

Karlheinz Witzmann

Flächenkonversion und Raumordnung

Rückblick und Vorausschau

Kurzfassung

Mit dem Ende des "kalten Krieges", der Bipolarität der Militär- und Verteidigungspolitik in Europa und der Vereinigung der beiden deutschen Staaten ergibt sich seit 40 Jahren erstmalig die Chance für die Reduzierung und für den gezielten Abbau der Militärkapazität in Europa und besonders in Deutschland.

Für eine Flächenkonversion und damit einen Wandel in der Nutzung bisheriger Militärareale bieten sich sowohl in der "alten" Bundesrepublik als auch besonders in den fünf neuen Bundesländern besondere Möglichkeiten. Dabei erscheint es angebracht, die Erfahrungen, welche bei der Flächenkonversion sowohl in den Abrüstungsphasen als auch in denen der Aufrüstung in den drei Rüstungszyklen dieses Jahrhunderts in Deutschland gemacht wurden, den derzeitigen Überlegungen zugrunde zu legen.

Sie kommen in erster Linie von der Raumplanung, denn die Landesplanung war sowohl im zweiten als auch im dritten Rüstungszyklus bei der Flächenkonversion von der zivilen zur militärischen Nutzung und umgekehrt wesentlich gefordert.

1 Einführung

Mit dem politischen Zusammenbruch der Sowjetunion, dem Ende des kalten Krieges und der Bipolarität der Militär- und Verteidigungspolitik in Europa ergab sich seit 40 Jahren erstmalig die Chance für die Reduzierung und den gezielten Abbau von Militärkapazitäten in Europa und besonders beiderseits des Eisernen Vorhangs quer durch Deutschland und Mitteleuropa.

Mit dieser Ausdünnung der militärischen Präsenz in Deutschland wird in den kommenden Jahren ein nicht unwesentlicher Teil bisher militärisch genutzter Anlagen und Objekte frei und steht für eine anderweitige Nutzung zur Verfügung.

Aber nicht nur militärische Objekte allein, sondern auch Bereiche der gewerblich-industriellen Wirtschaft werden von dieser Abrüstung betroffen. Die Umstellung von Teilen der Rüstungswirtschaft, vielfach auf einzelne Regionen konzentriert, auf eine

zivile Fertigung bzw. die Reduzierung oder sogar Schließung einzelner Produktionszweige wird notwendig.

Die "Konversion" und ihre Folgen stehen daher gegenwärtig aus der Sicht der Landes- und Regionalplanung und des Städtebaus in der Diskussion.

Wenn bei dem Begriff Konversion gelegentlich von den vier "U"s gesprochen wird, nämlich von *Umwandlung*, *Umformung*, *Umkehr* und *Umdeutung*, so wird in dem nachfolgenden Beitrag unter Flächenkonversion die Umwandlung des Gebrauchs oder der Nutzung einer Fläche verstanden.

Primär geht es dabei um den Wandel in der Flächennutzung von zivilen zu militärischen Zwecken oder die Umwandlung von militärischen Liegenschaften und Objekten in zivil genutzte.

2 Konversion in der Wirtschaft

Die Konversion in dem so verstandenen Sinn ist auch in der Wirtschaft und

hier besonders in der industriellen Produktion kein Novum, keine neue Erkenntnis unserer Zeit. Sie ist vielmehr ein originärer und inhärenter Bestandteil der Marktwirtschaft. Allein der Markt und damit die Nachfrage bestimmen die Art und den Umfang der angebotenen Artikel. Ändert sich die Nachfrage, werden diese nicht mehr oder nur in veränderter Form und in verändertem Umfang produziert.

Dies gilt in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung in gleichem Maße auch für eine privatwirtschaftlich organisierte Rüstungsindustrie. Die Forderung, "Schwerter in Pflugscharen umzuschmieden", bedarf zu ihrer Erfüllung in einem marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftssystem in der Regel keiner staatlichen Kraftakte, sondern wird mehr oder weniger lautlos vom Markt und damit von der Wirtschaft selbst vollzogen.

Staatlicherseits werden bei unserem marktwirtschaftlichen System allenfalls arbeitsmarkt- und sozialpolitische

Fragen tangiert. Probleme der Landesentwicklung, der Strukturpolitik und damit der Raumordnungspolitik werden im Regelfall nur unwesentlich berührt. Anders ist dies in Ländern mit Zentralverwaltungswirtschaft.

