner Darstellungen werden an geeigneter Stelle Beispiele aus dem Themenfeld Stadtplanung herangezogen; damit sollen die Übertragbarkeit der Begrifflichkeiten sichtbar gemacht und Bezüge zur stadtplanerischen Praxis geschaffen werden. Für ein einheitliches Verständnis sollen einleitend auf das Aufgabengebiet und den Begriff Stadtplanung eingegangen und die Abgrenzung zu verwandten Arbeitsbereichen dargestellt werden.

1. Das Aufgabengebiet Stadtplanung

Das Aufgabengebiet Stadtplanung fasst sämtliche Aktivitäten für eine vorausschauende Ordnung und Lenkung der räumlichen Entwicklung auf Ebene der Stadt oder Gemeinde zusammen. Nach Albers³³ „lässt sich Stadtplanung auf eine sehr allgemeine Weise definieren als das Bemühen um eine den menschlichen Bedürfnissen entsprechende Ordnung des räumlichen Zusammenlebens [...]. Es geht also um eine Einflussnahme auf die räumliche Entwicklung, auf die bauliche und sonstige Nutzung des Bodens im städtischen oder gemeindlichen Siedlungsbereich, auf die Art und die Gestalt der Gebäude, der Straßen, Plätze und anderen Anlagen.“ In diesem Rahmen sind die unterschiedlichen privaten und öffentlichen Nutzungsansprüche an den Raum aufeinander abzustimmen, Standorte, Frei- und Siedlungsflächen festzulegen, Nutzungskonflikte auszugleichen und ökologische, ökonomische, soziale und technische sowie baulich räumliche und gestalterische Aspekte zu berücksichtigen.³⁴

Stadtplanung erfolgt dabei auf verschiedenen Maßstabsebenen und bezieht sich auf unterschiedliche Zeiträume der Umsetzung. Sie behandelt die unmittelbare Umwelt von Gebäuden (z. B. Baukörper, Dachformen, Straßenraum, Pflanzungen), das Quartier (z. B. Baukörperanordnung, Nutzungszuordnungen, Erschließung und Erreichbarkeit) sowie das Gemeindegebiet in seiner Gesamtheit (z. B. Frei- und Siedlungsräume, Hauptnutzungsbereiche, übergeordnete Infrastruktursysteme). Sie konzipiert Szenarien, Leitbilder und Entwicklungsziele über einen langfristigen Zeithorizont und erarbeitet ebenso „[...] klar festgelegte Maßnahmen mit Endgültigkeitscharakter und direktem Bezug zum Erstellen von baulichen Anlagen“³⁵. Vielfältige Bezüge bestehen sowohl zur überörtlichen Planung (Raumordnung, Landesplanung) wie auch zur Objektplanung von Einzelgebäuden.³⁶

Das Tätigkeitsfeld der Stadtplanung bildete sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Reaktion auf die Probleme, die in Folge der Industrialisierung und des Bevölkerungswachstums in den Städten entstanden sind, vergleichsweise spät zu einer eigenständigen Disziplin heraus, die Bezeichnung „Stadtplanung“ setzte sich ab zirka 1910 in Deutschland

33 Albers (1996), S. 4, S. 6.

34 Vgl. Pahl-Weber (2010), S. 489 ff.

35 Müller-Ibold (1996), S. 51.

36 Vgl. Albers; Wékel (2005), S. 13, S. 20 ff.

durch.³⁷ Reagierte die Stadtplanung zunächst lediglich durch Anpassung des Siedlungsgefüges auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen, wandelte sie sich ab dem Beginn des 20. Jahrhunderts zu einem Fach, das Entwicklungen und Zusammenhänge zu prognostizieren versucht und mittels geplanter Maßnahmen vorsorgend nach einem entsprechenden räumlichen Rahmen strebt.³⁸

Aufgrund sich wandelnder Rahmenbedingungen und spezifischer Herausforderungen mit entsprechenden Neuerungen in der Gesetzgebung veränderten sich im Laufe der Zeit die Aufgaben und Ziele der Stadtplanung, die „[...] trotz wissenschaftlich begründeter Kriterien niemals wertneutral waren, sondern in Abhängigkeit von zeit- und ortsgebundenen Ordnungsidealen einem stetigen Wandel unterworfen sind“³⁹.

1.1 Rechtlicher Rahmen der Stadtplanung

In Deutschland ist Stadtplanung zentraler Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (Grundgesetz) verankert ist; die daraus abgeleitete Planungshoheit sichert den Städten und Gemeinden das Recht, im Rahmen der im BauGB (Baugesetzbuch) geregelten Bauleitplanung in eigener Verantwortung und abschließend Regelungen zur Lenkung und Ordnung der räumlichen Entwicklung für ihr Gemeindegebiet zu treffen.⁴⁰

Die Bauleitplanung findet ihren Niederschlag im vorbereitenden Bauleitplan (Flächennutzungsplan - kurz: FNP - §§ 5-7 BauGB) sowie im verbindlichen Bauleitplan (Bebauungsplan - kurz: B-Plan - §§ 8–10 BauGB). Der Flächennutzungsplan stellt hierbei behördenverbindlich „für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen“⁴¹ dar; die Bebauungspläne, die in der Regel aus diesem entwickelt werden, regeln für einen jeweils definierten räumlichen Teilbereich als kommunale Satzung planungsrechtliche „Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung“⁴².

Die Pläne dürfen den übergeordneten räumlichen Planungen (z. B. Regionalplan, Landesentwicklungsprogramm) nicht widersprechen und müssen gleichzeitig die raumordnungspolitischen Ziele der Regional- und Landesplanung auf örtlicher Ebene umsetzen. Allerdings muss auch die überörtliche Planung die Erfordernisse der Kommunen angemessen berücksichtigen („Gegenstromprinzip“).⁴³

Stadtplanung gilt als Querschnittsplanung oder räumliche Gesamtplanung, weil sie fachübergreifend „alle im Plangebiet raumwirksamen Vorhaben, Entwicklungen und Aspekte einbezieht“⁴⁴ und eine integrierende Funktion innehat. Daneben stehen die Fachplanungen, die sich mit spezifischen Fachaufgaben beschäftigen (z. B. überörtliche Verkehrswege) und in der Regel auf zugehörigen Rechtsgrundlagen beruhen (z. B. Bundesfernstraßengesetz). Im Rahmen der Bauleitplanung sind die Fachplanungsträger zu beteiligen und die sektoralen Anforderungen zu berücksichtigen.⁴⁵

37 Vgl. ARL – Akademie für Rauforschung und Landesplanung (2005), Beitrag „Stadtplanung“, S. 1085.

38 Vgl. Albers; Wékel (2005), S. 20 ff, S. 24.

39 Stein (2010), S. 12.

40 Vgl. Wentz (2005), S. 71.

41 § 5 Abs. 1 BauGB.

42 § 8 Abs. 1 BauGB.

43 Vgl. Korda (2005), S. 171.

44 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2012), S. 9.

45 Vgl. ebd., S. 12.

Die notwendige Beachtung einer Vielzahl von planerischen Belangen sowie die notwendige Einbindung unterschiedlicher Akteure im Rahmen eines stadtplanerischen Vorhabens erfordern neben dem formellen Instrument der Bauleitplanung häufig ergänzend informelle, nicht gesetzlich geregelte Instrumente, um vor diesem Hintergrund Planungsvorstellungen vorzubereiten und zwischen den Akteuren abzustimmen und qualitative Aspekte zu stärken und zu sichern.

1.2 Tätigkeitsfelder der Stadtplanung

Die Aufgaben der Stadtplanung sollen in nachfolgende Tätigkeitsfelder differenziert werden (siehe Abb. 3), wenngleich die Übergänge jeweils fließend sind:

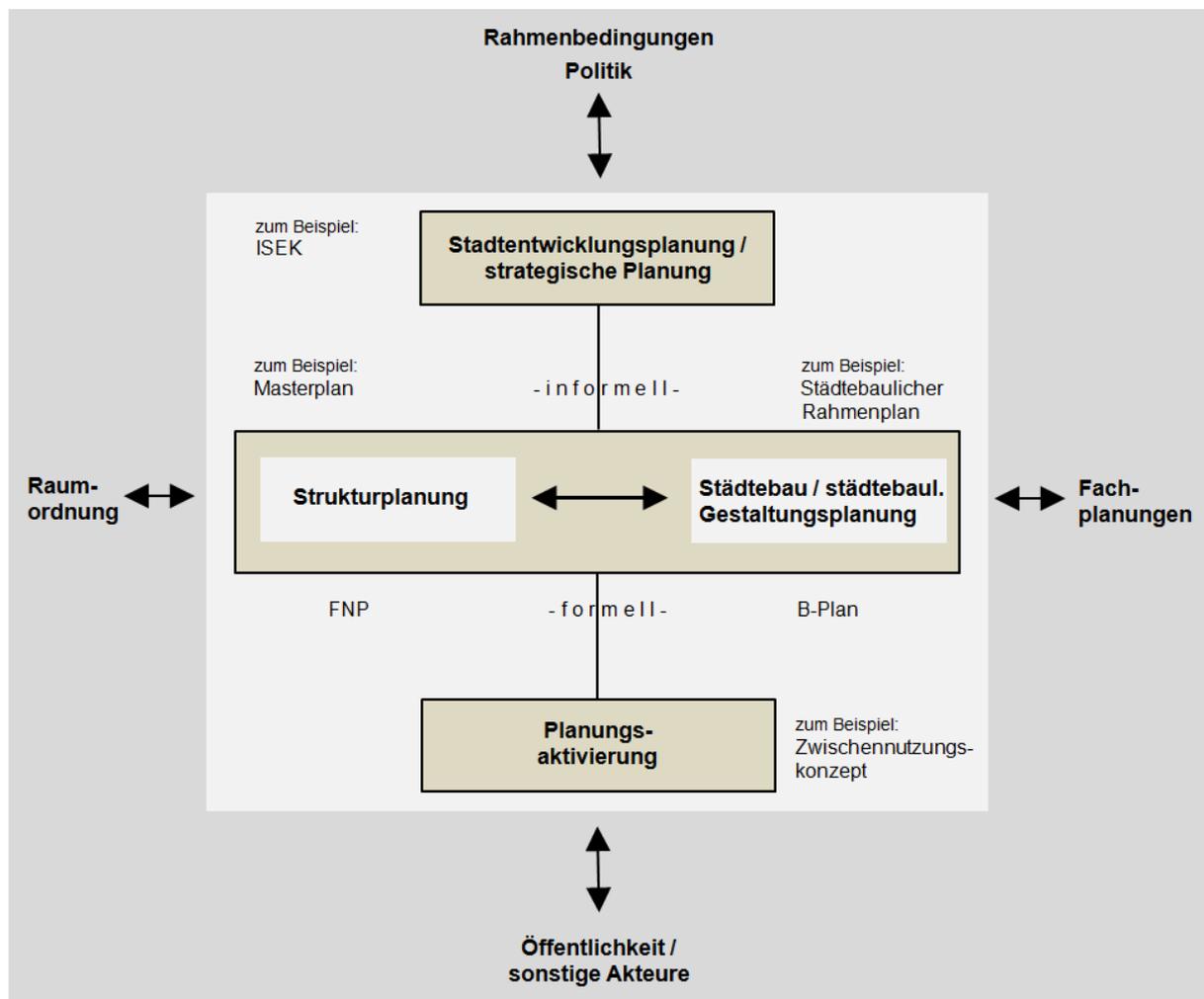


Abb. 3: Tätigkeitsfelder der Stadtplanung
Quelle: Eigene Darstellung

a. Stadtentwicklungsplanung / strategische Planung

Die baulich räumliche Entwicklungsplanung setzt den strategischen Rahmen für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gemeindegebiets und ist als Teil einer umfassenden kommunalen Entwicklungsplanung zu verstehen.⁴⁶ Sie hatte in den 1960er und 1970er Jahren ihre Hochphase und erfährt seit den 1990er Jahren unter veränderten Rahmenbedingungen eine Renaissance.⁴⁷ „Diese Art von Planung kann sich auf städtebauliche Maßnahmen beschränken, sie erstreckt sich in der Regel aber auch auf die Finanz- und Investitionsplanung und befasst sich mit sozialen, kulturellen, technischen, verkehrlichen, wirtschaftlichen und personellen Entwicklungen“⁴⁸. Ihr räumlicher Umgriff umfasst zumeist das gesamte Gemeindegebiet, wengleich auch teilräumliche und sektorale Entwicklungsplanungen - häufig als Vertiefung zur Gesamtplanung - zum Einsatz kommen.

Im Kontext mit den Rahmenbedingungen und der gemeindlichen Gesamtentwicklung werden langfristige Ziele erarbeitet, die durch zeitlich und in der Rangfolge festgelegte Leitprojekte und Maßnahmen einen Umsetzungsbezug erhalten. Auf Grundlage von konzeptionellen Überlegungen für unterschiedliche Handlungsfelder – z. B. Städtebau, Wohnen, Wirtschaft, Tourismus, Verkehr, Umwelt, Kultur - wird ein integriertes Gesamtkonzept der gewünschten kommunalen Entwicklung aufgestellt, das als Verständigungsbasis über Leitziele dient und Orientierung sowie eine Bewertungsgrundlage für die folgenden Planungsschritte ermöglicht. In diese Abläufe können die Öffentlichkeit und weitere Akteure eingebunden werden.⁴⁹

Die laufenden Veränderungsprozesse erfordern dabei eine kontinuierliche Beobachtung der tatsächlichen Entwicklungen und bei Bedarf eine Anpassung und Fortschreibung der Planungen und Maßnahmenprogramme.

Die Stadtentwicklungsplanung ist ein freiwilliges und informelles Instrument der Kommunen. In diesem Rahmen werden unter anderem integrierte Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) (siehe Kap. III 8.2. a) und städtebauliche Entwicklungskonzepte (siehe Kap. III 8.2. b) erarbeitet, die insbesondere Anwendung in Städten und Gemeinden mit großem Veränderungsdruck, bei umfangreichen neuen Flächenpotenzialen im Gemeindegebiet oder im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen finden. Im Regelfall ist ein von den politischen Gremien beschlossenes Entwicklungskonzept Voraussetzung für die Beantragung von Fördermitteln.

Zur Gestaltung einer kontinuierlichen Entwicklungsplanung sowie zur Steuerung und Umsetzung der gewünschten baulich räumlichen Entwicklungen einer Gemeinde wird unter anderem vom Deutschen Städtetag ein strategisches und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement empfohlen, das „[...] im Wesentlichen die systematische Verknüpfung von Leitlinien und Konzepten mit knappen Ressourcen (Zeit, Geld, Personal, Recht, Fläche) durch räumliche und / oder thematische Handlungsprogramme“ umfasst. Im Einzelnen kann es folgende Managementelemente aufweisen: „Planungs(prozess)management (Koordination und Vernetzung aller Planungsschritte [...]), Informations- und Kommunikationsmanagement (zur Steuerung aller planungs- und umsetzungsbezogenen Kommunikationsvorgänge [...]), Projekt- und Umsetzungsmanagement (Koordination des Realisierungsprozesses [...] von bedeutsamen Leitprojekten) sowie Qualitätsmanagement (Optimierung von Qualitäten und Wirkungen [...], Monitoring und Evaluierung)“.⁵⁰

46 Vgl. Deutscher Bundestag (1974), S. 98.

47 Vgl. Deutscher Städtetag (2013), S. 5.

48 Braam (1999), S. 254.

49 Vgl. ARL – Akademie für Rauforschung und Landesplanung (o. J.), Stichwort „Stadtentwicklungsplanung“, URL (Zugriff 05.07.2015).

50 Deutscher Städtetag (2013), S. 18 f.

b. Strukturplanung

Auf kommunaler Ebene befasst sich die Strukturplanung mit der Flächenbereitstellung für bestimmte Funktionen und Nutzungen und der Festlegung ihrer Größenausdehnung, mit der räumlichen Organisation und Zuordnung der Nutzungsarten sowie mit ihren funktionalen Verknüpfungen und Beziehungen. Im Kern geht es „[...] um eine bedürfnisgerechte Bereitstellung und bestmögliche Zuordnung von städtebaulichen Nutzungen: eigentlich eine Optimierungsaufgabe par excellence [...]“⁵¹.

Die Planung der Strukturen erfolgt auf unterschiedlichen Maßstabsebenen im Regelfall zweidimensional. Ihre Variablen können zum einen flächige Elemente sein, die abhängig von der betrachteten Maßstabsebene bestimmten Zwecken (z. B. Flächennutzungen) zugeordnet sind, und zum anderen lineare bzw. zu Netzen verbundene Elemente, welche die „spezifisch ausgestatteten Flächen“⁵² miteinander verbinden, wobei es sich in der Regel um Verkehrs- und Versorgungssysteme handelt. Ergänzend können punktuelle Elemente differenziert werden, die Funktionen auf eng begrenztem Raum beinhalten wie beispielsweise eine Schule.⁵³

Bebaute und unbebaute Flächen sowie Verkehrsflächen bilden die grundlegenden Strukturelemente eines Siedlungsgefüges, die jeweils weiter untergliedert werden können. Die Nutzungskategorie Bauflächen lässt sich zum Beispiel gemäß der Differenzierung in der BauNVO (Baunutzungsverordnung) in Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen unterteilen.⁵⁴

Die Untersuchung der Anforderungen eines Standorts sowie die Ermittlung der Erfordernisse einer bestimmten Nutzung sind wiederkehrende Aufgaben der Strukturplanung. In dem einen Fall wird die Nutzungseignung des Standorts überprüft, um für eine bestimmte Fläche die optimalen Nutzungen zu finden, im anderen Fall erfolgt die Prüfung der Standorteignung, um für eine vorgegebene Nutzung bzw. Funktion das beste Grundstück innerhalb des Gemeindegebiets, der Gesamtstadt oder der Region zu finden. Auf der einen Seite haben Standorte jeweils eine unterschiedliche Eignung für verschiedene Nutzungen, auf der anderen Seite sind bestimmte Nutzungen etwa aufgrund ihrer Auswirkungen auf angrenzende Nutzungen und die Umwelt oder hinsichtlich der benötigten Erschließungsqualität nicht für jeden Ort geeignet. Insbesondere die natürlichen Gegebenheiten, Lagegunst, Bodenpreise, Nachfrage, Ausgangssituation und Umfeld sind dabei die Einflussfaktoren, welche das spezifische Nutzungspotenzial eines Ortes, aber auch allgemein das Gefüge einer Stadt oder Gemeinde beeinflussen können.⁵⁵

Die Beschäftigung mit den örtlichen Strukturen erfordert somit in der Regel umfangreiche Informationsgrundlagen und Wissen von Beteiligten und sonstigen Akteuren. Die zu beachtenden Zusammenhänge und Wechselwirkungen sind komplex; vielschichtige Anforderungen, Restriktionen und gesetzliche Vorgaben müssen dabei berücksichtigt werden, ebenso wie die kontinuierlichen Veränderungsprozesse von Rahmenbedingungen und Trends. Als Ergebnisse der Strukturplanung sind insbesondere der formelle und behördenwirksame Flächennutzungsplan sowie das informelle (integrierte) städtebauliche Strukturkonzept als Grundlage für weitere Planungsschritte in einem Teilgebiet der Gemeinde anzuführen.

Neben der Strukturplanung spielt insbesondere die städtebauliche Gestaltungsplanung - der Städtebau - eine wesentliche Rolle im Aufgabengebiet der Stadtplanung; sie stehen beide in direkter Wechselwirkung zueinander und sollten immer im Zusammenhang mit der jeweils anderen stadtplanerischen Ebene, Struktur bzw. Gestalt, betrachtet werden.

51 Streich (2005), S. 221.

52 Lynch; Rodwin (1958), zitiert in: Albers (1996), S. 172.

53 Vgl. Streich (2005), S. 228 ff.

54 Vgl. Albers (1996), S. 171 f.

55 Vgl. Streich (2005), S. 225, S. 285.

c. Städtebau / städtebauliche Gestaltungsplanung

„Städtebau“ wird häufig synonym mit dem Begriff Stadtplanung verwendet. Die aktuelle Fachliteratur grenzt die Bedeutungsfelder jedoch regelmäßig voneinander ab, ohne dabei eindeutige Trennlinien zu ziehen. Städtebau wird hier „als ein Teil von Stadtplanung gesehen“⁵⁶ und begrifflich insbesondere für die baulich räumlichen, gestalterischen und ästhetischen Aspekte der Stadtplanung herangezogen, beispielsweise „wenn es um den räumlich gestalterischen Entwurf im Zuge eines konkreten Planungsablaufs geht“⁵⁷. Der Begriff Stadtplanung zielt hingegen „mehr auf die allgemeinen Prozesse der Planung in ihrer institutionellen und organisatorischen Einbettung“⁵⁸ und „beschäftigt sich eher mit der Lenkung der räumlichen Entwicklung und der Nutzung der Flächen einer Stadt [siehe Strukturplanung]“⁵⁹, beinhaltet aber als übergeordneter Begriff auch den Arbeitsbereich des Städtebaus⁶⁰.

Im Kontext dieser Differenzierung befasst sich Städtebau bzw. Stadt- (Orts-) Gestaltung insbesondere mit der gestalterischen Übertragung des zweidimensionalen Funktionsgefüges der Siedlungsstrukturen in dreidimensionale baulich räumliche Formen und Strukturen. Dabei sind die Gestalt und Anordnung von Baukörpern (z. B. geschlossene oder offene Bebauung), die Räume zwischen den Gebäuden (z. B. Straßen- und Platzräume), die dabei entstehenden Raumqualitäten (z. B. Proportion, Maßstäblichkeit, Prägnanz), die Bodentexturen (z. B. Materialien) und die gestalterischen Details (z. B. Straßenmöblierung, Pflanzungen) von Bedeutung.⁶¹

Aus der Vielzahl von Instrumenten, die im Rahmen der städtebaulichen Gestaltungsplanung eingesetzt werden, soll hier nur der städtebauliche Rahmenplan (siehe Kap. III 8.2 c) beispielhaft erwähnt werden, der die Brücke zwischen dem städtebaulichen Entwurf (im Sinne von Entwurfsideen) und der verbindlichen Bauleitplanung bildet. Im Rahmen großer städtebaulicher Vorhaben stellt er oftmals einen wichtigen fachübergreifenden Orientierungsrahmen sowie eine konzeptionelle Grundlage der räumlichen und funktionalen Entwicklung des zu überplanenden Teilgebiets der Gemeinde dar. Im Bebauungsplan wird der städtebauliche Gestaltungsrahmen dann formell festgelegt.

d. Flächenaktivierung

Neben den genannten „klassischen“ stadtplanerischen Aufgaben und ihren baulich räumlichen Ergebnissen werden vor dem Hintergrund eines komplexer werdenden Umfelds und wachsender Prognoseunsicherheit die „Raumaktivierung“, das Programmieren einer Fläche auf eine neue Nutzung hin wie auch die Unterstützung der Entwicklung soziokultureller Netzwerke zunehmend bedeutende Aufgaben der Stadtentwicklung. Diese die Stadtplanung begleitenden Aktivitäten - hier als Aktivierungsprozesse bezeichnet - sind als Maßnahmen zur Anregung und Belebung planerischer und transformativer Abläufe zu verstehen und beinhalten „[...] auch die Entwicklung von räumlichen Prozessen und den damit verbundenen Strategien“ wie beispielsweise Kommunikations- und Mitwirkungsprozesse, temporäre Nutzungen, Inszenierungen städtebaulicher Vorhaben und Ergebnisse („Produkte“) oder Marketingstrategien.⁶²

56 Frick (2009), S. 33.

57 Streich (2005), S. 28.

58 Ebd.

59 Korda (2005), S. 39.

60 Vor diesem Hintergrund wurde für diese Untersuchung der Titel „stadtplanerisches Qualitätsmanagement“ gewählt und nicht etwa „städtebauliches Qualitätsmanagement“.

61 Vgl. Streich (2005), S. 300 ff.

62 Reicher (2012), S. 3, S. 222 ff.

2. Die Vielschichtigkeit der Qualität und Unterschiede im Qualitätsverständnis

2.1 Der Qualitätsbegriff im Alltagsgebrauch

Der Begriff Qualität wird im Alltag in vielerlei Bedeutungszusammenhängen verwendet und lässt sich aus verschiedenen Sichtweisen darstellen; ein einheitliches Begriffsverständnis hat sich bisher nicht herausgebildet. Sein Ursprung liegt im lateinischen Wortstamm „qualis“ mit der Bedeutung „wie beschaffen“ sowie im daraus abgeleiteten Nomen „qualitas“, das mit Beschaffenheit, Güte, Verhältnis übersetzt wird.⁶³

Bereits die etymologische Herleitung weist auf eine Differenzierbarkeit der Bedeutung des Begriffs hin. So kann Qualität einerseits wertfrei als Beschaffenheit einer Einheit⁶⁴, andererseits wertend als Güte einer Einheit verstanden werden.

Der Unterbegriff Beschaffenheit beschreibt neutral die Eigenschaften eines Produktes oder einer Dienstleistung, die anhand einzelner (Qualitäts-) Kriterien - auch als (Qualitäts-) Merkmale bezeichnet - charakterisiert werden können. Mit einem Beispiel aus dem Planungsbe- reich soll dies verdeutlicht werden: Die Entwurfsvisualisierung, die etwa in Form einer Plan- zeichnung, einer 3D-Animation oder eines städtebaulichen Modells erfolgt, stellt ein mögli- ches Kriterium dar, welches die Eigenschaften einer Einheit „Planungspräsentation“ wertfrei und objektiv beschreibt.

Im alltäglichen Sprachgebrauch wird der Begriff Qualität aber zumeist wertend gebraucht. Im zuvor genannten Beispiel wird dann etwa von einer hoch- oder geringwertigen Visualisierung der Planung gesprochen, oder allgemein von guter oder schlechter Qualität eines Produktes oder einer Leistung. Dabei spielen unter anderem die Erfüllung von Erwartungen und die Eignung der Einheit für einen bestimmten Zweck eine wesentliche Rolle („Quality is fitness for use“⁶⁵). Häufig wird Qualität in der Alltagssprache auch mit einer „positiv bewertete[n] Beschaffenheit“⁶⁶ gleichgesetzt und „im Sinne einer zu fordernden hohen Qualität (normative Qualität)“⁶⁷ verwendet. Der Qualitätsbegriff wird in diesem Kontext dann bedeutungsgleich mit hoher Güte benutzt.⁶⁸

2.2 Qualität als Fachbegriff

Der in der Normung nationaler und internationaler Normungsorganisationen (z. B. DIN, DGQ, ISO⁶⁹) seit Anfang der 1970er Jahre für die Qualitätssicherung im industriellen Bereich defi- nierte Qualitätsbegriff schuf die Basis für eine heute branchen- und disziplinübergreifend akzeptierte Begrifflichkeit. Die normierte Definition des Qualitätsbegriffs wurde im Laufe der Zeit mehrfach umformuliert; die Norm DIN EN ISO 9000:2005-12⁷⁰, welche die Grundlagen und Begriffe zu Qualitätsmanagementsystemen regelt, definiert den Begriff sehr allgemein, wie folgt:

63 Vgl. Bruhn (2008), S. 33.

64 Eine „Einheit“ ist „das, was einzeln beschrieben und betrachtet werden kann“, und bezeichnet materielle und immaterielle Gegenstände wie beispielsweise „[...] eine Tätigkeit, einen Prozess, ein Produkt, eine Organi- sation, eine Person oder ein System [...]“; sie kann „[...] in kleinere Einheiten unterteilt oder mit anderen Einheiten zu einer größeren Einheit zusammengefasst [...]“ werden, in: DGQ (2009), S. 21.

65 Juran, zitiert in: Alms; Gruber (2007), S. 11.

66 Pischon (1999), S. 11.

67 Krems (o. J.), Stichwort "Qualität", URL (Zugriff 05.07.2015).

68 Vgl. Zollondz (2006), S. 157 ff.

69 DIN: Deutsches Institut für Normung; DGQ: Deutsche Gesellschaft für Qualität e. V. ISO: International Organization for Standardization.

70 Im November 2015 erscheint eine Fortschreibung der Norm.

„Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Anforderungen erfüllt.“^{71 72}

Nach diesem Verständnis ergibt sich die Qualität einer Einheit durch die verschiedenen (An-) Forderungen⁷³ bzw. Zielvorgaben⁷⁴, die an die Beschaffenheit des Ergebnisses gestellt und vorab zu definieren sind, und dem Grad ihrer Erfüllung. Die Qualität zeigt sich dann im Vergleich zwischen der geforderten und schließlich realisierten Beschaffenheit.⁷⁵ Somit ist „Qualität [...] kaum jemals absolut, sondern immer nur relativ - in Bezug auf die konkreten Anforderungen - zu definieren“⁷⁶, die „eine“ Qualität gibt es nicht.

Auf dieser Grundlage können Entscheidungen transparent werden, für welche Zielvorgaben und für welche beabsichtigten Wirkungen Kosten entstehen und Geld ausgegeben werden soll. Dies stellt einen wichtigen Baustein für effektives Handeln insbesondere vor dem Hintergrund beschränkter Ressourcen dar.

Die realisierte Beschaffenheit einer Einheit wird anhand von Merkmalen (inhärente / innewohnende Eigenschaften) bzw. Kriterien beschrieben, die das Ergebnis oder den Prozess kennzeichnen und die quantitativer (messbarer) oder qualitativer Natur sein können. Weeber und Bosch zählen insbesondere kulturelle Belange und „andere ideelle Anliegen“ hinzu⁷⁷. Die Qualität einer Einheit wird im Sinne einer „summarischen Größe“⁷⁸ in der Regel von einer Vielzahl von Merkmalen abgebildet; jedoch sind nicht sämtliche realisierten Eigenschaften entscheidend für die Beurteilung der Qualität, sondern lediglich ausgewählte, zweckgebundene Merkmale - die sogenannten Qualitätsmerkmale bzw. Qualitätskriterien -, die sich auf ausgewählte Anforderungen beziehen.⁷⁹ Vor dem Hintergrund dieser Begrifflichkeiten definiert Krems Qualität auch als eine „anhand von Merkmalen gemessene Eigenschaft einer Einheit“⁸⁰.

Für eine einfachere Handhabung von differenzierten Qualitätsanforderungen an eine Einheit empfiehlt sich eine detailliertere Strukturierung nach Qualitätsbereichen bzw. Teilqualitäten, denen jeweils verschiedene Qualitätskriterien als wichtige Eigenschaftsmerkmale zugeordnet werden können (siehe Kap. II 3.5).

Das Ausmaß der erreichten Gesamtqualität wird anhand des Erfüllungsgrades der Einzelanforderungen beurteilt. Dementsprechend beschreibt die von der ISO-Normenreihe 9000 abgelöste, aber oftmals noch zitierte DIN EN ISO 8402⁸¹ das erzielte Qualitätsmaß als Eignung einer Einheit zur Erfüllung der an sie gestellten Anforderungen. Ein optimales Qualitätsergebnis wird somit erreicht, wenn eine hohe Übereinstimmung zwischen den Zielvorgaben und den realisierten Eigenschaften der Einheit und eine Eignung für die beabsichtigte Zweckbestimmung besteht und im Ergebnis die Anforderungen weder unter- noch übererfüllt

71 DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 3.1.1.

72 „Inhärent“ bedeutet der betrachteten Einheit innewohnend, somit Eigenschaften, die zur Einheit selbst gehören und ihre Beschaffenheit ausmachen; nicht gemeint sind Eigenschaften, die der Einheit als Attribute (z. B. Kosten, Zeiten für Erstellung) zugeordnet werden.

73 In der Fachliteratur ist die Verwendung der Bezeichnung „Anforderung“ anstelle der früher üblichen „Forderung“ umstritten. In dieser Arbeit wird jedoch die Bezeichnung aus der Norm übernommen.

74 Der Unterschied zwischen einer „Anforderung“ und einem „Ziel“ ist rein verbaler Natur. „Der Inhalt der Forderung setzt das Ziel. Das Ziel wird formuliert durch die gestellte Forderung“; in: Carl Hanser Verlag (o. J.), Stichwort „Qualitätsziel“, URL (Zugriff 05.07.2015).

75 Vgl. Zollondz (2006), S. 162 ff.

76 Johannes; Wölker (2012), S. 2.

77 Vgl. Weeber; Bosch (2003), S. 8.

78 Kamiske; Brauer (2008), S. 177.

79 Vgl. Zollondz (2006), S. 166 f.

80 Krems (o. J.), Stichwort „Qualität“, URL (Zugriff 05.07.2015).

81 „Qualität ist die Gesamtheit von Merkmalen (und Merkmalswerten) einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“; in: DIN EN ISO 8402:1995-8, Pkt. 2.1.

sind. „Das Streben nach guter Qualität ist mithin keine Maximierungs-, sondern eine Optimierungsaufgabe“⁸² vor dem Hintergrund der begrenzenden Faktoren Kosten und Zeit.

An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass Kosten und Termine nicht Bestandteil des Qualitätsbegriffes sind, da sie keine „[...] Eigenschaften sind, welche die Beschaffenheit [eines Elements] kennzeichnen. [...]. Qualität ist deshalb gegenüber Terminen und Kosten sorgfältig abzugrenzen“.⁸³ Für die Pläne hingegen, die zur Planung und Steuerung der Kosten und Termine erstellt werden, können Anforderungen und Qualitätskriterien (z. B. Richtigkeit, Genauigkeit der Kostenermittlung, Darstellungsform) aufgestellt werden.

Nachfolgende Auswahl weiterführender Differenzierungen und Definitionselemente von Qualität sind für das Themenfeld Stadtplanung von Bedeutung und verdeutlichen überdies die Vielschichtigkeit des Qualitätsbegriffs.

2.3 Qualitätskriterien und Erwartungen

Die Beschaffenheit einer Einheit kann in vorgegebene, festgelegte und erwartete Qualitätskriterien bzw. -merkmale unterschieden werden.⁸⁴

Vorgegebene Merkmale werden in der Stadtplanung insbesondere durch die geltenden normativen Rahmenbedingungen veranlasst, die sich in den Gesetzen und Vorschriften des Bundes, der Länder und der jeweiligen Kommunen, in Normen, Richtwerten sowie in Plänen (z. B. Regionalplan) und Programmen (z. B. Landesentwicklungsprogramm) darstellen. Diese fachlich vorgegebenen Qualitäten müssen beachtet und ihre Bindungswirkung für die jeweilige Planung geprüft werden. In diesem Zusammenhang sind weiterhin auch länderspezifische, kommunale und „regionale Gepflogenheiten“ anzuführen, die aufgrund ihrer faktischen Bindungswirkung fallweise zu berücksichtigen sind.⁸⁵

Festgelegte Qualitätsmerkmale werden beispielsweise in Dokumenten, Vereinbarungen und Verträgen anhand von Kriterien, Beschreibungen oder Planzeichnungen projektspezifisch entwickelt und aufgestellt. In städtebaulichen Planungen und insbesondere bei den hier betrachteten Konversionsvorhaben sind die Anforderungen anfangs noch wenig gegenständlich und nur allgemein zu formulieren, sodass ihre Planung in der Regel mehrere Stufen durchlaufen muss, um die Zielvorgaben zu entwickeln, zu konkretisieren und gegebenenfalls an neue Erkenntnisse anzupassen⁸⁶. Die Klärung dieser Anforderungen bedingt oftmals langwierige Diskussionen und Abstimmungen zwischen den relevanten Akteuren. Je komplexer das Vorhaben, umso komplexer und umfangreicher stellen sich in der Regel auch die Qualitätsmerkmale des Ergebnisses, des Prozesses sowie ihre Entwicklung dar.

Daneben sind die Bedürfnisse und Erwartungen der verschiedenen Akteure und Anspruchsgruppen (z. B. Politik, Eigentümer, Investoren, Nutzer, Öffentlichkeit) zu differenzieren. Sie können den vorgegebenen und festgelegten Qualitätsmerkmalen entgegen stehen, ihnen entsprechen oder im Planungsverlauf in diese einfließen, liegen zunächst aber oftmals nicht ausdrücklich formuliert vor und müssen erst ermittelt oder erkannt werden. Sie zeigen sich im Rahmen städtebaulicher Planungen unter anderem in Meinungen, Stimmungsbildern, Mängelhinweisen, Bürgerbeiträgen, politischen Äußerungen oder Berichten in den Medien. Da die Stakeholder (Träger von Anforderungen; auch Anspruchsgruppen) ihre Erwartungen in

82 Blees (2004), S. 7.

83 Seghezzi (1994), S. 10 f.

84 Vgl. Krems (o. J.), Stichwort "Qualität", URL (Zugriff 05.07.2015).

85 Vgl. Weeber; Bosch (2003), S. 6.

86 Siehe auch DIN EN ISO 9000:2005, Pkt. 3.4.3, Anmerkung 2: „Bei einigen Projekten werden während des Projektverlaufs die Ziele verfeinert und die Produktmerkmale fortschreitend entsprechend festgelegt“.

vielen Fällen nicht von sich aus konkretisieren, müssen sich die Ersteller einer Leistung bzw. eines Produktes intensiv mit ihnen auseinandersetzen. Die Identifikation und Berücksichtigung von Bedürfnissen und Erwartungen stellt dabei einen wesentlichen Erfolgsfaktor dar.

Die Zufriedenheit der Stakeholder, welche ein grundlegendes Ziel des Qualitätsmanagements ist, wächst mit dem Nutzen, den die Stakeholder aus der betrachteten Einheit ziehen bzw. damit verbinden. Entsprechend dieser akteursbezogenen Sichtweise besitzen diejenigen Produkte und Prozesse die beste Qualität, die dem Akteur oder Nutzer unabhängig von den sonstigen Qualitäten den größten Gesamtnutzen ermöglichen.⁸⁷

Die Bedürfnisse und Erwartungen lassen sich entsprechend dem von Dr. Noriaki Kano 1978 entwickelten „Kano-Modell“ (siehe Abb. 4), das den vermuteten Zusammenhang zwischen der Erfüllung von Anforderungen und der Zufriedenheit der Akteure und Nutzer aufzeigt, wie folgt klassifizieren:⁸⁸

- Basisanforderungen werden von den Akteuren als unausgesprochene Selbstverständlichkeiten angesehen und geraten erst bei Nichterfüllung ins Bewusstsein. Werden sie erfüllt, entsteht deshalb noch keine Zufriedenheit. Werden sie jedoch nicht eingelöst, sind die Akteure in hohem Maße unzufrieden. Mit den Basisanforderungen sind in der Regel objektiv bewertbare, harte Kriterien und Grundbedürfnisse verbunden (z. B. Verkehrssicherheit, Gebrauchstauglichkeit, Rechtskonformität).
- Leistungsanforderungen stellen von den Akteuren ausdrücklich formulierte Anforderungen dar und bewirken je nach Erfüllungsgrad Zufriedenheit oder Unzufriedenheit (z. B. Unterhalts- / Betriebskosten, Lärmbelastung).
- Begeisterungsanforderungen sind überraschende Merkmale, welche die Akteure nicht erwarten und das entsprechende Produkt oder den Prozess gegenüber dem sonst Üblichen oder gegenüber der Konkurrenz hervorheben. Sie werden in der Regel als neu und innovativ angesehen und können die Zufriedenheit der Kunden stark beeinflussen. Hierunter fallen oftmals weiche und nur subjektiv bewertbare Faktoren (z. B. städtebauliche Gestaltung).

Typischerweise unterliegen die Erwartungen (Ansprüche) der Akteure im Zeitverlauf Veränderungen. So werden Begeisterungseigenschaften mit der Zeit oftmals zu Leistungs- und Basiseigenschaften.⁸⁹ Diese Entwicklung lässt sich exemplarisch am Beispiel der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von größeren städtebaulichen oder infrastrukturellen Vorhaben verfolgen, die heute wesentlich höheren Anforderungen gerecht werden müssen als noch eine Dekade zuvor. Führten Beteiligungsverfahren über die gesetzlichen Vorgaben hinaus früher noch zur Zufriedenheit der Öffentlichkeit, gehören sie heute zu den grundlegenden Erfordernissen von umfangreichen Planungsverfahren.

Bei großen städtebaulichen Planungen liegen aufgrund der zu bearbeitenden Themenvielfalt und der hohen Anzahl an betroffenen Anspruchsgruppen sehr viele unterschiedliche Interessenlagen und inhaltliche Aspekte vor, die integriert und miteinander vereinbart werden müssen. Dies lässt sich jedoch aus sachlichen, ökonomischen oder rechtlichen Zwängen sowie aufgrund der Unterschiedlichkeit der Zielvorstellungen in der Regel nicht vollständig einlösen.

87 Vgl. Binner (2002), S. 21 f.

88 Vgl. Kochendörfer; Liebchen (2001), S. 155 f.

89 Vgl. Krems (o. J.), Stichwort "Qualität", URL (Zugriff 05.07.2015).

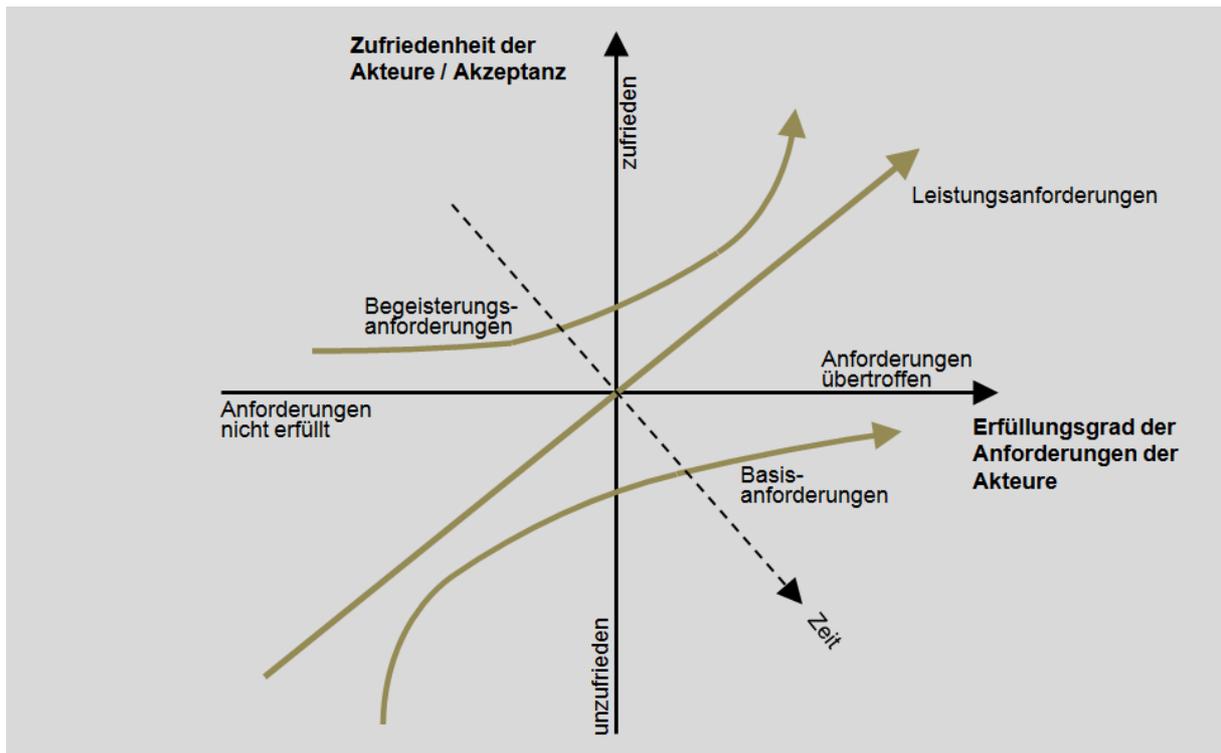


Abb. 4: Darstellung des Zusammenhangs zwischen Kundenanforderungen und Kundenzufriedenheit im Kano-Modell
 Quelle: Kamiske; Brauer (2008)⁹⁰

Qualitätsstörungen in Prozessen oder Ergebnissen, die durch eine Abweichung der Anforderungen von der erbrachten Leistung entstehen, können nachfolgende Ursachen haben:⁹¹

- Relevante Anforderungen von Akteuren / Akteursgruppen wurden nicht erkannt oder berücksichtigt oder waren nicht zu erfüllen. Je größer der Unterschied zwischen den erwarteten und den realisierten Eigenschaften ist, desto ungünstiger fallen die Akzeptanz und die Zufriedenheit der Akteure mit der Planung aus.
- Die Soll-Beschaffenheit einer Einheit wird nicht erreicht, weil etwa das Leistungspotenzial der Ausführenden nicht dem gestellten Anforderungsprofil genügt. Dies kann beispielsweise auf Gemeinden mit kleiner Verwaltung zutreffen, die von der Aufgabenfülle eines großen städtebaulichen Vorhabens überfordert sind.
- Es werden unnötige Kosten durch Eigenschaften verursacht, die für die Planungsaufgabe nicht angemessen oder fachlich nicht erforderlich sind, jedoch beispielsweise aus Partikularinteressen oder politischem Kalkül verlangt werden.

⁹⁰ Kamiske; Brauer (2008), S. 140 [© Carl Hanser Verlag München Wien, wiedergegeben mit Erlaubnis vom 25.08.2015].

⁹¹ Vgl. Preißner (2006), S. 24 ff.

2.4 Subjektive und objektive Qualität

Der Gesamteindruck der Qualität setzt sich aus den objektiven Eigenschaften einer Einheit und ihrer subjektiven Bewertung durch die unterschiedlichen Akteure zusammen. Die Feststellung des Qualitätswissenschaftlers Armand Feigenbaum: „Quality is what the customer says it is“⁹² verdeutlicht die kunden- bzw. nutzerbezogene Sichtweise der Qualität, welche durch die subjektive und selektive Wahrnehmung bestimmt wird und die objektiven Faktoren eines Produktes überlagert. Die als wichtig erachteten Eigenschaften einer Einheit werden dabei in Abhängigkeit von persönlichen Erwartungen und Bedürfnissen sowie Werten, Erfahrungen und Kenntnissen interpretiert und individuell unterschiedlich bewertet. Im Sinne einer „perceived quality“ beeinflussen neben den Empfindungen und dem Image (vorherrschendes Stimmungsbild) der betrachteten Einheit auch die Sinneswahrnehmungen des Betrachters, also Sehen, Hören, Fühlen, Riechen, die subjektiv und emotional beeinflusste Bewertung⁹³.

Demgegenüber steht der objektive Qualitätsbegriff, der diejenigen Anforderungen an eine Einheit zusammenfasst, die für ihren Gebrauch und Zweck objektiv bestehen. Ihm liegt die nicht wertende Bedeutung von Qualität als Beschaffenheit zugrunde, die nach vergleichbaren, neutral formulierten und - wo möglich und sinnvoll - nach mess- und quantifizierbaren Zielkriterien verlangt. Im Gegensatz zur subjektiven Wahrnehmung, die sich im Zeitverlauf ändert, bleiben die objektiven Eigenschaften auf Dauer bestehen.

Um sich in Qualitätsdiskussionen nicht in den individuellen Bewertungen und Sichtweisen verschiedener Nutzer oder Anspruchsgruppen zu verlieren, ist die nach Möglichkeit konsensuale Herbeiführung eines einheitlichen Qualitätsverständnisses - vergleichbar der Erstellung eines Zielsystems (siehe Kap. II 4.8.1 a) im Projektmanagement - eine wichtige Voraussetzung für eine objektive Qualitätsbetrachtung. Subjektive Anforderungen sollen dabei jedoch nicht vernachlässigt werden, stellen sie doch wichtige Hinweise für die Planung und Umsetzung von Prozessen und Ergebnissen und deren Qualitätseindruck und Akzeptanz dar⁹⁴; verschiedentlich gelingt es auch, sie indirekt über Messgrößen oder über den Umweg verwandter Aspekte zu objektivieren und ihre Erfüllung zu überwachen (siehe Kap. II 4.8.1 b). Jedoch besteht auch bei vorausschauender, vorsorgender Planung das Problem, dass zukünftige Nutzer in der Regel nicht bekannt sind.

2.5 Qualitätsdimensionen

Entsprechend dem Qualitätsmodell von Avedis Donabedian, das in den Qualitätswissenschaften weite Verbreitung erlangt hat, lässt sich Qualität grundsätzlich in die drei Dimensionen Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnisqualität differenzieren⁹⁵. Die Qualitätsdimensionen stehen in enger Verbindung zueinander und sind in der Regel notwendige, wenngleich nicht hinreichende Voraussetzung für den Erfolg eines Vorhabens, der von weiteren Faktoren abhängt.

92 Feigenbaum, zitiert in: Blees (2004), S. 8.

93 Vgl. Quattelbaum; Schmitt (2009), S. 4.

94 Vgl. Blees (2004), S. 8.

95 Vgl. Frenk, Julio (2000), S. 1475.

2.5.1 Strukturqualität

Strukturqualität beinhaltet die personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen einer Einheit und beschreibt das Potenzial einer Organisation oder Institution, die gestellten Aufgaben zu erfüllen, und somit ihre Qualitätsfähigkeit. Die strukturellen Merkmale können das erreichbare Niveau der Prozess- und der Ergebnisqualität wesentlich beeinflussen. So verfügen beispielsweise Planungsverwaltungen kleiner Gemeinden nicht über die Ausstattung und das Know-how großer Kommunen, die auf einen ungleich größeren Erfahrungsschatz zurückgreifen und entsprechend ihren Ressourcen ein größeres Leistungspotenzial aufweisen können.

Ausgehend von den Ausführungen von Küpers⁹⁶ wird abgeleitet, dass neben dem Potenzial der federführenden Organisation auch die strukturellen Bedingungen der weiteren Beteiligten eines Vorhabens eine Rolle für die Prozess- und Ergebnisqualität spielen. Lassen sich nämlich die Bedürfnisse einzelner Akteursgruppen zum Beispiel aufgrund ihrer geringen Kapazitäten, der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft oder ihrer mangelnden organisatorischen Fähigkeiten nicht in den Prozess einbringen, besteht die Gefahr, dass ihre Anforderungen nicht im notwendigen Umfang berücksichtigt werden, oder es im weiteren Prozessverlauf zu Verzögerungen und Blockaden kommt. Die Prozessgestaltung muss deshalb auch für die strukturelle Qualität (z. B. Bürgerbeteiligung) Sorge tragen und die Stakeholder befähigen, am Prozess adäquat mitzuwirken. Somit beeinflusst die Strukturqualität einerseits die Möglichkeit der Einbeziehung der akteursbezogenen Sicht und kann andererseits in gewissem Umfang Einfluss auf diese nehmen.

2.5.2 Prozessqualität

Die Prozessqualität betrifft den Erstellungsprozess einer Einheit mit allen dazu erforderlichen Aktivitäten und Maßnahmen. Sie ergibt sich aus der Art und Weise der Arbeitsabläufe und der Abfolge der Einzelleistungen, die zu einem Gesamtergebnis zusammengeführt werden müssen. Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der internen (z. B. Mitarbeiter) und externen Beteiligten und Akteure ist dabei ebenso bestimmend wie die Fähigkeit, Hindernisse, Risiken und förderliche Bedingungen zu identifizieren und auf diese im Prozess flexibel zu reagieren. Die Qualität der Prozesse bezieht sich vor diesem Hintergrund insbesondere auf die Effektivität, die Effizienz und die Angemessenheit der eingesetzten Instrumente und Ressourcen sowie auf die Rechtskonformität und Fehlerfreiheit der Durchführung. Die Effektivität (Grad der Zielerreichung) der Abläufe zielt auf das zuverlässige Erreichen eines angestrebten Ergebnisses, während die Effizienz (Verhältnis der Zielerreichung zum Mitteleinsatz) von Prozessen die Zielerreichung mit möglichst geringem Ressourceneinsatz anstrebt. Die Angemessenheit der Mittelwahl sorgt in Abhängigkeit der Rahmenbedingungen und der Aufgabenstellung für den Ausgleich zwischen den Effektivitäts- und den Effizienzzielen.⁹⁷

Als Voraussetzung der Prozessqualität müssen die notwendigen Arbeitsschritte sowie der Einsatz und die Abfolge von Verfahren, Methoden und Instrumenten in Abhängigkeit der speziellen Rahmenbedingungen, Anforderungen und Ziele geplant und gestaltet werden. Dies kann auch in unterschiedlicher Detaillierung erfolgen, wobei diese zunächst grob im Überblick und dann detailliert beispielsweise für einzelne Phasen eines Projekts erarbeitet werden.

96 Vgl. Küpers (2001), S. 593 f.

97 Vgl. Blee (2004), S. 55 f.

2.5.3 Ergebnisqualität

„Die [Ergebnis-] Qualität wird wesentlich durch die Prozessqualität beeinflusst“⁹⁸, sodass eine höhere Prozessqualität auch zur Verbesserung der Ergebnisqualität beitragen kann. Prozess- und Ergebnisqualität werden wiederum durch Anforderungen und Ziele vorgegeben, die zu erfüllen sind.⁹⁹

Zielvorgaben sollen einerseits helfen, die Prozesse zielgerichtet durchzuführen und die Lösungssuche zu steuern, und andererseits sollen sie dazu beitragen, den Erfolg und die Zielerreichung überprüfen und (Zwischen-) Ergebnisse und Bearbeitungsstände beurteilen und bewerten zu können.¹⁰⁰

Die Prozessergebnisse zeigen schließlich, ob bzw. inwieweit die aufgestellten Ziele im Produkt oder in der Leistung (Output) umgesetzt werden konnten und welche Wirkungen und Folgen (Outcome) vom Output auf das Umfeld oder die Akteure und ihr Verhalten ausgehen. Die Akzeptanz und Zufriedenheit der Beteiligten und Betroffenen ist dabei ein wichtiges Kriterium.

2.5.4 Zielqualität als ergänzende Dimension der Qualität

Im Kontext mit dem Themenfeld Stadtplanung sollen, wie auch in der Fachliteratur der Qualitätsforschung in anderem Zusammenhang verschiedentlich dargestellt¹⁰¹, die drei Qualitätsdimensionen durch eine vierte - die Konzept- oder Zielqualität - ergänzt werden. Denn kennzeichnend für den Qualitätsbegriff in der Fachsprache ist nicht automatisch ein hochwertiges Ergebnis, sondern die Abhängigkeit zwischen realisierten Eigenschaften einer Einheit und den Qualitätsanforderungen bzw. den gestellten Zielvorgaben. Geringe Anforderungen erleichtern dabei eine hohe Zielerreichung, ohne jedoch hohe oder zufriedenstellende Qualitätsstandards zu realisieren. Die Dimension Zielqualität soll deshalb für die Entwicklung und Aufstellung von Konzepten und Zielen stehen, die der Ausgangssituation und der Aufgabe angemessen sind.

Die Anforderungen an eine stadtplanerische Aufgabe stellen sich oftmals unterschiedlich oder gar widersprüchlich dar und lassen sich nicht immer in Einklang bringen. Die Beurteilungen von Fachleuten und Laien, selbst von Experten untereinander können dabei sehr unterschiedlich sein; man denke hier beispielsweise an Fragen zur Gestaltqualität. Eine angemessene Zielqualität erfordert deshalb ebenso, die Vielzahl der Anforderungen sowie akteursbezogene Sichtweisen und Bedürfnisse sorgfältig zu ermitteln, zu priorisieren und zu gewichten. Dafür müssen insbesondere die betroffenen Akteure und künftigen Nutzer bekannt sein, oder, falls diese noch nicht feststehen, ein Anforderungsprofil für fiktive Nutzer definiert werden bis hin zur gesellschaftspolitischen Frage, welche gebaute und unbebaute Umwelt den nachfolgenden Generationen hinterlassen werden soll.

Absolute Qualität im Sinne einer vollkommenen Güte und allgemeingültiger Standards ist indes nicht erreichbar, weil Anforderungen an Produkte und Prozesse, die dem gleichen Zweck dienen, je nach Akteurskonstellation und Rahmenbedingungen stets verschieden ausfallen müssen. Qualität ist stets mehrdimensional zu verstehen, da von einer Vielzahl möglicher Qualitäten ausgegangen werden kann. Qualität, die „alle Anspruchsgruppen, das

98 IEMB – Institut für Erhaltung und Modernisierung von Bauwerken e.V. (2002), S. 105.

99 Vgl. Weeber; Bosch (2003), S. 12.

100 Vgl. Kuster et al. (2008), S. 352 ff.

101 Vgl. Schmidt (2010), S. 15.

Umfeld und die gesellschaftliche Verantwortung, auch in mittel- und langfristiger Perspektive, einbezieht“¹⁰², wird demgegenüber „umfassend“ oder als „Exzellenz“ bezeichnet.

Weiterhin können unterschiedliche Anspruchsniveaus (Erwartungen) festgelegt werden, die es zu erreichen oder nicht zu überschreiten gilt. Sie können an aktuellen Entwicklungen, anhand eines Vergleichszustands oder auf Grundlage von Grenzwerten definiert werden. Dabei hat eine Veränderung des Niveaus regelmäßig Auswirkungen auf den Umfang und die Strenge der Anforderungen und gegebenenfalls die Wertebereiche der Merkmale und Indikatoren und somit auch auf die zu erbringenden Leistungen und die Kosten.¹⁰³

Umgemünzt auf die Stadtplanung bedeutet dies, dass beispielsweise Siedlungsvorhaben gleicher Nutzung, die hinsichtlich ihrer Lage - zentrumsnah und am Siedlungsrand - unterschiedlichen Erfordernissen und Erwartungen gerecht werden müssen, bei Erfüllung der gestellten Anforderungen (etwa an die Dichte, Grundstücksgröße oder Aufenthaltsqualität) gleichermaßen die jeweils erwünschte Qualität aufweisen, jedoch auf verschiedenen Niveaus.

2.6 Qualitätsorientiertes Handeln

„Qualität wird [...] gemacht, Qualität ist nicht“¹⁰⁴. Qualität entsteht als Ergebnis von sämtlichen Arbeitsschritten, die beispielsweise während eines Planungsprozesses, bei der Herstellung eines Produkts oder im Rahmen eines Vorhabens anfallen, und beruht auf dem qualitätsorientierten Handeln der beteiligten Personen, für das nach Riechert und Nolle¹⁰⁵ insbesondere folgende Faktoren grundlegende Voraussetzung sind (siehe Abb. 5):

- Qualitätsdenken
- Know-how
- Information

Unter Qualitätsdenken ist die Grundhaltung der Beteiligten gegenüber Qualität zu verstehen, die auf dem Willen zur Qualität, auf Wertmaßstäben, Ethik und der Verantwortung für ein qualitätsorientiertes Handeln basiert.

Alle Beteiligten müssen innerhalb ihres Tätigkeitsfeldes über das erforderliche Know-how verfügen, um auf der Grundlage von fachspezifischen Kenntnissen den gestellten Anforderungen und Aufgaben gerecht werden zu können. Neben Erfahrung, Methoden- und Instrumentenwissen ist in der Regel eine entsprechende Aus- sowie kontinuierliche Weiterbildung Bedingung. Erst dadurch lässt sich ein erforderliches Spektrum an Wissen aufbauen und die Fähigkeit erlangen, Chancen und Risiken sowie Fehlerquellen frühzeitig zu erkennen.

Information, also die Mitteilung oder Übermittlung von Daten, Bewertungen, Sachverhalten oder Meinungen, ist Grundlage für das Handeln und Zusammenwirken der Beteiligten. Information wird durch Kommunikation weitergegeben, beide gehören stets zusammen. Information ist in ihrer Art, Umfang und Qualität gestaltbar und kann die Zusammenarbeit von Akteuren, die Akzeptanz von Vorhaben in der Öffentlichkeit und die Zufriedenheit von Mitarbeitern wesentlich bestimmen. Ferner werden Know-how und Qualitätsdenken erst durch Information wirksam „aktiviert und nutzbar gemacht“.¹⁰⁶

102 Krems (o. J.), Stichwort "Qualität", URL (Zugriff 05.07.2015).

103 Vgl. FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (2001), S. 26.

104 Zollondz (2006), S. 167.

105 Deutscher Asphaltverband e.V. (1999), S. 8 ff.

106 Ebd., S. 12.

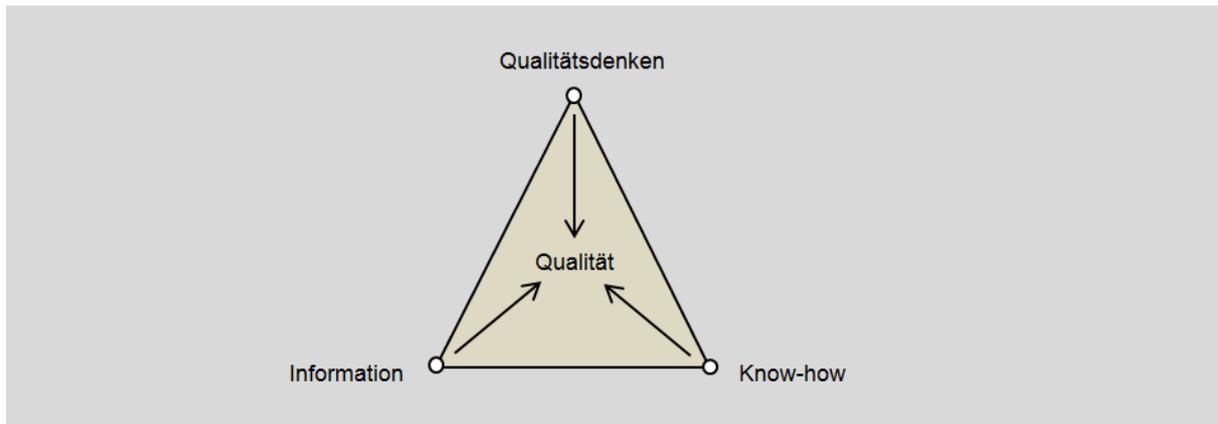


Abb. 5: Grundlegende Faktoren zur Schaffung von Qualität
Quelle: Eigene Darstellung

Mithilfe von Methoden und Instrumenten des Qualitätsmanagements lassen sich die Faktoren Qualitätsdenken, Know-how und Information systematisch zusammenführen und organisieren und die Qualitätsfähigkeit einer Organisation, folglich die „Eignung [...] zum Realisieren eines Produkts, das die Anforderungen an dieses Produkt erfüllt“¹⁰⁷, erhöhen.

3. Qualität in der Stadtplanung

In Bezug auf die gebaute Umwelt wird „Qualität“ häufig mit dem Leitbegriff „Baukultur“ in Zusammenhang gebracht, der in Deutschland seit Anfang der 2000er Jahre verstärkt in der politischen und fachöffentlichen Diskussion steht und sich „[...] mit zunehmender Verbreitung in der Öffentlichkeit zum Synonym für die Qualität des Planens und Bauens [...]“¹⁰⁸ entwickelt hat.

3.1 Das Politikfeld Baukultur

Das Thema Baukultur gewann nach der deutschen Wiedervereinigung und mit dem Wechsel des Regierungssitzes nach Berlin für die Politik an Relevanz, weil zusammen mit der gewachsenen Bedeutung des Landes Fragen der nationalen Selbstdarstellung und Standortbestimmung einen neuen Stellenwert erlangten. In Zeiten der Globalisierung und europäischen Integration wurde die Qualität der gebauten Umwelt zunehmend als wichtiger „Markenbotschafter“ für den Standort Deutschland, aber auch für die Förderung des Architektur- und Bauleistungsexports erkannt.¹⁰⁹ Baukultur wird dabei als ein Standortfaktor gesehen, der einen positiven Beitrag für attraktive Lebensräume, für Identität und Identifikation, für eine robuste wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung des gesellschaftlichen Engagements leisten kann.¹¹⁰

Weiterhin rückten vor dem Hintergrund der ökologischen, sozialen und technischen Umbrüche, veränderter Herausforderungen und fachlicher Entwicklungen Themenfelder in den

¹⁰⁷ Definition „Qualitätsfähigkeit“ nach DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 3.1.5.

¹⁰⁸ Durth; Sigel (2009), S. 10.

¹⁰⁹ Vgl. ebd., S. 15 f.

¹¹⁰ Vgl. Burgdorff (2006), S. 22.

Vordergrund, die eine verstärkte Auseinandersetzung mit einer „qualitätsorientierten Nutzung und Erhaltung, Planung und Weiterentwicklung“¹¹¹ der gebauten Umwelt beförderten (siehe Tab. 1).

- Zunehmende Belastungen für Umwelt und natürliche Ressourcen durch fortschreitendes Siedlungsflächenwachstum und Flächenbedarf des motorisierten Individualverkehrs
- Gefährdung dezentraler Siedlungsstrukturen mit kompakten und integrierten Siedlungsformen durch Suburbanisierung und Entmischung städtischer Funktionen
- Starker Nutzungsdruck auf die Freiräume und Gefährdung des Landschaftsbildes
- Notwendigkeit des Stadtumbaus und Umnutzung des Bestandes aufgrund des demografischen und ökonomischen Strukturwandels
- Veränderte Anforderungen an Bau-, Siedlungs- und Freiraumstrukturen aufgrund der wachsenden Bedeutung der Einflussgrößen Umwelt- und Naturschutz, Klimaschutz und Klimawandel sowie aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen
- Steuerungsverluste der öffentlichen Hand durch fiskalische Krise, Ökonomisierung und Privatisierung des Städtebaus
- Veränderte Eigentümerstrukturen (vom Selbstnutzer zum Kapitalanleger)
- Identitätsverlust aufgrund von Zerstörung oder Beeinträchtigung baulicher Kulturleistungen und historischer Ortsbilder
- Sozialräumliche Polarisierung und Entstehung gefährdeter Wohnquartiere; Defizite bei sozialer und kultureller Integration
- Verlust der Attraktivität und Lebensqualität insbesondere innerstädtischer Wohnlagen
- Internationalisierung und Verschärfung des Standortwettbewerbs
- Globale Uniformität und Verschwinden regionaler Unterschiede
- Zunehmender Kostendruck („Billig-Mentalität“) und auf ökonomische und technisch-funktionale Belange verengtes Qualitätsverständnis

Tab. 1: Ausgewählte aktuelle Herausforderungen der Raumplanung
Quelle: Eigene Darstellung

Der baukulturelle Dialog wurde durch verschiedene Impulse von Seiten der Bundesregierung wie auch der Länder gefördert. So startete das BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) mit Unterstützung zahlreicher Institutionen aus dem Bau- und Planungssektor im Jahr 2000 die „Initiative Architektur und Baukultur“, um den öffentlichen Dialog über die Qualität des Planens und Bauens zu stärken und ihr eine geeignete Plattform zu verschaffen. Im Auftrag der Initiative erschienen seit 2001 Baukulturberichte¹¹² an den Bundestag mit der Darstellung von Hindernissen und Chancen für die Baukultur, mit Best-Practice-Beispielen und Empfehlungen für zukünftige Schritte. Weitere Maßnahmen und Projekte zur Förderung der Baukultur wie beispielsweise eine Stadtausstellung 2010 in Berlin,

111 Vgl. Deutscher Bundestag (2002), S. 2.

112 - BBR (2002): Statusbericht. Baukultur in Deutschland, Bonn;

- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2005a): Baukultur! Informationen, Argumente, Konzepte. Zweiter Bericht zur Baukultur in Deutschland, Berlin;

- Bundesstiftung Baukultur (2010/2011): Bericht der Baukultur, 4 Bände, Basel.

ein nationaler Preis für integrierte Stadtentwicklung und Baukultur oder Fachwerkstätten wurden unternommen, für deren Koordination eigene Arbeitsbereiche im BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) und im BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) eingerichtet wurden.

2006 wurde per Gesetz¹¹³ die Bundesstiftung Baukultur errichtet, die ab 2008 als unabhängige Instanz verschiedene Veranstaltungsreihen begründete, Netzwerke aufbaute und Diskussionsforen eröffnete. Neben der Präsentation und der Werbung für die Qualität des Planens und Bauens in Deutschland sollten mit den Aktivitäten der Stiftung insbesondere baukulturelle Aspekte in den Kommunen und Ländern, bei den Bauschaffenden und in der Öffentlichkeit ins Blickfeld gerückt werden.¹¹⁴

Die vielfältigen Aktivitäten zur Förderung baukultureller Qualitäten standen seit 2007 auch im Zusammenhang mit der Initiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“¹¹⁵, die vom BMVBS gemeinsam mit anderen öffentlichen Institutionen angestoßen wurde und vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen vor allem die Schaffung und Sicherung „gerechter, kooperativer, nachhaltiger und schöner Städte“¹¹⁶ und Regionen zum Ziel hat. Die Grundsätze und Strategien dieser auf eine Stärkung der (europäischen) Stadt ausgerichteten Politik basieren auf der von den EU-Mitgliedsstaaten unterzeichneten „Leipzig Charta“¹¹⁷.

Auch im Bauplanungsrecht wurde das Thema Baukultur verankert und ergänzt seit der BauGB-Novelle 2004 in § 1 Abs. 5 BauGB die allgemeinen Planungsziele sowie im § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB als zu berücksichtigender Belang die Planungsleitlinien der Bauleitplanung (siehe Kap. II 3.3).

3.2 Der Begriff Baukultur

Für den Begriff Baukultur, dessen Grundwort Kultur seine etymologischen Wurzeln im lateinischen Verb „colere“ - bebauen, pflegen, veredeln - hat, und der im allgemeinen Sprachgebrauch für das Hochwertige und Verfeinerte steht, existiert bisher keine einheitlich akzeptierte Definition. Baukultur, die verschiedentlich in Planungs- und Baukultur differenziert wird¹¹⁸, wird in der Literatur¹¹⁹ heute überwiegend umfassend im Sinne einer Gesamtqualität verstanden, die über die engere Bedeutung gestalterisch-ästhetischer Aspekte hinaus auf sämtliche Bereiche des Planens und Bauens zielt. Im ersten Statusbericht der Bundesregierung zur „Baukultur in Deutschland“¹²⁰ wird Baukultur als die Gesamtheit aller Aspekte, welche die Qualität der gebauten Umwelt beeinflussen, beschrieben und ihr Anliegen „auf die Qualität des gesamten Prozesses von der Stadtentwicklung bis ins bauliche Detail“¹²¹ bezogen. Baukultur ist neben den klassischen (bau-) gestaltenden Disziplinen Architektur und Städtebau somit unter anderem auch auf Stadt- und Regionalplanung, Umweltplanung und Infrastrukturplanung gerichtet. Als integrierendes Querschnittsthema steht sie für die Berücksichtigung und das Austarieren einer Vielzahl, teilweise divergierender Anforderungen und Qualitätsaspekte, die als interdisziplinäre Gemeinschaftsleistung der Akteure - einschließlich der Öffent-

113 BauStiftG – Gesetz zur Errichtung einer "Bundesstiftung Baukultur" vom 17.12.2006.

114 Vgl. Bundesstiftung Baukultur (o. J.), URL (Zugriff 05.07.2015).

115 BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007).

116 BMVBS (2008), URL (Zugriff 07.09.2012).

117 BMUB (2007), URL (Zugriff 05.07.2015).

118 Vgl. DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (2014), S. 9 f.

119 Z. B.: BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2005b), S. VI;

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005), S. 3;

Deutscher Bundestag (2006), S. 7.

120 Vgl. BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001), S. 18.

121 BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004a), S. 2.

lichkeit - zu einer „gut gestalteten, nutzergerechten, funktionsfähigen, wirtschaftlichen und nachhaltig gebauten Umwelt“¹²² führen soll. Dabei sind sowohl vorhabenbezogene Qualitätsaspekte als auch allgemeine Qualitätsanforderungen, die insbesondere im Bau- und im Fachplanungsrecht verankert sind und die im Zeitverlauf einem kontinuierlichem Wandel und einer Diversifizierung unterliegen, zu berücksichtigen.

Auf Basis der Erläuterungen zum Qualitätsbegriff werden für die Baukultur bzw. die Qualität der Stadtplanung in dieser Untersuchung folgende Qualitätsdimensionen definiert, die jeweils durch Untergliederungen in Qualitätsbereiche und Qualitätskriterien weiter differenziert werden können (siehe Abb. 6 sowie Tab. 2 in Kap. II 3.5):

- Strukturqualität
- Zielqualität
- Prozessqualität
- Ergebnisqualität
- Lebensqualität

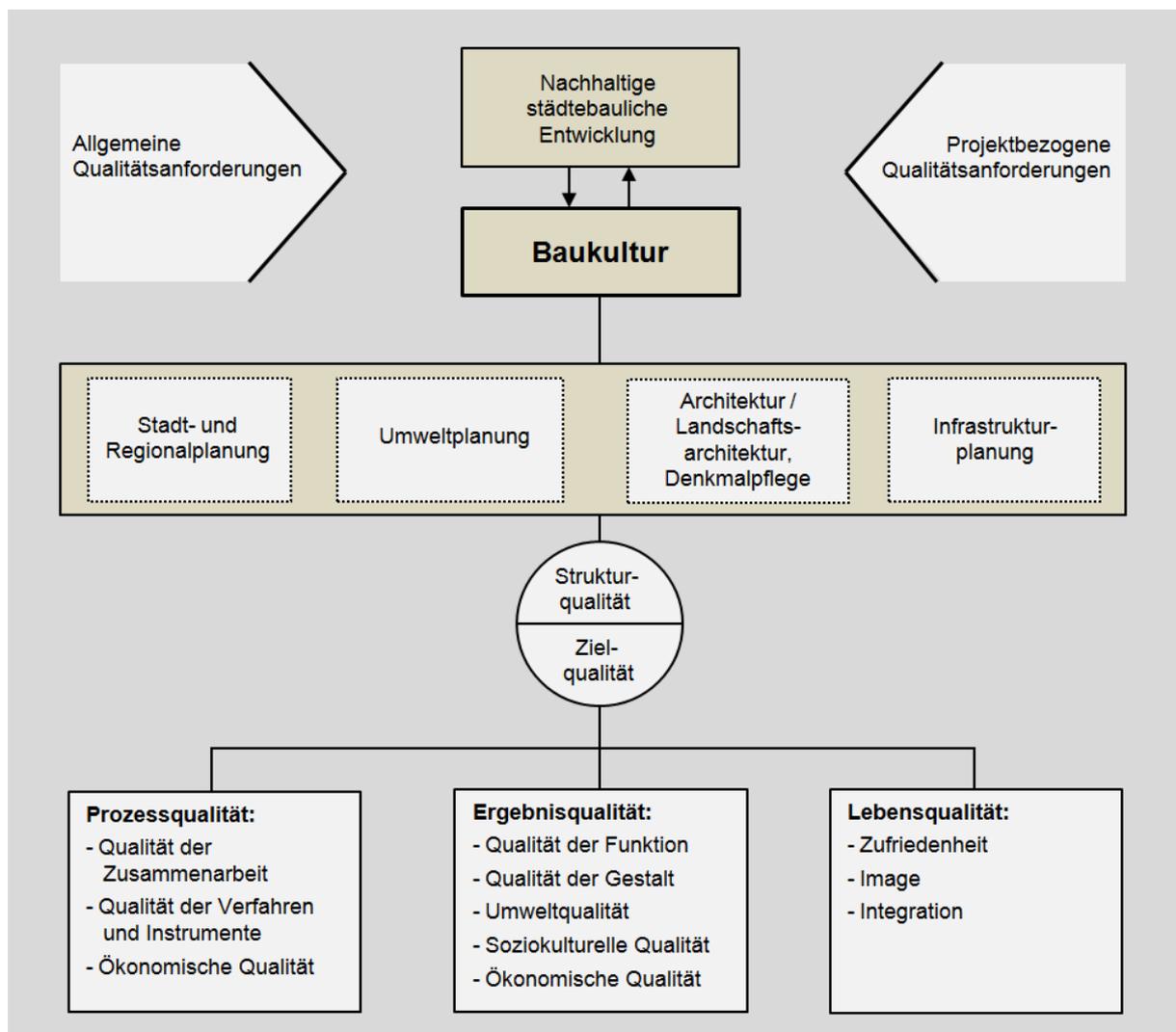


Abb. 6: Baukulturelle Handlungsfelder und Qualitätsdimensionen
Quelle: Eigene Darstellung

122 Deutscher Bundestag (2005), S. 12.

Struktur- und Zielqualität bilden die Grundlage und Voraussetzung für die weiteren Qualitätsdimensionen. Neben den strukturellen Bedingungen der beteiligten Organisationen und Akteure spielen insbesondere das Problembewusstsein für baukulturelle Erfordernisse und der Wille zur Qualität der Beteiligten eine große Bedeutung für die Schaffung von Baukultur. Vereinfacht ausgedrückt lässt sich der Baukulturbegriff mit einer Haltung umschreiben, die sich dem qualitätsbezogenem Planen und Bauen sowie dem sorgsamem Umgang mit der gebauten Umwelt verpflichtet fühlt.

Die Ergebnisqualität, die viele Aspekte umfasst (siehe Kap. II 3.5), zeigt sich nach außen insbesondere in der sichtbaren und gestalteten „baulich-räumliche[n] Umwelt in Städten, Dörfern, Regionen und Kulturlandschaft in ihrer Gesamtheit“¹²³, also der Baukultur im engeren Sinne. Sie ist vor allem bei größeren städtebaulichen Vorhaben Resultat eines langdauernden Prozesses, in dem eine Vielzahl von Entscheidungen zu treffen, Planungsverfahren und -instrumente anzuwenden und Umsetzungsmodalitäten festzulegen sind. Dabei steht aber nicht allein die Abwicklung des Vorhabens (Planung, Umsetzung) im Mittelpunkt, sondern die Beachtung sämtlicher damit verbundener Entwicklungsaspekte. Auch das BauGB und viele zu berücksichtigende Fachgesetze stellen hierzu sowohl prozess- (z. B. Öffentlichkeits- / Behördenbeteiligung, §§ 3 ff. BauGB) als auch ergebnisbezogene (z. B. Planungsziele, Planungsleitlinien, § 1 Abs. 5 / 6, § 1a BauGB, siehe Kap. II 3.3) Anforderungen.

Die Prozessqualität wird weiterhin von nicht sichtbaren Elementen wie etwa den Arbeitsstrukturen, der Transparenz der Verfahren, der „Dramaturgie des Prozessdesigns“, der Kooperation der Akteure oder der Offenheit für Innovation geprägt¹²⁴. Die häufig genannte Aussage "Baukultur ist Verfahrenskultur"¹²⁵ sowie die enge wechselseitige Verknüpfung von Ergebnis- und Prozessqualität verdeutlichen den hohen Stellenwert des Prozessgedankens im Rahmen des Baukulturdialogs. Die Güte der Baukultur wird sich deshalb auch „zunehmend an der Qualität der Kommunikation, Kooperation, Moderation sowie an der Transparenz und Qualität der Planungsverfahren entscheiden“¹²⁶.

Eine Erweiterung erfährt der Qualitätsbegriff im Kontext der Stadtplanung durch die Dimension der Lebensqualität, die wesentlich durch die umgesetzten Standards und die objektive Qualität der Ergebnisse, die realisierten Raum- und Baustrukturen sowie die Funktions- und Nutzungszusammenhänge beeinflusst wird. Sie zeigt sich dabei unter anderem in den Chancen zur sozialen Integration und der Entfaltungsmöglichkeit der Bewohner bzw. Nutzer und spiegelt sich im allgemeinen Meinungs- und Stimmungsbild wider, insbesondere drückt sie sich aber im subjektiv wahrgenommenen Wohlbefinden des Einzelnen aus. Die erreichte Lebensqualität wirkt auf die Zufriedenheit und Akzeptanz sowie in der Folge auch auf die Nachfrage und Fluktuation im betrachteten Gebiet.¹²⁷

Die definierten fünf Qualitätsdimensionen der Baukultur in der Stadtplanung sind eng miteinander verbunden und bauen in der Regel aufeinander auf (siehe Abb. 7), wengleich in der Praxis nicht immer von einer linearen Abhängigkeit ausgegangen werden kann. Seghezzi spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „Hierarchie der Qualität“¹²⁸.



Abb. 7: Qualitätsdimensionen der Baukultur
Quelle: Eigene Darstellung

123 BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012), S. 6.

124 Vgl. Willinger (2002), S. 186.

125 BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004b), URL (Zugriff 05.07.2015).

126 BMVBW – Bundesministerium (2005a), S. 165.

127 Vgl. ebd., S. 30 f., sowie IRS – Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2003), S. 15; vgl. Aachener Stiftung Kathy Beys (o. J.), Stichwort "Lebensqualität", URL (Zugriff 05.07.2015).

128 Seghezzi, Hans Dieter (1994), S. 12.

3.3 Die rechtliche Verankerung der Baukultur im BauGB

Die Planungsziele des § 1 Abs. 5 BauGB sowie der Katalog der Abwägungsbelange in § 1 Abs. 6 BauGB, die verschiedene Anforderungen an die (Ergebnis-) Qualität der Planung formulieren, wurden durch das EAG Bau 2004 (Europaanpassungsgesetz Bau)¹²⁹ hinsichtlich des baukulturellen Themenfeldes ergänzt. Gemäß § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB sollen die Bauleitpläne nun unter anderem dazu beitragen, „die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln“. Außerdem wurden im § 1 Abs. 6 Satz 5 BauGB „die Belange der Baukultur“ als im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigende Belange neu aufgenommen.

Somit werden die baukulturellen Aspekte nun sowohl „als Beitrag und Aufgabenziel der Bauleitplanung hervorgehoben“ (§ 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB) als auch als abwägungserhebliche Anforderungen an die konkrete Planung gesetzlich festgeschrieben (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB).¹³⁰

§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB, auch als „Präambel“ der Bauleitplanung bezeichnet¹³¹, gibt als Leitziel der Planung eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung vor (siehe Abb. 8), welche „[...] die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt [...]“. Die in § 1 Abs. 5 BauGB aufgeführten allgemeinen Planungsziele - darunter das ergänzte Ziel des baukulturellen Erhalts und der baukulturellen Entwicklung - sind gleichsam als spezifische Ausformungen des übergeordneten Leitziels der nachhaltigen Entwicklung anzusehen und bilden gemeinsam den Orientierungsrahmen für die gemeindliche Bauleitplanung¹³².

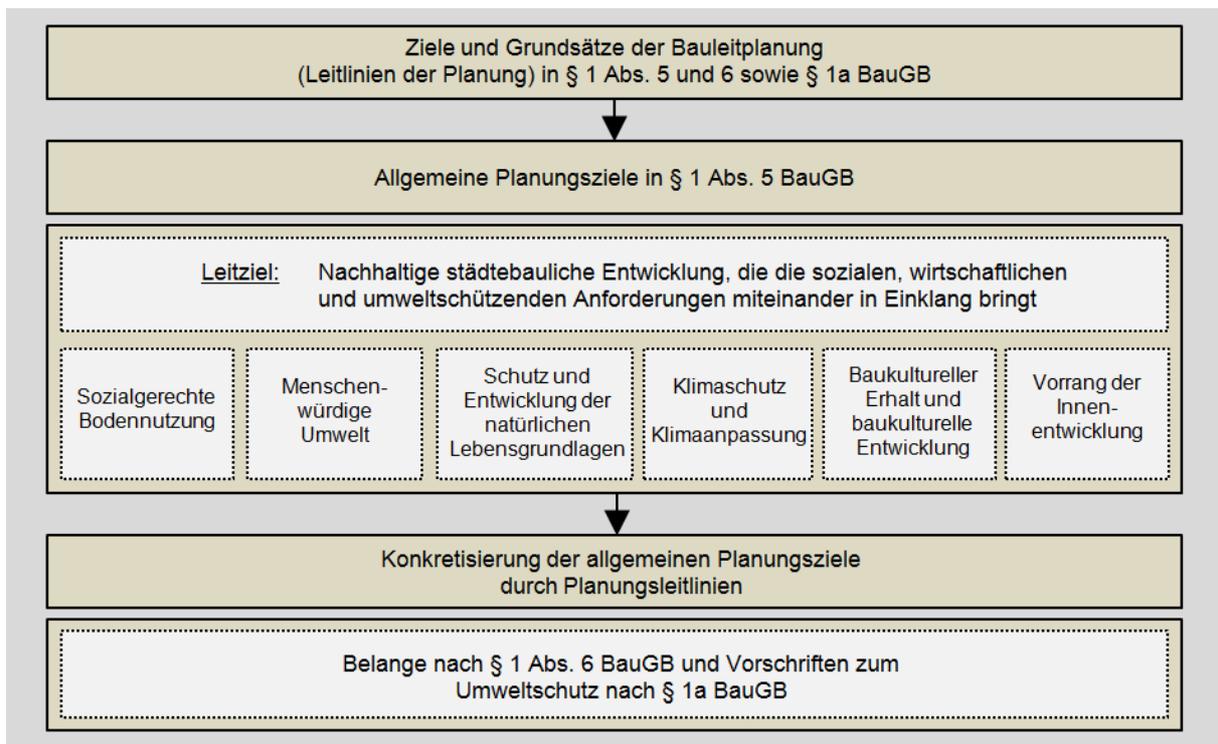


Abb. 8: Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung gemäß BauGB
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Weiland; Wohlleber-Feller (2007)¹³³

129 EAG Bau – Europaanpassungsgesetz Bau vom 24.06.2004.

130 Krautzberger; Söfker (2004a), S. 297.

131 Hoppe; Grotefels (2002), § 5 Rdnr. 8.

132 Vgl. UBA – Umweltbundesamt (2008), S. 15; vgl. Robers (2003), S. 252 f.

133 Vgl. Weiland; Wohlleber-Feller (2007), S. 133.

Die in den nicht abschließenden Katalog der Planungsleitlinien des § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten Belange konkretisieren in gewissem Umfang die abstrakt gehaltenen allgemeinen Planungsziele des § 1 Abs. 5 BauGB näher und bieten für die konkrete Bauleitplanung Hinweise für eine ökonomisch, sozial und ökologisch ausgewogene städtebauliche Entwicklung. Nach Volkert¹³⁴ sind die Belange der Baukultur im Sinne des § 1 Abs. 6 BauGB auf das „Ziel der Schaffung einer nachhaltigen Gesamtqualität“ gerichtet. In der städtebaulichen Planung geben danach insbesondere die Kriterien der Nachhaltigkeit „die inhaltliche Ausrichtung“ für die Baukultur vor und ermöglichen der baukulturellen Entwicklung gleichzeitig eine „Auslegungshilfe“¹³⁵.

3.4 Das Leitziel der nachhaltigen räumlichen Entwicklung

Zentrales Leitmotiv der Raum- und Umweltplanung und seit 1998 fester Bestandteil des Bauplanungsrechts ist das Prinzip der Nachhaltigkeit, das in der internationalen Umweltdebatte, dem sogenannten Brundtland-Bericht¹³⁶ und den Beschlüssen der UNO-Konferenz „Umwelt und Entwicklung“ in Rio im Jahr 1992 (Rio-Deklaration, Agenda 21) seine Ursprünge hat.

Das Zielgerüst der nachhaltigen Entwicklung geht regelmäßig vom sogenannten Drei-Säulen-Modell aus und ist untrennbar mit der Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen verbunden. Die dreidimensionale Perspektive der Nachhaltigkeit bezieht sich im Aufgabenfeld der Stadtplanung auf ökonomische, soziale und ökologische Belange und Anforderungen an den Raum, die grundsätzlich gleichrangig und integriert zu betrachten sind. Im jeweiligen Einzelfall sind sie im Rahmen der planerischen Abwägung zusammenzuführen und mit dem Ziel einer dauerhaft ausgewogenen städtebaulichen Entwicklung und zukunftsfähigen Ordnung zum Ausgleich zu bringen.¹³⁷

Das Konzept der nachhaltigen räumlichen Entwicklung steht dabei in einem engen wechselseitigen Zusammenhang mit der Qualität der Stadtplanung, was sich einerseits im Sinne einer oftmals eingeforderten kulturellen Dimension der Nachhaltigkeit, andererseits an einer „an Kriterien der Nachhaltigkeit orientierte[n] Kultur“¹³⁸ des Planens und Bauens zeigt. Denn viele Aspekte und Kriterien der Nachhaltigkeit sind „nicht quantitativer, sondern qualitativer Art und sind Ausdruck eines kulturellen Verständnisses“¹³⁹. Diese (bau-) kulturellen Erfordernisse werden in der Regel aber nicht als eigene Säule im Nachhaltigkeitsmodell interpretiert, sondern durchdringen die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit und zeichnen sich indirekt dort ab (siehe Abb. 9)¹⁴⁰. Auch in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung von 2002 wird gefordert, im Kontext der Nachhaltigkeit verstärkt kulturelle Aspekte zu berücksichtigen¹⁴¹.

134 Volkert (2012), S. 163 f., 177 ff.

135 Wienecke (2005), S. 200.

136 Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung wurde erstmals im Brundtland-Bericht von 1987, wie folgt, definiert: „Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“, in: World Commission on Environment and Development (1987), S. 54.

137 Vgl. Grunwald; Kopfmüller (2006), S. 52 ff.

138 Vgl. Volkert (2012), S. 164.

139 Amt für Städtebau der Stadt Zürich (2005), S. 20.

140 Die Verankerung der Kultur in das dreidimensionale Modell der Nachhaltigkeit wird unterschiedlich diskutiert. Neben der Vorstellung einer „querliegenden Dimension“ wird Kultur oftmals auch als vierte Dimension, gleichberechtigt neben der ökonomischen, sozialen und ökologischen, gesehen oder aber als Erweiterung der sozialen Dimension hin zu einer soziokulturellen Säule der Nachhaltigkeit. In beiden Fällen kann jedoch nicht die gewünschte (bau-) kulturelle Durchdringung der drei Säulen Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt abgebildet werden.

141 Vgl. Bundesregierung (2002), S. 21 f.

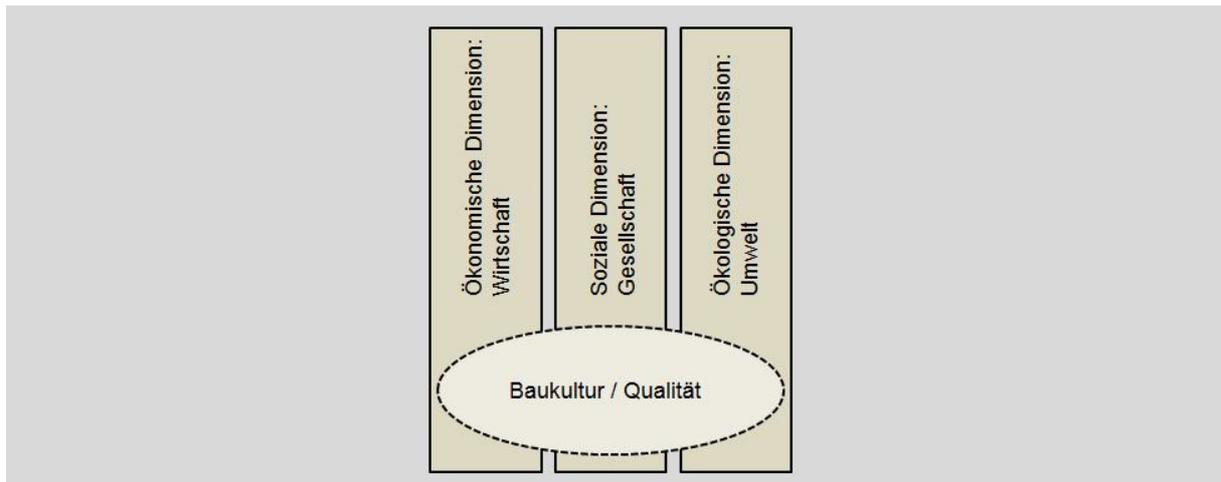


Abb. 9: Dimensionen der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung
Quelle: Eigene Darstellung

Im Rahmen der nachhaltigen räumlichen Entwicklung zeigt sich die baukulturelle Durchdringung im Idealfall „[...] in einer Integrationsleistung, die soziokulturelle, ökologische, gestalterische, technisch-funktionale und wirtschaftliche Qualitätsbelange zu einer ausgewogenen, nachhaltigen Gesamtqualität zusammenführt“¹⁴² und damit eine wesentliche Grundlage für „[...] lebendige Städte und Gemeinden mit hoher Lebensqualität [...]“¹⁴³ bildet. Das Ziel einer kompakten, durchmischten und ressourcenschonenden Stadt wird - gleichsam wie die zweite Seite einer Medaille - unter Berücksichtigung baukultureller Qualitätsaspekte in transparenten und interdisziplinären Prozessen (weiter-) entwickelt und umgesetzt.

Nachfolgende Strategien können entsprechend den Ergebnissen des Forschungsfeldes „Städte der Zukunft“¹⁴⁴ (1996 bis 2003) des BMRBS (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) als Zielsystem einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung zusammengefasst werden. Diese sind für den konkreten Einzelfall jeweils in den unterschiedlichen Planungsebenen (Raumordnung, kommunale Planung, Gebäudeplanung) und Planungsfeldern (z. B. Stadtentwicklung, Städtebau, Freiraum, Verkehr, kulturelles Erbe, Umwelt, Energie) ausbalanciert zu konkretisieren:

- „Haushälterischer Bodenschutz“
u. a. Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, Flächenrecycling, Freiflächenschutz
- „Vorsorgender Umweltschutz“
u. a. Ressourcenschonung, Ausbau regenerativer Energien, Bewahrung der Schutzgüter, Stärkung einer Kreislaufwirtschaft (Recycling)
- „Stadtverträgliche Mobilitätssteuerung“
u. a. Ausbau des ÖPNV, Stärkung des nicht-motorisierten Verkehrs, Schaffung attraktiver öffentlicher Räume, Optimierung der Zuordnung von Nutzungen (Erreichbarkeiten)
- „Sozialverantwortliche Wohnungsversorgung“
u. a. ressourcenschonender und kostengünstiger Wohnungsbau, Nahversorgung, Entwicklung von Nachbarschaften
- „Standortsichernde Wirtschaftsförderung“
u. a. Sicherung innerstädtischer Wirtschaftsstandorte, Stärkung und Entwicklung von Stadtteilzentren, Nutzungsmischung (Wohnen – nicht störendes Arbeiten)

142 Deutscher Bundestag (2006), S. 7.

143 Ebd.

144 BBR (2003), S. 61 ff.

Aus räumlicher Perspektive kann das Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung insbesondere durch die drei Ordnungsprinzipien Dichte, Vielfalt und dezentrale Konzentration (Polyzentralität) gefördert werden, die an zentralen Herausforderungen der Raumentwicklung - hier vor allem die hohe Flächenneuinanspruchnahme, die Zersiedelung und die Zunahme des Verkehrs - anknüpfen.

Unter dem Prinzip der Dichte sind kompakte, aber hochwertige Bau- und Siedlungsstrukturen zu verstehen, die insbesondere durch eine effiziente Flächennutzung erreicht werden und dem Leitbild „Innen- vor Außenentwicklung“ entsprechen sollen. Dem Schließen von Baulücken, der Entwicklung minder genutzter Flächen und der Wiedernutzung brachgefallener Liegenschaften kommt hierbei eine große Bedeutung zu.

Das Ordnungsprinzip der Mischung umfasst als raumordnerisches und städtebauliches Ziel die Mischung von Nutzungen (funktionale Mischung), die Mischung von Nutzern (soziale Mischung) sowie die baulich räumliche Mischung (Eigentums- / Wohnformen), um die Vielfalt, die Interaktionsdichte und die Erreichbarkeit innerhalb kurzer Distanzen zu fördern und Segregationsprozessen und Leerständen entgegenzuwirken. Flexible bauliche Strukturen und die Kombination verschiedener Nutzungsarten unterstützen eine durchmischte, vielgestaltige bauliche Ordnung und das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“.

Das Prinzip der Polyzentralität konzentriert sich auf die Förderung von ausgewählten Siedlungsschwerpunkten und Stadtteilzentren - insbesondere entlang der Strecken des SPNV - und orientiert sich an der Entwicklung eines leistungsfähigen Netzes gut erreichbarer und untereinander verbundener Zentren. Die Verfolgung des Prinzips der dezentralen Konzentration lässt insbesondere eine Reduzierung der Zersiedelungstendenz sowie eine Minderung des Verkehrswachstums erwarten.¹⁴⁵

3.5 Qualität in der Stadtplanung

Für die Qualität in der Stadtplanung gibt es keine einheitliche oder formale Definition. Für diese Arbeit sollen deshalb die Ausführungen zum Qualitätsbegriff in der Fachsprache und zur Baukultur als Grundlagen herangezogen und zusammengeführt werden.

Qualität in der Stadtplanung ist unter diesen Vorgaben nicht als ein allgemeingültiger Maßstab zu verstehen, sondern ist in Abhängigkeit der geltenden Normen, der Rahmenbedingungen und spezifischen Aufgabenstellungen vorhabenbezogen zu definieren. Sie bezieht dabei stets die aktuellen allgemeinen Ziele und gesellschaftlichen Werte ein, die sich aufgrund wandelnder Herausforderungen mit der Zeit verändern. Neben den auf das Ergebnis - das stadtplanerische „Produkt“ - bezogenen Aspekten beinhaltet eine auf diese Weise verstandene Qualität prozessbezogene Gesichtspunkte und integriert die Perspektive der Akteure, die an dem Vorhaben beteiligt sind oder für die das Ergebnis von Bedeutung ist.

Der Qualitätsbegriff ist mehrdimensional und zeigt angesichts der möglichen unterschiedlichen Betrachtungsweisen vielschichtige Bezugsgrößen, die in Verbindung mit den komplexen planerischen Fragestellungen spezifische Anforderungen ergeben. Die qualitativen Ziele stehen häufig in Wechselwirkung zueinander und können sich unter Umständen widersprechen. Sie müssen im Rahmen eines iterativen Planungsprozesses sorgfältig zusammengetragen, priorisiert, gewichtet und optimiert werden (siehe Kap. II 4.8.1 a), wobei die begrenzenden Faktoren Kosten und Termine stets zu berücksichtigen sind.

145 Vgl. Deutscher Bundestag (1996), S. 46.

Erst mit der optimalen Erfüllung der vorgegebenen, festgelegten und vorausgesetzten Anforderungen, die je nach Aufgabe und Ort unterschiedliche Aspekte umfassen, und ihrem wirkungsbezogenem Zusammenspiel sind die Voraussetzungen für Qualität in der Stadtplanung gegeben.

Die Einbeziehung des Qualitätsfachbegriffs, also die „Relation zwischen geforderter und realisierter Beschaffenheit“¹⁴⁶, im Kontext der Stadtplanung bietet folgende Chancen und Risiken gegenüber sonstigen, vielfach auf Allgemeingültigkeit zielenden Klärungsansätzen von städtebaulicher bzw. stadtplanerischer Qualität:

Chancen:

- Frühzeitige Klärung des Qualitätsverständnisses der Akteure
- Konzentration auf Anforderungen
- Qualitätsanforderungen diskursiv und im Konsens festlegbar
- Transparenz der Ziele
- Vermeidung einer Reduzierung der Qualität auf Geschmacksfragen und gestalterische Aspekte
- Berücksichtigung neuer Herausforderungen (z.B. Klimawandel) und Erkenntnisse
- Fallbezogene Problemstellungen, Rahmenbedingungen (z. B. Ressourcenverfügbarkeit) und Anforderungen integrierbar
- Möglichkeit der Abwägung, Priorisierung und Optimierung von Qualitätsanforderungen (fallbezogene Schwerpunktsetzung)
- Berücksichtigung verschiedener Sichtweisen (z. B. akteurs-, prozess-, ergebnisorientiert)
- Bezug zu Aufgaben der Qualitätssicherung und -steuerung

Risiken:

- Mögliches Fehlen eines Qualitätswillens und Verantwortungsbewusstseins hinsichtlich der Qualität
- Gefahr der einseitigen / interessenbezogenen Ausrichtung der Zielfestlegungen
- Gefahr der Festlegung von zu geringen Anforderungen und Zielsetzungen
- Gefahr der Fokussierung auf messbare Kriterien
- Gefahr einer rechtswidrigen Ergebnisfestlegung vor einem zeitlich nachfolgenden formalen Verfahren
- Unmöglichkeit der Erfassung / Berücksichtigung sämtlicher Anforderungen an ein stadtplanerisches Vorhaben

Tab. 2 fasst die verschiedenen Qualitätsbereiche und Qualitätskriterien¹⁴⁷ der definierten fünf Dimensionen der Baukultur (siehe Kap. II 3.2) - Strukturqualität, Zielqualität, Prozessqualität, Ergebnisqualität und Lebensqualität - zusammen, die in der Summe die Voraussetzungen, Eigenschaften und Eigenheiten eines stadtplanerischen Vorhabens bzw. eines zu entwickelnden Ortes beschreiben können. Die Auflistung ist nicht gewichtet und nicht abschließend zu verstehen. Sie muss anhand der spezifischen Rahmenbedingungen und der Ausgangslage im Einzelfall angepasst oder ergänzt werden. Eine Konzentration auf einen oder wenige Qualitätsaspekte ergibt in der Regel keine Nachhaltigkeit als Ganzes.

146 Geiger; Kotte (2008), S. 68.

147 Vgl. DGNB (2012).

Strukturqualität	Qualitätsbereiche	Qualitätskriterien
	Teammitglieder, Mitarbeiter und beteiligte Akteure (interne / extern)	<ul style="list-style-type: none"> - Motivation / Mitwirkungsbereitschaft - Qualifikation - Erfahrung - Spezifisches Know-how (z. B. Methoden, Instrumente)
	Organisatorische Bedingungen	<ul style="list-style-type: none"> - Größe und Kapazität der Organisation - Image der Organisation - Verfügbarkeit von Ressourcen - Projektorganisation - Qualitätskultur - Teilhabe- / Mitwirkungsmöglichkeiten - Beschwerde- / Feedbackmöglichkeiten
Zielqualität	Qualitätsbereiche	Qualitätskriterien
	Qualitätswillen	<ul style="list-style-type: none"> - Qualitätsbewusstsein - Verantwortung - Offenheit für Innovation, Experiment und QM-Instrumente
	Problem-bewusstsein	<ul style="list-style-type: none"> - Informationsbasis und Tiefe der Grundlagenermittlung - Kenntnis akteursbezogener Bedürfnisse und Sichtweisen - Kenntnis sachlicher Anforderungen und der Bedarfssituation - Kenntnis der vielfältigen rechtlichen Anforderungen - Berücksichtigung von größeren räumlichen (interkommunal, regional) und zeitlichen Zusammenhängen - Klärung erwünschter und nicht erwünschter Wirkungen
	Zielsystematik	<ul style="list-style-type: none"> - Vollständigkeit der Ziele - Offenlegung / Beseitigung von Zielkonflikten oder Redundanzen - Überprüfbarkeit der Ziele (durch Kenngrößen, Indikatoren) - Konsens / Abstimmung über Ziele
Prozessqualität	Qualitätsbereiche	Qualitätskriterien
	Qualität der Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> - Akzeptanz - Kommunikation und Informationsaustausch - Transparenz - Interdisziplinarität - Einbindung und Partizipation - Kooperation - Sicherung der Zusammenarbeit (Vereinbarungen, Verträge)
	Qualität der Verfahren und Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> - Effektivität und Angemessenheit des Mitteleinsatzes - Einsatz von Qualität stützenden Instrumenten, Regeln und Abläufen - Einhaltung von Verfahrens- und Formvorschriften - Umgang mit Hindernissen, Risiken und Chancen - Projektstrukturierung und Prozessdesign
	Ökonomische Qualität	<ul style="list-style-type: none"> - Ökonomische Tragfähigkeit der Instrumente - Effizienz der Abläufe - Umsetzungsorientierung - Kosten- und Terminsicherheit

Ergebnisqualität	Qualitätsbereiche	Qualitätskriterien
	Funktionale, technische und rechtliche Qualität	<ul style="list-style-type: none"> - Standortgerechtigkeit der Nutzungen - Gebrauchsnutzen (Zweckerfüllung) - Funktionalität (Nutzbarkeit) - Funktionale Einbindung in das Umfeld (z. B. übergeordnete Planung, Nutzungen, Erschließung) - Entwicklung der technischen Systeme (z. B. Energieversorgung) - Entwicklung der Verkehrssysteme (z. B. ÖPNV, Fuß-/Radverkehr) - Störwirkungen - Objektive Sicherheit - Nutzung / Integration des Bestands - Innovationsgehalt - Erfüllung der rechtlichen Anforderungen (BauGB, Fachgesetze) - Rechtssicherheit (im Sinne der Planerhaltung gem. § 214 BauGB)
	Qualität der Gestalt (Baukultur)	<ul style="list-style-type: none"> - Umgang mit der Geschichte des Ortes / der Bausubstanz - Städtebauliche Einbindung in Umfeld, Orts- und Landschaftsbild (z. B. Maßstäblichkeit, Dichte, Silhouette) - Orientierbarkeit (z. B. Sequenz, Achsen, Ablesbarkeit) - Ästhetik (z. B. Proportionen, Raum- / Platzbildung) - Atmosphäre - Aufenthaltsqualität und Ausstattung des öffentlichen Raums (z. B. Begrünung, Wasser)
	Umweltqualität	<ul style="list-style-type: none"> - Beitrag zur Innenentwicklung / Nutzung gebrachter Flächen / Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Erhalt der Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima / Luft, Tiere, Pflanzen, Landschaft, Mensch, Kultur und sonstige Sachgüter) - Vernetzung von Freiflächen / Biotopen - Sicherung der Frischluftversorgung - Energieeffizienz der Baustrukturen - Verkehrsvermeidung / Priorisierung umweltverträglicher Mobilität - Lärm- und Schallbelastung, sonstige Immissionen
	Soziokulturelle Qualität	<ul style="list-style-type: none"> - Funktionale Vielfalt und Funktionszusammenhänge (z. B. Wohnen, Arbeiten) - Soziale Vielfalt (z. B. Wohnungsarten) - Nutzungsflexibilität und -vielfalt des öffentlichen Raums - Infrastrukturausstattung (z. B. Versorgung, soziale Infrastruktur) - Entfernungen - Trennung von öffentlichem und privatem Raum, Rückzugsmöglichkeit (z. B. „Sozialabstand“) - Wohnqualität (angemessene Dichte), Freiflächenangebot - Barrierefreiheit, kinder- / jugendfreundliche Gestaltung - Soziales Interaktionspotenzial (z. B. kommunikationsfördernde Räume) - Wegeverbindungen, Durchlässigkeit - Kunst im öffentlichen Raum
	Ökonomische Qualität	<ul style="list-style-type: none"> - Marktgängigkeit (bedarfsgerechte Nutzungen) - Flächeneffizienz - Gestehungskosten - Betriebskosten, Instandhaltungskosten - Robustheit der Strukturen (Anpassungsfähigkeit / Resilienz)

Lebensqualität	Qualitätsbereiche	Qualitätskriterien
	Zufriedenheit	<ul style="list-style-type: none"> - Zufriedenheit und Wohlbefinden der Bewohner und Nutzer - Zufriedenheit der beteiligten Akteure - Zufriedenheit der Teammitglieder und Mitarbeiter
	Image	<ul style="list-style-type: none"> - Akzeptanz - Meinungsbild / Ruf - Adressbildung - Identifikation - Benchmark, Best Practice
	Integration	<ul style="list-style-type: none"> - Soziale Integration (z. B. soziale Netzwerke, Nachbarschaften, Gemeinschaftsgefühl) - Wirtschaftliche Integration (z. B. Kontinuität der Nachfrage / Leerstand, Werthaltigkeit, tatsächliche Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze) - Ökologische Integration (z. B. Wirkung artenschutzrechtlicher Maßnahmen, Wirksamkeit von Frischluftbahnen)

Tab. 2: Stadtplanerische Qualitätsbereiche und Qualitätskriterien
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis DGNB (2012)¹⁴⁸

4. Qualitätsmanagement

In der Stadtplanung hat die Diskussion um geeignete Instrumente und Methoden zur Sicherung der Qualität einen hohen Stellenwert. Viel zu selten werden dabei jedoch die Entwicklungen und Vorgehensweisen anderer Disziplinen einbezogen. So stellen beispielsweise die Grundsätze und Methoden des allgemeinen Qualitätsmanagements, die in der industriellen Produktfertigung ihren Ursprung hatten, im Laufe der Jahre weiterentwickelt und mittlerweile in vielen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Feldern eingesetzt werden, einen reichen Fundus dar, auf den zurückgegriffen werden kann. Im Folgenden sollen die Elemente und Bausteine des allgemeinen Qualitätsmanagements betrachtet und die mögliche Übertragbarkeit und Bezüge zur Stadtplanung aufgezeigt werden.

4.1 Der Begriff Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement oder auch qualitätsbezogenes Management setzt sich aus den beiden Teilbegriffen „Qualität“ und „Management“ zusammen. Der Managementbegriff basiert hierbei auf dem englischen Verb „to manage“ - leiten, verwalten, bewältigen - und lässt sich in einer funktionalen und einer institutionellen Bedeutung verwenden. Die institutionelle Perspektive bezieht sich auf die Personen und Hierarchieebenen in einer Organisation, die eine Anweisungsbefugnis innehaben oder Vorgesetztenfunktion wahrnehmen. Die funktionale Sichtweise hingegen umfasst unabhängig von den Personen sämtliche planenden, kontrollierenden und steuernden Aufgaben (Hauptfunktionen des Managements), die zur Erreichung von Zielen eines sozialen Systems bzw. einer Organisation (z. B. Behörde, Unternehmen, Verein, Projektorganisation) erforderlich sind. Management fördert dabei ein Vorgehen, das

¹⁴⁸ Vgl. ebd.

längerfristig vorausdenkt, Erfolgspotenziale nutzt, Ziele setzt, deren Umsetzung überwacht und gleichzeitig die organisatorischen Grundlagen für das Zusammenwirken von unterschiedlichen Beteiligten schafft.¹⁴⁹

Qualitätsmanagement gemäß der ISO 9000-Normenreihe, welche in ihrer jeweils aktuellen Fassung die anerkannte Grundlage der Verständigung im Bereich des Qualitätsmanagements darstellt, wird in dieser funktionalen, aufgabenbezogenen Bedeutung mit „aufeinander abgestimmte[n] Tätigkeiten zum Leiten und Lenken einer Organisation bezüglich Qualität“¹⁵⁰ verstanden. Als ein Teilbereich des allgemeinen Managements beinhaltet Qualitätsmanagement somit den Komplex von Aktivitäten, Methoden und Instrumenten, die sich auf die Entwicklung und Optimierung der Qualität von Strukturen, Prozessen und Ergebnissen und deren Zusammenspiel als zentrales Ziel einer Institution beziehen.¹⁵¹ Vereinfacht lässt es sich auch „als Summe aller Tätigkeiten und Maßnahmen zusammenfassen, die notwendig sind, um Qualität zu erzeugen“¹⁵². Nach Zollondz ist dabei insbesondere der Entwicklungsaspekt von Qualität bedeutend, weswegen „im Zusammenhang von Qualitätsmanagement von ‚Beschaffenhheitsgestaltung‘ gesprochen [werden sollte], die sich auf der Einheit ‚inhärente‘ Merkmale bezieht“¹⁵³.