3 Die Flächenkonversion

3.1 Generelle Flächenkonversion

Die Flächenkonversion, generell verstanden als Wandel in der Nutzung bestimmter Flächen, ist so alt wie jede menschliche Aktivität in der Flächennutzung und damit in der Raumordnung.

Jede Rodungsphase in der Siedlungsgeschichte bedeutete eine Flächenkonversion. Der Wechsel von Wald in Acker- und Weideland, der Nutzungswandel von der Forst- zur Landwirtschaft kann als erste Phase einer intensiven Flächenkonversion angesehen werden. Sie setzte sich in der Folgezeit im agrarischen Bereich mit besonderer Intensität fort, denn im Regelfall betrifft jeder Wandel in der Flächennutzung und damit jede Flächenkonversion primär bisher land- oder forstwirtschaftlich genutzte Areale. Die Geschichte der Besiedlung der ländlichen und der städtischen Räume bestätigt diese Aussage. Diese generelle Flächenkonversion findet heute ihre Darstellung in den Regionalplänen (z.B. Ausweisung von Vorbehalts- und Vorranggebieten, Entwicklungsgebieten, Verkehrsflächen, Schutzgebieten usw.) und kleinmaßstäblich und damit im konkreten Fall in den Flächennutzungsplänen mit der Darstellung von Wohnbaugebieten, gewerblichen Flächen, Verkehrsflächen, Schutz-zonen usw. sowie in Bebauungsplänen. Im Regelfall bedeutet also die Ausweisung von Gebieten mit spezieller Nutzung in den vorgenannten Plänen einen künftigen Nutzungswandel gegenüber der bisherigen land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung und damit eine Flächenkonversion.

3.2 Spezielle Flächenkonversion

Die spezielle Flächenkonversion, welche derzeit zur Debatte steht, der Nutzungswandel bisher militärisch ge-

nutzter Flächen oder Einzelobjekte im Rahmen einer zivilen Verwendung, umfaßt damit nur einen Sektor der allgemeinen Flächenkonversion. Auch diese spezielle Flächenkonversion ist, zumindest in Deutschland, nicht neu. Der Wandel von der zivilen Nutzung zu einer militärischen und anschließend wiederum der Wandel zu einer zivilen Verwendung findet allein in diesem Jahrhundert in Deutschland derzeit zum sechsten Male statt.

3.2.1 Rüstungszyklen

Vergleichbar dem Konjunkturzyklus kann bei empirischer Betrachtung im militär-politischen Bereich ebenfalls von Rüstungszyklen gesprochen werden. Ein Rüstungszyklus hat gleichfalls vier Phasen, nämlich: Aufrüstung, Hochrüstung (Kulmination), Abrüstung und Tiefstand.

Auf den militärischen Landbedarf und damit auf die Flächenkonversion bezogen, bedeutet dies, daß in der Aufrüstungsphase die Vergrößerung der Truppenstärke und damit der militärischen Einrichtungen und Anlagen zu einem Flächenbedarf führt, welcher größer ist als das bisherige Angebot an militärischen Flächen.

Es kommt daher zu einer positiven Flächenkonversion, d.h. der Umwandlung ziviler Flächen in militärisch genutzte Flächen.

In der Phase der Hochrüstung (Kulmination) ist der Landbedarf auf hohem Niveau im wesentlichen gedeckt. Es besteht kein Anlaß zu einer Konversion.

In der Phase der Abrüstung sinkt der militärische Landbedarf – gegebenenfalls in verschiedenen Zeitabschnitten – und liegt dabei ständig unter dem Flächenangebot, d.h. dem Bestand an militärischem Areal. Eine negative Flächenkonversion (jeweils aus militärpolitischer Sicht) greift Platz; der bisherigen militärischen Nutzung an Flächen folgt wieder eine zivile.

Dem Ende der Abrüstungsphase folgt der Tiefstand der Rüstung auf niedrigem Niveau mit gedecktem Flächenbedarf, ohne Konversion in beiden Richtungen (weder Neubedarf noch Freigabe).

In dem zu Ende gehenden Jahrhundert hat Deutschland drei Rüstungszyklen erlebt. Es sind dies: der 1. Zyklus zwischen 1900 und 1925/33 mit der Kulmination im Ersten Weltkrieg; der 2. Rüstungszyklus zwischen 1933/35 und 1954 mit der Kulmination im Zweiten Weltkrieg und der 3. Rüstungszyklus zwischen 1955 und 1991/2000 mit der Kulmination im sog. "kalten Krieg".