4.2 Entwicklungsschritte des Qualitätsmanagements

Die Anfänge des heutigen Qualitätsmanagements liegen in der beginnenden industriellen Massenfertigung im 19. Jahrhundert und der Fließbandproduktion in den USA des frühen 20. Jahrhunderts. Seither unterliegt das Qualitätsverständnis einem großen Wandel, für den unter anderem nachfolgende Ursachen verantwortlich sind:

- Veränderung der Märkte (Übergang vom Verkäufer- zum Käufermarkt und Sättigung in vielen Märkten)
- Verschärfung des Wettbewerbs (globale Konkurrenz) und Erhöhung des Kostendrucks
- Verkürzung der Innovationszyklen
- Verschärfung der gesetzlichen Anforderungen (z. B. durch Umweltschutzvorschriften)
- Zunahme der Komplexität der Prozesse und der Produkte
- Wertewandel mit wachsender Bedeutung der Qualität
- Zunahme der Verbrauchererwartungen

Vor diesem Hintergrund wird die Anwendung des Qualitätsmanagements im Laufe der Zeit auf viele gesellschaftliche und wirtschaftliche Bereiche ausgedehnt und für den Dienstleistungssektor, öffentliche Einrichtungen und Verwaltungen adaptiert. Die Grundhaltung zur Qualität weitet sich von einer nur einzelne Aspekte betreffenden Sichtweise zu einer ganzheitlichen Betrachtung der internen und externen Faktoren einer Organisation. Qualität wird zum integrativen Bestandteil sämtlicher Prozesse und gleichzeitig zu einer Management- und Führungsaufgabe. Das Instrumentarium des Qualitätsmanagements wird im Laufe der Zeit ergänzt und verfeinert, die ursprünglich ausschließlich technischen Methoden und Instrumente werden um „weiche“ Elemente erweitert.¹⁵⁴

149 Vgl. Krems (o. J.), Stichwort „Management“, URL (Zugriff 05.07.2015).

150 DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 3.2.8.

151 Vgl. Schreyögg; Koch (2007), S. 6 f;

vgl. Krems, Stichwort "Qualitätsmanagement", URL (Zugriff 05.07.2015).

152 Kochendörfer; Liebchen (2001), S. 149.

153 Zollondz (2006), S. 167.

154 Vgl. Blees (2004), S. 14.

Die Entwicklung des Qualitätsmanagements im 20. Jahrhundert bis heute kann dabei grob in vier Stufen, die jeweils aufeinander aufbauen, zusammengefasst werden. Unterschiede in einzelnen Ländern bleiben dabei unberücksichtigt:¹⁵⁵

- Qualitätskontrolle: Qualitätsspezialisten führen Endkontrollen durch und sortieren fehlerhafte Teile aus. Qualität wird hier ausschließlich produktorientiert verstanden.
- Qualitätssicherung: Kontrollen werden Bestandteil des Produktionsprozesses, später kommen präventive Maßnahmen zur Vorbeugung von Fehlern hinzu. Neben die Produktqualität tritt die Prozessqualität.
- Qualitätsmanagement: Qualität wird integrierend über die gesamte Wertschöpfungskette einer Organisation betrachtet, sie ist Führungs- und Managementaufgabe und wird systemorientiert und abteilungsübergreifend verstanden. Prozesse müssen beherrscht, dargelegt und kontinuierlich verbessert werden. Normen zur Standardisierung von Qualitätsmanagementsystemen etablieren sich.
- Total Quality Management (TQM): Qualität wird umfassend und organisationsübergreifend aufgefasst und entwickelt sich zu einem strategischen Wettbewerbsfaktor der Organisation. Die Anforderungen des Kunden, der Partner, der Mitarbeiter und der Gesellschaft rücken in den Fokus, um auf Basis optimierter Prozesse exzellente Ergebnisse zu erreichen. Alle Organisationsbereiche übernehmen Verantwortung für die Qualität, das sektorale Denken wird zugunsten der Prozessorientierung überwunden.

4.3 Projektbezogenes Qualitätsmanagement

Für das Qualitätsmanagement lassen sich zwei grundsätzliche Anwendungsfälle unterscheiden: Einerseits die Anwendung als permanentes Organisationskonzept innerhalb von Institutionen und andererseits als Organisations- und Steuerungselement für temporäre und einmalige Vorhaben wie beispielsweise Projekte, an denen eine oder mehrere unabhängige Institutionen mitwirken. Im ersten Fall werden in Unternehmen oder Verwaltungen im Rahmen von Qualitätsmanagement Instrumente und Regelungen etabliert, um eine definierte Produkt- bzw. Leistungsqualität verlässlich erreichen zu können und einen dauerhaften Erfolg der Institution zu erzielen. Das Qualitätsmanagement bezieht sich dabei auf die gesamte Organisation. Im Gegensatz dazu bestimmen im zweiten Fall die Beteiligten einer temporären Organisation spezifische Vorkehrungen und Maßnahmen, welche die qualitativen Aspekte des einmaligen und zeitlich begrenzten Vorhabens betreffen. Eine Mischform aus beiden Fällen ergibt sich für Institutionen, deren Kernaufgabe die Abwicklung von temporären und einmaligen Vorhaben ist.

Unterschiede zum allgemeinen (institutionsbezogenen) Qualitätsmanagement ergeben sich insbesondere durch die in temporären und einmaligen Vorhaben häufig gegebene Beteiligung mehrerer Akteure, die aus verschiedenen Organisationseinheiten oder externen Institutionen und teilweise auch aus unterschiedlichen Fachdisziplinen stammen. Die Akteure müssen in diesen Fällen zunächst auf ein gemeinsames Qualitätsverständnis und auf übereinstimmende Qualitätsziele¹⁵⁶ ausgerichtet werden¹⁵⁷. Weiterhin sind vor allem die Abstim-

155 Vgl. Masing (2007), S. 6;
vgl. Schmitt; Pfeifer (2010), S. 42 ff.

156 Qualitätsziele sind allgemein „etwas hinsichtlich Qualität Angestrebtes oder zu Erreichendes“; in: DGQ – Deutsche Gesellschaft für Qualität e. V. (2009), S. 58. Der Begriff „Qualitätsziel“ wird in der Fachliteratur aber auch für konkrete, überprüfbare Ziele im Unterschied zu übergeordneten, allgemeinen oder abstrakten Zielen verwendet; z. B. in: Fürst; Scholles (2004), S. 140 ff. Siehe hierzu auch Kap. II 4.8.1 a.

157 Vgl. Girmscheid (2006), zitiert in: Özcan (2010), S. 12.

mung und die Schnittstellen zwischen ihren Leistungen und Arbeitsprozessen zu gestalten und zu koordinieren. Eine besondere Herausforderung ergibt sich außerdem aus der Tatsache, dass dabei „Produkte mit der Stückzahl 1 hergestellt werden“, die ohne Probelauf „beim ersten Mal `funktionieren“¹⁵⁸ müssen. Für diese Vorhaben und für vorhabenbezogene Unternehmen „ist eine umfassende Sichtweise des Qualitätsbegriffs notwendig, die kurzfristige und langfristige (Zuverlässigkeit) Aspekte sowie eine gemeinsame Betrachtung des Potenzials, des Ergebnisses (Produkts) und des Leistungserstellungsprozesses beinhaltet“¹⁵⁹.

Erfüllen zeitlich begrenzte Vorhaben bestimmte Bedingungen, werden sie unabhängig von Branche und Inhalt in der Regel als „Projekt“ behandelt, um durch eine temporäre (Projekt-) Organisation gezielt auf die speziellen Charakteristika dieser Aufgaben eingehen zu können. Die Vorgehensweise und die Methoden- bzw. Instrumentenwahl richten sich im Einzelfall dabei nach der Branche, dem Inhalt der Aufgabe (z. B. Investitions-, Entwicklungs-, Organisationsvorhaben), der Größe und der Komplexität des Vorhabens.

Allgemeingültige Definitionen für die Begriffe Projekt und das Management von Projekten haben sich bisher nicht durchgesetzt. Die in Deutschland auf breiter Basis anerkannte DIN 69901¹⁶⁰ definiert ein Projekt als ein „Vorhaben, das im Wesentlichen durch die Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist, wie zum Beispiel

- Zielvorgabe,
- zeitliche, finanzielle, personelle und andere Begrenzungen,
- Abgrenzung gegenüber anderen Vorhaben und
- projektspezifische Organisation.“

Oftmals werden Interdisziplinarität, Komplexität, Neuartigkeit oder Risikoimmanenz als weitere Merkmale von Projekten genannt.¹⁶¹ In der Qualitätsmanagement-Norm DIN EN ISO 9000 wird die Definition prozessbezogen geführt und ein Projekt als ein „einmaliger Prozess [beschrieben], der aus einem Satz von abgestimmten und gelenkten Tätigkeiten mit Anfangs- und Endterminen besteht und durchgeführt wird, um unter Berücksichtigung von Zwängen bezüglich Zeit, Kosten und Ressourcen ein Ziel zu erreichen, das spezifische Anforderungen erfüllt“¹⁶².

Die Planung und Durchführung eines Projekts leitet über zum Projektmanagement. Wie bereits beim Begriff Qualitätsmanagement wird in dieser Arbeit auch Projektmanagement als Zusammenführung der Teilbegriffe Projekt und Management verstanden. Im Unterschied zum allgemeinen Management sind die Führungsfunktionen im Projektzusammenhang auf die speziellen Bedingungen eines zeitlich begrenzten, einmaligen Vorhabens bezogen.

Gemäß DIN 69901 umfasst Projektmanagement „die Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mitteln für die Initiierung, Definition, Planung, Steuerung und den Abschluss von Projekten“¹⁶³. Während die deutsche Norm in der Begriffsdefinition insbesondere auf die technisch-inhaltliche Seite abzielt, erwähnt beispielsweise die britische Projektmanagement-Norm neben anderen Aspekten die qualitativen Anforderungen sowie auch die psycho-soziale Dimension¹⁶⁴ des Aufgabenfeldes Projektmanagement: „The planning, monitoring and control of all aspects of a project and the motivation of all those involved in it

158 Linssen (o. J.), S. 2.

159 Walder; Patzak (1997), S. 7.

160 DIN 69901-5:2009-01, Pkt. 3.43.

161 Vgl. Pannebäcker (2001), S. 40.

162 DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 3.4.3.

163 DIN 69901-5:2009-01, Pkt. 3.63.

164 Vgl. Fürst; Scholles (2004), S. 393.

to achieve the project objectives on time and to the specified cost, quality and performance”¹⁶⁵.

Projektmanagement ist dabei allgemein auf das Erfüllen der gestellten Projektanforderungen unter Einhaltung der vorgegebenen Realisierungsbedingungen Kosten und Zeit gerichtet. Als Symbol der Zielgrößen des Projektmanagements wird häufig das sogenannte „Magische Dreieck“ zitiert, das die gegenseitige Abhängigkeit der drei Kernanforderungen eines Projekts - Qualität / Leistung, Kosten und Zeit - verdeutlicht. Jede Änderung eines dieser Faktoren hat Auswirkungen auf die beiden anderen und alle drei Größen zugleich lassen sich üblicherweise nicht im vollen Umfang erreichen.¹⁶⁶ Im Rahmen eines auf einem ganzheitlichen Qualitätsverständnis basierenden Handelns wird davon ausgegangen, dass eine hohe, prioritär gewichtete Qualität die Kosten senken und den Zeitaufwand begrenzen kann¹⁶⁷. Für die Steuerung eines Vorhabens ist deshalb die konsistente Definition und Gewichtung der einzelnen Faktoren von großer Bedeutung.

Verschiedene Beispiele zeigen jedoch, dass die festgelegten Ziele hinsichtlich Qualität / Leistung, Kosten und Termine zwar erfüllt sein können, die Projekte aber trotzdem nicht befriedigen oder als gescheitert gelten, weil relevante Erwartungen und Bedürfnisse von Akteuren nicht berücksichtigt wurden. Wie zuvor beim Qualitätsbegriff dargestellt (Kap. II 2.3 und 2.4), spielt die Sichtweise der Beteiligten und Anspruchsgruppen (wahrgenommene Qualität) und ihre Zufriedenheit eine wesentliche Rolle bei der Beurteilung des Projekterfolgs. Je größer der Projektnutzen für die einzelnen Gruppen ist bzw. je besser Erwartungen und Bedürfnisse erfüllt werden, umso höher fällt die Akzeptanz aus. Im Rahmen eines projektbezogenen Qualitätsmanagements werden deshalb die Akzeptanz der internen und externen Akteure sowie der Öffentlichkeit bzw. die Zielkriterien, die zu dieser Akzeptanz führen, zu einem weiteren wesentlichen Zielfaktor von Projekten. Die wechselseitigen Abhängigkeiten der nunmehr vier Zielgrößen lassen sich anhand der sogenannten „magischen Pyramide“¹⁶⁸ (siehe Abb. 10) zeigen, bei der die klassischen Anforderungen Qualität, Kosten, Termine das Basisdreieck bilden und sich an der kritischen Zielgröße Kundennutzen bzw. Akzeptanz und Zufriedenheit ausrichten, welche die Spitze der Pyramide darstellt.¹⁶⁹

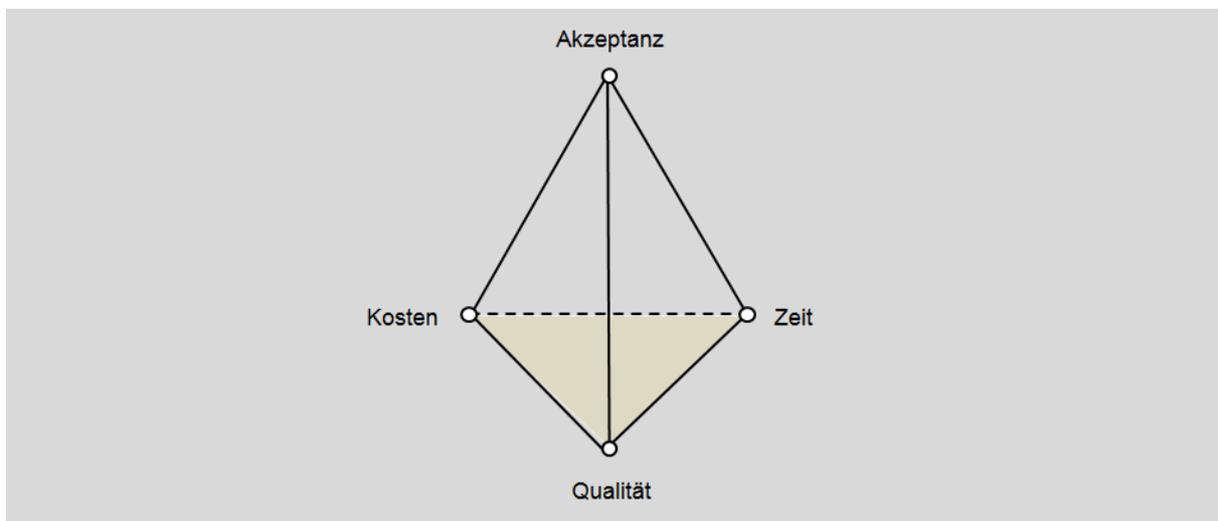


Abb. 10: Die magische Pyramide der Projektziele
Quelle: Alms, Ingrid (2007), geringfügig verändert¹⁷⁰

165 BSI – British Standards Institution, BS 6079 (1996), zitiert in: Pannebäcker (2001), S. 49.

166 Vgl. RKW – Rationalisierungs- und Informationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V.; GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2003), S. 153.

167 Vgl. Rothlauf (2001), S. 122 f.

168 Alms; Gruber (2007), S. 17 ff.

169 Vgl. Preißner (2006), S. 14 ff.

170 Alms; Gruber (2007), S. 19.

Zwischen dem Qualitätsmanagement in der Projektanwendung und dem Projektmanagement bestehen vielfältige Parallelen und Überschneidungen in den Grundsätzen und Methoden. In Bezug auf das Management von Qualität in Projekten lassen sich in der internationalen Normung bzw. Fachliteratur zwei unterschiedliche Sichtweisen feststellen, welche das Qualitätsmanagement gegenüber dem projektbezogenen Management entweder unter- oder überordnen:¹⁷¹ Auf der einen Seite wird Qualitätsmanagement wie etwa im PMBOK Guide des PMI (Project Management Institute)¹⁷², der maßgebenden US-amerikanischen Projektmanagement-Organisation, als eine Teilaufgabe des Projektmanagements verstanden. Projektmanagement wird hier als Qualitätsmanagement des Projekts gesehen.

Auf der anderen Seite kann Projektmanagement als Bestandteil des allgemeinen Qualitätsmanagements aufgefasst werden. Diese Grundhaltung nimmt beispielsweise die internationale, auf Projekte bezogene Qualitätsmanagement-Norm ISO 10006¹⁷³ ein, welche die Anwendung von Qualitätsprinzipien im Projektmanagement darlegt: „Projektmanagement umfasst das fortwährende Planen, Organisieren, Überwachen, Lenken, Berichten und Ergreifen notwendiger Korrekturmaßnahmen in allen Projektprozessen, die benötigt werden, um die Projektziele zu erreichen. Die Grundsätze des Qualitätsmanagements [...] sollten auf alle Projektmanagementprozesse angewendet werden“¹⁷⁴. Danach obliegt dem Qualitätsmanagement nicht nur die Verantwortung für die qualitativen Aspekte im Rahmen des Projekts, sondern auch für die Qualität des Projektmanagements.¹⁷⁵

Beide Managementformen lassen sich bei der Bearbeitung von Projekten ergänzen, sodass beispielsweise Methoden und Instrumente des Qualitätsmanagements im Rahmen des Projektmanagements angewendet werden können und umgekehrt.¹⁷⁶ Trotz dieser Parallelen werden Qualitätsmanagement und Projektmanagement erst in jüngerer Vergangenheit in der einschlägigen Literatur verstärkt im Zusammenhang betrachtet. Beispielhaft sind hierzu die Veröffentlichungen von Walder / Patzak (1997), Noé (2006), Preißner (2006) und Alms (2007) zu nennen.

Dabei werden oftmals lediglich die Prozessqualität und die Ergebnisqualität als wesentliche Aspekte eines projektbezogenen Qualitätsmanagements hervorgehoben. In dieser Arbeit werden die Qualitätsaspekte, die das Qualitätsmanagement im Rahmen von Projekten berücksichtigen und integrieren soll, jedoch, wie folgt, strukturiert:¹⁷⁷

- Qualität der Projektstrukturen (z. B. Projektorganisation, Teamzusammensetzung, Qualifikation, Kompetenzen, Projektkultur)
- Qualität der Projektziele
- Qualität der Projektprozesse (im Sprachgebrauch gleichbedeutend mit: Projektqualität)
- Qualität der Projektergebnisse
- Lebensqualität
- Qualität der Managementprozesse (z. B. Ziel- und Strategieentwicklung, Prozesse des projektübergreifenden Risiko-, Projekt-, Kosten- und Zeitmanagements)
- Qualität der Managementprodukte (z. B. Termin- und Ablaufpläne, Dokumentation)

Weiterhin bestehen zum Aufgabenfeld Marketing im Rahmen der Vermarktung hinsichtlich der in vielen Bereichen gleichen Zielrichtung enge Verknüpfungen. Marketing fokussiert den

171 Vgl. Pannebäcker (2001), S. 49, 107 ff.

172 Vgl. PMI – Project Management Institute (2008), S. 189 ff.

173 DIN – Deutsches Institut für Normung e. V. (2004).

174 Ebd., Pkt. 4.1.4.

175 Vgl. Pannebäcker (2001), S. 49, 107 ff.

176 Vgl. Blees (2004), S. 25.

177 In Anlehnung an Linssen (o. J.), S. 2 f.

Markt und die Identifikation der Marktanforderungen und Qualitätsmanagement zielt auf die Erfüllung dieser Anforderungen. Insbesondere in der zivilen Wiedernutzung ehemals militärisch genutzter Areale fällt dem Marketing eine große Bedeutung zu, es soll in dieser Arbeit aber nicht näher betrachtet werden.

Projekte und Vorhaben in der Stadtplanung

In der Stadtplanung bezieht sich die Durchführung von Projekten auf die „räumliche, sachliche und zeitliche Konzentration von Aktivitäten und Ressourcen“¹⁷⁸, die auf eine zeitnahe Umsetzung der Planungen ausgerichtet sind. In der Literatur wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass insbesondere komplexe, große und lang dauernde städtebauliche Vorhaben der (baulichen) Wiedernutzung aufgegebenen Flächen jedoch keine „reinen“ Projekte darstellen, weil die Bestimmungskriterien von Projekten nicht von vornherein auf diese zutreffen¹⁷⁹.

Unsicherheiten und Schwierigkeiten, die etwa durch äußere Einflüsse (z. B. Konjunkturentwicklung, Immobilienmarkt), durch die diffizile räumliche Abgrenzung der Vorhaben (Bezug zu anderen Vorhaben, zur gesamtstädtischen bzw. stadtreionalen Entwicklung) und durch Konflikte (z. B. bei unterschiedlichen Interessenlagen der Beteiligten) entstehen, sowie die Aufgabenstellung selbst bleiben zunächst oftmals vage. Auch Kosten und zeitliche Abläufe lassen sich für solche Vorhaben in der Anfangsphase, wenn überhaupt nur grob umreißen, was einer Projektdefinition widerspricht.¹⁸⁰ Nach Kuster et al. können für temporäre Vorhaben, die besonderer organisatorischer Vorkehrungen außerhalb der bestehenden Linienorganisation bedürfen, aber nicht alle Kennzeichen eines Projekts erfüllen, „die Grundsätze und Methoden des Projektmanagements doch weitgehend übernommen werden“¹⁸¹. Die organisatorische Gestaltung und der Einsatz von Methoden und Instrumenten des ansonsten auf Planbarkeit ausgerichteten Qualitätsmanagements müssen indes auf diese Besonderheiten reagieren.

Komplexe stadtplanerische Vorhaben lassen sich weiterhin in der Regel nicht als ein einzelnes Projekt darstellen, vielmehr bestehen sie entsprechend einem Großprojekt aus funktional in Abhängigkeit stehenden Einzelprojekten, die anders als „normale“ Projekte langfristige Zielfestlegungen und strategische Überlegungen erfordern sowie einer übergeordneten - auch qualitätsbezogenen - Leitung und Lenkung mit besonderen organisatorischen Regeln und gemeinsamer Kultur bedürfen¹⁸².

In der vorliegenden Arbeit liegt der Fokus auf dem Management von Qualitäten in komplexen und lang dauernden stadtplanerischen „Projekten“, für die zur Differenzierung in den nachfolgenden Ausführungen die Bezeichnung „Vorhaben“ verwendet werden soll.

178 ARL (2005), Beitrag: Projektorientierung in der Raumordnung, S. 813.

179 Vgl. Schütz; Feldmann (2008), S. 861 f.

180 Vgl. ARL (2005), Beitrag: Strategische Planung, S. 1126 f.

181 Kuster et al. (2008), S. 4 f.

182 Vgl. Görtz et al. (2013), S. 8.

4.4 Überblick wichtiger Qualitätsmanagement-Modelle

Es kann zwischen Qualitätsmanagement als Tätigkeit, im dessen Rahmen Qualitätsmanagement-Methoden und -Instrumente angewendet werden, und Qualitätsmanagement als System differenziert werden. Letzteres beinhaltet die in einer Organisation festgelegten und im Zuge ihrer Aktivitäten zur Anwendung kommenden Qualitätsmanagement-Elemente, die, aufeinander bezogen, ein zusammenhängendes organisatorisches System bilden. Ein eingeführtes Qualitätsmanagementsystem soll die Organisation dabei unterstützen, die Anforderungen verlässlich zu erfüllen, Fehler zu vermeiden, Strukturen, Prozesse und Ergebnisse (Produkte) kontinuierlich zu verbessern und Vertrauen zu schaffen.

Ein Qualitätsmanagementsystem wird in der Regel anhand eines Normenwerkes bzw. aufbauend auf einem Qualitätsmanagement-Modell eingeführt und stellt das Anforderungsprofil an das Qualitätsmanagement einer Organisation dar. Üblicherweise bildet es die Grundlage für eine Zertifizierung durch zugelassene Stellen, teilweise auch für eine Selbstbewertung, ob die Anforderungen an das Qualitätsmanagement eingehalten werden.

Qualitätsmanagement-Modelle stellen dabei standardisierte Qualitätsmanagementkonzepte dar, die den Organisationen zur systematischen Strukturierung, Optimierung und Bewertung ihrer Prozesse und Strukturen im Hinblick auf Qualität dienen. In der Regel bilden sie die Vorgaben bzw. den Rahmen für die Etablierung eines Qualitätsmanagementsystems ab und verdeutlichen dessen wesentliche Elemente und wechselseitigen Beziehungen. Das Qualitätsmanagement-Modell nach der ISO 9000-Normenreihe und das EFQM (European Foundation for Quality Management) Excellence-Modell sind die bekanntesten branchenunabhängigen Qualitätsstandards. Daneben existieren fachspezifische Konzepte für bestimmte Branchen und Bereiche (z. B. CAF-Modell; KTQ-Konzept; EN 9100)¹⁸³.

Die ISO 9000-Normenreihe stellt die anerkannte Verständigungsnorm dar, um Grundlagen und Begriffe des Qualitätsmanagements zu definieren. Sie bietet den anwendenden Institutionen einen einheitlichen Standard für den Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems (siehe Abb. 11), das auf den nachfolgenden, in der Norm weiter detaillierten Prozessbausteinen beruht:¹⁸⁴

- „Verantwortung der Leitung“¹⁸⁵
(u. a. Qualitätskultur, Zielfestlegung, Strategie, Motivation, Kooperation)
- „Management von Ressourcen“
(u. a. Strukturen, Mitarbeiter, Motivation, Kapital, Information, Wissen)
- „Produktrealisierung“
(u. a. Ablaufstrukturen, Instrumenteneinsatz, Beziehungen, Verantwortlichkeiten)
- „Messung, Analyse und Verbesserung“

Wichtige Elemente des prozessorientierten Modells sind weiterhin die Orientierung an den Kundenbedürfnissen und kontinuierliche Verbesserungsprozesse.

183 CAF-Modell – Common Assessment Framework, ein europäisches Qualitätsbewertungssystem für öffentliche Organisationen (Verwaltungen), das auf dem EFQM-Modell aufbaut;
KTQ-Modell – Kooperation für Transparenz und Qualität im Gesundheitswesen;
EN 9100 – Qualitätsmanagementsysteme - Anforderungen an Organisationen der Luftfahrt, Raumfahrt und Verteidigung.

184 Vgl. Kamiske; Brauer (2008), S. 215.

185 DIN EN ISO 9001:2008-12, Pkte. 5, 6, 7, 8.

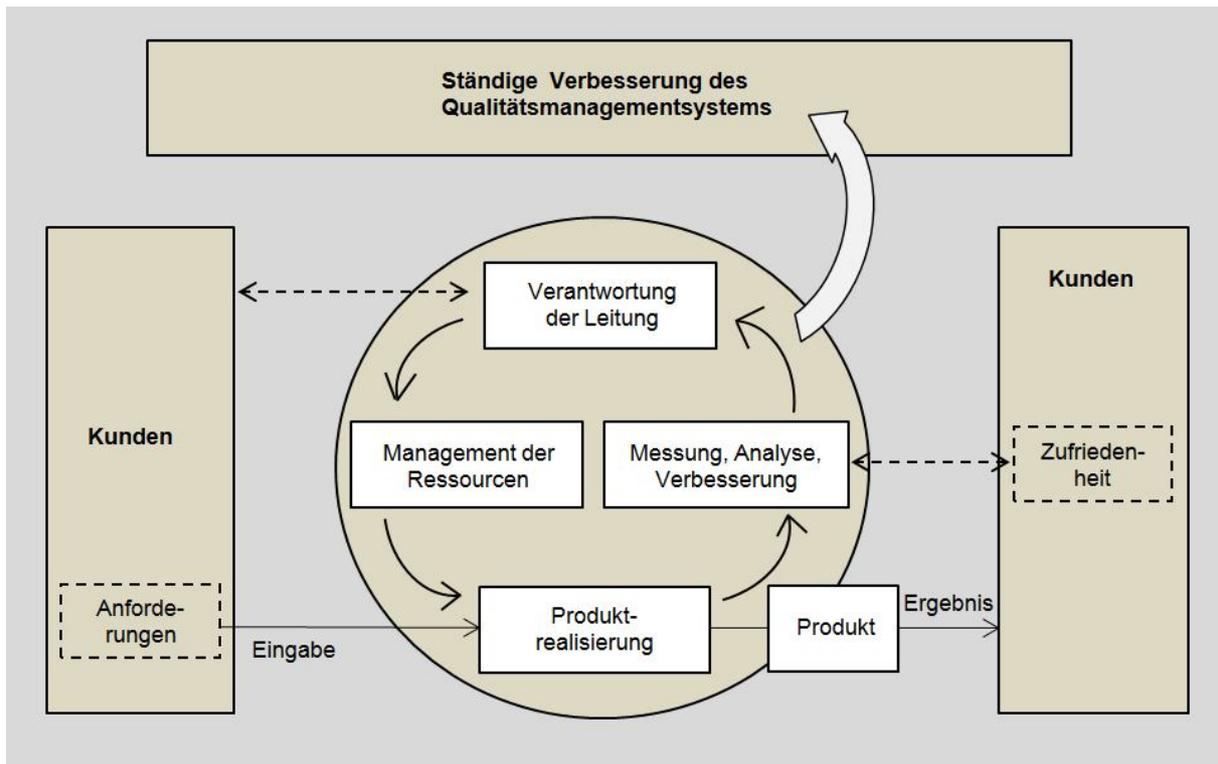


Abb. 11: Das prozessorientierte Qualitätsmanagement-Modell nach ISO 9000-Normenreihe
Quelle: DIN EN ISO 9001:2008-12¹⁸⁶

Das EFQM Excellence-Modell, das die European Foundation for Quality Management in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission Anfang der 1990er Jahre zur Stärkung europäischer Organisationen im internationalen Wettbewerb als Bewertungs- und Managementsystem entwickelt hat, zielt auf die Umsetzung eines umfassenden Qualitätsmanagements (TQM = Total Quality Management), das auf sämtlichen Ebenen und Tätigkeitsfeldern einer Organisation angewendet wird und gegenüber dem Qualitätsmanagement-Modell der ISO-Norm auf erweiterte Bereiche ausgerichtet ist, welche neben Prozessen, Kunden und Mitarbeitern auch die Ergebnisse und die Gesellschaft umfassen.¹⁸⁷

Das Modell beruht auf den drei grundlegenden Säulen Menschen, Prozesse und Ergebnisse und umfasst in der aktuellen Version von 2013 in einer offenen Grundstruktur neun Kriterien, die durch nachgeordnete Teilkriterien weiter differenziert werden. Vier davon werden „Ergebnis“-Kriterien genannt und beschäftigen sich mit dem, was eine Organisation erreichen will. Die restlichen fünf werden als „Befähiger“-Kriterien bezeichnet, sie behandeln das Vorgehen und wie die Organisation diese Ergebnisse erreichen kann. Wichtige Elemente des dynamisch aufgebauten Modells sind dabei Innovation und Lernen, die in der Folge wiederum zu verbesserten Ergebnissen führen sollen. Auf diesen Grundlagen soll Spitzenqualität „in Hinblick auf Leistung, Kunden, Mitarbeiter und Gesellschaft [...] durch Führung erzielt [werden], die Politik und Strategie mit Hilfe der Mitarbeiter, Partnerschaften und Ressourcen sowie der Prozesse umsetzt“^{188, 189}.

186 DIN EN ISO 9001:2008-12, Pkt. 0.2; im November 2015 erscheint eine Fortschreibung der Norm [© DIN – Deutsches Institut für Normung e. V. Berlin, wiedergegeben mit Erlaubnis vom 25.08.2015 (Hinweis des DIN e. V.: Maßgebend für das Anwenden der DIN-Norm ist deren Fassung mit dem neuesten Ausgabedatum, die bei der Beuth Verlag GmbH, Burggrafenstraße 6, 10787 Berlin, erhältlich ist)].

187 Vgl. Krems (o. J.), Stichworte „EFQM, EFQM-Modell (für Excellence)“ und „Qualitätsmanagement“, URL (Zugriff 05.07.2015).

188 EFQM – European Foundation for Quality Management (2003), S. 5.

189 Vgl. Springer Gabler Verlag (o. J.), Stichwort „Qualität: EFQM, KTQ, QEP“, URL (Zugriff 05.07.2015); vgl. DGQ – Deutsche Gesellschaft für Qualität (2013).

Im Verhältnis zur ISO 9000 ff. werden nicht nur die Eignung der Prozesse, sondern auch die tatsächlichen Ergebnisse mit einbezogen, die Belange aller Parteien, insbesondere auch die Interessen der Gesellschaft sowie Umwelt- und soziale Belange integriert und eine Vergleichbarkeit mit anderen, dem Wettbewerb (Benchmarking), hergestellt. Die Ergebnisse werden dabei nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt betrachtet, sondern sollen dauerhaft erreicht werden. Zentrales Element des Modells ist anders als in der ISO-Norm neben einer externen Validierung die Möglichkeit der Selbstbewertung der jeweiligen Organisation.¹⁹⁰

Neben den Normen und Modellen für ein institutionsumfassendes Qualitätsmanagement stehen auch Regelwerke und Konzepte zur Verfügung, die sich mit der „Qualität in Projekten“ befassen. Hier ist zunächst die bereits genannte Qualitätsmanagementnorm ISO 10006 zu nennen, die einen Leitfaden für Qualitätsmanagement in Projekten darstellt. Sie gehört zur ISO 9000-Normenreihe und wurde in Deutschland als Technische Regel DIN-Fachbericht ISO 10006:2004 herausgegeben. Sie richtet sich in erster Linie an Organisationen, die Projekte bearbeiten, mit Empfehlungen für die Anwendung von Qualitätsmanagement in der Projektarbeit. Weiterhin erläutert sie Begriffe, die von Qualitätsmanagement- und Projektmanagement-Fachleuten unterschiedlich verwendet werden.

Der zuvor erwähnte PMBOK Guide des PMI betrachtet die Anwendung des Qualitätsmanagements von der Projektmanagementseite. Er befasst sich dabei allgemein mit verschiedenen Elementen und Instrumenten des Qualitätsmanagements im Rahmen von Projekten und ordnet es als eines von insgesamt neun zu berücksichtigenden „Wissensgebieten“ des Projektmanagements ein.¹⁹¹

Ebenfalls als Teil des Projektmanagements wird das „projektbezogene Qualitätsmanagement (PQM)“¹⁹² des SIA (Schweizer Ingenieur- und Architektenverein) betrachtet, das fachspezifisch auf Projekte im Bauwesen ausgerichtet ist. Das PQM berücksichtigt sämtliche Leistungsphasen eines Bauprojektes (Planung und Umsetzung) und fokussiert insbesondere die Zusammenarbeit aller Projektbeteiligten und die Schnittstellen der jeweiligen Teilleistungen auf Basis festgelegter gemeinsamer Ziele. Es beinhaltet insbesondere nachfolgende Instrumente:¹⁹³

- Den Qualitäts-Lenkungsplan des Auftraggebers, der unter anderem die Projektanforderungen, ihre Gewichtung (Qualitätsschwerpunkte) und eine Beurteilung der Risikosituation (Chancen und Gefahren) vorgibt.
- Das Qualitätsmanagement-Konzept des Auftragnehmers, in dem die geplante Umsetzung der Anforderungen dargestellt wird.
- Die Qualitätsmanagement-Vereinbarung auf der Grundlage des Qualitätsmanagement-Plans als vertragliche Absicherung der qualitätsrelevanten Aushandlungen zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer.

Das zugehörige PQM-Konzept (siehe Abb. 12) stellt insbesondere auf die Erfüllung der Projektanforderungen ab, welche durch positive oder negative Faktoren, die sogenannten Projektrisiken, beeinflusst bzw. gefährdet werden können. Mit gezielten Maßnahmen und Instrumenten soll sichergestellt werden, dass „die relevanten Gefahren eliminiert bzw. wirkungsvoll eingedämmt und die vorhandenen Chancen bestmöglich genutzt werden, um die erkannten Projektrisiken zu beherrschen“¹⁹⁴. Die Verantwortung für die Planung, Anwendung

190 Vgl. DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 2.12;
vgl. Vgl. Krens (o. J.), Stichwort „Qualitätsmanagement“, URL (Zugriff 05.07.2015).

191 Vgl. PMI – Project Management Institute (2008), S. 189 ff.

192 Vgl. SIA – Schweizer Ingenieur- und Architektenverein (2001);
Erläuterung: SIA-Merkblätter sind Bestandteile des SIA-Normenwerks.

193 Vgl. ebd., S. 28 ff.

194 Ebd., S. 24.

und Umsetzung dieser Maßnahmen und Instrumente wird den jeweils zuständigen Projektbeteiligten übertragen. Werden keine erhöhten Risiken befürchtet, kann entsprechend den Ausführungen im SIA-Merkblatt auf die Anwendung des PQM gänzlich verzichtet werden¹⁹⁵.

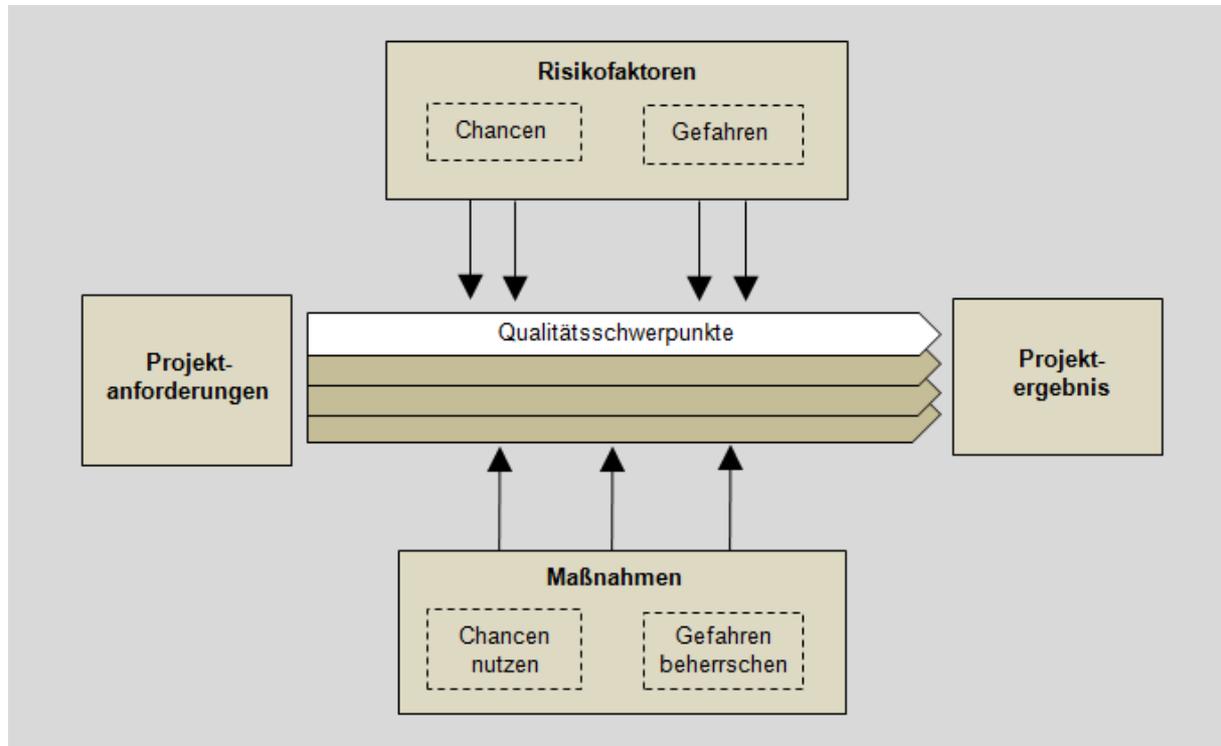


Abb. 12: Das PQM-Konzept nach SIA
Quelle: SIA – Schweizer Ingenieur- und Architektenverein (2001)¹⁹⁶

Schließlich soll das „Project Excellence Modell“ der GPM (GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V.) und der IPMA (International Project Management Association) erwähnt werden, das Ende der 1990er Jahre auf Basis des EFQM Excellence Modells entwickelt worden ist und für Projekte aller Größen und Branchen eingesetzt werden kann. Es dient der Selbstbewertung der Projektarbeit, um Stärken und Schwächen zu erkennen und daraus Weiterentwicklungspotenziale abzuleiten, aber auch der externen Beurteilung wie beispielsweise im Rahmen des jährlich durch die GPM verliehenen Deutschen Project Excellence Awards.¹⁹⁷

Das Project Excellence-Modell der GPM (siehe Abb. 13), das wie die anderen Modelle über die Zeit fortgeschrieben wird, ist analog dem (Business) Excellence Modell der EFQM strukturiert. Allerdings stehen hier nicht eine gesamte Organisation, sondern das Projekt und die Projektbeteiligten im Zentrum der Betrachtung. Das Modell (Fassung 2013) ist hierzu in die Bewertungsblöcke „Projektmanagement“ (Vorgehen) und „Projektergebnis“ gegliedert. Mit den Kriterien Zielorientierung, Führung, Mitarbeiter, Ressourcen und Prozesse wird die Vorgehensweise im Projekt bewertet; die Ergebniskriterien hingegen fokussieren die Zielerreichung des Projekts sowie die erlangte Zufriedenheit der Kunden, der Mitarbeiter und der sonstigen Interessensgruppen.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Vgl. ebd., S. 27.

¹⁹⁶ Ebd., S. 24 [© SIA – Schweizer Ingenieur- und Architektenverein Zürich, wiedergegeben mit Erlaubnis vom 25.08.2015].

¹⁹⁷ Vgl. GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (o. J.), URL (Zugriff 05.07.2015).

¹⁹⁸ Vgl. GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2013), S. 3.

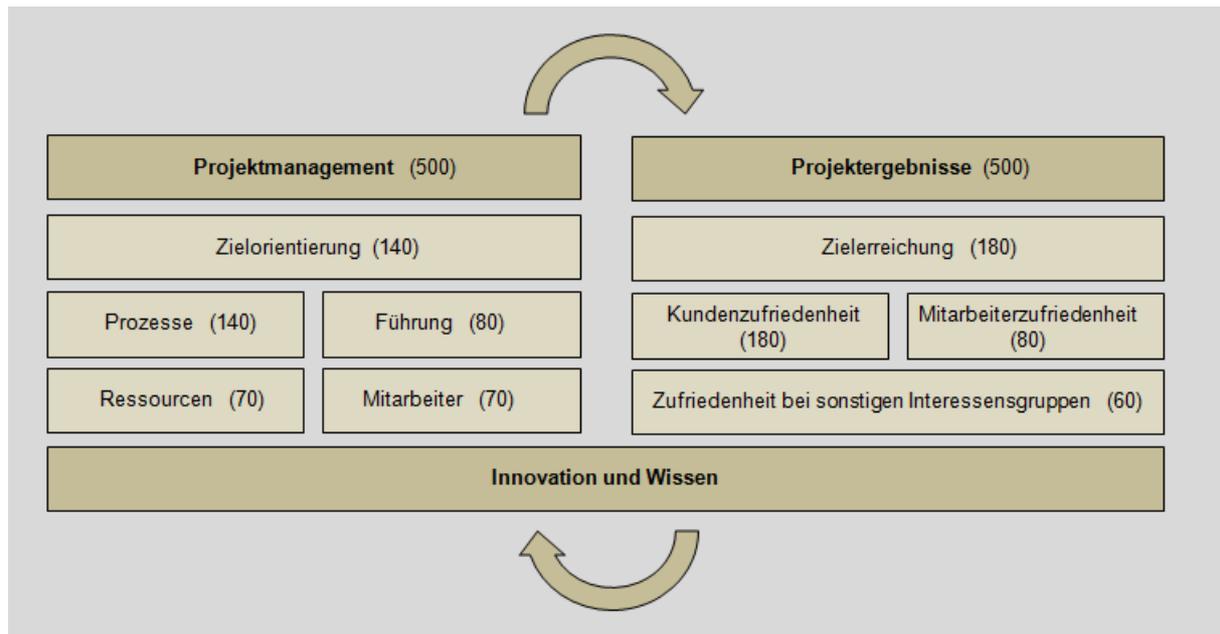


Abb. 13: Das Project Excellence Modell nach GPM (Fassung 2013)
 Quelle: GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2013)¹⁹⁹

4.5 Ziele und Prinzipien des Qualitätsmanagements

Qualitätsmanagement ist stets auf das Erreichen von Zielen ausgerichtet, die für jedes Vorhaben aber spezifisch erarbeitet und festgelegt werden müssen. Folgende Ziele des Qualitätsmanagements lassen sich grundsätzlich allen Vorhaben in der Stadtplanung zuordnen:²⁰⁰

- Dauerhaftigkeit / Zukunftsfähigkeit
- Kein Erfordernis für Nachbesserungen und spätere Anpassungsmaßnahmen (Lebenszyklusbetrachtung), Resilienz
- Akzeptanz / Zufriedenheit der Mitarbeiter, Nutzer, Öffentlichkeit und Politik
- Wettbewerbsfähigkeit, Werthaltigkeit und Rentabilität der Produkte (Immobilien)
- Erzeugung eines Qualitätsimages
- Etablierung eines Qualitätsverständnisses bei den Akteuren und Mitarbeitern
- Erkenntnisse und Verbesserungspotenziale für künftige Aktivitäten

Zur Erreichung dieser Ziele stellen sich im Rahmen der Aktivitäten und Maßnahmen des Qualitätsmanagements nachfolgende prozessbezogene Aufgaben:

199 GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2013), S. 3 [© GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. Nürnberg, wiedergegeben mit Erlaubnis vom 09.09.2015].

200 Vgl. Bles (2004), S. 12f.

- Nutzenschaffung:
 - relevante Anforderungen ermitteln, festlegen, anpassen / verbessern
- Vorhabenerfolg:
 - Anforderungen zuverlässig erfüllen sowie Fehler / Defizite vermeiden
- Einbindung:
 - Stakeholder und Know-how einbeziehen und Kooperationen bilden
- Risikobeherrschung:
 - präventiv handeln, Risiken steuern, Chancen nutzen
- Regelkonformität:
 - Gesetze, Verfahren, Methoden korrekt anwenden
- Wirtschaftlichkeit:
 - angemessen, effektiv und effizient vorgehen

Das Qualitätsmanagement setzt dabei typische Vorgehensweisen und wiederkehrende Methoden ein; insbesondere hierin werden auch die Parallelen zum Vorgehen des Projektmanagements deutlich.²⁰¹

- Systematische Strukturierung aller Elemente eines Vorhabens
- Zielorientierung in sämtlichen Aktivitäten
- Schaffung von Transparenz hinsichtlich Verantwortlichkeiten, Entscheidungsgrundlagen, Prozesse, Ziele und Ergebnisse
- Teamorientiertes und partnerschaftliches Vorgehen
- Standardisierung und Professionalisieren von sich wiederholenden Abläufen
- Fortlaufende Reflexion von Prozessen, Zielen und Ergebnissen

Die Strategieelemente, welche das Qualitätsmanagement verfolgt, beruhen auf grundlegenden Prinzipien. Sie sind beispielsweise in der DIN EN ISO 9000 - ebenso in der ISO 10006 - in Form von acht „Grundsätzen des Qualitätsmanagements“²⁰² dargestellt und verdeutlichen gleichzeitig das Qualitätsmanagementverständnis in dieser Normenreihe. Nachfolgend werden diese in Bezug zur Stadtplanung interpretiert und ihr Anpassungsbedarf für stadtplanerische Prozesse dargestellt.²⁰³

- „Kundenorientierung“: Der Kundenbegriff lässt sich auch auf das Arbeitsfeld der Stadtplanung übertragen. Öffentlichkeit und Politik sowie Nutzer und Betroffene können hier als Kunden verstanden werden, daneben auch die Verwaltung, die Planungsleistungen beauftragt. Der Fokus auf die Kundenorientierung ist für Stadtplanungsprozesse jedoch zu relativieren. Denn anders als in der Wirtschaft trifft hier eine Vielzahl von „Kunden“ mit unterschiedlichen Einzelinteressen und vielschichtigen Wünschen aufeinander, die nicht alle im gleichen Maße erfüllt werden können. Daneben muss übergeordneten Belangen und gesetzlichen Vorgaben sowie dem Allgemeinwohl auch hinsichtlich der Verantwortung gegenüber nachfolgenden Generationen Rechnung getragen werden.

Ein umfassend verstandenes Qualitätsmanagement geht über die externe Kundensicht hinaus und betrachtet abteilungsübergreifende Prozesse und Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Organisationseinheiten als interne Kunden-Lieferanten-

201 Vgl. Blees (2004), S. 15, S. 25, S. 90.

202 DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 0.2.

203 Für die Ausführungen zu den Grundsätzen des Qualitätsmanagements gemäß DIN EN ISO 9000 wurde insbesondere folgende Literatur herangezogen:

- Blees, (2004), S. 50 ff.

- DIN – Deutsches Institut für Normung e. V. (2004), Pkt. 5.2

- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (2007), S. 8 ff.

Beziehungen, um auf dieser Grundlage interne Abläufe optimieren und Anforderungen der Abteilungen besser erfüllen zu können.²⁰⁴

- „Führung“: Die Führung (Führungskräfte) trägt die Verantwortung für die Ausbildung einer Qualitätskultur und muss die Voraussetzungen für die Berücksichtigung qualitativer Aspekte schaffen. Auch in stadtplanerischen Vorhaben mit vielen Beteiligten aus unabhängigen Institutionen kommt in der Regel einem Akteur diese Verantwortung zu. Die Führung kann hier allerdings der Abstimmung mit den weiteren Beteiligten bedürfen. In Vorhaben mit mehreren Beteiligten ist es weiterhin Aufgabe der Führung, ein einheitliches Qualitätsverständnis aufzubauen, gemeinsame Ziele zu verankern und den Teamgedanken zu fördern.
- „Einbeziehung der Personen“: Mit diesem Grundsatz wird zum Ausdruck gebracht, dass insbesondere die Mitarbeiter eines Vorhabens mit ihren jeweiligen Fähigkeiten und Kompetenzen wesentlich zum Erreichen der Ziele beitragen können. Damit sie bereit sind bzw. in die Lage versetzt werden, ihr Wissen einzubringen und selbständig und eigenverantwortlich zu handeln, müssen die Befugnisse und Verantwortlichkeiten sowie die Kommunikation und Informationswege für ein koordiniertes Zusammenspiel und Vertrauen transparent und klar geregelt sein. Daneben spielen die Motivation, die Begeisterung und die Identifikation mit der Aufgabe eine wesentliche Rolle für den Erfolg eines Vorhabens.
- „Prozessorientierter Ansatz“: Die Ergebnisse von Vorhaben sind das Resultat der zugehörigen Prozesse. Es wird hierbei davon ausgegangen, dass die Prozessqualität in direkter Korrelation zur Ergebnisqualität steht. Um die Prozesse in die Qualitätsbetrachtung einbeziehen zu können, ist das Qualitätsmanagement prozessorientiert zu gestalten. Es muss alle wesentlichen Abläufe, Beziehungen und Wechselwirkungen eines Vorhabens identifizieren, sie planen, überwachen, lenken sowie bei Erfordernis verbessern oder anpassen.

Prozesse sind als Ablaufstrukturen zu verstehen, deren Elemente im Wesentlichen Aufgaben, Instrumente, Entscheidungen und Zuständigkeiten sind. Sie durchlaufen eine oder mehrere Organisationen bzw. Organisationseinheiten bereichs- und funktionsübergreifend und teilweise auch unabhängig zu den vorhandenen Hierarchien.

- „Systemorientierter Managementansatz“: Komplexe Systeme bestehen aus einer Vielzahl von Teilsystemen (z. B. soziale Systeme, technische Systeme, Umweltsysteme) und Faktoren, die direkt und indirekt miteinander in Beziehung stehen und sich gegenseitig beeinflussen. Der systemorientierte Managementansatz bezieht sich auf das „Erkennen, Verstehen, Leiten und Lenken von miteinander in Wechselbeziehung stehenden Prozessen“²⁰⁵, um Zusammenhänge, Einflussfaktoren und Schnittstellen besser berücksichtigen und gestalten zu können. Damit sich das Zielsystem eines Vorhabens erfolgreich in den gegebenen komplexen Systemzusammenhang einpassen lässt, muss Qualitätsmanagement das Gesamtsystem im Auge behalten und dafür Sorge tragen, möglichst viele Systemaspekte zu erfassen und einzubeziehen.

Insbesondere stadtplanerische Vorhaben werden von einer großen Menge an Faktoren (z. B. Vorhabenumfeld, Akteursvielfalt) bestimmt, deren Abhängigkeiten, Zusammenhänge und Wechselwirkungen wesentlichen Einfluss auf die Qualität von Prozess und Ergebnis haben.²⁰⁶

204 Vgl. Bruhn (2008), S. 10 f.

205 DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 0.2.

206 Vgl. RKW – Rationalisierungs- und Informationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V.; GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2003), S. 89 ff.

- „Ständige Verbesserung“: Qualitätsmanagement dient ebenso der Verbesserung des bereits Erreichten. Im Sinne eines Kreislaufs werden die Prozesse und Ergebnisse dabei kontinuierlich hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Effizienz überprüft und bei Bedarf neu gestaltet und optimiert. So können Fehler künftig vermieden, die Qualität verbessert und neue Erkenntnisse und veränderte Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Im Rahmen von stadtplanerischen Vorhaben lässt sich dieser zentrale Ansatz des Qualitätsmanagements aufgrund der vielfach nur einmalig ablaufenden Prozesse allerdings nur bedingt umsetzen. Vielmehr ist hier präventives Handeln von großer Bedeutung. Dieses kann beispielsweise durch frühzeitige Abwehr von Gefahren für die Qualität oder durch Mitarbeiterschulungen oder die Einbindung von externem Know-how erfolgen.
- „Sachbezogener Ansatz zur Entscheidungsfindung“: Sämtliche Entscheidungen und Handlungen müssen auf der Grundlage gesicherter Daten und Informationen erfolgen. Dieser Grundsatz lässt sich für die Stadtplanung entsprechend übernehmen. Die Bestandsaufnahme und Situationsanalyse sind Pflichtbestandteil jeder städtebaulichen Planungsaufgabe, „um Fehler zu vermeiden, welche auf unzureichende Kenntnis der Umstände, fehlende Informationen sowie fahrlässige Nichtbeachtung, Fehleinschätzung oder falsche Abwägung von planungsrelevanten Tatsachen zurückzuführen sind.“²⁰⁷ Nur wenn ein umfassendes Bild der Ausgangslage und der Anforderungen an das Vorhaben vorliegt, können auf Basis der Auswertung und Bewertung der Daten nachhaltige Ziele bestimmt und transparente abwägungsfeste Entscheidungen ermöglicht werden.

Die Situationsanalyse ist in der Regel eine wiederkehrende Aufgabe im Prozessverlauf beispielsweise zu Meilensteinereignissen. Dann stehen die Veränderungen und der Soll- / Ist-Abgleich im Vordergrund, weil Fehleinschätzungen in frühen Planungsphasen oder Änderungen der Rahmenbedingungen Konsequenzen für den Vorhabenerfolg haben und zu Fehlentwicklungen führen können, die Anpassungen erforderlich machen.

In diesem Zusammenhang ist dafür zu sorgen, dass die Erfahrungen und Erkenntnisse für nachfolgende Arbeitsschritte, aber auch für vergleichbare laufende oder künftige Vorhaben dokumentiert und verfügbar gemacht werden.

- „Lieferantenbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen“: Die Norm differenziert zwischen den Beziehungen einer Organisation zu ihren Kunden und zu den Lieferanten. Während die Kundenbeziehungen insbesondere hinsichtlich der Zufriedenheit und Akzeptanz gestaltet werden sollen, sind die Lieferantenbeziehungen zum wechselseitigen Nutzen der Parteien zu organisieren. Auch im stadtplanerischen Zusammenhang können „Lieferantenbeziehungen“ ausgemacht werden, so etwa zwischen den Akteuren Politik, Verwaltung, Behörden, Grundstückseigner oder Planungsbüros; die Partner sind hier allerdings anders als in der Wirtschaft in vielen Fällen vorgegeben und nur selten frei auswählbar.

Den Grundsätzen der DIN EN ISO 9000 / ISO 10006 entsprechen im EFQM Excellence-Modell die nachfolgenden „Grundkonzepte der Excellence“, auf denen das Excellence-Modell aufbaut. Sie stellen eine Art Management-Philosophie dar, welche die grundlegenden Anforderungen an eine exzellente Organisation definiert und Erfolgsfaktoren beinhaltet. Anders als in der ISO 9000-Normenreihe ist die Ausgestaltung und Umsetzung der Grundkonzepte für jede Organisation anhand beispielhafter Anregungen individuell und frei zu interpretieren.

207 Koll-Schretzenmayr (2000), S. 132.

tieren. Sie lassen sich somit grundsätzlich auch auf exzellente Projekt- oder Vorhabenorganisationen übertragen.²⁰⁸

- „Nutzen für den Kunden schaffen“
- „Die Zukunft nachhaltig gestalten“
- „Die Fähigkeiten der Organisation entwickeln“
- „Innovation und Kreativität fördern“
- „Mit Vision, Inspiration und Integrität führen“
- „Veränderungen aktiv managen“
- „Durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgreich sein“
- „Dauerhaft herausragende Ergebnisse erzielen“

Die ISO-Normenreihe und insbesondere das EFQM-Modell machen deutlich, dass ein umfassend verstandenes Qualitätsmanagement sowohl „harte“ als auch „weiche“ Kriterien berücksichtigen muss. Neben dem Organisieren und Koordinieren von Prozessen, Kompetenzen und Ressourcen wird im Qualitätsmanagement beispielsweise der vertrauensvollen Zusammenarbeit, der Motivation oder der (Weiter-) Bildung ein hoher Stellenwert beigemessen.

Vor diesem Hintergrund sollen die in Kap. II 2.6 genannten grundlegenden Faktoren zur Schaffung von Qualität, also Qualitätsdenken, Information und Know-how, in dieser Arbeit um die Faktoren Einbindung und Kooperation erweitert werden (siehe Abb. 14). Dadurch soll zum Ausdruck gebracht werden, dass Information und Know-how insbesondere durch die Einbindung von Stakeholdern sowie durch Zusammenarbeit erreicht und gefördert werden kann. Die Prämisse „Qualitätsdenken“ - die Verantwortung für ein qualitätsorientiertes Handeln inbegriffen - gilt dann sowohl für die einbezogenen Akteure als auch für die Kooperation.

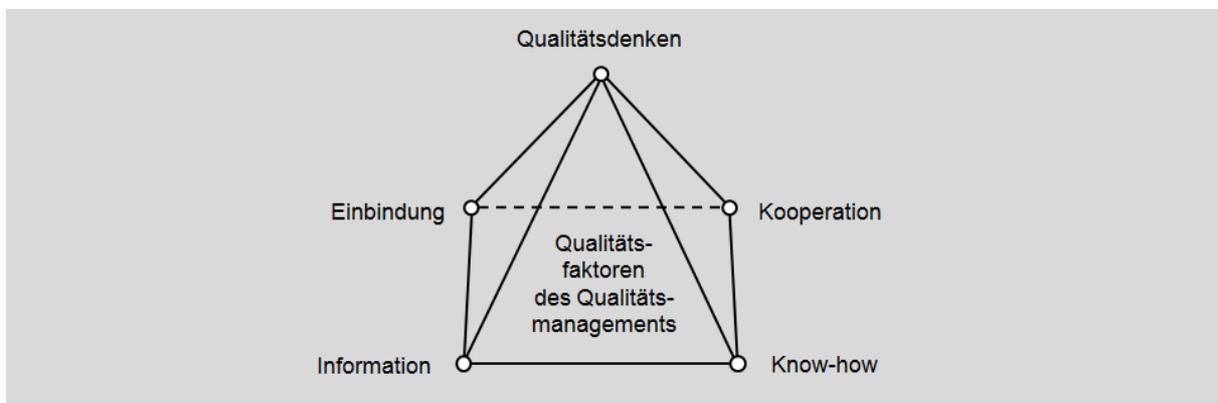


Abb. 14: Qualitätsfaktoren des Qualitätsmanagements
Quelle: Eigene Darstellung

4.6 Elemente und Einflussfaktoren des vorhabenbezogenen Qualitätsmanagements

Qualitätsmanagement beinhaltet verschiedene Elemente und muss in Abhängigkeit der Rahmenbedingungen unterschiedliche Wirkgrößen berücksichtigen. Das heute in der Regel umfassend verstandene Qualitätsmanagement bezieht das Umfeld einer Organisation ein, zielt auf die Erfüllung der Bedürfnisse unterschiedlicher Anspruchsgruppen sowie der Mitar-

208 Moll; Kohler (2013), S. 37 ff.

beiter und Partner und übernimmt Verantwortung für die Gesellschaft und eine dauerhafte Entwicklung.²⁰⁹

In Anlehnung an die Ausführungen von Seghezzi, Fahrni und Herrmann²¹⁰, welche die verschiedenen Bausteine eines allgemeinen institutionsinternen Qualitätsmanagements als integrierte Managementaufgabe beschreiben, sollen im Folgenden die Bestandteile und Einflussfaktoren eines vorhabenbezogenes institutionsübergreifenden Qualitätsmanagements abgeleitet und dargestellt werden. Nachfolgende Elemente sollen dabei unterschieden werden (siehe Abb. 15):

- Umfeld
- Kultur
- Struktur
- Strategie
- Prozess

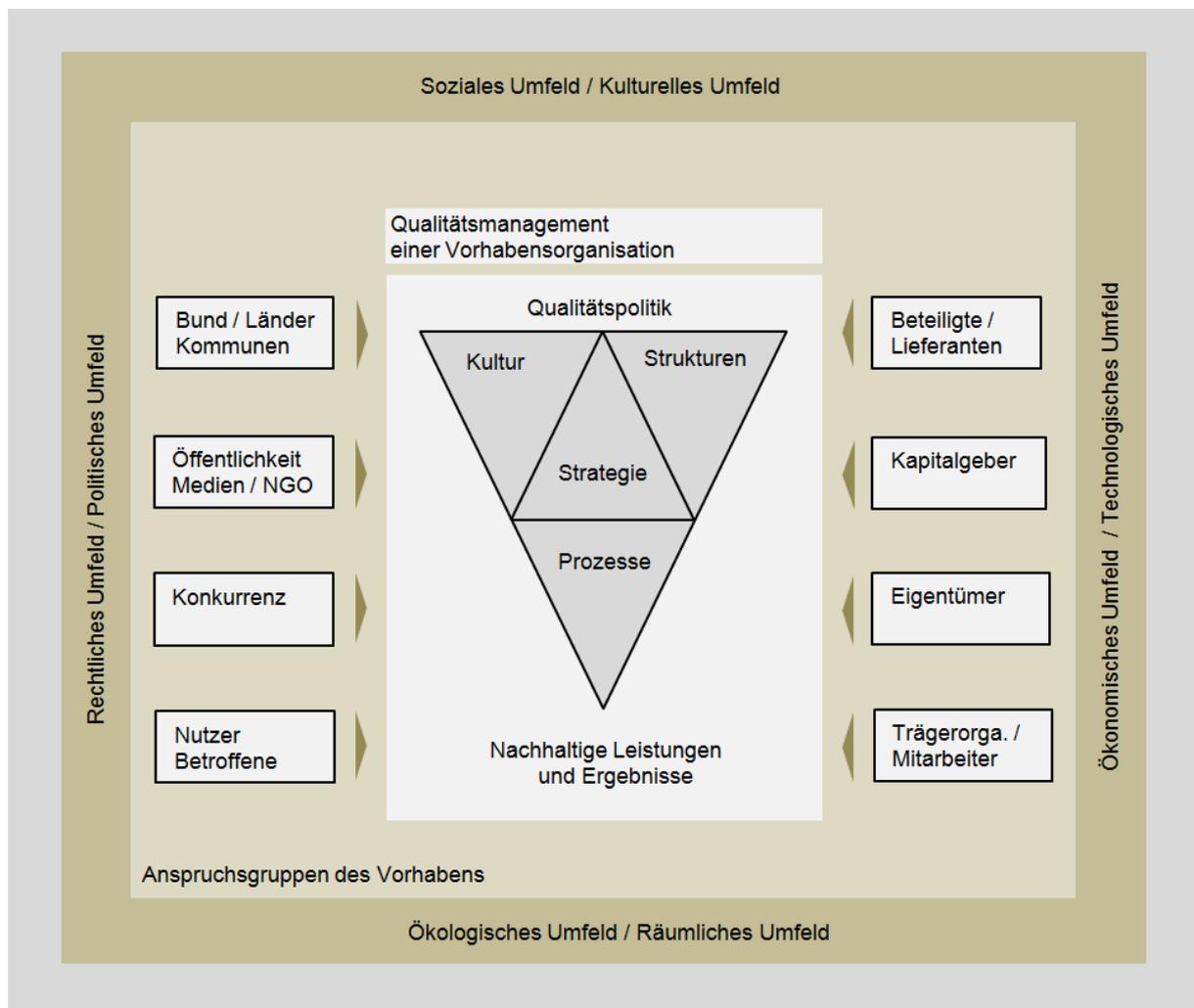


Abb. 15: Elemente und Einflussfaktoren des Qualitätsmanagements in einem Vorhabenumfeld

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Seghezzi; Fahrni; Herrmann (2007)²¹¹

209 Vgl. Dubs et al (2009), S. 65 ff.

210 Vgl. Seghezzi; Fahrni; Herrmann (2007).

211 Vgl. ebd., S. 14.

4.6.1 Umfeld

Das Umfeld eines Vorhabens bildet den Kontext, innerhalb dessen sich qualitätsbezogene Aktivitäten vollziehen. Es kann in die Bereiche Vorhabenumfeld und Anspruchsgruppen bzw. gemäß GPM (GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V.)²¹² in sachliche und soziale Umfeldfaktoren gegliedert werden.

Zwischen der Organisation, die das Vorhaben bearbeitet, dem Vorhabenumfeld und den Anspruchsgruppen besteht eine Vielzahl von Beziehungen und Wechselwirkungen, welche die Ziele und Erfolgsaussichten des Vorhabens berühren. Diese wirken auf die Vorhabenorganisation, auf die von ihr durchgeführten Prozesse und ihre Entscheidungen und sind oftmals nicht bzw. nicht direkt beeinflussbar. Ein erfolgreiches Vorhaben muss jedoch den Anforderungen dieses Umfelds gerecht werden können.

Frühzeitige Analysen des Umfelds können Probleme und Konflikte entschärfen bzw. vermeiden helfen. Neben möglichen negativen Einflüssen (Risiken) sind hierbei auch die unterstützenden Faktoren (Chancen) zu betrachten. Die verschiedenen Einflussfaktoren müssen hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen auf das Vorhaben untersucht werden, um, darauf aufbauend, Vorgehensweisen und Maßnahmen ableiten zu können. Eine Strukturierung dieser Informationen hilft insbesondere bei der Identifikation von relevanten Wirkgrößen und Veränderungstrends des Vorhabenumfelds.²¹³ Denn gerade komplexe und lang dauernde städtebauliche Vorhaben zeichnen sich durch eine große Abhängigkeit von einer Vielzahl externer und oftmals nicht vorhersehbarer Einflüsse aus²¹⁴.

Zum Vorhabenumfeld zählen soziale, kulturelle, ökologische, ökonomische, technologische, rechtliche und politische Faktoren. Unter stadtplanerischen Gesichtspunkten können unter anderem räumliche Gegebenheiten und raumstrukturelle Aspekte als Einflussgrößen ergänzt werden. Weiterhin sind diejenigen Teile des Ausgangszustands, die als unveränderbar betrachtet werden, und bindende Entscheidungen der Vergangenheit hinzuzurechnen.²¹⁵

Akteure im Umfeld einer Vorhabenorganisation werden als Anspruchsgruppen (Stakeholder)²¹⁶ bezeichnet, wenn sie von den Aktivitäten des Vorhabens direkt oder indirekt, sei es positiv oder negativ, betroffen sind oder auf dieses Einfluss nehmen können. Es werden hierbei interne - also zur Vorhabenorganisation gehörende Akteure wie Eigentümer, Leitung, Mitarbeiter - und externe Anspruchsgruppen unterschieden. Das Qualitätsmanagement einer Vorhabenorganisation hat die Aufgabe, die Erwartungen und Anliegen dieser Akteure in Abhängigkeit ihrer Interessen und ihrer Bedeutung für das Vorhaben bei den Aktivitäten und Entscheidungen einzubeziehen und sie in die Prozesse einzubinden.²¹⁷

Die Anzahl der zu berücksichtigenden Anspruchsgruppen ist derweil deutlich angewachsen: Waren es in der Vergangenheit vornehmlich Kunden, Geschäftspartner und Mitarbeiter, spielen heute im Qualitätsmanagement im Sinne eines ganzheitlichen Vorgehens die Anliegen weiterer Stakeholder (z. B. Kapitalgeber, Konkurrenz, Öffentlichkeit, Staat) sowie soziale und ökologische Anforderungen eine bedeutende Rolle.²¹⁸ Dies lässt sich auch auf die Bearbeitung von Vorhaben übertragen.

212 Vgl. RKW – Rationalisierungs- und Informationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V.; GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2003), S. 64 f.

213 Vgl. Seghezzi; Fahrni; Herrmann (2007), S. 13.

214 Vgl. Schütz; Feldmann (2008), S. 861.

215 Vgl. Daenzer; Huber (2002), S. 50, S. 121 f.

216 Gemäß ISO 10006 ist ein Stakeholder (interessierte Partei) jede „Person oder Gruppe mit einem Interesse an der Leistung oder dem Erfolg einer Organisation. Beispiele: Kunden, Eigentümer, Personen in einer Organisation, [Regierungsstellen, Behörden, Politik, Betroffene, Bürger, Auftragnehmer], Partner oder die Gesellschaft“, in: DIN – Deutsches Institut für Normung e. V. (2004), Pkt. 3.2.

217 Vgl. Springer Gabler Verlag (o. J.): Stichwort „Anspruchsgruppen“, URL (Zugriff 05.07.2015).

218 Vgl. Seghezzi; Fahrni; Herrmann (2007), S. 13.

4.6.2 Kultur

Qualitätskultur spiegelt den Stellenwert von Qualität innerhalb einer Organisation wider und bildet gleichzeitig eine wesentliche Grundlage für den wirkungsvollen Einsatz des Instrumentariums des Qualitätsmanagements. Die geeignete Anwendung qualitätsfördernder Instrumente, Methoden und Verfahren ist somit auch Zeichen einer Qualitätskultur. Nur wenn sich möglichst viele Beteiligte einer (Vorhabens-) Organisation dem Qualitätsdenken verpflichtet fühlen, kann Qualitätsmanagement effektiv umgesetzt werden.

Qualitätskultur manifestiert sich weiterhin im Qualitätsbewusstsein und dem gemeinsamen Willen der Beteiligten, qualitätsorientiert zu handeln. Dabei sind insbesondere die Verantwortung und das Engagement für qualitative Aspekte und das gemeinsame Verständnis und die Akzeptanz der Akteure für die angewendeten Prozesse und Werkzeuge des Qualitätsmanagements bestimmende Elemente.²¹⁹

Auch in miteinander verknüpften Einzelprojekten und in temporären Organisationen, in denen Mitglieder aus mehreren Institutionen und Organisationseinheiten zusammenarbeiten, kann die Entwicklung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses und einer vorhabenbezogenen Qualitätskultur dazu beitragen, die Orientierung, Identifikation und Motivation der Beteiligten für das Projekt zu stärken und projektspezifische Regeln und Werte zu fördern. Insbesondere mit Symbolen (z. B. Projektname/ -logo), projektbezogenen Sachgütern und Objekten (z. B. Projektbroschüre, Besucherzentrum) oder gemeinsamen Events oder Ritualen können dabei sichtbare Zeichen einer Qualitätskultur geschaffen werden, die innerhalb der Organisation Identifikation stiftend und motivierend wirken und zugleich nach außen hin der Projektidentität zugutekommen und zum Bestandteil des Marketings werden.²²⁰

Im Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagement-Element „Kultur“ ist auch die Compliance - oder auch Regeltreue - anzuführen, die für die Einhaltung von Regeln und ein ethisch korrektes Verhalten innerhalb von Organisationen steht und entsprechende Grundsätze, Maßnahmen und Kontrollmechanismen umfasst.²²¹

4.6.3 Struktur

Ein qualitätsorientiertes Handeln bedarf geeigneter Organisationsstrukturen, um in arbeitsteiligen Prozessen Beteiligte und Sachmittel optimal aufeinander abzustimmen, das Miteinander zu koordinieren und klare Regeln für das Erreichen der Ziele zu schaffen. Die Strukturen von Institutionen (Organisationen im Sinne eines sozialen Systems) werden üblicherweise in Aufbau- und Ablauforganisation unterschieden und sind auf Grundlage der elementaren organisatorischen Elemente Aufgabe, Mensch, Sachmittel und Information²²² im Hinblick auf den Zweck einer Institution zu gestalten. Dabei erfolgt eine Zuordnung und Verknüpfung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten - „Wer macht was?“ - sowie eine Strukturierung der Abläufe, Spielregeln und Ressourcen - „Wie, wann, womit wird die Aufgabe erfüllt?“. Für jeden Beteiligten muss damit ersichtlich sein, wie die Aufgaben, Verantwortungen und Befugnisse verteilt und die internen und abteilungsübergreifenden Schnittstellen (Verbindungsstellen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten) sowie die Beziehungen zu den Partnern geregelt sind.

219 Vgl. Boentert (2013), S. 125 ff.

220 Vgl. Gareis (2006), S. 155 ff.

221 Vgl. Kreams (o. J.), Stichwort "Compliance", URL (Zugriff 05.07.2015).

222 Vgl. RKW – Rationalisierungs- und Informationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V.; GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2003), S. 883.

Die Ablauforganisation als dynamisches Strukturelement gestaltet die Aktivitäten und Prozesse zur optimalen Erreichung der Ziele. Sie gliedert die erforderlichen Tätigkeiten in einzelne Arbeitsschritte, ordnet ihre logische und zeitliche Abfolge und legt unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen den angemessenen Einsatz von Ressourcen, Instrumenten und Verfahren fest. In Vorhaben mit mehreren Akteuren ist die Abstimmung der verschiedenen Arbeitsprozesse und Einzelleistungen und die Schnittstellenkoordination verstärkt zu berücksichtigen.

Die Aufbauorganisation regelt die institutionelle Organisation und bildet den statischen Rahmen für die in der Ablauforganisation definierten Arbeits- und Informationsprozesse. Sie ordnet die Beziehungen zwischen den Beteiligten, indem auf Grundlage der zu erfüllenden Sachaufgaben oder anderer Strukturierungselemente Stellen und Abteilungen gebildet und durch Weisungsbeziehungen miteinander verknüpft werden.²²³

Primär- und Sekundärstruktur einer Aufbauorganisation

Die Aufbaustruktur einer Institution kann aus einer zumeist hierarchisch aufgebauten Primärorganisation sowie einer - häufig temporären - Sekundärorganisation bestehen, die das organisatorische Grundgerüst hierarchieübergreifend ergänzt oder überlagert und neben anderen Funktionen zur Bewältigung neuer oder zeitlich befristeter Spezialaufgaben dient. So kann die Primärorganisation einer Institution beispielsweise zur effizienten und flexiblen Bearbeitung eines Vorhabens durch vorhabenbezogene Organisationseinheiten erweitert und damit ein prozessorientiertes und flexibles Vorgehen in der Aufbaustruktur verankert werden.²²⁴ Denn insbesondere komplexe Vorhaben erfordern eine übergreifende Gesamtbeachtung des Aufgabenfeldes sowie kurze Informationswege und eine schnelle Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse oder Konflikte, welche bei Linienorganisationen mit vielen Hierarchieebenen häufig nicht gegeben sind.²²⁵

Einflussorganisation, Matrixorganisation und die reine Vorhabenorganisation stehen als grundlegende Organisationsformen zur Projektbearbeitung bzw. Vorhabenbearbeitung in Institutionen zur Verfügung und werden in Abhängigkeit der Größe, Dauer oder Bedeutung eines Vorhabens eingesetzt. Sie differieren insbesondere in den Befugnissen der vorhabenbezogenen Stellen gegenüber dem Leitungs- bzw. Liniensystem der Primärorganisation. Während bei der Einflussorganisation die Hierarchie der Trägerorganisation lediglich durch einen Vorhabenkoordinator ohne Weisungsbefugnis - im Sinne einer Stabsstelle - ergänzt wird, stellt die reine Vorhabenorganisation eine eigenständige vorhabenbezogene Organisationseinheit dar, die vor allem zur Bearbeitung komplexer, besonders riskanter oder bedeutender Vorhaben installiert wird oder von ausschließlich vorhabenbezogen arbeitenden Institutionen angewendet wird. Der Vorhabenleiter verfügt hier über die notwendige Weisungs- und Entscheidungskompetenz zur verantwortlichen Planung und Durchführung des Vorhabens. Die Matrixorganisation (Mehrlinienorganisation) ist eine Mischform mit vielen Variationsmöglichkeiten aus linien- und vorhabenbezogenen Organisationsmerkmalen, in der sich die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zwischen der Vorhabenorganisation und der Primärorganisation überlagern.²²⁶

223 Vgl. Krems (o. J.), Stichworte „Ablauforganisation“ und „Aufbauorganisation“, URL (Zugriff 05.07.2015).

224 Vgl. Scherm; Pietsch (2007), S. 155.

225 Vgl. Scholl (1995), S. 120.

226 Vgl. Kuster et al. (2008), S. 103 ff.

Intra- und interinstitutionelle Aufbauorganisation

Weiterhin zu differenzieren sind organisatorische Maßnahmen, die innerhalb einer Institution erfolgen, und institutionsübergreifende Organisationsformen, die zwischen autonomen Institutionen geschaffen werden, um eine effektive Zusammenarbeit zu vereinbaren und gemeinsam (vorhabenbezogene) Ziele zu verfolgen.²²⁷ Sind mehrere unabhängige Akteure an der Bearbeitung von Aufgaben oder Vorhaben beteiligt, ist es insbesondere notwendig, die vorliegenden Unterschiede in den Qualitätsvorstellungen, Kulturen und Arbeitsweisen - gegebenenfalls auch Interessenslagen - durch einen geeigneten organisatorischen Rahmen und gemeinsame Festlegungen zu harmonisieren. Der Koordination von Schnittstellen sowie der Standardisierung bzw. Regelung von wiederkehrenden Abläufen, Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen kommt dabei eine wesentliche Bedeutung zu.²²⁸

Die Projekt- bzw. Vorhabenorganisation

Eine idealtypische Projekt- bzw. Vorhabenorganisation, gleich ob intra- oder interinstitutionell eingesetzt, besteht grundlegend aus einer Leitungsebene und einer Arbeitsebene. Häufig werden die Arbeitsstrukturen abhängig vom Umfang eines Vorhabens und der Größe der beteiligten Institutionen weiter differenziert, beispielsweise mit einer separaten Koordinatensebene, welche die Koordinations- und Steuerungsaufgaben übernimmt.

Auf Leitungsebene trägt die Steuerungsgruppe - häufig auch Lenkungsausschuss bezeichnet - als übergeordnete Instanz seitens des Vorhabenträgers oder des Auftraggebers die generelle Steuerung des Vorhabens und trifft Entscheidungen von grundlegender und weitreichender Bedeutung. In ihr sind zumeist die obere Leitung einer Institution, Verwaltungsspitzen, Bürgermeister, Entscheidungsträger von Vorhabenpartnern oder wichtige Anspruchsgruppen vertreten. Das Projekt- bzw. Vorhabenteam der Arbeitsebene besteht aus der Vorhabenleitung und den Teammitgliedern. Die Vorhabenleitung ist für die operative Koordination des Vorhabens verantwortlich, während das Team im Wesentlichen die inhaltliche Vorhabensbearbeitung übernimmt. Insbesondere bei großen Vorhaben besteht vielfach die Notwendigkeit, Teilprojektteams bzw. Arbeitsgruppen (z. B. Planung / Recht, Verkehr, Immobilien / Wohnen, Umwelt) zu bilden, um die verschiedenen Themenfelder effizient in kleineren Gruppen bearbeiten zu können. Ergänzend können zur Behandlung spezifischer Aufgaben fallbezogen Begleitgruppen, externe Gutachter oder Fachbeiräte eingesetzt werden, die Expertisen erstellen oder Ergebnisse des Vorhabens nach außen kommunizieren.²²⁹

Ändern sich die Aufgaben im Verlauf des Vorhabens - etwa mit Beginn einer neuen Leistungsphase -, was regelmäßig in stadtplanerischen Vorhaben vorkommt, muss häufig auch die Aufbaustruktur angepasst werden. Das Erfüllen von Zielen wird dadurch vor besondere Herausforderungen gestellt und muss durch die Instrumente des Qualitätsmanagements gesichert werden.

227 Vgl. Martin (2007), Stichwort „Interorganisationale Arbeitsteilung“, URL (Zugriff 05.07.2015).

228 Vgl. Kochendörfer; Liebchen (2001), S. 155.

229 Vgl. Kuster et al. (2008), S. 99 ff.

4.6.4 Strategie

Langfristige Zielsetzungen und strategische Überlegungen im Sinne eines strategischen Managements sind üblicherweise keine Aufgabenfelder der Projektarbeit, in großen stadtplanerischen Vorhaben mit einer Vielzahl von Einzelprojekten und -maßnahmen können sie jedoch hinsichtlich der Sicherstellung einer dauerhaften und zukunftsfähigen städtebaulichen Entwicklung und Qualität eine wichtige Rolle spielen. Die Funktionen des Qualitätsmanagements lassen sich dabei in strategische und operative Aufgaben unterscheiden. Zu den Aufgaben eines strategischen Qualitätsmanagements gehören die Festlegung der vorhabenbezogenen Qualitätspolitik - die als erster Einstieg in das Vorhaben qualitätsbezogenen Handlungsgrundsätzen entspricht und übergeordnete Absichten zur Qualität verdeutlicht -, die Aufstellung übergeordneter Ziele des Gesamtvorhabens sowie die Vereinbarung von Strategien.

Kriterien der Qualitätsstrategie	Gestaltungsoptionen der Kriterien, dargestellt in Extrempositionen	
Einbindung von Stakeholdern in Strategieentwicklung	Federführende Institution entwickelt und formuliert Strategie	Einbindung von beteiligten Organisationseinheiten, Akteuren und Öffentlichkeit bei der Entwicklung der Strategie
Reichweite der Qualität	Qualitätsmanagement ist auf eigene Organisation bzw. (Projekt-) Leistung bezogen	Qualitätsmanagement nimmt Einfluss auf Beteiligte bzw. deren (Projekt-) Leistung und befasst sich mit ihrer Anwendung bei den Nutzern (z. B. bauliche Umsetzung)
Positionierung der Qualität	<ul style="list-style-type: none"> - „So viel Qualität wie nötig“ - Erfüllung von Qualitätsstandards - Bedienen des Standardmarktes (z. B. Wohnen, Gewerbe) 	<ul style="list-style-type: none"> - „So viel Qualität wie möglich“ - Umsetzung von Innovation - Bedienen eines Nischenmarktes oder neuer Märkte
Schwerpunkt der Qualität	Einseitige Gewichtung entweder der Produktqualität (z. B. Fokus auf Alleinstellungsmerkmal) oder der Prozessqualität (z. B. Fokus auf Effizienz, Kosten, kurze Entwicklungszeiten)	Vielseitige Dimensionierung des Qualitätsansatzes

Tab. 3: Kriterien und alternative Gestaltungsoptionen einer Qualitätsstrategie
 Quelle: Eigene Darstellung nach Seghezzi; Fahrni; Herrmann (2007)²³⁰

²³⁰ Seghezzi; Fahrni; Herrmann (2007), S. 127 ff.

(Qualitäts-) Strategien beziehen sich auf einen mittel- bis langfristigen zeitlichen Horizont und verfolgen übergeordnete Ziele und Richtungsvorgaben für eine beispielsweise kommunale oder städtebauliche Zukunft, die das zu Erreichende abbilden und sich in Form von Entwicklungskonzepten, Zukunftsbildern (Vision, Leitbild) oder Qualitätsstandards niederschlagen. In vielen Fällen werden sie erst aufgrund von strukturellen Veränderungen, krisenhaften Situationen oder Modernisierungsanforderungen erarbeitet. Sie basieren in der Regel auf einer gesamthaften Analyse des Status quo, der Stärken und Schwächen, der Chancen und Risiken sowie möglicher Entwicklungstrends und sind auf die Sicherung der Entwicklungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommune ausgerichtet.²³¹

Strategien geben vor dem Hintergrund der verfügbaren Ressourcen ein an langen Zeiträumen orientiertes Vorgehen vor, das - auch als „Roadmap“ bezeichnet - Prioritäten, Etappen und Aktivitätsfelder zur Realisierung des angestrebten zukünftigen Zustands und der gewünschten Qualitäten festlegt und sich in diesem Zusammenhang am Aufbau bzw. der Weiterentwicklung der diesbezüglichen Erfolgspotenziale ausrichtet. Strategien ermöglichen im Verlauf eines Entwicklungsprozesses somit Orientierung für ein koordiniertes Handeln und Entscheiden.²³²

Analog zum strategischen Management in der Betriebswirtschaft, die hierzu allgemeingültige Grundlagen entwickelt hat, können neben inhaltlichen und fallbezogenen Ansätzen vier grundlegende Gestaltungskriterien einer Qualitätsstrategie unterschieden werden (siehe Tab. 3), die auch in der Stadtplanung und insbesondere bei der Wiedernutzung brachgefallener Liegenschaften von Bedeutung und hilfreich sein können.

4.6.5 Prozess

Gemäß DIN EN ISO 9000 sind „das Festlegen der Qualitätspolitik und der Qualitätsziele, die Qualitätsplanung, die Qualitätslenkung, die Qualitätssicherung und die Qualitätsverbesserung“²³³ Aufgaben des allgemeinen Qualitätsmanagements, die sich in strategische (Qualitätspolitik, übergeordnete Ziele) und operative Aufgaben differenzieren lassen.

Die operative Umsetzung der Qualitätspolitik und der übergeordneten Ziele erfolgt jeweils im Sinne der Hauptfunktionen des Managements²³⁴, also der Planung, Steuerung und Kontrolle, sowie durch Qualitätssicherung und kontinuierliche Verbesserungen. Diese Funktionsgruppen bilden, wie später näher erläutert wird, auch die (vorhabenbezogenen) Qualitätsmanagementprozesse ab.²³⁵

Für Projekte und Vorhaben lassen sich dabei entsprechend der in Kap. II 4.3 dargestellten Überschneidung von Qualitätsmanagement in der Projektanwendung und dem Projektmanagement Parallelen zwischen den Qualitätsmanagement-Aufgaben und den Funktionen der allgemeinen Projektmanagementprozesse Projektinitiierung, Projektplanung, Projektüberwachung und Projektabschluss feststellen.

Nachfolgend werden die einzelnen Aufgaben des Qualitätsmanagements analog zur Gliederung nach DIN EN ISO 9000 dargestellt und in Bezug zur Stadtplanung gesetzt.

231 Vgl. Heckel et al. (2010), S. 308.

232 Vgl. Schwab (2010), S. 210 f.

233 DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 3.2.8, Anmerkung.

234 Vgl. Schwab (2010), S. 3.

235 Vgl. PMI – Project Management Institute (2008), S. 189.

a. Qualitätsplanung

Die Qualitätsplanung ist der „Teil des Qualitätsmanagements, der auf das Festlegen der Qualitätsziele und der notwendigen Ausführungsprozesse sowie der zugehörigen Ressourcen zum Erreichen der Qualitätsziele gerichtet ist.“²³⁶ Sie beinhaltet insofern nicht die Planung der Einheit selbst - etwa die Lösung eines planerischen Problems oder den städtebaulichen Entwurf -, sondern entspricht auf die Stadtplanung übertragen einer systematischen „Planung der Planung“ unter anderem mit der Formulierung der Ziele und der einschränkenden Bedingungen sowie einer gründlichen Vorbereitung der Abläufe zur Umsetzung dieser Ziele.

Die Qualitätsplanung umfasst die Erhebung der Anforderungen an die Prozesse und an das Ergebnis, was die Identifizierung der Erfordernisse der beteiligten Akteure, „des Marktes, der Öffentlichkeit, der Realisierbarkeit und der Wirtschaftlichkeit“²³⁷ (Lastenheft) einschließt. Weiterhin beinhaltet sie die Festlegung und die Gewichtung der daraus abgeleiteten Ziele und die Fixierung der erfolgskritischen Qualitätskriterien (Pflichtenheft) - somit den zu erreichenden Soll-Zustand sowie den besten Weg dorthin.

Neben der Ermittlung der Anforderungen können Erkenntnisse zu den erforderlichen Eigenschaften der Prozesse und Ergebnisse ergänzend aus der Analyse von Problemen oder Stärken etwa von zurückliegenden oder vergleichbaren Vorhaben gewonnen werden.²³⁸ Wichtige Hinweise für die Kriterien der Qualität eines Vorhabens ergeben sich auch aus den Faktoren, welche die Erfüllung von Anforderungen und die Umsetzung von Zielen gefährden oder aber unterstützen können (siehe hierzu das projektbezogene Qualitätsmanagementkonzept (PQM) des SIA, Kap. II 4.4, v. a. Abb. 12). Auf dieser Grundlage können dann Strategien, Maßnahmen und Instrumente zur Abwehr der erkannten Risiken bzw. zur Förderung von Chancen für die Qualität abgeleitet werden.²³⁹

Im Rahmen der Planungsvorbereitung eines stadtplanerischen Vorhabens müssen im Sinne der Qualitätsplanung neben den Zielen und Abläufen weiterhin die notwendigen Handlungsfelder bestimmt sowie der Einsatz von Planungsinstrumenten und die Einbindung von Akteuren festgelegt werden. Bezogen auf den Umfang und die Bedeutung der Planungsaufgabe sind außerdem organisatorische Maßnahmen zu treffen und die entsprechenden Ressourcen bereitzustellen.²⁴⁰

Insbesondere bei großen Vorhaben ist ebenso eine Beschäftigung mit strategischen Zielen vorzuschalten (siehe Kap. II 4.6.4), um langfristig orientierte und gesamtörtliche / regionale Ziele sowie grundsätzliche Handlungsoptionen ableiten zu können. Die Qualitätsplanung stellt somit auch eine Verbindung zwischen der strategischen und operativen Planungsebene dar.²⁴¹

b. Qualitätslenkung

Qualitätslenkung ist der „Teil des Qualitätsmanagements, der auf die Erfüllung von Qualitätsanforderungen gerichtet ist“²⁴². In diesem Rahmen wird das in der Planungsphase Erarbeitete in Aktivitäten und Maßnahmen zur Erfüllung der Anforderungen umgesetzt, präventive Vorkehrungen getroffen und das Erreichen der qualitativen Vorgaben überwacht. Bei

236 DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 3.2.9.

237 Vgl. Geiger; Kotte (2005), S. 142.

238 Vgl. Bles (2004), S. 56 f.

239 Vgl. SIA - Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (2001), S. 24.

240 Vgl. Stadt Gütersloh, Stadt Rheda-Wiedenbrück (2009), S. 42.

241 Vgl. Seghezzi; Fahrni; Herrmann (2007), S. 137 f.

242 DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 3.2.10.

Zielabweichungen, neuen Risiken, Chancen oder Veränderungen im Umfeld werden Korrekturmaßnahmen eingeleitet oder, falls erforderlich, grundsätzliche Ziel- oder Strategieanpassungen veranlasst. Weiterhin werden Ressourcen koordiniert und kontinuierliche Abstimmungen mit den Beteiligten und Partnern verfolgt.²⁴³

Auch in der Stadtplanung kann dem Aufgabenfeld der Qualitätslenkung eine große Bedeutung zukommen. Insbesondere wenn im Rahmen von stadtplanerischen Vorhaben der gesamte Planungs- und Umsetzungsprozess über die Bauleitplanung hinaus genutzt wird, um die Qualität der Ergebnisse zu sichern und die Akzeptanz der Akteure und der Öffentlichkeit zu fördern.²⁴⁴

c. Qualitätssicherung

Die Qualitätssicherung - in der nicht mehr angewendeten Qualitätsmanagement-Norm DIN EN ISO 8402:1995-08 (Pkt. 3.5) noch als „Qualitätsmanagement-Darlegung“ bezeichnet - ist der „Teil des Qualitätsmanagements, der zum Erzeugen von Vertrauen darauf gerichtet ist, dass Qualitätsanforderungen erfüllt werden“²⁴⁵. Unter Qualitätssicherung werden demnach all diejenigen geplanten Tätigkeiten verstanden, die im Rahmen der Qualitätsplanung und vor allem der Qualitätslenkung angewendet und nach innen und außen, gegenüber Dritten dargelegt werden, um Transparenz und Vertrauen hinsichtlich der qualitätsbezogenen Aktivitäten und der Zielerreichung zu schaffen. Qualitätssicherung sorgt weiterhin für die Integration dieser Tätigkeiten in die Aufbau- und Ablaufstrukturen der Organisation und ist für ihre Umsetzung und Wirkungskontrolle zuständig.

Instrumente des Aufgabenfeldes Qualitätssicherung sind beispielsweise das Projekthandbuch (siehe Kap. II 4.8.3 a), die Dokumentation von Aufbau- und Ablaufstrukturen und Zuständigkeiten oder auch eine Zertifizierung (siehe Kap. II 4.8.3 d).²⁴⁶

d. Qualitätsverbesserung

Die Qualitätsverbesserung ist der „Teil des Qualitätsmanagements, der auf die Erhöhung der Eignung zur Erfüllung der Qualitätsanforderungen gerichtet ist“²⁴⁷. Der Gebrauch von Datenanalyse, Bewertungen, Hinweisen oder anderen Mitteln führt zu Korrekturmaßnahmen bei den Prozessen oder zu Maßnahmen bei den geplanten und systematischen Tätigkeiten des Qualitätsmanagements. Die Funktion der Qualitätsverbesserung ist aufgrund des Einmalcharakters von Vorhaben allerdings nur eingeschränkt einsetzbar, sie kommt insbesondere in wiederholten Prozessen und Abläufen zur Geltung. Trotzdem gibt es vor allem in lang dauernden Vorhaben verschiedentlich das Erfordernis, Prozesse anzupassen und zu verbessern und Erfahrungen und neue Erkenntnisse in laufende Abläufe einfließen zu lassen. Deshalb kann diese Managementfunktion auch im Zusammenhang mit einmaligen Vorhaben Bedeutung haben.

243 Vgl. Schwab (2010), S. 206.

244 Vgl. Stadt Gütersloh, Stadt Rheda-Wiedenbrück (2009), S. 65 f.

245 DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 3.2.11.

246 Vgl. Bruhn (2008), S. 358 ff.;

vgl. Kamiske; Brauer, S. 217.

247 DIN EN ISO 9000:2005-12, Pkt. 3.2.13.

e. Management- und Sachprozesse

Zu den Managementprozessen zählen Prozesse der Führung einer Institution sowie Prozesse des Qualitätsmanagements oder des Projektmanagements. Der idealtypische Managementprozess reiht die Aufgaben Planen, Umsetzen und Kontrollieren in einen linearen Funktionsablauf hintereinander und begreift sie als aufeinander folgende Phasen. Er wird dabei nicht als einmaliger Vorgang verstanden, sondern im Hinblick auf die geforderte Verbesserung der Abläufe und Ergebnisse als wiederkehrende Abfolge des Planens, Umsetzens, Prüfens, Anpassens und Lernens. Dieser schrittweise Regelkreis des Managements wird nach seinem Schöpfer Deming- oder auch PDCA-Zyklus²⁴⁸ bezeichnet. P-D-C-A stehen hierbei für die Abkürzungen von Plan-Do-Check-Act. Die Methode des Regelkreises lässt sich grundsätzlich auf alle Prozesse anwenden, auch auf Projekt- bzw. Vorhabenprozesse.²⁴⁹

Bezugnehmend auf den Deming-Zyklus sowie auf die zuvor dargestellten Qualitätsmanagement-Funktionen ergeben sich für das vorhabenbezogene Qualitätsmanagement die in Tab. 4 genannten grundlegenden Prozessschritte.

Managementfunktionen	Prozessschritte
Qualitätsplanung	Klärung der Ausgangssituation und Anforderungen
	Festlegung von Zielen
	Festlegung von Prozessen, Methoden und Instrumenten
	Bereitstellung von Ressourcen, Festlegung von Verantwortlichkeiten
Qualitätslenkung	Vorbeugung, Überwachung und Korrektur der Prozesse und Ergebnisse
Qualitätssicherung	Durchführung geplanter qualitätsbezogener Tätigkeiten und Darlegung dieser Tätigkeiten
Qualitätsverbesserung	Verbesserung der Prozesse und Ergebnisse

Tab. 4: Funktionen und Ablaufschritte des vorhabenbezogenen Qualitätsmanagements
 Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an FGSV (2007)²⁵⁰

248 Vgl. Zollondz (2006), S. 85 f., S. 305.

249 Vgl. Krems (o. J.), Stichwort "Managementkreislauf", URL (Zugriff 05.07.2015);

250 Vgl. FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (2007), S. 13.

In der täglichen Praxis verlaufen nach Schreyögg und Koch die Managementaufgaben allerdings nicht generell linear aufeinanderfolgend, sondern als häufig parallele, gegeneinander verschobene oder iterative Steuerungsschritte.²⁵¹ Zudem wiederholen sich die Managementprozesse in unterschiedlicher Form in jeder Phase eines Vorhabens. Im Sinne eines Regelkreises sind dabei bestimmte Größen auf festgelegten Sollwerten zu halten und einwirkende Störungen abzufedern. Dieses nichtlineare Verständnis von Managementprozessen soll für das vorhabenbezogene Qualitätsmanagement übernommen werden.

Von den fachübergreifenden Managementprozessen sind im Qualitätsmanagement die Sach- bzw. fachlichen Prozesse zu unterscheiden, die von den Führungsprozessen überlagert, gestaltet und gesteuert werden. Dazu gehören sowohl wiederkehrende Tätigkeiten (Routinearbeiten) als auch einmalige und zeitlich befristete Prozesse. Diese auch Kernprozesse genannten Abläufe stehen in direktem Bezug zum erstellten Produkt bzw. dem Ergebnis eines Vorhabens und sind in der Regel Teil der fachlichen Kernkompetenz oder -funktion einer Organisation.

Nach dieser Definition lassen sich in der Planungsabteilung einer Stadtverwaltung beispielsweise die Planungsprozesse und die Anwendung von Planungsverfahren und -instrumenten zu den Sachprozessen zählen. In städtebaulichen Vorhaben werden insbesondere mithilfe der verschiedenen zur Verfügung stehenden formellen und informellen Planungs- und Durchführungsinstrumente sowie Planungsmethoden die gestalterischen und inhaltlichen qualitativen Grundlagen gelegt. Die Auswahl geeigneter und angemessener Instrumente sowie die Planung, Organisation, Steuerung und Kontrolle dieser Prozesse stellen jedoch Aufgaben des (Qualitäts-) Managements dar.

Blees bezeichnet Qualitätsmanagement bzw. seine Prozesse in diesem Zusammenhang als „Meta-Instrument“²⁵², da sie nicht selbst Qualität erzeugen können, aber die Abwicklung und den Ablauf der Sachfunktionen hinsichtlich Strukturierung, Zielorientierung und Effizienz fördern. Gute Ergebnisse sind deshalb „[...] nur dann erzielbar, wenn Sach- und Managementfunktionen eng zusammenwirken und gut aufeinander abgestimmt sind“²⁵³.

Im Verantwortungsbereich der Führungsebene liegen dabei in der Regel die Managementaufgaben Strategie- und Zielfestlegung, die Schaffung einer vorhabenbezogenen Qualitätskultur und die Errichtung qualitätsorientierter Strukturen, während die Steuerung und Kontrolle der Sachprozesse dem Leiter der betreffenden Organisationseinheit oder dem Teilprojektleiter obliegen können, die ihren Aufgabenbereich eigenständig verantworten.

Neben den Management- und den Sachprozessen sind im Qualitätsmanagement die Unterstützungsprozesse wie beispielsweise das Personalwesen oder die Datenverarbeitung anzuführen, die nicht direkt der Produkterstellung oder dem Vorhaben dienen, aber für die Durchführung der Sachprozesse erforderlich sind. Sie sollen hier aber nicht weiter betrachtet werden.

Die Prozessstruktur sowie die verschiedenen Teilprozesse eines Vorhabens lassen sich in einer sogenannten Prozesslandkarte visualisieren. In Abb. 16 werden darin beispielhaft neben den Management- und Unterstützungsprozessen die Bausteine eines typischen städtebaulichen Planungsprozesses (Sachprozess) dargestellt, wie sie üblicherweise analog in der allgemeinen Planungstheorie definiert werden²⁵⁴.

251 Vgl. Schreyögg; Koch (2007), S. 12 f.

252 Blees (2004), S. 158.

253 Schreyögg; Koch (2007), S. 8.

254 Streich (2005), S. 60 f.

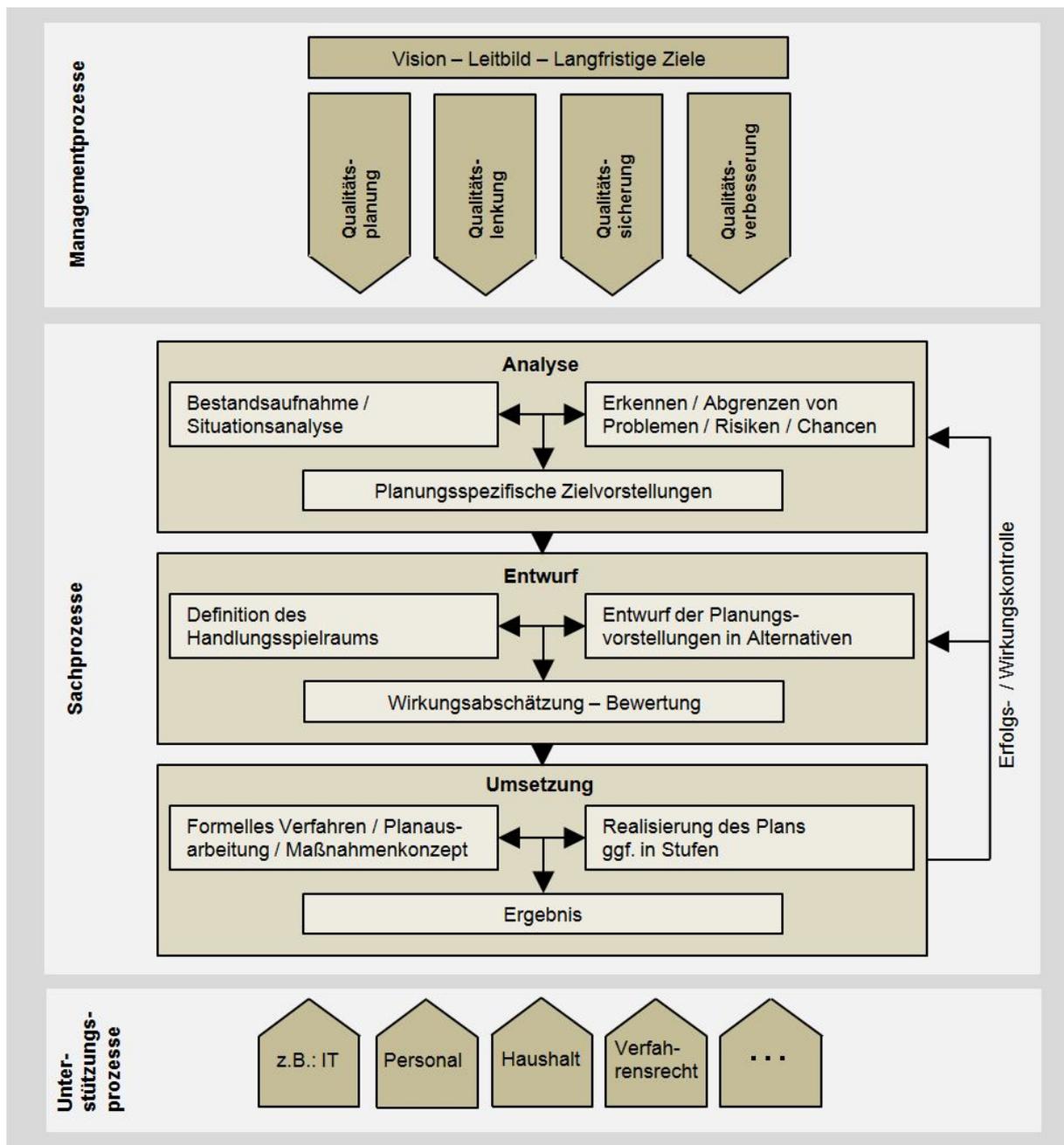


Abb. 16: Management-, Sach- und Unterstützungsprozesse eines typischen Planungsprozesses, dargestellt in einer „Prozesslandkarte“
 Quelle: Eigene Darstellung

4.7 Anforderungen an ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement

Im Vergleich zum privatwirtschaftlichen Sektor muss Qualitätsmanagement in stadtplanerischen Vorhaben auf verschiedene Besonderheiten reagieren. In erster Linie fallen dabei die Vielzahl der involvierten Akteure mit unterschiedlichen Interessenlagen, Anforderungen und Qualitätsvorstellungen auf. Anders als in der Wirtschaft kann in der Stadtplanung nämlich die federführende Institution nicht unabhängig von anderen Akteuren über den zukünftigen Weg entscheiden. Im Verlauf großer stadtplanerischer Vorhaben kommt es zudem regelmäßig zu

Veränderungen der Akteurskonstellationen. In Abhängigkeit des Ablaufs können relevante Akteure wechseln und sich die Zahl der Beteiligten ändern. Nach Wahlen können beispielsweise neue politische Repräsentanten auftreten und veränderte Mehrheitsverhältnisse in den politischen Gremien entstehen.

Bei vielen Abläufen in stadtplanerischen Vorhaben treten öffentliche Verwaltungen - Ministerien, (Fach-) Behörden, Planungs- und Bauverwaltung - als Akteure auf, die aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Funktionen besondere Rechte und Pflichten haben und eigene Handlungsformen entfalten. In der Stadtplanung spielen sie entsprechend ihren Zuständigkeiten regelmäßig eine wesentliche Rolle oder haben selbst die Federführung für städtebauliche Vorhaben inne. Nachfolgende Besonderheiten des Verwaltungshandelns sind deshalb bei einem Qualitätsmanagement in Planungs- und Umsetzungsprozessen zu berücksichtigen:²⁵⁵

- Vorgehen nach dem Rechtsstaatsprinzip, welches das Verwaltungshandeln an das Recht bindet, der rechtlichen Kontrolle unterwirft und die Entscheidungsfreiheit einschränkt
- Orientierung am Gemeinwohl, welches die Verwaltung bindet, unterschiedliche Interessen zu berücksichtigen und das Wohl der Allgemeinheit in ihr Handeln einzubeziehen
- Verpflichtung zur Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen und zur Daseinsvorsorge, die aus privatwirtschaftlicher Perspektive zu unwirtschaftlichen Leistungen führen kann.
- Durchführung hoheitlicher Aufgaben, die kraft Gesetzes zu erfüllen sind (z. B. Abwägung, Planverfahren)
- Recht des Eingriffs, welches der Verwaltung in verschiedenen Fällen die Rechtsdurchsetzung (z. B. Rückbauanordnung, siehe Art. 76 BayBO) erlaubt
- Monopolcharakter hinsichtlich verschiedener staatlicher Aufgaben und Leistungen, die ohne Wettbewerb erfolgen
- Steuerung durch die Politik - insbesondere im Rahmen politischer Abwägungs- und Entscheidungsprozesse - und Abhängigkeit von öffentlicher Akzeptanz, die für politische Mandatsträger von großer Bedeutung ist

Auch die inhomogenen Akteure Öffentlichkeit und Politik, die interessengeleitet sind, stellen besondere Anforderungen an ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement.

In Kapitel III werden Charakteristika und Besonderheiten von Vorhaben der Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften betrachtet, die weitere spezifische Anforderungen an ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsprozessen offenlegen.

255 Vgl. DBB – Beamtenbund und Tarifunion (2002), S. 14.

4.8 Managementinstrumente und -hilfsmittel mit Relevanz für die Stadtplanung

Nachfolgend wird eine Auswahl von Managementinstrumenten, Arbeitshilfen und Hilfsmitteln zur Lenkung und Leitung von Qualität dargestellt, die eine Relevanz für die Stadtplanung haben oder haben könnten. Sie werden nach den Qualitätsmanagementaufgaben Qualitätsplanung, -lenkung und -sicherung gegliedert, wenngleich einzelne Instrumente und Hilfsmittel mehreren Managementfunktionen zugeordnet werden können:

- Instrumente und Hilfsmittel der Qualitäts- und Projektplanung (siehe im Einzelnen Kap. II 4.8.1):
 - a. Zielsystem
 - b. Indikatoren
 - c. Stakeholder-Analyse
 - d. SWOT-Analyse
 - e. Szenariotechnik
 - f. Benchmarking
 - g. Machbarkeitsstudie
 - h. Kano-Modell
 - i. Qualitätskreis
 - j. Quality Function Deployment (QFD)

- Instrumente und Hilfsmittel der Qualitätslenkung und Projektüberwachung (siehe im Einzelnen Kap. II 4.8.2):
 - a. Monitoring
 - b. Controlling
 - c. Evaluation
 - d. Beschwerdemanagement
 - e. Risikomanagement
 - f. Zeit- und Kostenmanagement

- Instrumente und Hilfsmittel der Qualitätssicherung (siehe im Einzelnen Kap. II 4.8.3):
 - a. Projekthandbuch, Qualitätsmanagement-Plan, Projektdokumentation
 - b. Checkliste / Prüfliste
 - c. Review
 - d. Zertifizierung

4.8.1 Instrumente und Hilfsmittel der Qualitäts- und Projektplanung

a. Zielsystem

Ziele sind Aussagen über angestrebte zukünftige Zustände oder Wirkungen, die für das Handeln von Organisationen und im Rahmen von Projekten und Vorhaben vielfältige Funktionen innehaben. Sie bieten den Akteuren und Mitarbeitern Orientierung, ohne dabei eine Lösung vorzugeben, dienen als Entscheidungskriterien (Ausrichten der Aktivitäten an Zielen), motivieren im Sinne von Anreizelementen, erlauben Kontrollen, auf deren Basis Abwei-

chungen vom Soll erkannt und Ursachen für Fehlentwicklungen analysiert werden können, und ermöglichen eine Steuerung bzw. Gegensteuerung. Sie sind ein elementares Instrument des (Qualitäts-) Managements.²⁵⁶

In stadtplanerischen Prozessen wird eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelziele verfolgt, die hinsichtlich ihrer gemeinsamen Erfüllung im Zusammenhang betrachtet werden müssen. Hierfür eignen sich Zielsysteme, in denen die angestrebten Ziele strukturiert und konsistent geordnet und in Beziehung zueinander gestellt werden. Damit soll erreicht werden, dass die Ziele vollständig erfasst und Zielkonflikte und -redundanzen offengelegt werden. Ziele, die nicht parallel erfüllt werden können oder eine ungleiche Bedeutung und Priorität (z. B. Haupt-, Nebenziele) haben, müssen durch Gewichtung oder Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren in eine Rangfolge gebracht werden.

Zielsysteme beinhalten im Regelfall eine Hierarchie der Zielebenen (Zielpyramide), die von übergeordneten (Ober-) Zielen zu Zwischen- und Unterzielen reicht und die diejenigen Ziele, die den beabsichtigten Endzustand eines Vorhabens darstellen (System- bzw. Ergebnisziele), von den auf die Vorgehensweise und den Prozess bezogenen Zielen (Vorgehens- bzw. Prozessziele) unterscheidet.²⁵⁷

Die üblicherweise allgemein formulierten Oberziele stellen oftmals strategische, somit langfristige Ziele (etwa eines Konversionsvorhabens) dar, die den generalisierten planerischen Leitbildern bzw. Leitvorstellungen der räumlichen Entwicklung (z. B. nachhaltige Raumentwicklung) sowie den städtebaulichen Leitbildern (z. B. München: kompakt – urban – grün) folgen und diese konkretisieren. „Leitbilder sind dabei eine wichtige Orientierung für die Stadtentwicklung. Leitbilder kennzeichnen Soll-Zustände, bieten Orientierung in komplexen Aufgaben und haben einen hohen normativen Stellenwert“²⁵⁸. Aus den Oberzielen wiederum werden die einzelnen Zwischen- und Unterziele abgeleitet, wobei die Ziele der verschiedenen Ebenen in einer Zweck-Mittel-Beziehung stehen sollten²⁵⁹.

In der Regel sollten die auf das konkrete Handeln bezogenen (Unter-) Ziele operationalisiert werden²⁶⁰. Dabei wird in Abhängigkeit vom gewünschten Lösungsspektrum einer Planungsaufgabe empfohlen, Ziele mit engeren und weiteren Grenzen zu formulieren. Verbindliche Vorgaben, Gesetze oder Normen beispielsweise verlangen zumeist nach detaillierten Zielen mit harten Grenzen, während Lösungsvielfalt und Flexibilität eher durch „Zielkorridore“ und große Spielräume erreicht werden.²⁶¹

Die Entwicklung eines Zielsystems in der Stadtplanung erfordert regelmäßig die Einbindung der beteiligten Akteure, damit die verschiedenen Erfordernisse und Sichtweisen in der Planung berücksichtigt werden können und Handlungsfähigkeit und Konsens für das weitere Vorgehen sicher gestellt werden.

256 Vgl. Krems (o. J.), Stichwort "Ziel", URL (Zugriff 05.07.2015).

257 Vgl. Fürst; Scholles (2004), S. 139 ff.

258 BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2009), S. 2.

259 Vgl. Daenzer; Huber (2002), S. 139 ff.

260 Ein operationales Ziel beinhaltet insbesondere folgende Merkmale: Zielobjekt, Zielinhalt (Was soll erreicht werden?), Zielausmaß (Wie viel soll erreicht werden? (quantitative / qualitative Maße)), Zeitbezug (Wann soll es erreicht werden? (kurzfristig – mittelfristig – langfristig)) und Bezugsort (Wo soll es wirksam werden?). Operationale Zielformulierungen sollten der sogenannten „smart“-Formel entsprechen, nach der Ziele folgende Anforderungen erfüllen: Specific (eindeutig, stimmig mit anderen Zielen), mesurable (messbar), achievable (durch Aktivitäten erreichbar, häufig auch: accepted / akzeptiert), realistic (realistisch hinsichtlich der verfügbaren Ressourcen und Kompetenzen) und time-bound (terminiert); vgl. in: Daenzer; Huber (2002), S. 139.

261 Vgl. Kuster et al. (2008), S. 352 ff.

b. Indikatoren

Sachverhalte und insbesondere Ziele, deren Erreichungsgrad zu überprüfen ist, können durch Messgrößen, sogenannte Indikatoren, einer Messung zugänglich gemacht bzw. operationalisiert werden. Wenn weiterhin Umstände oder Konstellationen nicht unmittelbar erfassbar sind, können Indikatoren „stellvertretend Hinweise zur Analyse und Messung dieser Sachverhalte, Zustände oder Wirkungsweisen liefern“²⁶², Fortschritte darlegen und Defizite verdeutlichen. Indikatoren als Anzeiger von Sachverhalten können „quantitative Daten messen oder qualitative Daten abschätzen“²⁶³ und dadurch die Abbildung einer komplexen Wirklichkeit unterstützen.

Neben einer quantifizierten Einordnung können Eigenschaften und Zustände auch mit ordinalskalierten (z. B. schlecht – befriedigend – gut) oder nominalen (z. B. ja – nein) Größen oder aber verbal-argumentativ qualitativ beschrieben werden. Nominale Größen und Texte ohne Wertungselemente sind in der Regel aber nicht geeignet, „[...] Ziele einer Messung bzw. Wertung zugänglich zu machen [...]“²⁶⁴. Weiterhin lässt sich Erreichtes im Sinne eines Prüfrasters über den Umweg der Analyse verwandter Aspekte, etwa auf Grundlage von Checklisten, abbilden und bewerten.

Da insbesondere in der Stadtplanung für verschiedene Zielaspekte (z. B. Gestaltung, baulich räumliche Aspekte) messbare Maßstäbe wenig geeignet sind - etwa weil diese damit nicht fassbar sind, eine gewünschte Wirkung durch ihre Erfüllung nicht garantiert werden kann oder die verfügbare Datenlage nicht ausreicht -, kann auch die Gefahr einer „Überbewertung quantifizierbarer Kriterien im Planungsprozess [gegeben sein], der nur über ein sorgfältig strukturiertes und gewichtetes Zielsystem entgegengewirkt werden kann“²⁶⁵.

c. Stakeholder-Analyse

Die Stakeholder-Analyse²⁶⁶ ist Bestandteil einer systematischen Einbindung der Akteure in Planungs- und Entscheidungsprozesse. Sie wird im Rahmen des Qualitätsmanagements gefordert, um die berechtigten Belange und Interessen, aber auch Ängste und Befürchtungen der Beteiligten und Betroffenen zu erkennen und berücksichtigen zu können. Im Hinblick auf die Umsetzbarkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens sind die Stakeholder nach ihrer Bedeutung und dem Interesse für das Vorhaben zu differenzieren und in Abhängigkeit des Einflusses (Macht) und des Wissens sowie hinsichtlich der Betroffenheit und ihrer Ziele einzuordnen. Darauf aufbauend lassen sich akteursbezogenen Strategien und Maßnahmen für die Gestaltung der Zusammenarbeit und der kommunikativen Prozesse festlegen.²⁶⁷

d. SWOT-Analyse

Mithilfe einer SWOT-Analyse wird die interne und externe Situation eines Unternehmens oder einer Organisation dargestellt. Als strategisches Planungsinstrument umfasst sie eine Analyse der internen Ist-Situation nach Stärken und Schwächen (strength / weakness) sowie eine Umfeldanalyse zur Klärung der Chancen und Risiken (opportunities / threats), die in der Regel durch exogene Faktoren und Entwicklungen bestimmt werden. Hierauf aufbauend können Handlungsoptionen und Strategien abgeleitet und Prioritäten festgelegt werden, um

262 VDSSt – Verband Deutscher Städtestatistiker (2011), S. 8.

263 Weiland; Richter (2008), S. 7.

264 Raake (2008), S. 127.

265 FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (2001), S. 26.

266 Definition „Stakeholder“ siehe Kap. II 4.6.1.

267 Vgl. United Kingdom Cabinet Office, Prime Minister's Strategy Unit (2004), S. 76 ff.

gezielt vorhandene Stärken und Chancen zu nutzen und Schwächen und Risiken zu reduzieren.²⁶⁸

e. Szenariotechnik

Die Szenariotechnik wird als qualitatives (intuitives) Prognoseinstrument zur Bearbeitung komplexer Problem- und Fragestellungen eingesetzt. Auf Basis von realistischen Entwicklungsmöglichkeiten bzw. -korridoren verschiedener, zum Teil vernetzter Einflussfaktoren werden in Abhängigkeit von bestimmten projektbeeinflussenden Rahmenbedingungen Zukunftsbilder (anschauliche Beschreibung künftiger Zustände) aufgezeigt, aus denen vor dem Hintergrund der identifizierten raum- und zeitbezogenen Veränderungen die ersten konzeptionellen Arbeitsschritte für den Planungsraum sowie Entwicklungs- bzw. Nutzungspotenziale abgeleitet werden können.²⁶⁹

Im Gegensatz zu quantitativen (analytischen) Prognosetechniken, welche die Wahrscheinlichkeit und Eintrittsgenauigkeit betonen und Modellrechnungen auf Basis quantifizierter Vergangenheitsdaten zur Ermittlung eines künftigen Zustandes eines Objektfeldes (z. B. Wohnungsbedarfsprognose, Verkehrsprognose) zur Verfügung stellen, stehen bei der Szenariotechnik die Identifikation und Darstellung von bestimmenden qualitativen Faktoren und Zusammenhängen im Vordergrund, wobei hier ebenso Modellrechnungen integriert sein können.²⁷⁰

Wesentliche Arbeitsschritte bei der Erstellung von Szenarien sind die Ermittlung relevanter Einflussgrößen (Systemanalyse) und ihre denkbaren Entwicklungsmöglichkeiten (Trends, Trendbrüche), die Betrachtung einzelner Entwicklungspfade und Zukunftsbilder (Szenario-Bildung) sowie darauf aufbauend die Ableitung von Handlungsansätzen.

f. Benchmarking

Benchmarking wird der Prozess des Vergleichens der eigenen Organisation mit Mitbewerbern oder auch branchenfremden Organisationen bezeichnet, die Produkte und Abläufe überdurchschnittlich gut beherrschen oder Projekte sehr gut abwickeln. Die Betrachtung der „best in class“ soll eigenes Verbesserungspotenzial aufzeigen, wie Strukturen, Prozesse und Methoden effektiv und effizient gestaltet werden können.²⁷¹

Dieses Instrument lässt sich in der Stadtplanung ebenfalls anwenden. Im Zusammenhang mit einem Konversionsvorhaben können beispielsweise aus dem Vergleich mit Kommunen, die eine zivile Wiedernutzung einer militärischen Liegenschaft erfolgreich durchgeführt haben, Informationen über erfolgversprechende Herangehensweisen gesammelt, wirkungsvolle Methoden aufgedeckt und Schlüsse für das eigene Handeln gezogen werden. Ergänzend sollte mit diesen Kommunen ein Austausch über Erfahrungen und Erkenntnisse erfolgen.

268 Vgl. Bodensee-Stiftung (2004), S. 23 ff.

269 Vgl. ARL- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005), Beitrag „Prognosemethoden“, S. 809 ff; vgl. ARL- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1998), S. 128 ff; vgl. BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997), S. 56.

270 Vgl. Fürst; Scholles (2004), S. 199 f., S. 207.

271 Vgl. Springer Gabler Verlag (o. J.), Stichwort „Benchmarking“, URL (Zugriff 05.07.2015).

g. Machbarkeitsstudie

Die Machbarkeitsstudie, auch als Projektstudie (nach DIN 69905) bezeichnet, stammt aus dem Projektmanagement und dient der Überprüfung der Umsetzbarkeit unter anderem von Projektentwicklungen und städtebaulichen Vorhaben, insbesondere, wenn große Unwägbarkeiten und Risiken den Erfolg der Maßnahme gefährden. Das Instrument wird insbesondere im Prozess der „Planung der Planung“ (Projekt- bzw. Vorhabenvorbereitung) eingesetzt und soll zur Konsensfindung zwischen den beteiligten Disziplinen, Interessenlagen und Stakeholdern beitragen; es integriert verschiedene Analyseinstrumente.

„Auf Basis von quantitativen und qualitativen Analysen wird mit einer Machbarkeitsstudie die städtebaulich technische und rechtliche Realisierbarkeit sowie die wirtschaftliche Rentabilität bzw. Kosten-Nutzen-Effizienz eines Planungskonzepts untersucht. Neben der umfassenden Analyse der Rahmenbedingungen (u. a. Standort- / Marktanalyse, Wettbewerbsanalyse, Stakeholderanalyse) werden die angestrebten Ziele der verschiedenen zu berücksichtigenden Bereiche dargestellt, Zielkonflikte und Lösungsalternativen aufgezeigt sowie die organisatorische Umsetzung beschrieben. Die Machbarkeitsstudie soll weiterhin die Optimierung des erarbeiteten Konzepts ermöglichen, als Entscheidungsgrundlage über die Einleitung weiterführender Planungen dienen und eine Leitlinie für den Planungs- und Umsetzungsprozess vorgeben.“²⁷²

Zum Abschluss eines Projekts bzw. Vorhabens sollte die Machbarkeitsstudie in einer Nachbetrachtung auf ihre Einhaltung untersucht werden, wo Änderungen erforderlich wurden, Abweichungen oder Probleme auftraten, welche Ursachen es hierfür gab und wie diese gelöst wurden, um daraus Erkenntnisse und Verbesserungspotenzial für nachfolgende Projekte zu ziehen.

Nachfolgende Modelle und Instrumente stammen aus dem allgemeinen Qualitätsmanagement. Ihre Übertragbarkeit und Anwendung in stadtplanerischen Prozessen sind noch nicht untersucht oder belegt. Sie stellen interessante Ansätze dar und sollen deshalb hier Erwähnung finden.

h. Kano-Modell

Das Kano-Modell, das in Kap. II 2.3 vorgestellt wurde, zeigt die Korrelation zwischen den Erwartungen und ihrer Erfüllung für die Kundenzufriedenheit auf und verdeutlicht die Vielschichtigkeit der Qualitätswahrnehmung. Auf dieser Grundlage kann das Modell bei der Ermittlung und Bewertung der Kundenwünsche helfen und bei der Auswahl und Gewichtung der zu verfolgenden Anforderungen unterstützend wirken.

i. Qualitätskreis

Wie auch das Kano-Modell ist der Qualitätskreis im Grunde kein Instrument, sondern als Denkmodell zur Verdeutlichung der Zusammenhänge zu verstehen, das die Beteiligten für das Thema Qualität sensibilisieren und qualitätsrelevante Aspekte innerhalb eines vollständigen Leistungsprozesses aufzeigen soll.

Mit der Anwendung des Qualitätskreises soll dargelegt werden, dass an jeder Stelle eines Produkt- oder Dienstleistungszyklus - von der Idee über die Umsetzung bis zur Nutzung -

272 Beutler (2008b), S. 174.

qualitätsbezogene Zusammenhänge bestehen. Dadurch wird verdeutlicht, dass die Gesamtqualität in der Regel sämtliche Tätigkeiten betrifft und das Zusammenwirken aller Beteiligten und Funktionen einer Organisation fordert.

Das Modell wird durch den Qualitäts-Termin-Kosten-Kreis (QTK-Kreis) erweitert, der hervorhebt, dass mit jeder Tätigkeit eines Prozesses sowohl Qualitäts- als auch Termin- als auch Kostenziele verbunden sind.²⁷³

j. Quality Function Deployment (QFD)

QFD (Quality Function Deployment) ist ein umfassendes Werkzeug des Qualitätsmanagements zur systematischen Qualitätsplanung für den gesamten Entstehungs- bzw. Entwicklungsprozess von Produkten und Dienstleistungen mit besonderem Fokus auf die Kundenerwartungen.

Mithilfe des QFD-Werkzeugs, das in der Regel aus einer Reihe aufeinander aufbauender Planungsschritte besteht, lassen sich Kundenwünsche und andere Anforderungen erfassen sowie gezielt in Qualitätsmerkmale und Lösungen umsetzen und realisieren. Dabei wird großer Wert auf eine teamorientierte Zusammenarbeit und die Einbindung von Fähigkeiten aus sämtlichen (Fach-) Bereichen einer Organisation gelegt. Als Hilfsmittel und Visualisierungshilfe wird das sogenannte „House of Quality“, ein aus mehreren Matrices und Tabellen bestehendes Analyse-, Kommunikations- und Planungsinstrument, eingesetzt, in dem unter anderem die Anforderungen bzw. Ziele (Was?) und die Umsetzung in Qualitäts- und Prozessmerkmale (Wie?) zueinander in Beziehung gesetzt werden. Die Merkmale der aktuellen Entwicklungsstufe einer Einheit werden dabei zur Zielvorgabe der folgenden Bearbeitungsstufe verwendet, sodass die weitere Bearbeitung und Berücksichtigung der ursprünglichen Eingangsgrößen im gesamten Planungsprozess sichergestellt werden.²⁷⁴

Vorteile des QFD-Werkzeugs werden insbesondere in der Verbesserung der Qualität (z. B. durchgängige Berücksichtigung der Qualitätsanforderungen im gesamten Prozess, verbesserte Befriedigung von Kundenanforderungen), der Verringerung der Kosten (z. B. geringere Schnittstellenverluste durch Kooperation, kürzere Entwicklungszeiten) und der Verbesserung der Kommunikation und Information (Dokumentation) gesehen.²⁷⁵ Für eine vertiefende Darstellung des QFD-Werkzeugs wird jedoch auf die einschlägige Fachliteratur verwiesen.²⁷⁶

4.8.2 Instrumente und Hilfsmittel der Qualitätslenkung und Projektüberwachung

Zwischen den nachfolgend dargestellten Instrumenten Monitoring, Controlling und Evaluation bestehen fließende Übergänge und Überschneidungen. Vielfach nähern Weiterentwicklungen und gesetzliche Veränderungen der jüngeren Vergangenheit die Aufgaben der Instrumente zusätzlich einander an. Die Instrumente haben grundsätzlich gemein, dass sie für ihre Aufgabenerfüllung geeignete (valide) Indikatoren sowie eindeutige und operationalisierbare Zielfestlegungen benötigen. Zum besseren Verständnis sollen nachfolgend die wesentlichen Funktionen und differenzierenden Merkmale der drei Instrumente hervorgehoben werden.

273 Vgl. Zollondz (2006), S. 184 f.

274 Vgl. DGQ – Deutsche Gesellschaft für Qualität e. V. (2001), S. 28 f.

275 Vgl. Kamiske; Brauer (2008), S. 270.

276 Z. B. DGQ – Deutsche Gesellschaft für Qualität e. V. (2001): QFD – Quality Function Deployment, Berlin-Wien-Zürich.

a. Monitoring

Monitoring (auch Raum- bzw. Stadtbeobachtung) dient vor allem der kontinuierlichen Informationsbereitstellung zu Entwicklungsprozessen und Abläufen von Projekten oder Maßnahmen und dokumentiert die auftretenden Veränderungen und Entwicklungsmuster von ökologischen, ökonomischen, sozialen oder baulich räumlichen Aspekten. Die Daten, die in Form von Indikatoren zu diesem Zweck erhoben werden, ermöglichen die Erfassung, Darstellung sowie Interpretation von Zuständen und Entwicklungsverläufen. Monitoring übernimmt dabei eine Beobachtungs- und Frühwarnfunktion und unterstützt Steuerungsaufgaben, in dem es die tatsächlichen Entwicklungen gegenüber der Planung oder Planannahme aufzeigt. Verpflichtende Steuerungsmaßnahmen sind in der Regel mit diesem Instrument aber nicht verbunden.²⁷⁷

b. Controlling

Der üblicherweise im Zusammenhang mit dem betrieblichen Management verwendete Begriff Controlling soll hier auch für die Stadtplanung herangezogen werden und die „[...] Steuerungsform im Regelkreis von Planung, Umsetzung, Kontrolle und (Gegen-) Steuerung [...]“²⁷⁸ bezeichnen. Controlling als Bestandteil eines stadtplanerischen Managementprozesses ergänzt eine reine Bestandsaufnahme von Zuständen und Entwicklungsverläufen um die Kontrollfunktion, die einen regelmäßigen Soll-Ist-Vergleich durchführt, und um die Steuerungsfunktion, die aus den ermittelten Daten und Informationen bedarfsabhängig Gegenmaßnahmen oder Zielanpassungen ableitet und umsetzt.²⁷⁹

Oftmals wird Controlling lediglich auf die Kostenaspekte reduziert. Vielmehr sollte ergänzend zu den Elementen des „Magischen Dreiecks“ Qualität, Kosten, Termine (siehe Kap. II 4.3) im Kontext des Qualitätsmanagements aber auch die Akzeptanz und Zufriedenheit der Akteure und Öffentlichkeit in ein stadtplanerisches Controlling einbezogen werden.

c. Evaluation

Evaluation ist ein Analyse- und Bewertungsinstrument und kann im Rahmen der Qualitätslenkung sowie der Qualitätssicherung eingesetzt werden. Im Unterschied zu den regelmäßigen und für gewöhnlich deskriptiven Datenabfragen eines Monitoring wird sie zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt mit dem Ziel durchgeführt, den Grad der Zielerreichung von Programmen, Planungen oder Vorhaben zu erfassen und deren Effekte zu bewerten. Die Evaluation analysiert Wirkungen, zeigt Zusammenhänge auf und hinterfragt Ergebnisse, um sie anschließend an die relevanten Akteure für Entscheidungen, Korrekturen oder Verbesserungen „zurückzumelden“. Hierfür verwendet sie systematische Methoden und greift auf datengestützte Informationen zurück.

Es werden je nach Zeitpunkt der Durchführung Ex-ante-, Ongoing- (begleitend) und Ex-post-Evaluation unterschieden. In der Ex-ante-Analyse werden vergleichbar einer Nutzenanalyse oder Folgenabschätzung Wirkungen von Planungs- und Handlungsalternativen vorab identifiziert, um die Planung zu verbessern und Entscheidungen transparent zu machen. Eine Ongoing-Evaluation analysiert üblicherweise die Prozesse in der Umsetzungsphase und behandelt die relevanten Veränderungen gegenüber der ursprünglichen Situation. Die Ex-post-

277 Vgl. Weiland; Richter (2008), S. 7.

278 Ebd., S. 10.

279 Vgl. ebd.;

vgl. ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005), Beitrag „Monitoring“, S. 668 f.

Analyse erfolgt schließlich nach Abschluss einer Maßnahme und untersucht ihre Zielerreichung und Wirkungen.²⁸⁰

d. Beschwerdemanagement

Ein Beschwerdemanagement fasst sämtliche Aktivitäten zusammen, um bei Problemen und aufgetretenem Ärger die Zufriedenheit und Akzeptanz von Betroffenen und Nutzern - aber auch von Mitarbeitern - wieder herzustellen und zu fördern. Es beinhaltet die Planung, Durchführung und Kontrolle von Maßnahmen „[...] zur Stimulierung, Annahme, Bearbeitung und Auswertung von Ideen und Beschwerden einschließlich der Initiierung angemessener Reaktionen“²⁸¹. Ein offener und systematischer Umgang mit den Informationen von Betroffenen und Nutzern - und Mitarbeitern - ermöglicht es, von aufgetretenen Problemen in vielen Fällen überhaupt erst zu erfahren, Ursachen zu klären, Anregungen zu sammeln, Prozesse zu optimieren und das Image zu verbessern.

Der Umgang mit Beschwerden sollte folgende Arbeitsschritte beinhalten: Einfache Ermöglichung von Beschwerden, Beschwerdeannahme, Bearbeitung der Beschwerde und Benachrichtigung des Beschwerdeführers über das Ergebnis sowie bei Bedarf die Durchführung von Maßnahmen.

e. Risikomanagement

Risikomanagement stellt im Rahmen eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements ein wichtiges Instrument dar, denn insbesondere Vorhaben der Stadtplanung unterliegen einer Vielzahl interner und externer Faktoren, deren Entwicklung und Dynamik oftmals unsicher sind. Dies können unter anderem ökonomische, technische, liegenschaftsbezogene, organisatorische, personelle oder rechtliche Wirkfaktoren sein. Negativ wirkende Faktoren, also Risiken bzw. potentielle Probleme und Gefahren, die in der Zukunft wirken könnten, gefährden bei Eintritt die Erfüllung der Anforderungen und den Erfolg des Vorhabens. Um dem zu begegnen, müssen Risiken identifiziert, bewertet und typisiert werden (Risikobewertung) sowie je nach Risikobereitschaft der Akteure und Gefährlichkeit des Risikos bearbeitet (Risikobewältigung) und kontinuierlich überwacht werden (Risikokontrolle).²⁸²

Die Identifikation von Risiken kann durch analytisches Vorgehen, Rückgriff auf Erfahrungswerte und Sammeln von Informationen (z. B. durch Brainstorming, Befragungen, Anwendung von Einfluss- und Ursache-Wirkungs-Diagrammen) erreicht werden. Die Gefährlichkeit von identifizierten Risiken wird in der Folge aus dem Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und potenzieller Auswirkung auf die Projekt- / Vorhabenzielvorgaben Qualitäten / Leistungen, Kosten, Termine und Akzeptanz ermittelt.²⁸³

Hinsichtlich der Risikobewältigung werden in der Regel die vier Strategien Risikovermeidung, Risikominderung, Risikoübertragung und Risikoakzeptanz unterschieden. Bei der Vermeidung und Minderung wird beispielsweise durch Veränderung von Zielen und Inhalten oder durch Veränderung des Terminplans versucht, die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Auswirkung des Risikos vollständig zu vermeiden bzw. zu verringern. Bei der Risikoübertragung soll der Einfluss bestimmter Risiken auf das Vorhaben auf andere Akteure wie etwa den Investor oder auf Versicherungen übertragen werden. Dies erfolgt oftmals auf vertraglicher Basis. Schließlich können Risiken auch akzeptiert werden, weil sie beispielsweise nur gerin-

280 Vgl. Henckel et al. (2010), S. 157 ff.

281 Arbeitskreis Ideen- und Beschwerdemanagement in Schleswig-Holstein (2007), S. 3.

282 Vgl. Henckel et al. (2010), S. 419 ff.

283 Vgl. PMI – Project Management Institute (2008), S. 282 ff.

ge Auswirkungen haben, finanzielle Sicherheitsreserven gebildet werden können oder sich keine sinnvollen Alternativen finden.²⁸⁴

Im Rahmen der Risikokontrolle werden identifizierte Risiken bezüglich ihrer Entwicklung beobachtet und gegebenenfalls neu bewertet sowie die ergriffenen Maßnahmen zur Risikovor-
sorge und -bewältigung überwacht und gesteuert.

Einen weiteren Aspekt in diesem Zusammenhang bildet die Fähigkeit von Organisationen oder Systemen, trotz unerwarteter Störungen oder negativer Veränderungen erfolgreich weiter zu agieren, sich unter diesen gestörten bzw. veränderten Rahmenbedingungen neu zu organisieren sowie Vorteile und Möglichkeiten, die sich aus den eintretenden Störungen ergeben, zu erkennen und zu nutzen. Diese Qualifikation wird Resilienz (Widerstandsfähigkeit) bezeichnet. Das Management der Resilienz baut auf dem Risikomanagement und dem Wissen um Problembewältigung auf, legt den Fokus aber verstärkt auf eine Reduzierung der Verwundbarkeit (Vulnerabilität) sowie auf eine Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Organisation.²⁸⁵

f. Zeit- und Kostenmanagement

Qualitative Aspekte stehen stets zu Terminen und Kosten als begrenzende Ressourcen in wechselseitigem Bezug (siehe Kap. II 4.3). Insbesondere städtebauliche Vorhaben erfordern über einen langen Zeitraum große finanzielle Mittel, weshalb die Finanzierbarkeit und Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Umsetzbarkeit und den Erfolg sind. Auch die Zufriedenheit der beteiligten Akteure und der Nutzer wird wesentlich von Zeit- und Kostenfaktoren beeinflusst.

Das Management muss diese Faktoren von Beginn an zwingend im Auge haben. Dabei sind die Zeitbedarfe und Kosten zu schätzen, Terminpläne und Budgets festzulegen und zu optimieren, das Erreichen der entsprechenden Ziele zu überwachen sowie Zeit- und Kostenansätze im Vorhabenverlauf kontinuierlich fortzuschreiben und gegebenenfalls Anpassungsmaßnahmen zu koordinieren. Im Zusammenhang mit dem Projektmanagement stehen für die Planung und Steuerung von Terminen und Kosten zahlreiche Werkzeuge zur Verfügung.

Im Zeitmanagement werden zur Planung und Steuerung von Terminen unter anderem Balkenpläne, Terminlisten und die Netzplantechnik eingesetzt. Balkenpläne, in denen die einzelnen Aktivitäten und ihre geplante Bearbeitungszeiten in Balken dargestellt werden, sind sehr verbreitet. Sie zeichnen sich durch die vergleichsweise einfache Lesbarkeit aus. Netzpläne kommen vor allem bei großen Vorhaben mit komplexen Prozessen und vielfältigen Abhängigkeiten der einzelnen Arbeitsvorgänge zum Einsatz.²⁸⁶

Werkzeuge der Kostenplanung und -steuerung in der Stadtplanung können Wirtschaftlichkeitsberechnungen (z. B. als sogenannte städtebauliche Kalkulation) sowie Finanzierungspläne und Kosten- und Finanzierungsübersichten sein, in denen neben der finanziellen Gesamtbelastung die voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen im Sinne einer dynamischen Investitionsrechnung in ihrer zeitlichen Abfolge für den gesamten Entwicklungszeitraum zusammengestellt werden. Die Kosten- und Finanzierungsübersicht als monetäres Planungs- und Steuerungsinstrument ist im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen und städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen nach dem besonderen Städtebaurecht gemäß § 149 BauGB bzw. § 171 BauGB für sämtliche Kosten- und Einnahmegruppen verpflichtend aufzu-

284 Vgl. Henckel et al. (2010), S. 421.

285 Vgl. Borgert (2013), S. 5, 10 f.

286 Vgl. Kochendörfer; Liebchen (2001), S. 85 ff.

stellen und fortzuschreiben und bildet in der Regel die Grundlage für die Förderentscheidungen der Bewilligungsbehörde.²⁸⁷

Für vertiefende Erläuterungen zum Instrumentarium des Termin- und Kostenmanagements in Projekten bzw. Vorhaben wird im Übrigen auf die einschlägige Fachliteratur des Projektmanagements verwiesen.²⁸⁸

4.8.3 Instrumente und Hilfsmittel der Qualitätssicherung

a. Projekthandbuch, Qualitätsmanagement-Plan, Projektdokumentation

Das Projekthandbuch, das auch als Projektmanagement-Plan bezeichnet wird, ist ein kontinuierlich aktualisiertes und fortgeschriebenes Dokument, das die Rahmenbedingungen des Projekts und die Regeln der Zusammenarbeit darstellt. Es beinhaltet die für den Projektablauf erforderlichen Informationen und Regelungen und fasst die Projektziele, die Projektplanung (u. a. Kosten, Termine, Projektstrukturplan, Arbeitspaket-, Schnittstellenbeschreibung), die Projektorganisation (u. a. Zuständigkeitsorganigramm, Projektleiter, Projektteam) und die Festlegungen (u. a. Arbeitsverfahren, Berichtswesen, Dokumentation, Kommunikation) zusammen. Das Projekthandbuch dient als Handlungsleitfaden für die beteiligten Akteure und erleichtert einen schnellen Projekteinstieg, zudem verringert es Interpretationsmöglichkeiten von Zielen und Bearbeitungsunsicherheiten.²⁸⁹

Der Qualitätsmanagement-Plan, der im Rahmen eines Projekts oder Vorhabens üblicherweise im Projekthandbuch integriert ist, beinhaltet analog Qualität betreffende Aspekte und stellt ergänzend zum oben dargestellten Inhalt des Projekthandbuchs beispielsweise die festgelegten (Qualitäts-) Ziele, qualitätsbezogene Verfahren und zugehörige Ressourcen sowie Maßnahmen zur Sicherung und Förderung von Qualitäten und zu liefernde Nachweise dar. Weiterhin kann es anzuwendende Formulare und Checklisten umfassen.

In der Projektakte werden (einschließlich dem Projekthandbuch) sämtliche Unterlagen, Dokumente und Aufzeichnungen im Verlauf eines Projektes wie zum Beispiel Berichte, Protokolle, Korrespondenzen, Präsentationsunterlagen, Planungs- und Zeichnungsstände zusammengetragen.²⁹⁰ Für die Projektdokumentation werden aus dieser Vielzahl an Dokumenten die entscheidenden Unterlagen ausgewählt und strukturiert zusammengefasst, um damit die Projektabläufe und Ergebnisse schnell erfassen und qualifiziert dokumentieren zu können.

287 Vgl. Dransfeld (1999), S. 1 ff.

288 Z. B.:

- Ahrens, Hannsjörg; Bastian, Klemens; Muchowski, Lucian (2014): Handbuch Projektsteuerung – Baumanagement. Ein praxisorientierter Leitfaden mit zahlreichen Hilfsmitteln und Arbeitsunterlagen auf CD-ROM, 5. Aufl., Stuttgart, S. 287 ff., S. 309 ff.;
- PMI – Project Management Institute (Hrsg.) (2008): A guide to the Project Management Body Of Knowledge (PMBOK Guide), deutsche Fassung, 4. Aufl., Newtown Square, S. 129 ff, S. 165 ff.;
- Stibbe, Rosemarie (2009): Kostenmanagement. Methoden und Instrumente, 3. Aufl., München.

289 Vgl. RKW – Rationalisierungs- und Informationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V.; GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2003), S. 144 f.

290 Vgl. ebd. (2003), S. 938 f.

b. Checkliste / Prüfliste

Check- oder Prüflisten dienen der Kontrolle sowie der Darlegung der Arbeitsschritte, die zur Zielerfüllung erforderlich sind. Checklisten sind eine vorbereitete Liste, anhand welcher überprüft wird, ob die erforderlichen Maßnahmen und Arbeitsvorgänge bei der Durchführung einer Aufgabe erledigt worden sind, und lassen sich als Agenda für eine systematische und effiziente Bearbeitung eines Themas oder eines Problems einsetzen.

Die Erstellung von Checklisten bedarf großer Sorgfalt, denn unvollständige Listen bergen ein beträchtliches Fehlerrisiko.

c. Review

Review ist eine Überprüfung des Status quo eines Projektes oder Vorhabens hinsichtlich Leistung und Qualität, Kosten und Terminen, „bei der eine Beurteilung oder gegebenenfalls eine Bewertung erfolgt, Handlungsbedarf abgeleitet und einzuleitende Maßnahmen beschlossen werden“²⁹¹. Neben der Erörterung aufgetretener und aktueller Probleme, Risiken und Entwicklungen werden die positiven und negativen Aspekte der vorangegangenen Prozesse und von (Teil-) Ergebnissen betrachtet, um aus den gesammelten Erkenntnissen Schlüsse zu ziehen, zu lernen und die Erfahrungswerte („Lessons Learned“) durch eine systematische Dokumentation für zukünftige Aktivitäten und Vorhaben zu sichern.

Reviews sollten im Projekt- / Vorhabenverlauf regelmäßig stattfinden, zumindest aber zu Meilensteinen, an den Übergängen von Vorhabenphasen und zum Abschluss eines Vorhabens.²⁹²

d. Zertifizierung

Eine Zertifizierung bzw. ein Audit ist eine zumeist durch unabhängige Dritte (Auditoren) durchgeführte Überprüfung von Bewertungseinheiten oder von in Organisationen eingeführten Qualitätsmanagementsystemen, ob festgelegte Eigenschaften vorliegen bzw. qualitative Anforderungen organisatorisch beherrscht werden. Hierzu werden vorgegebene Kriterien und Messgrößen herangezogen.

Während in der privaten Wirtschaft eine Zertifizierung von Betrieben und Unternehmen als Instrument zur Qualitätsdarlegung weit verbreitet ist, gibt es erst in jüngerer Vergangenheit vereinzelt Bemühungen, Zertifizierungen im stadtplanerischen Zusammenhang zu etablieren. Im Rahmen von Quartiersentwicklungen soll damit die Berücksichtigung unter anderem sozialer, ökologischer, wirtschaftlicher und baukultureller Gesichtspunkte in der Projektierung und Umsetzung belegt werden. Internationale und nationale Zertifizierungsansätze für Quartiere sind insbesondere die Systeme LEED-ND (Leadership in energy and environmental design for neighborhood development) in den USA, BREEAM-Communities (Building research establishment environmental assesment method) in Großbritannien sowie das deutsche DGNB-System (Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen e. V.).

291 DGQ – Deutsche Gesellschaft für Qualität e. V. (2009), S. 231.

292 Vgl. RKW – Rationalisierungs- und Informationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V.; GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2003), S. 944 f.

Zertifizierungen für Stadtquartiere werden in Deutschland derzeit kontrovers betrachtet (siehe Tab. 5). Es geht insbesondere um die Frage, ob eine Zertifizierung in der Stadtplanung „[...] über eine Konformitätsprüfung anhand gesetzter Standards [hinaus] einen Beitrag zur Schaffung lebenswerter, gesunder und prosperierender Städte leisten kann“²⁹³. Unter anderem nachfolgende Chancen und Risiken von Quartierszertifikaten werden hierbei diskutiert.²⁹⁴

Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Herstellung von Transparenz ▪ Akzeptanzsteigerung ▪ Förderung der Qualität ▪ Imagegewinn und positive Vermarktungseffekte ▪ Impuls- und Vorbildwirkung ▪ Vergleichbarkeit von Qualitäten ▪ Kommunikationswerkzeug ▪ Instrument der Planungsoptimierung und Entscheidungsunterstützung ▪ Nachweis für die Förderung oder Genehmigung von Vorhaben 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduzierung auf (wenige) messbare Aspekte ▪ Geringe Flexibilität hinsichtlich lokaler und regionaler Besonderheiten und Rahmenbedingungen ▪ Nivellierende Wirkung ▪ „Richtige“ Auswahl der Indikatoren und Standards ▪ Mangelnde Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Zertifizierungssystemen

Tab. 5: Chancen und Risiken der Zertifizierung von Neubau-Quartieren
Quelle: Eigene Darstellung

293 Hogen (2010), S. 963.

294 Vgl. DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (2009), S. 45 ff.

III. Die Konversion von Militärflächen in der Stadtplanung

Die zivile Wiedernutzung nicht mehr benötigter militärischer Liegenschaften, die Konversion militärischer Flächen, stellt in Deutschland seit über 20 Jahren eine bedeutende Aufgabe der Raumplanung dar. In mehreren Flächenfreigabewellen, sogenannten Konversionswellen, deren Auswirkungen und Handlungserfordernisse sich immer wieder überlagerten, sahen bzw. sehen sich die Länder, vor allem aber die Städte und Gemeinden mit den vielfältigen Herausforderungen der Konversion konfrontiert.

Die Konversion militärischer Flächen ist ein disziplin- und institutionsübergreifendes Vorhaben, das insbesondere in den betroffenen Kommunen neben entwicklungspolitischen und baurechtlichen auch vielfältige Fragen zum Management der Prozesse aufwirft. Die zivile Nachnutzung dieser Areale ist nicht mit einem „stadtplanerischen Normalfall“ vergleichbar. Sie stellt erweiterte Anforderungen an die Steuerung der Abläufe, an die zu berücksichtigenden fachlichen Belange sowie an die Koordination der beteiligten Akteure. Vor diesem Hintergrund ergeben sich auch für die qualitativen Aspekte einer zivilen Anschlussnutzung besondere Herausforderungen.

Nach der Begriffsklärung und einem Überblick der militärischen Flächenfreigaben seit Anfang der 1990er Jahre werden in diesem Kapitel die Besonderheiten der militärischen Konversion dargelegt: Dazu gehören insbesondere die Bausteine eines Konversionsprozesses, die Konversionsakteure sowie die Charakteristika militärischer Liegenschaften.

Im Anschluss daran wird ein Modell zur Erstbewertung bzw. Typisierung von Konversionsflächen als spezifisches qualitatives Instrument der Konversion vorgestellt, das im Rahmen des Forschungsprojekts REFINA-KoM entwickelt wurde. Damit sollen in einer sehr frühen Phase des Transformationsprozesses die strategischen Überlegungen unterstützt und die Grundlage für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gelegt werden.

1. Der Begriff der militärischen Konversion

Der Begriff Konversion leitet sich vom lateinischen Substantiv „conversio“ ab und bezeichnet den Vorgang einer Umwandlung oder einer Umkehrung, der in unterschiedlichen Sachzusammenhängen - etwa im Bereich der Religion, der Physik oder Psychologie - verwendet wird. Im militärischen Kontext, in dem sich „eine einheitliche Begriffsbildung [...] bislang nicht durchsetzen konnte“²⁹⁵, kann in einer allgemein ausgerichteten Definition Konversion als die „Umnutzung von bisher militärisch genutzten Ressourcen für zivile Zwecke“²⁹⁶ beschrieben werden.

Die militärische Konversion wird dabei in der Regel durch politische Entscheidungen über Abrüstungsmaßnahmen, Truppenstationierung und -reduzierung ausgelöst, die auf nationaler bzw. internationaler Ebene getroffen werden. Auf lokaler oder regionaler Ebene und somit dort, wo Militärstandorte gelegen sind und die Folgen der Freisetzungen vor allem spürbar werden, charakterisiert sie einen zumeist mehrjährigen Umstrukturierungsprozess von bisher militärisch genutzten Anlagen hin zu einer zivilen Nutzung²⁹⁷. In einem erweiterten Begriffsverständnis werden auch die mit der Freisetzung militärischer Einrichtungen verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Folgen einbezogen und die Aktivitäten zu ihrer Bewältigung

295 Baltés (2001), S. 33.

296 ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005), Beitrag „Militärische Liegenschaften – Konversion“, S. 649.

297 Vgl. Werner (2002), S. 3.

berücksichtigt, sodass militärische Konversion im umfassenden Sinne über die Freisetzung und zivile Wiedernutzung hinausgeht und als Beitrag zur Kompensation von Arbeitsplatz- und Kaufkraftverlusten sowie Zulieferbeziehungen, zum Beispiel über Schaffung neuer Angebots- und Nachfragestrukturen definiert werden kann²⁹⁸.

Neben der Verwertung mobiler Rüstungsgüter (z. B. Fahrzeuge, technische Geräte) und der Umstellung militärischer Produktion auf zivilgenutzte Güter (Rüstungsgüterkonversion)²⁹⁹, die an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden sollen, stellt die Konversion eines Militärstandortes, die sogenannte Standortkonversion, einen Teilbereich des Themenfeldes militärische Konversion dar. Militärische Standorte³⁰⁰ verfügen häufig über verschiedene, nicht zwingend zusammenhängende Areale, die militärischen Liegenschaften, mit teilweise unterschiedlichen militärischen Einrichtungen und Anlagen (Kaserne, Depot, Schießplatz, Übungsplatz).³⁰¹

Ausgangspunkt einer Standortkonversion ist jeweils die auf übergeordneter Ebene getroffene Stationierungsentscheidung, welche die Dislozierung der Truppen und den erforderlichen Umfang der Standorte und Liegenschaftsflächen für die Bereitstellung des Gutes „Äußere Sicherheit“³⁰² festlegt. Mit der Aufgabe eines militärischen Standortes werden einerseits in der Regel die Zahl der in einer Region stationierten Soldaten sowie die Zivilbeschäftigten des Militärs abgebaut, andererseits die bisher militärisch genutzten Flächen freigezogen und für eine zivile Nachnutzung zur Verfügung gestellt³⁰³. Die Standortkonversion umfasst somit „die Gesamtheit der Sachverhalte und Probleme, die sich aus der Personalreduktion der Streitkräfte und aus der Aufgabe militärischer Einrichtungen in Kommunen und Regionen ergibt“³⁰⁴. Die Umwandlung militärischer Areale in solche für zivile Zwecke ist wesentlicher Bestandteil einer Standortkonversion und wird als „Liegenschaftskonversion“ oder „Flächenkonversion“ bezeichnet. Davon zu unterscheiden ist die Wiedereingliederung der Arbeitskräfte in den zivilen Arbeitsmarkt, die nach Bläser und Kraus³⁰⁵ „Beschäftigungskonversion“ genannt werden kann.

Die bauliche oder sonstige zivile Nachnutzung von Konversionsflächen stellt einen Bereich des raum- und umweltplanerischen Handlungsfeldes (Brach-) Flächenrecycling dar, das vor dem Hintergrund weiterer militärischer Flächenfreigaben sowie hinsichtlich der fortschreitenden Veränderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen und der sich daraus ergebenden Verfügbarkeit von „gebrauchten“ Arealen zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen wird³⁰⁶. Im Jahr 2008 wurde der Brach- und Recyclingflächenbestand in Deutschland mit zirka 140.000 ha angegeben, wovon nach Schätzung damals bis zu 41 Prozent auf freigegebene militärische Liegenschaften fielen³⁰⁷. Neben den (militärischen) Konversionsflächen stehen vielerorts nicht mehr genutzte bzw. brach gefallene Verkehrsflächen (Flächen der Deutschen Bahn AG, Hafenanlagen), Handels- und Dienstleistungsflächen (z.B. Post, Messe) sowie Industrie- und Gewerbeareale für eine Wiedernutzung zur Verfügung³⁰⁸. Diese Flächenpotenziale werden mittlerweile ebenfalls Konversionsflächen oder „zivile“ Konversionsflächen genannt.

298 Vgl. Feser (1996); zitiert in: Jacoby (2008b), S. 11 f.

299 Vgl. Dickertmann; Baltes (1997), S. 50 f.

300 Nach aktueller Festlegung (Stationierungskonzept 2011) muss ein Standort mindestens 15 Dienstposten aufweisen, um als solcher bezeichnet zu werden; in: BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2011), S. 17.

301 Vgl. Bläser; Kraus (2008b), S. 14.

302 Baltes (2001), S. 35.

303 Vgl. Werner (2002), S. 23.

304 Maneval (1992), S. 151.

305 Vgl. Bläser; Kraus (2008b), S. 13 f.

306 Vgl. Schott (1998), S. 84.

307 Vgl. Thiel (2008), S. 23 f.

308 Vgl. Hömme (2001), S. 85.

Insbesondere in strukturschwachen und stark von militärischer Konversion betroffenen Gebieten können ergänzend Projekte und Maßnahmen (z. B. Verbesserung der Grundversorgung, Gebäudesanierungen) in den Standortgemeinden und in der Region auch außerhalb der militärischen Liegenschaften erforderlich werden. Diese Aktivitäten werden unter dem Begriff der „Raumkonversion“ bzw. der „regionalen Konversion“ zusammengefasst und sollen auf Grundlage eines überörtlichen Gesamtkonzeptes parallel zur Flächenkonversion die negativen arbeitsmarktbezogenen und wirtschaftsstrukturellen Folgen einer Standortschließung in der betroffenen Region kompensieren bzw. dämpfen.³⁰⁹

Hinsichtlich der Fragestellungen zum stadtplanerischen Qualitätsmanagement bei Konversionsvorhaben liegt der Fokus der vorliegenden Untersuchung auf der „Flächenkonversion“, um an ihrem Beispiel die qualitativen Aspekte stadtplanerischer Aktivitäten, Abläufe und Vorgehensweisen im Rahmen der zivilen Wiedernutzung bisher militärisch genutzter Liegenschaften zu betrachten.

2. Militärische Flächenfreigaben in Deutschland seit 1990

Überwogen Anfang der 1990er Jahre die Flächenfreigaben in den Periphereräumen, wurde die militärische Konversion in der Folgezeit eine gesamtflächenhafte Erscheinung, welche sämtliche Raumkategorien in ähnlicher Weise betrifft. Die Schwerpunkte der Liegenschaftsfreigaben verlagerten sich nach der ersten Flächenfreigabewelle von Ost- nach Westdeutschland. Mit wenigen Ausnahmen waren seither fast alle Landkreise in Deutschland und eine Vielzahl von Kommunen mit einer oder gar mehreren Konversionsflächen konfrontiert.³¹⁰

	1989	2011
Bundeswehr	ca. 250.000 ha	ca. 291.000 ha ³¹¹
NVA- und Grenztruppen	ca. 277.000 ha	
NATO-Streitkräfte	ca. 200.000 ha (gerundet) ³¹² :	ca. 75.000 ha (gerundet) ³¹³ :
	USA 130.000 ha	55.000 ha
	Frankreich 30.000 ha	200 ha
	Großbritannien 25.000 ha	21.000 ha
	Belgien 12.000 ha	<1 ha
	Kanada 1.500 ha	0 ha
	Niederlande 1.000 ha	10 ha
Sowjetische Streitkräfte	ca. 240.000 ha	0 ha
Gesamtfläche	ca. 967.000 ha	ca. 366.000 ha

Tab. 6: Vergleich der militärisch genutzten Flächen in Deutschland in 1989 und 2011
Quelle: Eigene Darstellung

309 Vgl. Bläser; Kraus (2008b), S. 15.

310 Vgl. ebd., S. 19 ff.

311 Ebd., S. 2.

312 Möschwitzer; Haas (1994), URL (Zugriff 05.07.2015).

313 Deutscher Bundestag (2011a), S. 3 f.

Der Anteil der militärisch genutzten Liegenschaften nahm dabei von zirka 967.000 ha vor der Wiedervereinigung Deutschlands auf etwa 366.000 ha (Stand 01.01.2011) ab (siehe Tab. 6). Das Ausmaß der Flächenfreigaben hat zwar nach 1995 deutlich nachgelassen, blieb aber bis heute auf einem kontinuierlich hohen Niveau.³¹⁴ So wurden im Zeitraum 2000 bis 2010 Bundeswehrliegenschaften mit einer Grundfläche von rund 55.900 ha sowie zirka 19.400 ha Flächen von in Deutschland stationierten ausländischen Streitkräften freigesetzt³¹⁵.

Zu Beginn der 1990er Jahre begann infolge der Beendigung der Ost-West-Konfrontation und der damit einhergehenden veränderten militärischen Bedrohungslage in Europa und insbesondere im wiedervereinigten Deutschland ein grundlegender militärischer Abrüstungs- und Transformationsprozess. Die Bundesrepublik und die DDR wiesen bis 1990 weltweit die größte Militärdichte, somit den größten Umfang an militärisch genutzter Fläche im Verhältnis zu ihrer Gesamtfläche auf³¹⁶.

Neben der Eingliederung der Nationalen Volksarmee (NVA) der DDR und der Umstrukturierung der Bundeswehr zur „Armee der Einheit“ kennzeichnete vor allem der Abzug großer Teile der in Deutschland stationierten alliierten Streitkräfte (Belgien, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Kanada, USA) und der vollständige Abzug der sowjetischen Truppen die erste Konversionswelle. Im Zeitraum 1989 bis 1995 wurden die Truppenkontingente in Deutschland von insgesamt knapp 1,4 Mio. auf wenig mehr als 0,5 Mio. Soldaten verringert³¹⁷, wobei die Bundeswehr, zwischenzeitlich durch die Eingliederung der NVA auf 585.000 Soldaten und 215.000 zivile Mitarbeiter angewachsen³¹⁸, auf Grundlage der Verpflichtungen aus dem „Zwei-plus-Vier-Vertrag“³¹⁹ von 1990 sowie den im Juli 1994 vom Bundeskabinett beschlossenen „Konzeptionellen Leitlinien zur Bundeswehrplanung“ mit etwa 250.000 Soldaten zu diesem Abbau beitrug. Mit der Reduzierung der Truppenstärken gingen eine drastische Verringerung der Militärstandorte und die Freigabe einer Vielzahl von Liegenschaften und militärischer Einrichtungen einher. So wurden in Deutschland bis 1995 insgesamt rund 328.000 ha³²⁰ bisher militärisch genutzte Flächen freigezogen. Bis zur Mitte der 1990er Jahre waren sämtliche sowjetisch genutzten Areale (WGT-Liegenschaften) und etwa zwei Drittel der ehemaligen NVA-Liegenschaften geräumt sowie zahlreiche Flächen der Bundeswehr und rund die Hälfte der vormals von den NATO-Partnern genutzten Flächen in den alten Bundesländern aufgegeben³²¹.

Seit Mitte der 1990er Jahre trat dann immer mehr die internationale Krisen- und Konfliktbewältigung im Rahmen multinationaler Verbände als erweitertes Anforderungsprofil der Bundeswehr in den Vordergrund. Diese Entwicklung wurde durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes von Juli 1994 befördert, die friedenserhaltende Einsätze der Bundeswehr bei Vorliegen einer entsprechenden Bundestagsmehrheit auch außerhalb des Bundesgebietes für rechtlich zulässig erklärte. Neue Risiken und eine veränderte Bedrohungslage erforderten eine Überprüfung der Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr. Die notwendig erachtete Professionalisierung und Modernisierung in Richtung einer flexiblen Mobilmachungsarmee sowie ökonomische und finanzielle Aspekte führten in der Folge wiederum zu Reformen und einer Umstrukturierung der Bundeswehr.³²²

314 Vgl. ebd., S. 19 ff.

315 Deutscher Bundestag (2012a), S. 1.

316 Vgl. Brömmelhörster (1994), S. 108.

317 Kalman (1997), S. 10.

318 BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2000), S. 11.

319 Der zwischen den beiden deutschen Staaten und den vier Siegermächten des Zweiten Weltkrieges geschlossene „Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“ („Zwei-plus-Vier-Vertrag“) regelt die außen- und sicherheitspolitischen Bedingungen der deutschen Wiedervereinigung und stellt die äußere und innere Souveränität des vereinigten Deutschlands her.

320 BICC – Bonn International Center for Conversion GmbH (1996), S. 179.

321 Vgl. Möschwitzer; Haas (1994), URL (Zugriff 05.07.2015).

322 Vgl. BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2000), S. 24, S. 45 ff.

Der Neuordnungsprozess, der auch die zweite große Konversionswelle in Deutschland nach sich zog, wurde durch das Ressortkonzept von Februar 2001³²³ des Bundesministers der Verteidigung, Scharping, in Gang gesetzt und mit dem Stationierungskonzept von November 2004³²⁴ des Amtsnachfolgers Struck fortgeschrieben. Damit sollten bis zu den Zieljahren 2006 bzw. 2010 unter anderem eine weitere Reduzierung des militärischen und zivilen Personals und eine Fortsetzung der Freisetzung militärisch genutzter Infrastrukturen einhergehen. Der Truppenumfang der Bundeswehr wurde von etwa 340.000 im Jahr 2000 auf zirka 250.000 Soldaten reduziert und die Zahl der zivilen Angestellten auf 75.000 Beschäftigte abgebaut. Gleichzeitig wurde auf Basis der beiden Stationierungskonzepte 2001 / 2004 festgelegt, die Anzahl der Standorte von über 600 zur Jahrtausendwende auf 392 zu verringern und weitere Standorte zu verkleinern^{325 326}. Infolge der fortlaufenden Feinausplanung verblieben am Ende der zweiten Konversionswelle noch 381 Standorte. Insbesondere aus Rationalisierungsgründen zog sich die Bundeswehr damit bei gleichzeitiger Konzentration der Kräfte vielerorts aus der Fläche zurück.

Parallel gaben die in Deutschland noch verbliebenen ausländischen Streitkräfte USA und Großbritannien umfangreiche Areale in Deutschland frei. Im Zeitraum 2000 bis 2010 waren insbesondere die Länder Rheinland-Pfalz (z. B. Bad Kreuznach, Dexheim), Bayern (z. B. Würzburg, Kitzingen) und Hessen (z. B. Darmstadt, Hanau) von Standortschließungen der US-Streitkräfte betroffen, Großbritannien gab vor allem in Niedersachsen (z. B. Osnabrück) und Nordrhein-Westfalen (z. B. Krefeld) militärisch genutzte Flächen zurück.

Bei der Vorbereitung der Standortentscheidungen für das Ressortkonzept 2001 wurden die Kriterien militärisch-funktionale Notwendigkeit, Personal, Raumordnung, Wirtschaftlichkeit und Realisierbarkeit herangezogen³²⁷. Als Einzelaspekte der Kategorie Raumordnung sollten beispielsweise die Veräußerbarkeit von Liegenschaften, die Beseitigung möglicher Konfliktpotenziale wie etwa Schießanlagen oder kommunale / regionale Betroffenheit aus den vorangegangenen Ressortentscheidungen berücksichtigt werden. Beim Stationierungskonzept 2004 hingegen wurden dann ausschließlich militärisch-funktionale Gründe sowie betriebswirtschaftliche Aspekte mit dem Ziel der Kosteneinsparung als ausschlaggebend genannt. Betriebskosten und Instandhaltungsbedarf von Liegenschaften stellen einen wesentlichen Kostenfaktor dar. Während 2001 vor der endgültigen Stationierungsentscheidung noch Abstimmungsgespräche mit den Ministerpräsidenten der Länder stattfanden, die zu verschiedenen Anpassungen der Planung führten, sollten 2004 auf Grundlage strikter Entscheidungsvorgaben die Standortschließungen weitgehend der politischen Diskussion entzogen werden.³²⁸

Weitere Anpassungsnotwendigkeiten an sich ändernde militärische Anforderungen und erforderliche Einsparungen im Wehretat führten 2011 zu einer nochmaligen Neuausrichtung der Bundeswehr. Erstmals seit ihrem Bestehen wurde die Wehrpflicht ausgesetzt und eine Verringerung des Personals auf nun maximal 185.000 militärische und 55.000 zivile Dienstposten festgelegt. Am 26. Oktober 2011 wurden im Rahmen des neuen Stationierungskonzepts der Bundeswehr und in der Folge in der Feinausplanung 31 Standortschließungen sowie 91 „signifikante“ Standortverkleinerungen³²⁹ mit einem Flächenumfang von insgesamt 15.000 ha bekannt gegeben. Die Bundeswehr soll nun nur mehr an 264 Standorten sowie in 91 Kommunen, für die weniger als 15 Dienstposten vorgesehen sind, vertreten sein. Die Ent-

323 BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2001).

324 BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2004).

325 BICC – Bonn International Center for Conversion GmbH (2005), URL (Zugriff 05.07.2015).

326 Aus den Stationierungsentscheidungen 2001/2004 und deren Feinausplanung waren 2011 noch 13 Standorte zu schließen. Diese Standorte werden im Zeitraum 2011 bis 2015 aufgegeben.

327 Vgl. Deutscher Bundestag (2003), S. 2.

328 Vgl. Gause (2004), S. 76 ff.

329 Signifikante Standortverkleinerung bezeichnete den Abbau der Dienstposten eines Standortes um mehr als 50 Prozent bzw. eine Verkleinerung eines Standortes um mehr als 500 Dienstposten.

scheidung für das fortgeschriebene Standortkonzept erfolgte dabei anhand der Prinzipien Funktionalität, Kosten, Attraktivität und Präsenz in der Fläche, denen jeweils verschiedene Indikatoren zur Bewertung der Standorte zugeordnet waren.³³⁰

Auch die US-Streitkräfte haben für die nächsten Jahre weitere deutliche Truppenreduzierungen angekündigt, Großbritannien³³¹ wird sich bis 2020 gänzlich aus Deutschland zurückziehen. 2012 waren die britischen und die US-Streitkräfte noch an 17 bzw. 23 Standorten in Deutschland stationiert³³². Der militärische Flächenbedarf wird durch diesen Abbau um weitere 22.500 ha³³³ reduziert und die Konversion von Militärf lächen somit auch mittel- bis langfristig eine große Herausforderung für die Länder und Kommunen darstellen.

3. Chancen und Risiken militärischer Flächenfreigaben aus stadtplanerischer Perspektive

Die Entscheidung über die Freigabe militärischer Liegenschaften wird für die betroffenen Kommunen oftmals unerwartet und, ohne diese beeinflussen zu können, auf übergeordneter Ebene getroffen³³⁴. Liegt kein anderweitiger Bedarf für Bundeszwecke vor, werden die bisher militärisch genutzten Gelände in der Regel auf dem Immobilienmarkt zum Verkauf angeboten und stehen somit als „zusätzliche“ Flächen im Gemeindegebiet für eine zivile Folgenutzung zur Verfügung. Damit sind für die Regionen und insbesondere für die Kommunen Risiken, aber auch Chancen verbunden, die in enger Abhängigkeit zu den jeweiligen raumstrukturellen Rahmenbedingungen und der bisherigen wirtschaftlichen Bedeutung des Militärs im Sinne einer prägenden oder eher untergeordneten Rolle in der Region stehen.³³⁵

Folgende Risiken können mit der Rückgabe von militärischen Arealen verbunden sein:

- Geringes Engagement und Überforderung der Kommunen:

Konversion erfordert vielfältige Entscheidungen und oftmals grundlegende Weichenstellungen, die auch im Widerstreit mit anderen Interessen getroffen werden müssen. Stellen sich die Akteure vor Ort den Herausforderungen nicht oder nur bedingt, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass mögliche Chancen der Konversion ungenutzt bleiben und im Gegenzug die Risiken für unerwünschte Entwicklungen oder Leerstand zunehmen.

Insbesondere kleine Gemeinden sehen die Zuständigkeit für die Entwicklung der Liegenschaft oftmals nicht bei sich oder warten zu lange auf Hilfe von außen, was zum einen die Abläufe stark verzögert oder behindert, zum anderen dazu führen kann, dass sie das Geschehen nicht gestaltend mitbestimmen.

- Brachfallen baulich genutzter Liegenschaft:

Auf die Liegenschaftsfläche bezogen können die Risiken vor allem darin bestehen, dass ein freigezogenes Areal mit baulichen Anlagen nicht oder nicht im vollen Umfang einer zivilen Wiedernutzung zugeführt werden kann, was vielfach den Zielen einer geordneten Siedlungsentwicklung, eines vorsorgenden Umweltschutzes (z. B. aufgrund

330 BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2011).

331 Vgl. Deutscher Bundestag (2011b), S. 1.

332 Deutscher Bundestag (2010a), S. 2.

333 BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013), S. 9.

334 Vgl. BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997), S. 27.

335 Absatz entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 2, S. 51.

von Bodenverunreinigungen) oder auch einer standortsichernden Wirtschaftsentwicklung entgegensteht.

Insbesondere wenn sich die demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer Region ungünstig darstellen, eine Sättigung des Flächenmarktes mit Lehrständen vorliegt und auch das Wertsteigerungspotenzial der Fläche gering ist, kann es zu einem dauerhaften oder zumindest lang währenden Brachfallen des freigezogenen Areals kommen, weil kein Flächenbedarf vorliegt oder die Fläche für nachgefragte Nutzungen nicht geeignet ist. Die Großflächigkeit, die bei militärischen Liegenschaften regelmäßig vorliegt, erhöht das Entwicklungsrisiko erheblich.

Für das Scheitern von Verkaufsversuchen von militärischen Liegenschaften sowie für Verzögerungen bzw. für das Misslingen einer Flächenentwicklung werden von der Bundesregierung in erster Linie nachfolgende Gründe genannt:

- „Mangelnde Nachfrage am Markt,
- Gescheiterte Finanzierung des Kaufinteressenten,
- Keine privilegierte Nutzung nach baurechtlichen Vorschriften zugelassen“³³⁶.

▪ Dominanz ökonomischer Entwicklungsaspekte:

Vielerorts besteht die Gefahr, dass Konversion lediglich als Grundstücksverwertung verstanden wird und nachhaltige Entwicklungsziele gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen nachrangig behandelt werden. Der politische Handlungsdruck kann verhindern, dass qualitative Anforderungen berücksichtigt werden, weil die konversionsbedingten Arbeitsplatzverluste und Einnahmeausfälle kompensiert und möglichst schnell Umsetzungserfolge vorgewiesen werden müssen. Wenn Konversionskommunen dann von Investoren unter Druck gesetzt werden, sind sie häufig zu weitreichenden Zugeständnissen bereit. Insbesondere kleine Gemeinden stehen dabei in der Gefahr, von unerwünschten Entwicklungen überrollt zu werden.

▪ Zersiedelung durch Konversion und Nutzungsintensivierung naturnaher Flächen:

Die Verfügbarkeit der zumeist großen Areale kann dazu verleiten, Flächen verschwenderisch als Bauland auszuweisen und damit einer „Zersiedelung und Suburbanisierung durch Konversion Vorschub zu leisten“. Es besteht häufig das Risiko einer „zwanghaften“ Bereitstellung von Bauflächen für Gewerbe, Wohnen oder Freizeit aus Gründen der Standortkonkurrenz zwischen den Kommunen um Einwohner und Arbeitsplätze³³⁷, ohne Berücksichtigung des Bedarfs. Ebenso können im Hinblick auf erwartete wirtschaftliche Effekte raumordnerische oder ökologische Belange hintangestellt werden.

Oftmals werden naturnahe und große „unzerschnittene“ Areale nach der Privatisierung durch eine Intensivierung der Nutzung (z. B. Landwirtschaft (Düngung), privilegierte Nutzungen nach § 35 BauGB) beeinträchtigt und Natur und Landschaftsbild belastet.³³⁸

336 Deutscher Bundestag (2012b): Konversion – Zwischen Verwertungsdruck und nachhaltigen Konzepten, BT-Drucksache 17/1057, S. 2.

337 Beutler; Jacoby (2008a), S. 289 f; vgl. Weith; Zimmermann (1998), S. 116.

338 Vgl. ebd., S. 114.

- Negative strukturelle Auswirkungen:

Neben den flächenbezogenen Risiken können für die Kommune bzw. die Region aufgrund einer Standortschließung auch negative wirtschafts- und soziostrukturelle Effekte eintreten. Ein Militärstandort steht, solange er entsprechend seiner Zweckbestimmung genutzt wird, „über Personal und Verwaltung in einer vielschichtigen, wechselseitigen Interaktion mit seinem regionalen Umfeld“³³⁹. Der Verlust des Arbeit- und Auftraggebers Bundeswehr kann deshalb insbesondere in strukturschwachen Regionen und ländlichen Räumen vorhandene regionalökonomische Probleme verschärfen und eine Abwärtsspirale struktureller Veränderungen zur Folge haben (siehe Abb. 17).

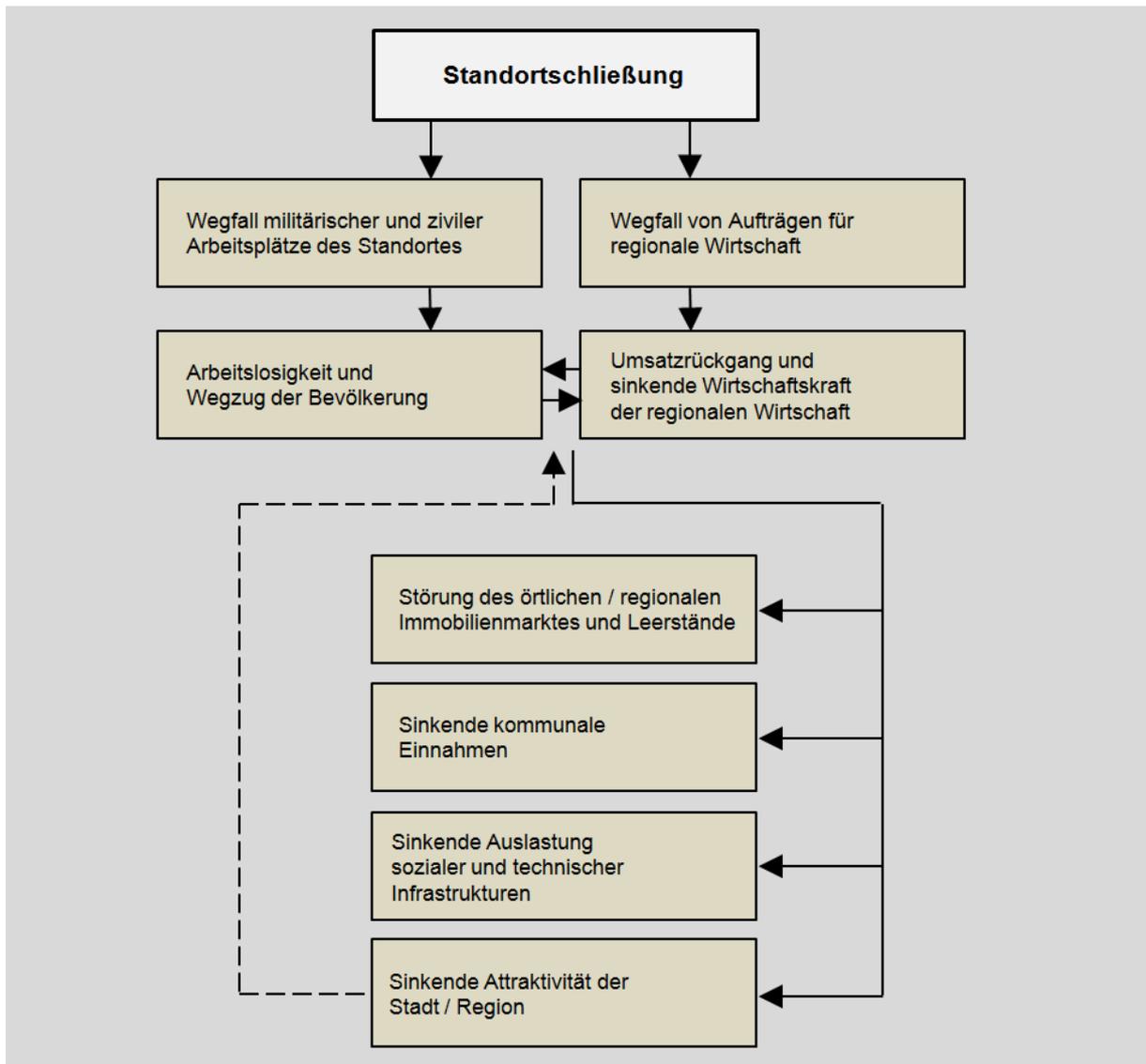


Abb. 17: Mögliche strukturelle Effekte einer Standortschließung
Quelle: Eigene Darstellung

339 Bläser; Jacoby (2009), S. 163 f.

Demgegenüber kann die zivile Wiedernutzung von freigegebenen militärischen Liegenschaften aber auch Chancen für eine nachhaltige räumliche Entwicklung bieten. Grundlegende Potenziale der militärischen Konversion lassen sich, wie folgt, zusammenfassen:³⁴⁰

- Anstoß zum Stadtumbau:

Militärische Konversionsflächen können lokal, aber auch auf gesamtstädtischer und regionaler Ebene Potenziale für eine ökologische, ökonomische und soziale Siedlungs- und Freiraumentwicklung bieten und nachhaltige Veränderungen in Art, Maß und Struktur der Flächennutzung ermöglichen³⁴¹. Die Areale können sich für die Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele oder für Maßnahmen zum Strukturwandel eignen, etwa um Fehlentwicklungen zu korrigieren oder um strukturelle Auswirkungen einer Standortschließung zu mindern oder auszugleichen.

Insbesondere in Ballungsräumen mit großer Nachfrage nach Wohnraum können die Flächen auch zur Entlastung eines angespannten Wohnungsmarktes beitragen, indem sie die Bereitstellung von zusätzlichem Bauland ermöglichen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung bieten sich die Liegenschaften vielerorts zudem zur Unterbringung von Flüchtlingen an.

Der Abzug der Streitkräfte eröffnet weiterhin die Möglichkeit, die durch den militärischen Sperrbereich verursachte Riegelwirkung zu beseitigen und neue Verknüpfungsmöglichkeiten mit den Nachbarquartieren und zu übergeordneten Infrastrukturnetzen zu schaffen. Städtebaulich relevante Areale stellen in Agglomerationsräumen zudem Entlastungspotenziale bei Flächenknappheit und Wohnraummangel dar.

Die Umnutzung eines stadtbildprägenden oder denkmalgeschützten Gebäudebestands (siehe Kap. III 6.7 b) kann die Schaffung von unverwechselbaren und identitätsstiftenden Standorten ermöglichen.

- Förderung der Flächensparziele und der Innenentwicklung:

Insbesondere in Regionen mit zusätzlichem Baulandbedarf kann die zivile Nachnutzung bebauter militärischer Liegenschaften einen Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungszwecke und damit zur Verwirklichung des „30 ha-Ziels“ der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie³⁴² der Bundesregierung leisten. Die Wiedernutzung der bisher vom Militär in Anspruch genommenen und versiegelten Flächen kann dabei der Verwirklichung der kommunalen Flächensparziele dienen und die Flächenausweisung „auf der grünen Wiese“ begrenzen helfen.

Die in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie geforderte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme soll einerseits durch eine quantitative Begrenzung der Flächeninanspruchnahme erfolgen, andererseits durch eine qualitative Aufwertung der Siedlungsflächen und die Förderung der Innenentwicklung. Dazu wird eine Flächeninanspruchnahme im Außen- und Innenbereich im Verhältnis eins zu drei angestrebt. Vor allem innerörtliche militärische Areale, aber auch Liegenschaften am Siedlungsrand können zur Umsetzung des stadtplanerischen Leitbildes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ beitragen.

340 Chancen der zivilen Wiedernutzung von freigegebenen militärischen Liegenschaften: Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 2, S. 51 f.

341 Vgl. Weith; Zimmermann (1998), S. 99.

342 Vgl. Bundesregierung (2012), S. 194 ff.; vgl. Bundesregierung (2002), S. 99 f., S. 287 ff.

- Sicherung von Freiraumfunktionen:

Beispiele zeigen, dass mithilfe von Konversionsflächen neue vernetzte Freiflächen und Grünzüge aufgebaut werden können, denen insbesondere vor dem Hintergrund des Klimawandels eine wachsende Bedeutung zukommt. Im Hinblick auf eine qualitative Innenentwicklung („Doppelte Innenentwicklung“³⁴³) bieten integrierte Flächen zudem häufig die Voraussetzung, die Versorgung mit Grün- und Erholungsflächen zu verbessern.

- Natur- und Landschaftsschutz:

Viele militärische Liegenschaften stellen wertvolle naturschutzfachliche und landschaftsprägende Bereiche dar, vor allem die siedlungsfernen (Truppen-) Übungsplätze gelten häufig als Potenzialräume für großflächige Naturschutzgebiete und „Wildnisgebiete“, für die in der "Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt"³⁴⁴ ein Anteil von 2 Prozent der Bundesfläche gefordert wird. Die Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten und die naturschutzrechtlichen Vorgaben des Gebiets-, Arten- und Funktionsschutzes (siehe Kap. III 6.7 c) gelten aber grundsätzlich für alle militärischen Konversionsflächen.

- Ausbau erneuerbarer Energien:

Schließlich ergeben sich auch für die Nutzung erneuerbarer Energien (z. B. Windenergie, Photovoltaik, Biomasse) Potenziale, deren verstärkter Ausbau im Energiekonzept der Bundesregierung³⁴⁵ postuliert wird, und die hinsichtlich der im Juni 2011 beschlossenen beschleunigten Umsetzung der Energiewende eine sehr hohe Priorität innehat.

Aufgrund der vielfältigen Problemfelder, die im Zusammenhang mit einer Konversion von Militärflächen stehen, besteht die Möglichkeit, Fördermittel aus verschiedenen Programmen der EU, des Bundes und der Länder im Rahmen einer Liegenschaftsentwicklung zu bündeln, um die entstehenden unrentierlichen Belastungen - also Kosten, die nicht durch Erlöse erwirtschaftet werden können - und die finanziellen Risiken für Kommune oder Investor zu verringern und dadurch Entwicklungsaktivitäten erst zu ermöglichen.

343 „Doppelte Innenentwicklung“ bedeutet eine innerstädtische Verdichtung, wie zum Beispiel im Rahmen des Flächenrecyclings von integrierten Arealen, bei gleichzeitiger Verbesserung und Erhalt der Freiraumversorgung und –nutzbarkeit zur Förderung der Städte als attraktive Wohn- und Arbeitsstandorte; in: DRL – Deutscher Rat für Landespflege (2006), S. 5.

344 Vgl. BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007), S. 31, S. 40.

345 Vgl. BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010), S. 7 ff.

4. Prozessbausteine der Konversion von Militärf lächen

4.1 Der Konversionsprozess und seine Bezüge zur Stadtplanung im Überblick³⁴⁶

Der Konversionsprozess zeichnet sich durch verschiedene, zum Teil parallel verlaufende und sich überlagernde Teilprozesse und Aufgaben aus (siehe Abb. 18), die unterschiedlichen Fachstellen und Akteuren zuzuordnen sind und untereinander in wechselseitiger Abhängigkeit stehen. Als grundlegende Meilensteine, die in jeder Konversion zum Tragen kommen, sind zu nennen:

- Ankündigung der Aufgabe der militärischen Nutzung durch das Bundesministerium der Verteidigung
- Aufgabe der militärischen Nutzung (Entwidmung) - sogenannte Rückgabe (bis einschließlich 2012 als „Freigabe“ bezeichnet) - und Beendigung des Mietverhältnisses zwischen BImA (Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) und Bundeswehr
- Gegebenenfalls Veräußerung der Liegenschaft (notarieller Kaufvertrag)

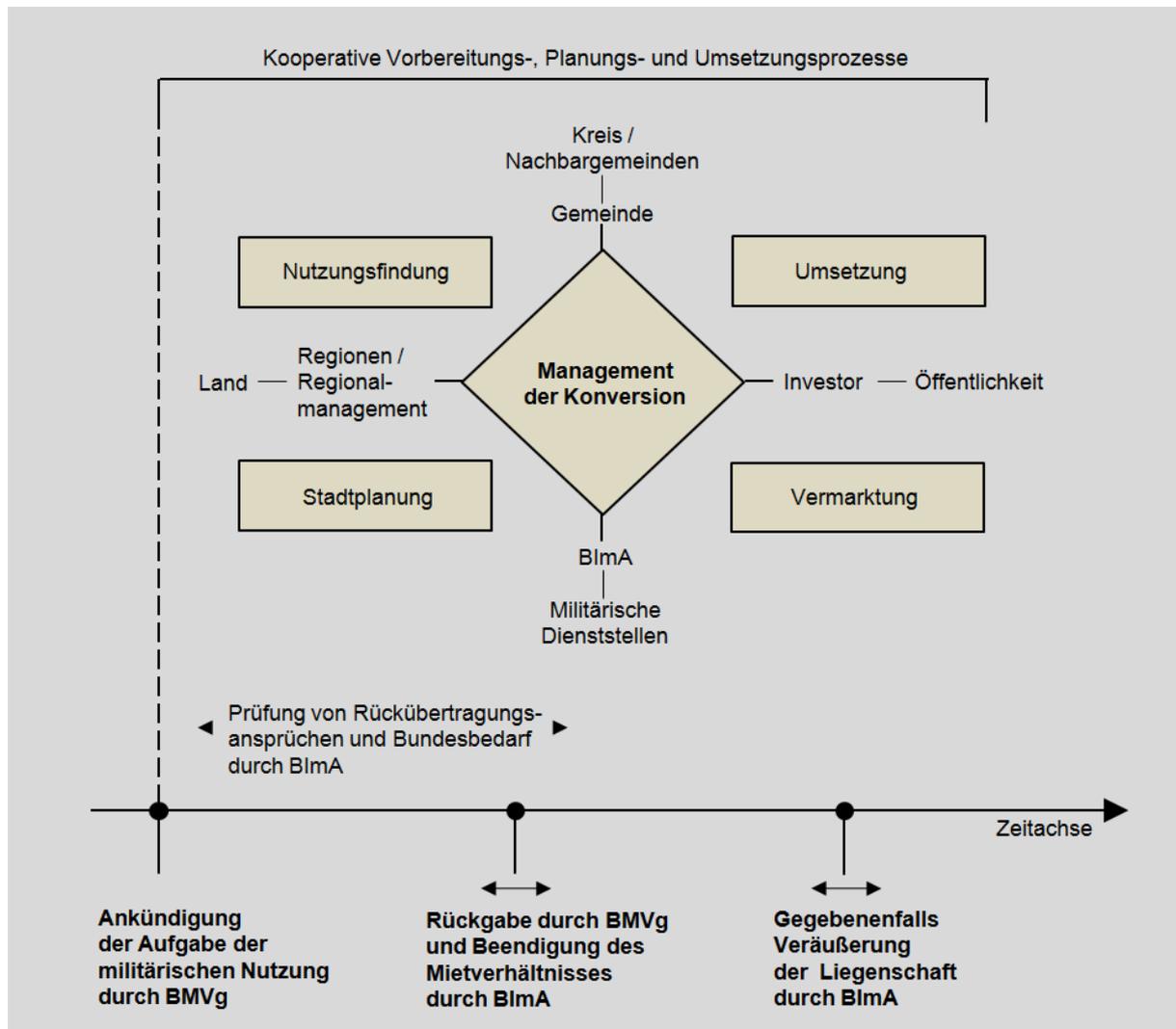


Abb. 18: Kooperatives Konversionsmanagement
Quelle: Eigene Darstellung³⁴⁷

346 Kap. III 4.1: Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 1, S. 13 ff., sowie Vorveröffentlichung 2, S. 52 f.

347 Vorveröffentlichung 1, S. 13; Vorveröffentlichung 2, S. 53.

Mit der Ankündigung der Aufgabe der militärischen Nutzung durch das BMVg (Bundesministerium der Verteidigung) wird der Konversionsprozess angestoßen. Die Rückgabe - der Zeitpunkt der Aufgabe der militärischen Nutzung und der Änderung des rechtlichen Charakters der Liegenschaftsfläche - löst den Übergang vom Fachplanungsrecht des Bundes gemäß § 37 BauGB zur Planungshoheit der Kommune aus (Entwidmung). Die BImA als Eigentümerin der militärisch genutzten Fläche beendet in der Regel zu diesem Zeitpunkt auch das Mietverhältnis mit der Bundeswehr. Im Falle einer Veräußerung der Liegenschaftsfläche gehen schließlich mit dem notariellen Kaufvertrag die Rechte und Pflichten, die mit dem Eigentum an dem Areal verbunden sind, von der BImA an den Käufer über.

Diese grundlegenden Konversionsereignisse und -abläufe erfordern in verschiedenen Handlungsfeldern weitere, teilweise langwierige Prozesse, die gemeinsam bzw. in Abstimmung mit den beteiligten Akteuren erst initiiert und gestaltet werden müssen, um die Liegenschaftskonversion planen, koordinieren und erfolgreich umsetzen zu können. Im Rahmen einer Konversion sind in der Regel nachfolgende Planungsaufgaben und grundlegende Handlungsfelder von den betroffenen Kommunen zu bearbeiten bzw. zu begleiten:

a. Nutzungsfindung

Bei der Nutzungsfindung haben die Kommunen aufgrund ihrer Planungshoheit und der Verantwortung für die Gemeindeentwicklung eine wesentliche Rolle zu übernehmen. Ebenso kommen auf die BImA als Eigentümerin der Liegenschaft mit Beendigung der militärischen Nutzung und Entlassung aus der Verwaltung durch die territoriale Wehrverwaltung neue Verantwortlichkeiten zu.

Auf kommunaler Seite sind als erste Schritte die wesentlichen Eckpunkte der Konversion auf Grundlage einer gesamtstädtischen Perspektive und bestehender örtlicher und überörtlicher Planungen zu klären und die Potenziale, Anforderungen und Grenzen einer zivilen Nachnutzung der freigegebenen Liegenschaft für die Kommune und die Region zu bestimmen. Liegt kein Bundes-, Landes- oder kommunaler Bedarf (z. B. Pflicht- oder Selbstverwaltungsaufgaben) vor, der sich auf der Liegenschaftsfläche umsetzen lässt, sind anderweitige Entwicklungsstrategien aufzustellen und stadtentwicklungspolitische und bedarfsgerechte Ziele zu bestimmen, die mit der unter der Prämisse der Wirtschaftlichkeit stehenden Verwertungsaufgabe der BImA sowie den Entwicklungszielen der übergeordneten Planungsebenen abzustimmen sind. Auch private und sonstige Vorstellungen können in die Überlegungen einfließen und bei der Erarbeitung von Entwicklungszielen eine wichtige Rolle spielen.

Um den Konversionsprozess finanzieren zu können, müssen oftmals Fördermittel für Planungs- und Umsetzungsmaßnahmen eingeworben werden. Die entsprechenden Abstimmungsprozesse mit dem Fördermittelgeber müssen frühzeitig aufgenommen werden.

b. Stadtplanung

Zunächst erfolgt in Abhängigkeit von der durch die Marktansprache erkennbaren tatsächlichen Nachfrage eine Anpassung und Konkretisierung der Nutzungsüberlegungen. Im städtebaulichen Planungsprozess werden unter Einbeziehung von Fachgutachten und gegebenenfalls informellen Planungsinstrumenten für das angestrebte Nutzungskonzept die Bauungs- und Freiraumstrukturen erarbeitet und optimiert, für die umfassend sämtliche planerischen Belange wie etwa Verkehr, Stadttechnik, Stadtgestaltung, Umwelt- und Naturschutz sowie weitere sektorale Aspekte zu berücksichtigen sind. Der Umgang mit bestehenden baulichen Anlagen und Infrastrukturelementen stellt hierbei eine besondere Herausforderung dar. Die Ergebnisse der räumlichen Planung müssen dabei stets mit den Anforde-

rungen einer wirtschaftlichen Entwicklung, den veranschlagten Kosten und den Finanzierungsmöglichkeiten gespiegelt werden.

Auf Grundlage der erarbeiteten planerischen Konzepte und informellen Pläne erfolgt die Bauleitplanung, die regelmäßig erst die Voraussetzung für eine zivile Nutzung einer Liegenschaft ermöglicht. Die Baurechtschaffung erfolgt in der Verantwortung der Kommune, jedoch können hierbei gemäß § 4b BauGB Verfahrensschritte ebenso an Dritte übertragen werden.

c. Umsetzung

Aufgabe des Handlungsfeldes „Umsetzung“ ist die Realisierung der Planungen. Ober- und unterirdische bauliche Anlagen sowie die Erschließungs- und Infrastruktursysteme der Liegenschaften sind für eine zivile Folgenutzung vorzubereiten, rückzubauen oder neu zu errichten. Daneben können Maßnahmen zum Artenschutz, zur Umweltsicherung und zum naturschutzrechtlichen Ausgleich notwendig werden. In Abhängigkeit von der bauplanungsrechtlichen Situation sind Erlaubnisse und Genehmigungen für zivile Folgenutzungen (einschließlich eventueller Zwischennutzungen) sowie Neu- und Umbaumaßnahmen von baulichen Anlagen zu erteilen.

Das Herrichten und Baureifmachen der Fläche wird oftmals mit dem Investor bzw. Käufer der Liegenschaft vereinbart, in einigen Fällen werden die Aufbereitungsmaßnahmen zur Verbesserung der Vermarktungssituation aber bereits vor einem Verkauf durchgeführt.

Insbesondere in strukturschwachen und schrumpfenden Regionen fällt die Nachnutzung der Liegenschaft oftmals schwer, sodass ein langes Brachfallen der Anlagen droht. Die BImA, aber auch die Kommune müssen dann in enger Zusammenarbeit Maßnahmen ergreifen, um vor allem bei integrierten Liegenschaften eine Verfestigung des Leerstands und einen Verfall der Bausubstanz zu verhindern.

d. Vermarktung

Die Vermarktung der Liegenschaft stellt einschließlich eventueller Marketingaktivitäten einen wesentlichen Bestandteil der Konversion dar und kann bei mangelnder Nachfrage und gleichzeitigem Flächenüberangebot in einer Region über einen langen Zeitraum erhebliche finanzielle und personelle Mittel binden. Im Sinne einer effektiven Vermarktung sollte die Investorenakquise mit den konzeptionellen Überlegungen verknüpft werden, wenngleich die bis dahin zumeist unbekannte Fläche schon vorher in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gebracht und gegebenenfalls interessierte Private an der Nutzungsfindung beteiligt werden sollten.

In der Regel ist ein langfristig angelegter und kontinuierlicher Vermarktungsprozess mit vielen Gesprächen und umfangreichem Informationsaustausch vonnöten, bis die beabsichtigte Nutzung umgesetzt ist. Änderungen der Rahmenbedingungen sind während der Vermarktung zu berücksichtigen. Damit Anreize für Investitionen und Ansiedlungen geschaffen werden, müssen die Fläche und das vorgesehene Konzept positiv im Markt platziert werden. Abgestimmt auf die Lage der Liegenschaft und die geplanten Nutzungsarten werden hierfür geeignete Vermarktungs- bzw. Marketinginstrumente ausgewählt und bestimmte Zielgruppen und Branchen auch direkt angesprochen.

Die Vermarktung der Flächen ist im Wesentlichen Aufgabe der BImA. Die Kommunen oder ein vom Land gefördertes Regionalmanagement können aber aufgrund ihrer Marktkenntnis in Abstimmung mit der BImA die Vermarktung wirksam unterstützen. Parallel müssen die Gemeinden für die erforderlichen Rahmenbedingungen einer zivilen Wiedernutzung sorgen.

Erwirbt die Kommune die Fläche selbst, verantwortet sie die Marketing- und Vermarktungsaktivitäten des Weiterverkaufs.

Das Handlungsfeld Vermarktung soll in dieser Arbeit nicht näher betrachtet werden.

e. Management der Konversion

Das Management der Konversion steuert und koordiniert vor dem Hintergrund sonstiger örtlicher und überörtlicher Flächenpotenziale die Prozesse zur Entwicklung, Planung und Umsetzung nachhaltiger Nutzungen auf dem betroffenen Areal, begleitet die Transformation des Standortes und unterstützt insbesondere die Interaktion, Einbindung und Zusammenarbeit der beteiligten Konversionsakteure. Es hat die Struktur-, Ziel-, Prozess- und Ergebnisqualität der zivilen Wiedernutzung zur Aufgabe und steht als wesentlicher Bestandteil eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements im Zentrum dieser Untersuchung.

4.2 Das Rückgabeverfahren³⁴⁸

In den Jahren 2011 bis 2013 wurde das Eigentum an den inländischen Dienstliegenschaften, die sich davor im Ressortvermögen des BMVg befanden, sukzessive durch die BImA in das "Einheitliche Liegenschaftsmanagement" (ELM) des Bundes übernommen. In diesem Rahmen wurden zwischen der Bundeswehr und der BImA für die militärische Nutzung der Liegenschaften entgeltliche Mietverträge abgeschlossen. Aufgrund dieser neuen Rechtslage wurde der früher für die Aufgabe der militärischen Nutzung übliche Begriff „Freigabe“ durch den Begriff „Rückgabe“ ersetzt.³⁴⁹

Die Rückgabe der Mietsache - der militärischen Liegenschaft - an die BImA läuft nach einem einheitlichen Prozess ab. Sie wird vorbereitet durch die Ankündigung des Bundesministers der Verteidigung, dass die militärische Nutzung aufgegeben wird. Das BMVg hat zuvor jegliche militärische Weiternutzung, gegebenenfalls unter Einschätzung eines NATO-Folgebedarfs, abschließend geprüft. Die Bundeswehr kündigt das mit der Eigentümerin BImA bestehende Mietverhältnis und übergibt der BImA, soweit keine anderweitigen Vereinbarungen getroffen sind, die Liegenschaft.

Ist eine militärische Anschlussnutzung nicht vorgesehen, werden seitens der BImA mögliche Rückübertragungsansprüche früherer Eigentümer gemäß § 57 LandBG (Landbeschaffungsgesetz) frühestmöglich geprüft sowie der Bedarf des Bundes für eine sonstige dienstliche Nutzung ermittelt. Soweit sich keine militärische oder sonstige dienstliche Anschlussnutzung oder eine Nutzung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Maßnahmen des Bundes ergibt, ordnet die BImA die Liegenschaft bilanztechnisch ihrem Umlaufvermögen zu. Die Liegenschaft dient dann nicht mehr dem Geschäftsbetrieb der BImA und muss verwertet werden. Dieser Prozess ersetzt die frühere Zuführung in das Allgemeine Grundvermögen.³⁵⁰

348 Kap. III 4.2: Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 1, S. 19 f.

349 Vgl. BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013), S. 9, S. 23 ff.

350 Vgl. ebd., S. 23 ff.

4.3 Die Konversion von Militärflächen aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive

Die (bauliche) Wiedernutzung militärisch genutzter Areale lässt sich aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive grundsätzlich auch als Projektentwicklung beschreiben.

Als Projektentwicklung wird in der Immobilienbranche in der Regel die Konzeption und Planung von baulichen Projekten bezeichnet. Gemäß der Definition von Diederichs³⁵¹ sind durch den Prozess einer Projektentwicklung „die Faktoren Standort, Projektidee und Kapital so miteinander zu kombinieren, dass einzelwirtschaftlich wettbewerbsfähige, arbeitsplatzschaffende und -sichernde sowie gesamtwirtschaftlich sozial- und umweltverträgliche Immobilienprojekte geschaffen und dauerhaft rentabel genutzt werden können.“

Jeweils einer der Faktoren Standort, Nutzungsidee oder Kapital bildet eine mögliche Ausgangssituation für den Anstoß einer Projektentwicklung und muss im Zuge der Entwicklungsprozesse mit den beiden anderen zusammengeführt werden. Durch die verfügbare Liegenschaft begründet die Konversion militärischer Flächen stets eine Projektentwicklung über den Standort, die in der Regel eine Nachnutzung sucht und Kapital für die Planungen und Umsetzung benötigt. Die Finanzierung der Umnutzung muss die BImA, der private Entwickler (Developer) / Investor oder die öffentliche Hand durch Eigen- und / oder Fremdkapital sowie Fördergelder sichern. Dies gelingt jedoch nur, wenn ein entsprechendes Marktinteresse für die Nachnutzungsidee am gegebenen Standort vorhanden bzw. zu erschließen ist.

Die Inwertsetzung der Immobilie und eine Steigerung des Bodenwertes sind regelmäßig Voraussetzung einer rentierlichen Investition. Im Gegensatz zu den Veränderungen auf der Liegenschaft selbst lassen sich die wesentlichen Einflussfaktoren des Bodenwertes - nämlich die Lage der Liegenschaft und die Wertverhältnisse auf dem regionalen Grundstücksmarkt - kaum beeinflussen. Die Höhe einer möglichen Wertschöpfung ergibt sich dabei aus der Differenz des Verkehrswertes (nach § 194 BauGB) des Areals vor und nach den Konversionsaktivitäten.³⁵² Da mit dem Wegfall der militärischen Zweckbindung regelmäßig kein Baurecht auf der Fläche besteht, gelten die Militärareale, die absehbar eine bauliche Nutzung erwarten lassen, üblicherweise lediglich als „Bauerwartungsland“ gemäß § 5 ImmoWertV (Immobilienwertermittlungsverordnung).³⁵³

Die Entwicklungs- bzw. Konversionsprozesse müssen sich vor dem Hintergrund der Vermarktbarkeit insbesondere mit den negativen Eigenschaften des Areals und des Bauungsbestands auseinandersetzen und diese entweder durch Eingriff und Veränderung (z. B. Bodenverunreinigungen) - gegebenenfalls auch durch Maßnahmen im räumlichen Umfeld (z. B. Erschließung) - abbauen oder in der Nutzung und städtebaulichen Gestaltung entsprechend berücksichtigen, ohne dabei die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens aus den Augen zu verlieren.³⁵⁴

Der Prozess der Projektentwicklung lässt sich in aufeinander aufbauende Phasen unterteilen, die in der Literatur jedoch nicht einheitlich verwendet werden. Je nach betrachtetem Modell unterscheiden sich die Phasen in Anzahl, Bezeichnung und Inhalt teilweise deutlich voneinander.

Verbreitet ist eine Gliederung in die Phasen Projektinitiierung, Projektkonzeption, Projektkonkretisierung sowie Projektrealisierung, wobei die ersten beiden Phasen zusammengefasst als Projektvorbereitung die Projektentwicklung im engeren Sinne bezeichnen und die Aktivitäten bis zu einer Investitionsentscheidung für Planungsaufträge beinhalten. Die darauf-

351 Diederichs(1994), S. 43.

352 Vgl. Müller; Weber (2002), S. 42.

353 Vgl. Dransfeld (2011), URL (Zugriff 05.07.2015).

354 Vgl. Pommer (2007), S. 23 f.

folgenden Phasen umfassen dann die konkreten Planungen bis zur Baurechtsschaffung und Genehmigung sowie die bauliche Umsetzung. Parallel zu allen Phasen können Vermarktungstätigkeiten erfolgen.³⁵⁵ Alda und Hirschner³⁵⁶ schalten der Projektinitiierung noch eine Strategiephase vor, in der die grundsätzliche Idee und Zielrichtung einer Projektentwicklung sowie der grundlegende Bedarf eines Immobilienprojekts formuliert werden.

Die Projektentwicklung im weiteren Sinne deckt den gesamten Lebenszyklus der Immobilien ab und integriert den Nutzungs- und Betriebszeitraum bis zu ihrer Beendigung. Dies entspricht dem Gedanken eines umfassend verstandenen Qualitätsmanagements, das den Gebrauch sowie die veränderlichen Anforderungen der Nutzungsphase einer Einheit in die Überlegungen einbezieht.³⁵⁷

Das hier erläuterte Phasenmodell der Projektentwicklung korrespondiert grundsätzlich mit den Handlungsfeldern Nutzungsfindung (→ Projektvorbereitung), Stadtplanung (→ Projektkonkretisierung) sowie Umsetzung (→ Projektrealisierung) eines Konversionsvorhabens. Die Vermarktung verläuft hier wie da parallel zu den anderen Phasen. Im Unterschied zur Projektentwicklung beinhaltet die Militärkonversion in der Regel jedoch mehrere Einzelprojekte, die im Rahmen der jeweiligen Handlungsfelder bearbeitet werden und gemeinsam das Ziel der Wiedernutzung verfolgen (siehe auch Kap. II 4.3). Vor dem Hintergrund einer gesamtstädtischen oder stadtreionalen Bedeutung einer Konversion geht das Handlungsfeld Nutzungsfindung zudem über den üblichen Umfang einer Projektvorbereitung weit hinaus.

5. Konversionsakteure, Zuständigkeiten und Interessenlagen³⁵⁸

Konversion berührt die Interessen und Verantwortungsbereiche einer Vielzahl von Akteuren und involviert zahlreiche Institutionen, Organisationen und Personen. Die Konstellation der Akteure und Anspruchsgruppen einer Konversion ergibt in der Regel einen vielschichtigen Prozess. Nachfolgend werden wesentliche Stakeholder einer Konversion mit ihren spezifischen Aufgaben, Zielen und Interessenlagen kurz umrissen:

a. Konversionsgemeinde

Die Konversionsgemeinde - Hauptakteur einer Konversion - kann nach der Rückgabe der Liegenschaftsfläche im Rahmen ihrer Planungshoheit unter Berücksichtigung von ausschließenden und einschränkenden Kriterien die Bodennutzung und den Zeitpunkt einer möglichen Folgenutzung grundsätzlich frei bestimmen. Damit beeinflusst sie auch den Wert des Grundstücks, was oftmals Konfliktpotenzial mit der BlmA birgt. Der Konversionsgemeinde fällt mit der Liegenschaftsfreigabe eine umfassende Verantwortlichkeit zu. Aufgrund der Liegenschaftsgröße ist eine Konversion ohne Bauleitplanung zumeist nicht möglich. Die in der Regel große Bedeutung der Areale kann auch die Beschäftigung mit der gesamträumlichen Entwicklung und Ordnung der Konversionsgemeinde notwendig machen.

Die Gemeinde sollte grundsätzlich daran interessiert sein, dass die Fläche ohne Verzögerungen einer baulichen oder sonstigen zivilen Folgenutzung zugeführt wird. Denn neben möglichen siedlungsstrukturellen, städtebaulichen oder funktionalen Aspekten sind mit der Konversion die Chancen verbunden, neue Wohn- oder Arbeitsplätze zu schaffen oder der

355 Vgl. Schulte; Bone-Winkel (2002), S. 40.

356 Vgl. Alda; Hirschner (2007), S. 12.

357 Vgl. Müller; Weber (2002), S. 40.

358 Kap. III 5: Entspricht weitgehend (bis einschließlich Unterpunkt h) Vorveröffentlichung 1, S. 20 ff., sowie Vorveröffentlichung 2, S. 52 f.

kommunalen Entwicklung mit alternativen Folgenutzungen (z. B. Naherholung, Tourismus, erneuerbare Energien) neue Impulse zu geben. Gleichrangig neben den wirtschaftlichen Aspekten müssen Kommunen im Rahmen der Konversion immer auch die ökologischen und sozialen Belange des Gemeinwesens (§ 1 Abs. 5 BauGB) für eine nachhaltige Entwicklung vertreten und in ihre Überlegungen einbeziehen.

Gemeinden können im Rahmen der Konversion auch zu aktiv wirtschaftlich Handelnden werden, indem sie die Liegenschaftsfläche erwerben, entwickeln und weiter verkaufen (siehe Kap. III 6.3: Modell 1).

b. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (kurz: BImA)

Die BImA, eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen, hat als Nachfolgerin die Aufgaben der früheren Bundesvermögensverwaltung übernommen und ist unter anderem für die Vermarktung der vom Bund nicht mehr benötigten - auf Dauer entbehrlichen - Liegenschaften verantwortlich (siehe auch Kap. III 6.3). Zudem ist sie seit 2013 Eigentümerin sämtlicher in militärischer (Bundeswehr) oder ziviler Nutzung befindlicher Bundesdienstliegenschaften in Deutschland, die sie als Immobiliendienstleisterin des Bundes nach einheitlichen immobilienwirtschaftlichen Grundsätzen verwaltet.³⁵⁹

Die BImA, die neben der Kommune wesentlicher Akteur im Rahmen der Konversion ist, verfolgt beim Verkauf von Konversionsflächen vergleichbar den Privaten keine struktur- oder raumordnungspolitischen Ziele, sondern im Wesentlichen fiskalische Interessen. Gemäß BImAG (Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) sowie nach Haushaltsrecht § 63 Abs. 3 BHO (Bundeshaushaltsordnung) ist sie verpflichtet, wirtschaftlich zu handeln und die Grundstücke nur zu ihrem vollen Wert (Verkehrswert § 194 BauGB) zu veräußern, der sich für Konversionsflächen allerdings bis zur Klärung der zukünftigen Nutzung an der absehbaren Nutzung orientiert (§ 4 ImmoWertV).

Der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode (2013 bis 2017) sieht abweichend davon vor, dass die BImA auf Grundlage eines Haushaltsvermerkes gemäß § 63 Abs. 3 Satz 2 BHO bisher militärisch genutzte Liegenschaften unterhalb des Verkehrswertes an Kommunen abgeben kann, um diese in ihren Aufgaben zu unterstützen. Für die 18. Legislaturperiode wurde hierfür ein Gesamtvolumen in Höhe von 100 Mio. Euro vorgesehen.³⁶⁰

Damit die Stillstandskosten der Liegenschaften für Sicherungs- und Instandhaltungsmaßnahmen niedrig gehalten werden, strebt die BImA einen zeitnahen Verkauf marktreifer Flächen an. Die BImA ist deshalb auch daran interessiert, dass schnell Klarheit über die künftig zulässige Nutzung besteht, und beteiligt sich, soweit es für sie wirtschaftlich ist, im Rahmen von sogenannten Anentwicklungsmaßnahmen³⁶¹ „an Entwicklungskosten, unterstützt finanziell die Schaffung von Baurecht, gibt den Anstoß für städtebauliche Verträge und gewährt

359 Vgl. BImA – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2014).

360 Vgl. Deutscher Bundestag (2014), S. 6.

Pro Verkauf an eine Kommune ist ein max. Nachlass in Höhe von 250.000,- Euro möglich; in: SZ – Süddeutsche Zeitung (2015), S. 23.

361 Anentwicklungsmaßnahmen: „Wertschöpfungsmaßnahmen [...] zur Verkaufsförderung einer Liegenschaft [...] bezeichnen eine ‚Anentwicklung‘, die in vielen Fällen als Handlungsalternative zum direkten Verkauf [ohne vorausgehende Maßnahmen des Grundstückseigners BImA] oder dem Halten der Liegenschaftsfläche angewandt wird. Die Maßnahmen sollen die Nutzbarmachung der in der Konversionsfläche steckenden Potenziale ermöglichen und das ehemals militärische Areal aufwerten, um die Chancen einer Verwertung für eine zivile Anschlussnutzung zu verbessern“; in: BImA - Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2009), S. 12 f.

dem Grundstückserwerber Zahlungserleichterungen³⁶² (siehe auch Kap. III 6.3, Modell 3). Sie verfolgt das Prinzip einer direkten Marktansprache, um Kaufinteressenten und gegebenenfalls Nutzungsideen zu ermitteln. Daneben führt sie im Einzelfall zur Standortprofilierung unter anderem Marktabfragen, Vermarktungsstudien oder Standortkonferenzen durch.

c. Private

Im Rahmen einer Konversion agieren Private als Geldgeber (Investoren) oder Projektentwickler (Developer), welche entweder die Liegenschaft selbst nutzen oder sie nach Baurechtsschaffung bzw. Fertigstellung einer Immobilie gewinnbringend weiter veräußern. Ein privates Erwerbsinteresse ergibt sich in der Regel aus rein finanziellen Überlegungen und dann, wenn sich der Einsatz betriebswirtschaftlich lohnt. Die Sichtweise der Privaten ist vorwiegend auf das jeweilige Entwicklungsobjekt bezogen, während übergeordnete Planungsbelange bei ihnen eine untergeordnete Rolle spielen. Da Private im Rahmen der Nutzungsfindung durch eigene Konzepte auch wertvolle Entwicklungsimpulse liefern oder Marktchancen von Nutzungsoptionen einschätzen helfen können, ist eine frühzeitige Markterkundung - im Regelfall durch die BImA selbst durchgeführt - erforderlich.

Investoren bzw. Projektentwickler benötigen nach hohen Anfangsinvestitionen schnelle monetäre Rückflüsse und sind regelmäßig darauf angewiesen, dass für ein abgestimmtes Entwicklungskonzept die bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Hindernisse zügig aus dem Weg geräumt werden. Insbesondere in Verbindung mit einem regionalen Flächenüberangebot können liegenschaftsbezogene lange Planungszeiträume, aber auch ein negatives Standortimage oder Umweltrisiken Private von Investitionen abhalten. Konversionsprojekte von Privaten stoßen auch oftmals bei der Finanzierung auf Hindernisse, da die Banken wegen der hohen Projektrisiken die Kreditvergabe ablehnen bzw. erschweren.

d. Land / Regionen

Die Bundesländer vertreten jeweils unterschiedlich Ansätze in ihrer Konversionsflächenpolitik und bringen sich dementsprechend unterschiedlich ein. Im Allgemeinen verfolgen sie nach Maßgabe der drei Leitbilder der Raumentwicklung von 2006³⁶³ - Wachstum und Innovation, Daseinsvorsorge sichern, Ressourcen bewahren und Kulturlandschaften gestalten - auch im Rahmen von Konversion wirtschafts- und strukturpolitische Aufgaben sowie den Schutz der Freiräume und die Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme durch eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Im Rahmen der Raumordnungsplanung des Landes und der in den meisten Ländern eingerichteten regionalen Planungsverbände können über die formellen Landesentwicklungs- und Regionalpläne hinaus für besondere Planungsaufgaben wie die Konversion militärischer Flächen informelle Entwicklungskonzepte und teilträumliche Gutachten als wichtige Orientierungshilfen für die kommunale Planung erstellt werden. Als Träger wesentlicher Fachplanungen (u. a. Wasser-, Boden-, Natur- und Landschaftsschutz, Denkmalschutz, Immissionsschutz, Land- und Forstwirtschaft) verantworten und überwachen die Landes- bzw. die nachgeordneten staatlichen Behörden die einschlägigen Vorgaben und Vorschriften. Die zuständigen Institutionen müssen im Rahmen der Konversion mögliche planerische Spielräume beurteilen und eventuelle Sonderlösungen genehmigen.

Die konversionsbezogenen Aktivitäten der Länder und Regionen können raumordnerische Vorgaben (z. B. Ausweisung von Vorranggebieten für regenerative Energien), die Beratung der Kommunen (z. B. hinsichtlich der Wahl der Planungsinstrumente und zu Fördermöglichkeiten) und gegebenenfalls auch die Koordination von Abläufen und die politische Moderati-

362 Deutscher Bundestag (2014), S. 8.

363 Vgl. BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), S. 12 ff.

on beinhalten (z. B. Regionalmanagement Konversion Bayern³⁶⁴). Eine wichtige Aufgabe im Rahmen der Konversion stellt auch die Bereitstellung und Zuteilung von Fördermitteln dar, wodurch in vielen Fällen die Konversion überhaupt erst ermöglicht wird.