3.2.2 Zeitabschnitt 1900 bis 1925/33

Die allgemeine Aufrüstung der europäischen Mächte nach 1900 besonders in den Jahren vor Beginn des Ersten Weltkriegs brachte auch im Deutschen Reich und in seinen Ländern eine Vergrößerung von Heer und Marine und damit der militärischen Infrastruktur. Die Erweiterung bestehender Anlagen und die Neuerrichtung von Kasernen, Übungsplätzen und Flugplätzen sowie von anderen Anlagen bedeutete einen zusätzlichen Landbedarf zu Lasten der bisherigen zivilen Nutzung.

Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs 1918 und entsprechend den Auflagen des Versailler Vertrags erfolgte die Abrüstung der Armee und die Reduzierung der Streitkräfte auf den Rahmen des 100 000-Mann-Heeres der Reichswehr. Das Deutsche Reich und seine Länder hatten ab 1919 einen Überbestand an militärischen Anlagen; ihre Nutzung im ursprünglichen Sinne war entfallen. Eine Flächenkonversion im großen Umfang war die Folge.

Relativ leicht war der Nutzungswandel etwa bei den militärischen Flugplätzen (gem. dem Versailler Vertrag war dem Reich eine Luftwaffe verboten), denn die Flugplätze waren sog. Rasenplätze ohne Betonpisten und konnten der ehemaligen zivilen Nutzung als Wiesen, Weideland oder Ackerland wieder zugeführt werden. Andere Objekte, wie Kasernen, Depots und Rüstungsanlagen, wurden für Wohn- oder gewerblich-industrielle Zwecke freigegeben.

Die schwierige politische und wirtschaftliche Situation der ersten Nachkriegsjahre forcierte diese weitgehend ad hoc erfolgende Flächenkonversion.

3.2.3 Zeitabschnitt 1933/35 bis 1954

Die beginnende Rüstung nach 1933, die Verkündung der allgemeinen Wehrpflicht 1935 und die damit verbundene Wiederaufrüstung, die sukzessive Vergrößerung des Heeres in Richtung seiner Vorkriegsstärke brachten, auf wenige Jahre komprimiert, einen immensen Neubedarf an militärischer Infrastruktur. Der Liegenschaftsbestand der Reichswehr reichte nicht annähernd für das vergrößerte Heer aus. Hinzu kam der ganz erhebliche Flächenbedarf für die neu entstehende Luftwaffe. Eine Flächenkonversion von bisher nicht bekannter Größe kam in Gang. Sie wurde durch neue rechtliche Regelungen erleichtert und beschleunigt (1).

Bestehende militärische Standorte wurden ausgebaut und erweitert. Hinzu kamen die Garnisonsgründung besonders im ländlichen Raum. Beispiele in Bayern sind die zahlreichen Garnisonen im Alpen- und Voralpengebiet als Standorte der neu aufgestellten Gebirgsdivision (2).

Zu den neuen Objekten des Heeres kamen als besonders flächenintensive Anlagen die der neuen Luftwaffe.

Außerdem entstanden Sonderanlagen, zu welchen Munitionsanstalten, d.h. Munitionsfabriken zählten, welche bei erheblichem Flächenbedarf in der Regel in geschlossenen Waldgebieten angelegt wurden. In Oberbayern waren dies die Anlagen St. Georgen nördlich von Traunstein, Kraiburg bei Mühldorf und Gartenberg-Geretsried südlich von Wolfratshausen.

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in Europa begann eine neue Phase der Flächenkonversion, diesmal von der militärischen zur zivilen Nutzung.

Von der Nutzungsänderung für ehemalige Wehrmachtsliegenschaften waren nur die Objekte ausgenommen, welche von den alliierten Streitkräften für die Unterbringung ihrer in Deutschland zu stationierenden Besatzungstruppen benötigt wurden. Die übrigen Einzelobjekte und Anlagen wurden, soweit sie nicht zerstört wurden (z.B. verbunkerte Anlagen), Zug um Zug für eine zivile Nutzung freigegeben.