Mit der Ansiedlung staatlicher Einrichtungen auf der Konversionsfläche wie etwa Dienststellen des Landes können wichtige Entwicklungsimpulse gesetzt werden. Ein weitergehendes Engagement der Länder etwa durch Eigentumsübernahme an Liegenschaften für ihre Aufgaben oder ein eigenes Betreiben bzw. eine Beteiligung an der zivilen Umnutzung, um wirtschaftliche Entwicklungsimpulse zu setzen, ist im Ausnahmefall möglich.

e. (Land-) Kreis

Die (Land-) Kreise „nehmen insbesondere überörtliche Aufgaben wahr, die sich auf das Kreisgebiet beziehen [...]“, und sind „[...] zuständig für Aufgaben, die über die Leistungsfähigkeit der Gemeinden [...] hinausgehen“. Sie erfüllen neben der Selbstverwaltung des Kreises nach Weisung auch Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Zu den im Rahmen der Konversion wichtigen Weisungsaufgaben, die auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen sind, gehören beispielsweise die der Unteren Naturschutz-, Forst-, Bodenschutz-, Denkmalschutz- und Baubehörden. Entsprechend sind wichtige genehmigungsrechtliche Fragen mit den jeweils zuständigen unteren staatlichen Behörden auf (Land-) Kreisebene zu klären. Kreisfreie Städte „[...] nehmen sowohl die Gemeinde- als auch die Kreisaufgaben für ihr Gebiet wahr“.³⁶⁵

f. Nachbargemeinden

Nachbargemeinden sind insbesondere im ländlichen Raum durch Arbeitsplatz- und Kaufkraftverlust oftmals ähnlich von einer Standortschließung betroffen wie die Konversionskommune selbst. Von der zusätzlichen Flächenverfügbarkeit in der Region werden sie ebenso tangiert. Sie haben in der Regel ein gesteigertes Interesse daran, dass sich die Wiedernutzung des militärischen Areals auch für sie positiv auswirkt und nicht nur etwa die Konkurrenz um Gewerbe- oder Wohnansiedlung oder die Verkehrsbelastungen in ihrem Gemeindegebiet nachteilig verändert. Die komplexer werdenden Einzelthemen und Abhängigkeiten verlangen nach einer verstärkten Zusammenarbeit, so auch die Entwicklung der Nachnutzungsperspektiven.

Für Konversionsliegenschaften, die auf zwei oder mehreren Gemarkungen liegen, ist eine Zusammenarbeit jedoch zwingend, um nicht durch isoliertes und konkurrierendes Handeln nachhaltige Lösungen und eine effiziente Entwicklung zu gefährden.

g. Regionalmanagement

Das Regionalmanagement als Instrument der Landesentwicklung wird häufig im Auftrag der (Land-) Kreise oder des Landes von privaten Beratungs- oder Dienstleistungsunternehmen betrieben, wird aber ebenso in verschiedenen Ländern im Zusammenhang mit der Regionalplanung von kommunal verfassten Regionalverbänden verfolgt. Die Aufgabe des Regionalmanagements ist es, fachübergreifende Netzwerke aufzubauen, um regionale Stärken und Potenziale für eine Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit zu sichern oder weiter zu entwickeln sowie Schwächen einer Region abzubauen. Häufig auf der Grundlage von

364 Vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (o. J.), URL (Zugriff 05.07.2015).

365 Landesportal Schleswig-Holstein (o. J. a), URL (Zugriff 05.07.2015).

Handlungskonzepten, die oftmals gemeinschaftlich mit den regionalen Akteuren und der Öffentlichkeit erarbeitet werden, treiben Regionalmanager durch Projekt- und Netzwerkarbeit regionale Entwicklungsprozesse voran.

Die nachhaltige Entwicklung und Wiedernutzung von Liegenschaftsflächen kann ein bedeutendes Aufgabenfeld eines Regionalmanagements darstellen; der Regionalmanager kann dabei zu einem wichtigen Akteur im Rahmen der Konversion werden. In Bayern³⁶⁶ und Schleswig-Holstein³⁶⁷ werden beispielsweise speziell für die Konversion „Regionalmanagements Konversion“ eingerichtet, um die Kommunen besonders betroffener Regionen bei der Bewältigung militärischer Flächenfreigaben zu unterstützen.

h. Militärische Dienststellen

Die militärische Nutzung auf den Liegenschaften wird von der Bundeswehr bzw. der Wehrbereichsverwaltung als Mittelbehörde des Bundes verantwortet. Als örtliche Organisationseinheit für den Betrieb der jeweiligen Liegenschaft fungiert das Bundeswehrdienstleistungszentrum (früher StOV – Standortverwaltung). Auf dieser lokalen Ebene sind oftmals detaillierte Vor-Ort-Kenntnisse langjähriger Mitarbeiter über die jeweilige Liegenschaft sowie aussagefähige Unterlagen zu Objekten und Infrastrukturen vorhanden. Diese Informationen werden in der Regel von der BImA als Eigentümerin der Liegenschaften gebündelt und im Rahmen der Bestandsaufnahme und Standortanalyse bereitgestellt.

i. Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit zeigt in Abhängigkeit der Lage und Größe der Liegenschaft sowie aufgrund individueller Betroffenheit durch erwartete konversionsbedingte Veränderungen (z. B. Baumaßnahmen, Verkehrsbelastungen, soziale Belastungen) ein unterschiedlich starkes Interesse an der Wiedernutzung. In jüngerer Vergangenheit hat sich grundsätzlich ein verstärktes Bedürfnis der Bürger nach Information und Einbindung in Planungsprozesse herausgebildet. Dies gilt auch gegenüber Konversionsvorhaben, die oftmals eine für die Gemeinde bedeutende Größe aufweisen und Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung der Kommune beeinflussen können. Die Öffentlichkeit kann in diesem Zusammenhang Druck auf die Politik ausüben, um Entwicklungen anzustoßen, Vorhaben zu beeinflussen oder zu verhindern, andererseits kann sie durch ihre lokalen Kenntnisse aber auch wichtige Hinweise für die Planung liefern und auf Bedürfnisse und vorhandene Mängel hinweisen.

366 Vgl. Regierung von Unterfranken (2015), URL (Zugriff 05.07.2015).

367 Vgl. Landesportal Schleswig-Holstein (o. J. b), URL (Zugriff 05.07.2015).

6. Charakteristika militärischer Konversionsflächen

Im Vergleich zu anderen „gebrauchten“ Flächen, insbesondere aber auch gegenüber Entwicklungsflächen „auf der grünen Wiese“, lassen militärischen Areale Besonderheiten erkennen, die eine Wiedereingliederung in den Flächenkreislauf erschweren können. Auf diese muss das stadtplanerische Qualitätsmanagement im Konversions- und Planungsprozess reagieren. Nachfolgend werden die rechtlichen und institutionellen Besonderheiten sowie die liegenschaftsbezogenen Charakteristika militärischer Areale dargestellt.

6.1 Planungsrechtlicher Status der Liegenschaften vor der Rückgabe³⁶⁸

Liegenschaftsflächen und Anlagen der Landesverteidigung sind „öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch“³⁶⁹ und somit Sachen oder Vermögenswerte, die dem Gebrauch durch staatliche Stellen bzw. Träger öffentlicher Gewalt gewidmet sind. Die hoheitliche Widmung von Liegenschaften für militärische Zwecke kann durch die Beschaffung des Grundstückes gemäß § 1 Abs. 3 LBG (Landbeschaffungsgesetz), durch Entscheidungen nach § 37 BauGB oder auch durch schlüssiges Handeln, etwa die Ingebrauchnahme einer Kaserne, erfolgen³⁷⁰. Als derart gewidmete Sachen stehen die Areale nicht mehr für einen anderen als den bestimmten Zweck - die militärische Nutzung - zur Verfügung³⁷¹. Im Regelfall werden die militärischen Liegenschaften in den Flächennutzungsplänen (FNP) als Sondergebiet (Bund) aus Geheimhaltungsgründen ohne weitere Konkretisierung nachrichtlich übernommen bzw. dargestellt, Anlagen geringer Ausdehnung oftmals auch gar nicht³⁷².

Für die Liegenschaftskommunen bestehen während der militärischen Nutzungsdauer zu- meist wenig Anlass und Möglichkeiten, sich mit diesen Flächen in den Gemeindegebieten auseinanderzusetzen. Die Liegenschaften sind in diesem Zeitraum grundsätzlich dem kommunalen Planungsrecht entzogen und unterliegen dem Fachplanungsrecht des Bundes gemäß § 37 BauGB, der die Privilegierung unter anderem für bauliche Anlagen der Landesverteidigung regelt. Danach können solche Anlagen „abweichend von §§ 30 ff. BauGB und auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinde errichtet werden“³⁷³. Zum Zeitpunkt der Aufgäbeerklärung ist der Kenntnisstand über die räumlichen und tatsächlichen Verhältnisse dieser Militärfächen auf Seiten der Kommunen deshalb in der Regel gering.

Solange die Fläche entsprechend ihrer militärischen Zweckbestimmung genutzt wird, behält sie ihren rechtlichen Status als sogenannte öffentliche Sache im Verwaltungsgebrauch, der für die Aufnahme einer zivilen Nutzung einer Entwidmung - der Rückgabe - bedarf. Die Rückgabe selbst erfordert anders als bei Flächen der Bahn, die im Rahmen eines förmlichen Verfahrens (§ 23 AEG (Allgemeines Eisenbahngesetz)) durch einen „Freistellungsbescheid“ des Eisenbahnbundesamtes entwidmet werden, keine Form. Sie kann ebenso durch schlüssiges Handeln zum Beispiel durch einen Freizug erfolgen.³⁷⁴ In der Vergangenheit ergaben sich bezüglich des Zeitpunktes der Rückgabe (bzw. früher „Freigabe“) der militärischen Liegenschaftsfläche daher oftmals unklare Situationen für die betroffenen Städte und Gemeinden.

368 Kap. III 6.1: Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 1, S. 18 f.

369 Wallraven-Lindl; Strunz (1997), S. 94, S. 96.

370 Vgl. Birkl, Nikolaus (2005).

371 Beispielhafte Ausnahmen: Mitbenutzung von Sportanlagen durch Vereine; Militärflugplatz mit ziviler Mitbenutzung (z. B. Fliegerhorst Ingolstadt / Manching).

372 Vgl. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (1984), S. 199.

373 JuraMagazin Verein (o. J.), URL (Zugriff 05.07.2015).

374 Vgl. Bardenhagen (2007), S. 49.

Mit dem Zeitpunkt der Rückgabe der Fläche sind unter anderem nachfolgende baurechtliche Konsequenzen verbunden:

- Ende des Fachplanungsprivilegs und Aufhebung der Einschränkung der kommunalen Planungshoheit
- Erfordernis einer Baugenehmigung für die Errichtung und Änderung sowie die Nutzungsänderung von baulichen Anlagen
- Beurteilung der Zulässigkeit von Bauvorhaben nach §§ 30 bis 36 BauGB
- Verlust des Bestandsschutzes baulicher Anlagen mit der endgültigen Aufgabe ihrer (militärischen) Nutzung

Folgende bauplanungsrechtliche Schritte der Kommunen sind bereits möglich, wenn die Rückgabe der Liegenschaft und somit die Aufhebung der militärischen Zweckbestimmung noch bevorsteht:

- Aufstellungsbeschluss für einen Bauleitplan
- Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 und 2 BauGB
- Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange
- Sicherung der Bauleitplanung durch Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen
- Erlass einer Vorkaufsrechtsatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB
- Einleitungsbeschluss über vorbereitende Untersuchungen nach dem besonderem Städtebaurecht

Ein Beschluss des Bebauungsplans (Satzungsbeschluss) nach § 10 BauGB kann vor der Rückgabe jedoch nicht gefasst werden, ebenso kann die materielle Planreife im Sinne des § 33 BauGB nicht eintreten oder eine förmliche Festlegung nach besonderem Städtebaurecht erfolgen, da eine Vorwirkung der Rückgabe bzw. Entwidmung nicht möglich ist.³⁷⁵

6.2 Planungsrechtlicher Status der Liegenschaften nach der Rückgabe³⁷⁶

Durch die Rückgabe der Liegenschaftsfläche gilt auch auf dem bisher militärisch genutzten Areal die kommunale Planungshoheit. Auf dieser Grundlage kann die Kommune die Nutzung der Konversionsfläche sowie den Zeitpunkt einer Entwicklung unter Berücksichtigung ausschließender und einschränkender Kriterien planerisch steuern. Sie muss in diesem Rahmen bestimmen, welche Planungsabsichten sie auf dieser Fläche zukünftig verfolgen will.

Hierbei ist frühzeitig zu klären, ob die bisher militärisch genutzte Fläche oder Teilbereiche dem unbepflanzten Innenbereich nach § 34 BauGB oder dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen sind, denn der Wegfall des Fachplanungsprivilegs rückt die Frage der bauplanungsrechtlichen Beurteilung der Liegenschaftsfläche in den Vordergrund.

375 Vgl. Birkel (2003), S. 334 f.

376 Kap. III 6.2: Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 1, S. 19, S. 83 ff.

Die planungsrechtliche Beurteilung ist unter nachfolgenden Gesichtspunkten von erheblicher Bedeutung:

- Verkehrswert der Konversionsfläche (§ 194 BauGB)
- Planungserfordernis bei einer baulichen Folgenutzung
- Zulässigkeit von Um- und Zwischennutzungen von baulichen Anlagen
- Notwendigkeit von Ausgleich- bzw. Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen bestimmter Arten und Eingriffe in die Natur und Landschaft

Eine Beurteilung der Liegenschaftsfläche nach § 34 BauGB stellt anders als beispielsweise bei Gewerbe- oder Industriebrachen ein besonderes Element von Konversionsvorhaben dar. Lediglich untergeordnete integrierte Flächen und Rand- bzw. Teilbereiche von größeren militärischen Arealen, die von ihrem zivilen städtebaulichen Umfeld geprägt werden, können dem unbeplanten Innenbereich zugeordnet werden. Daneben sind Fälle zu nennen, bei denen Gebäude auch nach der Aufgabe aufgrund ihrer zivilen Zwecken vergleichbaren bisherigen Nutzung eine prägende Kraft entfalten wie beispielsweise Wohnanlagen von Soldatenfamilien.

Wie sich auch im Forschungsvorhaben REFINA-KoM gezeigt hat, wird die Masse der Konversionsflächen aufgrund der Flächengröße aber in der Regel als Außenbereichslage nach § 35 BauGB bewertet. „Außenbereich“ ist ein rechtlicher Begriff und bedeutet in diesem Zusammenhang nicht zwangsläufig das Vorliegen einer siedlungsfernen Außenbereichslage, denn auch ein „Außenbereich im Innenbereich“ ist aufgrund der Größe der militärischen Liegenschaften häufig anzutreffen.

Die Außenbereichslage hat zur Folge, dass dort lediglich die für den Außenbereich privilegierten Nutzungen nach § 35 Abs. 1 BauGB zulässig sind. Nach § 35 Abs. 2 BauGB können im Einzelfall auch sonstige Vorhaben zugelassen werden, die öffentliche Belange nicht beeinträchtigen. Eine Beeinträchtigung ist aber regelmäßig gegeben, sodass in Außenbereichslagen die Zulässigkeit von Vorhaben zumeist erst durch ein formelles Bauleitplanverfahren geschaffen werden muss.³⁷⁷

Der zumeist notwendige langwierige Prozess der Nutzungsfindung, die Kaufpreisfindung, das regelmäßige Erfordernis einer Bauleitplanung sowie die Baureifmachung mit zeit- und kostenintensiver Altlastensanierung haben zur Folge, dass vielfach im Gegensatz zu Konkurrenzflächen eine schnelle Verfügbarkeit für eine bauliche (bauplanungsrechtlich zulässige) Nutzung bei bisher militärisch genutzten Arealen nicht gegeben ist.

Die bauplanungsrechtliche Beurteilung von Flächen

Die bauplanungsrechtliche Beurteilung soll klären, ob eine Bebaubarkeit, Um- und Zwischennutzungen der Liegenschaftsfläche bauplanungsrechtlich mit der Freigabe der Liegenschaft bereits möglich sind oder ob ein Verfahren zur Baurechtsschaffung durchgeführt werden muss. Ist eine Bauleitplanung grundsätzlich erforderlich, sind - je nach Größe, Lage und Freiflächenstruktur der Liegenschaft - neben einer Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB auch die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gemäß § 1a Abs. 3 BauGB, die FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 1a Abs. 4 BauGB sowie die arten- und biotopschutzrechtlichen Fragestellungen nach §§ 39 und 44 BNatSchG bzw. § 30 BNatSchG sowie die waldrechtlichen Bestimmungen im Rahmen des formellen Verfahrens verpflichtend zu beachten.

377 Vgl. Wallraven-Lindl; Struntz (1997), S. 98.

Die bauplanungsrechtliche Einordnung erfolgt dabei in mehreren Schritten (siehe Abb. 19):³⁷⁸

- Beurteilung der Gebietsprägung durch vorhandene Gebäude in der näheren Umgebung:

Die Anwendbarkeit des § 34 BauGB ist wesentlich von der Gebietsprägung durch zivil genutzte Gebäude im Nahbereich abhängig, in die im Einzelfall auch Gebäude auf der Liegenschaftsfläche selbst einbezogen werden können, wenn sie am Bebauungszusammenhang teilhaben. Der zivile bauliche Bestand im Nahbereich muss demnach für die Fortentwicklung einer Bebauung nach § 34 BauGB eine maßstabsbildende Kraft haben. Hierfür kommen in der Regel nur bauliche Anlagen in Frage, die einem dauerhaften Aufenthalt von Menschen dienen. Nicht prägend in diesem Sinne sind zum Beispiel untergeordnete Nebenanlagen, Ferienhäuser sowie für erkennbar endgültig aufgegebenen, verfallene oder für den Abriss vorgesehene Bauwerke, sie können keinen Bebauungszusammenhang ausbilden.³⁷⁹

Damit auch Gebäude bzw. Anlagen auf bisher militärisch genutzten Flächen eine maßstabsbildende Kraft entfalten können, müssen sie darüber hinaus einer zivilen Nutzung vergleichbaren Zwecken gedient haben (z. B. Wohnen, Verwaltung) und nach der Rückgabe der Liegenschaft hierfür wiedergenutzt werden können. Ihre ursprüngliche Prägung bleibt mit der zivilen Nachnutzung dann in der Regel erhalten. Sonstige militärische Gebäude wie Funktionsbauten, Mannschaftsunterkünfte, Unterstellhallen hingegen können durch die endgültige Beendigung ihrer bisherigen Nutzung nicht mehr prägend wirken.³⁸⁰

Mögliche unterschiedliche Sichtweisen hinsichtlich der vergleichbaren Zwecken dienenden Nutzungen und des Bestandsschutzes für die zivile Nachnutzung militärischer Gebäude sind oftmals Ursache für Dissens zwischen den beteiligten Akteuren.

- Bewertung des Vorliegens einer tragfähigen Siedlungsstruktur:

Die Anwendbarkeit des § 34 BauGB setzt voraus, dass die baulichen Anlagen im Umfeld der Konversionsliegenschaft schon einen Ortsteil ergeben, „[...] der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist“³⁸¹. Die Ausweitung von Splittersiedlungen soll vermieden werden.

- Bewertung des Vorliegens einer zusammenhängenden Bebauung:

Weiterhin muss eine aufeinander folgende Bebauung trotz eventuell vorhandener Baulücken eine Zusammengehörigkeit vermitteln. Ausschlaggebend ist hierbei, inwieweit die zur Bebauung vorgesehene freie Fläche aufgrund ihrer Lage und Größe dem Zusammenhang einer Bebauung angehört oder aber den Eindruck der Geschlossenheit unterbricht. In diesem Zusammenhang ist auch die Abgrenzung entscheidend, welche Flächen noch zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen gerechnet und welche bereits dem Außenbereich zugeordnet werden. Lässt sich keine Geschlossenheit bei der zu betrachtenden Bebauung feststellen, ist nach den Vorschriften des § 35 BauGB zu verfahren.³⁸²

378 Vgl. Manssen (2008), S. 32 ff.

379 Vgl. ARGEBAU – Bauministerkonferenz der Länder (2014), S. 10 f.; vgl. Manssen (2008), S. 33 f.

380 Vgl. BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997), S. 105.

381 Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (2012), S. 14.

382 Vgl. Rixner et al. (2014), S. 384 ff.

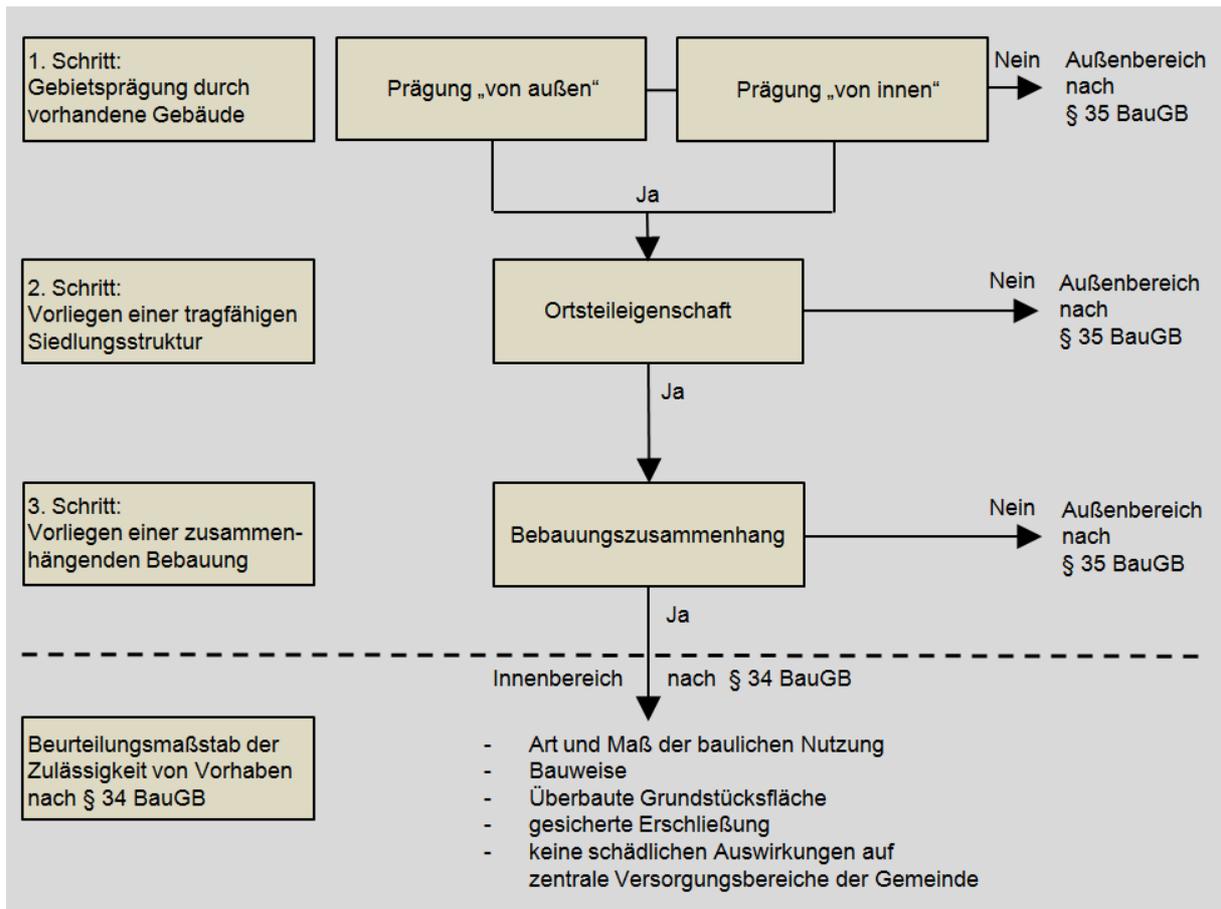


Abb. 19: Bauplanungsrechtliche Beurteilung von Konversionsflächen
Quelle: Eigene Darstellung³⁸³

Werden die Bedingungen für einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil festgestellt, gilt der Regelungsbereich des § 34 BauGB. Vorhaben sind dann zulässig, wenn sie sich nach der Eigenart der näheren Umgebung einfügen, die Erschließung gesichert ist und die weiteren Anforderungen des § 34 Abs. 1 ff. BauGB erfüllt sind. Zur Klärung der Zulässigkeit von Vorhaben werden folgende Kriterien herangezogen:

- Art und Maß der baulichen Nutzung
- Bauweise (offen / geschlossen)
- Grundstücksfläche, die überbaut werden soll
- Gesicherte Erschließung
- Anforderung an gesunde Arbeits- und Wohnverhältnisse (z. B. Altlasten)
- Beeinträchtigung des Ortsbildes
- Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinde oder anderer Gemeinden

In diesem Zusammenhang ist die sogenannte „Planungsfalle“ anzuführen, die sich bei der Einstufung der (Teil-) Fläche nach § 34 BauGB ergeben kann, aber wohl nur im Ausnahmefall zum Tragen kommt: Liegen die planungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände des unbeplanten Innenbereichs vor, besteht mit dem Zeitpunkt der Rückgabe ein Rechtsan-

³⁸³ Vorveröffentlichung 1, S. 84.

spruch des Antragstellers (z. B. Investor) auf Zulassung des Vorhabens, auch wenn dieses den stadtplanerischen Zielen der Kommune entgegenstehen sollte. Die Gemeinde kann ihre Ziele in diesen Fällen nur verbindlich sichern, wenn sie vor der Rückgabe der Fläche ein Bauungsplanverfahren eingeleitet und in Verbindung damit die Sicherungsinstrumente gemäß §§ 14 ff. BauGB - Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen - eingesetzt hat.³⁸⁴

6.3 Eigentümerstruktur und Entwicklungs- und Vermarktungsmodelle

Auf Grundlage des BImAG übernahm die BImA (siehe Kap. III 5 b) am 01. Januar 2005 als Nachfolgerin die Aufgaben der Bundesvermögensverwaltung (Bundesvermögensämter, Bundesforstämter), die bis dahin das Allgemeine Grundvermögen und die Staatsforsten im Eigentum des Bundes verwaltet sowie die Mehrzahl der nicht mehr betriebsnotwendigen militärischen Liegenschaften veräußert hatte. Parallel war auch die g.e.b.b. (Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH), die im Jahr 2000 als Inhouse-Gesellschaft des BMVg gegründet worden war³⁸⁵, bis Juni 2008 mehrere Jahre für die Entwicklung und Vermarktung von aufgegebenen militärischen Liegenschaften zuständig. Dabei wurden ausgewählte, zumeist siedlungsnaher Liegenschaften in Abstimmung zwischen BMVg und BMF der Bundeswehrtochtergesellschaft zur Vermarktung zugeordnet.

Im Gegensatz zu den entbehrlichen militärischen Liegenschaften liegen bei anderen Entwicklungsarealen wie zum Beispiel bei entwidmeten Bahnflächen³⁸⁶ (Aufteilung der Bahnmobilien auf den Bund und Unternehmensbereiche der Bahn sowie privatwirtschaftliche Nachfolgeunternehmen: Bundeseisenbahnvermögen, DB AG (Holding), DB Netz AG, DB Station & Service AG, Vivico Real Estate GmbH, aurelis Real Estate GmbH & Co. KG) oftmals heterogene Eigentümerstrukturen vor, sodass bei sonstigen Recycling- oder Entwicklungsflächen oftmals mehrere Flächeneigentümer involviert sein können.

Die einheitliche Eigentümerstruktur bei militärischen Konversionsflächen konnte dazu beitragen, dass bei der Entwicklung der Areale einheitliche Modelle, sogenannte Entwicklungs- und Vermarktungsmodelle, herausgebildet wurden, die vor dem Hintergrund der gesammelten Praxiserfahrungen immer wieder an die jeweiligen Rahmenbedingungen angepasst wurden. Sie unterscheiden sich insbesondere durch den Eigentümerstatus, den Träger des Entwicklungsrisikos sowie den Beziehungen zwischen den Konversionsakteuren Verwerter (Eigentümer), Kommune und Private im Verlauf einer Konversion. Daneben gibt es auch modellspezifische Unterschiede in der Art und Weise der Verkehrswertermittlung der Grundstücke.

Die Anwendung der einzelnen Modelle, die auch in Kombination eingesetzt werden, ist unter anderem abhängig von der Nachfragesituation nach Bauland, vom Potenzial der Fläche für eine bauliche oder sonstige Nutzung und von der Bedeutung der Liegenschaft im Rahmen der Gesamtentwicklung einer Gemeinde oder Region.³⁸⁷

384 Vgl. Birkel, Nikolaus (2005).

385 Vgl. g.e.b.b. – Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb (2015), URL (Zugriff 05.07.2015).

386 Vgl. Güthling (2006), S. 36 ff.

387 Vgl. ARGEBAU – Bauministerkonferenz der Länder (2014), S. 20 ff.

Die BlmA unterscheidet folgende Entwicklungs- und Vermarktungsmodelle (Stand 2014):³⁸⁸

- Modell 1:

Die BlmA veräußert an erster Stelle an Gebietskörperschaften (Länder, Konversionskommunen oder von diesen mehrheitlich getragenen privatrechtlicher Gesellschaften), wenn diese die Liegenschaft zur Erfüllung der ihnen unmittelbar obliegenden Aufgaben benötigen. Der Verkauf erfolgt dann auf Basis einer gutachterlichen Wertermittlung zum Verkehrswert nach Neuordnung³⁸⁹, ohne die Fläche vorher auf dem offenen Immobilienmarkt anzubieten. Die früher bereits existierende „Erstzugriffsoption“ der Gebietskörperschaften stand nach Bekanntgabe des Stationierungskonzeptes 2011 zwischenzeitlich zur Diskussion, wurde 2012 aber durch einen Beschluss des Haushaltsausschuss des Bundes unter der Maßgabe des zu führenden Nachweises der Erfüllung einer „öffentlichen Aufgabe“ erneuert.

Der kommunale Zwischenerwerb und die durchgängige kommunale Steuerung der Konversionsprozesse waren insbesondere bei Arealen in integrierter Lage lange Zeit verbreitete Praxis und ermöglichten den Städten und Gemeinden, auf bisher militärisch genutzten Flächen am Gemeinwohl orientierte Vorhaben, stadtentwicklungspolitische Ziele und Qualitätsanforderungen nach ihren Vorstellungen umzusetzen. Das Entwicklungs- und Finanzierungsrisiko der kommunalen Träger konnte häufig durch eine Förderung im Rahmen der Städtebauförderung begrenzt werden.

- Modell 2:

„Die BlmA verkauft [die Liegenschaft] an private Investoren, die ihrerseits über den Abschluss eines Städtebaulichen Vertrages mit den Kommunen die Entwicklungsverpflichtungen übernehmen“³⁹⁰, während die Gemeinden die Schaffung des Baurechts verantworten und gegebenenfalls durch Einwerbung von Fördermitteln die Übernahme unrentierlicher Kosten ermöglichen. Der Kaufpreis wird durch die BlmA in Bieterverfahren - sinnvollerweise auf Basis kommunaler Nutzungsvorstellungen - unter Einbeziehung von Freimachungs- und Erschließungskosten ermittelt, wobei vorliegende Unsicherheiten (z. B. Bodenbelastungen) „im Sinne einer angemessenen Chancen-Risikoverteilung“³⁹¹ zwischen Verkäufer und Käufer durch Kaufpreisabschläge und -stundungen berücksichtigt werden können. Das Entwicklungsrisiko liegt bei diesem Modell dann aber beim Käufer, der die weiteren planerischen sowie Erschließungs- und sonstigen Maßnahmen in Abstimmung mit der Kommune durchführt.

- Modell 3:

„Die BlmA bleibt Eigentümer, die Kommunen führen die Erschließung und Entwicklung durch. Hierzu schließt die BlmA mit den zuständigen Kommunen einen Städtebaulichen Vertrag, wonach sich die BlmA an den Erschließungs- und Entwicklungskosten auf der Grundlage eines abgestimmten Planungs- und Baurechts sowie entsprechender Kosten- und Erlösprognosen beteiligt“³⁹².

388 Vgl. BlmA – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben; BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2014), S. 2 f.

389 Der kommunale Grunderwerb ist neben dem Weg der Erstzugriffsoption weiterhin im Rahmen des besonderen Städtebaurechts nach BauGB sowie im Bieterverfahren in Konkurrenz zu anderen Interessenten möglich.

390 BlmA – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben; BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2014), S. 3.

391 Ebd.

392 Ebd.

Dieses Modell kommt insbesondere für Liegenschaften (in der Regel in strukturschwachen Regionen) in Frage, die nur als weitgehend entwickelte bzw. erschlossene Flächen ein Kaufinteresse wecken können, und deren zugehörige Standortgemeinden nicht bereit oder in der Lage sind, die finanziellen Vorleistungen und das prozessuale Engagement (allein) auf sich zu nehmen. Gleichzeitig müssen aus Sicht der BImA Voraussetzungen vorliegen, dass mittels Anentwicklungsmaßnahmen (siehe Kap. III 5 b) eine Steigerung der Bodenrentabilität und eine wirtschaftliche Vermarktung des Grundstücks gelingen werden. Das Entwicklungsrisiko wird in Abhängigkeit der Aushandlungen zwischen BImA und Kommune aufgeteilt.

6.4 Zivile Anschlussnutzung als zu berücksichtigender Belang in der Bauleitplanung³⁹³

Im Rahmen des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau) wurde 2004 das BauGB novelliert und in diesem Zuge mit dem § 1 Abs. 6 Nr. 10 BauGB der Abwägungsbelang „zivile Anschlussnutzung von Militärliegenschaften“ in der Bauleitplanung neu aufgenommen. Mit dieser ausdrücklichen Erwähnung soll eine auf die zivile Folgenutzung von freigegebenen Militärf lächen ausgerichtete Bauleitplanung unterstützt und eine diesbezügliche, „im Rahmen der Erforderlichkeit der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 3 [BauGB]“ zu treffende gemeindliche Entscheidung hervorgehoben werden³⁹⁴. Auch wenn dieser Belang grundsätzlich gleichrangig mit anderen abwägungserheblichen Belangen ist, entspricht die zivile Wiedernutzung oftmals mehreren Zielvorstellungen und Abwägungsbelangen im Sinne einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (u. a. Bodenschutzklausel, Flächenrecycling), sodass dieser eine hohe Priorität bei der örtlichen Entwicklung zukommen kann.

Konversionsflächen stoßen regelmäßig auf eine bereits durch Stadt- bzw. Ortsentwicklungskonzepte und Bauleitpläne fixierte, priorisierte Flächenkonstellation, die vor dem Hintergrund dieses Belanges im Rahmen der Abwägung mit anderen relevanten Belangen auf ihre Gültigkeit zu überprüfen und zu bewerten ist. Dabei sind auch die Auswirkungen möglicher Anschlussnutzungen von Konversionsflächen auf die gemeindlichen Planungen zu berücksichtigen³⁹⁵.

Weiterhin sind die Vorgaben des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG (Raumordnungsgesetz) und des § 1a Abs. 2 BauGB zu beachten, damit die Möglichkeiten der Wiedernutzbarmachung von Flächen vorrangig genutzt und eine Neuinanspruchnahme von Flächen „auf der grünen Wiese“ für bauliche Nutzungen vermieden werden:

„[...] Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. [...]“³⁹⁶.

„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. [...]“³⁹⁷.

393 Kap. III 6.4: Entspricht in Teilen Vorveröffentlichung 1, S. 51 f., sowie Vorveröffentlichung 2, S. 52.

394 Vgl. Krautzberger; Söfker (2004b), S. 305.

395 Vgl. ebd.

396 § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG.

397 § 1a Abs. 2 BauGB.

6.5 Bandbreite der Eigenschaften der Liegenschaftsflächen³⁹⁸

Militärische Konversionsflächen sind sehr heterogen und unterscheiden sich in vielen Eigenschaftskriterien deutlich voneinander, weshalb jedes Areal immer auch eine einzelfallbezogene Betrachtung erfordert. Neben den Kriterien zur Liegenschaft selbst (Mikrostandort) bestimmen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen die Gegebenheiten im lokalen und regionalen Umfeld (Makrostandort) sowie die sozioökonomischen Rahmenbedingungen das spezifische Standortprofil der Liegenschaft, das wesentlichen Einfluss auf die Nachnutzungsmöglichkeiten, Entwicklungschancen und die Vermarktbarkeit hat. Als Standortmerkmale können hierfür nachfolgende Kriterien unterschieden werden:

- Regionale Entwicklungsdynamik
- Räumliche Lage der Liegenschaft
- Beschaffenheit der Liegenschaft
- Militärische Vornutzung (Bebauung und Zustand)
- Bedeutung der Liegenschaft für Naturhaushalt und Landschaftsbild (ökologische Wertigkeit, Zustand von Natur und Landschaft)
- Vorhandene Restriktionen und ausschließende Kriterien

Im Einzelnen lassen sich die Eigenschaftsmerkmale und Rahmenbedingungen einer Liegenschaft weiter differenzieren (siehe Tab. 7):

- Sozioökonomische Rahmenbedingungen / raumstrukturelle Lage der Konversionsregion
- Raumordnerische Zentralität und Funktion der Liegenschaftsgemeinde
- Räumliche Lage zum Siedlungskörper und im städtebaulich-landschaftsplanerischen Kontext
- Lage in / zu Schutzgebieten und raumordnerischen Gebietsausweisungen
- Umfeldnutzungen und ihr Schutzbedürfnis
- Erreichbarkeit, externe Erschließung und deren Anknüpfungspunkte
- Eigenschaften der Liegenschaft (z. B. Flächengröße, -zuschnitt, Topographie)
- Altlasten- und Kampfmittelbelastungen
- Flächen- bzw. Baustrukturtypen aus militärischer Vornutzung und ihre Abgrenzung und Verteilung auf der Liegenschaftsfläche
- Interne verkehrstechnische und sonstige Erschließungssysteme (Ver- / Entsorgung)
- Bauliche Anlagen (Funktionalität, Zustand)
- Versiegelungsgrad und vorhandene Vegetation
- Zustand von Natur und Landschaft (z. B. Vorkommen geschützter Biotope und Arten)

Tab. 7: Eigenschaftsmerkmale und Rahmenbedingungen von Liegenschaften im regionalen, lokalen und liegenschaftsbezogenem Maßstab
Quelle: Eigene Darstellung

³⁹⁸ Kap. III 6.5: Entspricht in Teilen Vorveröffentlichung 1, S. 55f.

Die regionale Entwicklungsdynamik wird insbesondere bestimmt durch die großräumige raumstrukturelle Lage sowie die Entfernungen zu bedeutenden Zentren und übergeordneten Infrastrukturen. Sie bestimmt wesentlich die Immobiliennachfrage vor Ort. Die Lage der Konversionsflächen innerhalb des Stadt- oder Gemeindegebietes und zum Siedlungskörper - Ortslage (integrierte Lage), Ortsrandlage und periphere Lage („Flurlage“) - sowie benachbarte Nutzungen und Erschließungsqualität der Flächen grenzen die Palette der jeweils möglichen zivilen Nachnutzungen ein und beeinflussen die Attraktivität für potenzielle Interessenten.³⁹⁹

Die Eigenschaften der Liegenschaftsfläche selbst können die Nutzungsoptionen weiter einschränken (z. B. Art und Zustand der baulichen Anlagen, denkmalgeschützte Gebäude) und Einfluss auf die notwendigen Aufwendungen für Entwicklung und Ordnungsmaßnahmen (z. B. Altlastenbeseitigung, Entsiegelung von Flächen) und damit die Wirtschaftlichkeit der Konversion nehmen. Neben der Beschaffenheit des Grundstücks, welche unter anderem durch die Aspekte Größe, Zuschnitt, Topographie, Untergrundverhältnisse und Altlasten- / Kampfmittelsituation der Liegenschaft gekennzeichnet wird, heben sich die Flächen insbesondere durch ihre spezifischen Gebäude und Infrastrukturen, die in enger Verbindung mit der jeweiligen militärischen Vornutzung stehen, voneinander ab. Die Immobilienportfolios der Streitkräfte umfassen dabei einerseits einer zivilen Nutzung vergleichbare Anlagen wie Verwaltungsgebäude, Wohnanlagen für Militärangehörige (z. B. Housing-Areas der US-Streitkräfte), Krankenhäuser, Schulen, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie andererseits viele Arten von Sonderimmobilien für spezialisierte militärische Nutzungen. Dazu gehören etwa Kasernen, Munitions- und Materialdepots, Logistikhallen, Schießanlagen, Übungsplätze (Standortübungsplätze, Truppenübungsplätze), Hafenanlagen, Fliegerhorste, Bunker, Nachrichtenanlagen, Radarstationen und Verteidigungssysteme (z. B. Raketenstellungen). Besonders diese spezialisierten Immobilien sind nur selten geeignet für eine „normale“ bauliche bzw. städtebauliche Folgenutzung.

Die Bedeutung der Liegenschaftsfläche für Naturhaushalt und Landschaft, die entsprechend § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a BauGB die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Bestandteile „Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt“ umfasst, ist eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die zu verfolgende grundsätzliche Entwicklungsrichtung für eine bauliche oder eine naturnahe Folgenutzung. Insbesondere Übungsplätze, die vielfach in naturnahem Zustand mit einer reichen Arten- und Biotopvielfalt ausgestattet sind, haben eine große Bedeutung für den Naturschutz und die Landschaftspflege, während andere militärisch genutzte Flächen wie beispielsweise Flugplätze einen hohen Versiegelungsgrad aufweisen und an sich bereits eine ökologische Belastung des Naturhaushaltes darstellen.⁴⁰⁰

Auch innerhalb einer einzelnen Liegenschaft - dies trifft insbesondere für Kasernen zu - liegt oftmals keine einheitliche Bau- oder Nutzungsstruktur vor. Bereiche mit gänzlich differierenden Funktionen werden dabei in ein und derselben Liegenschaft vereint. In vielen Fällen stehen die Areale für mehrere verschiedene militärische Nutzer mit jeweils spezifischen Aufgabenfeldern zur Verfügung. Unterschiedliche Anforderungen an Infrastruktur, technische Ausrüstung und Sicherheit müssen dann erfüllt sein. So können beispielsweise Mannschaftsunterkünfte, technische Bereiche, Munitionslager, Sportanlagen und Standortübungsplatz zu einer einzigen Liegenschaft gehören.⁴⁰¹

Die Bandbreite der freigegebenen Liegenschaften macht somit deutlich, dass sich die Voraussetzungen für mögliche Folgenutzungen für jede Kommune und jede Konversionsfläche unterschiedlich darstellen können. Viele Städte und Gemeinden vor allem in strukturstarken

399 Vgl. Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V. (2011), S. 9.

400 Vgl. UBA – Umweltbundesamt (1997), Kapitel 3.2: Die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege.

401 Vgl. Büttner; Wehrmann; Brinkmann (2006), S. 186.

Ballungsräumen begrüßen die Flächenpotenziale der freigegebenen Liegenschaften zur Deckung der örtlichen Flächennachfrage und betrachten die Konversion als große Chance für die Stadtentwicklung. Insbesondere Kommunen in strukturschwachen ländlichen Räumen sehen sich im Gegensatz dazu vor nicht zu bewältigende Belastungen gestellt, weil der örtliche bzw. regionale Immobilienmarkt bereits gesättigt ist oder für das Areal kein Bedarf besteht und negative sozioökonomische Effekte der Flächenfreigabe die strukturelle Ausgangssituation verschlechtern können (siehe Kap. III 3, Negative strukturelle Auswirkungen).

6.6 Flächenumfang der Liegenschaftsfreigaben

Die Stationierungskonzepte der Bundeswehr und Flächenfreigaben der ausländischen Streitkräfte haben regelmäßig zeitlich und räumlich kumulierte Flächenfreisetzungen zur Folge, deren vielfältigen Auswirkungen dann in der Regel konzentriert in den jeweils betroffenen Standortgemeinden bzw. Regionen auftreten.

Zum einen betrifft die Umsetzung eines Stationierungskonzeptes mit Flächenverfügbarkeiten in ansonsten ungewohnter Größenordnung innerhalb eines begrenzten Zeitraumes bundesweit zumeist sehr viele Kommunen - aufgrund des Konzeptes 2011 werden beispielsweise im Verlauf von lediglich vier Jahren in den zirka 120 betroffenen Standortkommunen Bundeswehrimmobilien frei. Zum anderen stehen auf stadtreionaler Ebene infolge einer Stationierungsentscheidung innerhalb oder im räumlichen Umfeld einer betroffenen Standortkommune oftmals gleich mehrere Areale zur Schließung an. Denn einem militärischen Standort sind zumeist verschiedene separate Liegenschaftsflächen zugehörig. Verstärkt werden die Herausforderungen der Konversion dann, wenn, wie in der Vergangenheit regelmäßig vorgekommen, mehrere Standorte innerhalb einer Region binnen weniger Jahre freigesetzt werden.⁴⁰²

Ein wesentliches Merkmal militärischer Liegenschaften ist dabei ihre Großflächigkeit, was die Auswertung von Daten des BMVg von Bläser und Jacoby⁴⁰³ zu den im Land Bayern im Zeitraum 2000 bis 2013 freigegebenen (bzw. zum Zeitpunkt der Auswertung noch freizugebenden) Liegenschaften der Bundeswehr beispielhaft zeigt (siehe Tab. 8)⁴⁰⁴. Hiernach sind 92 Prozent der durchschnittlichen Flächenausdehnungen der freigesetzten Militärflächen größer als 10 ha. Die Grundfläche aller 126 betrachteten bayerischen Konversionsflächen umfasst im Durchschnitt knapp 40 ha.

Die Größe der Areale spielt eine wesentliche Rolle für das Gelingen einer (baulichen) Wiedereingliederung in den Flächenkreislauf und die Dauer einer Konversion. Neben der absoluten Arealgröße ist dabei ebenso das Verhältnis zwischen der militärischen Fläche und der Größe und Einwohnerzahl der Konversionsgemeinde von Bedeutung. Denn eine vergleichsweise kleine Fläche kann große Anstrengungen erfordern, wenn die Ausmaße der Konversionsfläche die Größe der Siedlungsfläche einer Gemeinde erreichen oder gar übersteigen.

Den flächenmäßig größten Anteil militärischer Liegenschaften stellen außerhalb eines Siedlungskörpers gelegene Areale und hier insbesondere die großflächigen Nutzungsarten Übungsplatz, Depot und Flughafen dar. Zum Stichtag 01.01.2011 wurden beispielsweise von der Bundeswehr rund 230.000 ha - das entspricht etwa 79 Prozent der zu diesem Zeitpunkt

402 Vgl. Schott (1998), S. 84.

403 Vgl. Bläser; Jacoby (2009), S. 164 ff.

404 Die Untersuchung von Bläser bezieht 82 Prozent aller im Zeitraum 2000 bis 2013 freigezogener Konversionsareale der Bundeswehr im Freistaat Bayern ein, wobei freigegebene Teilflächen von Liegenschaften hier nicht berücksichtigt werden.

genutzten Gesamtfläche - als Standort- oder Truppenübungsplatz verwendet, hinzu kamen rund 63.000 ha von den Gaststreitkräften genutzte Übungsplätze⁴⁰⁵.

Vor allem die Übungsplätze und die Flughäfen dehnen bzw. dehnten sich häufig über mehrere 100 ha aus, zum Teil sind sie größer als 1000 ha. Beispiele besonders großer Konversionsgelände in Bayern waren etwa der Bundeswehrstandortübungsplatz Fröttmaninger Heide mit 622 ha, der US-Standortübungsplatz Kitzingen-Klosterforst mit 1366 ha oder der US-Standortübungsplatz Brönnhof bei Schweinfurt mit 2.275 ha. Der bis 1992 militärisch genutzte Truppenübungsplatz in Lieberose / Brandenburg erstreckte sich sogar über eine Fläche von 25.750 ha.⁴⁰⁶

Ein weiteres Ergebnis der genannten Auswertung ist der geringe Bebauungsgrad der militärischen Grundstücke - aufgrund der unvollständigen Datenlage angenähert dargestellt durch den Quotienten aus Gebäudenutzfläche und Flächengröße -, der bei über zwei Dritteln der betrachteten Fälle unter fünf Prozent liegt, bei den betrachteten Übungsplätzen (Standort- und Truppenübungsplätze) gar unter 0,05 Prozent. Lediglich der militärische Nutzungstyp Kaserne und die zumeist städtebaulich integriert gelegenen und durchschnittlich lediglich 1,5 ha großen militärischen Verwaltungsliegenschaften (Kreiswehrrersatzämter, Standortverwaltungen) sind vergleichsweise dichter bebaut.

Art der Vornutzung (126 betrachtete Fälle)	Verwaltungs- Liegenschaften (10)	Kasernen (26)	Übungsplätze (33)	Flugplätze (3)	Depots / Lager (22)	Sonstige Vornutzungen (32)
Anteil am freigegebenen Flächenumfang	0,3 %	8,9 %	46,9 %	15,1 %	21,1 %	7,7 %
Durchschnittliche Flächengröße	1,5 ha	17 ha	71 ha	252 ha	48 ha	12 ha
Durchschnittlicher Bebauungsgrad	43,56 %	17,31 %	0,04 %	4,18 %	1,53 %	3,72 %

Tab. 8: Merkmale freigegebener Liegenschaften in Bayern in Abhängigkeit von der Vornutzung
Quelle: Bläser; Jacoby (2009)⁴⁰⁷

Neben der städtebaulichen Lage der Liegenschaft und der Nutzungskompatibilität der Gebäude für eine zivile Nutzung kann weiterhin der Bebauungsgrad des Areals ein Indiz für ihr Potenzial zur baulichen Wiedernutzung darstellen. Auf der anderen Seite sprechen ein geringer Bebauungsgrad und ein hoher Freiflächenanteil für die Entwicklung bzw. Erhaltung der Freiraumfunktion und gegebenenfalls für den Rückbau bebauter Teilflächen. Dabei ist ebenso die Verteilung der baulichen Anlagen auf der Liegenschaftsfläche von Bedeutung, die oft dispers ist.

405 Vgl. Deutscher Bundestag (2012a), S. 2.

406 Flächenangaben aus: Naturstiftung David (2012), URL (Zugriff 05.07.2015).

407 Bläser; Jacoby (2009), S. 165.

6.7 Nutzungsbezogene Liegenschaftsmerkmale

Militärische Konversionsareale sind „gebrauchte“ Flächen, deren Bodenverhältnisse, ober- und unterirdische Anlagen sowie Erschließungs- und technischen Infrastruktursysteme auf die militärische Vornutzung ausgerichtet bzw. durch sie verändert oder geprägt sind. Für eine zivile Wiedernutzung müssen sie wie andere brachgefallene Flächen in der Regel erst vorbereitet bzw. „baureif“ gemacht werden. Bei den Planungen für eine Folgenutzung spielt der bauliche und sonstige Bestand sowie der nutzungsbedingte Zustand des Areals eine wesentliche Rolle, denn einerseits sind die Maßnahmen der Vorbereitung - wie beispielsweise Um- oder Rückbau, Entsiegelung, Sanierungsmaßnahmen nach BBodSchG (Bundesbodenschutzgesetz) - zumeist zeit- und sehr kostenintensiv. Andererseits stellt insbesondere der bauliche Bestand oftmals einen erhaltenswerten Vermögenswert sowie in zahlreichen Fällen auch ein kulturelles Gut dar. Zudem steckt in jeder baulichen Anlage der energetische Aufwand ihres Herstellungsprozesses („graue Energie“⁴⁰⁸), der bei einem Abbruch vernichtet wird.

Die vorhandenen Gebäude und Infrastrukturen sind auf die spezifische militärische Vornutzung ausgelegt und deshalb häufig ohne Umbau- und Anpassungsmaßnahmen nicht für eine unmittelbare zivile Anschlussnutzung geeignet. So können beispielsweise die auf die militärische Funktion ausgerichteten baulichen Anlagen den Anforderungen einer zivilen Standardnutzung - wie Gewerbe- und insbesondere Wohnnutzung - entgegenstehen, oder es behindert eine häufig in militärischen Anlagen eingesetzte ringförmige Abwasserkanalführung eine Parzellierung der Liegenschaft für verschiedene zivile Einzelnutzer.

Weiterhin sind im Zusammenhang mit nutzungsbezogenen Merkmalen von militärischen Konversionsflächen oftmals nachfolgende fachrechtliche Belange für die zivile Wiedernutzung von Bedeutung:

- Belange des Boden- und Gewässerschutzes
- Belange des Denkmalschutzes
- Belange des Naturschutzes

a. Belange des Boden- und Gewässerschutzes⁴⁰⁹

Es ist sehr wahrscheinlich, dass sich auf den ehemals militärisch genutzten Flächen Verdachtsflächen nach § 2 Abs. 4 BBodSchG oder schädliche Bodenverunreinigungen nach § 2 Abs. 3 BBodSchG und damit umgangssprachlich Altlasten befinden. Verunreinigungen des Bodens nach BBodSchG können als Ablagerungen sowie als Boden- und Grundwasserbelastungen vorliegen. Für eine zivile Wiedernutzung ist die Kenntnis über die tatsächlichen Verunreinigungen grundsätzlich Voraussetzung.

Noch während der militärischen Nutzung führen die Bundeswehr und die ausländischen Streitkräfte Erkundungs- und Gefahrenabwehrmaßnahmen auf ihren Liegenschaften durch⁴¹⁰. Die Untersuchungen liegen aber teilweise noch nicht durchgängig vor und sind zudem lediglich auf die eigenen militärischen Nutzungsaspekte und nicht auf künftige und eventuell sensiblere Nutzungen hin ausgerichtet, da Verpflichtungen zur Gefahrenabwehr nur für eine der militärischen Nutzung vergleichbare zivile Nachnutzung bestehen. Beabsichtigte Nutzungsänderungen erfordern gemäß § 4 Abs. 4 BBodSchG oftmals eine erneute Ge-

408 „Graue Energie“ ist die Summe der nicht erneuerbaren Energie, die für sämtliche Produktions- und Herstellungsprozesse von der Planung bis zum Abriss einer baulichen Anlage inkl. ihrer Baustoffe aufgewendet bzw. verbraucht wurde; in: BauNetz Media GmbH (o. J.), Stichwort „Graue Energie“, URL (Zugriff 05.07.2015).

409 Kap. III 6.7 a: Entspricht in Teilen Vorveröffentlichung 1, S. 61 ff.

410 Vgl. Deutscher Bundestag (2010b), S. 5.

fahrbewertung der künftig planungsrechtlich zulässigen Nutzung der Liegenschaft und des sich daraus ergebenden Schutzbedürfnisses.

Im Zuge der Vorbereitungen zum Verkauf der Liegenschaft erfolgt in der Regel eine Abstimmung zwischen der BImA und den zuständigen Behörden über notwendige Maßnahmen, um den Verpflichtungen aus dem BBodSchG entsprechen zu können. Liegen Verdachtsmomente für Altlasten vor, sind diese „[...] mittels orientierender Untersuchung gutachterlich zu bestätigen bzw. auszuschließen“. Bestätigt sich der Verdacht, „[...] sind durch Detailuntersuchungen die Menge und räumliche Verbreitung der Schadstoffe festzustellen sowie die abschließenden Gefährdungspotenziale für die betroffenen Wirkungspfade in Abhängigkeit zur geplanten Nutzung zu beurteilen“⁴¹¹.

Das übliche Ablaufschema mit kontaminationsverdächtigen bzw. kontaminierten Flächen des Bundes sieht dabei folgende Arbeitsphasen vor:⁴¹²

- Phase I: Erfassung und Erstbewertung
- Phase II: Untersuchungen (orientierende und detaillierte Untersuchung) und Gefährdungsabschätzung
- Phase III: Sanierung und Nachsorge

Außerdem sind auf Konversionsflächen häufig Kampfmittel zu vermuten, die insbesondere auf Flächen mit langer militärischer Nutzungshistorie oder auf Flächen mit Übungsbetrieb in Böden und Gewässern verborgen sein können. Auf ehemaligen Übungsplätzen ist insbesondere die Munitionsbelastung oftmals ein Problem. Als Kampfmittel gelten dabei gewahrsamslos gewordene Gegenstände militärischer Herkunft, die Explosivstoffe oder chemische Kampfstoffe (z. B. Brand-, Nebel-, Reiz-, Rauch-, Leuchtkampfstoffe) enthalten oder aus solchen bestehen. Zu ihnen gehören insbesondere Kriegswaffen wie Bomben, Minen, Raketen, Munition, militärische Spreng- und Zündmittel.⁴¹³

Eine bundesweite gesetzliche Regelung zur Kampfmittelbeseitigung existiert nicht, vielmehr ist der Umgang mit Kampfmitteln in verschiedenen Bundesgesetzen (z. B. Sprengstoffgesetz, Kriegswaffenkontrollgesetz, Chemikaliengesetz, Unfallverhütungsvorschriften) und im Polizei- und Ordnungsrecht der Länder geregelt. Ihre Beseitigung obliegt als Aufgabe der öffentlichen Sicherheit und Gefahrenabwehr grundsätzlich den Ländern, sofern nicht andere Stellen wie Bundeswehr oder ausländische Streitkräfte hierzu verpflichtet sind. Die Vorgehensweise bei kampfmittelverdächtigen bzw. -belasteten Liegenschaften in der Zuständigkeit des Bundes umfasst folgende Arbeitsschritte:⁴¹⁴

- Phase A: Historische Erkundung der möglichen Kampfmittelbelastung und Bewertung
- Phase B: Technische Erkundung der möglichen bzw. festgestellten Kampfmittelbelastung und Gefährdungsabschätzung
- Phase C: Räumkonzept sowie Räumung, Abnahme und Dokumentation

411 Alsbach (2008b), S. 262.

412 BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2014a), S. 11.

413 Vgl. Bayerisches Staatsministeriums des Innern (2010), URL (Zugriff 05.07.2015).

414 BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2014b), S. 35.

b. Belange des Denkmalschutzes

Denkmalschutz ist Bestandteil der Kulturhoheit und somit Aufgabe der Länder. (Kultur-) Denkmäler werden beispielsweise in Bayern gemäß Art. 1 DSchG (Bayerisches Denkmalschutzgesetz - Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler) definiert als „von Menschen geschaffene Sachen oder Teile davon aus vergangener Zeit, deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen, städtebaulichen, wissenschaftlichen oder volkskundlichen Bedeutung im Interesse der Allgemeinheit liegt“. Sie werden nach Baudenkmalern, Gartenanlagen, Ensembles und Bodendenkmälern differenziert.

Eine Unterschutzstellung von Objekten erfolgt ausschließlich unter fachlichen Gesichtspunkten und im Rahmen der in den Denkmalschutzgesetzen der Länder vorgegebenen Kriterien. In einigen Bundesländern (z. B. Nordrhein-Westfalen), in denen das sogenannte konstitutive denkmalrechtliche System eingeführt ist, gelten die Schutzbestimmungen des jeweiligen Denkmalschutzgesetzes nur für die in einem Verzeichnis der Denkmale (Denkmalliste) eingetragenen Sachen. Im in Deutschland mehrheitlich angewendeten nachrichtlichen bzw. deklaratorischen System (z. B. in Bayern) reichen bereits die gesetzlich festgelegten Kriterien - unabhängig von einer Eintragung in eine Denkmalliste - zur Erfüllung der Denkmaleigenschaft eines Gebäudes, einer historischen Stätte oder eines Objekts aus.⁴¹⁵

Häufig sind militärische Gebäude oder Ensembles von militärischen Bauwerken (Gebäudegruppen) als Baudenkmale einzuordnen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit Kasernenanlagen, die vor dem Ersten Weltkrieg oder während der 1930er Jahre errichtet worden sind. Kasernen, die vor 1914 errichtet wurden, sind heute vornehmlich im Ortszentrum oder zentrumsnah gelegen, Anlagen aus nationalsozialistischer Zeit (und teilweise auch aus späterer Zeit) häufig in integrierter Lage. Die militärischen Kasernenareale wurden im Regelfall ursprünglich am Siedlungsrand oder im näheren Umgriff außerhalb der Gemeinden und Städten angesiedelt, befinden sich zwischenzeitlich aufgrund der im Zuge von Stadterweiterungen angewachsenen Siedlungsflächen vielfach aber innerhalb des Siedlungskörpers.

Im Wesentlichen lassen sich drei in sich geschlossene Errichtungszeiträume für Kasernenneugründungen in Deutschland unterscheiden: (1) 1880 bis 1914, (2) 1935 bis 1941 sowie (3) 1956 bis 1989. Während sich die Standortwahl für Neugründungen vor 1914 und in den 1930er Jahren vor allem an einer günstigen Anbindung an das Schienen- bzw. überörtliche Straßennetz orientiert, dominieren in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in erster Linie militärstrategische Kriterien und die Verfügbarkeit von ausreichendem und zweckmäßigem Grund und Boden, (in Westdeutschland) ergänzt durch strukturpolitische Überlegungen⁴¹⁶. Der Gebäudebestand der meisten Liegenschaften wurde während der Nutzungszeiten kontinuierlich an veränderte Anforderungen angepasst. Davon waren hinsichtlich weiterentwickelter oder neuer Waffensysteme und Ausrüstungen insbesondere die technischen Gebäude wie beispielsweise Garagen oder Hallen betroffen. Unterkünfte-, Wirtschafts- und Stabsgebäude hingegen blieben zumeist in den wesentlichen Bauteilen unverändert, und verfügen deshalb häufiger noch über schützenswerte Eigenschaften.⁴¹⁷

415 Vgl. Göhner (2014).

416 Vgl. Schmidt (2006), S. 470.

417 Vgl. Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (1994), S. 7 f., 25 ff.

c. Belange des Naturschutzes⁴¹⁸

Sehr häufig stellen militärische Liegenschaften wertvolle naturschutzfachliche und landschaftsprägende Bereiche dar. Dies gilt vor allem für die militärischen Übungsplätze, die in der Regel als großflächige, weitgehend unbebaute und unzerschnittene, von der Öffentlichkeit und einer wirtschaftlichen Nutzung unbeeinflusste Areale wichtige Rückzugs- und Regenerationsräume für viele Tier- und Pflanzenarten darstellen. Aufgrund der militärischen Nutzung konnten sich hier für den Natur- und Artenschutz wertvolle Offenlandbiotope (z. B. Halbtrockenrasen, Feuchtgrünland) entwickeln und unterschiedlichste naturnahe Lebensraumtypen (z. B. trockene Sand- und Heideflächen, Moore, Wälder) herausbilden bzw. erhalten. Aber auch bebaute Militärfächen im Siedlungsbestand weisen zumindest punktuell oder auf Teilflächen vielfach größere Grünflächen und erhaltenswerten Baumbestand, wertvolle Biotopstrukturen sowie geschützte Artenvorkommen auf.

Aus einer Studie der Naturstiftung David⁴¹⁹ geht hervor, dass sich die ehemals und aktuell genutzten naturschutzrelevanten Militärfächen in Deutschland auf insgesamt zirka 680.000 ha belaufen. Mehr als 50 Prozent der noch genutzten Standort- und Truppenübungsplätze (Stand 2011) sind dabei als FFH-Fläche oder europäisches Vogelschutzgebiet (SPA) gemeldet⁴²⁰.

Da der Naturschutz in die Verantwortung der Länder fällt, darf der Bund hierfür keine Flächen vorhalten und muss diese, falls kein anderweitiger Bedarf für Bundeszwecke (z. B. Ausgleichsflächen für Bundesvorhaben) vorliegt, nach der Rückgabe privatisieren. Rund 350.000 ha (Stand 2011) der als naturschutzrelevant eingestuften Flächen wurden seit 1990 aus der militärischen Nutzung genommen, etwa 130.000 ha davon konnten bisher durch Verkauf oder Übertragung an Länder, Naturschutzorganisationen oder -stiftungen dauerhaft für den Naturschutz, weitere durch Ausweisung von Schutzgebieten gesichert werden.⁴²¹

Aspekte des Natur- und Umweltschutzes spielen somit bei der zivilen Folgenutzung von Militärfächen sehr häufig eine wesentliche Rolle. Im Rahmen der Bestandsaufnahme und Grundlagenermittlung sind die natürlichen Gegebenheiten der Konversionsfläche und die naturschutzrechtlichen Vorgaben des Gebiets-, Arten- und Funktionsschutzes (siehe Tab. 9), welche die Nutzungsfindung sowie die weiteren Planungs- und Umsetzungsprozesse beeinflussen können, sorgfältig zu ermitteln, zu bewerten und als Basis für die verschiedenen in einem Bauleitplanverfahren durchzuführenden Prüfungen aufzubereiten. Zu diesen zählen in diesem Zusammenhang die Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB), die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 1a Abs. 3 BauGB), die arten- und biotopschutzrechtliche Prüfung (§ 30 und § 44 BNatSchG) und gegebenenfalls eine FFH-Verträglichkeitsprüfung (§§ 34 und 36 BNatSchG).

418 Kap. III 6.7 c: Entspricht in Teilen Vorveröffentlichung 1, S. 69.

419 Naturstiftung David (2014), URL (Zugriff 05.07.2015).

420 BfN – Bundesamt für Naturschutz (2011), URL (Zugriff 05.07.2015).

421 Vgl. Naturstiftung David (2014), URL (Zugriff 05.07.2015).

Gebietsschutz		Artenschutz	Funktionsschutz
Festgesetzte Schutzgebiete	Merkmalsbedingt geschützte Gebiete		Ökologischer Ausgleich, Ersatz
<ul style="list-style-type: none"> - Schutzgebiete nach §§ 23 bis 29 und §§ 31 bis 35 BNatSchG: · Naturschutzgebiet · Landschaftsschutzgebiete, · Großschutzgebiete (z. B. Nationalpark), · Kleinflächige Schutzgebiete (z. B. Naturdenkmal), · Schutzgebiete gemäß NATURA 2000 (FFH-, europäische Vogel-schutz-Gebiete) - Wasserschutzgebiete nach § 51 WHG - Waldschutzgebiete nach Landeswald-gesetzen (z. B. Bannwald) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gesetzlich geschützte Biotop nach § 30 BNatSchG 	<ul style="list-style-type: none"> - Artenschutz nach §§ 39 ff. BNatSchG - Baumschutz nach kommunalen Satzungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Eingriffsregelung nach § 1a Abs. 3 BauGB - Regelungen der Landeswaldgesetze (z. B. Ersatz-aufforstung)

Tab. 9: Naturschutzrechtliche Schutzregimes
Quelle: Wiedemann (2010)⁴²², ergänzt

7. Grundlegende Nachnutzungsoptionen von Konversionsflächen⁴²³

Konversionsflächen bieten eine Vielzahl an Nutzungsoptionen, die im Prozess der Nutzungsfindung auf Grundlage von Analysen zum Bestand und Bedarf bewertet, abgewogen und in der Folge konkretisiert werden müssen. Insbesondere für große Konversionsflächen sind dabei auch verschiedene Nutzungsarten kombinierbar, wenn beispielsweise Teilbereiche einer Liegenschaft für eine bauliche Entwicklung vorgesehen werden, andere einer Freiraumnutzung vorbehalten bleiben.

Liegenschaften außerhalb von Siedlungsbereichen sind in der Regel für eine Freiraumnutzung oder für im Außenbereich privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB) nutzbar. Im Einzelfall kann eine bauliche Entwicklung aber möglich sein, wenn ein tragfähiges Entwick-

422 Wiedemann, Bernd / Fugro Consult GmbH (2010), URL (Zugriff 30.04.2012).

423 Kap. III 7: Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 1, S. 36 ff.

lungskonzept für eine bestehende Bebauung vorliegt und gleichzeitig die Bedingungen folgender Lage- und Qualitätsmerkmale erfüllt werden können:⁴²⁴

- Räumlicher Anschluss oder enge Nachbarschaft zu bestehenden im Zusammenhang bebauten Ortsteilen ist gegeben
- Freiraumbezogene, nicht bzw. lediglich mit untergeordneten Anlagen bebaute Flächen wie Truppenübungsplätze werden von baulicher Nutzung nicht tangiert
- Verkehrliche und sonstige Erschließung ist vorhanden bzw. wirtschaftlich vertretbar herstellbar
- Nutzung aufgrund von Größe, Zustand, Erhaltungswert, Eigenart, Eignung oder Erforderlichkeit der bestehenden baulichen Anlage(n) ist für die angedachte Nutzung rechtfertigbar

Nachfolgend (siehe Tab. 10) werden die wesentlichen Nachnutzungsoptionen dargestellt und nach den drei grundlegenden Entwicklungsrichtungen, die Konversionsflächen bieten, gegliedert:

Bauliche Nutzung (Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung)	Freiraumnutzung / Freiraumfunktion	Flächenreserve (für eine spätere bauliche Nutzung)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baufläche (Standard): <ul style="list-style-type: none"> - Wohnbaufläche (W) - gemischte Baufläche (M) - gewerbliche Baufläche (G) ▪ Sonderbaufläche (S) und Flächen für besondere Nutzungszwecke ▪ Energetische bauliche Nutzung ▪ Besondere bauliche Nutzung aufgrund standörtlicher Potenziale ▪ Zwischennutzung des Baubestands 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Land- und Forstwirtschaft ▪ Landschaftsgebundene Erholung und Freizeitnutzung ▪ Energetische Freiraumnutzung ▪ Rohstoffabbau ▪ Naturschutzfläche / Kompensationsfläche 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufbereitung / Beseitigung von Missständen und Gefahren ▪ Grundstücks- bzw. Gebäudesicherung ▪ Zwischennutzung Naturschutz / Zwischennutzung Freifläche

Tab. 10: Nutzungsoptionen auf Konversionsflächen
Quelle: Eigene Darstellung⁴²⁵

a. Bauliche Nutzung

In Abhängigkeit der spezifischen Standorteigenschaften und des örtlichen bzw. regionalen Bedarfs kommt für Konversionsflächen eine Vielzahl von baulichen Nutzungsmöglichkeiten im Sinne einer Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung in Frage. Zunächst ist die Umwandlung der Konversionsflächen in eine Baufläche für Standardnutzungen wie Wohnen, Arbeiten oder Versorgung zu nennen, die im Wesentlichen den in den §§ 2 bis 9 BauNVO (Baunut-

⁴²⁴ Vgl. Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg; Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (2003), S. 33.

⁴²⁵ Vorveröffentlichung 1, S. 37.

zungsverordnung) dargestellten Arten einer baulichen Nutzung zuzuordnen sind: Wohnbaufläche (W), gemischte Baufläche (M), gewerbliche Baufläche (G).

Daneben können die Areale für besondere Nutzungszwecke Verwendung finden und sich als Flächen für Gemeinbedarf und öffentliche Einrichtungen der Kommune (z. B. Schule, Bauhof, Weiternutzung der Sportanlagen) oder des Landes (z. B. Universität, Behörde) anbieten.

Einige Liegenschaften verfügen aufgrund ihrer besonderen und ansonsten selten verfügbaren Lage, ihrer sehr großen Flächenausdehnung oder ihrer spezifischen baulichen Anlagen, die aus der Art der militärischen Nutzung hervorgegangen sind, über Alleinstellungsmerkmale, die besondere bauliche Nutzungspotenziale bergen. Dies können beispielsweise Bunker, Flughafenanlagen oder Areale mit Wasserlage oder Ähnliches sein, die Nischennutzungen ermöglichen. Oftmals können mit diesen Immobilien ganz spezielle Anforderungen der späteren Nutzer erfüllt werden.

In Zusammenhang mit besonderen Nutzungszwecken sind auch technische Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien anzuführen, insbesondere Windkraftanlagen und Photovoltaik-Freiflächenanlagen, die großflächige Grundstücke benötigen, wie sie Liegenschaften im Außenbereich oftmals bieten.

Weiterhin können vor allem außerhalb des Siedlungskörpers privilegierte Außenbereichsnutzungen nach § 35 Abs. 1 BauGB - neben Windkraftanlagen etwa landwirtschaftliche Betriebsstätten oder Biogasanlagen - im Hinblick auf ihre planungsrechtlich grundsätzlich akzeptierten, spezifischen Standortvoraussetzungen einen Ansatzpunkt für eine Nachnutzung bieten.

In vielen Konversionsfällen werden die baulichen Anlagen bis zu einer „endgültigen“ Nachnutzung temporär genutzt. Denn neben den laufenden Stillstandskosten kann Leerstand zu städtebaulichen Missständen führen und zum Verfall der baulichen Anlagen beitragen, wodurch das Ingangsetzen einer Entwicklung zusätzlich erschwert wird. Eine enge Abstimmung zwischen Kommune, BImA und gegebenenfalls übergeordneten Aufsichtsbehörden vorausgesetzt, können Zwischennutzungen Stillstandzeiten überbrücken und Entwicklungen positiv beeinflussen, indem sie den Gebäudebestand aktivieren, die Liegenschaft beleben oder auch den Anstoß für eine dauerhafte Folgenutzung ermöglichen. Weiterhin können sie zur Erprobung von Nutzungspotenzialen dienen oder bei entsprechender Eignung selbst zur „endgültigen“ Nachnutzung werden. Mit Zwischennutzungen sind oftmals aber auch Risiken⁴²⁶ verbunden, die vor einer Nutzungsaufnahme berücksichtigt und geregelt werden müssen.

Neben der Zwischennutzung von freigezogenen Liegenschaften werden parallel zur auslaufenden militärischen Nutzung Teilflächen für eine zivile Mitbenutzung verwendet („gleitende Konversion“).

426 Als Risiken von Zwischennutzungen werden insbesondere genannt:

- Planungsrechtliche Probleme (Liegenschaften gehören in der Regel zum baulichen Außenbereich nach § 35 BauGB)
- Technische und bauordnungsrechtliche Einschränkungen (z. B. auf militärische Nutzung ausgerichtete Ver- / Entsorgungsnetze, keine Funktionsfähigkeit der technischen Anlagen lediglich für Teilbereiche, nach geltenden Vorschriften mangelnder Brandschutz)
- Konfliktpotenzial durch Zwischennutzer (z. B. bei Beendigung der Nutzungen)
- gegebenenfalls Einschränkungen für künftige Nutzungsperspektiven (z. B. aufgrund nutzungsbedingter Entstehung eines unbeplanten Innenbereichs).

b. Freiraumnutzung

Insbesondere für Konversionsflächen im Außenbereich oder in ungünstiger Randlage kommt eine dauerhafte Umwandlung in Freiflächen bzw. eine Inwertsetzung als Landwirtschafts- oder Forstfläche oder als Fläche für landschaftsgebundene Erholung und Freizeitnutzung in Frage, sofern nicht besondere Standortpotenziale für eine Sondernutzung bzw. Sonderimmobilie vorhanden sind. Es liegt im Übrigen im Ermessen der Kommunen, Flächen, die als hochwertig für Naturschutz und Erholungsnutzung erkannt wurden, vorrangig gegenüber einer baulichen Nachnutzung zu sichern und zu entwickeln.

Eine weitere Nutzungsoption in diesem Zusammenhang besteht in der energetischen Freiflächennutzung, wie sie beispielsweise der Anbau nachwachsender Rohstoffe unter Berücksichtigung des Naturschutzes ermöglichen kann. Die Biomasseproduktion (z. B. Energiewald / Kurzumtriebsplantagen, Energiepflanzen, auch in Verbindung mit zugehörigen Lager- und Produktionsanlagen - siehe Erläuterungen zur baulichen Nutzung), die ein noch beträchtliches Potenzial für Flächennachfrage aufweist, geht bei einer Umsetzung auf ehemals militärisch genutzten Flächen nicht zu Lasten bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen.

Im Einzelfall sind die Möglichkeiten des Rohstoffabbaus (z. B. Sand, Lehm, Kies) auf diesen Flächen in die Überlegungen zur Folgenutzung einzubeziehen. Diese wurden während der militärischen Nutzung bei den entsprechenden raumordnerischen Festlegungen nicht berücksichtigt.

Bisher nicht oder nur gering baulich genutzte Liegenschaften eignen sich, soweit ein Aufwertungspotenzial besteht, weiterhin als Flächen für Ersatzmaßnahmen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft an anderer Stelle. Daneben stellen vor allem ehemalige (Truppen-) Übungsplätze mit hohem naturschutzfachlichem Wert Potenzialräume für Natur- und Landschaftsschutzgebiete dar. Sie markieren im dichtbesiedelten Deutschland häufig eine Flächenreserve für die Entwicklung und den Schutz naturnaher Ökosysteme und großflächiger unzerschnittener Gebiete für den Erhalt der biologischen Vielfalt.

Insbesondere für militärische Anlagen in abgesetzter Außenbereichslage, die keine Nutzungsoption eröffnen, sind ein Rückbau der Anlagen und die Renaturierung der Liegenschaft eine Handlungsoption, aus der sich Chancen für eine Neuausrichtung von landschaftlichen Funktionen eröffnen können. Da für aufgegebenen militärischen Anlagen kein Bestandsschutz⁴²⁷ besteht, kann unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen im Einzelfall die Beseitigung auf Kosten des Eigentümers durch die zuständige Bauaufsichtsbehörde angeordnet werden (z. B. Art. 76 BayBO). Dieses Vorgehen erfordert allerdings schwer zu erfüllende Voraussetzungen⁴²⁸ und sollte zur Vermeidung von Konflikten und langwierigen Auseinandersetzungen immer in Abstimmung zwischen Kommune, zuständiger Bauaufsichtsbehörde und BImA einvernehmlich verfolgt werden.

427 „Nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 21.11.2000, Baurecht 610/2001) genießt eine für militärische Zwecke im Außenbereich errichtete bauliche Anlage nach der endgültigen Aufgabe der Nutzung keinen Bestandsschutz mehr“; in: ARGEBAU (2002), S. 5.

428 Als Voraussetzungen einer behördlichen Anordnung müssen beispielsweise die Verhältnismäßigkeit der Anordnung gegeben sein oder die Zuführbarkeit der Anlage zu einer neuen bauplanungsrechtlich zulässigen Nutzung nicht möglich sein.

c. Flächenreserve

Wenn sich die spezifischen Rahmenbedingungen für eine Liegenschaftsentwicklung so ungünstig darstellen, dass kurz- bis mittelfristig keine marktgängige Nutzung verwirklichtbar scheint, obwohl liegenschaftsspezifische Potenziale für eine bauliche Nachnutzung vorliegen, kommt auch das „Liegenlassen“ als Reserve- und Potenzialfläche für langfristig mögliche Bedarfe und Entwicklungen in Frage. Dieser Ansatz wird auch von der BImA unterstützt, wenn es keine wirtschaftliche Alternative zum „Liegenlassen“ der Liegenschaft gibt.

Im Unterschied zu einer baulichen Nutzung bleiben in diesen Fällen die bestehenden baulichen Anlagen ungenutzt, lediglich Missstände werden beseitigt, um Gefahren für Mensch und Umwelt zu vermeiden. Bei Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel durch den Eigentümer kann eine Aufbereitung der Fläche die zukünftigen Ausgangsbedingungen für eine Wiedernutzung verbessern. Gehen keine akuten Gefahren wie etwa durch Altlasten von der Liegenschaft oder den baulichen Anlagen aus, sind die Einrichtungen zumindest gegen Vandalismus und Verfall zu sichern. Gebäude ohne Nutzung und Instandhaltung verfallenschnell und sind dann für eine spätere Nachnutzung häufig nicht mehr geeignet.

Nicht bebaute oder bebaute Liegenschaften ohne bauliche Weiternutzung können auch aus Bundesinteresse oder eigenen Zielen der BImA als Flächenreserve, bzw. Potenzialfläche zur Deckung künftiger Inanspruchnahmen (z. B. Tauschflächen, Kompensationsvorhaben, nationale Naturschutzvereinbarungen) vorgehalten werden.

Das (teilweise) Öffnen des Areals ermöglicht Wegeverbindungen durch das Gelände und beseitigt die bisherige Riegelwirkung der Liegenschaft. Auch eine „grüne“ Zwischennutzung, etwa als landwirtschaftliche Fläche, Naherholungsfläche oder einer sonstigen Freiraumnutzung (z. B. Freizeitfläche für Skater, Flohmarkt), hält weitreichende Gestaltungsspielräume für die Zukunft offen, wenn zum heutigen Stand die künftigen Entwicklungen und Flächenbedarfe noch nicht erkennbar sind, und kann gleichzeitig die Fläche mit vergleichsweise geringem Kostenaufwand für Einzelne oder die Öffentlichkeit nutzbar machen. Dieses Vorgehen setzt allerdings die Übernahme der Verkehrssicherungspflichten durch den „Verursacher“ voraus. Die zu regelnde Kostenübernahme ist häufig der Grund, dass eine sowohl von den örtlichen Akteuren als auch von der BImA an sich gewünschte Nutzung bzw. Weiternutzung – beispielsweise Sportvereine nutzen oftmals bereits während des Kasernenbetriebs die Sportanlagen der Liegenschaft - nicht realisiert wird.

8. Informelle qualitätsfördernde Instrumente in der Konversion

8.1 Konversionsflächen-Typisierung⁴²⁹

Im Hinblick auf die sehr verschiedenen Standorteigenschaften und -potenziale der freigegebenen militärischen Liegenschaften und die Tatsache, dass sozioökonomische Wachstums- und Schrumpfungsprozesse zeitgleich nebeneinander ablaufen, wird zur Festlegung einer qualitativen, nachhaltigen Flächennutzung vorgeschlagen, im Vorfeld konkreter Nutzungsüberlegungen die Nutzungsoptionen einzugrenzen.

Das im Rahmen des Forschungsprojektes REFINA-KoM entwickelte informelle Instrument zur Typisierung von Konversionsarealen soll den verantwortlichen Hauptakteuren - insbesondere den Kommunen - zur grundlegenden Einordnung der Liegenschaft und Bestimmung der Entwicklungsrelevanz im Sinne einer Erstbewertung der Fläche an die Hand gegeben werden und die Strategieentwicklung als wichtiges Aufgabenfeld des Qualitätsmanagements (siehe Kap. II 4.6.4) unterstützen.

Mit diesem spezifischen qualitativen Konversionsinstrument soll die große Bandbreite militärischer Areale nach vergleichbaren Merkmalen und Rahmenbedingungen strukturiert werden, um die bauliche bzw. städtebauliche Relevanz zu klären, das Erkennen von Handlungs- und Entwicklungsprioritäten zu erleichtern sowie Kriterien offenzulegen, die Erfolg bestimmend, aber endogen und exogen bereits vorgegeben sind.

Mit Hilfe der Konversionsflächen-Typisierung (siehe Abb. 20) können wichtige Erkenntnisse nicht nur für die regionale Einordnung der Areale, sondern insbesondere auch für eine Flächenpriorisierung und die Begründung kommunaler Konversionsstrategien gewonnen werden. Das entwickelte Modell untersucht zum einen das (immobilien-) ökonomische Potenzial der Konversionsliegenschaft, zum anderen ihren möglichen Beitrag zur Entwicklung nachhaltiger Siedlungsstrukturen. Mit den aus beiden Untersuchungssträngen zusammengeführten Ergebnissen werden zusammenfassend folgende Ziele verfolgt:

- Unvoreingenommene qualitative Einordnung der Konversionsfläche durch die Kommune
- Frühzeitige Berücksichtigung der Belange einer nachhaltigen, flächensparenden Siedlungsentwicklung und der Qualität der Flächennutzung
- Einschätzung zur baulichen bzw. städtebaulichen Relevanz der Fläche
- Entscheidungsunterstützung hinsichtlich der Entwicklungspriorität der Fläche gegenüber anderen kommunalen Baulandreserven und Grundlage für strategische Überlegungen
- Argumentationshilfe gegenüber Einzelinteressen und beteiligten Akteuren
- Aufdecken des Klärungsbedarfs, der schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt im Konversionsprozess zu behandeln ist
- Grundlage für Abstimmungsprozesse zwischen Kommune und Region / Land sowie mit der BImA unter anderem auch hinsichtlich der Einordnung der Fläche in übergeordnete interkommunale bzw. regionale Konzepte
- Grundlage für die Erarbeitung einer Konversionsstrategie

429 Kap. III 8.1 entspricht weitgehend: Beutler (2008b), Kap. 4.1 Konversionsflächentypisierung und Kap. 4.2 Flächenpriorisierung und Konversionsstrategien, S. 273-287; siehe auch Vorveröffentlichung 1, S. 47.

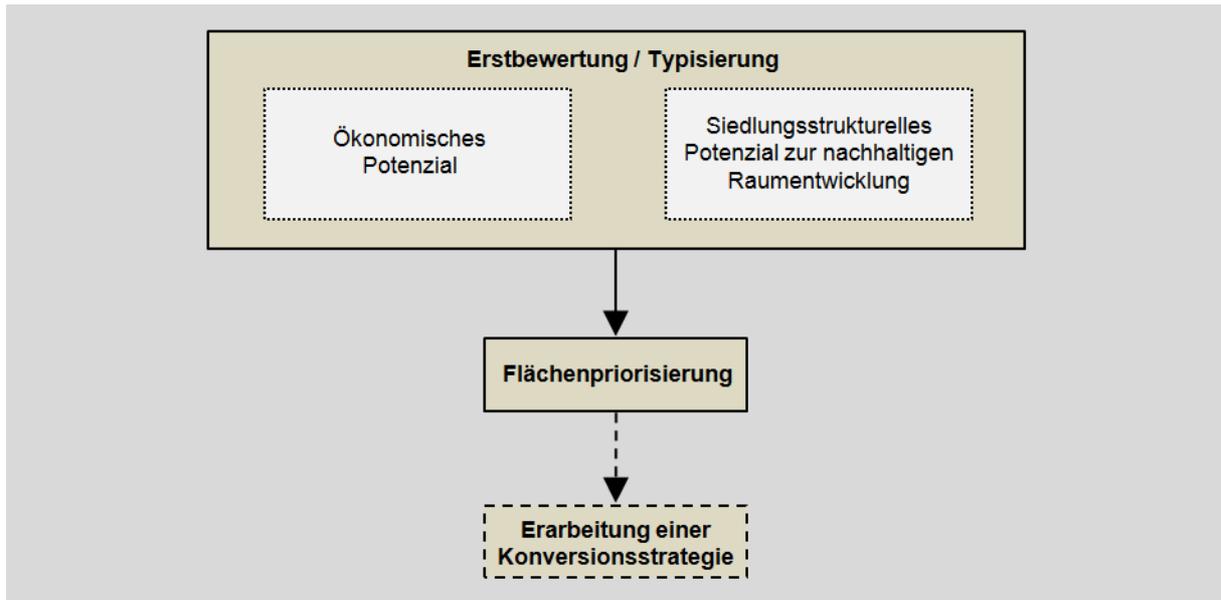


Abb. 20: Arbeitsschritte der Flächentypisierung und Flächenpriorisierung
 Quelle: Eigene Darstellung⁴³⁰

a. Typisierung nach dem immobilienökonomischen Potenzial

Eine Zuordnung militärischer Flächen zu übergreifenden Typen soll auf Basis des sogenannten A-B-C-Modells⁴³¹ (siehe Abb. 21) erfolgen, das im Rahmen des Europäischen Brachflächenforschungsverbundes CABERNET^{432 433} angewendet worden ist und sich in der Immobilienbranche als grober Einteilungsmaßstab für aufzuwertende Grundstücke etabliert hat. Dieses Modell ermöglicht die immobilienökonomische Einstufung von aufgegebenen militärischen Flächen anhand der erwarteten wirtschaftlichen Rentabilität eines erforderlichen Konversionsprozesses. Die Kosten einer Baureifmachung werden hierbei dem Erlös aus der erwarteten Bodenwertsteigerung gegenübergestellt, um das wirtschaftliche Potenzial einer militärischen Liegenschaft darzustellen. Es werden drei Flächentypen unterschieden, die in ihrer unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Flächen, ihrer Marktgängigkeit und ihrer möglichen wirtschaftlichen Rentabilität bei Konversionsmaßnahmen beschrieben werden⁴³⁴.

Als grundsätzliche, grobe Eigenschaften der Konversionsflächen im A-B-C-Modell können beschrieben werden:

- Typ A: Topflächen („Selbstläufer“) mit hohem Inwertsetzungspotenzial:
 - der zu erwartende Ertrag aus der Bodenwertsteigerung liegt deutlich über den Kosten für die Baureifmachung
 - sie stellen wettbewerbsfähige Fläche in der Konkurrenz zur „grünen Wiese“ und anderen Flächenangeboten dar
 - eine eigendynamische Entwicklung ist zu erwarten

430 Beutler (2008b), S. 266.

431 Vgl. BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumplanung (2007), S. 73 f.

432 CABERNET: Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration NETwork.

433 Vgl. Cabernet Coordination Team (2006), S. 43 f.;

vgl. Grimski et al. (2006), S. 147 ff.

434 Vgl. ICSS (International Centre for Soil and Contaminated Sites) im Umweltbundesamt (2005), S. 8.

- Typ B: Entwicklungsflächen mit mittlerem Inwertsetzungspotenzial:
 - die Rentabilität einer Entwicklung ist aufgrund von Risiken und Hemmnissen nicht gesichert
 - sie sind bedingt wettbewerbsfähig
 - eine Entwicklung liegt im Grenzbereich zwischen Gewinn und Verlust

- Typ C: Reserveflächen mit niedrigem Inwertsetzungspotenzial:
 - der zu erwartender Ertrag liegt deutlich unterhalb der Kosten für die Baureifmachung
 - Bodenwertsteigerungen sind gar nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten
 - sie sind nicht wettbewerbsfähig
 - eine eigendynamische Entwicklung ist mittelfristig nicht zu erwarten

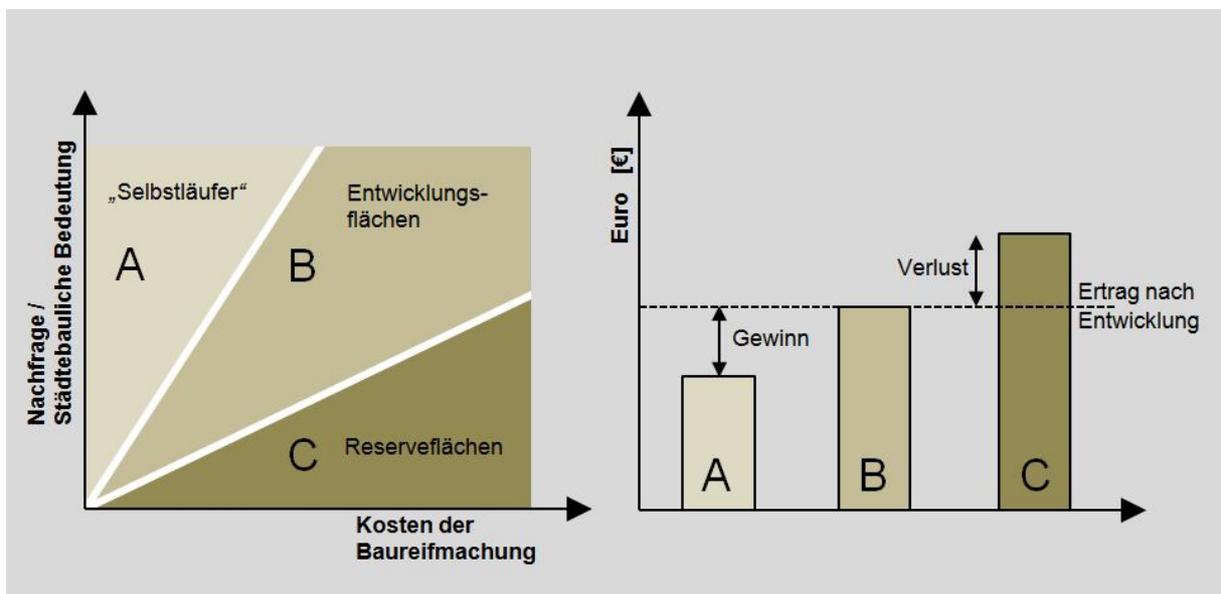


Abb. 21 links: A-B-C Modell
 Quelle: ICCS im Umweltbundesamt (2005)⁴³⁵

Abb. 21 rechts: Gewinn- / Verlustrelation der Flächentypen im A-B-C-Modell
 Quelle: Cabernet Coordination Team (2006)⁴³⁶

Das A-B-C Modell wird für die Konversionsflächen-Typisierung um den bei militärischen Liegenschaften häufig auftretenden Fall von Flächen ohne Inwertsetzungspotenzial ergänzt:

- Typ N: Ausschlussflächen ohne Inwertsetzungspotenzial:
 - ökonomische Entwicklungsmöglichkeiten im eigentlichen Sinn sind langfristig nicht gegeben
 - es handelt sich um Flächen mit Naturschutzfunktion (FFH- und Großschutzgebietsflächen mit gegebenenfalls naturbezogenem Tourismus) und nicht aufwertbare Grün- und Freiflächen

435 Vgl.ebd.

436 Vgl. Cabernet Coordination Team (2006), S. 43.

Um die verschiedenen Konversionsflächen mit ihren sehr unterschiedlichen Lage- und Rahmenbedingungen in das immobilienökonomisch orientierte, für Konversionsflächen erweiterte A-B-C-Modell mit den bereits dargestellten grundsätzlichen Eigenschaften der Flächentypen A, B, C oder N einzuordnen, werden die freigezogenen militärischen Liegenschaftsflächen innerhalb der verschiedenen räumlichen Ebenen - Region, Gemeindeebene und Liegenschaft - nach raumstrukturellen und liegenschaftsbezogenen Kriterien geordnet und zusammengefasst. Es ist davon auszugehen, dass das Erfordernis und der Bedarf, eine Fläche zu entwickeln, mit ihrer stadtentwicklungsbezogenen Bedeutung für die Region bzw. die Kommune zusammenhängt und der Mobilisierungsaufwand in Abhängigkeit von ihrer Lage unterschiedlich ins Gewicht fällt.

Nach einer Ausfilterung von Liegenschaften, die durch gesetzliche bzw. faktische Restriktionen und ausschließende Kriterien für eine Entwicklung nicht in Frage kommen, durchlaufen die übrigen restriktionsfreien Flächenpotenziale in einem Top-Down-Ansatz (vom Groben zum Detail) in mehreren Untersuchungsschritten das zweistufige Verfahren zur Klärung des immobilienökonomischen Potenzials der Fläche (siehe Abb. 22).

In einer Ersteinstufigung, die als Desk Research auf der Grundlage vorhandener Daten und Informationen durchführbar ist, werden spezielle raumstrukturelle Kriterien auf regionaler und gesamtstädtischer Ebene untersucht. Es erfolgt hierbei zunächst eine Einteilung in Gebiete hoher, mittlerer oder geringer Baulandnachfrage, die in Abhängigkeit von der raumstrukturellen Lage der Konversionsfläche und der Beschäftigungsentwicklung im betreffenden Raum vorgenommen wird. Die Indikatoren der Raumstruktur - Zentrenreichtbarkeit und Bevölkerungsdichte - dienen vor allem zur Identifizierung begünstigter oder benachteiligter Regionen. Das Kriterium der Beschäftigtenentwicklung erfasst die Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten über einen Zeitraum von mehreren Jahren auf stadtreionaler Ebene. Es wird herangezogen, um die Lage der Liegenschaft in Schrumpfs- oder Wachstumsregionen berücksichtigen zu können.

Zuordnung zur Baulandnachfrage:

- Beschäftigungsentwicklung:
 - W: starkes Wachstum
 - M: Mittelwerte zwischen starkem Wachstum und starker Schrumpfung
 - S: starke Schrumpfung
- Raumstrukturtypen (BBR (2005): Raumordnungsbericht, Bonn, S. 20):
 - ZR: Zentralraum
 - ZWR: Zwischenraum
 - PR: Peripherraum

	ZR	ZWR	PR
W	+	+	o
M	+	o	-
S	o	-	-

- Baulandnachfrage:
- + : hohe Nachfrage nach Bauland
 - o : mittlere Nachfrage nach Bauland
 - : geringe Nachfrage nach Bauland

Im dritten Schritt wird nun die Baulandnachfrage mit dem Bodenrichtwert in der Umgebung der betreffenden Fläche als allgemeiner Indikator für die Lagegunst innerhalb des Gemeindegebietes in Verbindung gesetzt. Das Resultat dieser Zuordnung ergibt als Zwischenergebnis der ersten Untersuchungsstufe eine vorläufige Zuordnung zu den Konversionsflächentypen A, B oder C, deren immobilienökonomischen Charakteristika denen des A-B-C-Cabernet-Modells entsprechen.

Vorläufige Zuordnung zum Konversionsflächentyp:

- Bodenrichtwert in der Umgebung (Werte der Gutachterausschüsse):
 - B +: Wert liegt über dem durchschnittlichen kommunalen Bodenrichtwert
 - B o: Wert entspricht dem durchschnittlichen kommunalen Bodenrichtwert
 - B - : Wert liegt unter dem durchschnittlichen kommunalen Bodenrichtwert

	N +	N o	N -
B +	A	A/B	B
B o	A/B	B	B/C
B -	B	B/C	C

- Baulandnachfrage:
 - N +: hohe Nachfrage nach Bauland
 - N o: mittlere Nachfrage nach Bauland
 - N - : geringe Nachfrage nach Bauland

- Konversionsflächentyp (vorläufige Zuordnung):
- A: Topfläche
 - B: Entwicklungsfläche
 - C: Reservefläche

In einer zweiten, qualifizierten Untersuchungsstufe ermöglichen die liegenschaftsbezogenen Eignungskriterien Erschließung, Grundstückseigenschaften, militärische Vornutzung sowie eventuell zusätzlich zu berücksichtigende Restriktionen, Auflagen und Konflikte eine weiter differenzierte Bewertung und eine endgültige Festlegung von bis dahin nicht eindeutig einem Konversionsflächentyp zuzuordnenden Flächen.

Die liegenschaftsbezogenen Eignungskriterien beeinflussen die Kosten einer Konversion wesentlich und sind bestimmend für die immobilienwirtschaftliche Kosten-Ertrags-Relation. So können beispielsweise große Kosten verursachende Flächenversiegelungen oder marode bauliche Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche im Ergebnis zu einer anderen Zuordnung im Modell führen. Sie wirken sich auf die Rentabilität der Maßnahmen aus und können die Vermarktung der Fläche aufgrund von Verunsicherungen bei potenziellen Investoren und dem damit verbundenen negativen Image beeinträchtigen.

Während Flächen in Toplage bei gleichzeitig hoher Baulandnachfrage wie etwa in München trotz dieser Risiken noch mit Gewinn zu entwickeln und zu vermarkten sind, werden innerstädtische Liegenschaften in Regionen mit mittlerer Baulandnachfrage und vergleichbaren Hemmnissen zu B-Flächen mit nicht gesichertem wirtschaftlichen Entwicklungserfolg.

Die liegenschaftsbezogenen Eignungskriterien sind jeweils individuell im Hinblick auf die möglichen Nutzungen einzuordnen und für den spezifischen Konversionsfall in der Folge in detaillierten Analysen und Entwicklungskonzeptionen zu untersuchen und zu bewerten.

Zu den liegenschaftsbezogene Eignungskriterien gehören folgende Indikatoren:

- weitere Restriktionen / Auflagen / Konflikte: z. B. Altlasten, Naturschutz, Denkmalschutz, Bodentragfähigkeit
- Grundstück:
 - Größe: <10 ha, 10 ha bis 100 ha, >100 ha
 - Zuschnitt: gut, überwiegend gut, teilweise baulich nutzbar
 - Geländeprofil (natürlich oder künstlich verändert): eben, geneigt, bewegtes Profil
- Erschließung:
 - externe und interne Erschließung, technische Infrastrukturen
- Militärische Vornutzung:
 - Freifläche: Grünfläche, versiegelte Freifläche
 - Gebäude mit Nachnutzungsmöglichkeit: z. B. Wohn-, Verwaltungsgebäude
 - militärische Sonderanlagen: z.B. Mannschaftsgebäude, Radaranlagen, Munitionsdepot

Neben den Flächen, die durch Entwicklung und Inwertsetzung eine Wertsteigerung erfahren können, sind häufig auch militärische Liegenschaftsflächen anzutreffen, die kein ökonomisches Inwertsetzungspotenzial besitzen. Dies sind beispielsweise Naturschutzflächen (z.B. FFH- und Großschutzgebiete) oder nicht aufwertbare Grün- und Freiflächen (z.B. hochwertige forst-, landwirtschaftliche Flächen), oftmals in peripherer Lage gelegen. Gesetzliche oder andere Restriktionen (z.B. Wasserschutzgebiet, Leitungstrassen, Förderstätten, Grabungsschutzgebiet, Wald) können eine bauliche Nachnutzung oder eine sonstige Inwertsetzung aber auch ausschließen, wenn die anderen Rahmenbedingungen für eine Entwicklung günstig liegen. Alle diese Flächen werden dem Typ N Ausschlussflächen ohne Inwertsetzungspotenzial zugeordnet.

Die Typisierung soll einen Orientierungsrahmen und mögliche Handlungsstrategien im Sinne einer Erstbewertung aufzeigen. Werden auf dieser Basis für bestimmte Liegenschaften konkrete Nutzungsoptionen überlegt, sind weitergehende standortspezifische Einzelfalluntersuchungen und -beurteilungen (u. a. Nutzungen im Umfeld, Immissionsbelastungen) zwingend erforderlich.

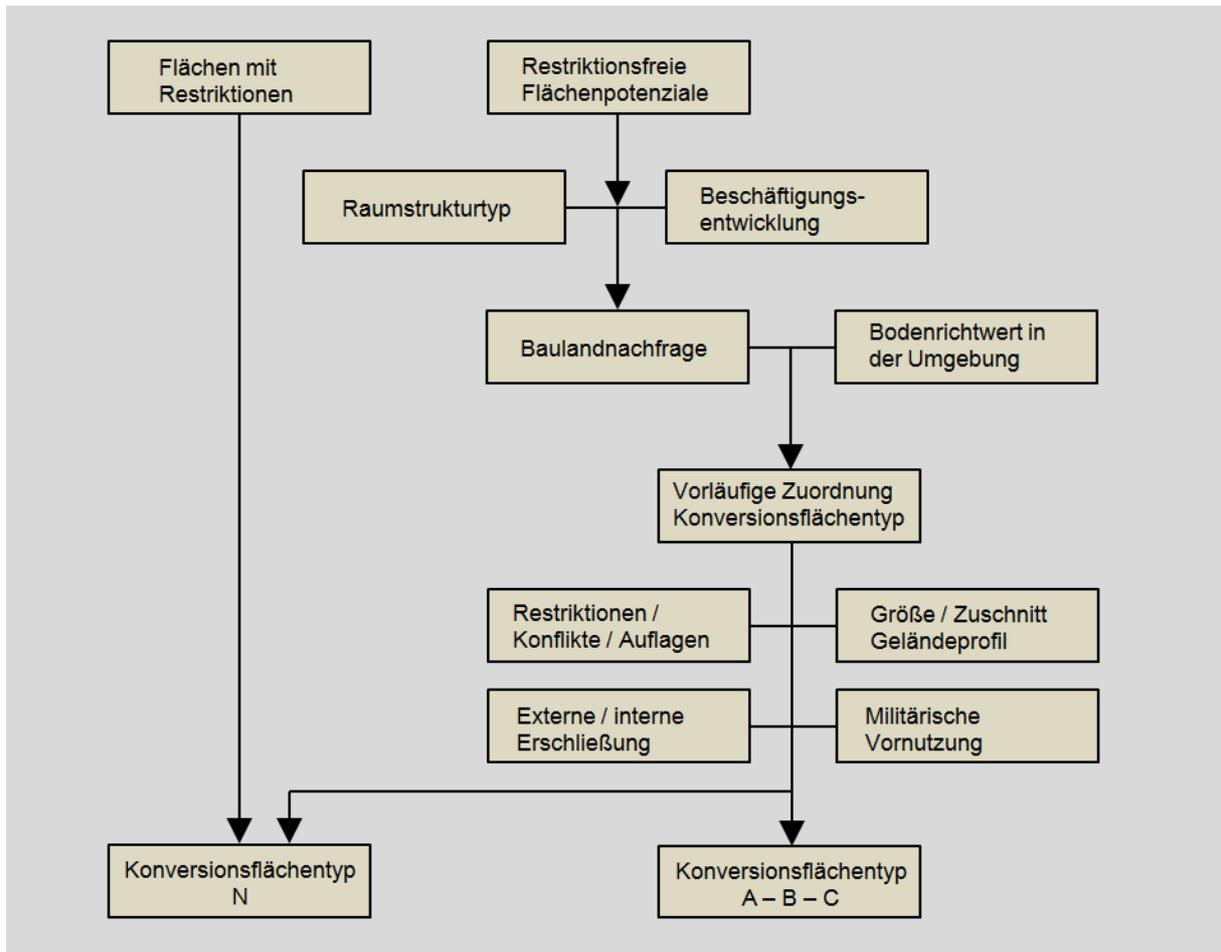


Abb. 22: Ablauf der Typisierung von Konversionsflächen nach ihrem immobilienökonomischen Potenzial
Quelle: Eigene Darstellung⁴³⁷

Mit der Zuordnung zu einem Flächentyp sind bereits grundlegende Handlungsmöglichkeiten und Vorgaben für die Instrumentenwahl vorgezeichnet:

- Typ A: - hohe Priorität für eine bauliche Nachnutzung zur Umsetzung einer nachhaltigen, flächensparenden Stadt- / Regionalentwicklung
 - mögliche Ziele:
 - gezielt Stadtentwicklung betreiben
 - Verwertungsdruck steuern
 - bei großen Flächenpotenzialen gegebenenfalls sequenzielle und abschnittsweise Entwicklung anstreben

⁴³⁷ Beutler (2008b), S. 272.

- Typ B: - mittlere Priorität für eine bauliche Nachnutzung zur Umsetzung einer nachhaltigen, flächensparenden Stadt- / Regionalentwicklung
 - mögliche Ziele:
 - Prozesse in Gang setzen und am Laufen halten
 - Risiken senken und Kosten verteilen
 - nachhaltige Nutzungen etablieren
 - verträgliche Zwischennutzungen fördern
 - Image und Qualität verbessern
 - Fläche gegenüber Flächenneuanspruchnahme priorisieren
 - bei großen Flächenpotenzialen Entwicklungsabfolge regional abstimmen und anpassen

- Typ C: - geringe Priorität für eine bauliche Nachnutzung zur Umsetzung einer nachhaltigen, flächensparenden Stadt- / Regionalentwicklung
 - mögliche Ziele:
 - innovative Nutzung / Konzept finden
 - im Falle einer baulichen Nutzung Umnutzungskosten minimieren (z. B. Wiedernutzung des baulichen Bestandes, Nutzungen nach Altlastensituation ausrichten)
 - nicht bauliche Nutzung etablieren
 - als Reservefläche vorbehalten

Für den Typ N Ausschlussflächen ergeben sich in der Regel langfristig keine baulichen oder nutzungsbezogenen Handlungsmöglichkeiten, da hier ökonomische Wertsteigerungen durch Planung und Entwicklung nicht erzielbar sind. Unter Umständen können sie als Baustein für naturbezogenen Tourismus dienen und somit bei Erhalt der gegebenen Naturpotenziale über Umwege zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung und einer nachhaltigen Regionalentwicklung beitragen.

- mögliche Ziele:
 - Rückbau von baulichen Anlagen und Einzäunungen
 - Natur-, Arten-, Boden- und Gewässerschutz
 - Sicherung als FFH- und Großschutzgebietsfläche
 - Eigentumsrechtliche Sicherung durch Stiftungen und Umweltverbände
 - in einen naturbezogenen Tourismus einbeziehen

b. Typisierung nach dem siedlungsstrukturellen Potenzial

Neben den ökonomischen Potenzialen sind die Auswirkungen im Hinblick auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und den Freiraumschutz zu überprüfen, um nicht der Zersiedelung und Suburbanisierung durch Konversion Vorschub zu leisten. Insbesondere bei aufgegebenen militärischen Standorten im Außenbereich sind prioritär vorhandene Innenentwicklungspotenziale zu nutzen und Entwicklungspotenziale anderer Flächen zu überprüfen. Die Inanspruchnahme „gebrauchter“ Flächen in peripherer Lage ist bei entsprechender Nachfrage und Eignung gegenüber der Flächenneuanspruchnahme zu bevorzugen, jedoch können ökologische Belange und Aspekte des Natur- und Landschaftsschutzes sowie die Lage und Auswirkungen auf Infrastruktur und Siedlungsstruktur gegen solche Projekte sprechen⁴³⁸.