Neugeschaffene Sonderverwaltungen der Länder und später des Bundes (z.B. Bayerisches Landesamt für Vermögensverwaltung und Wiedergutmachung (BLVW) oder Bundesvermögensverwaltung) übernahmen die Verwaltung, Vermietung und Verpachtung und auch den Verkauf der freigegebenen Liegenschaften.

Großflächige Objekte, wie ehemalige Flugplätze, Übungsplätze, Lager- und Depotflächen, wurden in der Regel wieder landwirtschaftlich genutzt und, soweit es die Bodenqualität zuließ, mit sog. Voll- oder Nebenerwerbsstellen aufgesiedelt. Bei dem Mangel an geeignetem Gelände für die Wiederansiedlung heimatvertriebener Landwirte – trotz der auch von den Westalliierten veranlaßten Bodenreform – waren ehemalige Wehrmachtsflächen besonders gesucht. Selbst Restflächen von wenigen Hektar Größe, wie die Randflächen der ehemaligen Forts der Festung Ingolstadt, wurden nach Sprengung der Fortkerne für Klein- und Nebenerwerbssiedlungen verwendet.

Freigegebene Kasernenanlagen wurden meist sowohl für Wohn- als auch für gewerbliche Zwecke vorgesehen. Während bisherige Mannschaftsgebäude in Behelfswohnungen umgebaut wurden, konnten in den Gerätehallen, Kraftfahrzeughallen und Nebengebäuden gewerbliche Betriebe, besonders aus dem Kreis der Heimatvertriebenen, behelfsmäßig angesiedelt werden. Der Bedarf an Wohnungen und an Gewerberäumen war in den ersten Nachkriegsjahren durch die Aufnahme von Flüchtlingen und Heimatvertriebenen besonders groß.

Beispiele für eine gelungene Flächenkonversion – auf Dauer – bietet die Auf siedlung der erwähnten drei großen ehemaligen Munitionsanstalten (Muna) in Oberbayern (3), Objekten von 150–300 ha Fläche, die von der Besatzungsmacht nicht genutzt wurden und nach Demontage und Entmunitionierung dank der Initiative der Landesplanung vor einer Totalzerstörung bewahrt werden konnten. Sie wurden für die Aufnahme und dauernde Ansiedlung von Flüchtlingen und Heimatvertriebenen sowie von Industrie- und Gewerbebetrieben zur Ver-

fügung gestellt. Diese damalige Entscheidung war die Geburtsstunde von drei neuen Städten in Oberbayern. Aus der ehemaligen Muna Geretsried-Gartenberg entstand Geretsried (4), aus der Muna St. Georgen wurde Traunreut (5) und aus der Muna Kraiburg Waldkraiburg (6). Aus militärischen Arealen entstanden industriell strukturierte Mittelstädte (Geretsried 22 024 Einw., Traunreut 20 941 Einw., Waldkraiburg 25 020 Einw., jeweils 31.12.1992) von erheblicher Wirtschaftskraft und Zentralität.

Aus dem ehemaligen Fliegerhorst Obertraubling, südostwärts von Regensburg, entstand die Gemeinde Neutraubling (11 011 Einw.) (7), der für die Entwicklung des Umlands von Regensburg erhebliche Bedeutung zukommt. Neutraubling ist ebenfalls ein besonders positives Beispiel für eine gelungene Flächenkonversion.

Diesen vier genannten Beispielen für eine gelungene und dauernde Flächenkonversion ist gemeinsam, daß

- die ehemals militärischen Liegenschaften Ausgangspunkt für eine neue Gemeinde waren. Flächenarrondierungen erfolgten später durch Eingemeindungen, Zuerwerb und durch die Gemeindegebietsreform;
- das ursprüngliche Gemeindegebiet (Militärareal) in der Hand eines Eigentümers stand und bis zur späteren Privatisierung verblieb. Es bestanden keine Rückgabeansprüche oder Rückveräußerung an Vorbesitzer oder -eigentümer oder wurden erhoben;
- nach Gründung der Gemeinden die Planungshoheit bei diesen lag;
- eine städtebauliche Planung der Entwicklung zugrunde gelegt wurde;
- eine für den Beginn der zivilen Nutzung ausreichende Infrastruktur vorhanden war (Straßennetz, Gleisanschluß, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Stromanschluß, Telefonanschluß);
- die spätere Parzellierung und Veräußerung von Bau- und Gewerbegrundstücken im Einvernehmen zwischen Eigentümer bzw. Verwaltungsbehörde und Gemeinde erfolgte;

- bei der Übernahme der kommunalen Infrastruktur durch die neuen Gemeinden hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten ein entsprechendes Entgegenkommen gezeigt wurde.