438 Vgl. Weith; Zimmermann (1998), S. 116.

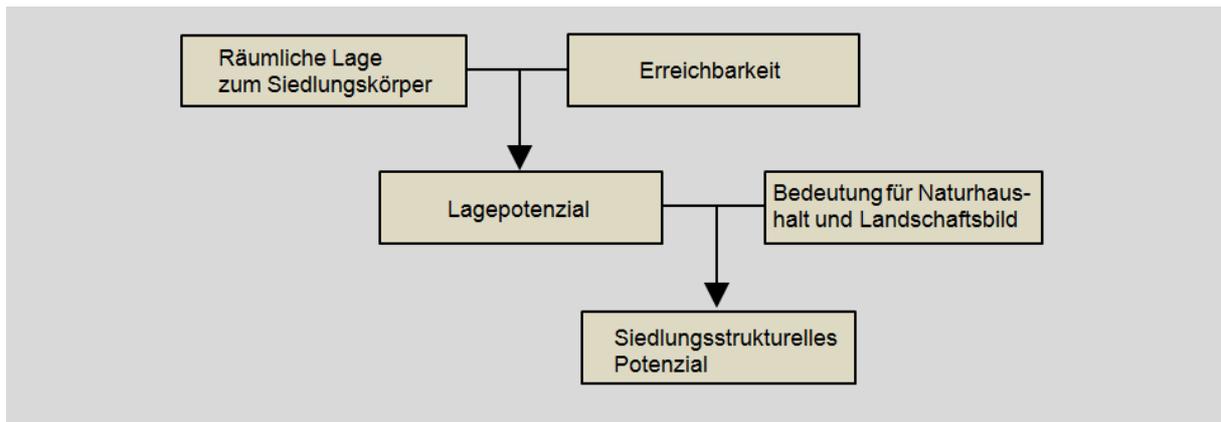


Abb. 23: Ablauf der Typisierung von Konversionsflächen nach ihrem siedlungsstrukturellen Potenzial
 Quelle: Eigene Darstellung⁴³⁹

In einem zweiten Bewertungsteil werden die Konversionsflächen deshalb nach ihrem Potenzial für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und die Innenentwicklung bzw. ihre Relevanz für eine städtebauliche Entwicklung beurteilt (siehe Abb. 23). Zusammen mit den immobilienökonomischen Konversionsflächentypen A, B, C und N lassen sich anschließend in einer Matrix die prinzipielle Entwicklungseignung der Liegenschaft und ihre Priorisierung gegenüber anderen Flächenreserven im Sinne einer Erstbewertung bestimmen. Aufbauend auf diesem Ergebnis stehen verschiedene, später näher beschriebene Handlungsstrategien zur Verfügung, mit denen vor dem Hintergrund des spezifischen Flächenbedarfs und der sonstigen örtlichen bzw. überörtlichen Flächenverfügbarkeit der priorisierte, regional abgestimmte Entwicklungsprozess in seinen Grundzügen abgesteckt wird.

Für die Einstufung der Liegenschaft hinsichtlich ihres Potenzials für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung wird in einem ersten Schritt auf der Grundlage vorhandener Daten und Kartenmaterials das Lagepotenzial der Fläche bestimmt, das sich aus der räumlichen Lage zum Siedlungskörper und der Erreichbarkeit von Infrastrukturen ergibt. Bei der räumlichen Lage wird zwischen Innenbereich, Siedlungsrand und Bereichen außerhalb von Siedlungsgrenzen, der sogenannten Flurlage, als Indikator für das Potenzial der Innenentwicklung und einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung differenziert. Es wird zwischen Liegenschaften unterschieden, die innerhalb des Siedlungskörpers liegen und dadurch ein großes Potenzial für die Innenentwicklung und die Verringerung der Flächeninanspruchnahme darstellen, Flächen, die sich am Siedlungsrand befinden und eine Arrondierung des Siedlungskörpers bedeuten, und Standorten, die im baurechtlichen Außenbereich ohne Anschluss an einen Siedlungskörper liegen und bei einer baulichen Entwicklung neue Siedlungsbereiche im Freiraum und damit potenzielle Keimzellen für eine weitere Zersiedelung bilden können.

Weiterhin wird die Distanz zu bestehenden Verkehrsinfrastrukturen betrachtet. Trotz peripherer Lage kann eine Liegenschaft in der Entwicklungspriorität vorn rangieren, wenn beispielsweise ein Autobahnanschluss in unmittelbarer Nähe die Lagegunst für Gewerbeansiedlungen steigert. Es werden die Indikatoren Lage der Flächen zu Anschlüssen an Bundesautobahnen, zu übergeordneten Straßen und zu ÖPNV-Haltepunkten untersucht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine ausschließliche Betrachtung nach der Luftlinienentfernung zu verfälschten Aussagen führen kann. Denn möglicherweise sind auf dem Weg zum nahen Autobahnanschluss sensible Siedlungsbereiche tangiert, was hinsichtlich einer verkehrsinintensiven Nutzung der Liegenschaft Folgeprobleme verursacht.

⁴³⁹ Beutler (2008b), S. 275.

Zuordnung zum Lagepotenzial:

- Räumliche Lage zum Siedlungskörper:

IL: Innerstädtische Lage

RL: Randlage

AL: periphere Lage

- Erreichbarkeit:

E +: gute Erreichbarkeit

E o: durchschnittliche Erreichbarkeit

E -: schlechte Erreichbarkeit

- Lagepotenzial:

+ : hohes Lagepotenzial

o : durchschnittliches Lagepotenzial

- : geringes Lagepotenzial

	E +	E o	E -
IL	+	+	o / +
RL	+	o / +	-
AL	o / +	-	-

In der zweiten, qualifizierten Untersuchungsstufe wird durch die Verknüpfung des Kriteriums Lagepotenzial der Fläche mit dem Bewertungsergebnis des Zustandes des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes das siedlungsstrukturelle Potenzial einer Liegenschaft für eine nachhaltige Raumentwicklung bestimmt. Mit dem Ist-Zustand von Natur und Landschaft wird in Anlehnung an die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung⁴⁴⁰ die vorhandene Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie die Qualität des betroffenen Landschaftsbildes nach vorgegebenen ökologischen, naturschutzfachlichen, klimarelevanten und landschaftsästhetischen Kriterien erfasst und bewertet. Die Einstufung des Zustands der Konversionsfläche erfolgt dabei nach den Bedeutungen der Schutzgüter (1) Arten und Lebensräume, (2) Boden, (3) Wasser, (4) Klima und Luft sowie (5) Landschaftsbild.

Siedlungsstrukturelles Potenzial für eine nachhaltige Raumentwicklung:

- Lagepotenzial:

L +: hohes Lagepotenzial

L o: durchschnittliches Lagepotenzial

L -: geringes Lagepotenzial

- Bedeutung für Naturhaushalt und Landschaftsbild:

N +: hohe Bedeutung

N o: mittlere Bedeutung

N -: geringe Bedeutung

- Siedlungsstrukturelles Potenzial:

+ : hohes Potenzial

o : durchschnittliches Potenzial

- : geringes Potenzial

	N +	N o	N -
L +	o	+	+
L o	-	o	+
L -	-	-	o

440 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003).

c. Flächenpriorisierung

Auf der Grundlage des Ergebnisses des Typisierungsverfahrens in zwei Untersuchungssträngen (ökonomisches und siedlungsstrukturelles Potenzial) soll den Flächen eine bestimmte Entwicklungseignung bzw. -priorität zugeordnet werden.

Die Priorisierung verfolgt das Ziel, entsprechend den Forderungen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung die Innenentwicklung und eine ressourcenschonende Flächennutzung zu fördern sowie bestehende Vermögenswerte zu bewahren und zu nutzen. Dabei darf nicht das Missverständnis entstehen, dass etwa Konversionsflächen im Außenbereich gegenüber Baulandreserven im Innenbereich zu priorisieren sind. Sind die vorgesehenen Nutzungen auch im Innenbereich möglich, ist die Entwicklung dort voran zu treiben. Für den Außenbereich muss jeweils genau geprüft werden, ob durch eine bauliche Nachnutzung nicht der weiteren Zersiedelung Vorschub geleistet wird oder andere räumliche Nutzungskonflikte entstehen.

Mit der Gegenüberstellung der Ergebnisse aus der ökonomischen und der siedlungsstrukturellen Zuordnung der Konversionsfläche in einer „Priorisierungsmatrix“ genannten Tabellenübersicht lassen sich erste Schlüsse für die Priorität einer baulichen oder sonstigen Entwicklung der Liegenschaft ziehen und darauf aufbauend mögliche Handlungsstrategien abschätzen.

„Priorisierungsmatrix“:

- Konversionsflächentyp:
 - A : Topfläche
 - B : Entwicklungsfläche
 - C : Reservefläche
 - N : Ausschlussfläche
- Siedlungsstrukturelles Potenzial zum nachhaltigen Flächenmanagement:
 - FM +: hohes Potenzial
 - FM o: durchschnittliches Potenzial
 - FM -: geringes Potenzial

	FM -	FM o	FM +
A	*	+	+
B	-	o	+
C	-	-	o
N	-	-	*

→ Entwicklungspriorisierung:

- + : hohe Entwicklungspriorisierung, daraus ableitbar:
Anwendung der Strategie der baulichen Nutzung
- o : mittlere Entwicklungspriorisierung, daraus ableitbar:
Anwendung der Strategie der baulichen Nutzung oder der Strategie der Flächenreserve
- : geringe Entwicklungspriorisierung, daraus ableitbar:
Anwendung der Strategie der Freiraumnutzung oder bei Vorliegen eines besonderen baulichen Potenzials die Strategie der baulichen Nutzung (für eine besondere bauliche Nutzung)
- * : Überprüfung des Zielkonfliktes und Lösung im Einzelfall

Die Kombinationen Konversionsflächentyp A und ein geringes Potenzial für ein nachhaltiges Flächenmanagement und Konversionsflächentyp N und ein hohes Potenzial für ein nachhaltiges Flächenmanagement, wie sie beispielsweise bei Topflächen mit hoher Umwelterheblichkeit bzw. bei Ausschlussflächen in günstiger Lage und hohem Potenzial für die Innenentwicklung vorkommen, erfordern eine genaue Überprüfung des Zielkonflikts, um die konfligierenden Ergebnisse durch geeignete Maßnahmen abzuschwächen oder durch eine abgestimmte Entscheidung in eine Richtung zu lenken.

8.2 Ausgewählte Instrumente der Stadtplanung in Konversionsprozessen

Nachfolgende informelle Instrumente, die in stadtplanerischen Prozessen angewendet werden, sind zwar nicht spezifisch für Konversionsvorhaben. Wenn großflächige (Konversions-) Areale innerhalb einer Kommune bzw. Region zu entwickeln sind, werden sie jedoch häufig eingesetzt und tragen zum Erreichen von Prozess- und Ergebnisqualität bei.

Sie werden in erster Linie zur Entwicklung, Konkretisierung und planerischen Umsetzung von inhaltlichen Zielen und Qualitäten eingesetzt. Sie erfüllen gleichzeitig aber auch Aufgaben im Sinne des allgemeinen Qualitätsmanagements, indem sie der Zielaufstellung dienen, Zwischenergebnisse ermöglichen, Abläufe strukturieren, Koordinierungs- und Orientierungsfunktion für die anschließenden Prozesse übernehmen und durch ihren Einsatz oftmals die Einbindung von Beteiligten und der Öffentlichkeit fördern und ihre Anforderungen klären helfen. Ihre korrekte Anwendung bzw. der Anwendungsprozess selbst stellen oftmals ein Qualitätsmerkmal im Rahmen von Konversionsvorhaben dar. Die Ergebnisse werden in der Regel als Meilensteine eines Konversionsprozesses definiert.

a. Integriertes Stadtentwicklungskonzept⁴⁴¹

Ein integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK), zu dem es unterschiedliche Ansätze gibt, ist insbesondere bei im Verhältnis zur Gemeindegröße umfangreichen Flächenpotenzialen geeignet, Nachnutzungsmöglichkeiten für das Konversionsareal im Kontext mit den Rahmenbedingungen und der gemeindlichen Gesamtentwicklung zu betrachten und Ziele, Projekte und Maßnahmen im Sinne einer Gesamtstrategie festzulegen.

Durch die Einbeziehung unterschiedlicher Handlungsfelder soll ein ganzheitliches Konzept für die städtebauliche Entwicklung ermöglicht werden. In Abhängigkeit vom speziellen Anwendungsfall werden unter Beteiligung der Öffentlichkeit, der Träger öffentlicher Belange und eventuell weiterer Stakeholder in der Regel folgende Arbeitsschritte prozess- und dialogorientiert durchlaufen (siehe Abb. 24):⁴⁴²

- Situationsanalyse mit Ermittlung der Probleme, Defizite und Potenziale einer Kommune sowie Prognose der künftigen Entwicklung
- Städtebauliche Leitbild- und Zielentwicklung
- Erstellung des integrierten Stadtentwicklungskonzepts mit Handlungsfeldern und Aufgabenstellungen
- Zusammenfassung von Projekten und Maßnahmen mit Priorisierung sowie Kosten- und Finanzierungsbezug

441 Kap. III 8.2 a: Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 1, S. 80 ff.

442 Vgl. Drees & Sommer GmbH (2006), S. 5 ff.



Abb. 24: Ablaufstruktur eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts mit gesamtörtlichem Bezug
 Quelle: Drees & Sommer GmbH (2006)⁴⁴³, geringfügig verändert

b. Masterplan / Entwicklungskonzept⁴⁴⁴

Am Ende des Prozesses der Nutzungsfindung und zum Abschluss konzeptioneller Überlegungen steht der Masterplan bzw. das städtebauliche Entwicklungskonzept, das neben den angestrebten Nutzungen die zu erfüllenden Anforderungen sowie die grundlegenden Planungs- und Qualitätsziele für das Konversionsvorhaben zusammenfasst und visualisiert sowie Vorgaben und Konzepte anderer Fachplanungen integriert. Er stellt einen planerischen Zwischenschritt zur Bauleitplanung dar.

Der Masterplan definiert einen wichtigen Meilenstein im Planungsprozess der Konversion, vorausgesetzt, es werden darin Aussagen zu den wesentlichen Zielvorgaben getroffen (siehe Tab. 11).

⁴⁴³ Ebd. (2006), S. 6.

⁴⁴⁴ Kap. III 8.2 b: Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 1, S. 70 f.

- Definition der baulichen und nicht baulichen Nutzungen, gegebenenfalls als Nutzungskorridore mit alternativen Nutzungsbausteinen und Ausschluss von nicht weiter zu verfolgenden Nutzungsarten
- Darstellung der beabsichtigten Flächengliederung entsprechend den Nutzungsarten der BauNVO mit Flächengrößen sowie Aussagen zu bereits feststehenden und zu optionalen Flächenteilen (Alternativen)
- Aussagen zur externen Erschließung und Anbindung des Konversionsareals und gegebenenfalls zu wesentlichen internen Erschließungsmerkmalen (z. B. Haupterschließung, Knotenpunkte)
- Einschätzung zu flächenbezogenen Anforderungen und Einschränkungen aus bestehenden Restriktionen und übergeordneten Planungen
- Einschätzung im Hinblick auf den zu erhaltenden Baubestand bzw. erforderliche Rückbaumaßnahmen
- Entwicklungsprioritäten von Teilflächen auf der Liegenschaft sowie im gesamtörtlichen oder regionalen Kontext

Tab. 11: Aussagen eines Masterplans / Entwicklungskonzepts
Quelle: Eigene Darstellung⁴⁴⁵

Im Masterplan bzw. Entwicklungskonzept können weiterhin umsetzungsbezogene Aussagen getroffen werden (siehe Tab. 12).

- Zeitplanung und Aufteilung in Entwicklungsabschnitte
- Maßnahmen- und Kostenübersicht
- Kosten-Erlös-Betrachtung
- Konzept zur Bodenmobilisierung
- Empfehlungen zur Baurechtsschaffung und zum Einsatz städtebaulicher Instrumente
- Rolle der Kommune im Rahmen der Projektentwicklung
- Einsatz von privatrechtlichen und städtebaulichen Verträgen
- Empfehlungen zum Einsatz von Fördermitteln
- Empfehlungen bezüglich Zwischennutzungen

Tab. 12: Mögliche umsetzungsbezogene Aussagen eines Masterplans / Entwicklungskonzepts
Quelle: Eigene Darstellung nach Schultz (2011)⁴⁴⁶

445 Vgl. Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg; Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (2003), S. 36.

446 Schultz (2011), S. 146 f.

c. Städtebaulicher Rahmenplan⁴⁴⁷

Der städtebauliche Rahmenplan, der eine zusätzliche Planungsstufe zwischen dem strukturellen Masterplan bzw. städtebaulichen Entwicklungskonzept und dem Bebauungsplan darstellt, behandelt die stadtplanerische Aufgabe detaillierter und in der Regel dreidimensional räumlich. Er bildet die Grundlagen für die Festsetzungen in den Bauleitplänen. Zumeist werden dabei mehrere thematische Pläne erstellt, in denen einzelne Aspekte wie beispielsweise Nutzung, Verkehr, Freiflächen oder Stadtgestaltung gesondert behandelt werden. Sie können durch handlungsbezogene Zeit- und Finanzierungskonzepte und Angaben zur Prioritätenfolge ergänzt werden. Da es für die Darstellung keine Vorgaben gibt, ist der städtebauliche Rahmenplan ein anschauliches Hilfsmittel bei der Einbindung und Beteiligung kommunaler Gremien, von Behörden und der Öffentlichkeit.

Der städtebauliche Rahmenplan sichert als Leit- und Orientierungsrahmen zum einen die grundsätzlichen planerischen Ziele über einen langen Zeitraum, zum anderen hält er Spielräume für nachfolgende Planungen offen. Im Gegensatz zu formellen Plänen bietet er den Vorteil, flexibel und schnell an eine veränderte Ausgangs- oder Nachfragesituation anpassbar zu sein. Die frühzeitige Identifizierung von Konfliktfeldern und Lösungsansätzen im Rahmen der Rahmenplanung kann die Erstellung von Bauleitplänen wesentlich beschleunigen. Durch Beschluss der Gemeinde ist er - und dies gilt für alle informellen Konzepte und Pläne entsprechend - gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB bei der formellen Bauleitplanung zu berücksichtigen.

Insbesondere bei größeren städtebaulichen Projekten lassen sich auf dieser Grundlage für die Konversionsfläche Einzelmaßnahmen und sukzessive kleinflächige Bebauungspläne koordinieren und in den beabsichtigten städtebaulichen Rahmen einfügen.

447 Kap. III 8.2 c: Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 1, S. 89 f.

IV. Qualitätsmanagement in Konversionsprozessen

Nach der Aufbereitung der fachlichen Grundlagen der beiden Themenfelder Qualitätsmanagement und Konversion militärischer Flächen in den beiden vorangegangenen Kapiteln werden nun im Kapitel IV zunächst wesentliche die Qualität beeinflussende Herausforderungen und Risiken von Konversionsvorhaben definiert (siehe Abb. 25) und in einem nächsten Schritt die Erfolgsfaktoren sowie Methoden und Instrumente untersucht, die zur Planung, Steuerung und Sicherung der Qualität in der stadtplanerischen Praxis von Konversionsvorhaben angewendet werden. Aus den Erkenntnissen und Ergebnissen werden schließlich die wesentlichen Elemente eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsprozessen herausgearbeitet.



Abb. 25: Schritte der Herleitung eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsprozessen
Quelle: Eigene Darstellung

Methodik der empirischen Untersuchung

Die Analyse von Konversionsabläufen in der Praxis soll aufzeigen, ob in den betrachteten Fallbeispielen bereits Aktivitäten und Maßnahmen des allgemeinen (Qualitäts-) Managements oder mit diesen Vergleichbares eingesetzt werden, und klären, welche spezifischen Maßnahmen und Instrumente zum Zweck der Sicherung und Förderung der Qualität in der Praxis zum Tragen kommen. Es wird dabei das Ziel verfolgt, einen Überblick der Vorgehensweisen zu schaffen, das sich bietende Handlungsspektrum zu vervollständigen sowie Best-Practice-Lösungsansätze zu identifizieren, um einerseits einen Bezug zwischen den theoretischen Grundlagen und der Konversionspraxis herzustellen sowie andererseits Schwerpunkte eines qualitätsorientierten Handelns und übertragbare Qualitätskriterien abzuleiten.

Die empirische Untersuchung erfolgte dabei auf zwei Wegen. Zum einen wurden anhand von Planzeichnungen, Dokumenten und vorhabenbezogenen Veröffentlichungen schwerpunktmäßig die Prozesse und angewendeten Methoden, Instrumente und Verfahren von vier Konversionsfallbeispielen analysiert und ausgewertet. Ergänzend wurden einzelne Aspekte aus anderen Konversionsvorhaben in die Untersuchung einbezogen.

Zum anderen flossen Ergebnisse aus qualitativen Interviews mit Experten aus Planungsbüros, Planungsverwaltungen, Projektentwicklungsgesellschaften und Wissenschaft sowie mit Beteiligten aus den vier untersuchten Konversionsvorhaben in die Untersuchung ein, um die Schlussfolgerungen über die Einzelfallbeispiele hinaus auf eine breitere Informationsbasis zu stellen bzw. die gewonnenen Erkenntnisse zu vertiefen. Durch das offene Verfahren des Leitfadenterviews konnten weitere typische, die Qualität in Konversionsvorhaben betreffende Einflüsse herausgefiltert und grundlegende Gesichtspunkte sowie weitere Erfolg versprechende qualitätsbezogene Herangehensweisen identifiziert werden.

Die Analyseergebnisse aus den Fallbeispielen und den Experteninterviews wurden ergänzend mit Aussagen in der einschlägigen Fachliteratur gespiegelt, um sie mit dem aktuellen Stand der Wissenschaft abzugleichen und Übereinstimmungen, Unterschiede oder etwaige Spezifika des Einzelfalls feststellen zu können.

Neben der Ermittlung der relevanten Anforderungen für ein Konversionsvorhaben und der Festlegung der (Qualitäts-) Ziele bilden - analog zu der im projektbezogenen Qualitätsmanagementkonzept (PQM) des SIA vorgestellten Vorgehensweise (siehe Kap. II 4.4, v. a. Abb. 12) - insbesondere das Erkennen und Nutzen von Qualität fördernden Aspekten sowie die Risikovorbeugung und die Abwehr von Qualität gefährdenden Einflüssen Kernelemente des Qualitätsmanagements. Da in einer Konversion die Chancen und Potenziale, die mit einer freigegebenen Liegenschaft verbunden sind, stark vom Einzelfall und den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängig sind, sollen in dieser Untersuchung verallgemeinerbare Erkenntnisse aus folgendem Ansatz heraus gewonnen werden. Die als charakteristisch und wiederkehrend identifizierten Risiken und Herausforderungen der Konversion von Militärflächen (siehe Kap. IV 1), die konversionsspezifische Anforderungen erzeugen und sich direkt oder indirekt auf die Prozess- und Ergebnisqualität auswirken, werden als Ausgangspunkt der empirischen Untersuchung herangezogen. Die Erkenntnisse aus den hierzu in der Praxis angewendeten bzw. empfohlenen Maßnahmen und Vorgehensweisen werden in Kapitel IV 2 zu spezifischen Qualitätskriterien von Konversionsprozessen zusammengefasst und in Kapitel IV 3 für die Ableitung der wesentlichen Elemente eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements, die in einem Qualitätsmanagement-Modell dargestellt werden, genutzt.

Analog zum EFQM-Modell (siehe Kap. II 4.4) soll das stadtplanerische Qualitätsmanagement-Modell für Konversionsvorhaben dabei zum einen aus den Qualitätskriterien (Kap. IV 2) - damit sind entsprechend den „Grundkonzepten der Excellence“ Qualitätsprinzipien für Konversionsprozesse und grundlegende Anforderungen an eine qualitätsgerechte Organisation einer Konversion gemeint - und zum anderen aus dem darauf aufbauenden qualitätsbezogenen Modell selbst bestehen (Kap. IV 3).

Die gewonnenen Qualitätskriterien werden auf Basis der wesentlichen Handlungsfelder und Prozesse der Konversion (siehe auch Kap. III 4.1), wie folgt, gegliedert und dargestellt:

- Akteursbeziehungen und die Organisation der Zusammenarbeit
- Prozess der Nutzungsfindung – Strategie- und Zielentwicklung
- Prozess der Planung und Planumsetzung
- Vorhaben begleitende und Transformation aktivierende Prozesse

Die Konversionsfallbeispiele

Um unterschiedliche Ausgangssituationen abdecken zu können, wurden insbesondere die Größe der Konversionskommune, die Lage der Liegenschaft zum Siedlungskörper und die öffentliche oder private Federführung der Entwicklung und Vermarktung als variable Auswahlkriterien der Konversionsbeispiele berücksichtigt. Für die Untersuchung der Best-Practice-Fälle wurden nachfolgende ehemals militärisch genutzte Liegenschaften ausgewählt (siehe Tab. 13):

- „Karfreit-Kaserne“ in Brannenburg / Bayern
- „Scharhauser Park“ in Ostfildern / Baden-Württemberg
- „Petrisberg“ in Trier / Rheinland-Pfalz
- „Ackermannbogen“ in München / Bayern

	München	Ostfildern	Trier
Fallbeispiele	„Waldmann- und Stettenkaserne“ (Bundeswehr)	"Nellingen Barracks“ (US-Armee)	Kaserne „Belvédère“ (Französische Armee)
Vorhabenname	Ackermannbogen	Scharnhäuser Park	Petrisberg
Einwohnerzahl der Konversionskommune	ca. 1,24 Mio (1994)	ca. 29.000 (1992)	ca. 99.000 (1999)
Abzug des Militärs / Baubeginn / vorauss. Fertigstellung	1994 und 1995 / 2002 / 2016	1992 / 1996 / 2016	1999 / 2002 / 2016
Planungsgebiet	ca. 39,5 ha	ca. 140 ha	ca. 70 ha
Geplante Einwohner /Arbeitsplätze	ca. 5.500 / 550	ca. 9.000 / 2.500	ca. 1.200 / 900
Grundstücksverkäufe	- 2004 Stadt München - danach Einzelverkäufe	- 1994 Ostfildern / Hofkammer Württemberg - danach Einzelverkäufe	- 2000 Trier - 2002 EGP - danach Einzelverkäufe
Entwicklungsverantwortung	Eigenentwicklung Stadt München	Kommunale Gesellschaft SEG Ostfildern (Sanierungs- und Entwicklungsgesells. Ostfildern mbH) als Entwicklungsträger nach § 167 BauGB zus. mit Stadt	Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft: EGP (Entwicklungsgesellschaft Petrisberg mbH)
Informelle Planungsinstrumente (Auswahl)	- Strukturkonzept 1994 - Städtebaulicher Ideenwettbewerb 1996 - Städtebaulicher Rahmenplan 1999 - Fortschreibung Rahmenplan 2002	- Städtebaulicher Ideenwettbewerb 1992 - Städtebaulicher Rahmenplan 1996	- Planungsworkshops 1997/ 98 - Strukturkonzept 2000 - Städtebaulicher Rahmenplan 2002 - Planer-Workshop (1.BA Wohnen) 2002
Formelle Planungsinstrumente nach BauGB	F-Plan / B-Pläne, „Als-Ob-Entwicklungsmaßnahme“ (1992/95 Einleitungsbeschluss)	F-Plan / B-Pläne, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (1995 Satzungsbeschluss)	F-Plan / B-Pläne, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (2000 Satzungsbeschluss, 2003 aufgehoben), städtebaulicher Grundvertrag 2000
Besonderheiten	- Wohnbauförderprogramm "Siedlungsmodelle“, 1.BA (Bayern) - Modellprojekt „Solare Nahwärme“, 3.BA (u.a. BMUNR)	- Forschungsprogramm „ExWoSt“ 1994 bis 1996 (BMRBS) - Stadtbahnanschluss 2000 - Landesgartenschau 2002 - EU-Programm „Concerto“	- Landesgartenschau / Bauausstellung 2004 - Exemplarisches Wohnen 2002 bis 2004, 1. BA Wohnen (Rheinland-Pfalz, EGP)

Tab. 13: Steckbriefe zur Konversion für die Fallbeispiele München, Ostfildern und Trier
Quelle: Eigene Darstellung

Neben dem Ackermannbogen wurden weitere Konversionsfälle in München sowie die im Rahmen des Forschungsvorhabens REFINA-KoM analysierten Konversionsvorhaben in Schleswig-Holstein für die Untersuchung berücksichtigt.

Alle vier Vorhaben verfolgen bzw. verfolgten jeweils die Ziele mischgenutzter Quartiere bzw. Siedlungserweiterungen, in denen die qualitativen Aspekte eine große Rolle spielen. München, Trier und Ostfildern erfüllen jeweils hohe Anforderungen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und setzen Kriterien eines robusten bzw. resilienten Städtebaus, einer vielfältigen und funktionsgerechten Nutzungskonzeption sowie einer hochwertigen Architektur- und Freiraumgestaltung um. Die erreichten Qualitäten lassen sich dabei anhand verschiedener Preise und Auszeichnungen⁴⁴⁸ belegen.

Der Ackermannbogen hat eine zentrale innerstädtische Lage in der Landeshauptstadt München inne. Die Federführung der Entwicklung lag vollständig in der Hand der Stadt München. Die Konversionsfläche Petrisberg, ebenfalls ein Innenentwicklungsvorhaben, liegt am Stadtrand von Trier. Für die Entwicklung der Liegenschaft, die Umsetzung der Maßnahmen und die Vermarktung wurde eine öffentlich private Entwicklungsgesellschaft - die Entwicklungsgesellschaft Petrisberg mbH; kurz: EGP - gegründet. Schließlich wird der in der Stadt Ostfildern im Verdichtungsraum Stuttgart gelegene Scharnhauser Park untersucht, der eine Siedlungserweiterung außerhalb eines bestehenden Siedlungskörpers darstellt. Hier fungierte die stadteigene SEG Ostfildern mbH (Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH; kurz: SEG) als Entwicklungsträger nach § 167 BauGB, die zusammen mit der Stadtverwaltung die Entwicklung gestaltete. Die Wiedernutzung dieser drei Liegenschaften erfolgte zumindest zu Beginn der Vorhaben jeweils als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach dem besonderen Städtebaurecht (§§ 165 ff. BauGB) bzw. analog dazu als „Als-Ob-Entwicklungsmaßnahme“ (siehe Kap. IV 2.1.2 c) wie in München.

Um den gesamten Planungsverlauf von der Nutzungskonzeption bis zur Umsetzung betrachten zu können, sollten sich die analysierten Vorhabenbeispiele bereits in der Phase der Realisierung befinden. Die Liegenschaftsentwicklungen in München, Trier und Ostfildern wurden alle in den 1990er Jahren begonnen und sollen bis zirka 2016 abgeschlossen werden.

Während der Bearbeitung dieser Untersuchung wurden die drei Fallbeispiele aus der ersten Konversionswelle noch um die rund 20 ha große „Karfreit-Kaserne“ ergänzt, um die für Konversionsvorhaben wichtige Phase der Nutzungsfindung unter den in den letzten Jahren veränderten Rahmenbedingungen berücksichtigen zu können. Die Konversionsfläche liegt in der knapp 6.000 Einwohner zählenden Gemeinde Brannenburg, einem Unterzentrum im ländlichen Raum im Landkreis Rosenheim. Die Kaserne wurde erst im Jahr 2010 freigezogen und gehört damit zu einem Standort der zweiten Konversionswelle. Die Gemeinde wurde in das Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm „Stadtumbau West“ aufgenommen. Brannenburg wurde aufgrund seiner Vorgehensweise bei der Suche nach einer Nachnutzung in einem schwierigen Umfeld ergänzend in die Auswertung einbezogen. Insbesondere war bei dieser Konversion das Engagement des Grundstückseigners, zunächst vertreten durch die g.e.b.b. mbH, später durch die BlmA, und die Zusammenarbeit mit diesem von Interesse.

2012 wurde ein Großteil der Liegenschaft von der BlmA an einen Investor veräußert, der bis 2020 ein mit der Gemeinde Brannenburg abgestimmtes mischgenutztes Konzept umsetzen möchte. Die weitere Entwicklung der Kaserne nach dem Kauf durch den Investor wurden aufgrund der langfristigen Zeitabläufe der Konversion nicht mehr berücksichtigt.

448 München Ackermannbogen: Deutscher "Spielraum"-Preis 2009 für die hohe gestalterische wie auch nutzerfreundliche Qualität der Freiflächen im Wohngebiet am Ackermannbogen;
Ostfildern Scharnhauser Park: Deutscher Städtebaupreis 2006;
Trier Petrisberg: „Experimentelles Wohnen“, besondere Erwähnung beim Architekturpreis Rheinland-Pfalz 2005.

1. Wesentliche Qualitätsrisiken der Konversion

Neben Problemstellungen, die sich auch bei sonstigen stadtplanerischen Vorhaben ergeben, müssen bei der zivilen Wiedernutzung bisher militärisch genutzter Liegenschaften regelmäßig konversionsspezifische Herausforderungen und Risiken bewältigt werden, die besondere Anforderungen nach sich ziehen und auf die Gestaltung der Prozesse einwirken.

Im Folgenden werden auf der Grundlage der Erkenntnisse aus dem Forschungsvorhaben REFINA-KoM und den Experteninterviews sechs wesentliche Risiken von Konversionsvorhaben definiert, welche die Gesamtqualität sowie einzelne qualitative Aspekte einer Konversion beeinflussen können. Diese Risiken bilden auch die Grundlage für die weitere empirische Untersuchung, in der analysiert wurde, welche Vorgehensweisen, Maßnahmen und Instrumente dazu beitragen, den Risiken zu begegnen und die gewünschten Qualitäten zu erreichen. Darauf aufbauend werden allgemeine Rückschlüsse gezogen, die zur Definition von Qualitätskriterien und Leitsätzen einer qualitätsgerechten Konversionsorganisation führen und Bestandteil eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements werden.

1.1 Fehlende Ideen- und Nutzungsvorstellungen

Mit der Freigabe von Militärliegenschaften fallen oftmals unerwartet und mit einem vergleichsweise kurzen zeitlichen Vorlauf bisher der kommunalen Planungshoheit entzogene Flächen in die Zuständigkeit der Kommune. Anders als bei „normalen“ stadtplanerischen Abläufen, bei denen auf Grundlage eines in der Regel bestehenden Flächennutzungsplans je nach Bedarf die ausgewiesenen Bauflächen für die vorbestimmten Nutzungen städtebaulich überplant werden und Baurecht geschaffen wird, müssen für die Militärareale erst stadtentwicklungspolitische Ziele und Nutzungsvorstellungen erarbeitet und Planungsaufgaben definiert werden.⁴⁴⁹

Dabei ist die in der Immobilienbranche gängige Erfolgsformel „Lage, Lage, Lage“ aufgrund des vorgegebenen Standortes der Liegenschaften zu relativieren⁴⁵⁰. In vielen Fällen liegen die Militärareale in Gebieten, die für eine Flächenentwicklung nicht optimal sind, die unzureichend erschlossen sind oder die bis zum Zeitpunkt der Freigabe nicht im stadtentwicklungspolitischen Fokus lagen. Der größte Anteil militärischer Konversionsflächen ist außerhalb von Siedlungsgebieten und im peripheren ländlichen Raum gelegen und ist für bauliche Standardnutzungen (Wohnen, Gewerbe) in der Regel nur bedingt oder nicht geeignet.

Die Flächenfreigaben erzeugen für die Konversionsgemeinden eine neue Planungssituation, die bisherige Entscheidungen häufig in Frage stellt. So können großflächige Areale wesentliche Auswirkungen auf die kommunale bzw. regionale Funktionsverteilung sowie die Schwerpunkte der künftigen Siedlungsentwicklung hervorrufen. Auch regional- und landesplanerische Zielsetzungen können berührt sein, wenn es sich um Liegenschaften im siedlungsfernen Außenbereich und um bauliche Flächenpotenziale handelt, die nicht in den raumordnungspolitischen Siedlungsschwerpunkten liegen.

Vor allem in strukturschwachen Regionen und Schrumpfungsgebieten besteht außerdem das Problem des Flächenüberangebots, das einer geringen Flächennachfrage und einem geringem Nutzungsdruck gegenüber steht und besondere Ideen für eine dauerhafte Nachnutzung erfordert.

449 Vgl. BMRBS - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997), S. 27 f.

450 Schmals (2008), S. 115.

1.2 Komplexität der Planungsanforderungen

Die Rahmenbedingungen und die Ausgangslage für die Wiedernutzung „gebrauchter Flächen“ sind in der Regel komplex und stellen für die Beteiligten große Herausforderungen dar. Die Konversion großer Liegenschaftsflächen ist häufig als „raumbedeutsame Aufgabe“⁴⁵¹ einzuordnen, für die zunächst „nicht klar ist, mit welchen Projekten sie gelöst werden [kann]“⁴⁵².

Der notwendige planerische Neustart betrifft viele Themen- und Handlungsfelder (siehe auch Kap. III 6), die zu einer Vielzahl an zu berücksichtigenden Anforderungen führt und vielfältiges Know-how erfordert. Hinsichtlich einer funktionalen und strukturellen Einbindung in das räumliche Umfeld, einer ökologischen, sozialen und marktgerechten Entwicklung der Konversionsfläche und baulich räumlicher und gestalterischer Fragen werden vielfältige Aspekte berührt und sind komplexe Wechselwirkungen und Zielkonflikte zu beachten. Die planerischen Herausforderungen müssen dabei mit den speziellen Bedingungen der Konversionsfläche in Einklang gebracht werden. Eine Gesamtschau sämtlicher für die Bearbeitung der Aufgabe relevanten sachlichen Themen muss oftmals erst erarbeitet werden.

Es besteht die Gefahr, dass angesichts der Menge der Einflussfaktoren eine „[...] sequentielle und an der Bewältigung von Einzelproblemen orientierte Vorgehensweise“⁴⁵³ eingeschlagen wird, ohne dabei die Gesamtaufgabe zu überblicken. Dies kann unter anderem zur Folge haben, dass Zusammenhänge und Abhängigkeiten nicht erkannt und Probleme übersehen werden oder Entwicklungen sich in eine falsche Richtung fortsetzen.

Daneben treten rechtliche, verfahrensbezogene und prozessuale Fragestellungen. Zumeist sind verschiedene Teilprojekte, die untereinander in Abhängigkeit und in Wechselwirkung stehen, parallel zu bearbeiten und im Zusammenhang zu betrachten⁴⁵⁴. Die Fülle der zu verarbeitenden Informationen und das Erfordernis für zeitnahe Entscheidungen erschweren häufig eine sorgfältige Auseinandersetzung mit den Themen. Insbesondere kleinere Städte und Gemeinden stehen damit vor großen Problemen.

Im Vergleich zu „Grüne Wiese-“ Projekten, bei denen sich die verschiedenen Aufgaben in der Regel „entflochtener“ darstellen⁴⁵⁵, erhöht sich für „gebrauchte“ Flächen die räumliche Konfliktdichte und die Vielschichtigkeit der Planungsanforderungen sowie damit verbunden der Abstimmungsbedarf zwischen den Akteuren.

1.3 Akteurs- und Interessenvielfalt

Konversionsvorhaben sind in der Regel durch eine große Anzahl von beteiligten Personen und Institutionen gekennzeichnet, die aus dem öffentlichen wie auch aus dem privaten Bereich stammen (siehe Kap. III 5). In Abhängigkeit der Lage des Areals und des Ausmaßes der Betroffenheit und Belastung durch räumliche und verkehrsbezogene Veränderungen wird sich die Öffentlichkeit für das Konversionsvorhaben interessieren. Das Akteursfeld ist zudem nicht statisch. Im Verlauf der Konversionsprozesse wechseln Beteiligte und neue Akteure kommen hinzu.

451 „Raumbedeutsam“ im Sinne des § 3 Abs. 6 ROG sind Vorhaben, deren Auswirkungen von überörtlicher Bedeutung sind und die deshalb eine überörtliche, überfachliche Betrachtung erfordern.

452 Scholl (1995), S. 36.

453 Danielzyk (1999), S. 155.

454 Vgl. Schütz; Feldmann (2008), S. 861 f.

455 Scholl (1995), S. 36.

Alle diese Akteure haben ihre eigene Handlungslogik, befinden sich teilweise in der Konkurrenz um Kompetenzen und müssen ihre Interessen in den Konversionsprozessen vertreten. Häufig kommen Befindlichkeiten von Beteiligten und Ressortegoismen hinzu. In dieser Vieltimmigkeit der Erwartungen und Positionen sind Konflikte, die zu Verzögerung und Blockaden führen können, sehr wahrscheinlich. Aber auch Sorgen und Befürchtungen der Öffentlichkeit aufgrund unerwünschter Veränderungen und vermeintlicher Verschlechterung des Status quo führen oftmals zu Verzögerungen der Abläufe.

Die kommunalpolitischen Gremien - oftmals mit ehrenamtlichen Abgeordneten und begrenztem Zeitbudget - spielen in der Konversion eine wichtige Rolle. Sie müssen Grundsatzentscheidungen von oftmals weitreichender Bedeutung für die Gemeinde fällen und über Finanzierung, Aufträge und Abläufe abstimmen. Gleichzeitig sind sie interessengeleitet und von der öffentlichen Stimmung beeinflusst (siehe auch Kap. II 4.7).

Der Umgang mit der Großbehörde BImA, der Bestandteil aller Konversionsprojekte darstellt, ist für die meisten Akteure vor Ort ungewohnt und neu. Oftmals prallen unverhältnismäßige Erwartungen, wenig Verständnis und Hintergrundwissen aufeinander, sodass sich die Bestimmung von Entwicklungszielen und qualitativen Anforderungen, die eine breite Unterstützung finden, schwierig gestaltet. Neben den unterschiedlichen Zielvorstellungen wurden in der Vergangenheit insbesondere von kommunalen Vertretern vielfach auch unklare bzw. wechselnde Prioritäten, Zeitpläne und Zuständigkeiten beim Bund als wesentliche Probleme einer Zusammenarbeit kritisiert.⁴⁵⁶

1.4 Entwicklungsdauer

Die Entwicklung von Konversionsflächen ist regelmäßig von sehr langen Zeiträumen geprägt, 15 Jahre und länger ist keine Ausnahme. Insbesondere die oftmals großen Grundstücksgrößen, die physischen Eigenschaften der Liegenschaften, Abstimmungsprozesse und Verfahrensabläufe sowie Erfordernisse der Vermarktung verhindern einen schnelleren Fortgang und erschweren die Einschätzung der zeitlichen Abläufe. Dies muss bei Fragen der Finanzierung und der Bereitstellung von Ressourcen berücksichtigt werden.

Da Entwicklungen auf lange Sicht nicht vorhersagbar sind, stellt auch der Umgang mit Unsicherheiten eine besondere Herausforderung im Konversionsprozess dar. So kann es zu einem Wandel der Anforderungen und zu einer veränderten Flächennachfrage und neuen Markterfordernissen kommen, wodurch Modifikationen, Prioritätenänderungen und Budgetverschiebungen erforderlich werden können. Die Veränderung der Rahmenbedingungen und der Nachfrage- und Wettbewerbssituation kann das Erreichen qualitativer Ziele und den Erfolg des Konversionsvorhabens insgesamt beeinträchtigen.⁴⁵⁷

Über die Jahre sind bis zur vollständigen Realisierung viele einzelne Maßnahmen und Arbeitsschritte erforderlich, die alle einen Beitrag zur Gesamtqualität leisten. Fallen Teilergebnisse unbefriedigend aus, kann dies bereits Auswirkungen auf die Qualität und den Erfolg der gesamten Entwicklung haben.

456 Vgl. Reiß-Schmidt (2008a), S. 55.

457 Vgl. BMRBS - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997), S. 3.

1.5 Fehlendes oder schlechtes Image der Konversionsfläche

Altstandorte kämpfen bei potenziellen Interessenten oftmals mit Akzeptanzproblemen. Diese wiegen umso schwerer, wenn die Flächennachfrage gering ist, das Flächenangebot den endogenen, aus der Kommune stammenden Bedarf übersteigt oder die Flächenkonkurrenz groß ist. Der mit Konversion oftmals in Verbindung gebrachte Eindruck von Niedergang, Still- und Leerstand und die sich aus der Vornutzung ergebenden Hemmnisse wie etwa Bodenbelastungen oder großflächig versiegelte Flächen, können das Bild, das Akteure und Öffentlichkeit von der Liegenschaft haben, negativ prägen.

Ehemalige Militärflächen sind überdies in der Regel unbekannt und als ehemalige Sperrgebiete selbst für die Konversionskommunen „weiße Flecken“ im Gemeindegebiet. Neben den objektiven Eigenschaften der Liegenschaft sind der subjektiv wahrgenommene Nutzen, die von Investoren, Bürgern und Nutzern empfundene Qualität und das Image wichtige Erfolgsfaktoren. Die subjektive Wahrnehmung gegenüber einem Konversionsvorhaben kann beträchtlichen Einfluss auf den Entwicklungserfolg nehmen und das Interesse und Entscheidungen beeinflussen. Im Vergleich zur Konkurrenz verbucht ein positiv charakterisierter Standort regelmäßig Vorteile. So kann das Image beispielsweise Einfluss auf die Marktposition, die Werthaltigkeit und die Preise von Immobilien haben und sich auf die Identifikation mit dem Vorhaben und die Motivation der Beteiligten auswirken.⁴⁵⁸

1.6 Ökonomischer Druck

Im Rahmen der Konversion werden oftmals einseitig ökonomische Gesichtspunkte oder partikulare Interessen in den Vordergrund gerückt (siehe Kap. III 3, Dominanz ökonomischer Entwicklungsaspekte). Die Situation verschärft sich, wenn insbesondere in Regionen mit geringem oder fehlendem Nutzungsdruck im Einzugsbereich der bisher militärisch genutzten Fläche noch andere Baulandreserven aktiviert werden oder bereits zur Verfügung stehen, die, unter Umständen städtebaulich weniger geeignet, kostengünstiger zu entwickeln sind und sich besser verwerten lassen.

Informelle Aushandlungselemente zwischen einzelnen (Haupt-) Akteuren können ebenso wie projekt- und umsetzungsorientiertes Vorgehen die Gefahr bergen, zu Defiziten an demokratischer Kontrolle, Transparenz und Qualitätssicherheit zu führen. Insbesondere gemeinwohlorientierte und engagierte qualitative Zielsetzungen haben gegenüber privatwirtschaftlichen Verwertungsinteressen dabei einen schweren Stand.⁴⁵⁹

Der Stellenwert qualitativer Aspekte gerät gegenüber ökonomischen Aspekten zusätzlich unter Druck, wenn durch Aufwendungen für die Baureifmachung des Grundstückes, die Anpassung der Infrastrukturen und nicht zuletzt für die Altlastenbeseitigung die Margen von Projektentwicklungen erheblich verringert oder gefährdet werden. Die damit verbundenen zeitaufwändigen Verfahren und umfangreichen Vorabklärungen verursachen hohe Kosten und verhindern eine oftmals gewünschte schnelle Bereitstellung der Flächen. Daneben werden Personal und finanzielle Ressourcen über eine lange Zeitspanne gebunden, was auch potenten Investoren und finanziell starken Städten und Gemeinden Probleme bereiten kann.

Trotz des erforderlichen Mehraufwands im Vergleich zu Entwicklungen „auf der grünen Wiese“ dürfen die Liegenschaften nur zum vollen Wert verkauft werden (siehe Kap. III 5 b). Ver-

458 Vgl. ebd., S. 161.

459 Vgl. Krüger (2006), S.336.

billigungsmöglichkeiten⁴⁶⁰, die in den 1990er Jahren noch gewährt wurden, stehen nicht mehr zur Verfügung bzw. werden ab 2014 lediglich in vergleichsweise geringem Umfang den Kommunen bereitgestellt.

Die Finanzierung von Konversionsvorhaben gestaltet sich in vielen Fällen schwierig. Der große Investitionsbedarf, verbunden mit einer Vielzahl an Risiken und Unsicherheiten sowie einem in der Regel hohen Anteil an unrentierlichen Kosten, erschwert die Bereitstellung finanzieller Mittel. Banken lehnen häufig eine Kreditvergabe ab oder erschweren diese durch besondere Auflagen. Auch Fördermittel sind nicht immer auf die spezifischen Tatbestände einer Konversion ausgerichtet oder sie sind mit hohen Anforderungen und aufwändigen Verfahrensabläufen verbunden wie im Falle von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen (städtebauliche Sanierungsmaßnahme, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme) nach BauGB, die eine leistungsfähige Verwaltung und große Erfahrung erfordern.⁴⁶¹

2. Ableitung von Qualitätskriterien in Konversionsprozessen

Die Untersuchungsergebnisse beziehen sich schwerpunktmäßig auf großflächige A- und B-Flächen (siehe Kap. III 8.1), die ein Potenzial für eine nachhaltige bauliche Entwicklung aufweisen, jedoch können eine Vielzahl der dargestellten Kriterien grundsätzlich auch auf sonstige Konversionsfälle übertragen werden.

Auf der Grundlage der empirischen Untersuchungen werden nachfolgende Qualitätskriterien und Leitsätze für eine qualitätsgerechte Konversionsorganisation definiert, die Bestandteil eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements werden und in das im Rahmen dieser Untersuchung entwickelte stadtplanerische Qualitätsmanagement-Modell (siehe Kap. IV 3) einfließen.

2.1 Akteursbeziehungen und die Organisation der Zusammenarbeit

2.1.1 Verantwortung übernehmen und Konversion als Führungsaufgabe verstehen

Städte und Gemeinden müssen erkennen, dass Konversion aufgrund ihrer Bedeutung und den möglichen Auswirkung für das Gemeinwesen von Beginn an als Führungsaufgabe - „Chefsache“ - zu behandeln ist⁴⁶². Die betroffenen Kommunen müssen Verantwortung übernehmen und dürfen sich das Primat des Handelns für ihre Belange nicht aus der Hand nehmen lassen. Denn sie vergeben wichtige Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten, wenn sie sich ausschließlich auf die Funktion der Baurechtschaffung zurückziehen.

In der Praxis wird deutlich, dass die Wiedernutzung von großen Militärarealen die Steuerungskompetenz und die Motorfunktion der Kommune benötigt, um vor dem Hintergrund der Themen- und Konfliktvielfalt sowie der langen Zeitdauer im Sinne eines gesamthaften Entwicklungsprozesses geeignete und akzeptierte Lösungen herbeizuführen.⁴⁶³

460 Für Liegenschaften, die bis zum 14.06.2000 aus dem Ressortvermögen des Bundesministeriums der Verteidigung freigegeben wurden, galten gemäß Haushaltsvermerk die Verbilligungsgrundsätze des Bundes (Bundesanzeiger vom 19.08.1997 Nr. 153a), die unter verschiedenen Voraussetzungen Preisabschläge zum Verkehrswert zuließen. Der entsprechende Haushaltsvermerk entfiel am 01.01.2005; vgl. BMF - Bundesfinanzministerium (2004), S. 489 ff.

461 Vgl. Henckel et al. (2010), S. 270.

462 Interview Jürgens.

463 Vgl. Schultz (2010), S. 9.

Die Konversionsgemeinden sollten deshalb durch ihre Präsenz bei allen wesentlichen Verfahrensschritten sicherstellen, dass sie auch im Falle einer privaten Federführung letztendlich die Hoheit über die Abläufe behalten, kommunale Interessen einbringen und Fehlentwicklungen frühzeitig entgegen wirken können. Dies setzt voraus, dass in der kommunalen Verwaltung ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen und Steuerungsaufgaben über eine sehr lange Entwicklungszeit bearbeitet bzw. an Dritte im Auftrag übertragen werden können. Denn mit jedem Abstrich an der Projektqualität erhöht sich gleichzeitig das Entwicklungsrisiko⁴⁶⁴.

Oftmals ermöglicht erst das besondere Engagement oder die Kompetenz einzelner Führungspersonen (z. B. Bürgermeister, Bauamtsleiter, Regionalmanager, Unternehmer) die Ingangsetzung und das Vorantreiben von Prozessen. Bläser und Pütz definieren vor diesem Hintergrund einen Akteur als „Konversionspromotoren“, wenn dieser den Konversionsprozess in besonderer Weise fördert und „gegebenenfalls Willens- und Fähigkeitsbarrieren anderer Akteure überwindet bzw. hilft, sie zu überwinden“⁴⁶⁵.

Konversionspromotoren in Ostfildern und Trier:

*Sowohl in Trier als auch in Ostfildern lassen sich „Konversionspromotoren“ identifizieren. Im Fall Ostfildern war es der Oberbürgermeister, der den Prozess vorantrieb, Allianzen schmiedete und die Berücksichtigung qualitativer Aspekte förderte und dabei auf eine eingespielte Verwaltungsführung mit einem motivierten Arbeitsstab setzen konnte*⁴⁶⁶.

*Am „Petrisberg“ in Trier legten wesentlich die fachlichen Fähigkeiten, die langjährige Erfahrung und das Durchsetzungsvermögen des Baudezernenten unter anderem im Zusammenhang mit der Gründung der EGP den Grundstein zum Erfolg des Konversionsvorhabens. Die weitere Entwicklung und beispielhafte Umsetzung lag dann vornehmlich in der Verantwortung der EGP, die als Motor und Kümmerer vor Ort fungierte.*⁴⁶⁷

Aus qualitativer Sicht reicht es in seltenen Fällen aus, wenn von der BImA ein Käufer gefunden und die Fläche in der Folge in dessen Verantwortung entwickelt wird⁴⁶⁸. Wie in den untersuchten Fallbeispielen geschehen, müssen die Gemeinden neben ihrer Planungshoheit vielmehr ihrer Entwicklungsverantwortung gerecht werden und die Möglichkeiten zur (Mit-) Steuerung des Prozesses wahrnehmen. Dies ist umso wichtiger, wenn die Konversionsfläche aufgrund ihrer Größe oder Lage eine stadtentwicklungspolitische Bedeutung besitzt. Dort, wo die Kommune bis zur baulichen Umsetzung Einfluss ausüben kann und will, sind die qualitativen Ergebnisse im Vergleich in der Regel besser.⁴⁶⁹

Aber auch der Grundstückseigentümer kann durch Maßnahmen, die über die Routineaufgaben der Bestands- und Altlastenuntersuchung hinausgehen, Prozesse vorantreiben und zu einer qualitativen zivilen Flächennutzung beitragen. In diesen Fällen tritt der Grundstücksverkäufer in die Rolle eines Konversionspromotors, der durch „Anentwicklungsmaßnahmen“ den Konversionsprozess unterstützt. Damit solche Maßnahmen ihre volle Wirkung entfalten und vor Ort akzeptiert werden, ist jedoch eine enge Abstimmung mit der Kommune wichtig,

464 Interview Schütz.

465 Bläser; Pütz (2008b), S 69.

466 Interview Wolfrum.

467 Interview Eitel.

468 Interview Schulten.

469 Interview Dietze.

die beispielsweise bereits mit der Auswahl eines von beiden Seiten akzeptierten Planungsbüros beginnt⁴⁷⁰.

Der Bund als Konversionspromotor (Fallbeispiel Brannenburg):

Im Brannenburg beauftragte die damals für die Verwertung zuständige g.e.b.b. mbH ein Planungsbüro, das neben der Bestandserfassung auch die Standorteignung der Liegenschaft für bestimmte Nutzungen untersuchte und die Realisierungschancen verschiedener Nutzungsalternativen überprüfte. Irritationen gab es zunächst jedoch, weil die Gemeinde für das städtebauliche Entwicklungskonzept, das parallel für den gesamten Ort erstellt wurde, andere Planer verpflichtete. Die Ergebnisse der Untersuchungen wurden aber genutzt und flossen schließlich in das städtebauliche Entwicklungskonzept ein.⁴⁷¹

Die Entwicklungsverantwortung sollte bei Bedarf auch über die Einzelfläche hinausreichen, um das Gelingen der Konversion durch ergänzende Maßnahmen zu fördern. Dem Entwicklungsrisiko eines militärischen Areals kann dabei zum Beispiel durch eine Fokussierung der Entwicklungsressourcen auf die Liegenschaft oder durch eine Erhöhung der Aufwendungen für die Gestaltung des Entwicklungsprozesses begegnet werden.⁴⁷²

Begrenzung sonstiger kommunaler Entwicklungsflächen (Fallbeispiel Trier):

Zugunsten der Konversionsfläche Petrisberg gab die Stadt Trier eine bereits eingeleitete Entwicklungsmaßnahme zur Stadterweiterung am Stadtrand auf und konnte durch die Verringerung der Flächenkonkurrenz das Gelingen des Vorhabens flankieren.⁴⁷³

Entwicklung in Verantwortung für die Region in Ostfildern:

Die kleine Stadt Ostfildern übernahm mit der zivilen Nachnutzung der „Nellingen Barracks“ in einem weiteren Sinn Verantwortung. Sie war bereit, das Flächenpotenzial der Konversionsfläche für eine Erhöhung ihrer Einwohnerzahl um ein Drittel zu nutzen, und trug dadurch bei, den hohen Siedlungsdruck in der Region Stuttgart zu dämpfen.

2.1.2 Konversionsprozess kooperativ gestalten und Stakeholder einbinden⁴⁷⁴

Die Erkenntnisse aus dem Forschungsvorhaben REFINA-KoM zeigten bereits, dass ein „Konversionsprozess mit seinen vielschichtigen Anforderungen, der Vielzahl an beteiligten Akteuren“ und den Interessenlagen, die sich aus den jeweiligen Rollen und Verantwortungsbereichen ergeben, „von keiner Seite allein nach eigenen Vorstellungen betrieben werden kann, ohne Gefahr zu laufen, den Ablauf zu verzögern, zu blockieren oder letztendlich ein Scheitern zu riskieren. Als entscheidend für das Gelingen eines Entwicklungsprozesses wird deshalb eine intensive Zusammenarbeit und konsensuales Handeln aller beteiligten Entscheidungsträger von der Initiierung bis zur Umsetzung der Planungen gesehen“⁴⁷⁵.

470 Interview Dragomir.

471 Interview Dragomir.

472 Interview Jürgens.

473 Interview Dietze.

474 Kap. IV 2.1.2 (ausgenommen Fallbeispiele): Siehe Vorveröffentlichung 1, S. 26, S. 30 ff., sowie Vorveröffentlichung 2, S. 54.

475 Beutler (2007), S. 45.

a. Partnerschaftliche Zusammenarbeit der Hauptakteure

In den Fallbeispielen und Experteninterviews wurde bestätigt, dass die Erfolgsaussichten einer zivilen Wiedernutzung immer dann am höchsten sind, wenn die wesentlichen Akteure in kooperativer Zusammenarbeit an die Konversionsaufgabe herangehen. Es wurde weiterhin deutlich, dass ein konsensorientierter, partnerschaftlicher Prozess „die Akzeptanz der Planungen fördert und im Allgemeinen zu hochwertigen Konzepten führt“ sowie „zu unbürokratischen Lösungen und zur Schnelligkeit und Stabilität von Entscheidungen“⁴⁷⁶ beiträgt. Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit muss im Sinne des Qualitätsmanagements dabei immer die Heranbildung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses der Beteiligten beinhalten, die auch eine gegenseitige Optimierung der Leistungen fördern kann bzw. sollte.

Die Rahmenbedingungen einer Zusammenarbeit und die Anforderungen an die Prozesse müssen zunächst insbesondere zwischen Kommune und Grundstückseigentümer abgestimmt werden. Denn ihre gegenseitigen in Abhängigkeit stehenden Interessen - kommunale Entwicklungsziele und Planungshoheit versus Grundeigentum und Verwertungsoptimierung - machen eine Koordination der Ziele und ein Vorgehen im Dialog und Zusammenarbeit grundsätzlich erforderlich. Hierzu sind die unterschiedlichen Handlungslogiken und spezifischen Herangehensweisen (siehe Kap. III 5) - auch als Bedingung für Prozessqualität - zu klären, damit die jeweiligen, teilweise aus gesetzlichen Vorgaben begründeten Handlungsspielräume und Grenzen der Partner gegenseitig verstanden und akzeptiert werden können.⁴⁷⁷

Für bekannt konflikträchtige Prozesselemente, wie sie regelmäßig etwa die Kaufpreisfindung darstellt, sollten vor diesem Hintergrund frühzeitig Vorgehensweisen festgelegt werden (hier zum Beispiel ein gemeinsam festgelegter Wertgutachter), um Streitigkeiten und langen Verzögerungen vorzubeugen bzw. diese einzugrenzen.

In Abb. 26 wird das Kooperationserfordernis der Hauptakteure Kommune und BImA sowie Käufer (z. B. Investor) im zeitlichen Ablauf abgeleitet, so wie es sich aktuell in denjenigen Konversionsfällen darstellt, in denen - wie etwa in Brandenburg - die Kommune die Fläche nicht oder lediglich teilweise für eigene Zwecke (z. B. Flächen für Sport) erwirbt (Entwicklungs- und Vermarktungsmodelle 2 und 3, siehe Kap. III 6.3):

- Konzeptentwicklung durch die Kommune in Abstimmung mit dem Grundstückseigentümer
- auf Basis des entwickelten Konzeptes Marktansprache durch den Grundstückseigentümer und Grundstücksverkauf bzw. Verkauf von Teilflächen
- Konzeptoptimierung in Abstimmung zwischen Kommune und Käufer

Die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Käufer zur bedarfsgerechten Konzeptoptimierung findet aufgrund haushalts- und vergaberechtlicher Vorgaben für die öffentliche Hand und zugunsten einer allgemeinen, nicht auf einen einzelnen Kaufinteressenten fokussierten Vermarktung anders als in der Vergangenheit heute in der Regel erst nach dem Grundstücksverkauf statt. Eine frühzeitige Einbindung und Abstimmung der Kaufinteressenten vor dem Grundstücksverkauf war aber unter anderem aus qualitativer Sicht oftmals von Vorteil. Dies zeigt beispielsweise das aus genannten Gründen heute nicht mehr angewendete „Optantenverfahren“ in München (siehe Kap. IV 2.3.5 a, Fallbeispiel München).⁴⁷⁸

476 BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004c), S. 24.

477 Interview Jacob.

478 Ein ähnliches Vorgehen erlaubt seit wenigen Jahren der sogenannte wettbewerbliche Dialog gemäß § 101 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Er ermöglicht dem öffentlichen Auftraggeber vor der Aufforderung zur Abgabe der Angebote die Erarbeitung von Lösungen im Dialog mit den teilnehmenden Bietern (Unternehmen). Der Dialog erfolgt dabei jedoch in der Regel mit jedem Bewerber einzeln und nicht gemeinsam.

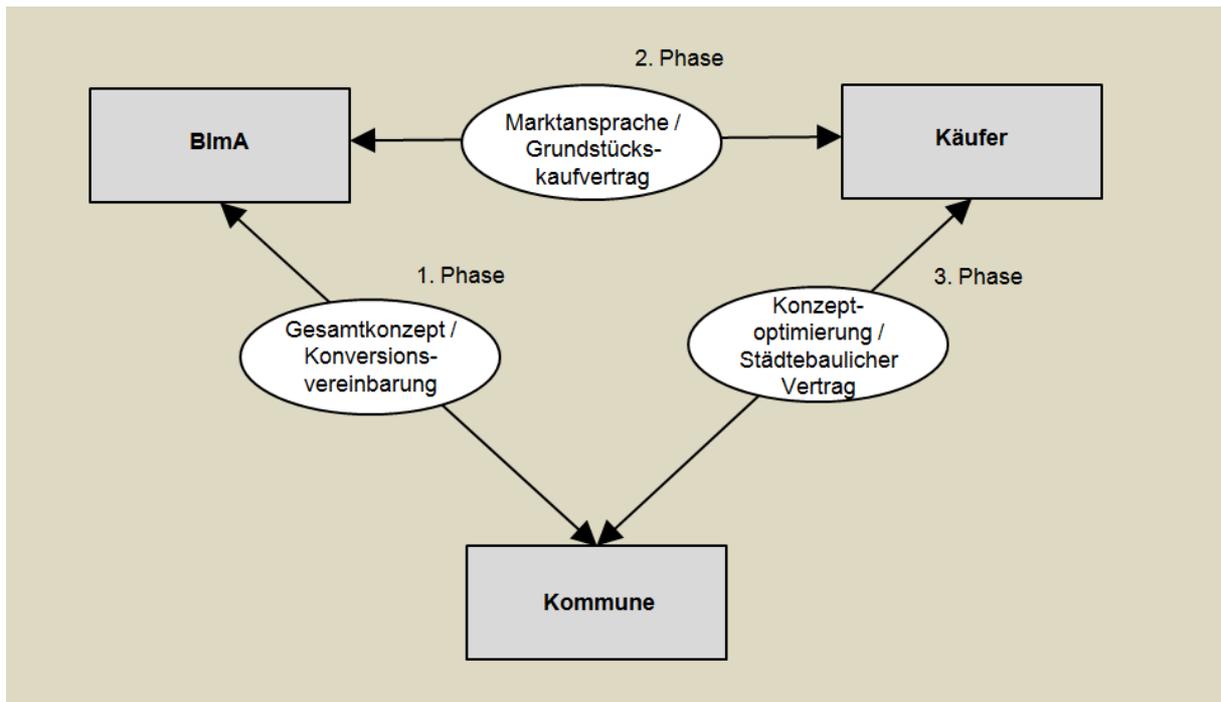


Abb. 26: Kooperation der zentralen Konversionsakteure im zeitlichen Ablauf
 Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Jürgens⁴⁷⁹

Gegenüber den jeweils nicht Beteiligten erfordert Kooperation verstärkt Transparenz, damit die Entscheidungswege nachvollzogen werden können und nicht der Verdacht von Klüngerlei entsteht. Dies erhöht die diesbezüglichen Anforderungen an die federführenden Akteure, weil transparente Prozesse gleichzeitig eine Offenlegung der Vorgangsweisen gegenüber Dritten sowie eine Mess- und Bewertbarkeit der Ergebnisse bedeuten.

b. Einbindung von Akteuren, Anspruchsgruppen und Öffentlichkeit

Im Rahmen eines Konversionsvorhabens werden die Interessen vieler tangiert und Know-how in den unterschiedlichsten Themenfeldern benötigt, was eine umfangreiche Einbindung verschiedener Disziplinen, Fachbereiche und Planungsebenen - kommunal, regional und auf Landesebene - sowie vieler Akteure bzw. Akteursgruppen, öffentlicher Stellen, Experten, potenzieller „Kunden“, Verbände und der Öffentlichkeit erforderlich macht. Die systematische Einbindung von Stakeholdern in die Konversionsprozesse wird neben einer kooperativen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Hauptakteure als zentrales Element einer qualitätsbezogenen Vorgehensweise identifiziert.

Auch wenn partizipative Prozesse und Verfahren Lücken aufweisen und zumeist nur selektiv und nicht repräsentativ wirken, weil damit in der Regel nicht alle Adressaten erreicht werden oder aber einzelne Interessen überproportional vertreten sind, spielt die Beteiligung eine große Bedeutung in Konversionsverfahren. Die Einbindung von Bürgern als lokalen Experten sowie die Perspektive weiterer Akteure soll insbesondere der Ermittlung der bestehenden Anforderungen dienen, etwaige Unterschiede der Interessenlagen offenlegen und ermöglichen, Probleme und Widerstand zu erkennen und zu verstehen. Sie soll Ideen liefern, nicht berücksichtigte Aspekte in die Diskussion einbringen und aufgrund der unterschiedlichen Erfahrungshorizonte zusätzliches Know-how erschließen.

⁴⁷⁹ In Anlehnung an Jürgens (2007), S. 34; Vorveröffentlichung 1, S. 31.

Eine intensive Einbindung kann nicht nur die Aufmerksamkeit von Investoren auf die Potenziale der Konversionsflächen lenken, sondern auch zur Akzeptanz und Identifikation mit der Planung beitragen, Transparenz der Verfahren und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen schaffen sowie Konflikte im Vorfeld erkennen und bereinigen helfen.

Die Einbindung darf dabei nicht als Alibi einer vermeintlichen Beteiligung dienen, sondern sollte qualifiziert und akteursbezogen erfolgen. Sie sollte den Bürgern und den weiteren Stakeholdern die Möglichkeit zur Mitwirkung und zum Dialog erlauben und sie, falls die Voraussetzungen fehlen (siehe Kap. II 2.5.1), hierzu auch befähigen.⁴⁸⁰

Stakeholder-Einbindung (Fallbeispiel Brannenburg):

In Brannenburg wurde im Auftrag der g.e.b.b. mbH im Herbst 2007 ein Fachforum zur Nachnutzung der Liegenschaft durchgeführt. In diesem Rahmen wurden Ideen und Vorschläge von Fachleuten aus der Region für eine Wiedernutzung zusammengetragen, um sie nach ausführlicher Diskussion und Abwägung für die Planungen zu nutzen. „Teilgenommen haben neben Vertretern der planungsbeteiligten Institutionen auch regionale Akteure aus den Bereichen Wirtschaft, Tourismus und Verwaltung“. Weiterhin nahmen Vertreter der benachbarten Kommunen, des Landkreises Rosenheim sowie der Regierung von Oberbayern teil. Daneben wurde in weiteren Veranstaltungen die Öffentlichkeit intensiv eingebunden.⁴⁸¹

Akteursbezogene Einbindung in München:

Im Vorfeld der Bebauung des Ackermannbogens wurden unter vielen anderen auch mehrere Gesprächsrunden mit den Anwohnern der Liegenschaften durchgeführt, um speziell deren Anforderungen, Fragen und Sorgen im Zusammenhang mit der Entwicklungsmaßnahme zu klären. Sie waren von den Veränderungen durch die Konversion besonders betroffen und mussten über viele Jahre mit Baumaßnahmen im direkten Umfeld leben.⁴⁸²

Weitere Ausführungen zum Themenfeld folgen in anderem Zusammenhang in Kap. IV 2.4.3.

c. Kooperation und besonderes Städtebaurecht

Die Anwendung des besonderen Städtebaurechts nach BauGB⁴⁸³, welches insbesondere Sonderregelungen für städtebauliche Problemlagen beinhaltet, ist nicht zuletzt aufgrund der dabei gewährten Städtebaufördermittel sowie der Begrenzung und Abschöpfungsmöglichkeit von entwicklungs- bzw. sanierungsbedingten Grundstückswertsteigerungen im Rahmen von Konversionsvorhaben trotz des damit verbundenen Verwaltungsaufwands verbreitet⁴⁸⁴. Durch die Einleitung von Voruntersuchungen gemäß § 141 BauGB bzw. § 165 Abs. 4

480 Interview Schweiger.

481 Gemeinde Brannenburg (2009), S. 3, S. 91.

482 Vgl. Münchner Wochenanzeiger (2010), URL (Zugriff 05.07.2015).

483 Häufig im Rahmen von Konversionsvorhaben eingesetzte Instrumente des besonderen Städtebaurechts sind die städtebauliche Sanierungsmaßnahme gemäß §§ 136 ff. BauGB, die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß §§ 165 ff. BauGB sowie in jüngerer Vergangenheit die Stadtumbaumaßnahme gemäß §§ 171a ff. BauGB. Diese Verfahrensinstrumente stellen den Kommunen über das allgemeine Bauplanungsrecht hinausgehende Steuerungs- und Lenkungsmöglichkeiten zur Verfügung.

484 Die Möglichkeit des Ausgleichs oder der Abschöpfung der Wertentwicklung des Grundstücks gilt nur für die städtebauliche Sanierungsmaßnahme und die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach BauGB, nicht aber für die Stadtumbaumaßnahme nach BauGB.

BauGB wird eine planungsbedingte Wertsteigerung der Liegenschaft verhindert. Letzteres ist insbesondere für die Kommunen von Bedeutung, die erwägen, von der Erstzugriffsoption Gebrauch zu machen und selbst die Liegenschaft zu erwerben.

Die Akzeptanz des Grundstückseigentümers bezüglich der Anwendung dieses Instrumentariums - vor allem der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) als „schärfstes Schwert des Bodenrechts“⁴⁸⁵ - hat sich vor allem durch die mit der g.e.b.b. mbH und der BImA geschaffenen Vermarktungsstrukturen und mit der Aufhebung der ursprünglichen Verbilligungsgrundsätze des Bundes seit den 1990er Jahren gewandelt. Die Abschöpfungsmöglichkeit von entwicklungsbedingten Grundstückswertsteigerungen widerspricht heute in aller Regel den Verwertungsinteressen des Bundes und kann zu Prozessblockaden⁴⁸⁶ und schweren Verwerfungen zwischen den Beteiligten führen.⁴⁸⁷

Anwendung des Instruments der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach BauGB (Fallbeispiele München, Ostfildern, Trier):

In den Untersuchungsbeispielen Ackermannbogen, Petrisberg und Scharhauser Park beschlossen die Kommunen jeweils das hoheitliche Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB, in München als sogenannte Als-Ob-Entwicklungsmaßnahme⁴⁸⁸, die in den 1990er Jahren im Rahmen der Verbilligungsgrundsätze auf vertraglicher Grundlage vom Bund ermöglicht wurde. In allen drei Fällen erwarben die Kommunen die Flächen zunächst selbst. Die Entwicklung der Nutzungsvorstellungen erfolgte weitgehend ohne Abstimmung mit den damaligen Grundstücksverwertern Bundesvermögensverwaltung bzw. Oberfinanzdirektion.

Einzelne Konversionskommunen behalten sich, sofern die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, hoheitliches Handeln durch einen Einleitungsbeschluss von vorbereitenden Untersuchungen für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach BauGB vor und ebnen dadurch in vielen Fällen erst den Weg für vertragliche Lösungen, ohne dass es dann tatsächlich zum Erlass einer Entwicklungssatzung kommt.⁴⁸⁹ Aber auch im Falle einer Durchführung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nach BauGB werden vermehrt vertragliche Vereinbarungen und konsensuale Gestaltungsmöglichkeiten genutzt. Enteignungen kommen beispielsweise praktisch nicht zum Einsatz.⁴⁹⁰

Abwendungsvereinbarungen (Fallbeispiel München):

Auch am Ackermannbogen (Bauabschnitt Südost) kamen für angrenzende Grundstücke, die zusätzlich zum ehemals militärisch genutzten Areal in die vorbereitenden Untersuchungen zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme einbezogen wurden, vertragliche Regelungen zum Einsatz. In „Abwendungsvereinbarungen“ entsprechend § 166 Abs. 3 Nr. 2 BauGB wurde mit den Eignern Deutsche Post und Freistaat Bayern

485 Schmidt-Eichstaedt (2005), S. 460.

486 § 166 Abs. 3 Nr. 2 BauGB setzt als Anwendungsbedingung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme voraus, dass der Grundstückseigner nicht mitwirkungsbereit ist. Aus Sicht der BImA ist die Bereitschaft zur Mitwirkung in der Regel gegeben, die betroffene Kommune bewertet dies oftmals anders.

487 Interview Jürgens.

488 Die Verbilligungsgrundsätze des Bundes der 1990er Jahre (siehe Kap. IV 1.6) ermöglichten den Kommunen unter anderem die sogenannte „Als-Ob-Entwicklungsmaßnahme“. Bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen (§ 165 Abs. 3 BauGB) konnten die Regelungen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gemäß besonderem Städtebaurecht angewendet werden, ohne dass die Gemeinde eine förmliche Entwicklungssatzung erlassen musste. Die Konversionsfläche konnte von der Gemeinde, der vom Bund in diesem Rahmen das „Recht des ersten Zugriffs“ eingeräumt wurde, ohne Satzungsbeschluss zum entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswert erworben werden. Die Gemeinde musste sich im Gegenzug allerdings zur Einhaltung von Fristen verpflichten; in: Landeshauptstadt München (2006a), S. 2.

489 Interviews Heider; Stein.

490 Vgl. OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2013), S. 25.

eine den Zwecken und Zielen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme entsprechende Flächenentwicklung sowie ein Ausgleich an die Stadt für den entwicklungsbedingten Wertzuwachs dieser Grundstücke vereinbart.

Viele Konversionsfälle aus jüngerer Vergangenheit zeigen verstärkt ein Vorgehen im intensiven Dialog zwischen Konversionskommune und Grundstückseigentümer, um das gegenseitige Verständnis von Zielvorstellungen zu verbessern und sich in einem transparenten Prozess über die Nutzungskonzepte zu verständigen. Im Sinne des Qualitätsmanagements treten dabei verstärkt „weiche“, dialogorientierte Instrumente als Basis für kooperative Verfahren in den Vordergrund, wie sie beispielsweise die mit der Baurechtsnovelle 2004 eingeführte Stadtumbaumaßnahme gemäß §§ 171a ff. BauGB ermöglichen. Diese kam auch in Brandenburg zur Anwendung. Insbesondere die Bedeutung der Stadtumbaumaßnahme, die grundsätzlich ein vom Grundstückseigentümer unterstütztes Verfahrensinstrument des besonderen Städtebaurechts darstellt, wird aufgrund seines konsensualen (und konzeptionellen) Grundgedankens nach Meinung der Experten zukünftig noch wachsen.⁴⁹¹

Es lässt sich feststellen, dass die Anwendung der Instrumente des besonderen Städtebaurechts im Rahmen eines kooperativen Ansatzes eine besonders intensive Abstimmung zwischen Kommune und Grundstücksverwerter erfordert, um den Belangen beider Seiten gerecht werden zu können. Wenn jedoch beiderseitiges Einvernehmen bezüglich der Anwendung dieses Instrumentariums besteht, können sich, wie das nachfolgende Praxisbeispiel zeigt, auch auf dieser Basis neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit und Beteiligung des Bundes sowie innovative Finanzierungsmodelle ergeben.

Das „Schleswiger Modell“ (Schleswig-Holstein):

Als wegweisendes Beispiel in diesem Zusammenhang galt das sogenannte Schleswiger Modell. Die Liegenschaft „Auf der Freiheit“ in Schleswig (Schleswig-Holstein) wurde als Sanierungsgebiet gemäß BauGB ausgewiesen. Durch einen städtebaulichen Vertrag zwischen Stadt und Bund wurden ein abgestimmtes kooperatives Vorgehen verabredet sowie Vereinbarungen hinsichtlich der Finanzierung getroffen, welche die Haushalte von Kommune und BMVg nicht zusätzlich belasten sollte. Die g.e.b.b. mbH brachte schrittweise Mittel aus den Verkaufserlösen ein, die in ein nur der Konversion dienendes Sondervermögen eingezahlt wurden. Zusammen mit dem finanziellen Anteil der Städtebauförderung des Landes wurden damit Impulsmaßnahmen wie zum Beispiel Planungs-, Abriss- und Erschließungsmaßnahmen finanziert. Die Stadt verpflichtete sich im Gegenzug, das Planungsrecht für das Vorhaben zu schaffen.⁴⁹²

491 Vgl. Jacoby (2007), Diskussionsbeitrag Schultz, S. 100.

492 Vgl. g.e.b.b. – Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (2005), S. 13.

2.1.3 Zusammenarbeit vereinbaren⁴⁹³

Im Konversionsablauf sind Vereinbarungen und Verträge zwischen BlmA, Konversionskommune und Grundstückskäufern (siehe Abb. 26) ein vielfach angewendetes und wichtiges Instrument. In der Befragung wird hervorgehoben, dass der Einsatz von Vereinbarungen und Verträgen den Entwicklungsprozess wesentlich unterstützen und beschleunigen kann⁴⁹⁴. Eine eindeutige Zuordnung von Aufgaben und Lasten, die Klärung der jeweiligen Erwartungen sowie abgestimmte Spielregeln zwischen den beteiligten Partnern fördern Transparenz und Kooperationsbereitschaft gleichermaßen, was Unstimmigkeiten und Konflikten vorbeugen bzw. überwinden helfen kann. Klare Regelungen, welche die Parteien binden, dienen zudem der Vertrauensbildung, was insbesondere in der Zusammenarbeit mit der Großbehörde BlmA hilfreich sein kann.

Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen Kommune und Bund in Brannenburg:

In Brannenburg verständigten sich die g.e.b.b. mbH und als deren Nachfolgeorganisation die BlmA frühzeitig darauf, „in offener und kooperativer Vorgehensweise den Prozess der Konversion voranzutreiben“. Dies wurde im Rahmen der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes und in der Folge bei den Zwischennutzungen vieler Bestandsgebäude in die Praxis umgesetzt. Auch „die erforderlichen Schritte der Bauleitplanung und des Grunderwerbs“ sollten in Abstimmung erfolgen.⁴⁹⁵

Neue Verfahrenswege in München nach dem Auslaufen der sogenannten Verbilligungsgrundsätze (der 1990er Jahre):

In München bildete im Jahr 2002 eine „Gemeinsame Erklärung“⁴⁹⁶ des Bundesverteidigungsministeriums, der g.e.b.b. mbH und des Münchener Oberbürgermeisters die Grundlage für eine gemeinsame Entwicklung der nach dem 14.06.2000 freigegebenen Kasernen im Rahmen stadtentwicklungspolitischer Zielvorgaben und für eine zeitlich abgestimmte Übernahme durch die Stadt. Liegenschaften, die nicht von der Stadt erworben werden sollten (z. B. Kronprinz-Rupprecht-Kaserne), sollte der Bund danach nur verkaufen, wenn der Käufer sich zu den städtischen Zielen und der entsprechenden Kostenübernahme verpflichtete.

Der Ackermannbogen (Waldmann- und Stettenkaserne) fiel als „Altfall“ noch unter die Verbilligungsgrundsätze des Bundes.

Aus den Praxisbeispielen wird deutlich, dass Vereinbarungen im Laufe von großen Konversionsvorhaben oftmals in mehreren Stufen mit unterschiedlicher Konkretisierung und Rechtsverbindlichkeit getroffen werden. Diese reichen von einer beiderseitigen Willenserklärung zu Beginn zu präzisen, detaillierten Verträgen im fortgeschrittenen Prozess. Der schrittweisen Vertiefung der Konversionsthematik im Arbeitsablauf kann damit Rechnung getragen werden. Dabei können unter anderem organisatorische, terminliche, prozessuale, finanzielle, sachbezogene und qualitative Aspekte konsensual behandelt und nach Bedarf geregelt werden. Nachfolgende grundlegende Vereinbarungsstufen lassen sich unterscheiden.⁴⁹⁷

493 Kap. IV 2.1.3 (ausgenommen Fallbeispiele): Siehe Vorveröffentlichung 1, S. 26 f., sowie Vorveröffentlichung 2, S. 54.

494 Interview Jürgens.

495 Vgl. Gemeinde Brannenburg (2010), S. 8.

496 Vgl. Landeshauptstadt München (2002), S. 3 f.

497 Beutler (2007), S. 45; siehe auch Vorveröffentlichung 1, S. 27.

- „Letter of Intend als gemeinsame Arbeits- und Willenserklärung“
- Rahmenvereinbarung, in jüngerer Vergangenheit als „Konversionsvereinbarung“ bezeichnet, mit grundsätzlichen Regelungen, die sämtliche relevante Themen rund um die zivile Wiedernutzung einer Liegenschaft behandeln (u. a. Organisation, Aufgaben der Parteien, Kostentragung und Finanzierung, Vereinbarung zur Zusammenarbeit, Prioritäten, Ziele). Konversionsvereinbarungen werden insbesondere von der BlmA angestrebt, um eine partnerschaftliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der betroffenen Kommune auf eine stabile Arbeitsgrundlage zu stellen bzw. diese zu festigen.
- „Formelle Verträge mit differenzierten, rechtsverbindlichen Regelungen“

2.1.4 Zusammenarbeit organisieren⁴⁹⁸

Übereinstimmend mit den in Kap. II 4.6.3 dargestellten organisatorischen Maßnahmen des allgemeinen vorhabenbezogenen Qualitätsmanagements wurden in den untersuchten Konversionsvorhaben in unterschiedlichem Umfang und abhängig vom Entwicklungsfortschritt spezielle Vorkehrungen in den Aufbaustrukturen der federführenden Organisationen vorgenommen sowie teilweise auch institutionsübergreifende Organisationselemente zur Verbesserung der Kommunikation und der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure eingeführt.

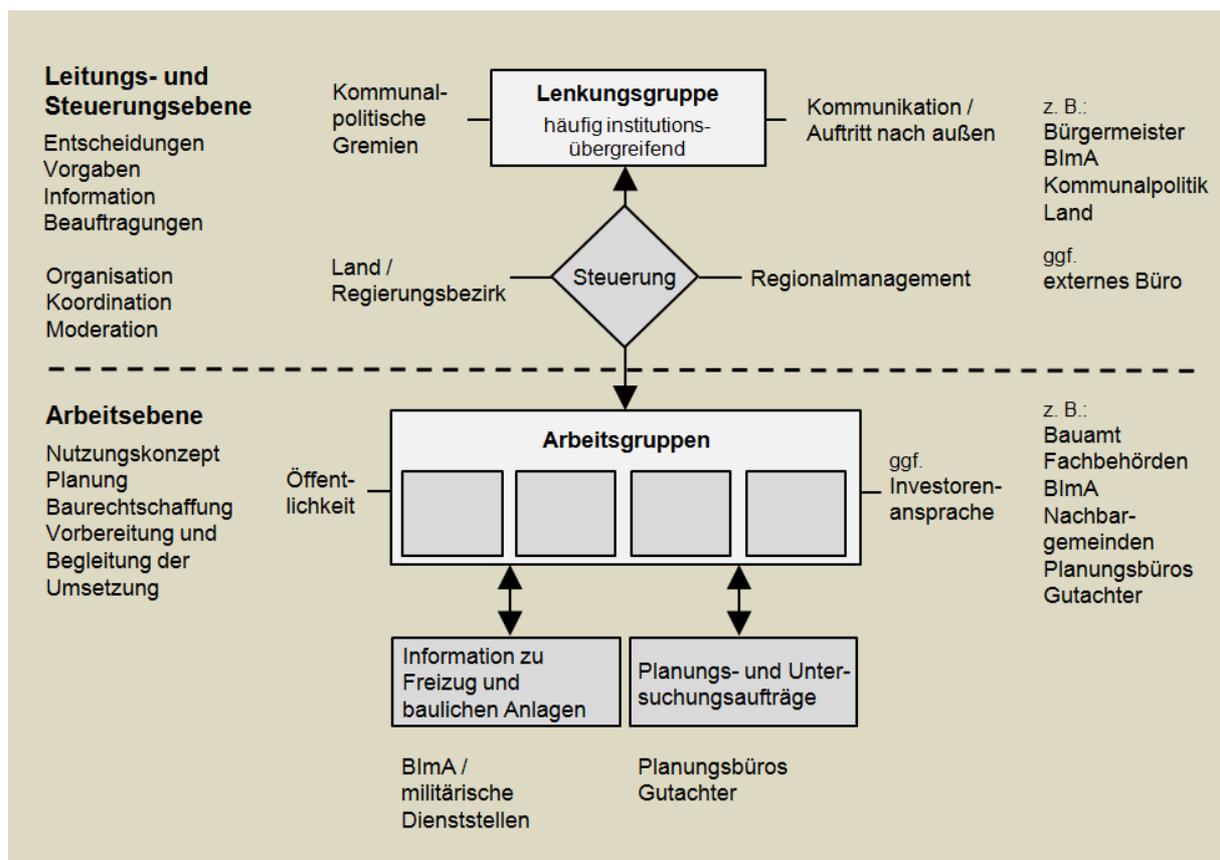


Abb. 27: Kooperatives Organisationsmodell für Konversionsvorhaben
Quelle: Eigene Darstellung⁴⁹⁹

498 Kap. IV 2.1.4 (ausgenommen Fallbeispiele): Siehe Vorveröffentlichung 1, S. 29.

499 Vorveröffentlichung 1, S. 30.

Abb. 27 zeigt ein daraus abgeleitetes kooperatives Organisationsmodell für Konversionsvorhaben mit den grundlegenden Strukturelementen Leitungs- bzw. Steuerungsebene sowie Arbeitsebene, die je nach Umfang der Konversion und der Größe der kommunalen Verwaltung weiter differenziert werden können. Im Rahmen der Konversion sollte eine vorhabenbezogene Organisation neben einer Verbesserung der Zusammenarbeit der Akteure auch zur Vertrauensbildung gegenüber potenziellen Investoren, Nutzern und der Öffentlichkeit genutzt werden und nach außen hin eine Verlässlichkeit in den Aktionen vermitteln⁵⁰⁰.

Organisatorische Maßnahmen (Fallbeispiel München)

In der Münchener Planungsverwaltung können für die Bearbeitung der Konversionsvorhaben sowohl interne und institutionsübergreifende Organisationselemente als auch eine organisatorische Differenzierung in Leitungs-, Steuerungs- und Arbeitsebenen festgestellt werden.

Als institutionsübergreifendes Element tagte zwei Mal im Jahr der „Unterarbeitskreis Konversion“, der als Plattform für Kommunikation, Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Stadt und denen des Bundes und des Landes diente. Dort wurden beispielsweise Fragen der Zwischennutzung, des Nutzungsübergangs und der Vertragserfüllung behandelt sowie gegenseitig Informationen ausgetauscht.

Mit der Einrichtung eines „Steuerungsteams SEM⁵⁰¹“ im Referat für Stadtplanung und Bauordnung, das verschiedene Ressortfelder interdisziplinär integrierte und die Maßnahmen der Konversion bis einschließlich der Bauleitplanung leitete, koordinierte und kontrollierte, konnte innerhalb der Verwaltung die erforderliche Flexibilität und Effizienz im Rahmen des Vorhabens gefördert werden. Insbesondere die Festlegung einer verantwortlich koordinierenden Stelle, in der Abläufe und Informationen gebündelt wurden, erwies sich als Vorteil für ein zeitnahes Agieren und Entscheiden.

Daneben wurde eine sechs Mal jährlich tagende verwaltungsinterne „Lenkungsgruppe SEM“ gebildet, an der die involvierten städtischen Dienststellen und Referate bedarfsabhängig teilnahmen. Hier wurde die Durchführung der Maßnahmen untereinander abgestimmt und auftretende Probleme behandelt, Vorgangsweisen angesprochen, Termine und laufende Kosten abgeglichen. Über die Ergebnisse wurde anschließend dem Bürgermeisterbüro Bericht erstattet. Die Einzelmaßnahmen wie Ordnungsmaßnahmen oder Ankäufe erfolgten weiterhin in der Zuständigkeit der jeweiligen Dienststelle.⁵⁰²

Einsatz einer Lenkungsgruppe in Brannenburg:

In Brannenburg wurde eine Lenkungsgruppe gebildet, um den Entwicklungs- und Stadtumbauprozess koordinierend zu begleiten. In ihr waren der Bürgermeister, Beschäftigte der Verwaltung, Vertreter des Eigentümers (g.e.b.b. mbH, später BlmA), das für die Eigentümerin tätige Stadtplanungsbüro sowie eine von der Gemeinde beauftragte juristische Beratung vertreten. Der Gemeinderat als Entscheidungsgremium wurde über die Arbeitsfortschritte kontinuierlich unterrichtet. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit entstand bis 2009 das städtebauliche Entwicklungskonzept.⁵⁰³

500 Interview Schütz.

501 SEM: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.

502 Interview Uhmann;

vgl. Landeshauptstadt München (2013a), S. 73 ff.

503 Vgl. Gemeinde Brannenburg (2009), S. 91, S. 93.

Die Zusammenarbeit und Kommunikation verlangt weiterhin nach klaren Spielregeln. Die Arbeitsteilung sowie die Schnittstellen und zeitliche Abhängigkeiten sollten klar geregelt sein, damit die Arbeitspakete der Beteiligten geordnet und miteinander synchron ablaufen können. Die vereinbarten Regelungen und Verfahrensabläufe sollten als Handlungshilfe und zur Steigerung der Transparenz schriftlich niedergelegt und dokumentiert werden. Sich wiederholende Abläufe und wiederkehrende Prozesselemente sind nach Möglichkeit zu standardisieren und nach vereinheitlichten Kriterien und Regeln zu verfolgen. Dadurch lassen sich die Zusammenarbeit der Akteure vereinfachen und die Prozesse unabhängig von beteiligten Personen auf die gleiche Weise effizient durchführen.

Zusammenfassung organisatorischer Regelungen in einem Organisationshandbuch (Fallbeispiel Trier):

In Trier wurde im Rahmen der Planungen zur Wiedernutzung der Kaserne sowie der bautechnischen Umsetzungen im Vorfeld der Landesgartenschau (LGS) Trier 2004 auf dem Konversionsgelände durch den EGP-Gesellschafter Drees & Sommer eine umfangreiche Vorhabenorganisation mit professionellen Projektleitungs- und Projektmanagementstrukturen eingerichtet. Damit sollten eine effiziente Zusammenarbeit der vielen beteiligten Akteure – darunter etwa 30 Ingenieurbüros - und ein gleichmäßiger Informationsfluss ermöglicht sowie eine qualitäts-, kosten- und termingerechte Umsetzung sichergestellt werden. Im vergleichsweise kurzen Zeitraum von zwei Jahren zwischen dem Zuschlag (03/2002) und der Eröffnung (04/2004) der LGS mussten Maßnahmen der Großveranstaltung mit Einzelvorhaben der Flächenentwicklung Petrisberg gebündelt und umgesetzt werden, damit sämtliche Erschließungsanlagen sowie Freiflächen, Spielplätze und Parks bis zur Eröffnung der Gartenschau fertiggestellt waren.

Die Organisationsstruktur mit Regelungen zu Zuständigkeiten und Aufgabenbereichen der Akteure wurde in einem Organisationshandbuch schriftlich niedergelegt und in Form eines Organigramms dokumentiert. Sie bestand, vereinfacht dargestellt, aus einer „Leitungs- und Lenkungebene“ sowie einer „Planungs- und Koordinationsebene“, die enge Verknüpfungen zwischen den Akteuren EGP, Stadt Trier und der Landesgartenschau 2004 GmbH ermöglichten. Damit zwischen der federführenden Organisation und der Stadt die Kommunikationswege kurz bleiben, wurden den Stellen der EGP jeweils Ansprechpartner bei der Stadt zugeordnet, was auch aus qualitativer Sicht von Vorteil war.

Weiterhin wurden Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen den Projektbeteiligten getroffen wie beispielsweise Standards für die Besprechungen auf verschiedenen Ebenen (Teilnehmer, Turnus, Inhalt und Ziel der Besprechung), zum Berichtswesen, zu Entscheidungsabläufen, zur Terminplanung und -kontrolle sowie zum Nachtrags- und Kostenmanagement.⁵⁰⁴

Ergänzend zum Organisationshandbuch wurde ein Projektkommunikations- und Managementsystem als internetbasierte Plattform installiert, über die der Datenaustausch erfolgte und in der alle projektrelevanten Informationen hinterlegt wurden.

504 Drees & Sommer GmbH (2003).

Bei Vorhandensein mehrerer Konversionsstandorte in einem Land oder einer Region können organisatorische Maßnahmen auch auf übergeordneter Ebene sinnvoll sein, um die Zusammenarbeit der involvierten Ministerien und Behörden zu koordinieren. Durch eine frühzeitige Abstimmung besteht so die Chance, strittige Kompetenzbereiche im Vorfeld zu klären, Aufgabenzuordnungen und Entscheidungswege klar festzulegen und Abläufe zu beschleunigen.

Organisatorische Maßnahmen auf übergeordneter Ebene (Schleswig-Holstein):

In Schleswig-Holstein wurde im Wirtschaftsministerium beispielsweise das „Konversionsbüro“ eingerichtet, das für die Konversionskommunen als Ansprechpartner des Landes und zentrale Informationsstelle diente und die Abstimmung zwischen den Landesministerien übernahm.

2.1.5 Möglichkeiten besonderer Kooperationsmodelle ausloten

In den Expertengesprächen⁵⁰⁵ wurde herausgestellt, dass ein kommunaler Zwischenerwerb bzw. ein kommunaler Einfluss über den gesamten Entwicklungszeitraum hinweg im Hinblick auf Umsetzung gemeinwohlorientierter und qualitativer Zielsetzungen die größten Chancen bietet. Jedoch sind nur einzelne Städte und Gemeinden in der Lage, die mit einem Konversionsprozess über einen langen Zeitraum verbundenen großen finanziellen und personellen Belastungen zu tragen. Um die kommunalen Anforderungen an das Ergebnis und den Entwicklungsprozess trotzdem zu wahren und gleichzeitig eine finanzielle und personelle Entlastung zu erreichen sowie externen Sachverstand einzubinden, bieten sich besondere Kooperationsmodelle und Partnerschaften an. Neben der Beauftragung rein kommunaler Gesellschaften, die das Vorhaben außerhalb des städtischen Haushalts abwickeln, ergeben sich aus der vertraglich geregelten Zusammenarbeit mit Privaten oder der Gründung gemischtwirtschaftlich verfasster Institutionen weitere Handlungsoptionen für die Städte und Gemeinden.

Einsatz eines Entwicklungsträgers in Ostfildern:

Die Stadt Ostfildern übertrug im Jahr 1994 die Projektsteuerung, die Vermarktung und die Vorhabenfinanzierung auf die SEG, die als Entwicklungsträger gemäß § 167 BauGB fungierte. Die SEG war bereits damals mehrheitlich im Eigentum der Stadt, ab 2006 dann zu 100 Prozent.

Im Entwicklungsträgervertrag wurden neben den Aufgaben und Zuständigkeiten der Parteien insbesondere Fragen zur Finanzierung und zum Treuhandvermögen⁵⁰⁶ geregelt. Als vorteilhaft für die Abwicklung und die Zusammenarbeit wie auch hinsichtlich der Umsetzung qualitativer Aspekte wurde dabei die enge personelle Verzahnung zwischen der SEG und der Stadt hervorgehoben.⁵⁰⁷

Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Entwicklungsgesellschaft in Trier:

Zur Entwicklung der Konversionsfläche auf dem Petrisberg gründete die Stadt Trier im Jahr 2002 zusammen mit weiteren Gesellschaftern die gemischtwirtschaftlich (öffent-

505 Interviews Dietze; Jürgens; Ruth; Uhmann.

506 Die SEG übernahm die Grundstücke als Treuhänder, Grundstückseigner blieb weiterhin die Stadt Ostfildern.

507 Interviews Jansen; Ruth.

lich / privat) getragene EGP⁵⁰⁸, welche die Liegenschaft in diesem Zuge von der Stadt erwarb. Die Stadt übertrug der EGP Aufgaben wie Grundstücksvorbereitung, Erschließung, Gebäudesanierung und Vermarktung und beendete im Gegenzug die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach BauGB.

Die Aufgaben und Ziele der EGP sowie der Übergang der Entwicklungsverantwortung wurden im Grundstückskaufvertrag, dem Gesellschaftervertrag und einem städtebaulichen Grundvertrag geregelt. Grundlage hierfür waren vor allem der vorliegende städtebauliche Rahmenplan, die Wirtschaftlichkeitsberechnung für das Gesamtvorhaben und ein Vorhabenzeitplan bis zum Abschluss der Maßnahmen.

Mit der kommunalen Entscheidung für ein PPP-Projekt konnte einerseits nicht öffentliches Kapital eingebunden und eine private Risikobeteiligung erreicht werden, gleichzeitig blieb der kommunale Einfluss auf die städtebauliche Planung und Umsetzung während des gesamten Konversionsprozesses erhalten. Die von beiden Seiten als Erfolg beurteilte öffentlich-private Kooperation beruhte insbesondere auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Akteure mit vertrauensbildenden Maßnahmen (z. B. Kaufpreisstundung zu den günstigen Konditionen eines kommunalen Kreditzinses) einerseits und wachsendem gegenseitigem Vertrauen andererseits, was schließlich zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Prozesse beitrug.⁵⁰⁹

2.1.6 Kommunalpolitische Entscheidungsprozesse unterstützen⁵¹⁰

Nachfolgende Aspekte können die Herangehensweise und den Umgang der Kommunalpolitiker mit der Konversionsthematik beeinflussen und direkt oder indirekt die Qualität der Konversion beeinflussen.

a. Organisation

Die unerlässliche Auseinandersetzung mit konversionsspezifischen Fachthemen, die notwendige Klärung von Grundsatzfragen und die Zielfindung lassen sich nicht nebenbei erledigen, sondern lassen auf Ebene der Kommunalpolitik vielfach organisatorische Maßnahmen und Sonderformen der Einbindung erforderlich werden, damit Aufgaben gebündelt, komplexe Themen aufbereitet und Empfehlungen und Entscheidungen für den Stadt- bzw. Gemeinderat vorbereitet werden.⁵¹¹

Klausurtagungen in der Phase der Nutzungsfindung in Ostfildern:

Unter der Leitung der Stadtverwaltung hielten die Abgeordneten von Ostfildern über einen begrenzten Zeitraum Klausurtagungen ab. Jenseits des politischen Tagesgeschäfts konnten die Gemeindegremien dort die Nutzungsvorstellungen diskutieren und grundsätzliche Überlegungen zur Konversion anstellen. Im offenen Austausch und unter Einbindung von (Fach-) Planern und Beratern näherte man sich schrittweise den Entwicklungszielen und Handlungsprioritäten an.⁵¹²

508 Anteilseigner der „Entwicklungsgesellschaft Petrisberg“ sind die Stadt Trier (35 Prozent), die Stadtparkasse Trier (20 Prozent), die Stadtwerke Trier (10 Prozent), die GIU - Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung mbH Saarbrücken (25 Prozent) sowie Drees & Sommer Entwicklungsmanagement und Immobilienberatungs GmbH Stuttgart (10 Prozent).

509 Interview Dietze.

510 Kap. IV 2.1.6 (ausgenommen Fallbeispiele): Siehe Vorveröffentlichung 1, S. 31 f.

511 Interview Jacob.

512 Interviews Jansen; Ruth.

Neben den in Ostfildern durchgeführten Klausurtagungen existieren weitere mögliche Maßnahmen zur Einbindung der Politik wie beispielsweise die Einsetzung von mit Politikern besetzten Arbeitskreisen, (Entwicklungs-) Beiräten oder die Bildung eines Konversionsausschusses, die alle gleichzeitig auch zur politischen Konsensbildung beitragen sollen.⁵¹³

b. Konsensbildung

In Bezug auf Konversionsvorhaben ist eine Ge- und Entschlossenheit im politischen Handeln anzustreben, die sich in der Folge auch auf das Vertrauen der potenziellen Investoren und der Öffentlichkeit auswirkt. Konsequentes und mit Nachdruck geführtes Handeln und verbindliche Entscheidungen, die über den langen Entwicklungszeitraum wechselnden Mandatsträgern und politischen Mehrheiten standhalten sollen, setzen einen möglichst breiten politischen Konsens zumindest in den Grundsatzfragen voraus. Diese können unter anderem durch eine kontinuierliche Information, eine intensive Einbindung in den Konversionsprozess und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und gegebenenfalls federführender Institution gefördert werden.⁵¹⁴

Organisatorische Einbindung der Politik in Trier:

Im Rahmen der Entwicklung des Petrisberges erfolgte ein regelmäßiger Sachstandbericht an den Stadtrat, zudem war der Aufsichtsrat der EGP unter anderem mit Vertretern der Stadtratsfraktionen besetzt. So konnten ein stets aktueller Informationsstand und eine breite politische Rückendeckung für das Konversionsvorhaben auch in diffizilen Fragen gewährleistet werden.⁵¹⁵

c. Motivation

Akzeptanz und Interesse gegenüber der Konversionsaufgabe sind wichtige Voraussetzungen für das Gelingen des Vorhabens. Die Politik muss die mit einer Konversion verbundenen Chancen erkennen und darf sie nicht nur als aufgezwungenes Übel betrachten. Insbesondere qualitative Aspekte, die den Kommunalpolitikern oftmals Standvermögen und erhöhte Anstrengungen abverlangen, erfordern eine entsprechende Aufgeschlossenheit. Oftmals muss ein spezifisches Verständnis erst erzeugt bzw. gefördert werden.⁵¹⁶

Sensibilisierung der Politik für die Konversionsaufgabe und Qualität in Ostfildern:

In Ostfildern wurden mehrere Exkursionen zu Best-Practice-Beispielen des Siedlungsbaus im In- und Ausland durchgeführt, um die politischen Entscheidungsträger „zu schulen“ und für die Komplexität der Sachinhalte und städtebauliche Qualität zu sensibilisieren. Die Reisen trugen gleichzeitig dazu bei, die Angst und eine zögerliche Haltung der kommunalen Abgeordneten gegenüber dem Großprojekt abzubauen und das Vorhaben als Chance für Ostfildern zu vermitteln. Schließlich entstand auch die Idee zur Landesgartenschau auf einer Exkursion in die Niederlande.⁵¹⁷

513 Vgl. BMRBS - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997), S. 51 ff.

514 Interviews Jansen; Ruth.

515 Interviews Dietze; Eitel.

516 Interview Jansen.

517 Interviews Jansen; Wolfrum.

2.1.7 Erkenntnisse für ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsvorhaben

Wie die Beispiele aus der Praxis zeigen, haben Konversionsvorhaben ein hohes Erfordernis an Einbindung, Abstimmung und Dialog sowie an partnerschaftlicher Zusammenarbeit - insbesondere zwischen den Hauptakteuren Kommune und BImA. Dies deckt sich mit den Zielen des Qualitätsmanagements, das die Förderung von Kooperation und Einbindung als wesentliche Aufgabe verfolgt.

Aufgrund der vielen externen Akteure in einer Konversion müssen sich anders als im allgemeinen Qualitätsmanagement allerdings viele Maßnahmen nicht auf die federführende Organisation selbst, sondern insbesondere auf die Schnittstellen und die institutionsübergreifenden Beziehungen ausrichten. Dabei sind die Aufbaustrukturen des Vorhabens ein wichtiger Ansatzpunkt, um die Zusammenarbeit zu erleichtern und Konflikten, die zu Blockaden führen können, vorzubeugen.

Im Sinne des Prinzips des allgemeinen Qualitätsmanagements „Lieferantenbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen“ (siehe Kap. II 4.5) ist zwischen den Akteuren der Konversion - allen voran zwischen Kommune und BImA - eine gute Zusammenarbeit zu unterstützen, die gegenseitiges Vertrauen und einen offenen Umgang ermöglicht sowie Sachthemen gegenüber Egoismen und Befindlichkeiten in den Vordergrund rückt. Die Kenntnis und Berücksichtigung der Interessenlagen und Anforderungen der jeweiligen Partner sind dabei grundlegende Voraussetzung. Im Sinne eines „prozessorientierten Ansatzes“ müssen hierzu Strukturen geschaffen werden, welche die Koordination der verschiedenen Akteure und ihre Leistungen, die Information und die Abstimmung untereinander zum Ziel haben und sektorale Vorgehensweisen überwinden helfen.

Insbesondere müssen die spezifischen Anforderungen der interessengeleiteten Politik und Öffentlichkeit beachtet werden, ihnen ist auf verschiedenen Ebenen mit entsprechenden organisatorischen Maßnahmen zu begegnen. Ferner müssen diejenigen Stakeholder, die für die Prozesse, das Ergebnis oder die Akzeptanz des Vorhabens bedeutend sind, aber nicht über das erforderliche Know-how oder die Voraussetzungen zur Prozessteilnahme verfügen, entsprechend unterstützt werden. Vor allem die Schaffung der Rahmenbedingungen für das Einbringen und die Berücksichtigung der unterschiedlichen Anforderungen und Kenntnisse, die Ermittlung von akteursbezogenen Sichtweisen sowie die Befähigung der vielen Betroffenen und Interessierten zur Teilnahme sind im Sinne einer Strukturqualität wichtige Aufgaben eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsvorhaben. Denn die Ermittlung bzw. die Kenntnis der vorliegenden Bedürfnisse und Erwartungen, selbst wenn sie nicht alle im gleichen Maße umsetzbar sind, sowie die Erläuterung von Entscheidungen sind Voraussetzungen für transparente Prozesse und die Akzeptanz von Maßnahmen.

Weiterhin muss vor dem Hintergrund der verschiedenen Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben, Interessen und Erfahrungshorizonten die Etablierung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses eine hohe Priorität haben, um auf dieser Grundlage zielorientiert handeln zu können.

Eine qualitative Umsetzung einer langdauernden Konversion gelingt in der Regel aber nur, wenn die Führung vor allem der Hauptakteure Verantwortung übernimmt, sich für das Gelingen des Vorhabens einsetzt, entsprechende Ressourcen bereitstellt und die erforderlichen Maßnahmen ergreift. Die Beteiligten - auch die politischen Gremien - muss sie von den Chancen einer qualitätsbezogenen Konversion überzeugen, für Ziele motivieren und beispielsweise anhand von Best-Practice-Beispielen und Vorbildern entsprechend „schulen“ und sensibilisieren. Dies gilt hinsichtlich Prozess- und Ergebnisqualitäten gleichermaßen.

Auch die Mitarbeiter und Projektteammitglieder, wenngleich in dieser Untersuchung nur am Rande erwähnt, sind ein wesentlicher Baustein des Qualitätsmanagements und Voraussetzung für das Erreichen von (Qualitäts-) Zielen. Auch sie müssen für die Aufgabe motiviert sein und über die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen. Fehlen diese Ressourcen oder das erforderliche Know-how, sind ergänzend Externe einzubeziehen.

Die häufig einmalige Zusammenarbeit der Beteiligten nur während der Konversion, die unterschiedlichen Interessenlagen sowie die zumeist hohen finanziellen Belastungen im Zusammenhang mit dem Planen und Bauen machen in Konversionsvorhaben ergänzend zu den bereits dargestellten Qualitätsfaktoren des Qualitätsmanagements - Qualitätsdenken, Know-how, Information, Kooperation und Einbindung (siehe Kap. II 2.6 und II 4.5) - weiterhin Vereinbarungen und Verträge zur Sicherung von Prozess- und Ergebnisqualität notwendig. Dabei sind unter den jeweils vorliegenden Rahmenbedingungen stets auch die Auswirkungen von planerischen Vorgaben auf Investition und Investitionsbereitschaft im Auge zu behalten.

Abb. 28 fasst die nunmehr sechs Qualitätsfaktoren, die sich im Wesentlichen auf die Akteure und ihre Interaktionen beziehen, für ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsvorhaben grafisch zusammen.