Für die Landesentwicklung in Bayern waren jedoch nicht nur die Flächenkonversionen bedeutsam, die zur Entstehung neuer Städte oder Gemeindeteile führten, sondern auch alle Nutzungsänderungen, welche die Neuansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben und damit die Schaffung neuer Arbeitsplätze ermöglichten. Aus der Vielzahl von Einzelobjekten, welche auf Dauer gewerblich-industriell genutzt werden konnten, ist noch das Areal Desching bei Ingolstadt zu erwähnen: ursprünglich königlich-bayerische Munitionsfabrik, nach ziviler Nutzung wieder Muna bis 1945, Sammel- und Zerlegestelle für die durch Tieffliegerangriffe unbrauchbar gewordenen Lokomotiven und Waggonen und schließlich Standort der ESSO-Raffinerie Ingolstadt. Auch die erste Ansiedlung der AUDI-Werke, des strukturbestimmenden Industriebetriebs der Region Ingolstadt, erfolgte in ehemaligen Wehrmachtsliegenschaften der Stadt.

3.2.4 Zeitabschnitt 1955 bis 1991/2000

Die Zunahme des Ost-West-Konflikts, der Beginn des kalten Kriegs und schließlich der Korea-Krieg waren Anlaß für die Wiederbewaffnung der beiden deutschen Staaten.

Ab 1955, mit dem Beginn des Aufbaus der Bundeswehr, entstand neuer militärischer Landbedarf, der nur durch Neuerrichtung militärischer Anlagen oder durch Wiederverwendung der in der Phase der Flächenkonversion nach 1945 zivil genutzten Objekte befriedigt werden konnte. Da die Mehrzahl der Kasernen und militärischen Anlagen der ehemaligen Wehrmacht weiterhin in der Nutzung der Stationierungstreitkräfte verblieb, entschied man sich im Regelfall dafür, ehemalige Militär Objekte, soweit sie zwischen 1945 und 1955 zivil genutzt worden waren, von der zivilen Nutzung wieder freizumachen (8), wenn dies ohne Enteignungsmaßnahmen und in vertret-

barem wirtschaftlichem Rahmen möglich war. Eine neue Flächenkonversion von der zivilen zur militärischen Nutzung kam in Gang, denn sie erschien allein im Hinblick auf den neuerlichen Landverbrauch vertretbarer und wirtschaftlicher, als die auf den militärischen Bedarf abgestellten Einrichtungen in einer vielfach nur behelfsmäßigen zivilen Nutzung zu belassen und daneben die geforderten neuen militärischen Einrichtungen für die Bundeswehr gewissermaßen "auf der grünen Wiese" neu zu errichten (9).

Eine Flächenkonversion in größerem Umfang brachte die Einrichtung neuer Garnisonen; der Landbedarf pro Kaserne (Bataillonsunterkunft) einschließlich Standortübungsplatz und Nebenanlagen betrug je nach Waffengattung zwischen 180 bis 380 ha.

Soweit neue Garnisonen notwendig wurden, versuchte die Landesplanung eine Dislozierung in ländliche und strukturschwache Räume zu erreichen, zumal sich dort eine große Zahl von Gemeinden um eine Garnison beworben hatte (10). Neben den militärischen Forderungen waren damit auch landesplanerische, struktur- und arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte für die Standortwahl bestimmend.

Neue Garnisonen der Bundeswehr sowie des Bundesgrenzschutzes wurden in Bayern vor allem in Ostbayern errichtet (11); in der Oberpfalz kamen bei 24 Garnitionsbewerbungen 13 Gemeinden zum Zuge (12), und in Niederbayern entstanden fünf neue Truppenstandorte (13). In den übrigen Regierungsbezirken, mit Ausnahme Mittelfrankens (14), waren die Neubauten in der Regel eine Ergänzung der bestehenden Dislozierung.

Der Wandel von einer zivilen in eine militärische Nutzung vollzog sich, dem Tempo des Aufbaus deutscher Streitkräfte sowie der Umstrukturierung bzw. Verstärkung der Stationierungstreitkräfte entsprechend, über eine relativ lange Zeitspanne. Bemerkenswert ist, daß auch großflächiger Landbedarf (z.B. für Flugplätze oder Erprobungsstellen) durch freihändigen Erwerb in einem aus heutiger Sicht sehr kurzen Zeitraum gedeckt werden

konnte und die Vorhaben rasch realisiert wurden.