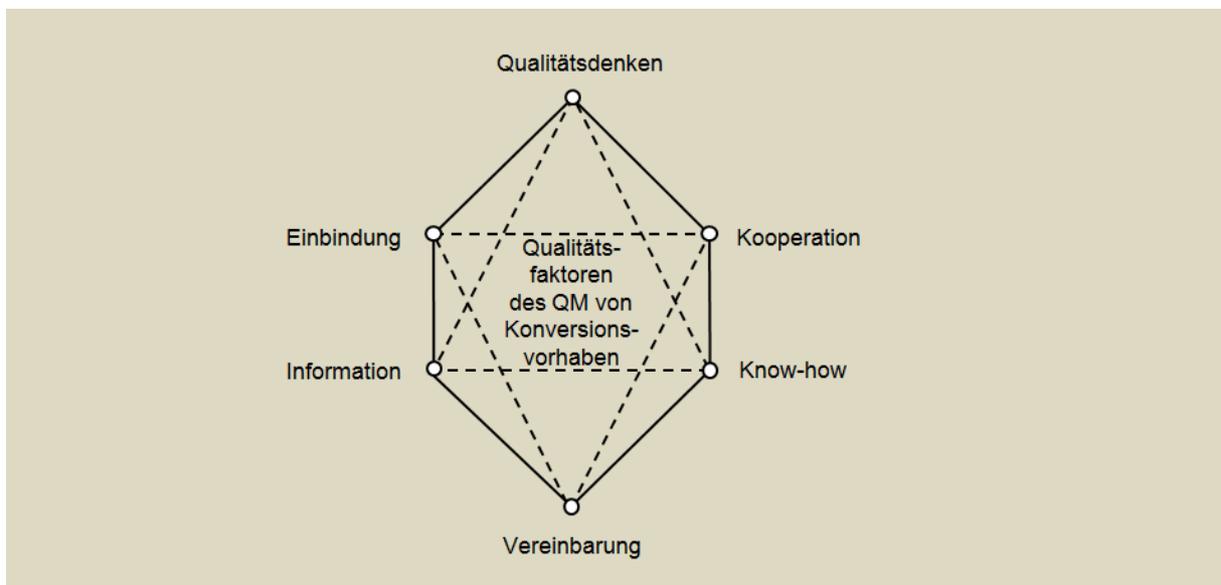


Abb. 28: Akteursbezogene Qualitätsfaktoren eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsvorhaben
Quelle: Eigene Darstellung

2.2 Prozesse der Nutzungsfindung – Strategie- und Zielentwicklung

2.2.1 Konversionsstrategie erarbeiten⁵¹⁸

Im Hinblick auf eine dauerhafte und zukunftsfähige Entwicklung von Konversionsflächen von gesamtstädtischer oder regionaler Bedeutung sollten analog zu den in dieser Untersuchung definierten Elementen eines allgemeinen vorhabenbezogenen Qualitätsmanagements (siehe Kap. II 4.6.4) langfristige Zielsetzungen und strategische Überlegungen im Vorfeld konkreter Planungen eine wichtige Rolle spielen.

Da einerseits die überörtlichen Rahmenbedingungen die Voraussetzungen der Konversion beeinflussen und andererseits die Auswirkungen der Konversion oftmals auf die gesamte Kommune wirken bzw. über die Gemeindegrenzen hinausreichen, sind die Ausgangslage und Folgen einer Liegenschaftsrückgabe in einem größeren räumlichen und zeitlichen Zusammenhang und im wechselseitigen Bezug zu betrachten: Örtlich bzw. gesamtstädtisch, interkommunal und regional. Auch die Vielzahl der Einzelprojekte und Maßnahmen einer Konversion auf dem Areal selbst und im Umfeld, die über einen langen Zeitraum erfolgen, machen langfristige Überlegungen erforderlich.

Für die Festlegung einer Konversionsstrategie sollten neben bedarfs- und angebotsbezogenen Aspekten - Flächennachfrage und Baulandreserven in der Gesamtstadt bzw. Region - insbesondere nachfolgende Faktoren berücksichtigt werden:

a. Anforderungen aus bestehenden örtlichen und überörtlichen Planungen

Grundsätzlich kann in allen Kommunen eine bauliche Entwicklung stattfinden, jedoch muss diese den Zielen der Raumordnung folgen. Sie sollte im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung nach dem Prinzip der „dezentralen Konzentration“ (siehe Kap. II 3.4) erfolgen, um die Siedlungsentwicklung vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der finanziellen Belastungen der Kommunen durch Infrastrukturfolgekosten auf Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung (z. B. „Zentrale Orte“, Siedlungs- bzw. Entwicklungsachsen) mit entsprechender Infrastrukturausstattung zu konzentrieren.

Überprüfung der raumordnerischen Vorgaben in Brannenburg:

In Brannenburg ergaben sich aus der überörtlichen Planung, die im Rahmen der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts berücksichtigt wurde, grundsätzlich keine Restriktionen für eine bauliche Nutzung der Liegenschaft:

„Nach dem Regionalplan der Region Südostoberbayern (RP 18) ist Brannenburg als Unterzentrum ausgewiesen. Die Unterzentren sollen ihre Versorgungsaufgaben in ihrem Verflechtungsbereich verstärkt wahrnehmen und das Arbeitsplatzangebot soll verbessert werden. Insbesondere sollen in Brannenburg die unterzentralen Einrichtungen ergänzt, die Fremdenverkehrsfunktion gesichert und die Verkehrsverhältnisse verbessert werden (RP 18 A III 1.2). Zudem liegt Brannenburg an einer Entwicklungsachse von überregionaler Bedeutung. [...] Gemäß RP 18 kommen für eine verstärkte Siedlungsentwicklung die zentralen Orte und die Entwicklungsachsen in Betracht (RP 18 B II 4 G).“⁵¹⁹

518 Kap. IV 2.2.1 (ausgenommen Fallbeispiele): Siehe Vorveröffentlichung 1, S. 44 ff., S. 51 ff., sowie Vorveröffentlichung 2, S. 54 f.

519 Gemeinde Brannenburg (2009), S. 219 f.

Eine zu enge Sichtweise verhindert dabei die Beschäftigung mit gesamtörtlichen bzw. regionalen Defiziten oder Fehlentwicklungen. Deshalb sollte im Rahmen strategischer Überlegungen auch die Frage diskutiert werden, was die Gemeinde oder Region - unabhängig von der Konversionsfläche - langfristig erreichen will. Ebenso sollten die stadtentwicklungspolitischen Ziele überprüft werden. Beispiele zeigen, dass die „neue“ Flächenverfügbarkeit ebenso dazu genutzt werden kann, die Siedlungsentwicklung einer Kommune auf den Prüfstand zu stellen und bestehende räumliche wie funktionale Entwicklungsschwerpunkte zu überdenken. Ein nicht gerechtfertigtes Übergewicht der Konversion in der Stadtentwicklung sollte allerdings vermieden werden.⁵²⁰

Konversionsfläche begründet eine Umkehr der Siedlungsentwicklung in Trier:

Für den Petrisberg wurde vor dem Hintergrund weiterer militärischer Flächenfreigaben in der Stadt und dem Bekanntwerden der zeitlichen Abfolge dieser Freigaben ab 1997 auf Basis der Ergebnisse von Programm-Workshops ein übergreifendes stadtentwicklungspolitisches Konzept entwickelt, das unter anderem die strukturelle Einbindung der ehemaligen Militärfläche „Belevedere“ in die Gesamtstruktur der Stadt definierte und Teilbereiche als Freiraum für die extensive Naherholung festlegte. Die städtebauliche Integration der nahe der Liegenschaft gelegenen Universität wurde darin fixiert und die bisherige expansive Siedlungsentwicklung von Trier in Richtung der Stadt umgedreht.⁵²¹

Belegungstausch aufgrund stadtentwicklungspolitischer Priorisierung (Fallbeispiel München):

In Verhandlungen mit dem Verteidigungsministerium setzte die Landeshauptstadt München einen wohl einzigartigen Belegungstausch zwischen der ursprünglich für eine langfristige militärische Nutzung eingeplanten „Bayernkaserne“ und der für eine Freigabe vorgesehenen „Fürst-Wrede-Kaserne“ durch, so dass anstelle der am Stadtrand gelegenen „Fürst-Wrede-Kaserne“ nun die „Bayernkaserne“ aus der militärischen Nutzung entlassen wurde. Letztere bot aufgrund der integrierten Lage und der günstigeren Anbindungsmöglichkeit an den ÖPNV bessere Voraussetzungen für die beabsichtigte Wohnnutzung. Die ursprünglich für die „Bayernkaserne“ vorgesehene Bundeswehrfachschule wurde nun in die größere „Fürst-Wrede-Kaserne“ verlagert, deren militärische Nutzung im südlichen Kasernenteilbereich nun fortbestehen bleibt.⁵²²

b. Anforderungen aus örtlichem und überörtlichem Flächenmanagement

Befinden sich in einer Kommune oder Region mehrere entwicklungsfähige Konversions- bzw. Brachflächen oder andere Baulandpotenziale, sollte über den Einzelfall hinaus eine vergleichende Betrachtung die konkurrierenden Standorte einbeziehen und eine Festlegung von Prioritäten für eine sukzessive Entwicklung und Vermarktung dieser Flächen erfolgen. Im Falle einer beziehungslosen Einzelverwertung der Liegenschaften besteht die Gefahr, dass die Aufnahmekapazität des Marktes unberücksichtigt bleibt und gleichzeitig viele Flächen mit einer vergleichbaren Nutzung in einer Region zur Verfügung stehen.

520 Interviews Dietze; Pahl-Weber.

521 Vgl. Dietze (2007), S. 13 f.

522 Vgl. Landeshauptstadt München (2006b), S. 2 f.

Analyse der kommunalen Flächenpotenziale in Brannenburg:

In Brannenburg wurden im Rahmen der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts, welches das gesamte Gemeindegebiet umfasste, sämtliche Flächenpotenziale in der Kommune analysiert, um den örtlichen Flächenbedarf bzw. die Bedarfsdeckung für verschiedene Nutzungsarten aufzeigen und Rückschlüsse für die Nachnutzung der Liegenschaft ziehen zu können.

Die bisher militärisch genutzten Flächen in Brannenburg sollten dabei vorrangig anstelle nicht bebauter Außenbereichsflächen der Gemeinde genutzt werden. So wurde hinsichtlich der vorhandenen Sportbereiche in der Karfreit-Kaserne auf den Neubau eines Sportgeländes im Ortsteil Waching verzichtet. Ebenso sollte zukünftig von neuen gewerblichen Bauflächen in heute unbebauten Lagen zugunsten einer gewerblichen Nachnutzung in Teilbereichen der Liegenschaft abgesehen werden.

Die verfügbaren Bauflächen der Region wurden allerdings nicht in die Untersuchung einbezogen, Empfehlungen hinsichtlich einer Bereitstellung größerer Gewerbegebietsflächen wurden jedoch vor dem Hintergrund einer eventuell späteren interkommunalen Herangehensweise getroffen.⁵²³

Insbesondere in strukturschwachen Regionen sollte eine auf die einzelne Liegenschaft bezogene Betrachtung immer in ein übergreifendes Konzept eingebunden sein. Die spezifischen Flächenpotenziale sind im (stadt-) regionalen Vergleich darzustellen, damit im Sinne eines überörtlichen Flächenmanagements eine liegenschaftsbezogene Profilbildung ermöglicht und gleichzeitig eine Nivellierung der Möglichkeiten der Kommunen in der Region vermieden wird. Die regionale Betrachtung kann im Zusammenspiel mit konkreten Nutzungsüberlegungen zudem Hinweise auf mögliche Konversionsstrategien ergeben.

Konversion auf Basis einer regionalen Entwicklungsstrategie (Fallbeispiel Schleswig-Holstein):

Ein Beispiel für ein exemplarisches übergreifendes Vorgehen bei mehreren regional verfügbaren Konversionsflächen bot der Kreis Steinburg in Schleswig-Holstein. Auf Basis einer übergeordneten Entwicklungsstrategie wurde für die Kasernen in Breitenburg, Glückstadt und Kellinghusen ein alle drei Liegenschaftsflächen umfassendes integriertes Nachnutzungskonzept entwickelt, das die unterschiedlichen Schwerpunkte der zukünftigen Nutzungen für die jeweiligen Areale im Zusammenhang berücksichtigte und den einzelnen Teilflächen Nutzer- und Zielgruppen zuordnete.

Die notwendigen umfangreichen Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren wurden von einem aus Mitteln der EU und dem Land Schleswig-Holstein finanzierten Konversionsmanager organisiert und koordiniert.⁵²⁴

c. Klärung der besonderen Potenziale

Aus den besonderen Potenzialen wie etwa der Liegenschaftsgröße, der Beschaffenheit von baulichen Anlagen aus der militärischen Vornutzung oder der siedlungsfernen und abgechiedenen Lage im Außenbereich resultieren im Einzelfall auch besondere Nachnutzungsoptionen der Konversionsflächen.

523 Vgl. Gemeinde Brannenburg (2009), S. 114 ff.

524 Vgl. MWV – Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2010), S. 20 ff.

Oftmals handelt es sich bei besonderen Potenzialen um militärische Sonderimmobilien (z. B. Bunkeranlagen, Depots für Betriebsstoffe, Feuerstellungen, Flugplätze), die nicht mit den Kriterien der Standardmärkte für Wohnen oder Gewerbe abgebildet werden können und außerhalb der üblichen Muster zu bewerten sind. Diese jeweils spezifischen Ausprägungen und Merkmale der Objekte und Liegenschaften sind für den Standardmarkt uninteressant, können aber für andere, gegebenenfalls spezialisierte bauliche Nutzungen geeignet sein.

Nutzung eines besonderen baulichen Potenzials (Fallbeispiel Schleswig-Holstein).⁵²⁵

Die Bunkeranlagen des Munitionsdepots in Süderlügum (Schleswig-Holstein) wurden als Lager für Feuerwerkskörper für den dänischen Markt umgenutzt. Durch die Wiedernutzung dieser besonderen militärischen Anlagen konnte eine spezielle, nicht an einen Standort gebundene Flächennachfrage befriedigt werden.

Militärische Liegenschaften weisen daneben häufig große Freiraumpotenziale auf. Insbesondere integrierte und siedlungsnah Freiflächen in Wachstumsregionen, in denen eine große Nachfrage nach Bauland herrscht, stehen zumeist unter einem hohen Nutzungs- und Verwertungsdruck. Sie erfordern eine genaue Überprüfung des Zielkonflikts und sind gegebenenfalls gegenüber einer (ausschließlich) baulichen Nutzung zu sichern.⁵²⁶

Erhalten eines großflächigen Freiraums in München:

Anfang 1990 wurde der Standortübungsplatz „Panzerwiese“ im Münchner Norden in direkter Nachbarschaft zum Siedlungsgebiet der Stadt freigegeben. Nach harten Kontroversen verschiedener Interessengruppen beschloss der Münchner Stadtrat 1992, dass trotz der starken Nachfrage nach Wohnraum und gleichzeitigem Baulandmangel lediglich zwölf Prozent der 198 ha großen Fläche, und damit weit weniger als von verschiedenen Seiten gefordert, bebaut werden durfte. Für die restliche Fläche wurde eine Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet eingeleitet. Damit konnte eine große Fläche als Lebensraum für die Tier- und Pflanzenwelt gesichert und als wichtiger Naherholungsraum für die Großstadt erhalten werden.⁵²⁷

d. Klärung der Interessenlage vor Ort

Es konnte festgestellt werden, dass in vielen Fällen die Akteure vor Ort oder in der Region eine ausschlaggebende Rolle im Konversionsprozess spielen und wesentlich die Chancen für eine Folgenutzung und das Gelingen einer Konversion beeinflussen. Bei der Ableitung einer Konversionsstrategie ist deshalb ebenso die akteursbezogene Ausgangslage vor Ort einzubeziehen, um spezifische Entwicklungen innerhalb einer Kommune oder Region zu berücksichtigen. So können trotz der möglichen ungünstigen Rahmenbedingungen beispielsweise besondere Akteurskonstellationen, engagierte Einzelakteure (z. B. Bürgermeister, Wirtschaftsförderer), kreative Milieus oder lokale und regionale Unternehmer Ideen einbringen und die Kraft aufbringen, eine Entwicklung anzustoßen und umzusetzen.

525 Fallbeispiel (Schleswig-Holstein): Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 1, S. 59.

526 Interview Pahl-Weber.

527 Vgl. Landeshauptstadt München (1992), S. 16;

vgl. SZ - Süddeutsche Zeitung, SMN - Stadtanzeiger Münchner Norden (1991a), S. 7;

vgl. SZ - Süddeutsche Zeitung, SMN - Stadtanzeiger Münchner Norden (1991b), S. 7.

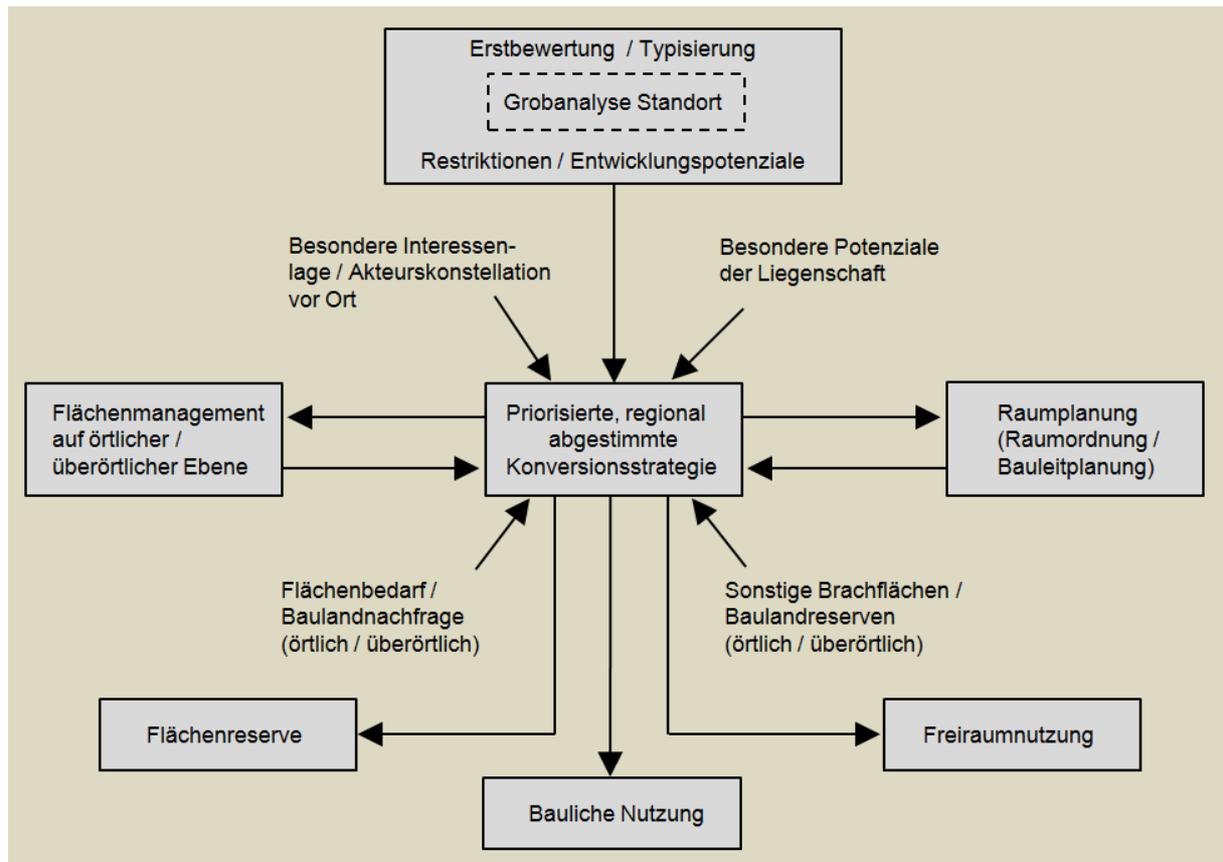


Abb. 29: Bausteine im Rahmen der Erarbeitung einer Konversionsstrategie
 Quelle: Eigene Darstellung⁵²⁸

Im Rahmen der Erarbeitung einer Konversionsstrategie (siehe Abb. 29) kann eine Erstbewertung der Fläche im Sinne einer Grobanalyse des Standorts hilfreich sein, um das Erkennen von Handlungs- und Entwicklungsprioritäten zu vereinfachen und eine ungefähre Einschätzung der zu erwartenden Verwertungserfolge der Liegenschaft zu erhalten. Eine Erstbewertung der Fläche kann auf örtlicher Ebene insbesondere durch die betroffene Kommune erfolgen, sie kann aber auch auf Landesebene ein sinnvolles Instrument darstellen.

*Erstbewertung der Liegenschaftsflächen auf Landesebene
 (Fallbeispiel Schleswig-Holstein):*

In Schleswig-Holstein fand unter der Federführung des Konversionsbüros im MWV (Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr) eine tabellarische Analyse sämtlicher zu verwertender Standorte und Liegenschaften im Land statt, um den Kommunen aus übergeordneter Sicht frühzeitig planerische Rahmensetzungen für die zivile Nutzungsfindung zur Verfügung zu stellen. Die einzelnen Fachressorts gaben ausgehend von ihrer Zuständigkeit (Landesplanung, Naturschutz, Denkmalschutz und weitere) ihre Einschätzungen zu verschiedenen flächenbezogenen Themenfeldern ab und stellten aus ihrer Sicht nutzungseinschränkende und -ausschließende Kriterien dar (siehe Tabelle 14).

528 Vorveröffentlichung 1, S. 52; Vorveröffentlichung 2, S. 55.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kreis ▪ Planungsraum gemäß Landesplanung ▪ Ansprechpartner bei der BImA ▪ Objektbezeichnung ▪ Liegenschaftsgröße in m² ▪ Verfügbarkeit der Fläche ▪ Gebietstyp der Raumordnung ▪ Anmerkungen zu raumordnerischen Belangen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anmerkungen zu Städtebau und Ortsplanung ▪ Anmerkungen zu Städtebau- / Wohnraumförderung ▪ Denkmalschutz ▪ Archäologie ▪ Überlagerung mit Naturschutzflächen ▪ Umweltschutz- und naturschutzfachliche Bewertung ▪ Erkenntnisse zu Altlasten
---	---

Tab. 14: Kriterienkatalog der Analyse freigegebener Liegenschaftsflächen in Schleswig-Holstein
Quelle: Eigene Darstellung⁵²⁹

Auf kommunaler Ebene kann beispielsweise das in Kap. III 8.1 vorgestellte Instrument der Konversionsflächen-Typisierung eine Ersteinschätzung der Liegenschaft und die Basis für das Ableiten einer Konversionsstrategie ermöglichen. Das Typisierungsmodell ordnet die Liegenschaften nach dem möglichen Beitrag für eine nachhaltige Raumstruktur und nach dem immobilienökonomischen Potenzial ein, womit frühzeitig eine grobe Orientierung hinsichtlich der potenziellen Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Rentabilität der Liegenschaftsfläche gegeben wird.

Vergleichende Flächenbewertung im Rahmen eines strategischen Flächenentwicklungskonzepts in München:

In München wurde zur Bewältigung der vielen anstehenden Flächenfreigaben im Jahr 2005 ein strategisches Flächenentwicklungskonzept⁵³⁰ im Auftrag der g.e.b.b. mbH und in intensiver Abstimmung mit der Stadt erstellt. Die Kriterien Entwicklungshemmnisse, Nutzungsoptionen, planerische Zielvorstellungen, Flächenverfügbarkeit und die Entwicklungspriorität sämtlicher frei werdender Militärareale im Stadtgebiet wurden dabei im Zusammenhang betrachtet und die möglichen Schwerpunkte der zukünftigen Nutzungen der Flächen dargestellt. Im Sinne eines übergeordneten Flächenmanagements wurden hierbei ebenso die nicht militärischen Flächenpotenziale und sonstige Entwicklungsflächen der Landeshauptstadt in die Untersuchung einbezogen, um die Flächenkonkurrenzen und Entwicklungsabhängigkeiten vor dem Hintergrund des Immobilienmarktes und der zu erwartenden Marktabsorption für ein marktgerechtes „Timing“ der Flächenentwicklung beurteilen zu können sowie eine stadtentwicklungspolitisch integrierte Vermarktung der Einzelstandorte sicherstellen zu können.⁵³¹

Stadtentwicklungsstrategien in Trier:

Das Amt für Stadtentwicklung und Statistik in Trier legte bereits 1990 einen Bericht über die „Folgen der geplanten Truppenreduzierung in Trier für Arbeitsmarkt und Stadtentwicklung“ vor, in dem erste Überlegungen zu Entwicklungsoptionen mit möglichen Nutzungen und Restriktionen für sämtliche militärischen Liegenschaften im Stadtgebiet dargestellt wurden, ohne zum damaligen Zeitpunkt schon zu wissen, wel-

529 Vorveröffentlichung 1, S. 48.

530 Vgl. Albert Speer & Partner GmbH (2005).

531 Vgl. Höf (2008a), S. 183.

che Flächen von den französischen Truppen aufgegeben würden. Darauf konnte nach Bekanntwerden des Freizugs der Kaserne „Belvédère“ aufgebaut werden.⁵³²

Die 2004 vorgelegte Fortschreibung des strategischen und umsetzungsorientierten Stadtentwicklungskonzepts „Zukunft Trier 2020“, das unter anderem die zukünftigen Entwicklungsschwerpunkte und -ziele der Stadt Trier behandelte, war wesentlich durch den unerwarteten vollständigen Abzug der französischen Truppen bis 1999 und die Verfügbarkeit von zirka 450 ha Konversionsfläche im Stadtgebiet begründet.⁵³³

2.2.2 Sachliche Grundlagen sorgfältig erfassen und Anforderungen klären⁵³⁴

Die Nutzungsfindung und die Erarbeitung von Entwicklungs- und Planungszielen müssen stets auf einem genauen Bild der Ausgangssituation und der Klärung der verschiedenen Anforderung aufbauen (siehe Kap. II 4.5, Sachbezogener Ansatz zur Entscheidungsfindung). Auf der einen Seite ist daher die sorgfältige Erfassung von Informationen und Daten unerlässlich. Auf der anderen Seite kann die Ausgangslage eines Konversionsvorhabens aufgrund der bestehenden Komplexität und der vielen Unsicherheiten aber auch zu überfrachteten Datensammlungen verleiten.

Die Untersuchungs- und Analyseschritte sollten deshalb geplant und auf Basis der Konversionsstrategie (siehe Kap. IV 2.2.1) zielorientiert und schrittweise vertiefend durchgeführt und gesteuert werden: Welche Daten und Informationen sind zu welchem Zeitpunkt erforderlich, welche Akteure verfügen über die benötigten Informationen, welche Daten liegen bereits vor oder müssen speziell erst ermittelt und aufbereitet werden, “[...] dass bald einmal nicht fehlende Informationen, sondern ein Zuviel an Informationen - genauer von Daten - zum Problem werden kann und nach Bewertung der Datenmengen und Informationsangeboten verlangt“^{535 536}.

Entscheidend ist, dass nichts Wesentliches übersehen wird und diejenigen Probleme aufgedeckt und die zentralen Fragestellungen erkundet werden, die für die Ermittlung sowie die Umsetzung der Anforderungen wichtig und entscheidend sind.⁵³⁷

Die für eine nachhaltige Nutzungsfindung erforderlichen Daten und Informationen lassen sich grob in zwei Themenbereiche zusammenfassen: Auf der einen Seite in die bestandsgeprägte Untersuchung mit der Benennung von Eigenschaften, Potenzialen und Restriktionen sowie auf der anderen Seite in die Ermittlung der Nachfrage, Bedarfe, Anforderungen und Erwartungen, auf das, was fehlt, stadtentwicklungspolitisch erforderlich und benötigt wird oder aber im Übermaß vorhanden ist. Im Wesentlichen ist in der Folge zwischen diesen beiden Feldern abzuwägen und ein iterativer Prozess aufzuspannen, der diese beide Perspektiven einbezieht.⁵³⁸

532 Interview Dietze;
vgl. Baudezernat der Stadt Trier et al. (2004), S. 12.

533 Vgl. Stadt Trier (2004), S. 14.

534 Kap. IV 2.2.2: Entspricht in Teilen Vorveröffentlichung 1, S. 54 ff., S. 75, und davon Unterkapitel IV 2.2.2 c bis einschließlich Unterpunkt „Immobilienökonomische Betrachtung von Teilmärkten“ (ausgenommen Fallbeispiele): Entspricht weitgehend Vorveröffentlichung 1, S. 56 ff., S. 75.

535 Fingerhuth; Koch (1996), S. 28.

536 Interviews Fingerhuth; Jacob.

537 Interview Schulten.

538 Interview Jürgens.

Nachfolgende grundlegende Untersuchungsbereiche lassen sich dabei differenzieren:

a. Untersuchung der Anforderungen der relevanten Akteure

Wie bereits dargestellt, ermöglicht eine intensive Einbindung der Akteure und der Öffentlichkeit die Einbeziehung der speziellen Ortskenntnis, das Generieren von Nutzungsideen und die Klärung der Anforderungen und Sichtweisen, die in der Regel zu einer umfassenderen Projektbetrachtung und zu dauerhafteren Ergebnissen führen.

b. Bestandsbezogene Untersuchungen

Jede Liegenschaft verfügt über ein individuelles Potenzial für bauliche oder sonstige Nutzungen und löst hinsichtlich der Lage im Siedlungs- oder Freiraumzusammenhang und aufgrund fachplanerischer Belange und Restriktionen spezifische sachliche (Flächen-) Anforderungen aus, die im Rahmen der Standortuntersuchung zu klären und abzugleichen sind (siehe Kap. III 6.5, III 6.7).

Die Eigenschaften und Potenziale des Konversionsareals sind mit den spezifischen Anforderungen der in Betracht kommenden Nutzungen abzugleichen, um die Möglichkeiten und Grenzen der Folgenutzung beispielsweise hinsichtlich siedlungsstruktureller, verkehrstechnischer und ökologischer Aspekte zu bestimmen. Die prinzipielle Eignung des Areals für potentielle Nutzungen sollte dabei stets auf Grundlage einer qualitativen Einschätzung bzw. Bewertung geklärt werden, um auch politischen oder privatwirtschaftlichen Interessen „[...] stadtwirtschaftliche, soziale und ökologische Erfordernisse entgegen halten zu können“⁵³⁹ und eine reine Flächenverwertung, welche den wirtschaftlichen Erwägungen untergeordnet ist, zu vermeiden.⁵⁴⁰

c. Bedarfsbezogene Untersuchungen

Oftmals werden Vorstellungen und Wünsche auf die Konversionsflächen projiziert, die mangels Nachfrage oder Finanzierbarkeit nicht umgesetzt werden können und in der Folge zu Zeitverzug und Enttäuschung bei den Beteiligten führen. Eine Entwicklung kann nur angestoßen werden, wenn sie auf vorhandenen Marktpotenzialen und tatsächlichen Bedarfen basiert und sich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten rentierlich umsetzen lässt. „Nicht der Wunsch ist [...] maßgebend, sondern das, was in der Stadt oder der Region am Markt plazierbar ist“⁵⁴¹. Zusammengefasst bedeutet dies: Die Entwicklung muss sich „rechnen“.

Neben den bestandsbezogenen Daten und Informationen sind immobilienökonomische Untersuchungen der Angebots- und Nachfragesituation sowie Analysen der Marktpotenziale durchzuführen. Im Gegensatz zu den langfristig wirkenden Standorteigenschaften sind die Prognosen des Immobilienmarktes in der Regel aber nur für einen kurz- bis maximal mittelfristigen Zeitraum verlässlich vorhersagbar⁵⁴².

539 Biehler (2001), S. 155.

540 Interview Jacob.

541 Vgl. Jacoby (2007), Diskussionsbeitrag Schultz, S. 93.

542 Interview Schütz.

Erarbeitung der sachlichen Grundlagen und Anforderungen (Fallbeispiel Brannenburg):

In Brannenburg, wo die Nachfragesituation und der Flächenbedarf zunächst unklar waren, erfolgten neben bestandsbezogenen Untersuchungen umfangreiche Analysen zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur, um auf dieser Grundlage das Nachfragepotenzial für verschiedene Nutzungen zu ermitteln. Für die Marktanalysen wurde eigens ein spezialisiertes Büro beauftragt.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Marktbetrachtung zumeist über die Liegenschaftsgemeinde hinaus - überörtlich oder gar national / international - räumlich ausgedehnt werden muss, wenn sich die Nachnutzung nicht aus dem endogenen Bedarf der betroffenen Gemeinde oder Region ableiten lässt, keine oder nur geringe Bedarfe aus den Standardmärkten Wohnen und Gewerbe vorliegen oder Liegenschaften mit Sonderimmobilien aus der militärischen Vornutzung zur Verwertung anstehen. Nutzungen müssen dann in der Regel aktiv gesucht und weitere Akteure in den Prozess eingebunden werden. Über Ideenaufrufe, Investorenbörsen und Workshops oder mit Präsentationen in den Medien der Immobilienwirtschaft muss dann versucht werden, das Ideenspektrum zu erweitern und neue Vorschläge zu generieren. Der Aufwand der Nutzungsfindung steigt für diese Liegenschaften - hier vor allem für C-Flächen - deutlich an. Erschwerend kommt hinzu, dass in diesen Fällen in der Regel wenig Interesse an der jeweiligen Liegenschaft besteht, gleichzeitig aber gerade für diese Standorte eine Vielfalt an Ideen für Entwicklungsperspektiven benötigt wird.⁵⁴³

Aufgrund der verschiedenen Ausgangslagen und Entwicklungspotenziale der Militärf Flächen, die optimal genutzt werden sollen, sind konversionsspezifische Analyseschritte zur Bedarfsabschätzung erforderlich, die von einem (Qualitäts-) Management in die Wege geleitet und koordiniert werden müssen und, wie folgt, unterschieden werden sollen.⁵⁴⁴

Räumliche Betrachtung von Flächenbedarfen

Auf verschiedenen räumlichen Ebenen - lokal, regional, überregional - wird nach möglichen Flächenbedarfen insbesondere in den Standardmärkten Wohnen, Gewerbe, Dienstleistung, Handel und Freizeit gesucht.

Eine kleinräumliche lokale Betrachtung erfasst, inwieweit Flächennachfrage in der Kommune vorliegt, die durch eine bestehende Unterversorgung, Wanderungsbewegungen oder aus endogenen Wachstumsfaktoren entsteht und ansonsten an anderer Stelle durch Neubau oder Flächenneuausweisung befriedigt würde. In der Regel reicht für die marktgängigen A-Liegenschaften die Perspektive dieser Maßstabsebene aus.

Eine weitere Betrachtung erfolgt auf interkommunaler bzw. kleinteilig regionaler Ebene, um auf der Konversionsfläche Nachfragen zu bündeln, die aufgrund einer fehlenden oder nicht geeigneten Flächenverfügbarkeit in anderen Kommunen bestehen.

Und schließlich ist insbesondere für Konversionsflächen, die nicht im Siedlungszusammenhang gelegen sind, zusätzlich eine überregionale Betrachtung nach Flächenbedarfen erforderlich. Als Beispiel hierfür sind Industrie-, Dienstleistungs- oder Freizeitnutzungen zu nennen, die großen Platzbedarf aufweisen oder aufgrund ihres Störpotenzials größeren Siedlungsabstand benötigen, sowie Sondernutzungen, die hinsichtlich ihrer regionalen Alleinstellung oder wegen der naturräumlichen Gegebenheiten der Liegenschaft zu einer Destination in der Region werden können.

543 Interview Jürgens.

544 Interviews Dragomir; Jacob.

Immobilienökonomische Betrachtung von Teilmärkten

Verschiedene Marktsegmente bzw. funktionale und räumliche Teilmärkte, die sich aus den individuellen Rahmenbedingungen der Liegenschaft ergeben oder aus gegenwärtigen wirtschaftlichen Entwicklungstrends entstehen, werden gezielt nach Flächennachfragen untersucht. Auch die gezielte Unterstützung und Wirtschaftsförderung für den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung ökonomischer Kompetenzfelder (Cluster) in einer Region kann eine Nachfrage erzeugen.

Betrachtung eines Teilmarktes in Brannenburg:

Die Überlegungen für eine umfangreiche touristische Nutzung der Brannenburg Liegenschaft machten spezifische Marktrecherchen zur Absicherung der Realisierbarkeit erforderlich. Das Areal wurde hierzu in den Masterplan Tourismus der Region Rosenheim⁵⁴⁵ integriert, in dem ausgewählte Standorte hinsichtlich ihres Potenzials für zusätzliche Hotelkapazitäten sowie touristische Konzepte nach standort- und wirtschaftsbezogenen Kriterien bewertet wurden. Aufgrund der Ergebnisse dieser Analyse wurde eine allein auf touristische Einrichtungen fokussierte Nutzung des Areals verworfen.

Betrachtung der besonderen baulichen Potenziale

Die zuvor dargestellten Ansätze, die aus dem räumlich ermittelten Flächenbedarf und der Betrachtung von speziellen Marktsegmenten bzw. Teilmärkten eine Nutzung für die Liegenschaft ableiten, beschreiben ein deduktives Vorgehen. Daneben ist das gegenläufige, eine Nutzung „erfindende“ induktive Vorgehen anzuführen, das insbesondere aus den Alleinstellungsmerkmalen eines Areals eine Folgenutzung generiert (siehe Kap. IV 2.2.1 c). Bei diesem Ansatz werden durch die Präsentation der Fläche auf dem Immobilienmarkt spezifische Lösungen für die Fläche gesucht und entwickelt, die in der Regel nicht die Standardmärkte bedienen, nicht kontinuierlich sind und oftmals aus standortungebundenen Nachfragen resultieren. Sie nutzen die besondere Eigenart der Liegenschaft wie beispielsweise den speziellen militärischen Gebäudebestand, die Flächengröße oder die Lage des Areals.

Trotz der schwierigen Erfolgsaussichten dieses Ansatzes und der damit verbundenen Gefahr der Bildung von Splittersiedlungen auf peripheren Außenbereichslagen ist der Rückbau auch dieser Anlagen oftmals problematisch, da die Beseitigung zumeist hohe Kosten verursachen und gleichzeitig Vermögenswerte vernichten oder aber an anderer Stelle hierfür „ungebrauchte“ Flächen in Anspruch genommen werden könnten.

2.2.3 Angemessene Entwicklungs- und Planungsziele aufstellen

„Ohne Aufgabenstellung und standörtliche Zielsetzung ist die planerische Beschäftigung mit der Liegenschaftskonversion häufig ein Prozess in einer `Endlosschleife´“⁵⁴⁶. Die Entwicklungs- und Planungsziele müssen aber und dies ist für die Umsetzbarkeit entscheidend für das jeweilige Vorhaben angemessen und auf die unterschiedlichen strukturellen und liegenschaftsbezogenen Rahmenbedingungen abgestimmt sein. Denn nicht auf jeder Liegenschaft lassen sich hochwertige Standards und die gleichen qualitativen Anforderungen realisieren, wie sie etwa die untersuchten Fallbeispiele aufweisen.⁵⁴⁷

545 Vgl. Kohl & Partner Tourismusberatung GmbH (2008).

546 BMRBS - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997), S. 88.

547 Interview Jacob.

Neben der Lage, der Vornutzung und den spezifischen Eigenschaften einer Liegenschaft spielt die zukünftige Flächennutzung eine wesentliche Rolle für die Art der Anforderungen und die Umsetzbarkeit von Qualitäten (siehe Abb. 30). So können die Wiedernutzung eines peripheren Fliegerhorstes und der damit verbundene Erhalt von Vermögenswerten eine Qualität an sich darstellen, während sich die Anforderungen an ein Gewerbegebiet weitgehend von denen einer Wohnnutzung unterscheiden.⁵⁴⁸ Außerdem wird es in verschiedenen Fällen als Erfolg zu verbuchen sein, wenn Anforderungen etwa hinsichtlich baulich räumlicher Qualität lediglich an zentralen Punkten einer Flächenentwicklung verwirklicht wurden, nicht jedoch flächendeckend⁵⁴⁹.

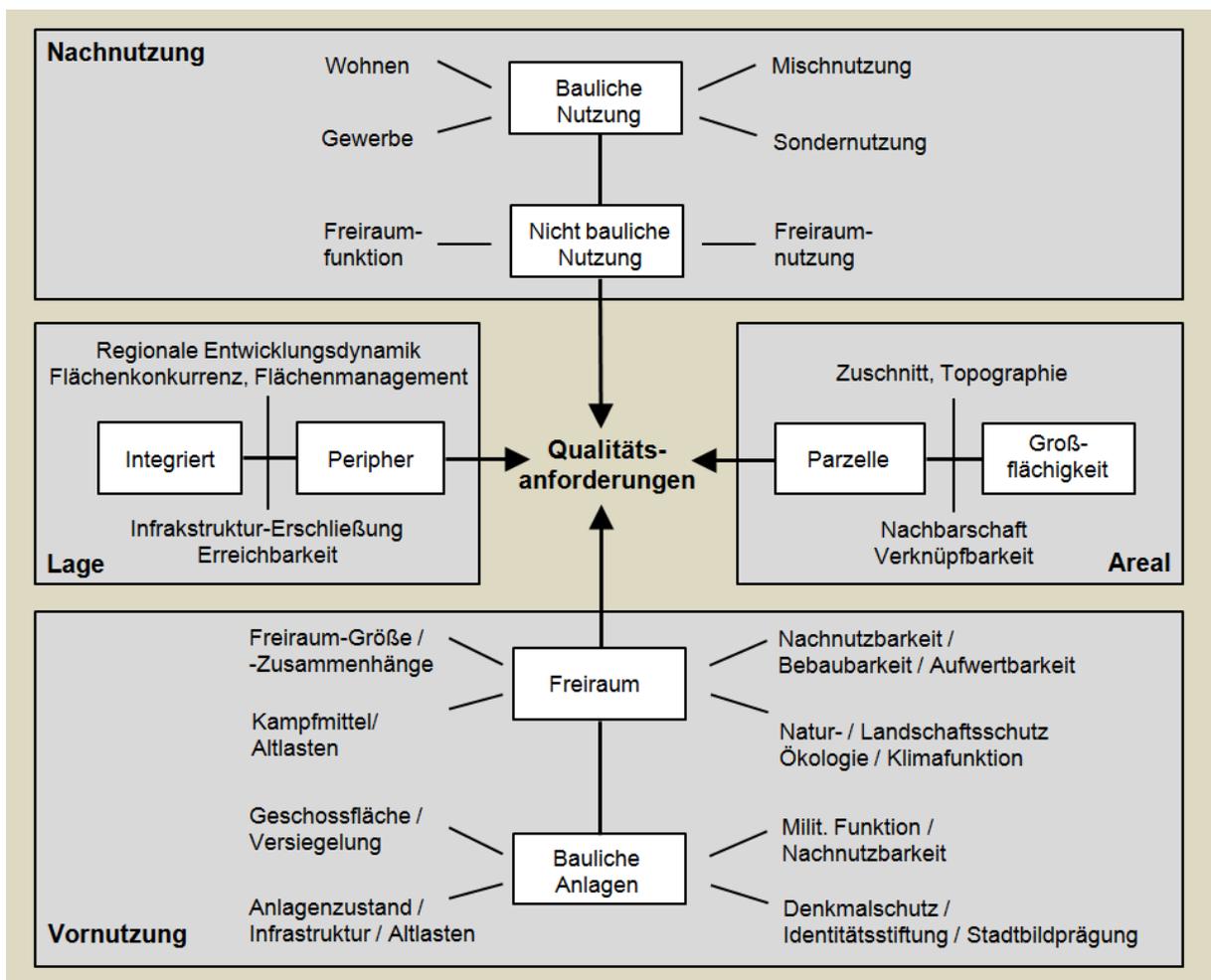


Abb. 30: Abhängigkeit angemessener Qualitätsanforderungen von Ausgangssituation, grundlegenden Rahmenbedingungen und Nachnutzung
Quelle: Eigene Darstellung

In den untersuchten Konversionsvorhaben wurden in jeweils abgrenzbaren Prozessen bzw. Prozessbausteinen die grundlegenden liegenschaftsbezogenen Nutzungs- bzw. Entwicklungsziele definiert. Die Erarbeitung erfolgte dabei jeweils unter der Federführung der für die Stadtplanung verantwortlichen Verwaltungsabteilung auf Grundlage politischer Vorgaben bzw. in enger Abstimmung mit der Politik und begann jeweils vor dem Abzug des Militärs.

548 Interview Jacob, Kornmann.
549 Interview Pahl-Weber.

Entwicklungsziele in München, Trier und Ostfildern:

Für das Entwicklungsgebiet Ackermannbogen lagen aufgrund der zentralen integrierten Lage der Konversionsfläche von vornherein günstige Rahmenbedingungen für ein mischtgenutztes Quartier mit dem Schwerpunkt Wohnen vor. Daneben war für die Flächenentwicklung das Handlungsprogramm „Wohnen in München“ zu beachten, das der Planungsverwaltung die wohnungspolitischen Ziele vorgab.⁵⁵⁰ Leitgedanken der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme waren dabei von Beginn an „die Ermöglichung von Vielfalt, von integrativem und gemeinschaftlichem Wohnen in einer sozialverträglichen Nachbarschaft“⁵⁵¹.

Für den Petrisberg wurde eine intensive Mischung von Arbeiten (Wissenschaftspark), Bildung (Universität), Wohnen und Erholung angestrebt. Als räumliches Oberziel wurde die strukturelle Einpassung der Liegenschaft in die Gesamtstruktur der Stadt definiert und die Verknüpfung der Innenstadt mit dem Höhenstadtteil und der nahe der Liegenschaft gelegenen Universität festgelegt. Die vorhandenen landschaftlichen Qualitäten sollten aktiviert und dabei die Hangbereiche zur Talstadt von Bebauung freigehalten werden.⁵⁵²

In Ostfildern wurden in Diskussions- und Abstimmungsprozessen gemeinsam mit den politischen Gremien insbesondere der Schutz der umgebenden Landschaftsräume, eine bauliche Mischnutzung mit Schwerpunkt Wohnen, die Ausbildung eines eigenständigen Stadtteils sowie eine strikte Vermeidung von Belastungen für die bestehenden Siedlungsgebiete als grundlegende Entwicklungsziele und Handlungsprioritäten festgelegt.⁵⁵³

Die grundlegenden Ziele müssen im weiteren Planungsverlauf aufgeschlüsselt und sukzessiv konkretisiert und im Rahmen konzeptioneller und planerischer Überlegungen zu klar definierten und nachprüfbar (Qualitäts-) Zielen führen (siehe Kap. II 4.6.5 a, Kap. II 4.8.1 a und b). Dabei sollten quantitative Zielaussagen dort, wo sie für die Definition der zu erreichenden Qualität nicht ausreichen oder nicht geeignet sind, (frühzeitig) durch qualitative Vorgaben ergänzt werden. So ist beispielsweise für eine beabsichtigte Wohnnutzung zu klären, für welche Zielgruppen das Areal aufzubereiten ist, welche Wohntypen nachgefragt und bevorzugt konzipiert werden sollen und welche spezifischen Anforderungen dabei zu beachten sind. Um auf den Standort abgestimmte Immobilienkonzepte entwickeln zu können, sind gegebenenfalls ergänzend Fachleute - in diesem Fall beispielsweise aus der lokalen oder regionalen Wohnungswirtschaft - einzubinden und Fachkonzepte zu erstellen (siehe Kap. IV 2.2.3 b, Fallbeispiel Trier).⁵⁵⁴

Allgemeine und projektbezogene Qualitätsziele in München:

Im ersten Realisierungsabschnitt des Ackermannbogens, der als eines von mehreren Modellprojekten im Rahmen des Sonderprogramms „Siedlungsmodelle – Neue Wege zu preiswertem, ökologischem und Wohnen in Bayern“ gefördert wurde, vereinbarten die Stadt München und der Freistaat Bayern als Fördermittelgeber Qualitätsanforderungen mit operationalen Zielen – die sogenannten Qualitätsbausteine. Diese galten

550 Interview Uhmman.

551 Landeshauptstadt München (2014), URL (Zugriff 05.07.2015).

552 Vgl. Baudezernat der Stadt Trier et al. (2004), S. 12.

553 Interviews Jansen; Ruth;
vgl. Jessen (2005), S. 38 f.

554 Interview Schulten.

für Realisierungswettbewerbe und privatrechtliche Vereinbarungen mit Investoren und Bauträgern und umfassten die Themen Erschließung und Verkehr, kostengünstiges Bauen, Ökologie und Energie sowie soziales Leben und Wohnformen.⁵⁵⁵

Daneben gelten in München für die Planung und Umsetzung von städtebaulichen Vorhaben allgemeine Orientierungswerte und Baustandards, die von der Politik beschlossen worden sind. So werden beispielsweise in der Stadt- bzw. Bauleitplanung Vorgaben für den Grünflächenbedarf in Baugebieten (17 m² öffentliche Grünfläche pro Einwohner des Baugebiets) angewendet.⁵⁵⁶ Weiterhin gibt der sogenannte ökologische Kriterienkatalog im Rahmen der Planumsetzung einheitliche Zielvorgaben für alle Bauvorhaben auf städtischen Grundstücken vor, zu dem sich die Grundstückskäufer vertraglich verpflichten müssen. Der Kriterienkatalog trifft unter anderem Aussagen zur Gebäudeplanung, zu den zu verwendenden Baustoffen, zu Wärmeschutz, Haustechnik, Stellplätzen und Außenanlagen.⁵⁵⁷ Weitere zu berücksichtigende qualitative Anforderungen werden außerdem in verschiedenen kommunalen Satzungen wie beispielsweise in der Freiflächengestaltungssatzung geregelt.

Nachfolgende Kriterien können im Rahmen der Nutzungsfindung und Erarbeitung der Entwicklungs- und Planungsziele zur Erhöhung der Gesamtqualität des Vorhabens beitragen:

a. Vergrößerung des Betrachtungsraums

Eine lediglich auf die Liegenschaft fokussierte Herangehensweise fördert Insellösungen, die sich nicht in größere funktionsräumliche Zusammenhänge einfügen oder diese sogar konterkarieren. Im Rahmen der Erarbeitung der Entwicklungs- und Planungsziele sind deshalb die vielfältigen funktionalen, strukturellen und ökologischen Verflechtungen und Abhängigkeiten der Liegenschaft mit ihrem Umfeld zu berücksichtigen. Dies erfordert eine Vergrößerung des Betrachtungs- bzw. Planungsraums über die Liegenschaft hinaus.

Die Abgrenzung des räumlichen Untersuchungsbereichs sollte auch deshalb grundsätzlich über die Liegenschaftsgrenzen hinausreichen, weil auf die Fläche fokussierte Lösungsansätze im größeren räumlichen Umgriff oftmals anders zu bewerten sind. Dies kann beispielsweise Wegeverbindungen, die äußere Erschließung, mit der Flächenentwicklung verbundene Belastungen (z. B. Verkehr), die Freiflächenverfügbarkeit oder die soziale Infrastruktur im Liegenschaftsumfeld betreffen.⁵⁵⁸

Verschiedentlich ist es weiterhin erforderlich, bauliche oder infrastrukturelle Maßnahmen außerhalb des Areals durchzuführen, um die Fläche überhaupt entwickeln und vermarkten zu können oder die Finanzierung der Entwicklungsmaßnahmen zu ermöglichen. Solche Investitionen können im günstigen Fall gleichzeitig zur Umsetzung von Zielen auf gesamtörtlicher bzw. überörtlicher Ebene beitragen.

Maßnahmen im Umfeld der Liegenschaft in Ostfildern:

Das Beispiel Ostfildern zeigt, dass Konversion einerseits über das eigentliche Areal hinauswirkende Baumaßnahmen etwa für Verkehrs- oder Versorgungsinfrastrukturen anstoßen kann, andererseits diese Maßnahmen ebenso die Voraussetzung für die Umsetzung des Konversionsvorhabens selbst bilden können. Die schon lange vor der

555 Vgl. Vogel; Lex-Kerfers (2004), S. 82.

556 Vgl. Landeshauptstadt München (2012a), S. 15.

557 Vgl. Landeshauptstadt München(2012b).

558 Interview Pahl-Weber.

Konversion angestellter Überlegungen, Ostfildern und weitere Gemeinden an das Stuttgarter Nahverkehrsnetz anzuschließen, scheiterten bis dahin an den zu geringen erwarteten Fahrgastzahlen. Erst mit dem Scharnhauser Park und dem damit verbundenen Bevölkerungszuwachs, der einen leistungsfähigen ÖPNV-Anschluss voraussetzte, ließ sich das Infrastrukturprojekt wirtschaftlich umsetzen. Die Aussicht auf Realisierung des Schnellbahnanschlusses beendete gleichzeitig die Zurückhaltung der Banken, die Umsetzung des großen städtebaulichen Projektes durch Kredite zu finanzieren.⁵⁵⁹

b. Betrachtung der Stärken und Schwächen

Insbesondere vor dem Hintergrund von Flächenkonkurrenzen und schwierigen Immobilienmärkten ist die Klärung von Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken eines Standortes von großer Bedeutung; dies wird häufig noch zu wenig berücksichtigt.⁵⁶⁰ In der Analyse der Ausgangssituation müssen die unterschiedlichen Potenziale (z. B. Lagegunst, bauliche Besonderheiten) und Schwächen (z. B. Defizite, Mängel und Restriktionen) eines Standorts auf verschiedenen räumlichen Ebenen ermittelt werden, um die Konversion zur Förderung der Stärken und zum Abbau der Schwächen in der Kommune bzw. Region zu nutzen. Entwicklungs- und Planungsziele sollten dabei verstärkt an den spezifischen Eigenschaften orientiert und funktionale Differenzierungen, Alleinstellungsmerkmale oder ein eigenes Profil herausgearbeitet werden.

Stärken-Schwächen-Analyse als Planungsgrundlage (Fallbeispiel Brannenburg):

In Brannenburg erfolgte im Zuge der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts eine detaillierte Situationsanalyse, welche unter anderem die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken der Gesamtgemeinde ermittelte und dokumentierte. Sie diente zudem als Grundlage für die Ableitung von Nutzungskorridoren und planerischen Vorgaben für die freigegebene militärische Liegenschaft. Neben Begutachtungen und Bewertungen wurden lokale Gewerbetreibende befragt und im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ein Stärken- / Schwächenprofil der Gemeinde aus Bürgersicht erarbeitet. Der Arbeitskreis Stadtumbau, der aus interessierten Bürgern gebildet wurde, konkretisierte in diesem Rahmen die Einzelthemen in mehreren Besprechungen und entwarf Maßnahmenvorschläge, die in das Entwicklungskonzept einfließen.⁵⁶¹

Alleinstellung durch die Entwicklung neuer standortbezogener Immobilienkonzepte (Fallbeispiel Trier):

Im Rahmen einer Untersuchung des regionalen Immobilienmarktes wurde festgestellt, dass in der Region Trier innovativen Dienstleistungsunternehmen kein adäquates Flächenangebot zur Verfügung stand. Das festgestellte Nachfragepotenzial der Region wurde vor dem Hintergrund der bestehenden Wirtschaftsstruktur und Hochschullandschaft bewertet und zur Grundlage für die Entwicklung eines neuen Immobilienprodukts herangezogen, das die endogenen Potenziale des bisher militärisch genutzten Standorts einbezog. Der Petrisberg bot mit seiner zentrumsnahen Lage und der räumlichen Nähe zur Universität geeignete Voraussetzungen, ein über die kommunalen Grenzen hinaus wirkendes Konzept eines Büro- und Wissenschaftsstandortes, den „Wissenschaftspark“ (WIP), zu verwirklichen.⁵⁶²

559 Interview Jansen.

560 Interview Eitel.

561 Vgl. Gemeinde Brannenburg (2009), S. 93 f.

562 Vgl. Bauderzernat der Stadt Trier et al. (2004), S. 85 ff; vgl. Stadt Trier; Fraunhofer Management Gesellschaft mbH (1999).

Auf der Maßstabsebene der Liegenschaft sind unter anderem historische, Raumkanten bildende oder stadtbildprägende Bausubstanz, Blickbeziehungen und Achsen, wertvoller Baumbestand und landschaftliche Qualitäten zu erfassen, die identitätsstiftend für die städtebauliche Planung sein können. Wie das Beispiel München zeigt, werden auf A-Flächen (abgesehen von geschütztem Gebäudebestand) die bestehenden Gebäude regelmäßig zugunsten einer dichteren Neubebauung abgebrochen und damit gegebenenfalls Chancen zur Individualisierung und Identifikation des Baugebiets vergeben, die einen größeren Mehrwert schaffen könnten.

Zum Verständnis der spezifischen Potenziale und Qualitäten einer Liegenschaft werden in der Befragung eine intensive Vororterkundung erforderlich gehalten, um ein Gespür für das jeweils Besondere, Charakteristische oder Atmosphärische eines Ortes zu entwickeln und klären zu können, welche Qualitäten erhalten bzw. gestärkt werden sollen.⁵⁶³

Erkennen und Herausarbeiten der charakteristischen landschaftsgebundenen Eigenschaften des Ortes in Ostfildern:

In Ostfildern ermöglichte der aus der Analyse der konkreten Örtlichkeit entwickelte städtebauliche Entwurf eine besondere gestalterische Qualität und Atmosphäre. Der gegebene gleichmäßige Geländeabfall der Landschaft wurde unter anderem durch Terrassen, konsequente Höhenentwicklung der Gebäude sowie die „Landschaftstreppe“, einer zentralen Grünachse in Form einer langgezogenen Stufenanlage, zu einer südorientierten „Stadt am Hang“ gesteigert. Zudem wurde der freie Landschaftsraum der „Filderebene“ durch eine eindeutige Grenze zwischen dem kompakten neuen Siedlungskörper und den umgebenden Freiflächen hervorgehoben.⁵⁶⁴

Wichtiges Thema in diesem Zusammenhang ist der Umgang mit den oftmals wertvollen Grün- und Freiflächen auf den Liegenschaftsarealen. Während eine nicht bauliche Entwicklung in peripheren Außenbereichslagen grundsätzlich eine priorisierte Nutzungsoption darstellt, sollten die Chancen einer (teilweisen) Freiraumnutzung auch auf integrierten Arealen und auf Flächen am Siedlungsrand gegenüber ökonomischen Interessen konsequent verteidigt werden. Vor allem hinsichtlich der Schaffung klimagerechter Siedlungsstrukturen müssen diese Flächen zukünftig verstärkt eine hervorgehobene Bedeutung erfahren.⁵⁶⁵ Vor diesem Hintergrund ist es geboten, die zuständigen Natur- und Umweltschutzbehörden sehr frühzeitig in die Überlegungen einzubinden, um die häufig vorhandenen Biotope und naturbezogenen Freiraumstrukturen zu ermitteln und diese bereits bei den ersten planerischen Überlegungen berücksichtigen zu können.

Herausarbeitung der Stärken der freiräumlichen Potenziale in Trier:

Für den Petrisberg wurden unter anderem folgende Zielvorstellungen zur Freiraumentwicklung im Zuge der Rahmenplanung definiert:

- *„Nutzung und Aktivierung der besonderen landschaftlichen Qualität der Entwicklungsfläche Petrisberg*
- *Freihalten der Hangbereiche zur Talstadt*
- *Entwicklung von Teilflächen für die Naherholung der Neubürger sowie für die Stadt Trier insgesamt⁵⁶⁶*

563 Interview Eitel, Dragomir.

564 Vgl. DASL - Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2001), S. 105 ff.

565 Interview Pahl-Weber.

566 Stadt Trier (2002).

Die Siedlungsentwicklung wurde nahezu vollständig auf die bereits baulich genutzten Bereiche der ehemaligen Militärfläche beschränkt. Zudem wurden die südlich anschließenden Flächen mit großer Bedeutung für Naherholung und landschaftsräumliche Identität im Zuge der konversionsbedingten Flächennutzungsplanänderung vor einer weiteren Zersiedlung geschützt.

c. Berücksichtigung von Entwicklungstrends

Ein verändertes Umfeld kann die Ziele, die Marktfähigkeit und somit auch den Nutzen einer Entwicklung stark beeinflussen. Werden die spezifisch regionalen (z. B. regionale Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftsdynamik) sowie übergeordneten Entwicklungstrends (z. B. Klimawandel, demografischer Wandel) nicht in die Überlegungen einbezogen, vergrößert sich die Gefahr, dass ein Nutzungsangebot später nicht mit dem Bedarf übereinstimmt und Anpassungen erforderlich werden. Die Entwicklungs- und Planungsziele sind deshalb stets im Gesamtkontext der allgemeinen Entwicklungen zu erarbeiten.⁵⁶⁷

Darstellung möglicher „Stadtzukünfte“ als Entscheidungsgrundlage in Ostfildern:

In Ostfildern wurden mithilfe von Szenarien zur zukünftigen Besiedlung die Entwicklungsspielräume der Gemeinde ausgelotet und die zukünftigen Flächenbedarfe abgeleitet. Darauf aufbauend konnten die Auswirkungen von Entscheidungen verdeutlicht und ein Siedlungsleitbild für die weiteren Planungen entwickelt werden.⁵⁶⁸

Reagieren auf einen immobilienökonomischen Trend in München:

Der Münchener Stadtrat reagierte auf die Entwicklung der gestiegenen Nachfrage nach Grundstücken für Baugemeinschaften und genossenschaftliches Wohnen. Im Juli 2010 beschloss er unter anderem vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen für die Qualität und Vielfalt der Quartiere, diesen Wohnformen grundsätzlich ein eigenes Flächenkontingent zwischen 20 und 40 Prozent der Wohnbauflächen eines Planungsgebietes bereitzustellen. Bei den Grundstücksvergaben des vierten Bauabschnitts im Ackermannbogen kam dieser Vergabeschlüssel dann zum Tragen.⁵⁶⁹

2.2.4 Gesamtkonzept erstellen⁵⁷⁰

Auf Grundlage der Konversionsstrategie sollte der Prozess der Nutzungsfindung schließlich in einem Gesamtkonzept münden, welches sämtliche zu erfüllenden Anforderungen und grundlegende Planungs- und Qualitätsziele für das Konversionsvorhaben als Aufgabenstellung für die nachfolgenden Planungsprozesse zusammenfasst und dokumentiert. Es übernimmt für die nachfolgenden Prozesse eine Koordinations- und Orientierungsfunktion. Abhängig von den Anforderungen und der beabsichtigten Detaillierung kann dies in Form eines städtebaulichen Strukturkonzepts, eines Masterplans bzw. städtebaulichen Entwicklungskonzepts (siehe Kap. III 8.2 b) oder auch eines städtebaulichen Rahmenplans erfolgen, wobei dies voraussetzt, dass darin jeweils Aussagen zu den wesentlichen Zielvorgaben getro-

567 Interview Pahl-Weber.

568 Vgl. BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997), S. 57.

569 Vgl. SZ - Süddeutsche Zeitung, München (2010), S. R9.

570 Kap. IV 2.2.4 (ausgenommen Fallbeispiele): Siehe Vorveröffentlichung 1, S. 73 f., sowie Vorveröffentlichung 2, S. 56.

fen werden. Der städtebauliche Rahmenplan (siehe Kap. III 8.2 c) stellt in vielen Fällen bereits eine Fortschreibung des Gesamtkonzepts dar und erfordert in der Regel eine weitergehende stadtplanerische Vertiefung.

Damit der Spannungsbogen für die anschließenden Entwicklungsphasen erhalten bleibt, sollte das Gesamtkonzept außerdem umsetzungsbezogene Aussagen treffen, die einen realistischen zeitlichen und ökonomischen Rahmen für die Erfüllung der gestellten Anforderungen und Ziele ermöglichen, sowie Handlungsempfehlungen und gegebenenfalls Etappenziele beinhalten.

Gesamtkonzept mit umsetzungsbezogenen Empfehlungen in Brannenburg:

In der Fortschreibung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes Brannenburg von 2011 wurden für die zwei favorisierten Entwicklungsalternativen eine vergleichende zielorientierte Wertung durchgeführt und die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung dargestellt, die nach Dringlichkeit unterschieden wurden. Für die notwendigen Maßnahmen wurde ein möglicher zeitlicher Umsetzungsrahmen vorgeschlagen sowie eine grobe Kostenschätzung angegeben.⁵⁷¹

Das Gesamtkonzept muss dabei die stadtentwicklungspolitischen und qualitativen Ziele der Konversionskommune, welche die Entwicklungsoptionen einschränken, und die auf die Nachfragesituation abstellenden Interessen des Grundstückseigentümers, die auf eine Flexibilität gegenüber den Forderungen der Kaufinteressenten zielen, austarieren (siehe Abb. 31). Dieses Erfordernis nach Ausgleich spiegelt sich auch in den Interessen der potenziellen Käufer, die einerseits flexible Nutzung- bzw. Gestaltungsmöglichkeiten verlangen und andererseits auf Planungs- und Investitionssicherheit angewiesen sind. Auch die Finanzierungsbereitschaft der Banken wird davon tangiert.

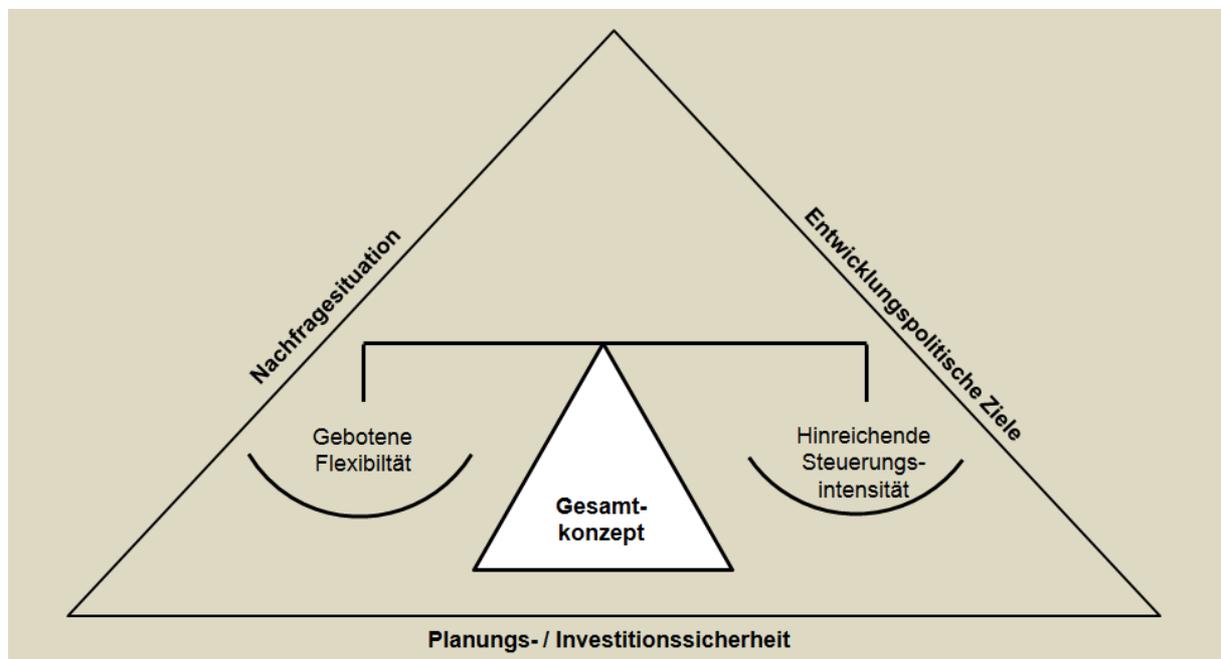


Abb. 31: Austarierte Erstellung eines Gesamtkonzepts - zwischen gebotener Flexibilität und hinreichender Steuerungsintensität
Quelle: Eigene Darstellung⁵⁷²

571 Vgl. Gemeinde Brannenburg (2011), S. 52 ff.

572 Vorveröffentlichung 1, S. 74; Vorveröffentlichung 2, S. 56.

Ein Risiko für eine nachhaltige Flächenentwicklung besteht grundsätzlich in solchen Fällen, in denen, wie etwa in Brannenburg geschehen⁵⁷³, vor den strategischen und konzeptionellen Überlegungen einzelne Flächenteile aus der Gesamtfläche herausgelöst und zur Bebauung bzw. Nachnutzung freigegeben werden. Dies kann später für die Restflächen sinnvolle Lösungen verhindern bzw. den Entwicklungserfolg einschränken. Auch das Auffüllen der Fläche mit verschiedensten Nutzungen, für die in der Kommune ein Defizit ausgemacht werden kann, sollte zugunsten der nutzbaren Flächenpotenziale und eines übergeordneten Entwicklungsansatzes vermieden werden.⁵⁷⁴

Wird das Konzept von der Politik beschlossen, stellt es für die weiteren Konversionsabläufe eine Orientierungshilfe und ein wichtiges qualitätssicherndes Element dar, das als gemeinsamer Grundkonsens dient und in der Folge begründet vertreten werden kann. Auf dieser Basis können dann belastbare Investitionsentscheidungen getroffen werden.

2.2.5 Erkenntnisse für ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsvorhaben

Der erforderliche planerische Neustart, die komplexen Anforderungen und die vielen Unwägbarkeiten einer Konversion lassen in der Regel die Formulierung einer konkreten Aufgabenstellung zunächst nicht zu. Diese ist aber für effektive und effiziente Abläufe eine wichtige Voraussetzung, so dass grundsätzlich eine Vorbereitungsphase - hier als Nutzungsfindung definiert - erforderlich ist, in der die unbestimmten und ungeklärten Fragen zum Gegenstand der Aktivitäten werden und eine umfassende Problemdurchdringung stattfinden muss. Die Nutzungsfindung stellt einen Schlüsselprozess dar, der die qualitativen Grundlagen für das gesamte Vorhaben schafft, die Erfolgsfaktoren der Konversion klärt und die zu erreichenden Ziele bestimmt. Der Prozess der Nutzungsfindung stellt dabei ein spezifisches Element der Konversion dar und unterscheidet ein Konversionsvorhaben in der Regel von „normalen“ stadtplanerischen Vorhaben.

Die Gestaltung und Steuerung dieses Prozesses, die Auswahl der geeigneten Instrumente und Maßnahmen sowie schließlich das Ergebnis der Nutzungsfindung sind wichtige Elemente für die Prozess- und Ergebnisqualität und somit zentrale Aufgaben eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements. Kern dieses Prozesses sollte dabei die Erarbeitung einer Konversionsstrategie und die konzeptionelle Umsetzung dieser Strategie in einem Gesamtkonzept sein.

Die Strategie legt die Basis für eine qualitative Wiedernutzung des militärischen Areals im Kontext einer nachhaltigen kommunalen bzw. regionalen Entwicklung und kann eine rein ökonomische Sichtweise der Konversion abwehren helfen. Sie soll ein an den langen Entwicklungszeiträumen orientiertes grundlegendes Vorgehen aufzeigen und Handlungsorientierung geben. Anders als bei Projekten oder Vorhaben, in denen Qualitätsmanagement üblicherweise eingesetzt wird, erfordert dies verstärkt ein Denken über die eigentliche Aufgabe hinaus. Insbesondere bei Konversionsvorhaben von gesamtstädtischer oder stadtreionaler Bedeutung muss ein Qualitätsmanagement dafür sorgen, dass der Betrachtungsraum über die eigentliche militärische Fläche hinaus ausgedehnt wird und Entwicklungsprioritäten gesetzt werden.

573 Die sogenannte Raufutterhalle - eine durch die Staatsstraße St 2359 vom sonstigen Areal der „Karfreit-Kaserne“ abgetrennte Fläche – wurde vor Abschluss der Arbeiten am städtebaulichen Entwicklungskonzept für einen Einzelhandelsmarkt umgenutzt.

574 Interviews Dragomir; Heider.

Das Gesamtkonzept schließlich dient als Aufgabenstellung für die nachfolgenden Planungs- und Umsetzungsprozesse mit den zu erfüllenden Anforderungen und Zielen („Pflichtenheft“) und sollte operativer Ausgangspunkt der Entwicklung einer standort- und marktgerechten Nachnutzung sein, mit der idealerweise auch stadt- bzw. regionalentwicklungspolitische Ziele umgesetzt werden. In Abb. 32 sind die zentralen Bausteine des Nutzungsfindungsprozesses noch einmal im Zusammenhang dargestellt.

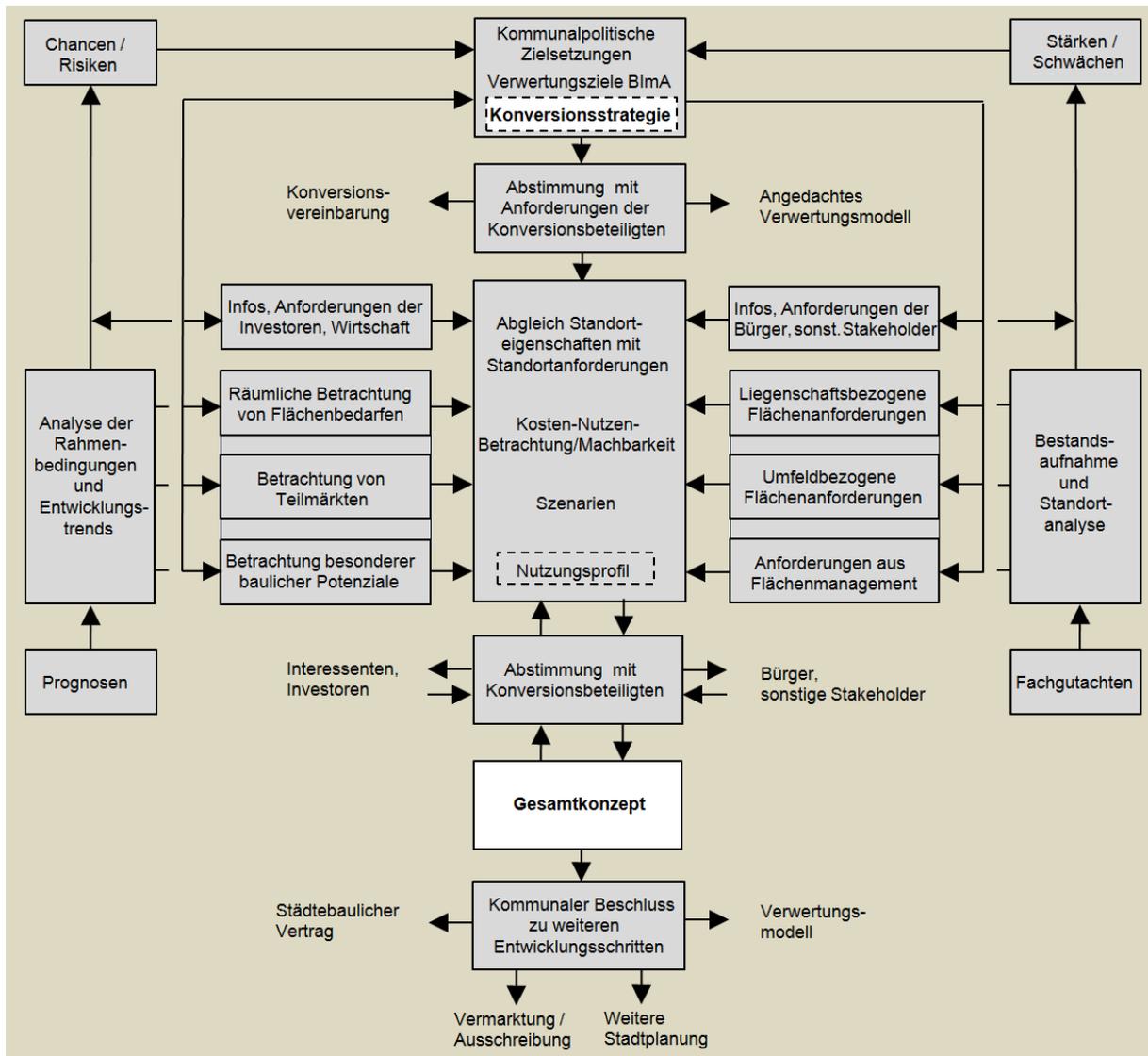


Abb. 32: Modell der Strategie- und Zielentwicklung in einem Konversionsvorhaben
Quelle: Eigene Darstellung⁵⁷⁵

Strategie und Ziele einer Konversion können aufgrund der Komplexität der Ausgangssituation regelmäßig nur als Prozess sukzessiv in iterativen Schritten entwickelt und konkretisiert werden. Insofern werden wesentliche Aufgaben der Qualitätsplanung im Rahmen des Prozesses Nutzungsfindung erarbeitet: Dies umfasst die Erarbeitung und Formulierung der zentralen Ziele und der einschränkenden Bedingungen sowie eine gründliche Vorbereitung der Planungs- und Umsetzungsabläufe.

Das Qualitätsmanagement hat weiterhin Sorge zu tragen, dass Strategie und Ziele im Sinne eines „sachbezogenen Ansatzes“ und der „Kundenorientierung“ (siehe Kap. II 4.5) auf Basis

575 Vorveröffentlichung 1, S. 72.

von sorgfältig zu erhebenden Daten und Informationen und mithilfe von lokalen und externen Akteuren und Partnern entwickelt werden. Die Vielzahl externer, oftmals nicht beeinflussbarer Faktoren (z. B. Flächennachfrage oder Entwicklungsdynamik einer Region), welche die stadtplanerischen Prozesse und Abläufe direkt oder indirekt beeinflussen, sowie die vielen externen und zum Teil inhomogenen Akteure (z. B. Öffentlichkeit) stellen dabei eine Erschwernis dar, die durch gründliche Untersuchungen der Ausgangslage und teilweise konversionsspezifische Analysen (siehe Kap. IV 2.2.2 c) sowie eine umfangreiche Einbindung und Dialogangebote ausgeglichen werden muss.

Die vielen Stakeholder, die Vielzahl der zu berücksichtigenden Belange sowie die Auswirkungen der Konversion auf das Umfeld und Allgemeinwohl ergeben Anforderungen an ein Qualitätsmanagement, das unterschiedliche Perspektiven einbezieht, den Ausgleich der Interessen fördert und keine einseitige Optimierung von Anforderungen Einzelner verfolgt, sei es die Kommune, die BImA oder der Investor.

2.3 Prozesse der Planung und Planumsetzung

2.3.1 Lösungsansätze optimieren

Die im Rahmen der Nutzungsfindung definierten Anforderungen und Ziele müssen im Planungsprozess umgesetzt werden. Der priorisierte Lösungsansatz ist vor dem Hintergrund zeitlicher und finanzieller Bindungen auf Grundlage der aufgestellten Einzelanforderungen sowie hinsichtlich des Zusammenspiels der Ziele zu konkretisieren und im Sinne des Qualitätsmanagements zu optimieren. Wie die Beispiele verdeutlichen, werden in Konversionsvorhaben dabei häufig ergänzend zum formellen Verfahren der Baurechtschaffung informelle, nicht gesetzlich geregelte Instrumente eingesetzt, um die Planungsvorstellungen vorzubereiten und zwischen den Akteuren abzustimmen.

Nachfolgende prozessuale Aspekte können zur Optimierung der Konzepte beitragen:

a. Fachwissen einbinden und interdisziplinär zusammenarbeiten

Die Optimierung der gewählten städtebaulichen und landschaftsplanerischen Lösung wird insbesondere dann gefördert, wenn die Beiträge der verschiedenen Planungsressorts und Fachabteilungen nicht in Konkurrenz zueinander gesehen oder auf einzelne sektorale Aspekte reduziert werden, sondern die Zusammenhänge und Zielkonflikte im Sinne einer ganzheitlichen fach- und ressortübergreifenden Herangehensweise herausgearbeitet und auf Basis abgestimmter Ziele integriert behandelt werden.⁵⁷⁶

Das Beispiel Ostfildern verdeutlicht, dass für die Vernetzung der Disziplinen und Kompetenzen eine intensive Einbindung der zu beteiligenden (Fach-) Planer und Spezialisten in den Planungsprozess und eine interdisziplinäre Zusammenarbeit geeignete Voraussetzungen bieten ebenso wie ein Vorgehen außerhalb der organisatorischen Routinen (siehe auch Kap. IV 2.1.4).

Optimierung der städtebaulichen Lösung (Fallbeispiel Ostfildern):

In Ostfildern wurden in einem intensiven Entwurfs-, Diskussions- und Überarbeitungsprozess im Rahmen der städtebaulichen Rahmenplanung im Zeitraum 1994 bis 1997 interdisziplinär besetzte Planerrunden abgehalten. Die Planer, die das städtebauliche

576 Interview Vogel.

Wettbewerbsverfahren für sich entschieden hatten, Vertreter der Planungsverwaltung (Fachbereich Planung und Baurecht) und weiterer Fachverwaltungen sowie ein Büro für Sozialplanung bearbeiteten in Zusammenarbeit mit verschiedenen Experten, die je nach Erfordernis und Planungsfortschritt einbezogen wurden, sukzessive sämtliche relevanten Themenbereiche eines nachhaltigen Städtebaus und optimierten in Zusammenarbeit den städtebaulichen Entwurf.

Um das Ziel einer ressourcenschonenden und ökologischen Umwandlung der „Nellingen Barracks“ zu erreichen, wurden unter anderem Forschungsprogramme für innovative Lösungen wie beispielsweise Regenwasserbewirtschaftung oder Energieversorgungskonzept genutzt sowie eine Vielzahl von Fachgutachten erstellt, wie die folgenden:

Rückbau- und Entsorgungskonzept (1994), Geotechnisches Gutachten über die Baugrund- und Grundwasserverhältnisse (1994), Konzept Regenwasserableitung (1995), Energiekonzept für die Stadtentwicklung Scharnhäuser Park (1995), Altlastenerkundung Boden und Grundwasser (1995), Verkehrsgutachten (1995), Lärmschutzgutachten (1997).

Die Ergebnisse wurden in das städtebauliche Konzept integriert bzw. in Leitprojekten und Maßnahmen umgesetzt:

- *Auf Basis eines Rückbau- und Entsorgungskonzeptes konnte das anfallende Abbruch- und Aushubmaterial zu rund 81 Prozent innerhalb des Entwicklungsgebietes für Geländemodellierung und Straßenbau wiederverwertet werden.*
- *Durch natürliche Rückhaltung und Versickerung des Niederschlagswassers auf dem Gelände wurde erreicht, dass der gesamte Stadtteil nicht mehr Wasser an die Vorflut abgibt als eine unbebaute Fläche.*
- *90 Prozent des Wärmeenergiebedarfs des Scharnhäuser Parks konnte durch ein mit Abfallholz betriebenes Heizkraftwerk, das seit 2004 im Betrieb ist, gedeckt werden.⁵⁷⁷*

Von dieser integrierten und differenzierten Planungsqualität konnte die Entwicklung des „Scharnhäuser Parks“ dauerhaft profitieren.⁵⁷⁸

Neben den sektoralen Belangen der verschiedenen Fachressorts sind im Sinne des Qualitätsmanagements die Einbindung der (späteren) Nutzer und die Berücksichtigung ihrer speziellen Anforderungen für die Ergebnisqualität von Bedeutung. Solange die Nutzer noch nicht feststehen bzw. noch nicht vor Ort sind, müssen Planer und Verwaltung im Dialog mit Bürgern und sonstigen Akteuren in Vertretung die Anforderungen der Entwicklung vorhersehen und vorbereiten. Bereits die Erarbeitung des Nutzungskonzeptes bedarf der Ermittlung bzw. Abschätzung der verschiedenen Anforderungen, damit späteren Problemen und Nachbesserungen vorgebeugt wird. Je weiter sich eine Nutzungsidee im Prozessablauf konkretisiert, desto wichtiger wird die Kenntnis der Nutzeranforderungen, um die Planungen vor diesem Hintergrund zu optimieren.⁵⁷⁹

577 SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH (o. J.), URL (Zugriff 05.07.2015).

578 Interview Jansen.

579 Vgl. SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH (2008), S. 6.

b. „Kreative Rahmenbedingungen“ schaffen

Konversion bietet häufig die Chance, die „neuen“ Flächenpotenziale für Innovationen sowohl in Bezug auf den Planungsprozess als auch hinsichtlich des Planungsprodukts zu nutzen und damit sichtbare Zeichen für den Strukturwandel und den Stadtumbau zu setzen und im Sinne eines Experimentierfeldes Neues zur Weiterentwicklung der Stadtplanung zu testen.⁵⁸⁰

Eine ungünstige Ausgangssituation der Konversion erfordert dabei oftmals neue und ungewohnte Lösungen, um notwendige Entwicklungsimpulse auszulösen oder flächenbezogene Nachteile auszugleichen. Das Generieren innovativer Ideen bedarf dabei besonderer Rahmenbedingungen und zumeist zusätzlicher Verfahrensschritte im Planungsprozess und muss vor allem politisch gewollt und unterstützt werden.⁵⁸¹

Konversion als Chance für Innovation (Fallbeispiel München):

Die Entwicklung des Ackermannbogens zeigt, dass sich Konversionsvorhaben für experimentelle und innovative Projekte nutzen lassen, um damit eine Leitfunktion im Stadtumbau bzw. Strukturwandel zu verdeutlichen, aber auch, um Entwicklungsimpulse zu setzen und Entwicklungen im Siedlungs- und Bauwesen voranzubringen.

Unter anderem wurden im ersten Bauabschnitt im Rahmen des Förderprogramms des Landes „Offensive Zukunft Bayern“ neue Wege für ein preiswertes, ökologisches und soziales Wohnen entwickelt. Auch im Bauabschnitt Nord-West (dritter Bauabschnitt) wurde mit der Umsetzung des Modellprojekts „Solare Nahwärme“ Pionierarbeit geleistet. Großflächige Solarkollektoren auf den Dächern von Geschosswohnungsbauten erzeugen seit 2007 erneuerbare Energie, die zur Bereitung von Heizenergie und Warmwasser in einem bis dahin einmaligen Erdspeicher gesammelt und über ein Nahwärmenetz an 319 Wohneinheiten verteilt wird. Das Projekt erlangte nationale und internationale Aufmerksamkeit.⁵⁸²

Die Entwicklung von Innovation und stadtplanerischer Qualität kann durch prozessuale und organisatorische Maßnahmen wie etwa der Förderung eines interdisziplinären Austauschs und der Interaktion von Akteuren aus verschiedenen Fachbereichen unterstützt werden. Die Einbeziehung unterschiedlicher Erfahrungs- und Wissenshorizonte und das Schaffen von Freiräumen ohne starre Reglementierungen begünstigen üblicherweise das Freisetzen kreativer Potenziale und Ideen zu neuen Planungslösungen.⁵⁸³

Schaffung der organisatorischen Rahmenbedingungen zur Förderung von Innovation (Fallbeispiel Trier):

In Trier wurden mehrere moderierte Workshop-Verfahren durchgeführt, an denen Vertreter des Landes Rheinland-Pfalz, der Stadt Trier, der Landesgartenschau-Gesellschaft Petrisberg, der EGP, der Architektenkammer Rheinland-Pfalz, der Handwerkskammer Trier sowie weitere Akteure aus dem Raum Trier teilnahmen. In der Zusammenarbeit der verschiedenen Disziplinen konnten innovative und dauerhafte Ergebnisse generiert werden.

Im Herbst 2002 wurde dabei der städtebauliche Entwurf für den ersten Bauabschnitt des Wohngebietes „Petrisberg W1“ mit dem innovativen Stadtbaustein „Wohnen an der

580 Interview Uhmann;
vgl. Landeshauptstadt München (2013a), S. 9.

581 Interview Jürgens.

582 Vgl. Landeshauptstadt München (2013b), S. 27 ff.

583 Vgl. Kallmayer (2003), S. 8 f.

Wasserkante“ entwickelt, der auch Bestandteil der Bauausstellung während der Landesgartenschau 2004 auf dem Petrisberg war und mit Mitteln aus dem Landesprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) vom Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz gefördert wurde. Entlang der Kante eines neu geschaffenen Wasserbeckens wurde eine neue städtebauliche Typologie mit Hofhäusern in geschlossener Reihenbauweise angeordnet, die eine Vielfalt an Nutzungsmöglichkeiten, Bebauungsvarianten und Ausbaustufen ermöglichte.⁵⁸⁴

2.3.2 Planungsspielräume möglichst lange offen halten

Während der langen Laufzeiten von großen Konversionsvorhaben können sich die Entwicklungsanforderungen und Rahmenbedingungen stark verändern. Während die Entwicklung in anderen Flächenabschnitten der Liegenschaft noch am Laufen ist, liegen erste Erfahrungen aus den bisherigen Abläufen vor, werden Umsetzungsergebnisse und ihre Wirkungen sichtbar und artikulieren Neubürger ihre Bedürfnisse.

Werden planerische Vorgaben zu starr festgelegt, besteht die Gefahr, dass das Flächenangebot nicht marktgerecht ist, neue (berechtigte) Anforderungen von Nutzern und Neubürgern nicht befriedigt werden können und als Folge Akzeptanz, Zufriedenheit und Nachfrage darunter leiden. Auf der anderen Seite dürfen die Vorgaben auch nicht zu weit gefasst sein, um überhaupt stadtentwicklungspolitische und qualitative Ziele umsetzen zu können.

Die Planung der Konversion sollte deshalb das Ziel verfolgen, einen robusten bzw. resilienten Entwicklungsrahmen im Sinne einer „Flexibilität in der zukünftig zu treffenden Auswahl“⁵⁸⁵ ohne gleichzeitige Beeinträchtigung des Gesamtkonzepts aufzuspannen und Planungsspielräume im Konversionsverlauf für Anpassungen möglichst lange offenzuhalten. Rechtliche Festlegungen sollten dabei nicht früher getroffen werden als erforderlich.

Anstelle von punktgenauen Zielen oder einer starren Vorgabe einer „fertigen Planung“ sind die Erarbeitung und Aufstellung von Schwellenwerten und „Qualitätsleitplanken“ sinnvoll, um über Spielraum für Änderungen in Teilbereichen und erforderliche nutzerbezogene Anpassungen ohne Qualitätsverlust des Gesamtkonzeptes zu verfügen. Das Gleiche gilt für etwaige Verträge, die einen Gestaltungsrahmen - gegebenenfalls in Verbindung mit Abstimmungsprozessen - ermöglichen müssen. Auf dieser Basis bieten lange Vorhabenlaufzeiten geradezu die Chance, veränderte Nutzungsnachfragen bedienen zu können.⁵⁸⁶

Die Forderung, Planungsspielräume innerhalb formulierter Grundsätze und Ziele sowie abhängig vom Entwicklungsfortschritt offenzuhalten, lässt sich grafisch als Kegel darstellen (siehe Abb. 33), dessen Leitkurve im Rahmen der Nutzungsfindung und Konzepterstellung definiert wird und dessen Mantelfläche im Zuge der Konkretisierung der Planungen und der Umsetzung den enger werdenden „Korridor“ der Planungsfreiheit bis zur Realisierung verdeutlicht.

584 Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (2005), S. 12 ff.

585 Friend (1973), S. 172.

586 Interview Eitel.

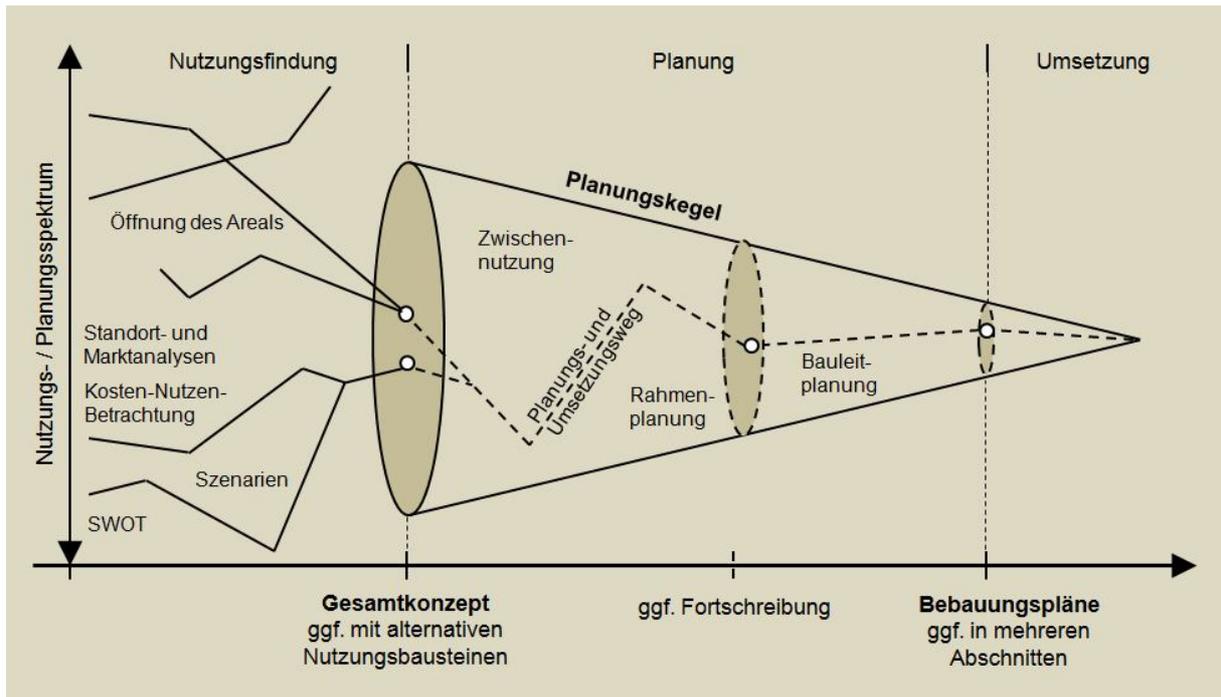


Abb. 33: Planungsflexibilität in Abhängigkeit definierter Strategien und Grundsätze und des Entwicklungsfortschritts
Quelle: Eigene Darstellung

Aus den Fallbeispielen und Experteninterviews werden nachfolgende Instrumente bzw. Vorgehensweisen identifiziert, die dazu beitragen können, Spielräume im Vorhabenverlauf offenzuhalten, ohne den strategischen Rahmen oder grundsätzliche planerische Ziele aufgeben zu müssen, wenn Anforderungen sich ändern:⁵⁸⁷

- Erarbeitung einer Entwicklungs- bzw. Konversionsstrategie
- Erstellung eines Gesamtkonzepts mit alternativen Nutzungsbausteinen
- Verträge mit gewissem Gestaltungsrahmen
- Erstellung eines städtebaulichen Rahmenplans als planerische Zwischenstufe und Koordinationsinstrument für die Aufstellung von Bebauungsplänen
- Abschnittbildung und sukzessives Aufstellen von Bebauungsplänen für Teilflächen, Satzung der Bebauungspläne möglichst zeitnah zur baulichen Umsetzung
- Schaffung einer Diversität der Siedlungsstrukturen (Nutzungsmischung) und gegebenenfalls Festsetzung von (Teil-) Flächen im Bebauungsplan als gemischte Bauflächen

Gesamtkonzept mit alternativen Nutzungsbausteinen in Brannenburg:

In Brannenburg wurden im städtebaulichen Entwicklungskonzept von 2009 kombinierbare Nutzungen - hier als „Planungsbausteine“ bezeichnet - unter anderem für Sport, Tourismus, Gewerbe und Wohnen vorgeschlagen, um im Zuge der Konkretisierung und Weiterentwicklung der Planung sowie im Rahmen der Investorenakquisition flexibel darauf aufbauen zu können.

587 Siehe auch Vorveröffentlichung 1, S. 72.

Entwicklung eines flexiblen Gestaltungsrahmens in Ostfildern:

Der Städtebau in Ostfildern verfolgte das Ziel einer spezifischen, aus der Örtlichkeit entwickelten Gestaltung, die durch die sogenannten Essentials - städtebauliche Zielvorstellungen - beschrieben und gesichert werden sollten. Diese gaben keine konkrete Architektursprache in Form von örtlichen Bauvorschriften (Gestaltungssatzung) vor, sondern boten den Bauherren einen frei interpretierbaren Gestaltungsrahmen im Sinne von Spielregeln. Folgende Merkmale beinhalteten die Essentials: Terrassen (Ausformung von Geländestufen), Südorientierung der Gebäude, den Hang hinunter staffeln (Höhenentwicklung der Gebäude), gestufte Öffentlichkeit (öffentlich-halböffentlich-privat), Straßen als öffentliche Räume.⁵⁸⁸

Änderung einer vorgesehenen Nutzung in Trier:

In Trier wurde 2008 auf der Teilfläche G2 eine Änderung zur ursprünglich geplanten Nutzung festgesetzt. Das auf dieser Fläche vorgesehene Gewerbegebiet für produktionsorientierte Hallenbauten und Großflächen wurde aufgrund der im Rahmen der Vermarktung gemachten Erfahrungen nicht mehr als marktkonform angesehen und auf Anregung der EGP in ein Mischgebiet für Wohnen und nicht störendes Gewerbe umgewandelt, welches das Entwicklungspotenzial des Wissenschaftsparks erhöhen sollte. Die Nachfrage nach Arbeiten und Wohnen am selben Standort hatte zwischenzeitlich stark zugenommen und sollte durch ein entsprechendes Immobilienangebot befriedigt werden, ohne dabei die Gesamtplanung zu beeinträchtigen.⁵⁸⁹

2.3.3 Instrumente und Verfahren fallbezogen, passgenau und rechtskonform anwenden

Als ein wesentliches Element von Prozessqualität in Konversionsvorhaben werden die angemessene Instrumentenwahl sowie ihre rechtskonforme und fehlerfreie Anwendung angesehen⁵⁹⁰. In Abhängigkeit der Rahmenbedingungen und der Komplexität der Aufgabe müssen die geeigneten Instrumente und Verfahren ausgewählt werden, mit denen die Anforderungen und Ziele der Konversion effizient und effektiv erfüllt werden können. Weiterhin hängt von der Anwendung bestimmter Instrumente - etwa im Rahmen des besonderen Städtebaurechts nach BauGB - die Bewilligung von Fördermitteln ab und damit oftmals auch die Finanzierbarkeit von Konversionsmaßnahmen.

Nicht jede räumliche Lage einer Liegenschaft und nicht jede angestrebte Nutzung bedarf des gleichen instrumentellen Aufwands. So kann beispielsweise die Durchführung von vergleichsweise aufwändigen Wettbewerbsverfahren das falsche Instrument sein und die Abläufe sogar behindern, wenn etwa die immobilienwirtschaftliche Akzeptanz aufgrund der erwarteten ungünstigen Entwicklungschancen dafür nicht vorhanden ist. Verallgemeinernd kann in diesem Zusammenhang aber festgestellt werden, dass mit der kommunalen bzw. regionalen Bedeutung des Vorhabens auch das Erfordernis von Qualifizierungsprozessen wächst. Die Instrumentenwahl ist dabei ebenso vor dem Hintergrund ihrer Wirkung auf die Vermarktung und den Imagewandel zu treffen, auf die sie einen erheblichen Einfluss haben kann.⁵⁹¹

588 Vgl. Wolfrum (2001), S. 107 f.

589 Vgl. Stadt Trier (2008), S. 1, S. 3 f.

590 Interview Jacob.

591 Interview Jürgens.

Komplexe Konversionsvorhaben erfordern spezielle Kenntnisse in der Projektsteuerung, inhaltliches Fachwissen und Verfahrenskompetenz. In der Anwendung formeller Instrumente wie beim besonderen Städtebaurecht, im Zusammenhang mit informellen kooperativen Instrumenten oder im Rahmen der Einwerbung von Fördermitteln werden vielfältige Fähigkeiten benötigt. Daneben sind rechtliches (Verträge) und soziales (Beiteiligungs- / Konfliktlösungsverfahren) Know-how für eine rechtskonforme Anwendung der Instrumente und effiziente Abläufe erforderlich.

Insbesondere kleine Kommunen sind mit den Anforderungen und Herausforderungen einer Konversion schnell überfordert. Ob die Vielzahl der Aufgaben noch durch die eigene Institution bearbeitet werden kann oder an Dritte übertragen werden sollte, muss anhand der vorhandenen Kompetenzen, Ressourcenverfügbarkeit und Finanzkraft entschieden werden. Etwa in Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung können zudem die bei einem Externen vermutete Neutralität und Objektivität für eine Vergabe von Leistungen an Dritte sprechen.

Abschätzung der eigenen Ressourcen und Einbindung von externem Know-how (Fallbeispiel Brannenburg):

Für die Förderung im Rahmen des Bund-Länder-Städtebauprogramms „Stadtumbau West“ ist ein städtebauliches Entwicklungskonzept Voraussetzung. In der kleinen Gemeinde Brannenburg, welche im Zuge der Wiedernutzung der Karfreit-Kaserne das Instrument der Stadtumbaumaßnahme gemäß besonderem Städtebaurecht nach BauGB einsetzte, wurden externe Fachbüros mit der Erarbeitung des Konzepts beauftragt.

Qualifizierungsverfahren

Insbesondere für nicht alltägliche Planungsaufgaben der Konversion ist eine Ideen- und Lösungsvielfalt wichtig, um einerseits das mögliche Lösungsspektrum zu erkunden und andererseits den Prozess und das Ergebnis zu verbessern. Die militärischen Flächen haben oftmals eine hohe städtebauliche Bedeutung und eine Leitfunktion für den Stadtumbau. Eine Gegenüberstellung und vergleichende Bewertung unterschiedlicher Lösungsansätze zur selben Planungsaufgabe sowie eine Beratung und Diskussion der Lösungen zwischen den Akteuren können zu einem Qualitätsgewinn beitragen und Fehler vermeiden helfen.⁵⁹²

Einen besonderen Stellenwert nehmen hierbei die häufig als „Qualifizierungsverfahren“ bezeichneten Instrumente ein, zu denen insbesondere die konkurrierenden Verfahren zählen. Wie auch die Beispiele zeigen, werden in Konversionsvorhaben zur Generierung bzw. Qualifizierung von stadt- und landschaftsplanerischen Lösungen häufig Planungswettbewerbe durchgeführt, daneben auch Planungsworkshops oder Mehrfachbeauftragungen. Diese Verfahren können nach allgemeiner Einschätzung einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung von Qualität leisten und Planungsprozesse und -ergebnisse qualifizieren. In schrumpfenden Regionen und vor allem für periphere Liegenschaften fehlt jedoch regelmäßig die Akzeptanz für diese vermeintlich kosten- und zeitintensiven Verfahren.⁵⁹³

592 Interview Schulten.

593 Interview Jürgens.

*Konkurrierende Verfahren als kontinuierliches Element eines Planungsprozesses
(Fallbeispiele München und Ostfildern):*

Am Ackermannbogen und im Scharnhauser Park wurden mit städtebaulichen Ideenwettbewerben die planerischen Grundlagen gelegt. Zusätzlich wurde in München und Ostfildern im Sinne eines mehrstufigen Wettbewerbswesens die konkrete bauliche Ausgestaltung von Teilbereichen bzw. von Quartier prägenden Einzelgebäuden durch Realisierungswettbewerbe gewonnen, welche eine qualifizierte Verknüpfung von städtebaulichen und architektonischen Aspekten förderten. Auf diese Weise wurde das Konkurrenzprinzip immer wieder im Verlauf des Entwicklungsprozesses bei der Suche nach Lösungen angewendet.

Bei der Anwendung konkurrierender Verfahren ist darauf zu achten, dass die baulich räumlichen und ästhetischen Aspekte nicht überbetont werden, während etwa der Bedarf und die Anforderungen der Investoren / Wohnungswirtschaft oder künftiger Nutzer vernachlässigt werden. Häufig werden solche Ergebnisse dann vom Markt nicht angenommen. Für den Erfolg und die Akzeptanz von Wettbewerbsverfahren wird daher als entscheidend angesehen, dass vorbereitend zur Auslobung sorgfältige Untersuchungen erfolgen sowie Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren und der Öffentlichkeit stattfinden, sodass die Sicherung der Qualität bereits im Rahmen der Vorbereitung der Wettbewerbe beginnt.⁵⁹⁴

*Sorgfältige Vorbereitung der Auslobung von konkurrierenden Verfahren
(Fallbeispiel München):*

Im Vorfeld des Planungsworkshops zur Gestaltung der „neuen Mitte“ im vierten Bauabschnitt des Ackermannbogens wurde 2011 ein „Grundlagenworkshop“ durchgeführt, in dem im Rahmen einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung einvernehmlich Planungsanforderungen und Empfehlungen für die Objektplanung - unter anderem zur Platzgestaltung, Fuß- / Radwegbeziehung, Busverbindung - erarbeitet wurden. Sie flossen in die Aufgabenstellung für den Planungsworkshop ein und mussten von den vier teilnehmenden Planer-Teams berücksichtigt werden.

An dem Grundlagenworkshop nahmen Mitglieder des Stadtrates, des Bezirksausschusses, Vertreter von bürgerschaftlichen Interessenvertretungen und Investoren teil. Sachverständige (Baumgutachter, ÖPNV, Verwaltung) standen dabei für fachliche Fragen zur Verfügung.⁵⁹⁵

Insbesondere wenn die Aufgabenstellung und die Randbedingungen noch nicht klar definiert werden können oder mit der Aufdeckung weiterer bis dahin unerkannter Anforderungen und Konflikte zu rechnen ist, wie dies bei komplexen Konversionsaufgaben häufig der Fall sein kann, werden ein prozessorientiertes Arbeiten in wechselnder Abfolge von Entwurf und Dialog und kooperative Elemente innerhalb von konkurrierenden Verfahren empfohlen. Frühzeitig können dabei Lösungsvorschläge zwischen den am Verfahren Beteiligten diskutiert und, darauf aufbauend, weiterentwickelt werden bzw. nicht zielführende Ansätze verworfen werden und auftretende Probleme etwa durch ergänzende Gutachten gesondert behandelt werden.⁵⁹⁶

594 Interview Schulten.

595 Vgl. Landeshauptstadt München (2012c).

596 Interview Fingerhuth;
siehe auch Vorveröffentlichung 1, S. 88.

Anwendung kooperativer Elemente in Wettbewerbsverfahren (Fallbeispiel München):

Der erste Bauabschnitt am Ackermannbogen wurde beispielsweise über einen in Teilen kooperativen städtebaulichen Realisierungswettbewerb entwickelt. In einem nicht anonymen Kolloquium wurden dabei die Zwischenergebnisse vorgestellt und zwischen den Wettbewerbsteilnehmern, Preisrichtern und Vertretern des Bezirksausschusses diskutiert. „Dieser [...] Termin hat sich gelohnt: Viele der dabei formulierten Anregungen wurden von den Planern in der weiteren Bearbeitung berücksichtigt.“⁵⁹⁷

2.3.4 Komplexität der Planungsaufgabe mit instrumenteller Vielfalt begegnen

Bezugnehmend auf das Gesetz der „requisite variety“ des Kybernetikers W. Ross Ashby - mit der Kernaussage: „Only variety [...] can force down the variety [...]“⁵⁹⁸ - postuliert Gareis⁵⁹⁹ für Projektorganisationen eine Vielzahl an Handlungs-, Lenkungs-, Kontroll- und Kommunikationsoptionen, um auf eine vorhandene komplexe Ausgangslage bzw. Aufgabe differenziert reagieren zu können. Der für den Umgang mit der Komplexität geforderte Aufbau einer entsprechenden Steuerungskomplexität könne dabei durch die Anwendung unterschiedlicher Instrumente und Methoden im Sinne eines „Multi-Instrumenten-Einsatzes“ und Instrumenten-Mixes erreicht und unterstützt werden. Denn das eine Instrument, das die Erfüllung aller sachlichen und prozessualen Anforderungen optimal abdecken kann, gibt es nicht. Eine möglichst große Anzahl von eingesetzten Instrumenten bzw. ein Instrumenteneinsatz um seiner selbst willen darf dabei allerdings nicht das Ziel sein.

Übertragen auf die regelmäßig komplexen Planungsanforderungen bei Konversionsvorhaben kann daraus abgeleitet werden, dass durch den Einsatz verschiedener Instrumente und Verfahren eine der Aufgabe adäquate instrumentelle Komplexität aufgebaut werden sollte, um die unterschiedlichen sachlichen und prozessualen Anforderungen zu erfüllen und die Ergebnisse zu verbessern. Die einzelnen Instrumente und Planungsschritte sind hierbei nicht als solitäre Elemente, sondern stets aufeinander abgestimmt einzusetzen und miteinander zu verknüpfen.

Analog lässt sich bei den untersuchten Konversionsbeispielen feststellen, dass parallel oder als Kette aufeinander aufbauend und mehrstufig, eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente und Maßnahmen für die einzelnen Bauabschnitte wie auch für die Gesamtentwicklung der Liegenschaft angewendet wurde. Bei den betrachteten Konversionsvorhaben kamen neben der für die Baurechtsschaffung erforderlichen Bauleitplanung vorbereitend, begleitend und während der Planumsetzung vielfältige informelle Planungsinstrumente sowie ökonomische, organisatorische, prozessuale und teilweise das Image des Entwicklungsgebietes betreffende Maßnahmen zur Anwendung.

Die eingesetzten Instrumente und Verfahren sollten dabei stets zwischen den Akteuren, beteiligten Behörden und Ressorts abgestimmt sein, um eventuelle Doppelungen oder Informationslücken über Aktivitäten zu vermeiden. Insbesondere ist vor diesem Hintergrund auch darauf zu achten, dass die einzelnen Planungsschritte und Maßnahmen von Beginn an bis zur Umsetzung im Zusammenhang betrachtet werden und einer gegenseitigen Rückkopplung und Koordination bedürfen.

597 OBB - Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2003), S. 36.

Kooperative Wettbewerbsverfahren sind im Anwendungsbereich der VOF nicht möglich (die Anwendung der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen ist für öffentlichen Auftraggeber derzeit ab dem Schwellenwert von 207.000,- € Honorar für zu vergebende Planungsleistungen verpflichtend).

598 Ashby (1956), S. 206 f.

599 Vgl. Gareis (2000), S. 25;
vgl. Gareis (2006), S.41 f.

Anwendung instrumenteller Vielfalt (Fallbeispiel München):

Am Ackermannbogen wurde der Komplexität der Planungsaufgabe und dem Qualitätsrisiko in der Planumsetzung mit einer Vielzahl unterschiedlicher Instrumente begegnet:

Der Städtebau wurde stufenweise mit informellen und formellen Instrumenten entwickelt: Strukturkonzept, städtebaulicher und landschaftsplanerischer Ideenwettbewerb, städtebaulicher Rahmenplan mit Fortschreibung sowie Bebauungspläne für die vier Bauabschnitte und Freiflächen. Daneben flossen Ergebnisse aus Fachgutachten wie beispielsweise zu Altlasten, Gebäudebestand und Lärmbelastung in die Planung ein.

Für die bauliche Umsetzung der Planungen wurden für einzelne Bauräume Realisierungswettbewerbe sowie Planungsworkshops durchgeführt. Sogenannte Beratergruppen - bestehend aus Bauherren, Bürgern, Architekten und Verwaltungsmitarbeitern - begleiteten die Hochbauprojekte, in privatrechtlichen Verträgen wurden mit Investoren und Bauträgern unter anderem qualitative Aspekte gesichert. Weiterhin wurden mit einer erweiterten Beteiligung der Öffentlichkeit (z. B. Workshops, Ausstellung zu Wettbewerbsergebnissen, Informationsveranstaltungen, Geländebegehungen) und der Förderung eines nachbarschaftlichen Zusammenlebens (z. B. städtische Unterstützung der Kommunikationsplattform „Forum Schwabing am Olympiapark“, Förderung von Wohnprojekten) Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung sowie zur Entwicklung sozialer Qualitäten ergriffen.