Bei der Errichtung neuer Garnisonen bestand vielfach ein Wettbewerb zwischen den Gemeinden; zivile und militärische Interessen lagen auf einer Linie. Erst gegen Ende der 70er Jahre versteifte sich der Widerstand auch gegen militärische Landanforderungen, nicht anders wie auch gegen zivile Großprojekte. Die Flächenkonversion wurde zunehmend schwieriger.

Der militärische Landbedarf konnte jedoch im wesentlichen abgedeckt werden; selbst die Verlagerung des Standortübungsplatzes München in die sog. Vorbehaltsfläche B (mit rd. 900 ha Fläche), um welche mehr als 20 Jahre lang gerungen wurde, wäre machbar gewesen, wurde jedoch nicht mehr vollzogen.

Die jüngste Abrüstungsphase dieses Jahrhunderts setzte in Europa und besonders im wiedervereinigten Deutschland 1991 ein. Sie war initiiert durch die Änderung der politischen und strategischen Situation in Mittel- und Osteuropa. Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten, d.h. der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage des 2+4-Vertrags hat im militärischen Bereich die Reduzierung der Streitkräfte des vereinigten Deutschlands von bisher rund 700 000 Soldaten (Bundeswehr + NVA) auf 370 000 Mann bis Ende 1994 zur Folge.

Der Abbau der Stationierungstreitkräfte der ehemaligen Siegermächte in Deutschland ist im Gange. Als besonders bedeutsam ist dabei der Abzug der Westgruppe der Roten Armee aus den fünf neuen Bundesländern anzusehen, der bisher planmäßig verläuft. Hier war die Flächeninanspruchnahme besonders groß. Das militärisch genutzte Areal der Roten Armee entsprach in seiner Größe dem Saarland.

Für Bayern hat die Reduzierung der US-Streitkräfte besonderes Gewicht. Nach der bisherigen Planung soll im ersten Abbauschritt etwa ein Drittel der bisher im Lande stationierten 72 000 Soldaten abgezogen werden. Von den seit Kriegsende eingerichteten Truppenstandorten werden einzelne voll-

ständig geräumt, andere werden zum Teil nicht unerheblich verkleinert.

Die Bundeswehr wird nach der bekanntgewordenen Planung ihre Stärke in Bayern bis 1995 etwa in gleichem Umfange, von bisher 81 000 Mann auf rd. 66 000 Soldaten oder noch darunter, verkleinern.

Mit dem Truppenabbau der US-Streitkräfte und der Bundeswehr geht die Räumung bisher militärisch genutzter Objekte und ihre Freigabe für eine anderweitige Nutzung einher. Sie ist Voraussetzung für eine neuerliche Flächenkonversion zugunsten ziviler Planungen und künftiger Nutzungen.

4 Flächenkonversion und Landesplanung

Die Flächenkonversion als wesentliches Element der Raumnutzung und der Raumordnung hat die Landesplanung seit ihrer Einrichtung maßgeblich berührt.

4.1 Im zweiten Rüstungszyklus

Im zweiten Rüstungszyklus zwischen 1933/35 und 1954 war die Landesplanung aufgerufen, die Landanforderungen für Verteidigungszwecke zu überprüfen und dabei den angemeldeten militärischen Landbedarf mit den zivilen Interessen und Notwendigkeiten abzuwägen. Die Abwägung und die erforderliche Koordinierung war schwierig und nicht problemlos, denn das politisch motivierte Tempo der Aufrüstung setzte vielfach Prioritäten, gegen die zivile Belange allzu leicht als zweitrangig angesehen wurden (15). Trotzdem gelang es der Landesplanung, bei der Dislozierung neuer Garnisonen und Großanlagen die Notwendigkeiten der Landesentwicklung und der Strukturpolitik im allgemeinen zu sichern und die kommunalen Bedürfnisse sowie die Interessen der zivilen Fachbereiche, besonders der Land- und Forstwirtschaft und des Naturschutzes, zu wahren.

In der Phase der Truppenreduzierung zwischen 1945 und 1954 gab es keine deutschen Streitkräfte; alliierte Streit-

kräfte waren zuerst als Besatzungs-, später als Stationierungstruppen in Anlagen der ehemaligen Wehrmacht untergebracht.