Diese Instrumente und Maßnahmen wurden parallel zur „Als-Ob-Entwicklungsmaßnahme“ angewendet, die unter anderem eine kontinuierlich fortgeschriebene Kosten- und Finanzierungsübersicht erfordert und einen zeitlichen Rahmen für bestimmte Entwicklungsschritte vorgibt. Daneben erfolgten organisatorische Maßnahmen innerhalb der Münchner Planungsverwaltung (siehe Kap. IV 2.1.4, Fallbeispiel München).

Liegen spezifische Problemlagen vor oder sollen besondere Entwicklungsziele erreicht werden, können bei der Auswahl der Instrumente entsprechende Schwerpunkte gesetzt werden.

Instrumenten-Mix gegen typische Probleme einer Großsiedlung in Ostfildern:

Integrationsprobleme, wie sie für Großsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre typisch sind, sollten bei der Nachnutzung der Kaserne in Ostfildern durch verschiedene Instrumente und Maßnahmen vermieden werden (siehe Kap. IV 2.4.3 a, Fallbeispiel Ostfildern). Hierzu wurde ein Büro für Sozialplanung beauftragt, das die Beteiligungsverfahren plante und die soziale Entwicklung der Liegenschaft begleitete.⁶⁰⁰

600 Interview Jansen.

2.3.5 Städtebauliche Qualitäten für die Planumsetzung vermitteln und sichern

„Konversion ist Baurechtsschaffung“⁶⁰¹: Diese verkürzte Formel soll deutlich machen, dass in den meisten Konversionsfällen ein Bauleitplanverfahren für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben erforderlich ist (siehe Kap. III 6.2). Bebauungspläne stellen neben dem Flächennutzungsplan das zentrale kommunale Rechtsinstrument für eine geordnete städtebauliche Entwicklung dar. Sie sind aber abstrakte „Pläne“, die in der Regel nicht oder nur eingeschränkt geeignet sind, besondere urbane, gestalterische oder ökologische Qualitäten und Standards durchzusetzen.⁶⁰²

Mit der baulichen Umsetzung treten in der Regel viele neue Akteure auf, die eigene Vorstellungen vom Ergebnis haben und ihre Bedürfnisse als Bauträger bzw. Bauherr verwirklichen möchten. In den Fallbeispielen kamen neben den Bebauungsplänen deshalb ergänzende Instrumente und Maßnahmen zur Koordination und Steuerung zur Anwendung, um die in der Planungsphase festgelegten Qualitäten in der Planumsetzung zu sichern und die privaten Baumaßnahmen mit den städtebaulichen und gestalterischen Zielen in Einklang zu bringen.

Selbst wenn mit Instrumenten zur Sicherung der Qualität in der Planumsetzung oftmals ein nicht unerheblicher finanzieller und personeller Aufwand für die durchführende Organisation verbunden ist, führt ihr Einsatz in der Regel zu einer besseren Transparenz hinsichtlich der zu erfüllenden Anforderungen sowie zu einer größeren Akzeptanz der Maßnahmen. Daneben können sie das Image und die Werthaltigkeit des Entwicklungsgebietes positiv beeinflussen, was sich im günstigen Fall auf das Umfeld überträgt. Die untersuchten Beispiele bestätigen dabei, dass Bemühung um Qualität weit über die Baurechtsschaffung hinausreichen muss.⁶⁰³

Nachfolgende Elemente zur Sicherung und Förderung der Qualität lassen sich für die Planumsetzung ableiten:

a. Vertragliche Qualitätssicherung

Ergänzend zum „klassischen“ planungsrechtlichen Instrument des Bebauungsplans können Verträge nach BauGB - in diesem Zusammenhang insbesondere der städtebauliche Vertrag gemäß § 11 BauGB - sowie privatrechtliche Verträge zur Sicherung von Prozess- und Ergebnisqualität eingesetzt werden. Dadurch lässt sich insbesondere der kommunale Zugriff, der als wichtiges Element für eine qualitätsbezogene Steuerung und Qualitätssicherung großer Konversionsvorhaben genannt wird⁶⁰⁴, weit über das eigentliche baurechtliche Verfahren auf weitere Entwicklungsschritte und Abläufe der Konversion ausdehnen und die Grundstücksverkäufe mit Auflagen verknüpfen.

Sicherung der Qualität mittels städtebaulicher Verträge (Fallbeispiel Trier):

In Trier schlossen die EGP, die Stadt und das Land Rheinland-Pfalz im Jahr 2002 einen städtebaulichen Grundvertrag, durch den der EGP die Durchführung der Gesamtentwicklungsmaßnahmen auf dem Petrisberg einschließlich Bepanung, Erschließung und Vermarktung der Liegenschaft übertragen wurden. Der Vertrag regelte neben den städtebaulichen Entwicklungszielen ebenso qualitative und quantitative Zielvorgaben auf Grundlage der städtebaulichen Rahmenplanung. Außerdem wurden quantitative Aussagen wie Nettobauflächen und Regelungen zur geplanten Nutzungsmischung mit

601 Interview Jürgens.

602 Vgl. Kallmayer (1998), S. 22 f.

603 Interview Eitel;

vgl. BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004c), S. 17.

604 Interviews Dietze; Jürgens; Schulten.

Dichte- und Flächenangaben für Wohnen, Dienstleistung, Handel und Freibereiche festgelegt⁶⁰⁵. Als nachteilig erwies sich im Verlauf der Entwicklung aber, dass der Vertrag wenig Spielraum für Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen zuließ. Abweichungen wie beispielsweise die später notwendige Umwandlung des geplanten Gewerbegebietes G2 in ein Mischgebiet konnten jedoch aufgrund des bestehenden Vertrauensverhältnisses zwischen der EGP und der Stadt ohne Vertragsanpassung im Dialog geregelt werden⁶⁰⁶.

Qualitätsbezogenes Auswahlverfahren der Kaufinteressenten (Fallbeispiel München):

Im ersten Bauabschnitt des Ackermannbogens wählte die Stadt München im sogenannten Optantenverfahren zu einem frühen Zeitpunkt Investoren bzw. Bauträger aus, die den Planungsprozess von Beginn an begleiten sollten. Die Optanten mussten die Vorgaben aus dem städtebaulichen Rahmenplan und weitere ökologische und soziale Zielvorgaben - hier als Qualitätsbausteine bezeichnet - aus den Vorgaben des Förderprogramms „Offensive Zukunft Bayern“ und der Stadt München anerkennen, sich an Baupreisobergrenzen binden sowie die Grundsätze der „Sozialgerechten Bodennutzung“⁶⁰⁷ einhalten. Es wurden privatrechtliche Verträge geschlossen, in denen sich die Optanten verpflichteten, einen städtebaulichen Realisierungswettbewerb durchzuführen und im Rahmen eines Koordinierungskreises an der Bauleitplanung mitzuwirken, um ihr Know-how, aber auch ihre Anforderungen einzubringen. Im Gegenzug wurde ihnen jeweils für Teilflächen Kaufoptionen eingeräumt. Dieses Verfahren trug nach einhelliger Meinung zu einer für alle Beteiligten transparenten und fachlich fundierten Ausgestaltung der planerischen Ziele bei und ermöglichte eine Qualifizierung der Prozesse.⁶⁰⁸

Nach dem zwischenzeitlich gerichtliche Urteile auf nationaler und europäischer Ebene zu einer allgemeinen Sensibilisierung hinsichtlich Transparenz und Chancengleichheit bei der Vergabe von der öffentlichen Hand gehörenden Grundstücken geführt hatten, wurde das Optantenverfahren später nicht mehr angewendet. Die Grundstücke wurden in der Folge erst auf Grundlage des gebilligten Bebauungsplans vergeben.

Zur Sicherung der Qualität erfolgte die Auswahl der Kaufinteressenten im vierten Bauabschnitt (B-Plan gebilligt Ende 2009) auf Basis zuvor festgelegter Grundstückspreise nach qualitativen Gesichtspunkten. Die städtische Vergabestelle bewertete die eingereichten Kaufgebote dabei anhand des Nachweises der Erfüllung von definierten planerischen, ökologischen und energetischen Kriterien, die Bestandteil der Verträge wurden.

Sicherung der Qualität mittels privatrechtlicher Verträge (Fallbeispiel Ostfildern und Trier):

In Ostfildern wie auch in Trier wurden in den Grundstückskaufverträgen mit den jeweiligen Bauherren Vereinbarungen zur Ausführung ihres Bauvorhabens getroffen, welche auf Grundlage eines Vorentwurfs der Gebäude erfolgten (siehe nachfolgend Kap. IV 2.3.5 c).

605 Interview Dietze.

606 Interview Eitel.

607 Die Grundsätze der „Sozialgerechten Bodennutzung“ der Stadt München sehen vor, dass die von einem Planungsvorhaben ausgelösten Kosten und Lasten zu einem festgelegten Teil vom Planungsbegünstigten zu tragen sind. Hierzu gehören zum Beispiel die Übernahme der ursächlichen Kosten für Erschließung, Grünversorgung und soziale Infrastruktur, die Bindung für den Sozialen Wohnungsbau und die Übernahme von Wettbewerbskosten; in: Landeshauptstadt München (2000), S. 6 f.

608 Vgl. OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2003), S. 34 ff.

b. Beratung und Vermittlung von Qualitäten

Die „harten“ Instrumente Bebauungsplan und Vertrag lassen sich durch das „weiche“ Instrument der Beratung sinnvoll ergänzen, um damit Bauträger und Bauherren für die städtebaulichen Fragen und Zusammenhänge über das Einzelprojekt hinaus zu sensibilisieren, aber auch, um ihnen ihre Mitverantwortung für die städtebauliche Aufgabe zu verdeutlichen. Neben einer individuellen Beratung erweisen sich insbesondere Best-Practice-Beispiele und Gestaltungshandbücher, die allerdings oftmals noch der Erläuterung bedürfen, als qualitätsfördernde Ergänzungen.

Beratung der (potenziellen) Bauherren (Fallbeispiel Trier):

In Trier wurden die vergleichsweise offenen Bebauungspläne, die den Bauherren durch wenige Regelungen Spielräume ermöglichten, mit Beratungsinstrumenten flankiert. Für die einzelnen Bauabschnitte wurden zum einen Gestaltungshandbücher erarbeitet, die Gestaltungsregeln, Anregungen und Empfehlungen für die Entwurfsbearbeitung der privaten Bauvorhaben beinhalteten. Sie erklärten unter anderem das städtebauliche Konzept, die Besonderheiten - den genius loci - des Petrisberges, die Festsetzungen des Bebauungsplans sowie Fragen zu Materialverwendung und Farbe und veranschaulichten die Erläuterungen anhand von Fotos gebauter Beispiele und grafischen Darstellungen. Zum anderen bot die EGP den Investoren und Bauherren individuelle Beratung an, damit in der Konzept- und Entwurfsphase des jeweiligen Bauprojektes Fragen und Gestaltungsspielräume geklärt und mit den städtebaulichen Zielen abgeglichen werden konnten.

Im Zuge der Umsetzung des ersten Wohnbauabschnitts W1 musste festgestellt werden, dass die getroffenen Festsetzungen des Bebauungsplans eine großflächige Überbauung der Grundstücke förderten, die auch die Beratungsinstrumente nicht verhindern konnten.

Als Hilfsmittel der Beratung und Vermittlung eignen sich weiterhin städtebauliche Modelle oder dreidimensionale grafische Simulationen sowie visualisierte Erläuterungen und bildliche Beispiele. Damit können Qualitäten und Entwurfsprinzipien für Laien veranschaulicht, Gebäudeplanungen im städtebaulichen Gesamtkontext und in ihrer Wirkung auf die Nachbarschaft betrachtet und Konflikte verdeutlicht werden. Diese können im Übrigen auch die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Fachdisziplinen vereinfachen.

Visualisierung der Gesamtzusammenhänge (Fallbeispiel Ostfildern):

Für den Scharnhäuser Park wurde ein städtebauliches Modell angefertigt, das die städtebauliche Gesamtkonzeption, ihre Dimensionen und Lage in der Landschaft darstellte und die Verständigung und Verhandlung zwischen Verwaltung, Planern und Bauherren erleichterte. Auf dieser Grundlage konnten Vorstellungen und Korrekturwünsche einfacher artikuliert und in die Planungsprozesse eingebracht werden.

c. Kontrolle der Objektentwürfe

In den drei Fallbeispielen München, Trier und Ostfildern wurde jeweils ein Gestaltungsbeirat (in München als sogenannte Beratergruppe)⁶⁰⁹ aus internen und externen Fachleuten sowie fallweise weiteren Beteiligten eingesetzt und mit der Begutachtung der Bauentwürfe befasst. Seine Aufgabe war in diesem Rahmen jeweils, Fragen der Übereinstimmung der Bauplanung mit den Festsetzungen des Bebauungsplanes und den gestalterischen Zielsetzungen des Städtebaus zu kontrollieren und Empfehlungen zur Überarbeitung der vorgelegten Entwürfe zu geben.

Abstimmung der privaten Gebäudeplanung mit den städtebaulichen Zielsetzungen (Fallbeispiel Trier):

In Trier wurde der Gestaltungsbeirat, der sich unter anderem aus Mitgliedern der EGP, der Stadt Trier und der Architektenkammer Rheinland-Pfalz zusammensetzte, in ein innovatives „erweitertes Bauverfahren“ (siehe Abb. 34) zur Baugenehmigung integriert. Auf Grundlage einer mit der EGP geschlossenen Reservierungsvereinbarung für ein Grundstück ließ der jeweilige Bauherr innerhalb einer zeitlichen Frist einen Vorentwurf seines Bauvorhabens erstellen, den der Gestaltungsbeirat auf Machbarkeit, nachbarschaftliche Zusammenhänge und hinsichtlich der Einpassung in den städtebaulichen Kontext prüfte. Bei Bedarf wurde eine Überarbeitung des Entwurfs gefordert. Nach der Freigabe des Vorentwurfs durch den Beirat konnte der Bauherr den Genehmigungsantrag bei der zuständigen Behörde einreichen und den Kaufvertrag des bis dahin reservierten Grundstücks notariell beurkunden lassen.⁶¹⁰

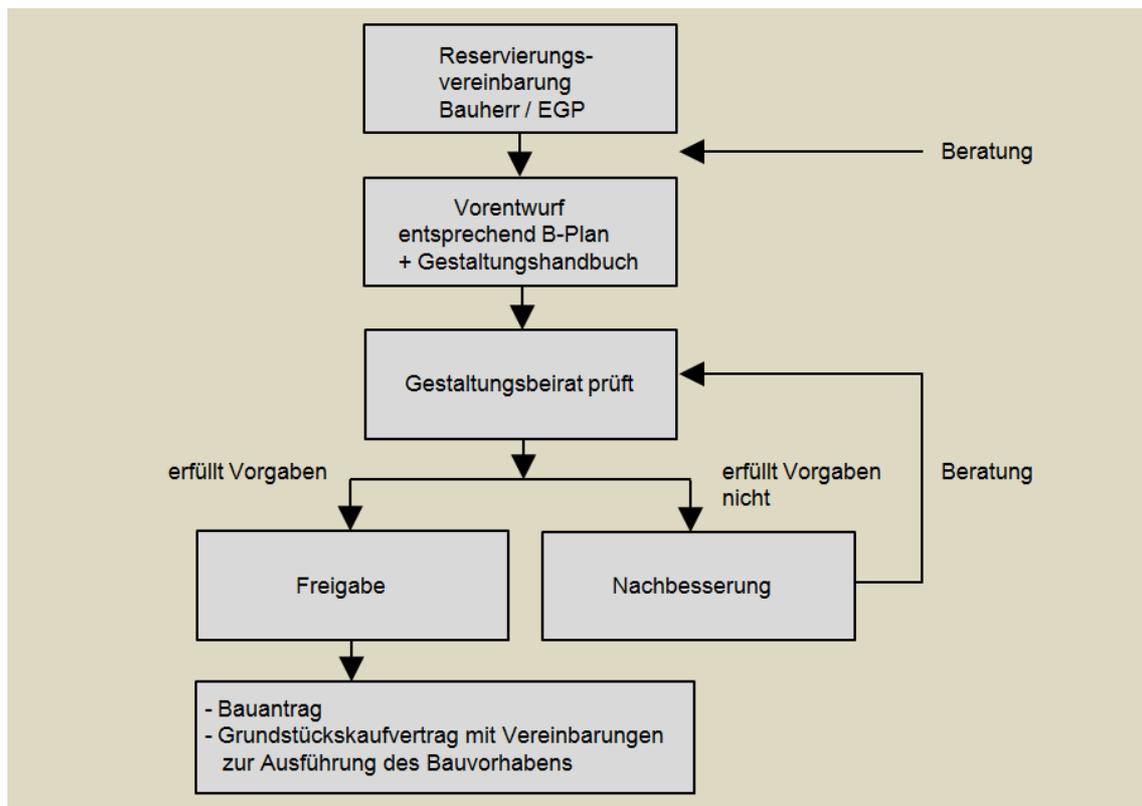


Abb. 34: Erweitertes Bauverfahren zur Baugenehmigung in Trier
Quelle: Eigene Darstellung

609 In München werden für große Entwicklungsprojekte, die eine Grundfläche von mehr als 35 ha umfassen, Beratergruppen eingerichtet. In Trier und Ostfildern erfolgte die Einsetzung eines Gestaltungsbeirates speziell für die Entwicklungsflächen Petrisberg bzw. Scharnhäuser Park.

610 Vgl. EGP - Entwicklungsgesellschaft Petrisberg mbH (2006a), S. 6.

Ein häufig auftretendes Problem bei großen und lang dauernden Vorhaben stellen weiterhin die vielen kleinen Änderungen eines städtebaulichen Entwurfs oder Rahmenplans sowie Befreiungen und Ausnahmen im Verlauf der Umsetzung dar, die etwa aufgrund von Sachzwängen oder Partikularinteressen erfolgen, und schrittweise und schleichend zum Verlust bzw. zur Beeinträchtigung der Entwurfsgedanken führen können. Daneben werden häufig Veränderungen der Bebauungsdichte durchgesetzt, um beispielsweise die Finanzierung zu verbessern, oder Bauflächen geändert (z. B. Gewerbe- in Wohnbaufläche). Hier könnte als ergänzendes qualitätssicherndes Instrument ein intern oder extern angesiedelter Berater - sinnvollerweise, aber nicht zwingend der Wettbewerbsgewinner oder Verfasser eines städtebaulichen Entwurfs - im Sinne einer Supervision für die federführende Institution bzw. Verwaltung eine Kontroll- und Beratungsfunktion etwa hinsichtlich des Städtebaus und des baulich räumlichen Gesamtzusammenhangs übernehmen.⁶¹¹

d. Koordination

Aus qualitativer Sicht ist es von Bedeutung, dass die individuellen Bedürfnisse und spezifischen Anforderungen verschiedener Investoren und Bauherren nicht nur hinsichtlich der übergeordneten Anforderungen und einer übergreifenden Gestaltung abgestimmt und kontrolliert werden, sondern dass diese auch in Verbindung mit den Anforderungen und Interessen der unmittelbaren Nachbarschaft innerhalb eines zusammenhängenden Planungsabschnitts oder Baublocks koordiniert werden. Neben Kubaturen, Baufluchten und Fassaden sind beispielsweise Zugänge, Abstellflächen und (Tiefgaragen-) Einfahrten / Entlüftungseinrichtungen in Einklang zu bringen, um ein funktionales, störungsfreies und gleichzeitig harmonisches Wohnumfeld zu schaffen.

Gegenseitige Abstimmung der Anforderungen der Bauherren im Planungsprozess (Fallbeispiel Ostfildern):

In Ostfildern entwickelten die Stadt, die SEG, die beteiligten Investoren, Bauträger und Architekten gemeinsam das jeweilige Planungs- bzw. Baufeld. Der mit externen Fachleuten besetzte Gestaltungsbeirat moderierte den Prozess und beriet die Beteiligten. Die detaillierte Planung jedes Bauabschnitts begann dabei mit einer Planungswerkstatt, in der die verschiedenen Einzelprojekte vorgestellt und besprochen wurden. In vielen folgenden Workshops wurden die unterschiedlichen Anforderungen und Vorstellungen dann im jeweiligen Teilbereich zu einem abgestimmten Gesamtplan geführt, der als Basis für den Bebauungsplan und die einzelnen Genehmigungen diente.⁶¹²

e. Zentrale Realisierung von Maßnahmen und Standards setzen

Maßnahmen, die nicht zum Standard städtebaulicher Planungen zählen, im Ergebnis aber einen dauerhaften Mehrwert darstellen, lassen sich häufig nur von zentraler Stelle aus steuern und realisieren.⁶¹³

611 Interviews Vogel; Wolfrum.

612 Interview Jansen;

vgl. SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH (2008), S. 22.

613 Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (2005), S. 44.

Zentrale Realisierung von Maßnahmen (Fallbeispiel Ostfildern):

Im Scharnhäuser Park wurde eine gemeinsame Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien geschaffen, welche die Stadt Ostfildern, aufbauend auf einem Energiekonzept, initiierte. 2004 wurde ein Holzhackschnitzelheizkraftwerk mit einem Nahwärmeversorgungsnetz errichtet, zu dessen Anschluss und Nutzung sich die Bauträger und Bauherren beim Kauf der Grundstücke vertraglich verpflichten mussten.⁶¹⁴

Darüber hinaus kann die Kommune oder der Grundstücksverkäufer durch Übernahme von Gestaltungs- bzw. Herstellungsmaßnahmen der Fläche, wie beispielsweise dem Pflanzen von Bäumen, einen prägenden Standard setzen und die qualitative Umsetzung der Planung im gewissen Umfang vorwegnehmen und sicherstellen.

Übernahme von Maßnahmen auf privaten Grundstücken (Fallbeispiel Trier):

Im ersten Bauabschnitt, dem Wohngebiet W1 in Trier, wurden die „grünen Finger“ - verbindende grüne Freiräume auf den privaten Grundstücken - im Vorgriff auf die Bebauung mit Unterstützung der EGP bepflanzt, sodass einerseits eine für das Baugebiet prägende Bepflanzung frühzeitig erfolgen konnte und andererseits die Umsetzung nicht von einzelnen privaten Bauherren abhängig war.⁶¹⁵

Dass das Ergebnis der Grünkeile dann trotzdem nicht überzeugen konnte, lag an der zu großflächigen Bebauung der einzelnen Grundstücke (siehe Kap. IV 2.3.5 b, Fallbeispiel Trier).

In diesem Kontext sind außerdem die Vorbildfunktion öffentlicher Bauten und die Investition in eine qualitative Gestaltung und Ausstattung des öffentlichen Raums zu nennen. Ihre Qualitäten strahlen auf das soziale und geschäftliche Leben ab und beeinflussen als prägende Elemente das Gesamtbild der städtebaulichen Entwicklung. Qualität im öffentlichen Raum lässt sich dabei in der Regel nicht bzw. nicht allein durch private Bauherren erreichen, da der Vollzug nur schwer umsetzbar ist und in der Praxis selten funktioniert⁶¹⁶.

Vorbildfunktion öffentlicher Anlagen und Gebäude (Fallbeispiele Ostfildern und Trier):

In Ostfildern wurden besondere architektonische Ansprüche an die öffentlichen Gebäude formuliert und beispielsweise die Hochbauentwürfe der Grund- und Hauptschule, des Kindergartens und des Stadthauses jeweils über Realisierungswettbewerbe gewonnen. Weiterhin zeigte bereits der Rahmenplan detaillierte Lösungen zur gestalterischen Ausbildung und Differenzierung der öffentlichen Räume auf, um ihre Bedeutung und angestrebte gestalterische Dominanz gegenüber dem Einzelbauwerk hervorzuheben.

Auch in Trier ist das in markanter Architektursprache erstellte Verwaltungsgebäude des WIP-Centers als ein prägendes Statement und Vorbild für eine qualitative Entwicklung zu verstehen.

614 SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH (o. J.), URL (Zugriff 05.07.2015)

615 Interview Eitel.

616 Interview Schulten.

2.3.6 Kontroll- und Steuerungsinstrumente einsetzen und auf Veränderungen reagieren

Konversionsprozesse sind von Unsicherheiten und externen, nicht vorhersehbaren Entwicklungen geprägt, welche die Qualität beeinflussen können. Eine langfristige, detaillierte Vorausplanung ohne steuernde Eingriffe im Prozessablauf ist nicht vorstellbar, vielmehr sind Erfolgskontrollen zur Überprüfung des bisher Erreichten, der beabsichtigten Wirkungen sowie der Effektivität von Aktivitäten und Maßnahmen notwendig. Dadurch sollen unbefriedigende Ergebnisse vermieden, Fehlentwicklungen frühzeitig aufgedeckt und Konsequenzen für nachfolgende Bearbeitungsabschnitte bzw. wiederkehrende Prozessschritte, die sich nicht bewähren, gezogen werden können. Denn jedes Einzelprojekt trägt zur Gesamtqualität bei und erhöht bei entsprechendem unzureichenden Ablauf oder Ergebnis das Risiko der Gesamtentwicklung.

Grundlegendes Prozesselement sollte dabei der Dialog über die Zielerreichung, die Reaktion auf Fehlentwicklungen und auf Veränderungen der Rahmenbedingungen sowie bei Bedarf die Implementierung von Verbesserungen und die Fortschreibung von Zielen sein. In diesem Zusammenhang sind auch die Meinungen und die Kritik etwa der potentiellen bzw. neuen Nutzer und der Öffentlichkeit von Bedeutung, die für die weiteren Abläufe und Aktivitäten berücksichtigt bzw. genutzt werden sollten.

Reaktion auf Fehlentwicklungen (Fallbeispiel Trier):

In Trier fanden jeweils zu Beginn der Arbeiten an einem neuen Bebauungsplan Workshops zwischen den Mitarbeitern der Stadtverwaltung und der EGP und deren Projekt-ingenieuren statt, um im Sinne eines dialogorientierten Vorgehens unter anderem aufgetretene Schwierigkeiten zu besprechen, Erfahrungen vorangegangener Pläne zu reflektieren und Aspekte der Vermarktung in die Planungsprozesse einzubringen.

So wurden zum Beispiel aus den Erfahrungen der Umsetzung im Baugebiet W1 Lehren gezogen und für die folgenden Bebauungspläne die Festsetzungen verschärft, indem beispielsweise die Baufenster kleiner gefasst wurden.⁶¹⁷

Berücksichtigung von Kritik und Beschwerden aus der Bürgerschaft (Fallbeispiel München):

In München bilden die jeweiligen Bezirksausschüsse als lokale Organe der Stadtverwaltung das Sprachrohr der Anwohner und Betroffenen, indem sie Kritik, Befürchtungen und die Stimmungslage vor Ort an die Verwaltung weiterleiteten. Gegenüber den Bürgern erläuterten sie den Planungsprozess und beeinflussten ihn auch mitunter. Beim Ackermannbogen regte der zuständige Bezirksausschuss Schwabing-West Werkstattgespräche mit der Verwaltung an, die zu verschiedenen Planungsänderungen führten.⁶¹⁸

Erfolgskontrolle, Überwachung der Prozesse und Bewertung von Ergebnissen und Wirkungen anhand von Parametern zu inhaltlicher Bearbeitung, Terminen und Kosten im Abgleich mit den Zielen sind Voraussetzung für eine Steuerung im Regelkreis aus Planen – Umsetzen – Überprüfen – Handeln / Verbessern (siehe Kap. II 4.6.5 e). Zunächst ist es jedoch notwendig, die zu erfüllenden Anforderungen, die Wertmaßstäbe und die angestrebten (Qualitäts-)

617 Interview Dietze.

618 Interview Uhmann.

Ziele zu vereinbaren und Kontrollmöglichkeiten festzuschreiben (siehe Kap. IV 2.2.3, 2.2.4, 2.3.6).

In München lässt sich das Arbeiten mit Zielvorgaben (siehe Kap. IV 2.2.3, Fallbeispiel München), Kontrollelementen und Ergebnisanalysen, die ein Lernen und Verbessern ermöglichen, nachvollziehen, wenngleich es noch nicht im Sinne des Qualitätsmanagements konsistent vollzogen wurde.

Nachhaltigkeitsanalyse (Fallbeispiel München):

Für den Ackermannbogen wurde im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung und bei der Durchführung von Wettbewerben eine vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung erarbeitete Arbeitshilfe eingesetzt, die im Sinne einer Checkliste eine konsequente Umsetzung der Maßstäbe einer nachhaltigen Stadtentwicklung sichern sollte. Die Arbeitshilfe ist nach Themen, Kriterien / Zielen und Indikatoren strukturiert und behandelt sowohl qualitative als auch quantitative planerische Sachverhalte. Die betrachteten Kriterien ermöglichten „[...] eine weitestgehend objektive Beurteilung und [trugen] zur Entscheidungsfindung bei“⁶¹⁹.

Ergebnis- und Wirkungsanalyse (Fallbeispiel München):

Eine üblicherweise selten durchgeführte, aber vor dem Hintergrund eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements wünschenswerte Überprüfung der Zielerreichung im Sinne einer Ergebnis- und Wirkungsanalyse erfolgte beim Konversionsvorhaben Ackermannbogen zumindest indirekt im Zuge der 2006 durchgeführten Evaluation der Stadtentwicklungskonzeption „Perspektive München“⁶²⁰. Als Maßnahme der Stadtentwicklung war der Ackermannbogen Teil dieser Evaluierung, eine explizite Bewertung des Vorhabens selbst fand jedoch nicht statt. Das Konversionsvorhaben gehörte nicht zu den Leitprojekten der „Perspektive München“, mit denen die Umsetzung der Leitlinien der Stadtentwicklungskonzeption exemplarisch aufgezeigt wurde.

Die „Perspektive München“ war ursprünglich nicht auf eine Bewertung ausgerichtet, sodass keine quantitativen Zielwerte oder qualitativen Vorgaben, die hierfür notwendig gewesen wären, vorlagen. Die Evaluierung wich deshalb auf eine mit Zahlen belegte Beschreibung und eine subjektive Bewertung der Zielerreichung aus.⁶²¹

Lernen aus Erfahrungen und Ergebnissen (Fallbeispiel München):

2007 und 2008 wurden im Zusammenhang mit einer quartiersbezogenen Untersuchung von familienfreundlichen Strukturen die Bewohner des Ackermannbogens hinsichtlich der Kinder- und Familienfreundlichkeit des neuen Quartiers befragt. Dabei ergab sich, dass es zwar Kritikpunkte gibt, aber „etwa 90 Prozent der Familienhaushalte [...] mit der Kinder- und Familienfreundlichkeit zufrieden bzw. sehr zufrieden“ sind. Vor allem die stadträumliche Lage sowie die Qualität des nachbarschaftlichen Zusammenlebens wurden positiv hervorgehoben. Kritik wurde in Bezug auf die geringen Auf-

619 Interview Uhmann;

vgl. Landeshauptstadt München (2013a), S. 103 ff.

620 Mit der Stadtentwicklungskonzeption „Perspektive München“ wurde 1998 ein strategischer Rahmen hinsichtlich baulich räumlicher und sozio-ökonomischer Aspekte der Stadtentwicklungspolitik festgelegt, der seither mehrfach fortgeschrieben wurde.

621 Vgl. Landeshauptstadt München (2008), S. 9 ff.

enthaltsmöglichkeiten für ältere Kinder und Jugendliche und hinsichtlich der Verkehrssicherheit auf den Wegen zur Schule geäußert.⁶²²

Auf Grundlage der Untersuchung wurden Empfehlungen für ein familienfreundliches Wohnen gegeben, die künftig für Wohngebiete berücksichtigt werden sollten. Sie umfassten die Ebenen Wohnung, Wohngebäude, den Nahbereich des Hauses, das Quartier sowie das weitere Umfeld.⁶²³

2.3.7 Erkenntnisse für ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsvorhaben

Der Prozess der Planung und Planumsetzung beinhaltet die Aktivitäten und Abläufe vom Gesamtkonzept über die Baurechtsschaffung bis hin zur Realisierung der Planung. Dabei soll die Verbindung der Teilprozesse Planung und Planumsetzung zu einem Prozess den Umsetzungsbezug und die Ziel- und Ergebnisorientierung der planerischen Aktivitäten verdeutlichen. Er stellt den zweiten Kernprozess der Konversion dar, der im Rahmen eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements qualitätsbezogen zu gestalten und zu steuern ist. Im Gegensatz zum Kernprozess Nutzungsfindung bestehen hier viele Übereinstimmungen mit „normalen“ stadtplanerischen Abläufen und Aufgabenstellungen.

Aus den Untersuchungen wird deutlich, dass zur Optimierung und Sicherung der Qualität Maßnahmen vor und weit nach der formellen Bauleitplanung - dem zentralen Instrument der Stadtplanung - sinnvoll sind. Eine wichtige Aufgabe eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements besteht darin, entsprechend den Rahmenbedingungen diejenigen Instrumente auszuwählen und aufeinander aufbauend anzuwenden, die für die Umsetzung der (Qualitäts-) Ziele erforderlich und angemessen sind. Das stadtplanerische Handlungsfeld bietet dabei ein großes Repertoire an Instrumenten, das die Prozess- und Ergebnisqualität eines Vorhabens qualifizieren kann. Ein neuer Ansatz in diesem Zusammenhang kann die Berücksichtigung des Gesetzes der „requisite variety“ von Ashby darstellen, welches einerseits das Ziel verfolgt, der Komplexität der Konversionsaufgabe durch jeweils spezifische Instrumente zu begegnen, andererseits im Sinne eines systematischen Gesamtüberblicks der anzuwendenden Instrumente die Möglichkeit eröffnet, sämtliche Aktivitäten von der Zielfindung bis zur Umsetzung, Finanzplanung und Evaluierung besser miteinander zu verknüpfen und aufeinander abzustimmen.

Insbesondere zur Bauleitplanung werden Schnittstellen deutlich: In Verbindung mit dem formal geregelten Verfahren ist im Sinne des Qualitätsmanagements die Sicherung einer korrekten und regelkonformen Anwendung sowie Berücksichtigung von normierten Verfahren von Bedeutung (formelle Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans: z. B. korrekte Öffentlichkeits- / Behördenbeteiligung (§§ 3, 4, 4a BauGB)), um die Rechtswirksamkeit der Pläne sicherzustellen und Verzögerungen, planschadensrechtliche Folgen oder Entschädigungsforderungen zu vermeiden (siehe § 214 BauGB: Planerhaltung). Ferner beinhaltet das Planungsrecht eine Vielzahl an zu beachtenden Anforderungen an die Qualität (z. B. Planungsziele, Planungsleitlinien, siehe Kap. II 3.3), die, wie der hohe Anteil erfolgreicher Normenkontrollverfahren belegt, in zahlreichen Fällen in der Praxis nicht erfüllt werden (materielle Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans: z. B. Vereinbarkeit mit Rechtsvorschriften, keine Abwägungsfehler). Ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement kann in diesem Kontext dazu beitragen, planungsrechtliche Vollzugsdefizite in der Praxis der Stadtplanung zu reduzieren.

622 Vgl. Empirica Forschung und Beratung (2008), S. 18 ff.

623 Vgl. Landeshauptstadt München (2010), S. 69.

Wichtige Elemente dieses Kernprozesses sind aus qualitativer Sicht insbesondere (siehe Abb. 35) die Einbindung von Fachwissen sowie ein interdisziplinäres Zusammenarbeiten, damit zum einen sämtliche Aspekte eines nachhaltigen Städtebaus in die Planung integriert werden, und zum anderen alle Beteiligten die gleichen Ziele verfolgen und ein gemeinsames Verständnis für die jeweiligen fachlichen Erfordernisse entsteht. Kreativität und Innovation lassen sich nicht verordnen, können aber durch entsprechende Rahmenbedingungen und organisatorischen Maßnahmen gefördert werden.

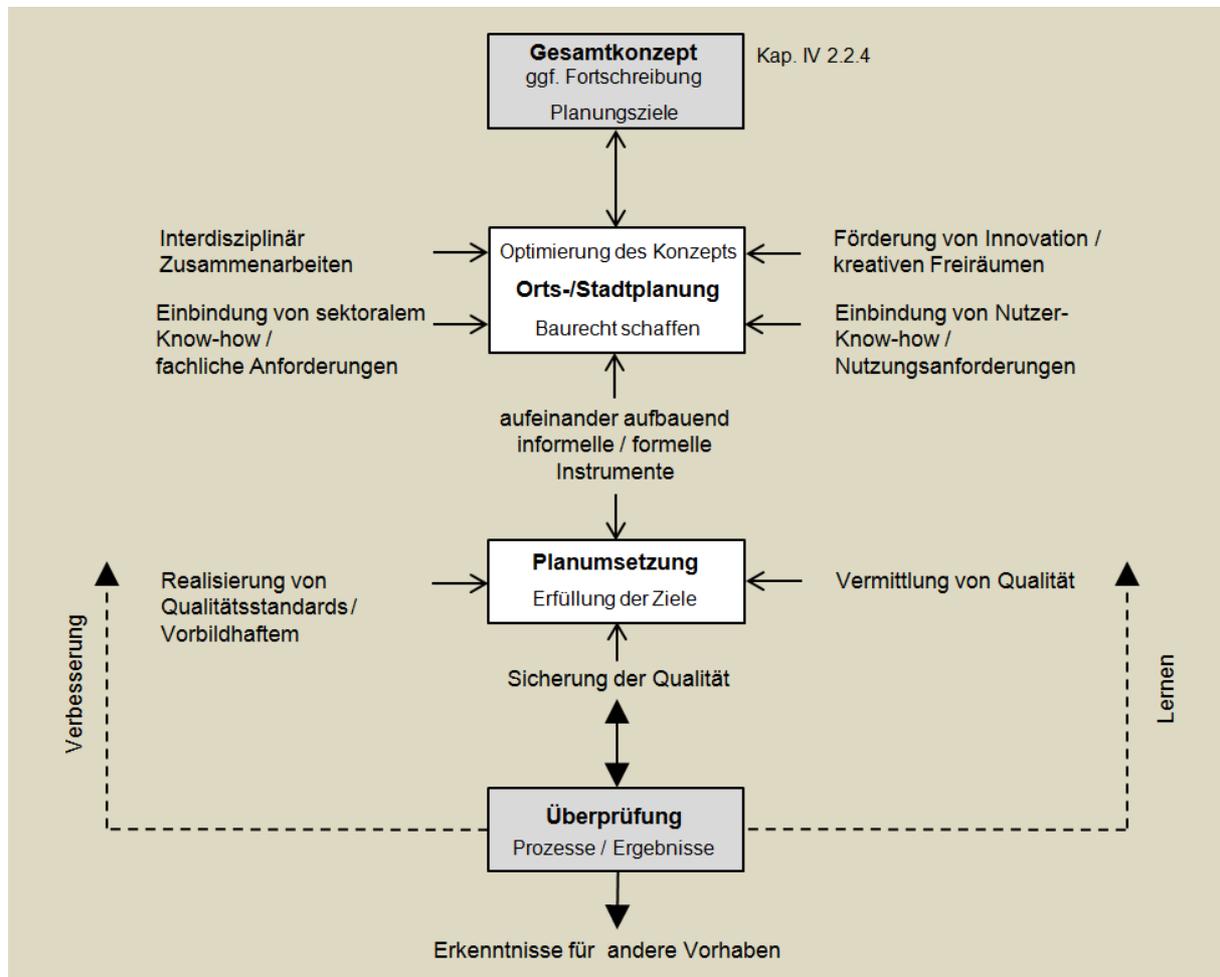


Abb. 35: Qualitative Elemente des Prozesses der Planung und Planumsetzung
Quelle: Eigene Darstellung

In der Umsetzung stehen die Vermittlung der angestrebten Qualitäten und die Beratung im Vordergrund, weiterhin Vereinbarungen und Verträge zur Sicherung von Qualitäten, Kontrolle und Koordination der Bautätigen sowie die Vorbildfunktion der federführenden Institution bzw. der Gemeinde. Aus den Soll-Ist-Vergleichen, den Zwischenergebnissen, den gemachten Fehlern und den gesammelten Erfahrungen muss für die weiteren Prozesse der Konversion - aber auch für andere stadtplanerische Projekte und Vorhaben - gelernt werden. Im Sinne des Qualitätsmanagements sind daraus Verbesserungen an den Abläufen und gegebenenfalls Anpassungen bei den Zielen abzuleiten.

Weiterhin lassen sich sämtliche Qualitätsmanagement-Prinzipien (siehe Kap. II 4.5) - Verantwortung der „Führung“, „prozessorientierter Ansatz“, „Kundenorientierung“, „Lieferantenbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen“, „Einbeziehung der Personen“, „systemorientierter Managementansatz“, „sachbezogener Ansatz“ und „ständige Verbesserungen“ - diesem Kernprozess zuordnen, was die Relevanz dieser Prinzipien für stadtplanerische Prozesse

stützt. Sie lassen sich ohne wesentliche Einschränkungen auf die Stadtplanung übertragen, die hierzu oftmals eigene Instrumente und Herangehensweisen ausgebildet hat. Diese werden jedoch in vielen Fällen noch nicht durchgehend und konsistent angewendet, wie beispielsweise das Aufstellen von Zielen ohne geeignete Kriterien und Indikatoren oder die fehlende Überprüfung der Zielerreichung und die Nicht-Durchführung von Wirkungsanalysen zeigen.

Insbesondere am Beispiel der Sicherung der Qualität (nach Baurechtschaffung) lässt sich darlegen, dass die Stadtplanung für viele Aufgabenbereiche des Qualitätsmanagements Instrumente entwickelt hat, die eine vergleichbare Funktion wie entsprechende Qualitätsmanagement-Instrumente in anderen Disziplinen erfüllen, aber, an die Bedingungen der Stadtplanung angepasst, eine spezifische Ausprägung haben.

Aufgrund der in der Stadtplanung zahlreich verfügbaren informellen (Planungs-) Instrumente, die unterschiedliche Abläufe und Prozessschwerpunkte erlauben, muss ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement im Sinne einer Ergänzung des Aufgabenspektrums des allgemeinen Qualitätsmanagements über die Auswahl qualitätsmanagementbezogener Instrumente und Methoden hinaus stets die Anwendung der inhaltlichen Instrumente (z. B. städtebaulicher Wettbewerb, städtebaulicher Rahmenplan) mit den Akteuren abstimmen und festlegen, um vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen und verfügbaren Ressourcen den für die Zielerreichung effektiven und effizienten Weg zu ermöglichen.

Hinsichtlich der qualitätsbezogenen Gestaltung der beiden Kernprozesse (Kap. IV 2.2, IV 2.3) sowie im Hinblick auf die hervorgehobene Bedeutung von kooperativen und konsensualen Prozessen im Rahmen der Konversion (Kap. IV 2.1) zeigen sich weiterhin viele Anknüpfungspunkte und Überschneidungen zwischen dem aus theoretischen Grundlagen abgeleiteten stadtplanerischen Qualitätsmanagement für Konversionsvorhaben und dem Instrumentarium eines vom Deutschen Städtetag propagierten „Stadtentwicklungsmanagements“ auf Ebene der Gesamtstadt (siehe Kap. II 1.2 a), welches im hier dargestellten Kontext aber ebenso als Instrument des Qualitätsmanagements verstanden werden kann.

2.4 Vorhaben begleitende und Transformation aktivierende Prozesse

2.4.1 Kontinuierliche Entwicklungsfortschritte ermöglichen

Die Qualität einer Konversion zeichnet sich weiterhin dadurch aus, dass Entwicklungsprozesse fortlaufend voranschreiten und die Transformation der Liegenschaft nach der Inangasetzung ohne größere Unterbrechungen über die lange Entwicklungszeit am Laufen gehalten wird. Dies stellt insbesondere bei ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine Herausforderung dar. Gezielte Aktivitäten und Maßnahmen müssen für Dritte eine Vorbereitung für eine zukünftige zivile Nutzung bzw. Entwicklungsfortschritte erkennen lassen und gleichzeitig, was aus qualitativer Sicht von Bedeutung ist, qualitative Standards setzen, welche die Qualität der weiteren Entwicklung prägen können.

Nachfolgende Bausteine (siehe Abb. 36) können dazu beitragen, eine kontinuierliche Entwicklung und Transformation der Liegenschaft zu unterstützen. Einige Elemente davon kommen gleichzeitig der Förderung eines Imagewandels (siehe hierzu Kap. IV 2.4.2) zugute.

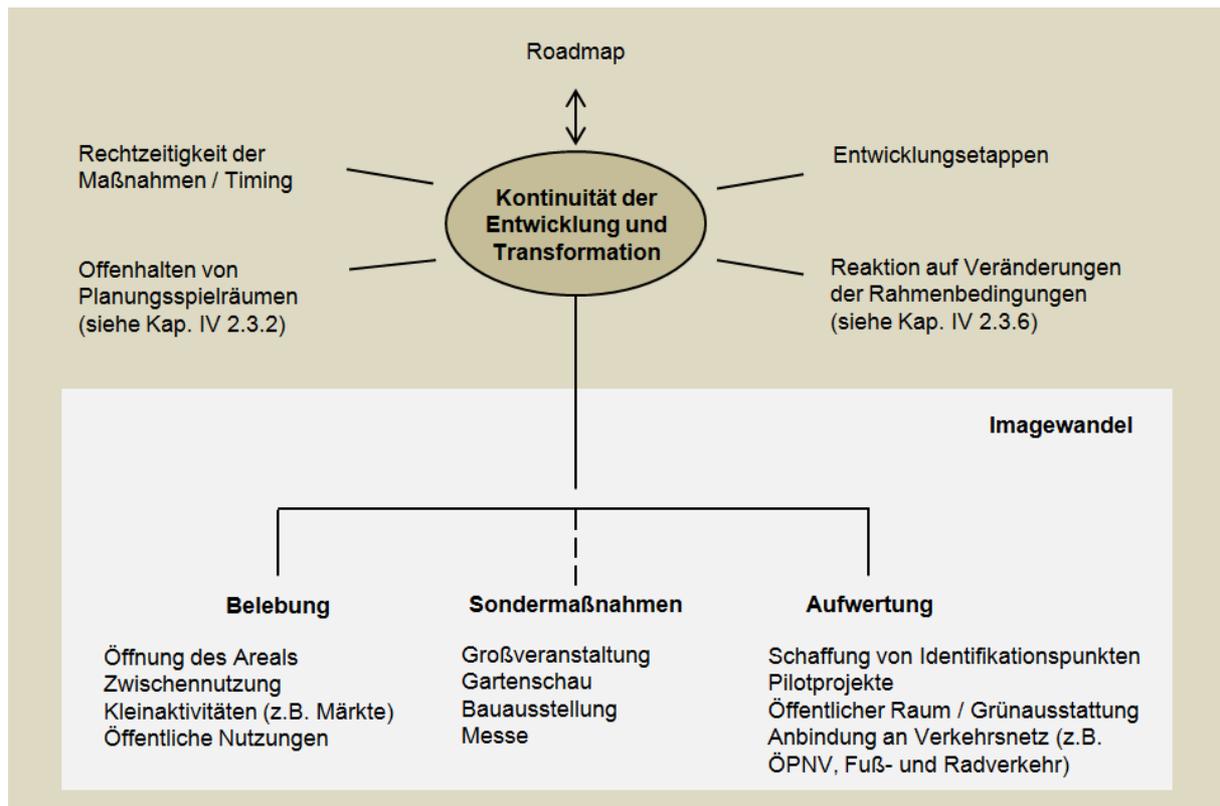


Abb. 36: Maßnahmen zur Förderung einer kontinuierlichen Entwicklung und Transformation
Quelle: Eigene Darstellung

a. Roadmap aufstellen

Langfristige Konversionsvorhaben sollten zunächst in kleinere, leichter handhabbare Aufgabenpakete und zeitliche Abschnitte strukturiert werden, um die komplexen Abläufe überschaubar darstellen zu können, den Akteuren Orientierung zu geben und einen realistischen Zeithorizont für die Entwicklung festzulegen. Hierzu eignet sich ein strategischer Handlungsplan bzw. eine „Roadmap“, die das Vorhaben über den gesamten Planungs- und Entwicklungszeitraum betrachtet und in Meilensteinereignisse und Etappenziele gliedert (siehe Kap. II 4.6.4). Dabei sind Entwicklungshemmnisse und mögliche Szenarien zur Zielerreichung zu berücksichtigen und gegebenenfalls ergänzende Maßnahmen für kontinuierliche Abläufe einzubeziehen. Konkretisiert und stetig fortgeschrieben stellt sie ein wichtiges Planungs-, Kontroll- und Entscheidungsinstrument im Prozessverlauf dar. Spätestens mit dem Gesamtkonzept sollten diesem Handlungsplan auch im Hinblick auf die Finanzierung des Vorhabens die erwarteten Kosten und Einnahmeziele im geplanten Zeitablauf zugeordnet werden (siehe Kap. IV 2.2.4).⁶²⁴

624 Interview Eitel.

Mittel- bis langfristiger Handlungsplan als Planungsinstrument in Trier:

In Trier wurde großer Wert auf ein umfassendes betriebswirtschaftliches Kontrollinstrumentarium gelegt, das „als Voraussetzung für eine zielführende Planung“⁶²⁵ gehalten wird. Für den städtebaulichen Rahmenplan (2002) wurde eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt, welche die Entwicklungs- und Vermarktungsziele im Sinne einer Roadmap für einen Zeitraum von zehn Jahren vorgab. Sie wurde regelmäßig fortgeschrieben und für jährliche Wirtschaftspläne genutzt, die in Verbindung mit einem Projektzeitenplan als Basis für Entscheidungen und zur Überwachung des Erreichten dienten. Auch der zwischen der Stadt Trier, dem Land Rheinland-Pfalz und der EGP geschlossene städtebauliche Grundvertrag hatte die Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Grundlage.⁶²⁶

Die qualitativen Aspekte wurden zwischen der Stadt und der EGP parallel im städtebaulichen Grundvertrag und der zugrundeliegenden städtebaulichen Rahmenplanung geregelt.

Vor dem Hintergrund der örtlichen Baulandnachfrage und der Aufnahmekapazität des Immobilienmarktes ist darauf zu achten, dass kontinuierlich ein Spannungsbogen mit verschiedenen Aktivitäten und Zwischenergebnissen aufgezogen wird, der einerseits die maßgeblichen Akteure motiviert, andererseits nicht zu ehrgeizig ist und den Ablauf etwa durch ein enges Zeitkorsett zum Scheitern oder zu qualitativen Einbußen führt.⁶²⁷

b. Fläche in Etappen entwickeln

Um Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen oder am Laufen zu halten, ist das richtige „Timing“ der Entwicklungsschritte und ergänzenden Aktivitäten erforderlich. Neben dem Setzen von Entwicklungsimpulsen und Maßnahmen, die nach außen ein Fortschreiten der Entwicklung signalisieren, ist ein Vorgehen in Entwicklungsetappen mit einer marktgerechten Flächenbereitstellung ein wichtiges Element eines qualitativen Konversionsvorhabens. Ein vollständiges Überplanen der großen Areale ist zumeist weder möglich noch sinnvoll, vielmehr ist eine Unterteilung der Fläche in einzelne Projekte erforderlich.

Dabei sollte vermieden werden, zu große Bauflächen zeitgleich zur Verfügung zu stellen, da diese ansonsten vom Markt nicht aufgenommen werden können. Ein langer zeitlicher Abstand zwischen dem Satzungsbeschluss eines großflächigen Bebauungsplans und seiner vollständigen Umsetzung birgt zudem die Gefahr, dass sich die Anforderungen und der Bedarf zwischenzeitlich ändern und aufwändige Planänderungen erforderlich werden. Erfahrungen aus frühen Prozessschritten und Umsetzungsergebnissen ermöglichen eine Zwischenbewertung und lassen erforderliche Korrekturen und Anpassungsnotwendigkeiten für die nachfolgenden Schritte deutlich werden. Auch die neuen Nutzer der bereits fertiggestellten Bauabschnitte können bei dieser Vorgehensweise ihre Anforderungen einbringen, was zuweilen jedoch Konfliktpotenzial in sich birgt.

625 Eitel (2004), S. 66.

626 Vgl. ebd., S. 65 f.;
Interview Eitel.

627 Interview Pahl-Weber.

Veränderte Anforderungen im Konversionsverlauf (Fallbeispiel München):

Beim vierten Bauabschnitt am Ackermannbogen kam es zu Verzögerungen, weil die Neubürger und Nutzer der bereits bebauten Flächen ihre Anforderungen einbrachten und insbesondere zur Lage und Größe des vorgesehenen Supermarktes auf dem Gelände ihre Mitwirkung einforderten. Da im Grundstückskaufvertrag mit dem Bund im Rahmen der „Als-Ob-Entwicklungsmaßnahme“ zeitliche Fristen (bis 21.12.2011)⁶²⁸ für den Weiterverkauf der mit Baurecht versehenen Flächen vereinbart worden waren, kam die Stadt aufgrund der dadurch erforderlichen Abstimmungsprozesse in zeitliche Bedrängnis.

Große Konversionsflächen sollten vor diesem Hintergrund stets in mehreren zeitlichen und räumlichen Etappen sowie mit mehreren Einzelbebauungsplänen entwickelt werden, die dann notwendigerweise auf einem Gesamtkonzept (siehe Kap. IV 2.2.4) basieren und dem Markt sukzessiv zur Verfügung gestellt werden.

Vor allem im schwierigen Umfeld ist dabei darauf zu achten, dass die Funktionsfähigkeit der ersten Bauabschnitte auch ohne eine Umsetzung der gesamten Planung gewährleistet werden kann. Das Worst-Case-Szenario ist in diesen Fällen bereits im städtebaulichen Entwurf zu berücksichtigen. Einzelne Teilprojekte, die für das Gesamtvorhaben oder andere Bauabschnitte bedeutend sind, müssen vor diesem Hintergrund gegebenenfalls vorrangig realisiert werden - wie beispielsweise ein ÖPNV-Anschluss, zentrale Einrichtungen oder auch eine Bebauung, die dahinterliegende Wohngebäude vor Schallimmissionen schützt - oder alternativ durch temporäre Ersatzmaßnahmen überbrückt werden. Denn wenn die ersten Nutzer unzufrieden sind, weil etwa Einkaufsmöglichkeiten oder soziale Einrichtungen fehlen, wird dies zwangsläufig den weiteren Fortgang beeinflussen und sich auf das Image der Entwicklung auswirken. Ein einmal entstandenes Bild der Entwicklung lässt sich nur mit großem Aufwand korrigieren.

Entwicklung in Etappen mit sukzessiven Bebauungsplänen (Fallbeispiel Ostfildern):

In Ostfildern wurden im städtebaulichen Rahmenplan Bauabschnitte festgelegt, die sukzessive von Nord nach Süd voranschritten. Mit ihnen konnte je nach Nachfragesituation der Realisierungsfortgang gesteuert werden, während die Funktionsfähigkeit des neuen Stadtteils bereits zu Beginn erreicht worden war. Bereits im ersten Drittel der Aufsiedelung waren neben den Grün- / und Freizeiteinrichtungen die technische Infrastruktur (Stadtbahnanschluss), die soziale Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Stadthaus) und die private Infrastruktur (Einzelhandel, Ärzte) fertiggestellt. Einerseits hätte die Entwicklung auf dieser Basis ohne Funktionsverlust unterbrochen werden können, andererseits waren die bewohnten Bereiche vor den Belastungen der nachfolgenden Baustellen geschützt, die sich jeweils außerhalb des bereits fertiggestellten Siedlungskörpers befanden.⁶²⁹

Eine effektive Steuerung der Konversion muss auch aus qualitativer Sicht die wirtschaftlichen Risiken eines großen Vorhabens berücksichtigen. So ist für eine kontinuierliche Entwicklung eine frühzeitige Umsetzung von rentierlichen Nutzungsbausteinen erforderlich, um den Investoren Einnahmen zu verschaffen, welche die Amortisation der hohen Anfangsinvestitionen und eine Verringerung der Zinslast erlauben. Auch vor diesem ökonomischen Hintergrund sind mischgenutzte Flächen, wo immer dies Flächengröße und Lage erlauben,

628 Vgl. Landeshauptstadt München (2011), S. 10.

629 Interview Jansen;
vgl. Jansen (2002), S. 303 f.

Monostrukturen vorzuziehen, damit neben einer erwünschten Vielfalt der Nutzungen der Entwicklungfortgang nicht allein den Marktschwankungen ausgesetzt ist.⁶³⁰

c. Maßnahmen zur Aufwertung der Liegenschaft

Neben der Beseitigung von Altablagerungen und Bodenverunreinigungen und der Baureifmachung der Liegenschaft ist es häufig notwendig, das Areal durch weitere Maßnahmen aufzuwerten, um die Konkurrenzfähigkeit der Liegenschaft zu steigern, das Areal interessant für Investoren, finanzierende Banken und potenzielle Nutzer zu machen und den Konversionsprozess aus den „Startlöchern“ zu bringen. Wichtige Elemente können die Schaffung bzw. Herausarbeitung von Identifikationspunkten, die Umsetzung von Pilot- und Leuchtturmprojekten, die frühzeitige Herrichtung und Aufwertung von Grün-, Freiflächen und öffentlichem Raum oder die Verbesserung der Erreichbarkeit mit ÖPNV sein.⁶³¹

Prägende Gebäudesanierung in Trier:

In Trier wurde mit der Sanierung von fünf Kasernengebäuden für Büronutzung, den sogenannten Kronengebäuden, ein markantes Identifikationselement für das Entwicklungsgebiet Petrisberg und den neuen Wissenschaftspark geschaffen. Die Gebäude, die an der Hangkante oberhalb der Innenstadt von Trier exponiert gelegen an die Zacken einer Krone erinnern, bewahrten dem Konversionsgelände nicht nur eine Erinnerung an seine Geschichte, sondern setzten Akzente für die zivile Wiedernutzung der Liegenschaft und prägten durch die hochwertige Umgestaltung gleichzeitig das Qualitätsniveau der Gesamtentwicklung.

d. Maßnahmen zur Belebung der Liegenschaft

Um einem Verfall des Areals zuvorzukommen und Impulse für die Entwicklung und Transformation zu setzen, sollte die Liegenschaft belebt und auf Grundlage eines Gesamtkonzepts frühzeitig einer Nutzung zugeführt werden. Als mögliche Maßnahmen sind hier vor allem die Öffnung der Liegenschaft für die Öffentlichkeit und Zwischennutzungen (siehe Kap. III 7 a), insbesondere gastronomische und kulturelle Nutzungen oder lokale Veranstaltungen (z. B. Märkte) als häufig positiv wirkende Beispiele anzuführen. Vergleichbares gilt für öffentliche Nutzungen, welche die Liegenschaft in das allgemeine Bewusstsein rücken und für die Öffentlichkeit erfahrbar machen können. Nutzer und hier vor allem die Bewohner nehmen regelmäßig Anteil an ihrem Umfeld, „sorgen für soziale Kontrolle, streben nach sozialer Interaktion, frequentieren die Freiflächen und die Infrastruktur und bilden somit die Grundlage von Urbanität und Quartiersidentität“.⁶³²

Zwischennutzung (Fallbeispiel Brannenburg):

In Brannenburg konnten auf Grundlage einer sorgfältigen Abstimmung zwischen BImA und der Gemeinde vor dem geplanten Grundstücksverkauf eine Vielzahl der militärischen Gebäude für Zwischennutzungen zur Verfügung gestellt werden.

630 Interview Christmann.

631 Interviews Schütz; Jansen.

632 Interview Schütz;
Schütz; Feldmann (2008), S. 864.

Zwischennutzung (Fallbeispiel München):

Auch am Ackermannbogen wurden vor bzw. während der Bebauung des ersten Bauabschnitts Teilbereiche der Liegenschaft durch Zwischennutzungen genutzt. Die Nutzer waren überwiegend Akteure aus der Film- und Kreativbranche. Als zu erwähnende Besonderheit wurden hier Teilflächen der Konversionsfläche Ackermannbogen (Bereiche der „Stettenkaserne“) in Abstimmung und Kooperation zwischen Bund und Stadt ab 1994 für elf Jahre an einen Generalmieter abgegeben, der die (Unter-) Vermietungen koordinierte und zudem auf einen synergetischen Mietermix bedacht war. Mit dem Generalmietvertrag konnte der Aufwand für die Stadt deutlich reduziert werden, weil erforderliche Abstimmungen lediglich mit einem Ansprechpartner anfielen.⁶³³

e. Sondermaßnahmen

Im Zusammenhang mit Konversionsvorhaben ergreifen betroffene Kommunen gelegentlich Sondermaßnahmen und bemühen sich um die Austragung von Großveranstaltungen, die in der Regel temporär sind, aber weit über die Liegenschaft hinauswirken. In der Vergangenheit fanden insbesondere zahlreiche Landesgartenschauen auf Konversionsflächen statt, mit denen stadtentwicklungspolitische Ziele verfolgt sowie Entwicklungsimpulse und zeitnah Investitionen ausgelöst werden sollten. Sie wecken für gewöhnlich das öffentliche Interesse, ziehen eine intensive Berichterstattung auf sich und lassen sich für die Vermarktung nutzen. Sie ermöglichen üblicherweise eine frühzeitige Ausstattung der Liegenschaft mit hochwertigen Anlagen und attraktiven Einrichtungen, durch die das Areal gegenüber anderen Flächen aufgewertet wird, und die im „Normalfall“ sonst nicht finanzierbar wären. Die Aufmerksamkeit des Publikums darf dabei jedoch nicht allein auf die Großveranstaltung gerichtet sein, die aus Entwicklersicht lediglich als Auftakt bzw. Begleitung der Entwicklungsmaßnahme dient.⁶³⁴

Landesgartenschau (Fallbeispiele Ostfildern und Trier):

Ebenso wie auf dem Petrisberg (Landesgartenschau Rheinland-Pfalz 2004) wurde 2002 auf einer Teilfläche des Entwicklungsgebietes in Ostfildern die baden-württembergische Landesgartenschau ausgetragen. Als Aktionselement konnte die Großveranstaltung Kräfte bündeln, den Bekanntheitsgrad der Konversionsmaßnahme verbessern und gleichzeitig identitätsstiftend wirken. Daneben konnte der neue Stadtteil über die Daueranlagen der Ausstellung frühzeitig und teilweise noch vor der Bebauung mit hochwertigen Grün- und öffentlichen Freiflächen versorgt werden, wenn gleich viele der späteren Flächen für Grün-, Spiel- und Sportanlagen außerhalb des Schaubereichs lagen.⁶³⁵

2.4.2 Positives Image aufbauen und Fläche bekannt machen

Städtebauliche Entwicklungen auf Konversionsflächen sollten auch als attraktiv zu gestalten- des „Produkt“ verstanden und unter diesem Gesichtspunkt von Maßnahmen zur Bildung eines positiv besetzten Images begleitet werden. Dabei sollte „die Imageproduktion zu einem integrierten Bestandteil des städtebaulichen Produktions- und Vermarktungsprozesses“⁶³⁶ werden, denn wie in Kap. II 2.4 dargestellt ist oftmals nicht die objektive Beschaffenheit,

633 Vgl. Landeshauptstadt München (2013a), S. 85 ff.

634 Interview Eitel.

635 Vgl. Wettbewerbe aktuell (2002), S. 94.

636 Höpner (2005), S. 17.

sondern das subjektive Meinungsbild verhaltensbestimmend. Ehemals militärisch genutzte Flächen kämpfen hier oftmals gegen Akzeptanzprobleme bei den potenziellen Investoren und fehlende Bekanntheit.

Jeder Entwicklungsschritt während der Konversion von der Projektinitiierung bis zur letzten Umsetzungsmaßnahme kann das Image beeinflussen und sollte dahingehend sorgfältig überprüft werden⁶³⁷. Das Image eines Konversionsvorhabens ist dabei nicht nur hinsichtlich der Wirkung auf potenzielle Investoren und Kunden von Bedeutung, sondern ebenso im Hinblick auf die Wirkung nach innen, für die Motivation der beteiligten Akteure und Mitarbeiter und die Identifikation mit dem Vorhaben.

In vielen Fällen müssen zunächst alte Images aufgebrochen und neue, positiv besetzte Bilder geschaffen oder überhaupt erst ein Image für das Konversionsvorhaben generiert werden. Die Vorstellungen von den bisher militärisch genutzten Arealen müssen „umgepolt“ werden, indem sie sukzessive mit Bildern einer attraktiven Lokation in Zusammenhang gebracht werden. Die Imagebildung muss dabei insbesondere in Verbindung mit den geplanten Nutzungen und themenzentriert erfolgen, sodass die Entwicklung sinnstiftend und nutzerorientiert in den Fokus der Aufmerksamkeit gelangen kann.⁶³⁸

Elemente, die im Rahmen eines Konversionsvorhabens zum Imagewandel beitragen können und gleichzeitig auch einer kontinuierlichen Entwicklung dienen (siehe Kap. IV 2.4.1), sollen, wie folgt, zusammengefasst werden (siehe Abb. 37):

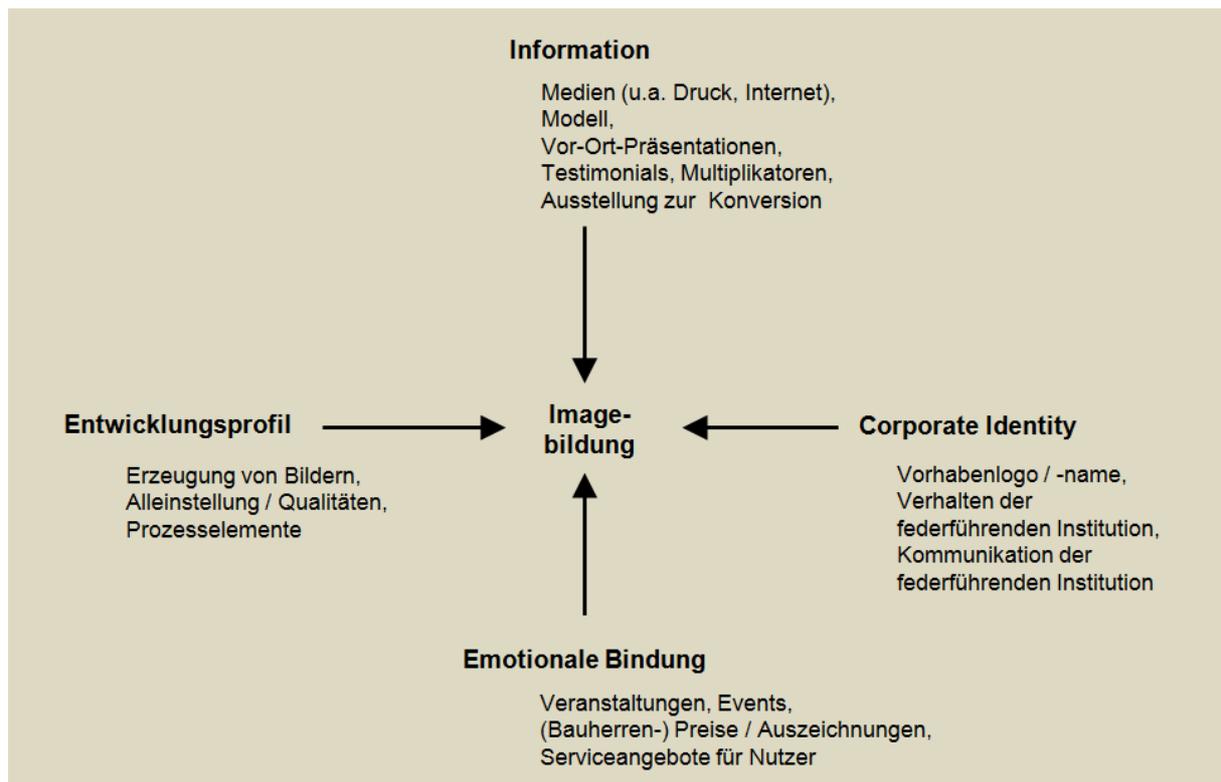


Abb. 37: Imagestiftende Elemente in Konversionsvorhaben
Quelle: Eigene Darstellung

637 Interview Schütz.

638 Interview Pahl-Weber.

a. Definition eines Entwicklungsprofils

Die Ausbildung eines Images bedarf der Definition eines Entwicklungsprofils, was das Konversionsvorhaben kennzeichnen soll oder was mit ihm assoziiert werden soll. Denn solange keine eigenständigen Kriterien und klaren Merkmale festgelegt werden, kann ein Konversionsvorhaben gegenüber der Konkurrenz nicht positioniert und in der Vielzahl der Vorhaben nicht wahrgenommen und differenziert werden.

Ein unverwechselbares Profil kann beispielsweise auf Basis von fachlichen Inhalten (z. B. Ausnutzung besonderer Potenziale des Areals, Umsetzung von Leuchtturmprojekten), einem spezifischen baulich räumlichen Bild, der Umsetzung besonderer Qualitäten oder mithilfe prozessualer Elemente (z. B. Zulassen von Zwischennutzungen, intensive Einbindung der Öffentlichkeit) erzeugt und gefördert werden. Insbesondere die Darstellung und Visualisierung beispielsweise in Form von erzeugten Bildern und Entwicklungsperspektiven kann die Ziele und Kriterien eines Konversionsvorhabens verdeutlichen und einen wichtigen Beitrag zur Imagebildung darstellen⁶³⁹. Die erforderlichen Entwicklungsspielräume (siehe Kap. IV 2.3.2) dürfen dabei aber nicht durch ein zu starres Bild eingeschränkt werden.

b. Information

Das Image einer Konversion lässt sich weiterhin durch intensive Information auf unterschiedlichen Kommunikationskanälen fördern. Neben der Erhöhung des Bekanntheitsgrades der Liegenschaft müssen dabei insbesondere die Zusammenhänge zwischen den sachlichen Anforderungen und den verfolgten Entwicklungszielen verdeutlicht werden. Aus den Experteninterviews⁶⁴⁰ wird deutlich, dass oftmals ergänzend gezielte Aktivitäten (z. B. der Einsatz von Marketinginstrumenten) erforderlich sind, um die subjektive Wahrnehmung, die unter anderem auf dem allgemeinen Meinungsbild basiert und nicht zwingend der Realität entspricht, aktiv zu beeinflussen und das Vorhaben im Sinne einer „Gestaltung der Erwartungen“ in eine gewünschte Richtung zu lenken. Dabei ist es von großer Bedeutung, positive Assoziationen mit dem Vorhaben zu erzeugen und diese dauerhaft bei den Akteuren zu verankern.

c. Emotionale Bindung

Maßnahmen zur Imagebildung sollten Beziehungen zwischen den Akteuren fördern, die über die Entwicklungstätigkeit und den reinen Verkauf von Grundstücken hinausgehen und in der Nutzungsphase fortwirken. Durch Image stiftende Aktionen, Veranstaltungen und Events, die parallel zu den sonstigen Maßnahmen der Konversionsumsetzung durchgeführt werden, kann Vertrauen in die Entwicklung und die federführende Institution entstehen sowie Identifikation und emotionale Bindung mit dem Vorhaben („Wir-Gefühl“) aufgebaut werden.⁶⁴¹

d. Corporate Identity

Schließlich trägt ein einheitliches und abgestimmtes Vorgehen der federführenden Akteure gegenüber dem Umfeld zur Bildung eines spezifischen Images des Konversionsvorhabens bei, das es im Sinne einer Corporate Identity gegenüber anderen Vorhaben kennzeichnet und unterscheidet. Dabei können die Vergabe eines eigenen Namens für das Vorhaben, ein Logo oder ein einheitlicher Auftritt im Rahmen der Entwicklungs- und Vermarktungstätigkeiten unterstützend wirken und die Zusammenhänge der vielfältigen Aktivitäten im Konversionsablauf verdeutlichen.

639 Interview Schulten.

640 Interviews Christmann; Eitel.

641 Interview Eitel.

Maßnahmen für den Imagewandel in Trier:

In Trier wurden vielfältige Maßnahmen ergriffen, um das Image der Konversion nach außen wie nach innen zu beeinflussen. Über die gesamte Vorhabenlaufzeit erfolgten entsprechende Maßnahmen, die immer wieder am aktuellen Entwicklungsstand ausgerichtet wurden und neue Zielaspekte integrierten. Die EGP gliederte die auf dem Petrisberg durchgeführten Aktivitäten zur Vermarktung und Imagebildung dabei nach folgenden Themen.⁶⁴²

- *Herausarbeitung der Besonderheiten des Vorhabens*
 - *Erkennen der Imagepotenziale (Gestaltung, Nutzungen, Geschichte, Entwicklungsperspektive)*
 - *Nutzung von Alleinstellungsmerkmalen und Individualität : Naturräumlicher Reiz des Petrisberges, hervorgehobene Lage in der Stadt, Nähe zur Universität*
 - *Verdichtung der planerischen Aussagen zu einem Bild / einer Einheit Petrisberg*
- *Erlangung spezifischer Marktkenntnisse*
 - *Analyse der Konkurrenz (-produkte)*
 - *Erkennen wichtiger „Marktplayer“*
 - *Identifikation von Marktnischen und Zielgruppen*
- *Information und „Relabeling“*
 - *Vorhabensname - „Der Neue Petrisberg“ - und einprägsame Namen für Teilprojekte: „Wohnen am Wasserband“, „Kronengebäude“*
 - *Spezifisches Vorhaben-Design*
 - *Internetauftritt, Exposés*
 - *Informationen auf dem Gelände: Bautafeln, einheitliches Beschilderungssystem*
 - *Pressearbeit, Messeauftritte*
 - *Städtebauliches Modell (fortlaufend aktualisiert)*
 - *Vermeidung hemmender Imagebestandteile*
- *Entwicklung und Vermittlung spezifischer Produkte und Qualitäten*
 - *Adressbildung: Wissenschaftspark (WIP), besondere Wohntypologien (Verbindung von Wohnen und Arbeiten)*
 - *Leuchtturmprojekte: WIP-Center mit auffälliger (identitätsstiftender) Architektursprache, „Kronengebäude“ (Geschichtsbezug, neue Nutzung)*
 - *Hochwertige Gestaltung: Öffentlicher Raum, Freiflächen- und Grünanlagen (Landesgartenschau Trier 2004)*
 - *Kommunikation der Besonderheiten*
- *Vor-Ort-Aktionen, Eventmarketing*
 - *Interessierte und Zielgruppen auf das Gelände bringen: Baustellenführungen, Veranstaltungen, Events zu Eröffnungen, Meilensteinen, Projektabschlüssen*
- *Nutzung von Multiplikatoren und „Testimonials“*
 - *Einbindung von Nutzern, Verbänden und Institutionen (zum Erhalt der Unabhängigkeit wurde Politik nicht einbezogen), auch ehemalige Interessenten*
 - *Zielgruppenansprache: Kundeninformationen, Mailingaktionen, Rundschreiben*
 - *Gewinnung von Promotoren*
- *Gemeinschaftsbildung und emotionale Bindung der Nutzer*
 - *Identifikation mit Vorhaben / Standort: Fördern eines „Wir-Gefühls“*
 - *Kennenlernen der Nutzer untereinander: Feste, Veranstaltungen*
 - *Organisation gemeinsamer Projekte mit Nutzern:*

642 Vgl. EGP – Entwicklungsgesellschaft Petrisberg mbH (2006b); Interview Eitel.

- Gestaltung des „Lindenplatzes“ (siehe Kap. IV 2.4.3 c, Fallbeispiel Trier)*
- *Aufbau einer Kontaktplattform zur Darstellung von Neuigkeiten, Erhalt von Kundenfeedback, auch zur Vorbeugung von Missverständnissen*
 - *Vertrauensbildung durch Verlässlichkeit: EGP als kontinuierlicher Ansprechpartner vor Ort*
- *Erzeugung und Darstellung von Entwicklungsdynamik*
 - *Inszenierung des Bauprozesses / Entwicklungsfortschritts*
 - *Kommunikation von Vermarktungserfolgen, Neuansiedlungen, Eröffnungen, Meilensteinen, Projektabschlüssen*
 - *Vorstellung neu angesiedelter Unternehmen*
 - *Aufrechterhalten des Kontakts*
 - *„Im Gespräch bleiben“ durch kontinuierliche Informationen*
 - *Bindung der Kunden und Interessierten: viermal jährlich erscheinende Broschüre „WIP news“*

Die erforderlichen Anstrengungen zum Imagewandel sind mit erheblichen Kosten verbunden, die zusätzlich zu den hohen Aufwendungen für die Wiedernutzung eines Altstandortes aufgebracht werden müssen. Nur in Ausnahmefällen werden aber für solche begleitenden Maßnahmen Fördergelder vergeben, obwohl sie für den Erfolg einer Konversion entscheidend sein können.⁶⁴³

Förderung von Maßnahmen zur Behebung konversionsspezifischer Nachteile in Trier:

„Das Land Rheinland-Pfalz fördert hier neben den Städtebaufördermitteln für die Erschließung des Areals, die Schaffung von Gemeinbedarfsflächen für den WIP [Wissenschaftspark Petrisberg] und die Erstellung eines Konzeptes zur inhaltlichen Ausrichtung des Wissenschaftsparks. Dieses Beispiel sollte Schule machen.“⁶⁴⁴

2.4.3 Soziales Leben und Bezug zum Ort entwickeln

Große Entwicklungs- bzw. Konversionsvorhaben sollten sich unter anderem aufgrund der schlechten Erfahrungen mit Großsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre sozialen Aspekten und den Identifikationsprozessen der Nutzer und (Neu-) Bürger annehmen und sich nicht am anonymen Standard- und Massenmarkt orientieren. Vielmehr müssen von Beginn an die Zufriedenheit der Bürger und der (potenziellen) „Kunden“ sowie die Nutzerorientierung fester Bestandteil der Prozessgestaltung sein.

Die Vorgehensweisen und Ansätze in den Fallbeispielen zeigen, dass neben den planerischen und baulichen Aspekten vielfältige Aktivitäten und Impulse insbesondere im sozialen Bereich wichtige Bestandteile einer qualitätsbezogenen Konversion sind, die teilweise parallel und übergreifend zu den Prozessen Nutzungsfindung und Planung / Planumsetzung ablaufen. Nachfolgende Elemente und Maßnahmen unterstützen die Entwicklung von Nutzerzufriedenheit und die Förderung eines bürgerschaftlichen Lebens - und damit verbunden die Schaffung von Lebensqualität (siehe Abb. 38).⁶⁴⁵

643 Interview Eitel.

644 Eitel (2004), S. 67.

645 Interviews Ruth; Weeber.

Die hier vorgestellten Elemente und Maßnahmen zur Förderung des sozialen Lebens integrieren insbesondere die folgenden für Ostfildern aufgestellten Leitlinien für partizipative Prozesselemente: 1. „Die Impulse und die Mitwirkenden für soziales und kulturelles Leben sind genauso wichtig wie die Gebäude [...]“. 2. „[...] Partizipation [ist] keine einmalige Aktion, sondern prägt die Entwicklung auf Dauer“. 3. „Es gibt vielfältige Möglichkeiten der Information und Mitwirkung [...]“. 4. „Bei den Aktivitäten wird immer die Gesamtstadt im Auge behalten [...]“; in: SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH (2008), S. 10.

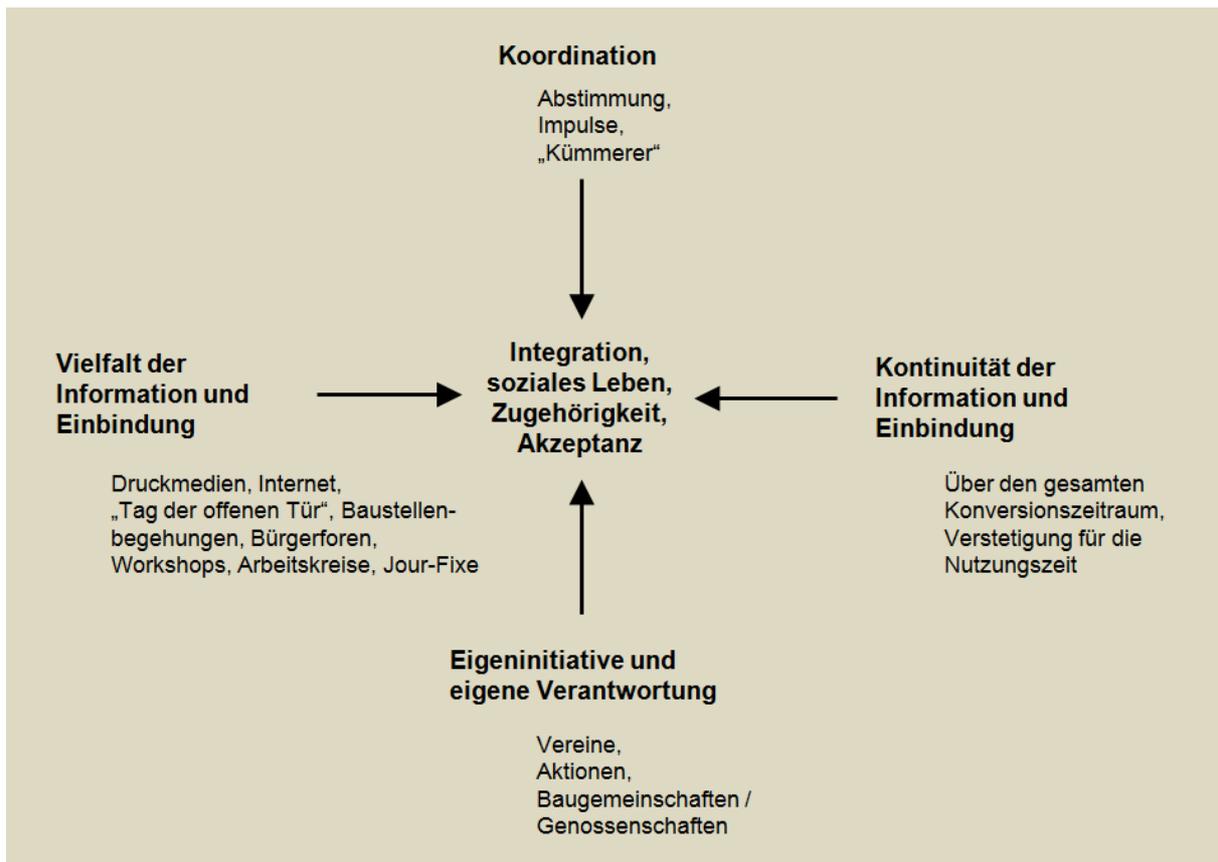


Abb. 38: Elemente zur Berücksichtigung der Bürger- und Nutzeranforderungen
Quelle: Eigene Darstellung

a. Vielfalt der Information und der Einbindung

Die Fallbeispiele verdeutlichen, dass eine Vielzahl an Informationskanälen genutzt und vielfältige Mitwirkungsangebote gemacht werden sollten, um eine größtmögliche Anzahl von Akteuren und unterschiedlichen Personengruppen je nach ihren Möglichkeiten und Interessen zu erreichen (siehe Kap. IV 2.1.2). Es muss dafür gesorgt werden, dass sich die Beteiligten einbringen und ihre Anforderungen artikulieren können und Ziele und Entscheidungsprozesse für sie nachvollziehbar werden. Dabei sind das Umfeld der Liegenschaft, das durch die Veränderungen der Wiedernutzung im Regelfall besonders betroffen ist, und die interessierte Stadtgesellschaft einzubeziehen und im Verlauf der Konversion ebenso die Neubürger und die Nutzer.⁶⁴⁶

Insbesondere aus den vielfältigen Konversionserfahrungen der Stadt München wird deutlich, dass Informationen über das Vorhaben und die nächsten Schritte allein nicht ausreichen. In den letzten Jahren wurde deshalb dem Dialog mit der Öffentlichkeit, der Partizipation und dem konstruktivem Mitwirken eine immer größere Bedeutung zugewiesen, um dadurch neben der Akzeptanzsteigerung auch die Ergebnisse der Konversion zu verbessern.⁶⁴⁷

646 Vgl. SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH (2008), S. 10; Interview Weeber.

647 Vgl. Landeshauptstadt München (2013a), S. 131, S. 156; Interview Uhmann.

Frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit (Fallbeispiel München):

Die Stadt München bindet bei großen städtebaulichen Konversions- und Entwicklungsvorhaben die Bürger mittlerweile verstärkt frühzeitig im Planungsprozess ein und beteiligt sie weit über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen hinaus. So wurde die Öffentlichkeit bei dem Konversionsvorhaben der 2011 freigezogenen Bayernkaserne erstmals vor der Auslobung des städtebaulichen und landschaftsplanerischen Ideenwettbewerbs einbezogen. In einem öffentlichen Werkstattgespräch wurden in verschiedenen Arbeitsgruppen die Anforderungen der Bürger und Anwohner herausgearbeitet und diskutiert. Vor dem Wettbewerbsverfahren konnten sie sich noch einmal informieren, wie ihre Wünsche und Anregungen in der Wettbewerbsauslobung übernommen wurden. Schließlich wurden sie, nach der Vorstellung der Ergebnisse, im Rahmen der Überarbeitung der prämierten Entwürfe weiter am Prozess beteiligt.⁶⁴⁸

Vielfalt der angewendeten Informations- und Beteiligungsinstrumente in Ostfildern:

Im Verlauf des Konversionsvorhabens Scharnhäuser Park kamen eine Vielzahl an Aktivitäten, Informations- und Beteiligungsformen zur Anwendung.⁶⁴⁹

- *Information*
 - *Stadtspaziergänge*
 - *Monatliche Jour fixe zur Information der Bürger*
 - *Diskussionsveranstaltung „Rathaus im Dialog“ der Stadtverwaltung mit Teilnahme der Bürgermeister, um von Problemen und Schwierigkeiten der Bürger zu erfahren*
 - *Regelmäßig erscheinendes Informationsblatt „Park-Nachrichten“ mit der Rubrik „Anwalt der Bürger“, in der ein Mitarbeiter der Stadt Anfragen beantwortet und Planungen erläutert*
- *Arbeitskreise und Projektgruppen*
 - *Moderierter Arbeitskreis „Forum Scharnhäuser Park“, der die Stadt zu unterschiedlichen Themen bei der Entwicklung des Scharnhäuser Parks berät (z. B. Verkehr, Kinder, Zwischenbilanz)*
 - *Arbeitskreis „Grüne Höfe“ gestaltete in Zusammenarbeit mit dem Grünamt der Stadt Höfe neu*
 - *Arbeitskreis Kultur, aus dem der Verein „SchaPanesen e. V.“ entstand, der aktiv an der Gestaltung des Stadtteils mitwirkte, in Arbeitsgruppen verschiedene Themen behandelt und unterschiedliche Aktivitäten durchführt*

Umfassende Bürgerbeteiligung in Brannenburg:

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Stadtentwicklungsprozesses in Brannenburg, dessen zentrales Thema unter anderem die Konversion war, beinhaltete folgende Elemente.⁶⁵⁰

- *Laufende Informationen der Bürger im Internet auf der Homepage der Gemeinde und in Beilagen im Mitteilungsblatt der Gemeinde*
- *Bürgerforen für eine breite Öffentlichkeitsarbeit sowie*
- *Arbeitskreise zur vertieften Bearbeitung von Sachthemen in kleineren Gruppen*

648 Vgl. Landeshauptstadt München (2013a), S. 139.

649 Vgl. SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH (2008).

650 Gemeinde Brannenburg (2009), S. 93.

b. Kontinuität der Information und Einbindung

Aus den Praxisbeispielen und den Experteninterviews wird deutlich, dass die Information und die Einbindung der Öffentlichkeit, der Betroffenen und der Nutzer über den gesamten Entwicklungszeitraum erfolgen und sich nicht nur auf einzelne Verfahrenselemente oder begrenzte Zeiträume beziehen dürfen.⁶⁵¹ Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich das Interesse, abgesehen von den direkt Betroffenen, den Anwohnern und später den Neubürgern, üblicherweise über die lange Entwicklungsdauer abschwächt und im Verlauf gegebenenfalls besonderer Anstrengungen und Kreativität bedarf, um das Ziel der Akzeptanz und Integration zu erreichen.

c. Förderung von Eigeninitiative und sozialen Netzwerken

Wenn sich Bewohner und Nutzer im Zuge der Entwicklung selbst einbringen und Eigeninitiative entwickeln können, entstehen Verantwortungsbewusstsein und Identifikation mit dem neuen Quartier. Eigenverantwortliches Handeln und nachbarschaftliches Engagement können auf vielfältige Weise angestoßen und unterstützt werden beispielsweise bei der Gründung von Quartiersvereinen, im Rahmen von Gestaltungsaufgaben, in temporären Projekten oder auch in der Verfügbarmachung von Räumlichkeiten für gemeinschaftliche Aktivitäten.⁶⁵²

Maßnahmen zur Förderung der Eigeninitiative der Bewohner in München

Am Ackermannbogen wurden von Seiten der Stadt und anderen Akteuren in unterschiedlichen Bereichen Möglichkeiten zur Eigeninitiative unterstützt und der Aufbau nachbarschaftlicher Netzwerke und Projekte - finanziell und personell - gefördert.

Die am Ackermannbogen engagierte Wohnungsbaugenossenschaft „wagnis eG“ beispielsweise initiierte unter anderem den „NachbarschaftsBörse“ genannten Bewohnertreffpunkt, die sogenannte Spiel- und Kulturpassage, die für Theater- oder Filmvorführungen genutzt wird, und weitere Gemeinschaftsbereiche, die den Bewohnern als Plattform zum Austausch und für Aktionen dienen. Diese Einrichtungen trägt zwischenzeitlich der Quartiersverein „Ackermannbogen e. V.“, der noch weitere Aktivitäten zur Unterstützung eines nachbarschaftlichen und selbst organisierten Wohnens betreibt wie beispielsweise das regelmäßig erscheinende Nachbarschaftsmagazin „Ackermannbote“, das quartiersbezogen berichtet.

Die Stadt beauftragte weiterhin zu Beginn der Entwicklung einen Architekten, der Baugemeinschaften⁶⁵³ bei der organisatorischen und baulichen Umsetzung ihrer Wohnprojekte unterstützte. Das gemeinsame Bauen von Privaten, bei dem eigenes Engagement eingebracht wird und zum Beispiel in Reihen- oder Mehrfamilienhäusern individuelle Wohnvorstellungen umgesetzt werden können, war zur damaligen Zeit in München noch nicht weit verbreitet.⁶⁵⁴

Auch im letzten Bauabschnitt wurde das gemeinschaftliche Bauen durch ein eigens dafür vorgesehenes Grundstückskontingent und spezielle Vergabemodalitäten gezielt gefördert. Denn „diese Projekte wirken sich positiv auf die jeweiligen Baugebiete aus und leisten zudem einen wertvollen Beitrag zum innovativen, qualitätsvollen und energetisch hochwertigen Wohnungsbau in der Stadt“⁶⁵⁵.

651 Vgl. SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH (2008), S. 10.

652 Interview Uhmann.

653 Eine Baugemeinschaft bzw. Baugruppe ist ein Zusammenschluss von Bauwilligen aus der Bürgerschaft, die gemeinsam ein Wohnbauprojekt planen und umsetzen.

654 Vgl. Landeshauptstadt München (2013b), S. 29.

655 Landeshauptstadt München (o. J.): URL (Zugriff 05.07.2015).

Beteiligung der Nutzer an der Platzgestaltung in Trier:

Die Freiraumplanung des Lindenplatzes im Wohnquartier W3 des Petrisberges erfolgte gemeinschaftlich und in einem dialogorientierten Prozess mit den Anwohnern, der in einer Broschüre dokumentiert wurde.

Auf Basis der in einer Planungswerkstatt mit den Bewohnern gewonnenen Informationen und Ideen wurde die Platzgestaltung entworfen und das Ergebnis anschließend noch einmal zur Diskussion gestellt. Die Einbindung der Bewohner sollte dabei auch gleichzeitig als bewusst gestalteter Prozessbaustein dem Aufbau sozialer Netzwerke und der Nachbarschaft dienen.⁶⁵⁶

d. Koordination

Die verschiedenen Aktivitäten zur Förderung der Integration, der Partizipation, des Austauschs und der Interaktion bedürfen der Koordination und Unterstützung. Aber auch unter einem weiteren Aspekt wird die Funktion eines Koordinators bzw. Quartiermanagers im Rahmen der Konversion für erforderlich erachtet. Probleme und Aufgabenstellungen in der Umsetzungs- sowie in der beginnenden Nutzungsphase erfordern oftmals die Rolle eines „Möglichmakers“ bzw. „Kümmerers“, welcher die Betreuung des Gebiets übernehmen und als erste Anlaufstelle dienen kann.

Bis zur endgültigen Nutzung sind die Öffentlichkeitsarbeit zu koordinieren, Zwischennutzer zu betreuen und die Aufgaben von Verwaltung, Investoren und Bautätigen aufeinander abzustimmen. Nach der (Teil-) Fertigstellung kann der Koordinator als Ansprechpartner für die neuen Nutzer bzw. Bewohner dienen, Impulse und Ideen vor allem im sozialen und kulturellen Bereich anstoßen helfen und den Aufbau dauerhafter Netzwerke unterstützen. Bis sich tragfähige Strukturen (z. B. Quartiersverein) ausbilden, kann ein solches Management kommunal und / oder privat (z. B. Wohnungswirtschaft) verankert und gefördert werden.⁶⁵⁷

Begleitung der sozialen Entwicklung durch Fachexperten in Ostfildern:

Die Entwicklung des Scharnhauser Parks wurde im Auftrag der Stadt Ostfildern durch ein Büro für Sozialplanung begleitet, welches unter anderem die Planungsprozesse moderierte und die Konzeption und die Durchführung der Bürgerbeteiligung verantwortete. Die vielfältigen Anforderungen der Bürger während des Konversionsprozesses konnten dadurch gebündelt und koordiniert bearbeitet werden.

656 Vgl. EGP – Entwicklungsgesellschaft Petrisberg mbH (2007).

657 Interviews Christmann; Fingerhuth; Eitel.

2.4.4 Erkenntnisse für ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsvorhaben

Neben den beiden grundlegenden Kernprozessen Nutzungsfindung und Planung / Planumsetzung können mit der Förderung des Imagewandels und der Unterstützung der Entwicklung von sozialem Leben sowie der Förderung einer kontinuierliche Liegenschaftsentwicklung und Transformation weitere Prozesse identifiziert werden, welche die Gesamtqualität wesentlich beeinflussen und fördern können. Sie begleiten abhängig von Rahmenbedingungen, Konversionsaufgabe und Erfordernis die Kernprozesse, stehen in Wechselwirkung mit diesen sowie untereinander und überlagern sich teilweise.

Diese Prozesse bestehen aus Aktivitäten und Einzelprojekten, mit denen weitere strategische Ziele in der Konversion verfolgt werden, und die über die Dauer des Gesamtvorhabens teilweise parallel mit den Kernprozessen ablaufen. Sie setzen ergänzende Prozess- und Ergebnisanforderungen um, die nicht originäre Aufgabe der Prozesse Nutzungsfindung und Planung / Planumsetzung sind bzw. die eine Erweiterung des Aufgabenspektrums darstellen, aber für die Qualität und den Erfolg der Konversion wichtig sind. Mit der Durchführung dieser Prozesse kann sich die Zahl der am Konversionsvorhaben beteiligten bzw. zu beteiligenden Akteure unter Umständen weiter erhöhen, wie die Landesgartenschauen in Ostfildern und Trier belegen.

Zu den begleitenden Prozessen (siehe Abb. 39), die sich dem in Kap. II 1.2 dargestellten stadtplanerischen Tätigkeitsfeld Planungsaktivierung zuordnen lassen, zählen insbesondere Maßnahmen für eine kontinuierliche Entwicklung und Transformation des Areals mit möglichst stetigen Entwicklungsfortschritten und Zwischenergebnissen, die Förderung eines Imagewandels und gegebenenfalls die Unterstützung der Entwicklung von sozialem Leben in einem auf der Konversionsfläche entstehenden Quartier. Ergänzend lässt sich der Marketing- und Vermarktungsprozess hinzufügen, der im Rahmen von Konversionsvorhaben vielfältige Überschneidungen zur Stadtplanung sowie zu den anderen begleitenden Prozessen hat, der in dieser Untersuchung aber nicht näher betrachtet wird.

Mit den begleitenden Prozessen soll die Transformation der Liegenschaft angekurbelt und mit Leben erfüllt werden, denn Konversion erfordert stets eine kontinuierliche Begleitung und Förderung: In strukturschwachen Regionen zur Vermeidung eines Prozessstillstands, in strukturstarken Regionen zur Kanalisierung eines großen Nutzungsdruckes. Aus Sicht des Qualitätsmanagements liegt der Schwerpunkt der Aktivierungsprozesse auf dem weiteren Einbinden von Akteuren und der Öffentlichkeit, der Belebung der Liegenschaft, der Schaffung und Etablierung von sozialen Netzwerken sowie auf der Umsetzung und Sichtbarmachung der entwickelten Qualitätskultur. Oftmals isoliert betrachtete Prozesse können dadurch integriert und mit den Planungs- und Umsetzungsprozessen vernetzt werden und neue Synergien ermöglichen.

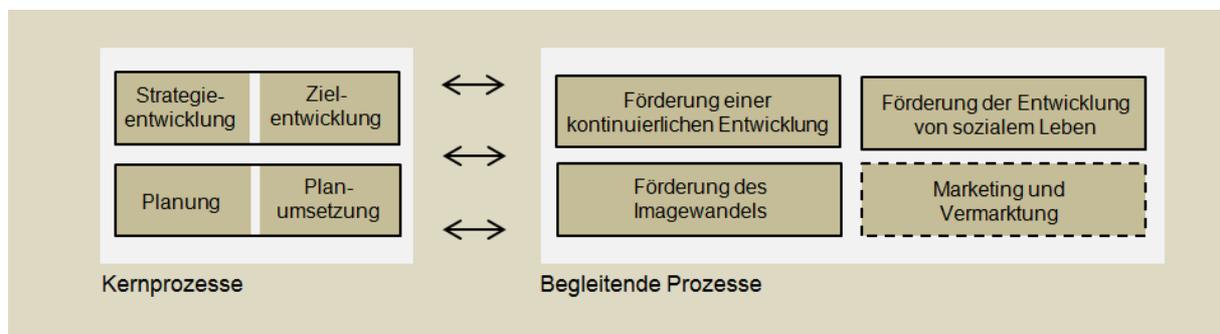


Abb. 39: Kernprozesse und begleitende Prozesse eines Konversionsvorhabens
Quelle: Eigene Darstellung

3. Zusammenfassung der Ergebnisse in einem stadtplanerischen Qualitätsmanagement-Modell in Konversionsprozessen

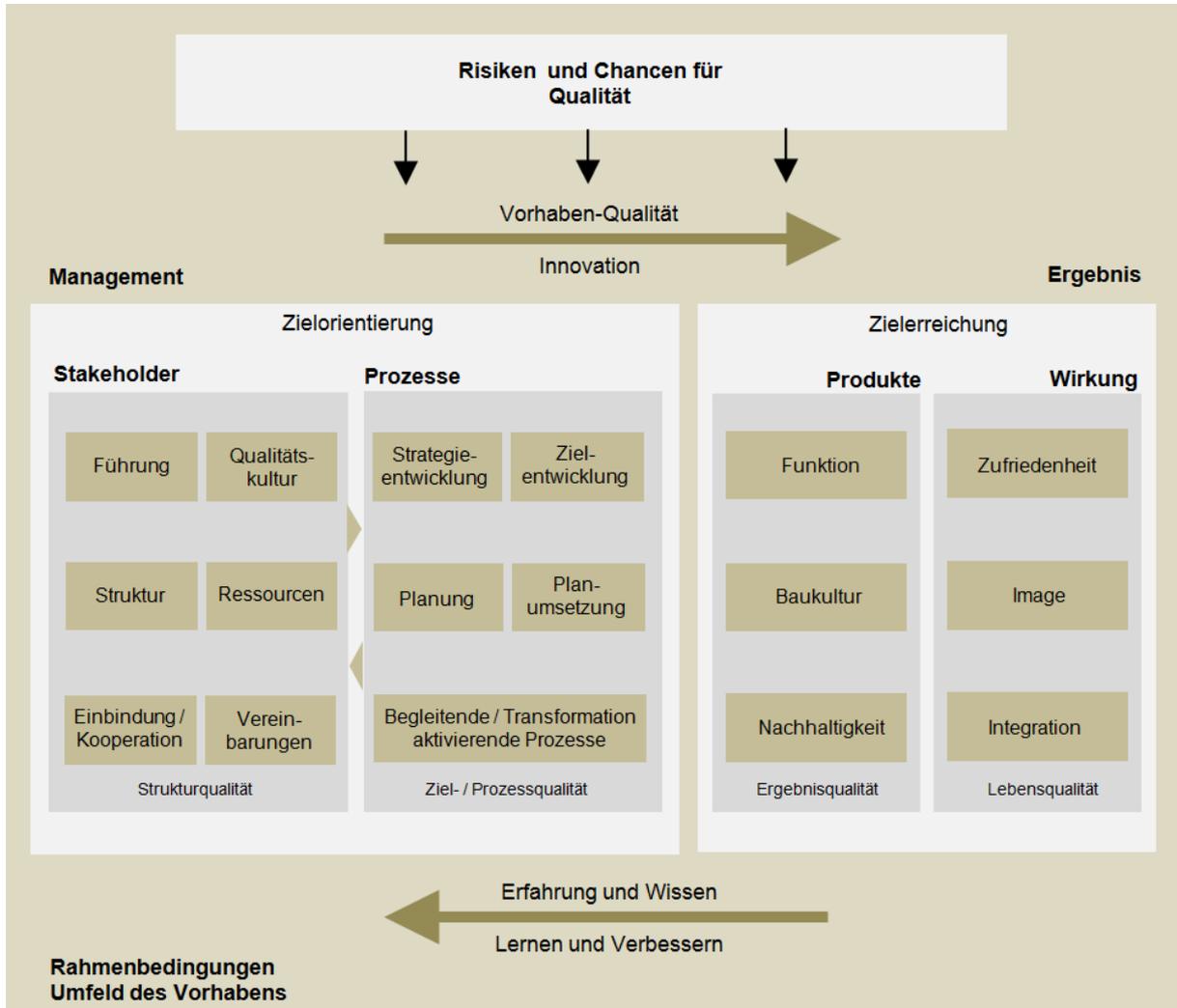


Abb. 40: Stadtplanerisches Qualitätsmanagement-Modell in Konversionsprozessen
Quelle: Eigene Darstellung

Die Erkenntnisse aus den empirischen Analysen werden nun in einem Qualitätsmanagement-Modell zusammengeführt, das die wesentlichen Bausteine eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements für Konversionsvorhaben darstellt. Das Modell (siehe Abb. 40), das eine ganzheitliche Sicht auf den Konversionsprozess ermöglichen soll, ist in Anlehnung an die Excellence-Modelle der EFQM und der GPM (siehe Kap. II 4.4) entwickelt worden und soll auf diese Weise die Bezüge zum allgemeinen projektbezogenen Qualitätsmanagement verdeutlichen. Dabei sind entsprechende Analogien zu den beiden bestehenden Modellen beabsichtigt. Im Hinblick auf die Besonderheiten einer Konversion werden die Schwerpunkte jedoch anders gesetzt und verschiedene Aspekte aus stadtplanerischer Sicht und konversionsbezogen ausgestaltet und modifiziert.

Das Modell soll dazu beitragen, ex ante die qualitätsbezogenen Aspekte, Einflussfaktoren und Vorgehensweisen, die im Rahmen eines Konversionsvorhabens erforderlich und zu beachten sind, zu erfassen und im Voraus strukturiert und im Zusammenhang zu planen und

zu optimieren. Es veranschaulicht dabei die zu berücksichtigenden Bausteine der Qualität sowie ihre Zusammenhänge und ermöglicht eine fallbezogene Schwerpunktsetzung, um die gegebenen Erfolgsfaktoren systematisch zu nutzen und den drohenden Qualitätsrisiken vorzubeugen. Weiterhin soll es im Prozessverlauf die Kontrolle und eine eventuell erforderliche Verbesserung der eingeschlagenen Maßnahmen und Aktivitäten unterstützen. Eine Bewertung der Implementierung der einzelnen Bausteine in der jeweiligen Vorhabenorganisation ist im Unterschied zu den Excellence-Modellen nicht tendiert, jedoch um diesen Gesichtspunkt grundsätzlich erweiterbar.

Das entwickelte stadtplanerische Qualitätsmanagement-Modell gliedert sich in die zwei grundlegenden Bereiche „Management“ und „Ergebnis“. Damit soll verdeutlicht werden, dass die Vorgehensweisen und Prozesse eine vergleichbare Bedeutung für die Qualität der Konversion haben wie die zu erreichenden Ergebnisse. Auf der „Ergebnis“-Ebene wird aufgezeigt, was das Vorhaben, die federführende Organisation und die beteiligten Akteure erreichen wollen, auf der „Management“-Ebene, wie sie dabei vorgehen und mit welchen Vorgehensweisen, Instrumenten und Ressourcen sie die Ergebnisse erreichen wollen.

In den beiden Bereichen sind die maßgeblichen qualitätsbezogenen Themenfelder der Konversion enthalten: Stakeholder⁶⁵⁸, Prozesse und Ergebnisse. Letztere sind aufgegliedert in Produkte und Wirkungen. Damit soll das grundlegende Prinzip des Qualitätsmanagements verdeutlicht werden, nämlich durch die Einbindung und Koordination von Stakeholdern und Know-how in gestaltete und gesteuerte Prozesse Ergebnisqualität und gewünschte Wirkungen zu erzielen. Die Themenfelder werden zur Differenzierung der Anforderungen in einzelne Bausteine untergliedert, die in qualitätsbezogenen Konversionsvorhaben berücksichtigt werden sollen und die durch die im Kap. IV 2 erarbeiteten Leitsätze und Qualitätskriterien näher charakterisiert und beschrieben werden.

Wichtige Elemente des stadtplanerischen Qualitätsmanagement-Modells in Konversionsprozessen sind weiterhin die kontinuierliche Berücksichtigung von Risiken, Chancen und Veränderungen der Rahmenbedingungen sowie das Lernen und Verbessern auf der Grundlage von Wissen, Erkenntnissen und gemachten Fehlern. Grundlage aller Handlungen soll dabei das Streben nach Qualität und innovativen Ansätzen sein.

Nachfolgende Tabelle (Tab. 15) stellt die Umsetzung der Elemente eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsvorhaben zusammenfassend dar und zeigt die entsprechend zu beachtenden qualitätsbezogenen Vorgehensweisen auf, die in Kap. IV 2 in Form von Leitsätzen und Qualitätskriterien erarbeitet wurden. Den einzelnen Qualitätsmanagement-Elementen werden weiterhin beispielhaft Instrumente und Arbeitshilfen sowie Maßnahmen zur Implementierung zugeordnet.

658 Definition „Stakeholder“ siehe Kap. II 4.6.1.

Themenfeld Stakeholder

Bausteine des stadtplanerischen Qualitätsmanagements	Umsetzung der Bausteine des stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsvorhaben	Zuordnung qualitätsbezogener Vorgehensweisen	Implementierung, Instrumente und Arbeits-hilfen
Führung	<ul style="list-style-type: none"> - Übernahme von Verantwortung für eine qualitative Entwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> - Konversion als Führungsaufgabe verstehen - An Vorbildern und „Best in Class“ orientieren - Chancen und Erfolgsfaktoren der Konversion fördern sowie Fragen der Nachhaltigkeit und qualitative Aspekte in den Mittelpunkt rücken, - Gegenüber den Risiken der Konversion proaktiv handeln - Langfristigen Erfolg kurzfristigen Gewinnaussichten voranstellen - Verantwortung für Gemeinwohl übernehmen - Im gesamtstädtischen bzw. regionalen Zusammenhang denken und handeln - Ressourcen bereitstellen und organisatorische Voraussetzungen für qualitätsbezogenes Handeln schaffen - Chancen des Vorhabens zur Imageverbesserung der Kommune bzw. federführenden Organisation nutzen - Innovationen fördern 	<ul style="list-style-type: none"> - Konversionspromotoren - Benchmark, Best Practices
Qualitätskultur	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses unter den beteiligten Akteuren 	<ul style="list-style-type: none"> - Identifikation mit Vorhaben stärken und Akteure für qualitative Aspekte sensibilisieren / „schulen“ - Qualitätsbezogenes Handeln und die Anwendung qualitätsfördernder Instrumente etablieren und hierfür Akzeptanz herstellen - Informationsaustausch und Transparenz der Handlungen nach innen und außen fördern - Aufgaben, Interessenslagen und Erfahrungshorizonte der Beteiligten klären und berücksichtigen - Fehler / Fehlentwicklungen für Verbesserungen nutzen - Akteure und Öffentlichkeit bei der Entwicklung von (Nutzungs-) Ideen einbinden - Regeltreue im Handeln verankern 	<ul style="list-style-type: none"> - Vorhabenlogo, -name - Öffentlichkeitsauftritt - Jour fixe, Events - Exkursionen - Vereinbarungen - Organisatorische Maßnahmen (siehe Struktur) - Informationsmanagement - Leitbildprozess - Regionales Konversionsmanagement - Siehe Baustein Einbindung / Kooperation

Struktur	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation der Zusammenarbeit (ggf. im Vorhabenverlauf Wechsel der Beteiligten und Änderung der Organisationsform erforderlich) 	<ul style="list-style-type: none"> - Spezielle Vorhabenstruktur mit Institutionsübergreifenden Elementen einrichten (frühzeitig Zusammenarbeit der Hauptakteure Kommune und BImA organisieren) - Interdisziplinäre und partnerschaftliche Zusammenarbeit zur Zielerreichung ermöglichen - Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zuordnen - Organisation zum Vertrauensaufbau nach innen und außen nutzen - Rahmenbedingungen für die Organisation klären: <ul style="list-style-type: none"> - Anwendung von Entwicklungs- und Vermarktungsmodellen - Anwendung besonderer Kooperationsmodelle - Anwendung des besonderen Städtebaurechts nach BauGB 	<ul style="list-style-type: none"> - Vorhabenorganisation mit einer Leitungs- und einer Arbeitsebene unter Beteiligung der Hauptakteure nach Bedarf weitere organisatorische Differenzierungen - Insbesondere auch Nachbarkommunen, Landkreis und regionale Akteure sowie Landesministerien einbinden - Organigramm - Schnittstellenmatrix - BImA veräußert an Gemeinde (kommunaler Zwischenerwerb) - BImA veräußert an Private - BImA und Kommune entwickeln Fläche gemeinsam (städtebaulicher Vertrag) - Kommunaler Entwicklungsträger - Gemischtwirtschaftliche Entwicklungsgesellschaft - Vertraglich geregelte Zusammenarbeit mit Privaten - Städtebauliche Sanierungsmaßnahme (BauGB) - Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (BauGB) - Stadtumbaumaßnahme (BauGB)
	<ul style="list-style-type: none"> - Darlegung der Qualitätsstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> - Qualitätsbezogene Aktivitäten, Abläufe und Maßnahmen nach innen und außen darlegen - Ziele dokumentieren und Akteuren und Öffentlichkeit kommunizieren - Entwicklungsfortschritte, Entscheidungen und Änderungen dokumentieren und nach innen und außen kommunizieren 	<ul style="list-style-type: none"> - Vorhabenhandbuch - Beschreibung der Verfahrens- / Entscheidungs- / Kommunikationsabläufe - Berichte - Checklisten - Vorhabendokumentation - Erfahrungsbericht

Einbindung / Kooperation	- Einbindung der politischen Gremien in die Prozesse	- Konsensbildung im kommunalen Rat fördern - Entscheidungsprozesse unterstützen - Politiker für Konversionsaufgabe motivieren und für Qualitäten sensibilisieren	- Klausurtagung - Konversionsausschuss - Beirat - Arbeitskreis - Politikberatung - Exkursion
	- Einbindung der Öffentlichkeit in die Prozesse	- Frühzeitig, kontinuierlich und auf vielfältige Weise Bürger und Betroffene informieren, einbinden und mitwirken lassen - Fähigkeit zur Teilnahme fördern - Einbindung zur Ermittlung bzw. Integration von Anforderungen, Sichtweisen und speziellen Ortskenntnissen nutzen (siehe auch Baustein Zielentwicklung)	- Information über Medien - Bürgerversammlung, Vortrags- und Diskussionsveranstaltung - Ortsbegehung - Bürgerwerkstatt - Runder Tisch - Bürgergutachten - Forum
	- Einbindung sonstiger Stakeholder in die Prozesse	- Sonstige Stakeholder in Abhängigkeit gesetzlicher Vorgaben, der Betroffenheit, der Ziele, des Einflusses und des Wissens informieren und einbinden - Partnerschaften bilden und Fähigkeiten der Akteure zur Verbesserung der Leistungen nutzen - Einbindung zur Ermittlung bzw. Integration von Fachwissen, Erfahrungen und speziellen Kenntnissen nutzen (siehe auch Prozessgestaltung Planung - Planumsetzung / Baustein Prozesse)	- Stakeholder-Analyse - Ermittlung von Schlüsselpersonen (z. B. von Marktsegmenten) und Marktplayern - Ideenbörse - Fachforum - Fachmesse - Workshops
Vereinbarungen	- Absicherung und Verstärkung der Zusammenarbeit der Beteiligten	- Zusammenarbeit vereinbaren und vertraglich sichern - Qualitäten sichern (siehe auch Förderung der Zielerreichung / Baustein Prozesse)	- Letter of Intend - Konversionsvereinbarung (Kommune – BImA) / Rahmenvereinbarung - Städtebaulicher / privatrechtlicher Vertrag
Ressourcen	- Zusammenstellung eines Vorhabenteams - Bereitstellung von Ressourcen	- Vorhabenteam nach Kompetenzen und Erfahrungen im Abgleich mit Verfügbarkeit zusammenstellen - Leistungsfähigkeit der Organisation erkennen und bei Bedarf Externe einbinden - Teammitglieder motivieren und für Qualität sensibilisieren - Finanz- / Sachmittel bereitstellen - Ressourceneinsatz im Vorhabenverlauf überprüfen und (nach-) steuern - Fördermöglichkeiten klären und v. a. qualitative Förderaspekte beachten	- Exkursion, Besichtigung von Best Practice-Beispielen - Vorhabenbezogene Veranstaltungen - Ressourcenplanung - Förderprogramme

Themenfeld Prozesse

Bausteine des stadtplanerischen Qualitätsmanagements	Umsetzung der Bausteine des stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsvorhaben	Zuordnung qualitätsbezogener Vorgehensweisen	Implementierung, Instrumente und Arbeits-hilfen
Strategieentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Prozessgestaltung: Prozess der Nutzungsfindung - Erarbeitung einer Konversionsstrategie 	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklungspotenziale und Restriktionen klären - Anforderungen aus bestehenden örtlichen und überörtlichen Planungen klären - Anforderungen aus örtlichem und überörtlichem Flächenmanagement klären - Besondere Liegenschaftspotenziale klären - Interessenlage vor Ort klären 	<ul style="list-style-type: none"> - Erstbewertung (Konversionsflächen-Typisierung) - Flächenpriorisierung - SWOT-Analyse - Szenariotechnik - Entwicklung eines Leitbildes - Entwicklung / Darstellung Konversionsstrategie: z. B. integriertes Stadtentwicklungskonzept
Zielentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Prozessgestaltung: Prozess der Nutzungsfindung - Erfassung der sachlichen Grundlagen und Klären der Anforderungen - Festlegung von Entwicklungs- und Planungszielen 	<ul style="list-style-type: none"> - Anforderungen der Akteure und (späteren) Nutzer klären - Bestandsbezogene Anforderungen klären - Bedarfsbezogene Anforderungen klären <ul style="list-style-type: none"> - Räumliche Betrachtung von Flächenbedarfen - Betrachtung von Teilmärkten - Betrachtung besonderer Liegenschaftspotenziale - Aufgabenstellung und Ziele in Form eines Gesamtkonzepts definieren <ul style="list-style-type: none"> - unter Berücksichtigung von gesamtstädtischen / regionalen Aspekten - festgestellten Stärken und Schwächen - Entwicklungstrends 	<ul style="list-style-type: none"> - Bestandsaufnahme - Standortanalyse - Markt- und Potenzialanalyse - Entwicklung / Darstellung Gesamtkonzept: z. B. städtebauliches Strukturkonzept / Entwicklungskonzept / Rahmenplan - Kosten-Nutzen-Betrachtung / Machbarkeitsstudie - Zielsystem mit überprüfba- ren Zielen (Indikatoren)
Prozesse (Bausteine Planung und Planumsetzung sowie begleitende Prozesse)	<ul style="list-style-type: none"> - Prozessgestaltung: Prozesse allgemein 	<ul style="list-style-type: none"> - Prozesse zielorientiert, effektiv und effizient gestalten: <ul style="list-style-type: none"> - Arbeitspakete und Ablaufstrukturen definieren - Wiederkehrende Verfahrensabläufe standardisieren und festlegen - Zeitrahmen, Vorhabenphasen und Meilensteine definieren - Kostenrahmen und Budgets definieren - Maßnahmen zur Überwachung und Steuerung der Zielerreichung hinsichtlich Qualität, Kosten und Zeit festlegen 	Instrumente der Projektplanung: <ul style="list-style-type: none"> - Projektstrukturplan - Kosten- und Finanzierungsübersicht - Wirtschaftlichkeitsberechnung - Netzplantechnik, Balkenplan

Prozesse (Fortsetzung)	- Prozessgestaltung: Prozess der Planung und Planumsetzung	<ul style="list-style-type: none"> - Komplexität der Planungsaufgabe mit instrumenteller Vielfalt begegnen - Instrumente aufeinander aufbauend einsetzen - Instrumente und Verfahren fallbezogen, passgenau und rechtskonform anwenden - Lösungsansätze optimieren - „Kreative Rahmenbedingen“ schaffen, Ideen aktivieren und Innovationen anstreben - Lösungsalternativen entwickeln und bewerten - Sektorales Wissen und Nutzer-Know-how einbinden - Planungsspielräume möglichst lange offen halten 	<ul style="list-style-type: none"> - Informelle kooperative und qualifizierende Instrumente in Ergänzung zur Bauleitplanung: - Interdisziplinäre Arbeitsgruppen, Workshops, Bürgerbeteiligung - Konkurrenzverfahren (Planungswettbewerbe) - Fachgutachten / -konzepte (z. B. Klimaschutz, Energie, Verkehr, Lärmschutz, Niederschlagswasser, Einzelhandelt, Altlasten, Baugrund/Grundwasser, Rückbau und Entsorgung, Stadtgestaltung, Licht) 	
	- Prozessgestaltung: Begleitende und Transformation aktivierende Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> - Prozesse aufeinander abstimmen und Synergien nutzen 	<ul style="list-style-type: none"> - „Roadmap“ aufstellen - Fläche in Etappen entwickeln und Zwischenergebnisse ermöglichen - Maßnahmen zur Aufwertung der Liegenschaft durchführen - Maßnahmen zur Belebung der Liegenschaft durchführen - Sondermaßnahmen durchführen 	<ul style="list-style-type: none"> - Öffnung des Areals - Kleinveranstaltungen (z. B. Märkte) - Zwischennutzungskonzept - Maßnahmen für externen Erschließung / Erreichbarkeit der Fläche - Maßnahmen im öffentlichen Raum / Grün-ausstattung - Schaffung von Identifikationspunkten - Großveranstaltung (z. B. Gartenschau, Baumesse)
	- Förderung einer kontinuierlichen Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung eines positiven Imagewandels 	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklungsprofil definieren - Unterschiedliche Informationskanäle nutzen - Emotionale Bindung der Akteure und Nutzer fördern - Maßnahmen für einen einheitlichen Auftritt in der Öffentlichkeit ergreifen 	<ul style="list-style-type: none"> - Konzept für Entwicklungsprofil (Alleinstellung) - Corporate Identity - Aktionen, Veranstaltungen und Events - Serviceangebote für Nutzer - Veröffentlichungen - Ausstellungen - Führungen
	- Förderung der Entwicklung von sozialem Leben	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung der Entwicklung von sozialem Leben 	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentlichkeit kontinuierlich und auf vielfältige Weise informieren - Entwicklungsprozesse begleiten und koordinieren - Eigeninitiative der Nutzer und Verantwortung für Vorhaben fördern 	<ul style="list-style-type: none"> - Quartiersmanagement (Quartiers-) Koordinator - Baugenossenschaften/ Baugemeinschaften ermöglichen bzw. fördern - Aktionen und Vereine der Nutzer fördern bzw. unterstützen
- Förderung der Zielerreichung (Qualitätssicherung nach Baurechtschaffung)	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung der Zielerreichung (Qualitätssicherung nach Baurechtschaffung) 	<ul style="list-style-type: none"> - Festgelegte Qualitäten vermitteln und sichern - Umsetzung von Festlegungen und Vorgaben überprüfen - Vorbildfunktion übernehmen und Standards setzen - Qualitäten durch Verträge sichern (siehe auch Baustein Vereinbarungen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Beiräte und Supervisoren - Auflagen im Grundstücks-Kaufvertrag - Entwurfskoordination der einzelnen Bauvorhaben - Bauberatung - Gestaltungshandbuch - Visualisierung, Modell - Bauentwurfs-Kontrolle - Zentrale Realisierung von Maßnahmen 	

Prozesse (Fortsetzung)	- Organisation der Umsetzung	- Prozesse und Ergebnisse überprüfen, bewerten und steuern: - Qualität, Termine und Kosten überwachen und steuern - Zielerreichung und Wirkungen überprüfen und bewerten, v. a. bei Zwischenergebnissen, Meilensteinen und an Phasenübergängen - Einhaltung der normativen und verfahrensbezogenen Vorgaben überwachen - Leistungen der beteiligten Akteure koordinieren, überwachen und steuern	- Qualitative und quantitative Indikatoren - Soll-Ist-Abgleiche - Zeit- und Kostenmanagement - Controlling - Review - Evaluierung / Wirkungsanalyse
	- Verfolgung der Veränderungen und Risiken	- Risiken identifizieren, bewerten und managen - Beschwerden und Kritik berücksichtigen - Auf Veränderungen der Rahmenbedingungen und Fehlentwicklungen reagieren - Ziele bei Bedarf fortschreiben	- Monitoring - Risikomanagement - Beschwerdemanagement - Fortschreibung der Pläne
Verbesserung	- Verbesserung von Prozessen und Ergebnissen	- Prozesse kontinuierlich optimieren / verbessern und Fehlentwicklungen korrigieren - Aus Erfahrungen, Ergebnissen und Wirkungen lernen und Erkenntnisse für das weitere Vorgehen nutzen - Innovation und Kompetenzen für zukünftige Vorhaben nutzen	

Themenfeld Ergebnis

Bausteine des stadtplanerischen Qualitätsmanagements	Umsetzung der Bausteine des stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsvorhaben	Zuordnung qualitätsbezogener Vorgehensweisen	Implementierung, Instrumente und Arbeits-hilfen
Produkt	- Funktion - Baukultur - Nachhaltigkeit	Siehe Kap. II 3.5, Tab. 2 (Ergebnisqualität)	
Wirkung	- Zufriedenheit - Image - Integration	Siehe Kap. II 3.5, Tab. 2 (Lebensqualität)	

Tab. 15: Umsetzung der Bausteine des stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsvorhaben und Zuordnung qualitätsbezogener Vorgehensweisen und Instrumente
Quelle: Eigene Darstellung

Nutzen eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsprozessen

Die Anwendung eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsprozessen kann in verschiedenen Bereichen zusätzlichen Nutzen gegenüber dem üblichen Vorgehen ermöglichen. Während die Stadtplanung grundsätzlich die sachlichen Themen schwerpunktmäßig behandelt und für die inhaltliche Qualität der Lösung Verantwortung trägt, fokussiert ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement das Lenken und Leiten der Qualitäten bis zur Fertigstellung, in dem es den organisatorischen Rahmen schafft, Vorgehensweisen und Instrumente fixiert und die erforderlichen Ressourcen bereitstellt (siehe Kap. II 4.6, vor allem Abb. 16). Die Stadtplanung führt standardmäßig bereits viele Managementfunktionen aus (z. B. Analyse der Ausgangslage auf Grundlage von Daten, Aufstellung von Planungszielen) bzw. weist zahlreiche Schnittstellen zum Qualitätsmanagement auf, wie beispielsweise die Forderung nach Fehlerfreiheit von Prozessen und Ergebnissen zeigt, die ebenso - mit wenigen tolerierten Abweichungen (siehe Regelungen der Planerhaltung in § 214 BauGB) - in formellen Verfahren gesetzlich verlangt wird (siehe Kap. IV 2.3.7).

Die Anwendung eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Konversionsprozessen kann die konsequente Ausführung dieser Funktionen unterstützen bzw. verstärkt im Auge haben und weitere qualitätsrelevante Aspekte umsetzen helfen, um die in Kapitel II 4.5 dargestellten Ziele und Grundsätze des allgemeinen Qualitätsmanagements auch in Konversionsprozessen umzusetzen.

Abb. 41 zeigt abschließend die wesentlichen Qualitätsmanagement-Prozesse, die gleichzeitig einen „Mehrwert“ für die Stadtplanung darstellen können. Die Managementprozesse Strategie- und Zieldefinition sind aufgrund der vielen zu berücksichtigenden Einflussfaktoren, des Umfangs der erforderlichen Aktivitäten und der zentralen Bedeutung für den Erfolg dabei als Kernprozesse von Konversionsvorhaben zu gestalten und durchzuführen.

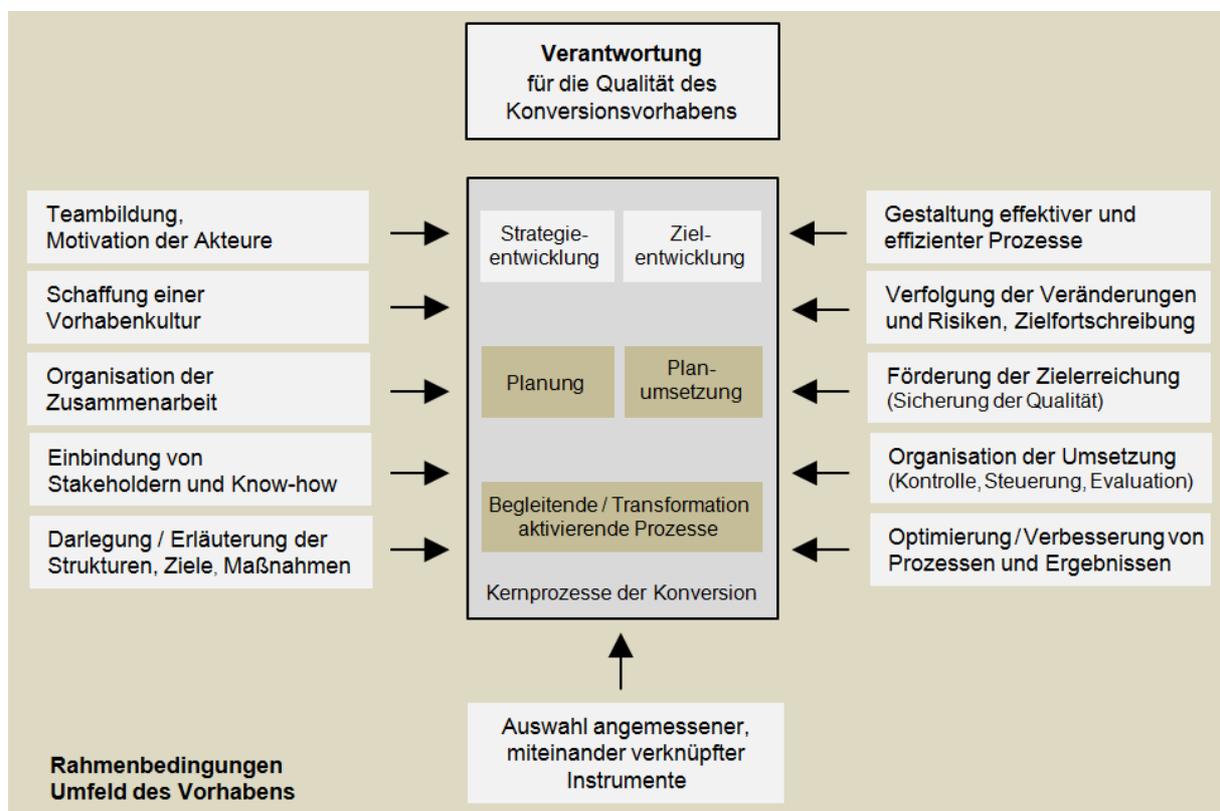


Abb. 41: Wesentliche Qualitätsmanagement-Prozesse in Konversionsvorhaben
Quelle: Eigene Darstellung

V. Fazit und Ausblick

Aus den Ergebnissen der Untersuchung können nachfolgende Schlüsse und Folgerungen gezogen sowie ein Ausblick auf den weiteren Forschungsbedarf gegeben werden:

Qualitätsmanagement ist in Konversionsprozessen anwendbar

Die Planungs- und Umsetzungsprozesse in Konversionsvorhaben sprechen für die Anwendung des Qualitätsmanagements. Die dargestellten Prinzipien und Methoden des Qualitätsmanagements decken zahlreiche Anforderungen ab, die an stadtplanerische Prozesse in der Konversion gestellt werden. Die Untersuchung zeigt überdies, dass auch im Kontext der Konversion Qualitätsmanagement dazu beitragen kann, qualitative Aspekte systematisch in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken und als integrativen Bestandteil sämtlicher Prozesse zu verstehen sowie im Rahmen der Planung und Umsetzung der Konversion Prozesse, Ressourcen und Kompetenzen effektiv und effizient zu organisieren.

Qualitätsmanagement hilft, die konversionsspezifischen Herausforderungen zu bewältigen

Den konversionsspezifischen Herausforderungen und Risiken, welche die Qualität, die Zielerreichung und die Effizienz von Konversionsvorhaben negativ beeinflussen können, kann durch die strukturierte und vorausschauende Herangehensweise des Qualitätsmanagements begegnet werden. Wie das Beispiel des Planungsprozesses für den letzten Bauabschnitt am Ackermannbogen (siehe Kap. IV 2.4.1 b) zeigt, führte hier eine Vernachlässigung der Interessen der Neubürger der bereits realisierten Bauabschnitte zu Verzögerungen des Ablaufs. Ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement hätte durch die rechtzeitige Einbindung der Betroffenen diesem Problem vorbeugen können.

Eine Fokussierung auf einzelne qualitätsbezogene Bereiche oder einzelne qualitätsfördernde Instrumente wird den vielschichtigen Konversionsprozessen in der Regel nicht gerecht, so dass ein umfassendes, auf Organisation, Prozesse und Ergebnisse zielendes Qualitätsmanagement erforderlich erscheint. Dass dies bei entsprechendem Willen auch von kleinen Städten und Gemeinden zu leisten ist, belegen die Fallbeispiele Brannenburg und Ostfildern, die im Rahmen ihrer Konversionsvorhaben umfangreiche, viele Qualitätsbereiche abdeckende Aktivitäten durchgeführt bzw. in die Wege geleitet haben.

Stadtplanerisches Qualitätsmanagement kann vielfach auf vorhandene Instrumente und Techniken in der Stadtplanung zurückgreifen

Viele qualitätsfördernde Instrumente stehen in der Stadtplanung bereits zur Verfügung und werden erfolgreich angewendet. Diese Instrumente (z. B. integriertes Stadtentwicklungskonzept, städtebaulicher Rahmenplan) können dabei teilweise Funktionen des allgemeinen Qualitätsmanagements wie zum Beispiel die Aufstellung von Zielen, die Strukturierung von Abläufen, die Schaffung von Zwischenergebnissen oder eine verstärkte Einbindung von Stakeholdern und Öffentlichkeit und das Klären ihrer Anforderungen enthalten bzw. unterstützen. Sie erfordern zum Teil lediglich eine stärkere Verknüpfung und ein schlüssiges Aufeinander Aufbauen, um im Sinne der Grundsätze und Ziele des Qualitätsmanagements zu funktionieren.

Beispielsweise sind Zielfestlegungen - neben ihren sonstigen Funktionen (u. a. Orientierung, Motivation) - stets im Hinblick auf eine spätere Überprüfung und den gegebenenfalls daraus

abzuleitenden Korrekturen zu treffen. Der Evaluierung der Stadtentwicklungskonzeption „Perspektive München“ (siehe Kap. IV 2.3.6) etwa fehlten gerade diese überprüfbaren Zielvorgaben, die notwendigerweise bereits in der Planungsphase hätten definiert werden müssen. Die Ergebnisse der Evaluation ließen dadurch erheblichen Raum für subjektive Interpretationen.

Darüber hinaus lassen sich verschiedene Instrumente und Arbeitshilfen des Managements nutzen bzw. werden bereits genutzt, die teilweise jedoch an die spezifischen Anforderungen des Planens und Bauens bzw. der Konversion anzupassen sind (z. B. Überprüfung / Messung der Zielerreichung mit für die Stadtplanung geeigneten Indikatoren, siehe Kap. II 4.8.1 b). Zahlreiche der in Verbindung mit Qualitätsmanagement genannten Handlungsweisen sind somit keine neuen Ansätze, sondern stellen bekannte Arbeitsschritte dar, die allerdings geplant, gesteuert, koordiniert und (nach innen und außen) dargelegt werden müssen.

Unter diesen Voraussetzungen scheint der Einsatz des vorgeschlagenen stadtplanerischen Qualitätsmanagements auch vor dem Hintergrund eines damit verbundenen Mehraufwandes und eventueller zusätzlicher Kosten realistisch. Zudem baut das entwickelte Qualitätsmanagement-Modell auf bestehenden Konzepten des allgemeinen bzw. projektbezogenen Qualitätsmanagements auf, womit den Konversionsakteuren durch eine Bezugnahme auf Bewährtes die Anwendung erleichtert wird.

Stadtplanerisches Qualitätsmanagement fördert ein Vorgehen gemäß den aktuellen Erkenntnissen und Erfordernissen der Stadtplanung

Stadtplanerisches Qualitätsmanagement unterstützt die Erfüllung der gestellten Anforderungen, beugt Qualitätsrisiken vor und fördert gleichzeitig ein Vorgehen gemäß den aktuellen Erkenntnissen und Erfordernissen stadtplanerischen Handelns. Als ein Beispiel unter vielen sei an dieser Stelle die Überprüfung der Wirkung von Ergebnissen (Evaluierung) - wie etwa die Befragung der Bewohner am Ackermannbogen hinsichtlich der Kinder- und Familienfreundlichkeit (siehe Kap. IV 2.3.6) - herausgegriffen, die noch nicht zum Standardrepertoire der Stadtplanung zählt, aber ein wichtiges Instrument zur Umsetzung eines zukunftsweisen und nachhaltigen Städtebaus darstellt. Insbesondere die Konversion kommt dabei für die Anwendung des stadtplanerischen Qualitätsmanagements in Betracht, da sich die militärischen Areale aufgrund der Flächengröße und Bedeutung innerhalb der Kommune bzw. Region für modellhafte Lösungen anbieten.

Die Ziele des stadtplanerischen Qualitätsmanagements decken sich auch mit den in jüngerer Vergangenheit gestiegenen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung und Mitwirkung der Bürger im Rahmen von größeren Planungs- und Bauaufgaben. In diesem Zusammenhang erhält der Einsatz des Qualitätsmanagements eine zusätzliche Begründung.

Die Anwendung von Qualitätsmanagement in Konversionsvorhaben bedarf Voraussetzungen und Anreize

Für eine konsequente Implementierung des stadtplanerischen Qualitätsmanagements in die Konversionspraxis muss als grundlegende Voraussetzung eine gemeinsame Verantwortung für Qualität bei den Akteuren vorhanden sein. Ein Vorherrschen sektoralen Denkens und ein von Eigeninteressen geprägtes Umfeld stehen den Zielen des Qualitätsmanagements entgegen und können die Umsetzung erschweren.

Aufgrund der vielen Akteure mit zumeist unterschiedlichen Interessenslagen, die am Konversionsvorhaben beteiligt sind, und hinsichtlich der ökonomischen Zwänge der Hauptakteure

der Konversion sind weiterhin die Schaffung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses und die Verständigung auf gemeinsame Ziele grundlegende, wenngleich mühsam umzusetzende Aufgaben. Um dies zu unterstützen, sollte die Anwendung des stadtplanerischen Qualitätsmanagements zur Bedingung für die Gewährung von Fördergeldern werden. Hierzu wäre allerdings eine Förderpolitik, welche die qualitativen Aspekte stärker in das Zentrum rückt, erforderlich. Die Diskussionen um die Belange der Baukultur könnten hierzu die Grundlage bieten.

Stadtplanerisches Qualitätsmanagement muss sich auf den gesamten Konversionsprozess beziehen

Entscheidend für die zu erreichenden Qualitäten in den Prozessen und den Ergebnissen der Konversion sind die Durchgängigkeit des qualitätsbezogenen Handelns im gesamten Vorhaben von den ersten Überlegungen bis zur Umsetzung und somit weit über die üblichen Aktivitäten der Stadtplanung bzw. die Aufgabenfelder der Verwaltung hinaus. Als Beispiele seien an dieser Stelle die sorgfältige Grundlagenermittlung und Vorplanung in Brandenburg unter Einbindung vieler Stakeholder und externen Know-how im Rahmen der Erstellung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts (siehe Kap. IV 2.2.1 b) oder die vielfältigen Maßnahmen zur Sicherung festgelegter Qualitäten bei der Umsetzung der Bebauungspläne in Trier genannt (siehe Kap. IV 2.3.5).

Innerhalb dieser Grenzen lassen sich die qualitätsfördernden Herangehensweisen und Instrumente entsprechend den Herausforderungen und den fallbezogen zu setzenden Schwerpunkten nach Bedarf zusammenstellen. Das entwickelte Qualitätsmanagement-Modell kann hierbei dem Verständnis der Zusammenhänge der Qualität und zur Orientierung dienen, damit sämtliche Belange der Qualität berücksichtigt und relevante Qualitätsaspekte nicht vernachlässigt werden.

Stadtplanerisches Qualitätsmanagement verknüpft und koordiniert stadtplanerische Prozesse mit Fläche aktivierenden Prozessen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass in Konversionsvorhaben neben den Planungs- und Umsetzungsprozessen oftmals begleitende und Fläche aktivierende Prozesse erforderlich sind (siehe Kap. IV 2.4), die den Erfolg einer Konversion maßgeblich beeinflussen können. Die Federführung für diese Prozesse liegt oftmals bei unterschiedlichen Akteuren (z. B. verschiedenen Ämtern, Externen). Ein stadtplanerisches Qualitätsmanagement kann die einzelnen Prozesse aufeinander abstimmen und die übergreifende Steuerung übernehmen und dadurch die sich ergebenden Synergien nutzen sowie die Effektivität und Effizienz der Prozesse und ihre Wirkung steigern. So können beispielsweise Aktivitäten zum Imagewandel (z. B. Investitionen in den öffentlichen Raum) gleichzeitig dem Marketing, einem kontinuierlichen Entwicklungsfortgang, der Entwicklung von sozialem Leben sowie der Erfüllung weiterer Anforderungen dienen.

Aus der Untersuchung ergibt sich weiterer Forschungsbedarf

Das allgemeine Qualitätsmanagement stellt einen umfangreichen Werkzeugkasten mit für die Stadtplanungsdisziplin teilweise unbekanntem Instrumenten zur Verfügung, die vielversprechende Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität aufzeigen. Als Beispiel sei das Quality-Function-Deployment in Verbindung mit dem House of quality in der Qualitätsplanung (siehe Kap. II 4.8.1 j) genannt. Ob diese spezifischen Qualitätsmanagement-Instrumente allerdings zur Verbesserung der Qualität im Bereich der Stadtplanung in einem

erheblichen Maße beitragen können, müsste im Rahmen von Modellvorhaben untersucht werden.

Außerdem sollte das hier vorgestellte stadtplanerische Qualitätsmanagement-Modell für Konversionsvorhaben als nächsten Entwicklungsschritt in realen Vorhaben angewendet und im Rahmen einer Begleitforschung im Einzelnen vertiefend auf seine Praxistauglichkeit untersucht werden. Das Modell bietet zudem Potenzial zur Fortentwicklung, um auch außerhalb von Konversionsvorhaben als allgemeines Qualitätsmodell für Vorhaben in der Stadtplanung zu dienen.

Weiterhin ergibt sich gesonderter Forschungsbedarf insbesondere zu nachfolgenden Aspekten:

In der Untersuchung wurden die Aspekte eines organisationsinternen allgemeinen (nicht vorhabenbezogenen) Qualitätsmanagements ausgeklammert. Für die Fälle, in denen Kommunen oder Investoren bereits ein allgemeines Qualitätsmanagement in ihrer Organisation eingeführt haben, sollte untersucht werden, wie sich das Qualitätsmanagement der jeweiligen Akteure wirksam mit dem stadtplanerischen Qualitätsmanagement in Konversionsprozessen kombinieren und synchronisieren lässt und die sich ergebenden Synergien optimal genutzt werden können. Dabei ist die Aufmerksamkeit insbesondere auch auf die möglichen Einsparpotentiale durch eine Vermeidung von Doppelungen zu legen.

Ferner müsste untersucht werden, ob die fachspezifischen Fähigkeiten und Kompetenzen von Stadtplanern grundsätzlich ausreichen, um das stadtplanerische Qualitätsmanagement effektiv in der Praxis anzuwenden, oder ob sich daraus ein weiteres Qualifizierungserfordernis ergibt. Dieses ließe sich bei Bedarf durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen decken oder durch eine ergänzte bzw. verstärkte Berücksichtigung in den universitären Lehrplänen auffangen.

In Vorhaben mit vielen Beteiligten erfährt die für die Generierung von Qualität wichtige Voraussetzung der Schaffung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses häufig nicht die erforderliche Beachtung. Deshalb sollten speziell für stadtplanerische Vorhaben mit vielen Akteuren die Methoden, Hilfsmittel und informellen Prozesse, die der Ausbildung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses dienen können, untersucht bzw. erarbeitet werden. Entsprechende Prozesse sollten möglichst bald im Vorhaben stattfinden, etwa im Rahmen von Veranstaltungen oder Workshops im Vorfeld von formellen Verfahren, um mit den Beteiligten, Politikern, Behörden und auch der Öffentlichkeit den Qualitätsrahmen im Sinne einer Qualitätspolitik des Vorhabens erörtern zu können. Mögliche Ansatzpunkte können sich auch im Zuge der Aufstellung einer institutionsübergreifenden Organisationsstruktur ergeben oder es werden spezielle Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen hinsichtlich qualitativer Aspekte durchgeführt - beispielsweise in Form von gemeinsamen Exkursionen zu Best-Practice-Beispielen. Insbesondere sollten hierbei Erkenntnisse aus dem Projekt- bzw. allgemeinen Qualitätsmanagement genutzt werden.

In der Untersuchung wurde deutlich, dass im Rahmen von Konversionsvorhaben oftmals Maßnahmen zur Imagebildung angezeigt sind. Insbesondere in Trier wurden viele Aktivitäten erfolgreich unternommen, um das Image des Petrisberges von Beginn der Entwicklungsmaßnahme an zu beeinflussen. In vielen Fällen setzen sich die Beteiligten aber nicht mit der Bedeutung des Images für den Konversionserfolg auseinander, insbesondere für Kommunen steht dieses Thema häufig nicht im Fokus. Daraus ergibt sich das Erfordernis, für die federführenden Akteure eine Art Werkzeugkasten mit in der Praxis erprobten Instrumenten zur Schaffung bzw. Verbesserung des Images einer Liegenschaft zu entwickeln sowie Empfehlungen zu erarbeiten, wann im Planungsprozess die entsprechenden Werkzeuge erfolgversprechend einzusetzen sind.

Für die Sicherung und Förderung der Qualität in der Phase der Planumsetzung müssten insbesondere auch für Gemeinden mit geringen Planungsressourcen attraktive Verfahren erprobt bzw. weiterentwickelt werden. Bisher mangelt es an übertragbaren effektiven und effizienten Systemen von aufeinander abgestimmten Einzelinstrumenten zur Qualitätssicherung für die Zeitspanne zwischen dem Bauleitplanverfahren und der Objektrealisierung, die einen Ausgleich zwischen den individuellen Bedürfnissen und Vorstellungen der einzelnen Bauherren einerseits und den übergeordneten Zielen eines qualitativen städtebaulichen Umfeldes andererseits ermöglichen und Kommunen und Investoren an die Hand gegeben werden können. Die diesbezüglichen Erfahrungen aus Ostfildern und Trier können hierbei hilfreich sein.

Schließlich ergibt sich vor dem Hintergrund einer erwünschten Überprüfbarkeit der Zielerreichung die Notwendigkeit, weitere (messbare) Indikatoren oder Indikatoren-Sets, deren Aussagekraft in der Praxis nachgewiesen sind, für qualitative Aspekte in der Stadtplanung zu generieren und eine Art allgemein anerkannten Indikatoren-Pool zu schaffen. Dies könnte die Vergleichbarkeit von Vorhaben untereinander verbessern, was insbesondere den Fördermittelgebern bei der Optimierung der Förderinstrumente helfen könnte.

Die in jüngerer Vergangenheit entwickelten Zertifizierungsverfahren für den Neubau von Quartieren oder Gewerbegebieten (siehe Kap. II 4.8.3 d) nutzen eine Vielzahl von Indikatoren mit stadtplanerischem Bezug. Diese können ebenso außerhalb der Zertifizierungsverfahren für eine individuelle Anwendung im Rahmen der Zieldefinition und der Überprüfung der Zielerreichung in Konversionsvorhaben oder anderen städtebaulichen Vorhaben von Bedeutung sein. Hierzu müsste jedoch zunächst geprüft werden, ob die sich auf dem Markt befindlichen Zertifizierungssysteme mit den entsprechenden Indikatoren hierfür überhaupt eignen. Denn zum einen setzen die verschiedenen Zertifizierungsverfahren unterschiedliche Schwerpunkte und lassen noch viele Interpretationsspielräume offen, zum anderen müssen die verwendeten Indikatoren auch für den bei Konversionsvorhaben häufig auftretenden Fall eines weitgehenden Erhalts von bestehenden baulichen Anlagen weiterentwickelt werden.

Für die oben genannten Forschungsaufgaben gibt es derzeit keine genau passenden Förderprogramme des Bundes, der Länder oder anderer einschlägiger Forschungseinrichtungen. Jedoch lassen sich Anknüpfungspunkte zum aktuellen Rahmenprogramm der Förderinitiative „Forschung für eine nachhaltige Zukunft (FONA)“⁶⁵⁹ des BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) feststellen. Sowohl dem Forschungsschwerpunkt „Zukunftsstadt“ als auch der sogenannten „Vorsorgeforschung für Nachhaltigkeit“ des Programms können Fragestellungen eines stadtplanerischen Qualitätsmanagements zugeordnet werden. Sie beinhalten unter anderem die Themenbereiche „Werkzeuge und Verfahren für die Planung und das Wissensmanagement“, „nachhaltiger Umbau von urbanen Siedlungs- und Raumstrukturen“ sowie „Transformationsmanagement“, die mit den angeführten Fragestellungen zum stadtplanerischen Qualitätsmanagement korrespondieren. In diesem Zusammenhang sind insbesondere neue Entwicklungen und Innovationen (z. B. Informations- und Kommunikationstechnik, Vernetzung, Smart City-Konzepte) und ihre Chancen und Risiken in Bezug auf die stadtplanerischen Qualitäten und die Sicherung dieser Qualitäten von Interesse.

Weiterhin eignet sich grundsätzlich auch das Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“⁶⁶⁰ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), das vom BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) betreut wird und Fragen zu innovativer Planung sowie städtebauliche und wohnungspolitische Themen behandelt. Die Forschungsinitiativen des Programms befassen sich immer wieder mit der Baukultur in seinen unterschiedlichen Facetten wie beispielsweise beim kürzlich abgeschlossenen Forschungsfeld „Baukultur in der Praxis“ (2011 bis 2014).

659 Vgl. BMBF- Bundesministerium für Bildung und Forschung (o. J.), URL (Zugriff 05.07.2015).

660 Vgl. BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (o. J.), URL (Zugriff 05.07.2015).

Literaturverzeichnis

- Aachener Stiftung Kathy Beys (Hrsg.) (o. J.): Lexikon der Nachhaltigkeit, Aachen;
URL: <https://www.nachhaltigkeit.info/>, Zugriff 05.07.2015.
- Ahrens, Hannsjörg; Bastian, Klemens; Muchowski, Lucian (2014): Handbuch Projektsteuerung – Baumanagement. Ein praxisorientierter Leitfaden mit zahlreichen Hilfsmitteln und Arbeitsunterlagen auf CD-ROM, 5. Aufl., Stuttgart.
- Albers, Gerd (1996): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung, Darmstadt.
- Albers, Gerd; Wékel, Julian (2005): Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung, Darmstadt.
- Albert Speer & Partner GmbH (2005): Strategisches Flächenentwicklungskonzept München, unveröffentlichte Planungsunterlage, Frankfurt am Main.
- Alda, Willi; Hirschner, Joachim (2007): Projektentwicklung in der Immobilienwirtschaft. Grundlagen für die Praxis, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Alms, Ingrid; Gruber, Walter (2007): Qualitätsmanagement im Projekt, Kissing.
- Alsbach, Henry: Technische Baureifmachung in der Flächenkonversion, S. 256-272, in: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2008b): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften, Forschungsvorhaben im Rahmen des BMBF-Förderschwerpunktes REFINA, Schlussbericht Konzeptionsphase, Neubiberg.
- Amt für Städtebau der Stadt Zürich (2005): Nachhaltige Stadtplanung in der Stadt Zürich. Prinzipien, Beurteilungssystem und Beispiele, Zürich.
- Arbeitskreis Ideen- und Beschwerdemanagement in Schleswig-Holstein (2007): Ideen- und Beschwerdemanagement. Ein Leitfaden von Kommunen für Kommunen in Schleswig-Holstein, o. O.;
- URL: <http://www.komma-sh.de/themen/ideenmanagement/LeitfadenIdeen-undBeschwerdemanagement.pdf>, Zugriff 05.07.2015.
- ARGEBAU – Bauministerkonferenz der Länder (2002): Arbeitshilfe zu den rechtlichen, planerischen und finanziellen Aspekten der Konversion militärischer Liegenschaften, Berlin.
- ARGEBAU – Bauministerkonferenz der Länder (2014): Arbeitshilfe zu den rechtlichen, planerischen und finanziellen Aspekten der Konversion militärischer Liegenschaften. Aktualisierte Fassung beschlossen am 19. / 20.03.2014, Berlin;
- URL: <http://www.is-ergebau.de/verzeichnis.aspx?id=993&o=759O986O993>, Zugriff 05.07.2015.
- ARL- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover.
- ARL – Akademie für Rauforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (o. J.): Glossary, Internet-Lexikon, Hannover;
- URL: <http://www.arl-net.de/lexica/de/en>, Zugriff 05.07.2015.

Ashby, William Ross (1956): An Introduction to Cybernetics, London;

URL: <http://pcp.vub.ac.be/books/IntroCyb.pdf>, Zugriff 05.07.2015.

Baltes, Peter (2001): Handlungsökonomie und neue Institutionenökonomie. Eine theoretische Auseinandersetzung anhand der Transaktionsmechanismen zur Liegenschaftskonversion, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 182, Baden-Baden.

Bardenhagen, Harald: Rechtliche Aspekte bei der Gestaltung von Konversionsprozessen, S. 49-67, in Jacoby, Christian (Hrsg.) (2007): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung militärischer Liegenschaften, Dokumentation des Expertenworkshops am 13.09.2007 an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg.

Baudezernat der Stadt Trier; Landesgartenschau Trier 2004 GmbH; EGP – Entwicklungsgesellschaft Petrisberg mbH (Hrsg.) (2004): Der Petrisberg in Trier. Vom Römerlager zum Wissenschaftspark, Trier.

BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I 2004 / 52, S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I 2015 / 40, S. 1722).

BauNetz Media GmbH (o. J.): Baunetzwissen. Nachhaltig Bauen, Glossar A-Z, Berlin;
URL: http://www.baunetzwissen.de/index/Nachhaltig-Bauen-Glossar-A-Z_648491.html,
Zugriff: 05.07.2015.

BauStiftG – Gesetz zur Errichtung einer "Bundesstiftung Baukultur" in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.12.2006 (BGBl. I 2006 / 62, S. 3177), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I 2015 / 35, S. 1474).

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (o. J.): Landesentwicklung in Bayern, München;
URL: <http://www.landesentwicklung-bayern.de/organisation/landesentwicklung-in-bayern/>, Zugriff 05.07.2015.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2003): Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft. Ein Leitfaden (Ergänzte Fassung), 2. Aufl., München.

Bayerisches Staatsministeriums des Innern (2010): Abwehr von Gefahren durch Kampfmittel, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 15.04.2010, Az.: ID4-2135.12-9;
URL: <https://www.verkuendung-bayern.de/allmbl/jahrgang:2010/heftnummer:5/seite:136>,
Zugriff 05.07.2015.

BBodSchG – Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17.03.1998 (BGBl. I 1998 / 16, S. 502), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I 2015 / 35, S. 1474).

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2002): Statusbericht. Baukultur in Deutschland, Bonn.

- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): Zukunft findet Stadt. Strategien und Indikatoren nachhaltiger Stadtentwicklung, Bericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „Städte der Zukunft“, Schriftenreihe Werkstatt: Praxis, Heft Nr. 6 / 2003, Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004a): Baukultur in ExWoSt – Ein Verständigungsversuch. Kurzfassung, Bonn-Leipzig;
URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2004undFrueher/IntegrationVerstaendigung/DL_Kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Zugriff 05.07.2015.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004b): Baukulturelle Vorbildprojekte in Deutschland und Europa, Bonn;
URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2004undFrueher/BaukulturelleVorbildprojekte/01_Start.html, Zugriff 05.07.2015.
- BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004c): Querauswertung von ExWoSt-Modellvorhaben zum Flächenrecycling, Teil 3: Querauswertung, Kaiserlautern.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): 05 Best Practice / Die gute Praxis. Arbeitspapier. Forschungsvorhaben im Auftrag des BMVBW vertreten durch das BBR, Fachtagung vom 8. Juli 2005 im Stadthaus Scharnhäuser Park / Ostfildern, Stuttgart;
URL: http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21890/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/BaukulturelleVorbildprojekte/DL__Tagungsreader,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_Tagungsreader.pdf, Zugriff 05.07.2015.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumplanung (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Band 2. Was leisten bestehende Instrumente?, Sonderveröffentlichung „Fläche im Kreis“, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Klimawandelgerechte Stadtentwicklung. Rolle der bestehenden städtebaulichen Leitbilder und Instrumente, BBSR-Online-Publikation, Nr. 24 / 2009, Bonn;
URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/DL_ON242009.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Zugriff 05.07.2015.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Neue Stadtquartiere, BBSR-Analysen Kompakt 08 / 2012, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2013): Ziele nachhaltiger Stadtquartiersentwicklung, BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2013, Bonn;
URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2013/DL_9_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Zugriff 05.07.2015.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (o. J.): Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), Bonn;
URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/exwost_node.html, Zugriff 05.07.2015.

Beutler, Klaus: Der Konversionsprozess und seine Planungs- und Steuerungsinstrumente - ein Überblick, S. 43-48, in: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2007): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften, Dokumentation des Expertenworkshops am 13.09.2007 an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg;

URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/forschung/raumplanung/forschung/dokumentation>, Zugriff 05.07.2015.

Beutler, Klaus; Jacoby, Christian: Zusammenfassung und Ausblick, S. 288-290, in: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2008a): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften (REFINA-KoM) – Flächenrecycling unter neuen Rahmenbedingungen. Dokumentation der Fachtagung am 27. / 28.02.2008 an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg;

URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/forschung/raumplanung/forschung/refina-kom/dokumentation>, Zugriff 05.07.2015.

Beutler, Klaus: Kap. 3.1 Elemente und Merkmale von Konversionsprozessen und Kap. 3.2 Instrumentensteckbriefe, S. 152-216, Kap. 4.1 Konversionsflächentypisierung und Kap. 4.2 Flächenpriorisierung und Konversionsstrategien, S. 273-291, in: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2008b): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften, Forschungsvorhaben im Rahmen des BMBF-Förderschwerpunktes REFINA, Schlussbericht Konzeptionsphase, Studien zur Raumplanung und Projektentwicklung Heft 4/08, Neubiberg;

URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/schriftenreihe/jacoby-4-08>, Zugriff 05.07.2015.

Beutler, Klaus; Jacoby, Christian; Schultz, Heiko (2011): Nachhaltiges Konversionsflächenmanagement. Entwickelt am Beispiel der Militärflächenkonversion in Schleswig-Holstein. Arbeitshilfe, Neubiberg;

entspricht: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2011);

URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/forschung/refina-kom/arbeitshilfe>, Zugriff 05.07.2015;

[Vorveröffentlichung 1: Im Rahmen der Dissertation als Vorveröffentlichung angezeigt].

Beutler, Klaus; Jacoby, Christian (2014): Militärische Konversionsflächen als Chance für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, S. 50-56, in: KommunalPraxis spezial, Fachzeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht, 14. Jg., Heft 1/2014, Köln;

[Vorveröffentlichung 2: Im Rahmen der Dissertation als Vorveröffentlichung angezeigt].

BfN – Bundesamt für Naturschutz (2011): Militär und Naturschutz, Berlin;

URL: http://www.bfn.de/0316_militaer-natura2000.html, Zugriff 05.07.2015

BHO – Bundeshaushaltsordnung vom 19.08.1969, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.2013 (BGBl. I 2013 / 38, S. 2395).

BICC – Bonn International Center for Conversion GmbH (1996): Conversion Survey 1996. Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization, Oxford.

BICC – Bonn International Center for Conversion GmbH (2005): Bundeswehrstrukturreform, Bonn;

URL: <http://www.bicc.de/liegenschaftskonversion/bwsreform.html>, Zugriff 05.07.2015.

Biehler, Hermann: Die Nachhaltigkeitsprüfung als Entscheidungshilfe in der vorbereitenden Bauleitplanung, S. 149-204, in: Richter, Ursula; Weise, Peter; Biehler, Hermann (2001): Nachhaltige Siedlungs- und Flächenentwicklung in Großstadregionen, Stadtökologie Band 4, Berlin.

BlmA – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (o. J.): Pilotprojekt / Zertifizierung, Bonn;
URL: http://konversion-babenhausen.bundesimmobilien.de/424102/Pilotprojekt_-Zertifizierung, Zugriff 05.07.2015.

BlmA – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Hrsg.) (2009): Bundesimmobilien. Immobiliendienstleistungen aus einer Hand, Bonn.

BlmA – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Hrsg.) (2014): Bundesimmobilien. Immobiliendienstleistungen aus einer Hand, Bonn;
URL: https://www.bundesimmobilien.de/6946569/unternehmensbroschuere_ger.pdf, Zugriff 05.07.2015.

BlmA – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben; BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2014): Merkblatt zur Konversion - Hilfestellungen, Förderungen und Verwertungsmodelle des Bundes – vom 19.11.2014, Bonn;
URL: <https://www.bundesimmobilien.de/6437197/merkblatt-konversion.pdf>, Zugriff 05.07.2015.

BlmAG – Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben in der Fassung vom 09.12.2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.02.2009 (BGBl. I 2009 / 7, S. 160).

Binner, Hartmut (2002): Prozessorientierte TQM-Umsetzung, München-Wien.

Birkel, Nikolaus (2003): Konversion von Bahnflächen – Wege aus der Planungsfalle. Handlungsempfehlungen für den Umgang mit ehemaligen Bahn- und (Militär-) Flächen, S. 334-337, in: Der bayerische Bürgermeister, Zeitschrift, Heft 9/2003, München.

Birkel, Nikolaus (2005): Die Konversion von Militär-Flächen. Planungs- und verwaltungsrechtliche Fragen, ISW-Tagung am 11.04.2005 in Würzburg, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript.

Bläser, Thomas; Kraus, Felix: Militärische Konversion - eine Begriffsdefinition, S. 11-28, in: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2008b): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften, Forschungsvorhaben im Rahmen des BMBF-Förderschwerpunktes REFINA, Schlussbericht Konzeptionsphase, Neubiberg.

Bläser, Thomas; Pütz, Marco: Akteursbezogene Evaluierung von Konversionsprozessen, S. 29-70, in: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2008b): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften. Forschungsvorhaben im Rahmen des BMBF-Förderschwerpunktes REFINA, Schlussbericht Konzeptionsphase, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg.

Bläser, Thomas; Jacoby, Christian: Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung am Beispiel militärischer Konversion, S. 156-177, in: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2009): Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung, Hannover.

- Blees, Volker (2004): Qualitätsmanagement in Verkehrsplanungsprozessen, Diss., Darmstadt;
 URL: http://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/457/1/Qualitaetsmanagement_in_der_Verkehrsplanung.pdf, Zugriff 05.07.2015.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (o. J.): Forschung für Nachhaltige Entwicklung (FONA), Berlin;
 URL: <http://www.fona.de/>, Zugriff 05.07.2015.
- BMF – Bundesfinanzministerium (2004): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2004 (Jahresrechnung 2004), Berlin;
 URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermogensrechnung-des-bundes-jahresrechnung-2004.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Zugriff 05.07.2015.
- BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1997): Konversion. Stadtplanung auf Militärf Flächen, Forschungsvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus, Endbericht, Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Berlin.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (neuer Hrsg., ehemals BMVBS) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24. / 25.05.2007, Berlin;
 URL: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf, Zugriff 05.07.2015.
- BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2013): Richtlinie für Planungswettbewerbe – RPW 2013, Fassung vom 31. Januar 2013, Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) (2014a): Arbeitshilfen Boden- und Grundwasserschutz. Baufachliche Richtlinien zur Planung und Ausführung der Sanierung von schädlichen Bodenveränderungen und Grundwasserverunreinigungen, 4. Aufl., Hannover;
 URL: http://www.arbeitshilfen-bogws.de/downloads/AH%20BoGwS_2014_Textteil_Bildschirmversion.pdf, Zugriff 05.07.2015.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) (2014b): Baufachliche Richtlinien zur wirtschaftlichen Erkundung, Planung und Räumung Arbeitshilfen Kampfmittelräumung von Kampfmitteln auf Liegenschaften des Bundes, 2. Aufl., Hannover;
 URL: http://www.arbeitshilfen-kampfmittelraeumung.de/dokumente/AH%20KMR%202014_Textteil%20und%20Anhang.pdf, Zugriff: 05.07.2015.

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006, Berlin;
 URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2006/DL_Leitbilder.pdf;jsessionid=6512F3BB3B4799C07A04DB148BE4C91B.live2053?__blob=publicationFile&v=3, Zugriff 05.07.2015.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik, Berlin-Bonn;
 URL: http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Publikationen/DE_NS/memorandum_weg_zu_einer_nationalen_stadtentwicklungspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Zugriff 05.07.2015.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008): Nationale Stadtentwicklungspolitik. Die europäische Stadt, Berlin;
 URL: http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/cln_032/nn_251562/DE/NationaleStadtentwicklungspolitik/Schwerpunktthemen/schwerpunktthemen__node.html?__nnn=true, Zugriff 07.09.2012.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Kommunale Kompetenz Baukultur. Werkzeugkasten der Qualitätssicherung, Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Praxisratgeber Militärkonversion, Berlin.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2001): Statusbericht. Baukultur in Deutschland. Ausgangslage und Empfehlungen, Berlin.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2005a): Baukultur! Informationen, Argumente, Konzepte. Zweiter Bericht zur Baukultur in Deutschland, Berlin.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2005b): Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004, Bonn.
- BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) (2000): Armee der Einheit. 1990 – 2000, Bonn.
- BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2001): Die Bundeswehr der Zukunft. Ressortkonzept Stationierung, Bonn.
- BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2004): Die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland, Bonn.
- BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) (2011): Die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland Oktober 2011, Bonn.
- Bodenschatz; Harald: Botschaften zum Thema Städtebau, Anmerkungen zum Städtebaubericht der Bundesregierung 2004, S. 264-268, in: Die alte Stadt, Zeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalpflege, Bd. 32-2005, Heft 3 / 2005, Stuttgart.

- Bodensee-Stiftung (Hrsg.) (2004): ECOLUP-Leitfaden. Umweltmanagement für die kommunale Bauleitplanung, Konstanz;
 URL: <http://www.globalnature.org/bausteine.net/f/5902/ECOLUP-Leitfaden-deutsch.pdf?fd=0>, Zugriff 05.07.2015.
- Boentert, Annika: Qualitätskultur durch Kommunikation. Das Beispiel der Fachhochschule Münster, S. 125-137, in: Verein Forum Neue Medien in der Lehre Austria (Hrsg.) (2013): ZFHE – Zeitschrift für Hochschulentwicklung, Jg.8 / Nr.2, Graz;
 URL: <http://www.zfhe.at/index.php/zfhe/article/view/507/546>, Zugriff 05.07.2015.
- Borgert, Stephanie (2013): Resilienz im Projektmanagement. Bitte anschnallen, Turbulenzen! Erfolgskonzepte adaptiver Projekte, Wiesbaden.
- Braam, Werner (1999): Stadtplanung. Aufgabenbereiche-Planungsmethodik-Rechtgrundlagen, 3. Aufl., Düsseldorf.
- Brömmelhörster, Jörn (1994): Ökonomie und Konversion. Wirkungen, Barrieren und Erfordernisse für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt / Main.
- Bruhn, Manfred (2008): Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Grundlagen, Konzepte, Methoden, 7. Aufl., Berlin-Heidelberg.
- BSI – British Standards Institution, BS 6079 (1996): Guide to project management, London, zitiert in: Pannebäcker, Olaf (2001).
- Büttner, Klaus; Wehrmann, Natalie; Brinkmann, Constanze: Fallstudie g.e.b.b., S. 185-203, in: Schulte, Karl-Werner; Schäfers, Wolfgang; Pöll, Eleonore; Amon, Markus (Hrsg.) (2006): Handbuch Immobilienmanagement der öffentlichen Hand, Köln.
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Kapitel II: Lebensqualität, Abschnitt 3: Kultur der Nachhaltigkeit entwickeln, Berlin.
- Bundesstiftung Baukultur, Potsdam;
 URL: <http://www.bundesstiftung-baukultur.de/stiftung/ueber-uns.html> /, Zugriff 05.07.2015.
- Bundesstiftung Baukultur (Hrsg.) (2010/2011): Bericht der Baukultur, 4 Bände, Basel.
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin.
- Bundesregierung (2012): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012, Berlin.
- Burgdorff, Frauke: Gestalt geben, S. 22-23, in: Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. (Hrsg.) (2006): 5 Jahre Landesinitiative StadtBauKultur NRW, Gelsenkirchen-Düsseldorf.
- Cabernet Coordination Team (Hrsg.) (2006): Sustainable Brownfield Regeneration: Cabernet Network Report, Nottingham.

- Carl Hanser Verlag GmbH & Co. KG (o. J.): QM-Glossar, Online-Portal für Qualitätsmanagement, München;
URL: <https://www.qz-online.de/service/qm-glossar>, Zugriff 05.07.2015.
- Daenzer, Walter F.; Huber, Fritz (Hrsg.) (2002): Systems Engineering. Methodik und Praxis, 11. Aufl., Zürich.
- Danielzyk, Rainer (1999): Standortkonversion und regionaler Strukturwandel in Niedersachsen, Oldenburg;
URL: <http://oops.uni-oldenburg.de/672/>, Zugriff 05.07.2015.
- DASL - Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.) (2001): Stadtentwicklung durch inszenierte Ereignisse, Berlin.
- DBB – Beamtenbund und Tarifunion (Hrsg.) (2002): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Berlin.
- Deutscher Asphaltverband e.V. (Hrsg.) (1999): Qualität organisieren, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1974): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, BT-Drucksache 7/2496, S. 4, zitiert in: Albers, Gerd (1996).
- Deutscher Bundestag (1996): Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik. Nationalbericht Deutschland (Habitat II), BT-Drucksache 13/3679, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2002): Bericht der Bundesregierung – Initiative Architektur und Baukultur, BT-Drucksache 14/8966, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2003): Planungssicherheit für Bundeswehrstandorte, BT-Drucksache 15/532, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2005): Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer „Bundesstiftung Baukultur“, BT-Drucksache 15/4998, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer „Bundesstiftung Baukultur“, BT-Drucksache 16/1945, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2010a): Veräußerung von ehemals militärisch genutzten Liegenschaften durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BT-Drucksache 17/9405, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2010b): Veräußerung von ehemals militärisch genutzten Liegenschaften durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BT-Drucksache 17/1057, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2011a): Ausländische Streitkräfte in Deutschland, BT-Drucksache 17/5586, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2011b): Frei werdende Flächen und Gebäude durch Schließung britischer Kasernen in Nordrhein-Westfalen, BT-Drucksache 17/4826, Berlin.

- Deutscher Bundestag (2012a): Naturschutz und Forstwirtschaft auf Truppenübungsplätzen in Deutschland, BT-Drucksache 17/9367, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2012b): Konversion – Zwischen Verwertungsdruck und nachhaltigen Konzepten, BT-Drucksache 17/1057, Berlin.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung, Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2014): Naturschutz und Forstwirtschaft auf Truppenübungsplätzen in Deutschland, BT- Drucksache 18/3188, Berlin.
- DGNB – Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen (2011): Zertifizierte Projekte, Kaserne Babenhausen, Stuttgart;
URL: http://www.dgnb-system.de/de/projekte/detail.php?we_objectID=4692, Zugriff 05.07.2015.
- DGNB – Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen (2012): Neubau Stadtquartiere, Version 2012, Kriterienübersicht, Stuttgart;
URL: http://www.dgnb-system.de/fileadmin/de/dgnb_system/Nutzungsprofile/Kriterienuebersicht/120412_NSQ12_bersichtKriterien_Gewichtung.pdf, Zugriff 05.07.2015.
- DGQ – Deutsche Gesellschaft für Qualität e. V. (2001): QFD – Quality Function Deployment, Berlin-Wien-Zürich.
- DGQ – Deutsche Gesellschaft für Qualität e. V. (Hrsg.) (2009): Managementsysteme – Begriffe. Ihr Weg zu klarer Kommunikation, 9. Aufl., Frankfurt / Main.
- DGQ – Deutsche Gesellschaft für Qualität (Hrsg.) (2013): Das EFQM Excellence Modell 2013, Expertenwissen für DGQ-Mitglieder, Frankfurt am Main.
- Dickertmann, Dietrich; Baltes, Peter (1997): Forschungen zur „Konversion“ an den Hochschulen in Rheinland-Pfalz. Eine Bestandsaufnahme, Mainz.
- Diederichs, Claus Jürgen: Grundlagen der Projektentwicklung / Teil 1, S. 43-49; in: Bauwirtschaft, 48.Jg. / 1994, Heft 11, Zeitschrift, Wallruf.
- Dietze, Peter (2007): Trier. Eine Stadt verändert sich, Trier.
- difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2012): REFINA, Berlin;
URL: <http://www.refina-info.de/>, Zugriff 05.07.2015.
- DIN EN ISO 8402:1995-08 (1995): Qualitätsmanagement – Begriffe, Berlin; nicht mehr gültig.
- DIN EN ISO 9000:2005-12 (2005): Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe, Berlin; Fortschreibung erscheint im November 2015.
- DIN EN ISO 9001:2008-12 (2008): Qualitätsmanagementsysteme – Anforderungen, Berlin; Fortschreibung erscheint im November 2015.
- DIN – Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (2004): DIN-Fachbericht ISO 10006:2004: Qualitätsmanagementsysteme – Leitfaden für Qualitätsmanagement in Projekten; Deutsche Fassung von ISO 10006, Berlin-Wien-Zürich.

- DIN 69901:2009-01 (2009): Projektmanagement – Projektmanagementsysteme, Berlin.
- Dransfeld, Egbert (1999): Städtebauliche Kalkulation als Grundlage kommunalen Flächenmanagements, in: Finanzwirtschaft. Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, Heft 1 / 99, München-Berlin.
- Dransfeld, Egbert (2011): Der richtige Weg zur Wertfindung – Bewertung von Konversionsflächen, Düsseldorf;
URL: <http://www.heuer-dialog.de/aktuell/29.10.2011>, Zugriff 05.07.2015
- Drees & Sommer GmbH (2003): Städtebauliche Entwicklung Petrisberg Trier. Projektorganisationshandbuch, Stuttgart.
- Drees & Sommer GmbH (2006): Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) Kitzingen. Von der Garnisonsstadt zur Innovationsstadt, Ergebnisbericht, Stuttgart.
- DRL – Deutscher Rat für Landespflege (Hrsg.) (2006): Freiraumqualitäten in der zukünftigen Stadtentwicklung, Schriftenreihe des DRL, Heft 78, Februar 2006, Meckenheim.
- DSchG – Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Bayerisches Denkmalschutzgesetz) vom 25.6.1973, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.07.2009 (GVBl 2009 / 14, S. 390 f.)
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2014): Planungs- und Baukultur in der integrierten Stadtentwicklung, Positionspapier, Berlin.
- Dubs, Rolf; Euler, Dieter; Rüegg-Stürm, Johannes; Wyss, Christiana (Hrsg.) (2009): Einführung in die Managementlehre, 2. Aufl., Bern.
- Durth, Werner; Sigel, Paul (2009): Baukultur. Spiegel gesellschaftlichen Wandels, Berlin.
- DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hrsg.) (2009): Zertifizierung in der Stadtentwicklung – Bericht und Perspektiven, Stuttgart.
- EAG Bau – Europaanpassungsgesetz Bau vom 24.06.2004, BGBl. I 2004 / 31, S. 1359.
- EFQM – European Foundation for Quality Management (2003): Excellence einführen, Brüssel.
- EGP - Entwicklungsgesellschaft Petrisberg mbH (Hrsg.) (2006a): Gestaltungshandbuch W3, Trier.
- EGP - Entwicklungsgesellschaft Petrisberg mbH (2006b): Der Neue Petrisberg. Marketinginstrumente und vertriebsorientierte Aktionen in den Jahren 2003 bis 2006, unveröffentlichte Zusammenstellung.
- EGP – Entwicklungsgesellschaft Petrisberg mbH (Hrsg.) (2007): Gestaltung Lindenplatz Trier. Dokumentation zur Bauherrenbeteiligung, Trier.

- Eitel, Jan: Flächenrecycling aus Sicht eines Standortentwicklers – Das Beispiel des „Neuen Petrisberg Trier“, S. 55-70, in: Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz (2004): Vorsorgender Bodenschutz und Flächeninanspruchnahme. Dokumentation zum Ressortforum: „Rheinland-Pfalz gewinnt an Boden“ am 18.11.2004 im Schloss Waldthausen, Kaiserslautern;
- URL: <http://www.mwkel.rlp.de/File/Rheinland-Pfalz-gewinnt-an-Boden-pdf/>, Zugriff 05.07.2015.
- Empirica Forschung und Beratung (2008): Leitlinie Kinder- und Familienpolitik. Leitprojekt „Kinder- und familienfreundliches Wohnen“. Teilprojekt 1: „Durchführung einer quartiersbezogenen Untersuchung von familienfreundlichen Strukturen“. Endbericht, Berlin.
- Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. (Hrsg.) (2011): Zivile und militärische Konversion in Rheinland-Pfalz Arbeitshilfe für den Umgang mit Konversionsfällen, Kaiserslautern.
- Feser, Hans-Dieter: Konversion. Beschäftigungs- und strukturpolitische Aspekte, S. 1-14, in: Feser, Hans-Dieter; von Hauff, Michael (Hrsg.) (1996): Konversion. Aufstieg oder Niedergang von Regionen?, Volkswirtschaftliche Schriften Universität Kaiserslautern, Bd. 3, Regensburg.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (Hrsg.) (2001): Leitfaden für Verkehrsplanungen, Köln.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (Hrsg.) (2007): Hinweise zur Anwendung von Qualitätsmanagement in kommunalen Verkehrsplanungsprozessen, Köln.
- Fingerhuth, Carl; Koch, Michael: Gestaltung zwischen Entwurf und Vereinbarung, S. 23-40, in: Selle, Klaus (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, Wiesbaden-Berlin.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (Hrsg.) (2007): Hinweise zur Anwendung von Qualitätsmanagement in kommunalen Verkehrsplanungsprozessen, Köln.
- Frenk, Julio: Avedis Donabedian, S. 1475, in: WHO – World Health Organisation (Hrsg.) (2000): Bulletin of the World Health Organization, Band 78, Nr. 12, Genf;
- URL: <http://www.who.int/bulletin/archives/78%2812%291475.pdf>, Zugriff 05.07.2013.
- Frick, Dieter: Städtebau zwischen Architektur und Stadtplanung, S. 28-35, in: Netzwerk Stadt und Landschaft NSL der ETH Zürich (Hrsg.) (2009): disP - The Planning Review Nr. 179, 4 / 2009, Fachzeitschrift, Zürich.
- Friend, John K. (1973): Entscheidungsstrategie in Stadtplanung und Verwaltung, Bauwelt Fundamente 36, Düsseldorf.
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.) (2004): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmund.
- Gareis, Roland: Der professionelle Projektstart, S. 23-29, in: GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e.V. (Hrsg.) (2000): Projektmanagement aktuell, Heft 3/2000, Köln.
- Gareis, Roland (2006): Happy Projects!, 3. Aufl., Wien.

Gause, Clemens (2004): Die Ökonomisierung der Bundeswehr. Strategische Neuausrichtung und organisationskulturelle Rahmenbedingungen, Wiesbaden.

g.e.b.b. – Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (2005): Geschäftsbericht 2004, Köln.

g.e.b.b. – Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (2015): Daten und Fakten, Köln;

URL: <http://www.gebb.de/de/unternehmen/daten.html>, Zugriff: 05.07.2015.

Geiger, Walter; Kotte, Willi (2008): Handbuch Qualität. Grundlagen und Elemente des Qualitätsmanagements: Systeme – Perspektiven, Wiesbaden.

Gemeinde Brannenburg (Hrsg.) (2009): Gemeinde Brannenburg. Städtebauliches Entwicklungskonzept. Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West, o. O.

Gemeinde Brannenburg (Hrsg.) (2010): Brannenger Gemeindenachrichten, Ausgabe 214 Juni-Juli 2010, Brannenburg;

URL: <http://www.brannenger.de/archiv/BGN-Ausgabe-214-2010.pdf>, Zugriff 05.07.2015.

Gemeinde Brannenburg (Hrsg.) (2011): Gemeinde Brannenburg. Fortschreibung und Aktualisierung des Städtebaulichen Entwicklungskonzepts für das Gebiet der Karfreitkaserne und den Ortsteil Degerndorf, München.

Girmscheid, Gerhard (2006): Strategisches Bauunternehmensmanagement. Prozessorientiertes integriertes Management für Unternehmen in der Bauwirtschaft, Berlin-Heidelberg, zitiert in: Özcan, Sinan (2010).

Göhner, Wolfgang Karl (2014): Grundlagen des nationalen und internationalen Denkmalrechts, Vortrag zum Fachkolloquium "Denkmalrecht" des Lehrstuhls für Restaurierung, Kunsttechnologie und Konservierungswissenschaften der Technischen Universität München, am 1. Juli 2014, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript.

Görtz, Burkhard et al. (2013): Programm-Management. Großprojekte planen, steuern und kontrollieren, München.

Google Earth (2015), Recklinghausen;

URL: <http://www.google.de/intl/de/earth/>, Zugriff 05.07.2015.

GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (o. J.): Deutscher Project Excellence Award, Nürnberg;

URL: http://www.gpm-ipma.de/ueber_uns/gpm_awards/deutscher_pe_award.html, Zugriff 05.07.2015.

GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2013): Deutscher Project Excellence Award. Peak of Competence, Nürnberg;

URL: http://www.gpm-ipma.de/fileadmin/user_upload/ueber-uns/Awards/DPEA_Award-Broschue_2013_web_final.pdf, Zugriff 05.07.2015.

GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2014): Deutscher Project Excellence Award. Das Project Excellence Modell, Nürnberg;

URL: http://www.gpm-ipma.de/fileadmin/user_upload/ueber-uns/Awards/141014-DPEA-Broschuere_Web_Final.pdf, Zugriff 05.07.2015.

- Grimski, Detlef: Brachflächenrecycling und Stadtentwicklung in Europa. Das Europäische Netzwerk CABERNET, Vortragsfolien zur Tagung: Neues Leben blüht aus den Ruinen – Industriebrachen in Österreich 27.04.2004 in Steyr;
URL: www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umwelthemen/altlasten/Brownfields_Steyr/7_steyr_grimski.pdf, Zugriff: 31.01.2008.
- Grimski, Detlef; et al.: CABERNET: A vision of economic regeneration and sustainable land use, in: BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung et al. (Hrsg.) (2006): MehrWert für Mensch und Stadt: Flächenrecycling in Stadtumbauregionen, Freiberg.
- Grunwald, Armin; Kopfmüller, Jürgen (2006): Nachhaltigkeit, 2. Aufl., Frankfurt a. Main.
- Güthling, Matthias (2006): Innerstädtische Brachflächen. Untersuchungen zur Umgestaltung von innerstädtischen Bahnflächen am Beispiel des Reichsbahnausbesserungswerkes, Diplomarbeit am Institut für Stadt- und Regionalplanung TU Berlin, Berlin.
- GWB – Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.07.2013 (BGBl. I 2013 / 32, S. 1750), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I 2015 / 35, S. 1474).
- Henckel, Dietrich; von Kuczkowski, Kester; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.) (2010): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch, Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2012): Mitplanen-Mitreden-Mitmachen. Ein Leitfaden zur städtebaulichen Planung, Wiesbaden.
- Höf, Frank: Strategisches Flächenentwicklungskonzept für Bundeswehrstandorte in der Landeshauptstadt München, S. 181-183, in: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2008a): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften (REFINA-KoM), Dokumentation der Fachtagung am 27./28.02.2008 an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg.
- Hömme, Frank: Entwicklung und Prognose des Angebots und der Nachfrage bezüglich Gewerbebrachflächen in Deutschland, S. 81-102, in: Job, Hubert; Koch, Martin (Hrsg.) (2001): Gewerbebrachflächenrecycling. Ein Beitrag zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung, Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, Band 42, Kallmünz-Regensburg.
- Höpner, Tobias (2005): Standortfaktor Image. Imageproduktion zur Vermarktung städtebaulicher Vorhaben am Beispiel von „Media-Spree“ in Berlin, ISR Diskussionsbeiträge Band 55, Berlin.
- Hogen, Jan: Zertifizierung von Stadtquartieren, S. 963-972, in: CORP – Competence Center of Urban and Regional Planning (Hrsg.) (2010): REAL CORP 2010. Cities for Everyone: Liveable, Healthy, Prosperous, Tagungsband zur Tagung vom 18.-20.05.2010 in Wien, Schwechat-Rannersdorf;
URL: http://corp.at/fileadmin/proceedings/CORP2010_proceedings.pdf, Zugriff 05.07.2015.
- Hoppe, Werner; Grotefels, Susan (2002): Öffentliches Baurecht, 2. Aufl., München.
- ICSS (International Centre for Soil and Contaminated Sites) im Umweltbundesamt (Hrsg.) (2005): Die Zukunft liegt auf Brachflächen. Reaktivierung urbaner Flächenreserven – Nutzungspotenziale und Praxisempfehlungen, Dessau.

IEMB – Institut für Erhaltung und Modernisierung von Bauwerken e.V. an der TU Berlin (2002): Dialog Bauqualität, Endbericht zum Forschungsprojekt, Auftraggeber: BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Az: Z6-4.4-01-110, Berlin.

ImmoWertV – Immobilienwertermittlungsverordnung vom 19.05.2010 (BGBl. I 2010 / 25, S. 639).

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (1984): Darstellung, Festsetzung und Kenntlichmachung militärischer Anlagen in Bauleitplänen, Erlaß des Innenministers vom 16. April 1984 Aktenzeichen IV 860 - 512.16, in: Amtsblatt Schleswig-Holstein 1984.

IRS – Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2003): Baukultur im Stadtbauprozess, Erkner.

Jacoby, Christian (o. J.): REFINA-KoM, Neubiberg;

URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/forschung/refina-kom>, Zugriff 05.07.2015.

Jacoby, Christian (Hrsg.) (2007): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften (REFINA-KoM), Dokumentation des Expertenworkshop am 13.09.2007 an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg;

URL: <https://www.unibw.de/ivr/raumplanung/forschung/raumplanung/forschung/dokumentation>, Zugriff 05.07.2015.

Jacoby, Christian (Hrsg.) (2008a): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften (REFINA-KoM) – Flächenrecycling unter neuen Rahmenbedingungen. Dokumentation der Fachtagung am 27. / 28.02.2008 an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg;

URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/forschung/raumplanung/forschung/refina-kom/dokumentation>, Zugriff 05.07.2015.

Jacoby, Christian (Hrsg.) (2008b): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften, Forschungsvorhaben im Rahmen des BMBF-Förderschwerpunktes REFINA, Schlussbericht Konzeptionsphase, Studien zur Raumplanung und Projektentwicklung Heft 4 / 08, Neubiberg;

URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/schriftenreihe/jacoby-4-08>, Zugriff 05.07.2015.

Jacoby, Christian (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Konversionsflächenmanagement. Entwickelt am Beispiel der Militärflächenkonversion in Schleswig-Holstein. Arbeitshilfe, Neubiberg;

entspricht: Beutler, Klaus; Jacoby, Christian; Schultz, Heiko (2011), [Vorveröffentlichung 1].

Jansen, Karl-Josef: Konversionsprojekt Scharnhäuser Park in Ostfildern, S. 302-304, in: RaumPlanung, Schwerpunktthema: Region Stuttgart, Fachzeitschrift, Heft Nr. 105 / Jg. 2002, Dortmund.

Jessen, Johann: Quartierszenario Ostfildern Scharnhäuser Park 2030, S. 36-49, in: NSL – Netzwerk Stadt und Landschaft, ETH Zürich (Hrsg.) (2005): disp. The planning review, Fachzeitschrift, Heft Nr. 163, Jg. 4 / 2005, Zürich.

Johannes, Heike; Wölker, Theresia (2012): Arbeitshandbuch Qualitätsmanagement, Berlin-Heidelberg.

- Jürgens, Martin: Entwicklung und Vermarktung ehemaliger Militärfächen – Chancen für ein nachhaltiges Flächenrecycling, S. 28-40, in Jacoby, Christian (Hrsg.) (2007): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung militärischer Liegenschaften, Dokumentation Expertenworkshop am 13.09.2007 an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg.
- JuraMagazin Verein (o. J.): Kommunalaufsicht, Hagen;
URL: <http://www.juramagazin.de/kommunalaufsicht.html>, Zugriff 05.07.2015.
- Kallmayer, Herbert: Vom Wettbewerb zum Bebauungsplan, S. 21-29, in : OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (1998): Siedlungsmodelle: Ideen, Konzepte, Planungen, München-New York.
- Kallmayer, Herbert: Qualitätssicherung im Zusammenspiel, in: OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2003): Siedlungsmodelle - Neue Wege zu preiswerten, ökologischem und sozialem Wohnen in Bayern, Siedlungsmodelle Bayern Heft Nr. 6, Instrumente der Qualitätssicherung, München.
- Kalman, Michael (1997): Regionale Konversion in Deutschland: Vergleichende Analyse regionaler Politikprozesse zur zivilen Bewältigung des militärischen Strukturwandels, Beiträge zur Konversionsforschung, Bd. 6, Münster.
- Kamiske, Gerd; Brauer, Jörg-Peter (2008): Qualitätsmanagement von A bis Z. Erläuterungen moderner Begriffe des Qualitätsmanagements, 6. Aufl., München.
- Kochendörfer, Bernd; Liebchen, Jens (2001): Bau-Projekt-Management. Grundlagen und Vorgehensweisen, Stuttgart-Leipzig-Wiesbaden.
- Köster, Claudia (2006): Städtebauliche Qualitätssicherung bei der Entwicklung neuer Stadtquartiere. Zur Zusammenarbeit öffentlicher und privater Partner, Diss., Münster.
- Kohl & Partner Tourismusberatung GmbH (2008): Masterplan Hotelentwicklung für Landkreis und Stadt Rosenheim, Villach.
- Koll-Schretzenmayr, Martina (2000): Strategien zur Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, Diss., Zürich.
- Korda, Martin (2005): Städtebau. Technische Grundlagen, Stuttgart-Leipzig-Wiesbaden.
- Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm (2004a): Baugesetzbuch. Leitfaden mit Synopse, 7. Aufl., Heidelberg-München-Berlin.
- Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm (2004b): Baugesetzbuch mit BauNVO, Leitfaden mit Synopse, 7. Aufl., Heidelberg-München-Berlin.
- Krems, Burkhardt: Online-Verwaltungslexikon, Köln;
URL: [http:// www.olev.de](http://www.olev.de), Zugriff 05.07.2015.
- Krüger, Thomas: Planung durch Projekte - Projektentwicklung als Element des Stadtmanagements, in: Sinning, Heidi (Hrsg.) (2006): Stadtmanagement – Strategien der Modernisierung der Stadt (-Region), Dortmund.

Küpers, Wendelin: Modelle der Dienstleistungsqualität, S. 589-598, in: Zollondz, Hans-Dieter (Hrsg.) (2001): Lexikon Qualitätsmanagement. Handbuch des modernen Managements auf der Basis des Qualitätsmanagements, München-Wien.

Kuster, Jürg; Huber, Eugen (2008): Handbuch Projektmanagement, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg.

Lammert, Peter: Konversion und Kommunalentwicklung in Rheinland-Pfalz: Die Konsequenzen aus der Evaluation 2004 / 2005, S. 322-330; in: Wékel, Julian (Hrsg.) (2006): Was die Stadt im Innersten zusammenhält: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe, Berlin.

LandBG – Landbeschaffungsgesetz in der Fassung vom 23.2.1957, zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I 2015 / 35, S. 1474).

Landeshauptstadt München (1992): Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 03.06.1992 und des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 20.05.1992, München.

Landeshauptstadt München (2000): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg, München.

Landeshauptstadt München (2002): Kauf von Kasernenflächen zum entwicklungsunbeeinflussten Wert, Beschluss des Kommunalausschusses vom 01.10.2002, RIS – RatsInformationssystem, Sitzungsvorlagen-Nr. 02-08 / V 00820, München;

URL: <http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/240986.pdf>, Zugriff 05.07.2015.

Landeshauptstadt München (2006a): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. Konversion der Kasernenareale. Sachstandbericht vom 27.09.2006, RIS – RatsInformationssystem, Vorlagen-Nr.: 02-08 / V 08354, München;

URL: <http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/976627.pdf>, Zugriff 05.07.2015.

Landeshauptstadt München (2006b): Änderung des Flächennutzungsplanes mit integrierter Landschaftsplanung und Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 1989, Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 27.09.2006, RIS – RatsInformationssystem, München;

URL: <http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/990891.pdf>, Zugriff 05.07.2015.

Landeshauptstadt München (Hrsg.) (2008): Perspektive München. Evaluierungsbericht 2007 – Kurzfassung, München.

Landeshauptstadt München (Hrsg.) (2010): Münchner Familienbericht, München.

Landeshauptstadt München (2011): 4. Bauabschnitt Ackermannbogen die letzte Realisierungsphase eines begehrten neuen Wohngebietes in zentraler Stadtlage. Gesamtdarstellung des 4. Bauabschnitts Ackermannbogen als Grundinformation für die Exposés der Angebotsflächen, München.

- Landeshauptstadt München (2012a): Langfristige Freiraumentwicklung. Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 10.10.2012, RIS – RatsInformationsSystem, Sitzungsvorlagen-Nr. 08-14 / V 09602, München;
URL: <https://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2755093.pdf>, Zugriff: 05.07.2015.
- Landeshauptstadt München (2012b): Ökologischer Kriterienkatalog – Stand März 2012, München;
URL: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/oekokatalog_vorwort.html, Zugriff: 05.07.2015.
- Landeshauptstadt München (2012c): Ackermannbogen. Gestaltung der Urbanen Mitte mit Stadtplatz und öffentlichen Grünflächen im 4. Bauabschnitt. Ergebnisse des Grundlagenworkshops. Durchführung eines Planungsworkshops, RIS – RatsInformationsSystem, Sitzungsvorlagen-Nr. 08-14 / V 06852, München;
URL: <https://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2842049.pdf>, Zugriff 05.07.2015.
- Landeshauptstadt München (Hrsg.) (2013a): Von der Kaserne zum Stadtquartier. Zur Konversion von Militärflächen in München, München.
- Landeshauptstadt München (Hrsg.) (2013b): Neue Quartiere für München. Stadtpaziergänge über ehemalige Militärflächen, Booklet, München.
- Landeshauptstadt München (2014): Zukunft findet Stadt 2014. München: Kontinuität und Aufbruch, Jahresausstellung 2014 des Referats für Stadtplanung und Bauordnung in der Rathausgalerie, München;
URL: <http://www.zukunft-findet-stadt.de/zukunft/download/ausstellung/projects/031/index.html>, Zugriff 05.07.2015.
- Landeshauptstadt München (o. J.): Baugemeinschaften, München;
URL: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Gemeinschaftliches-Bauen/Baugemeinschaften.html>, Zugriff 05.07.2015.
- Landesportal Schleswig-Holstein (o. J. a): Die Kreise, Kiel;
URL: <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kommunales/kreise.html>, Zugriff 05.07.2015.
- Landesportal Schleswig-Holstein (o. J. b): Konversionspolitik in Schleswig-Holstein, Kiel;
URL: <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Themen/K/konversion.html>, Zugriff 05.07.2015.
- Linssen, Oliver: Qualität im Projektmanagement, Kap. 06.16 – Projektmanagement, in: Kamiske, Gerd (Hrsg.) (o. J.): Digitale Fachbibliothek Qualitätsmanagement, Düsseldorf.
- Lynch, Kevin; Rodwin, Lloyd (1958): A Theory of Urban Form, Journal of the American Institute of Planners, XXIV, zitiert in: Albers, Gerd (1996).
- Maneval, Helmut: Verteidigungspolitik, Abrüstung und Konversion. Ein Überblick über die verteidigungsökonomischen Probleme, S. 125-171, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 2 / 1992, Stuttgart.

- Manssen, Gerrit (2008): Die planungsrechtliche Einordnung von Konversionsflächen, S. 31-35, in: Baurecht, Zeitschrift Heft Nr. 1/2008, Köln.
- Martin, Albert (Hrsg.) (2007): Online-Verzeichnis des Lehrstuhls Personal und Führung der Fakultät für Wirtschafts-, Verhaltens- und Rechtswissenschaften der Universität Lüneburg; URL: http://wwwftp.uni-lueneburg.de/personal_fuehrung/index.php/Hauptseite, Zugriff 05.07.2015.
- Masing, Walter (2007): Handbuch Qualitätsmanagement, 5. Aufl., München.
- Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2005): Exemplarisches Wohnen auf dem Petrisberg. Dokumentation zum Projekt, Saarbrücken; URL: <http://www.fm.rlp.de/fileadmin/fm/downloads/broschueren/DokuTrierPetrisberg.pdf>, Zugriff 05.07.2015.
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (Hrsg.) (1994): Wohnraumbeschaffung durch Um- und Ausbau von Kasernengebäuden auf städtebaulich relevanten, ehemals militärisch genutzten Flächen im Land Brandenburg, Potsdam.
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg; Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2003): Konversion in Brandenburg. Ratgeber und Arbeitshilfe, Potsdam.
- MWV – Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2010): Konversion richtig anpacken. Informationen für Entscheidungsträger, Kiel; URL: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/VII/Service/Broschueren/Broschueren_VII/Wirtschaft/40konversionAnpacken.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Zugriff 05.07.2015.
- Möschwitzer, Gerhard; Haas, Rainer (1994): Militärische Altlasten und ihre Folgen, Marburg; URL: <http://www.r-haas.de/V15.html>, Zugriff 05.07.2015.
- Moll, André; Kohler, Gabriele (Hrsg.) (2013): Excellence-Handbuch. Grundlagen und Anwendung des EFQM Excellence Modells, Düsseldorf.
- Müller, Kai; Weber, Kirstin (2002): Städtebauliche Projektentwicklung. Optimierung der Wirtschaftlichkeit durch Methoden der Immobilienökonomie, Volkswirtschaftliche Schriften der Universität Kaiserslautern, Band 24, Regensburg.
- Müller-Ibold, Klaus (1996): Einführung in die Stadtplanung, Band 1: Definitionen und Bestimmungsfaktoren, Stuttgart.
- Münchener Wochenanzeiger (2010): Schwabing – Gemeinsam Stadt planen, Artikel vom 24.11.2010, München; URL: <http://www.wochenanzeiger.de/article/104480.html>, Zugriff 05.07.2015.
- Naturstiftung David (2012): Datenbank "Naturschutz & Militär", Deutschland; URL: http://www.naturstiftungdavid.de/uploadfiles/documents/Militaer/2402_132536_naturschutz_und_militaer_internet_2012_02_24.zip, Zugriff 05.07.2015.
- Naturstiftung David (2014): Naturschutzrelevante Militärfelder in Deutschland, Erfurt; URL: <http://www.naturstiftung-david.de/index.php?pageid=66>, Zugriff: 05.07.2015

- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (2012): Neue Nutzung für alte Strukturen. Konversion militärischer Liegenschaften. Arbeitshilfe für niedersächsische Städte und Gemeinden, Hannover.
- Noé, Manfred (2006): Projektbegleitendes Qualitätsmanagement: Der Weg zu besserem Projekterfolg, Erlangen.
- OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2003): Modellvorhaben im Städtebau. Arbeitsblätter für die Bauleitplanung Materialien Nr.7, München.
- OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2013): Städtebauförderung. Städtebauliche Erneuerung in Städten, Märkten und Dörfern, München.
- OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2014): Städtebau in Bayern. Militärkonversion, München.
- Özcan, Sinan (2010): Prozessorientiertes ProjektQualitätsManagement (PPQM). Ein Beitrag für das organisationsübergreifende Projekt- und Qualitätsmanagement am Beispiel des Straßenbaus, Diss., Kassel.
- Pahl-Weber, Elke: Stadtplanung, S. 489-493, in: Henckel, Dietrich et al. (Hrsg.) (2010): Planen-Bauen-Umwelt. Ein Handbuch, Wiesbaden.
- Pannebäcker, Olaf (2001): Kanonisierung, Qualifizierung und Zertifizierung im Projektmanagement: Integration internationaler Ansätze zur Professionalisierung und Praxisbeispiele, Diss., Frankfurt / Main et al..
- Pischon, Alexander (1999): Integrierte Managementsysteme für Qualität, Umweltschutz und Arbeitssicherheit, Berlin et. al..
- PMI – Project Management Institute (Hrsg.) (2008): A guide to the Project Management Body Of Knowledge (PMBOK Guide), deutsche Fassung, 4. Aufl., Newtown Square.
- Pommer, Alexandra (2007): Entscheidungsunterstützung in der Projektentwicklung, Schriftenreihe Bau- und Immobilienmanagement Bd. 6, Diss., Weimar.
- Preißner, Andreas (2006): Projekterfolg durch Qualitätsmanagement. Projekte planen und sicher steuern, München-Wien.
- Quattelbaum, Bastian; Schmitt, Robert: Qualität so wie der Kunde sie wahrnimmt. Umsetzung der wahrgenommenen Q-Merkmale in der gesamten Wertschöpfungskette, in: FQD – Forschungsgemeinschaft Qualität e. V. (Hrsg.) (2009): Tagungsband zur FQS-Forschungstagung "Erfolgsfaktor Qualität – 20 Jahre FQS", Frankfurt / Main;
 URL: [http://www.eppq.de/Syntags/WZL-Projekte/EPPQ/content_DB_V2.nsf/b751a067ceb5cabbc12569890057aa2d/0262d79009356183c12576bf00565df2/\\$FILE/Qualit%C3%A4t%20so%20wie%20der%20Kunde%20sie%20wahrnimmt.pdf](http://www.eppq.de/Syntags/WZL-Projekte/EPPQ/content_DB_V2.nsf/b751a067ceb5cabbc12569890057aa2d/0262d79009356183c12576bf00565df2/$FILE/Qualit%C3%A4t%20so%20wie%20der%20Kunde%20sie%20wahrnimmt.pdf), Zugriff 05.07.2015.
- Raake, Anke (2008): Strategisches Performance Measurement. Anwendungsstand und Gestaltungsmöglichkeiten am Beispiel des Öffentlichen Personennahverkehrs, Berlin.

Regierung von Unterfranken (2015): Konversionsmanagement in Unterfranken – eine Förderung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, Würzburg;

URL: <https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/3/6/01145/index.html>, Zugriff 05.07.2015.

Reicher, Christa (2012): Städtebauliches Entwerfen, Wiesbaden.

Reiß-Schmidt, Stephan: Stadtentwicklungsmanagement als Instrument der Qualitätssicherung, S. 80-98, in: difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2006): Die gebaute Stadt – Stadtentwicklung und Städtebau im Bestand, DfK – Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 45. Jg., Heft 2006 / I, Berlin.

Reiß-Schmidt, Stephan: Vortrag: Strategisches Flächenmanagement in München, S. 34-56, in: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2008a): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften (REFINA-KoM) – Flächenrecycling unter neuen Rahmenbedingungen. Dokumentation der Fachtagung am 27. / 28.02.2008 an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg;

URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/forschung/raumplanung/forschung/refina-kom/dokumentation>, Zugriff 05.07.2015.

Rixner, Florian; Biedermann, Robert; Steger, Sabine (Hrsg.) (2014): Systematischer Praxis-kommentar BauGB / BauNVO, Köln.

RKW – Rationalisierungs- und Informationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V.; GPM – Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (Hrsg.) (2003): Projektmanagement Fachmann, Bd. 1 und 2, 7. Aufl., Eschborn.

Robers, Thomas (2003): Das Gebot der nachhaltigen Entwicklung als Leitvorstellung des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen Bd. 209, Münster.

ROG - Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I 2008 / 65, S. 2986), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I 2015 / 35, S. 1474).

Rothlauf, Jürgen (2001): Total Quality. Management in Theorie und Praxis, 3. Aufl., München.

Scherm, Ewald; Pietsch, Gotthard (2007): Organisation. Theorie, Gestaltung, Wandel, München.

Schmals, Klaus: Projektentwicklung in postmodernen Gesellschaften, in: Schulte, Karl-Werner; Bone-Winkel, Stephan (Hrsg.) (2008): Handbuch Immobilien-Projektentwicklung, 3. Aufl., Köln.

Schmidt, Wolfgang (2006): Integration und Wandel: Die Infrastruktur der Streitkräfte als Faktor sozioökonomischer Modernisierung in der Bundesrepublik 1955 bis 1975, München.

Schmidt, Uwe: Wie wird Qualität definiert?, S. 10-17, in: Winde, Mathias (Hrsg.) (2010): Von der Qualitätsmessung zum Qualitätsmanagement. Praxisbeispiele an Hochschulen, Edition Stifterverband, Essen;

URL: http://www.stifterverband.info/publikationen_und_podcasts/positionen_dokumentationen/von_der_qualitaetsmessung_zum_qualitaetsmanagement/von_der_qualitaetsmessung_zum_qualitaetsmanagement.pdf, Zugriff 05.07.2015.

- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2005): Städtebaurecht. Einführung und Handbuch mit allen Neuerungen des Europarechtsanpassungsgesetzes EAG Bau 2004 sowie des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005, 4. Aufl., Stuttgart.
- Schmitt, Robert; Pfeifer, Tilo (2010): Qualitätsmanagement. Strategien, Methoden, Techniken, 4. Aufl., München.
- Scholl, Bernd (1995): Aktionsplanung. Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung, ORL-Bericht 98/1995, Zürich.
- Schott, Marion: Städtebauliche Möglichkeiten durch Umwidmung militärischer Einrichtungen, S. 77-88, in: Carmona-Schneider, Juan-J.; Klecker, Peter M.; Schirm, Magda (Hrsg.) (1998): Konversion – Chance für eine eigenständige Regionalentwicklung?, Material zur angewandten Geographie, Bd. 34, Bonn.
- Schreyögg, Georg; Koch, Jochen (2007): Grundlagen des Managements, Wiesbaden.
- Schütz, Elmar; Feldmann, Philipp: Quartiersentwicklung am Beispiel des Arnulfparks in München, S. 843-868, in: Schulte, Karl-Werner; Bone-Winkel, Stephan (2008): Handbuch Immobilienprojektentwicklung, 3. Aufl., Köln.
- Schulte, Karl Werner; Bone-Winkel, Stephan (Hrsg.) (2002): Handbuch Immobilienprojektentwicklung. 2. Aufl., Köln.
- Schultz, Heiko: Kooperative Entwicklung eines Nutzungskonzepts, S. 7-11, in: Beutler, Klaus; Jacoby, Christian; Schultz, Heiko (2010): Konversionsflächenmanagement zur nachhaltigen Wiedernutzung freigegebener militärischer Liegenschaften, Dokumentation des Expertenworkshops am 26.01.2010 in Kiel, Neubiberg;
URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/forschung/raumplanung/forschung/refina-kom/expertenworkshop>, Zugriff 05.07.2015.
- Schultz, Heiko: Mustergliederung einer Machbarkeitsstudie bzw. eines Entwicklungskonzepts, S. 143-147, in: Beutler, Klaus; Jacoby, Christian; Schultz, Heiko (2011): Arbeitshilfe Nachhaltiges Konversionsflächenmanagement, Neubiberg, [Vorveröffentlichung 1];
URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/forschung/refina-kom/arbeitshilfe>, Zugriff 05.07.2015.
- Schwab, Adolf (2010): Managementwissen. Know-how für Berufseinstieg und Existenzgründung, Heidelberg-Dordrecht-London-New York.
- SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH (Hrsg.) (2008): Dialog. Partizipation, Ostfildern.
- SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH (Hrsg.) (o. J.): Ökologisches Konzept, Ostfildern;
URL: <http://www.seg-ostfildern.de/infos/team/index.html>, Zugriff 05.07.2015.
- Seghezzi, Hans Dieter (1994): Qualitätsmanagement. Ansatz eines St. Galler Konzepts. Integriertes Qualitätsmanagement, Stuttgart-Zürich.
- Seghezzi, Hans Dieter; Fahrni, Fritz; Herrmann, Frank (2007): Integriertes Qualitätsmanagement. Der St. Galler Ansatz, 3. Aufl., München.

- SIA – Schweizer Ingenieur- und Architektenverein (Hrsg.) (2001): Qualität im Bauwesen. Aufbau und Anwendung von Managementsystemen, Merkblatt 2007, Zürich.
- Springer Gabler Verlag (o. J.), Online-Gabler Wirtschaftslexikon, Wiesbaden;
URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/>, Zugriff 05.07.2015.
- Stadt Gütersloh, Stadt Rheda-Wiedenbrück (Hrsg.) (2009): wohn.bau.kultur. Strategien für Ostwestfalen-Lippe, Abschlussbericht des vom BMVBW geförderten Modellprojekts „Perspektiven der regionalen Baukultur in OWL – Entwicklung einer Qualitätsstrategie für qualitätvollen und nachfrageorientierten Städtebau“, Dortmund.
- Stadt Trier; Fraunhofer Management Gesellschaft mbH (1999): Machbarkeitsstudie für die wissenschaftliche Nutzung des Konversionsgeländes Petrisberg als Wissenschafts- / Innovationspark, Kurzfassung, Trier-München.
- Stadt Trier (2002): 49. Flächennutzungsplanänderung im Bereich „Petrisberg“, Erläuterungsbericht, Anlage 1: Textliche Zielsetzungen der städtebaulichen Rahmenplanung, Trier.
- Stadt Trier (Hrsg.) (2004): Strategisches Stadtkonzept „Zukunft Trier 2020“, Trier.
- Stadt Trier (2008): 1. Änderung des Bebauungsplans BU 16 „Petrisberg-Ost“. Begründung gemäß § 9 Abs. 8 BauGB, Trier.
- Stein, Susanne (2010): Von der Konsumenten- zur Produktionsstadt. Aufbauvisionen und Städtebau im Neuen China, 1949-1957, Bd. 31 Reihe Ordnungssysteme, München.
- Stibbe, Rosemarie (2009): Kostenmanagement. Methoden und Instrumente, 3. Aufl., München.
- Streich, Bernd (2005): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft. Ein Handbuch, Wiesbaden.
- SZ – Süddeutsche Zeitung, SMN – Stadtanzeiger Münchner Norden (1991a): Proteststurm aus den Professorenstuben, Ausgabe vom 29.08.1991, Nr. 199, München.
- SZ – Süddeutsche Zeitung, SMN – Stadtanzeiger Münchner Norden (1991b): Auf der Panzerwiese haben jetzt Wortgefechte Konjunktur, Ausgabe vom 14.08.1991, Nr. 187, München.
- SZ – Süddeutsche Zeitung, München (2010): Preisexplosion zerstört Traum vom Eigentum, Ausgabe vom 17.12.2010, Nr. 292, München.
- SZ – Süddeutsche Zeitung, Immobilien (2015): Ausgabe vom 04.09.2015, Nr. 203, München.
- Thiel, Fabian (2008): Strategisches Landmanagement, Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information, 2. Aufl., Norderstedt.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (1997): Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von Naturflächen. Gegenüberstellung der Flächenalternativen zur gewerblichen Nutzung durch qualitative, quantitative und monetäre Bewertung der gesellschaftlichen Potentiale und Effekte, Forschungsbericht 203 40 119, Berlin.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2008): Umweltschutz im Planungsrecht. Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht, Forschungsbericht 36301176, Dessau.

- United Kingdom Cabinet Office, Prime Minister's Strategy Unit (2004): Strategy Survival Guide, Version 2.1, London;
URL: <http://www.wlga.gov.uk/download.php?id=225&l=1>, Zugriff 05.07.2015.
- Vdst – Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.) (2011): Indikatoren- und Merkmalskatalog zum demografischen Wandel Arbeitshilfe für kommunalstatistische Monitoring- und Berichtssysteme zur Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, Materialien zur Bevölkerungsstatistik, Heft 1, Frankfurt / Main-Stuttgart.
- Vogel, Christian; Lex-Kerfers, Rita: Qualitätsbausteine München „Ackermannbogen“, S. 82-111, in: OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2004): Siedlungsmodelle – Neue Wege zu preiswertem, ökologischem und Wohnen in Bayern, Siedlungsmodelle Heft 6, Instrumente der Qualitätssicherung, München.
- Volkert, Dolores (2012): Baukultur. Rechtswissenschaftlicher Leitbegriff planerischer Verantwortung, Diss., Schriften zum Baurecht Bd. 9, Baden-Baden.
- Vorveröffentlichung 1: Siehe Beutler, Klaus; Jacoby, Christian; Schultz, Heiko (2011), entspricht: Jacoby, Christian (Hrsg.) (2011).
- Vorveröffentlichung 2: Siehe Beutler, Klaus; Jacoby, Christian (2014).
- Wachten, Kunibert: Perspektiven großer Projekte, S. 173-176, in: Lütke Daldrup, Engelbert; Zlonicky, Peter (Hrsg.) (2009): Große Projekte in deutschen Städten. Stadtentwicklung 1990 – 2009, Berlin.
- Walder, Franz-Peter; Patzak, Gerold (1997): Qualitätsmanagement und Projektmanagement, Braunschweig-Wiesbaden.
- Wallraven-Lindl, Marie-Luis; Strunz, Anton: Die planungsrechtliche Beurteilung bestehender und aufgelassener Kasernen, S. 94-99, in: UPR – Umwelt- und Planungsrecht, Fachzeitschrift, Nr. 3 / 1997, Heidelberg.
- Weeber, Hannes; Bosch, Simone (2003): Bauqualität. Verfahrensqualität und Produktqualität bei Projekten des Wohnungswesens, Stuttgart.
- Weeber und Partner (o. A.): Bürgerbeteiligung Scharnhäuser Park Ostfildern. Konzept, Stuttgart;
URL: http://www.weeberpartner.de/files/520_Ostfildern_ScharnhäuserPark_Plakate.pdf,
Zugriff 05.07.2015.
- Weiland, Ulrike; Wohlleber-Feller, Sandra (2007): Einführung in die Raum- und Umweltplanung, Paderborn.
- Weiland, Ulrike; Richter, Matthias: Monitoring und Evaluation der Stadtentwicklung, S. 5-14, in: Breuste, Jürgen (Hrsg.) (2008): Qualität der Stadtlandschaften. Indikatoren, Planung und Perspektiven. Tagungsbeiträge der 2. Tagung des Kompetenznetzwerks CONTUREC am 29. und 30. Juni 2007 in Salzburg, CONTUREC Heft 3/2008, Darmstadt.
- Weith, Thomas; Zimmermann, Svend: Umweltvorsorge in der Konversion, S. 99-126, in: Kühn, Manfred; Moss, Timothy (Hrsg.) (1998): Planungskultur und Nachhaltigkeit – Neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung, Berlin.

- Wentz, Martin: Akteure, Verfahrens- und Prozessgestaltung, S. 69-82, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.) (2005): Immobilienökonomie, Band III Stadtplanerische Grundlagen, München.
- Werner, Bernd (2002): Regionalentwicklung durch Konversionspolitik, Studien zur Wirtschaftspolitik, Bd. 75, Frankfurt / Main et al..
- Wettbewerbe aktuell (2002): Landesgartenschau Ostfildern 2002, S. 93-94, Fachzeitschrift, Heft Nr. 7 / Jg. 2002, Freiburg.
- Wiedemann, Bernd / Fugro Consult GmbH (2010): Naturschutzrecht in der Planungspraxis, Vortrag am 16.04.2010 in Eberswalde, unveröffentlichte Vortragsfolien;
URL: <http://www.ihk-ostbrandenburg.de/file/6275-100416Wiedemann.pdf>, Zugriff 30.04.2012.
- Wienecke, Annette (2005): Nachhaltigkeit als Ressourcennutzungskonzept für die Bauleitplanung. Zugleich ein Beitrag zur nachhaltigen Flächennutzung, Diss., Hamburg.
- Willinger, Stephan: Baukultur ist unsichtbar!, S. 186-188, in: RaumPlanung 103, Zeitschrift, Heft August 2002, Dortmund.
- Wolfrum, Sophie: Ostfildern. Scharnhauser Park, S. 101-110, in: DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.) (2001): Stadtentwicklung durch inszenierte Ereignisse. Bericht der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung zur Jahrestagung 2001 in Hannover, Berlin.
- World Commission on Environment and Development („Brundtland Kommission“) (1987): Report of the World Commission on Environment and Development. Our common future, o. O.
- Zollondz, Hans-Dieter (2006): Grundlagen Qualitätsmanagement, 2. Aufl., München.

Anhang

Interviewpartner

03.09.2008	Kornmann, Stefan, Albert Speer & Partner, Frankfurt am Main
16.09.2008	Prof. Dr. Stein, Ursula, Stein + Partner, Frankfurt am Main
16.09.2008	Dr. Schütz, Elmar, Vivico Real Estate GmbH, Frankfurt am Main
18.09.2008	Reg.-Baum. Dragomir, Johannes, Dragomir Stadtplanung GmbH, München (Schwerpunkt Brannenburg)
22.09.2008	Jacob, Andreas, FIRU mbH – Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung, Kaiserslautern
29.09.2008	Schulten, Marc Lucas, Planersocietät – Stadtplanung, Verkehrsplanung, Kommunikation, Dortmund (jetzt: SSR – Schulten Stadt- und Raumentwicklung, Dortmund)
02.10.2008	Schweiger, Christine, OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München
06.10.2008	Dr. Weeber, Hannes, Weeber + Partner, Stuttgart (Schwerpunkt Ostfildern)
10.10.2008	Christmann, David, Patrizia Deutschland GmbH, München
13.10.2008	Prof. Dr. Fingerhuth, Carl, Architekt und Stadtplaner, Zürich
14.10.2008	Prof. Pahl-Weber, Elke, Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung, Fachgebiet Bestandsentwicklung und Erneuerung von Siedlungseinheiten, Berlin
22.10.2008	Dr. Heider, Manfred, Büro für Standort-, Markt- und Regionalanalyse, Augsburg (Schwerpunkt Brannenburg)
27.10.2008	Jürgens Martin, BImA – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Bonn
10.11.2008	Dietze, Peter, Baudezernent a. D. der Stadt Trier, Trier (Schwerpunkt Trier)
10.11.2008	Eitel, Jan, EGP – Entwicklungsgesellschaft Petrisberg GmbH, Trier (jetzt: EGP – Gesellschaft für urbane Projektentwicklung) (Schwerpunkt Trier)
13.11.2008	Ruth, Christoph, SEG – Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Ostfildern mbH, Ostfildern (Schwerpunkt Ostfildern)
13.11.2008	Jansen, Karl-Josef, Fachbereichsleiter Planung / Baurecht Stadt Ostfildern, Ostfildern (Schwerpunkt Ostfildern)

21.11.2008	Uhmann, Andreas, Leitender Baudirektor im Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München, Hauptabteilung Stadtplanung, München (Schwerpunkt München)
21.11.2008	Vogel, Christian, Christian Vogel Architekten, München (Schwerpunkt München)
22.01.2009	Prof. Wolfrum, Sophie, Technische Universität München, Lehrstuhl für Städtebau und Raumplanung, München (Schwerpunkt Ostfildern)

Interviewleitfaden

I. Vorstellung:

Titel:	Stadtplanerisches Qualitätsmanagement in Konversionsprozessen
Ziel der Untersuchung:	Stärkung der qualitativen Belange in stadtplanerischen Prozessen von Konversionsvorhaben
Definition Qualität:	Stadtplanerische Qualität wird umfassend (nicht nur Ästhetik baulich-räumlicher Strukturen) verstanden. Die Prozessqualitäten bestimmen die Ergebnisqualitäten maßgebend mit
Begründung:	Konversionsflächen bieten große quantitative und qualitative Potenziale. Aufgrund der vielfältigen Herausforderungen und Risiken besteht bei der Wiedernutzung dieser Flächen die Gefahr, dass qualitative Aspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden
Untersuchungsrahmen:	Auswertung von Konversionsprozessen auf Basis von Literaturrecherche und Dokumentenanalyse sowie Durchführung von Experteninterviews
Untersuchungsergebnis:	Entwicklung eines stadtplanerischen Qualitätsmanagement-Modells zur Verbesserung der Prozess- und Ergebnisqualität, das auf die speziellen Aufgabenstellungen und Rahmenbedingungen bei Konversionsvorhaben bezogen ist

II. Leitfragen:

- Frage 1: Verschiedene (Risiko-) Faktoren, die für Konversionsprozesse als typisch identifiziert werden, wirken sich direkt oder indirekt auf die stadtplanerische Prozess- und Ergebnisqualität aus.
- Welche qualitätsbezogenen Ziele und daraus abgeleitete Maßnahmen / Instrumente sind aus Ihrer Erfahrung heraus bei nachfolgenden Rahmenbedingungen in einem Konversionsprozess erfolgversprechend?
- A: Fehlende Nutzungsvorstellungen
 - B: Komplexität der Rahmenbedingungen
 - C: Akteurs- und Interessenvielfalt
 - D: Flächengröße und Entwicklungsdauer
 - E: Negatives Image der Konversionsfläche
 - F: Ökonomischer Druck
- Frage 2: Können Sie aus Ihrer Erfahrung weitere, die stadtplanerische Qualität beeinflussende typische (Risiko-) Faktoren bei Konversionsprozessen benennen?
- Frage 3: Welche wesentlichen Elemente würden Sie als erfolgsfördernd für die stadtplanerische Qualität in Konversionsprozessen bezeichnen?