Zur möglichen zivilen Nutzung freigegebener Wehrmachtobjekte wurde in Bayern die Landesplanung regelmäßig und in jedem Einzelfall gehört. Von ihrer Stellungnahme hing es u.a. ab, ob Pacht- und Nutzungsverträge und später auch Kaufverträge mit zivilen Bewerbern abgeschlossen wurden.

Ein förmliches Raumordnungsverfahren im heutigen Sinne wurde zur Erarbeitung der landesplanerischen Stellungnahme nicht durchgeführt; die Landesplanungsbehörden unterrichteten und beteiligten jedoch regelmäßig neben den Standortgemeinden die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer bei vorgesehener gewerblicher Nutzung und die Obere Siedlungsbehörde, das staatliche Landwirtschaftsamt und den Bauernverband bzw. die Forstbehörden bei vorgesehener land- und forstwirtschaftlicher Verwendung der freigegebenen Areale. In besonderem Umfang war die Landesplanung bei der Planung und der Durchführung der zivilen Aufsiedlung großflächiger Liegenschaften, wie der erwähnten drei oberbayerischen Munitionsanstalten oder von Flugplätzen, beteiligt. Ihre Stellungnahme beschränkte sich nicht auf Äußerungen zur Nutzung von Parzellen, sondern durch die landesplanerischen Gutachten zur notwendigen Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungspläne) konnte entscheidender Einfluß auf die Entwicklung der Objekte zu "Neuen Städten" genommen werden. Die Flächenkonversion auf Dauer wurde dabei gesichert.

4.2 Im dritten Rüstungszyklus

Im dritten Rüstungszyklus zwischen 1955 und 1994 (2000), welcher mit der Aufrüstungsphase zur Wiederbewaffnung Deutschlands und der Einrichtung der Bundeswehr 1955 begann, war die Landesplanung von Anfang an gefordert. Sie hatte dank ihrer Raumkenntnis und ihres in die Vorkriegszeit zurückreichenden Raumordnungskatasters damals wohl als einzige Be-

hörde einen Gesamtüberblick über den Bestand der Liegenschaften der früheren Wehrmacht, soweit sie nicht von den Besatzungsstreitkräften genutzt wurden.

Sie war damit der erste Ansprechpartner auf ziviler Seite und konnte den regionalen Vertretern der Dienststelle *Blanck* und später der im Aufbau befindlichen Wehrbereichsverwaltung die ersten Hilfestellungen für die Planung neuer militärischer Infrastruktur geben.

Die spätere Beteiligung der Landesplanungsbehörden begann bereits bei den Vorkundungen; konkrete Planungen, verbunden mit Landanforderungen und damit künftiger Flächenkonversion, wurden in einem förmlichen Raumordnungsverfahren überprüft.

Besonders umfangreiche und aufwendige Raumordnungsverfahren ergaben sich für die Planung neuer Garnisonen mit ihren Einzelobjekten. Den militärischen Anforderungen standen auf ziviler Seite vielfach Varianten aufgrund der Garnisonsbewerbungen zahlreicher Gemeinden gegenüber. Auch für großflächige Anlagen, wie Fliegerhorste oder Standortübungsplätze, die mit umfangreichem Grunderwerb und damit der Konversion von land- und forstwirtschaftlicher Nutzung zu einer militärischen verbunden waren, war das Raumordnungsverfahren zur Anhörung und Abstimmung mit den zivilen Belangen in der Regel besonders schwierig.

Daß die Flächenbereitstellung und der Nutzungswandel in einem aus der Sicht der Raumordnung noch vertretbaren Umfang und in hinnehmbarem Zeitablauf erfolgt ist, war nicht zuletzt der engen Zusammenarbeit der Regionalplanung (in Bayern der Bezirksplanungsstellen) mit den Gemeinden, den Landkreisen und den zivilen Fachbehörden zu verdanken.

Die Vorlage der Verteidigungsplanungen zur landesplanerischen Überprüfung und zur Koordinierung mit den zivilen Belangen erfolgte von Fall zu Fall. Ein Gesamtplan "Verteidigung", als Beitrag zu einem Landesentwicklungsprogramm oder zu den Regionalplänen, bestand nicht.

Die Abrüstungsphase in diesem Zyklus, zur Reduzierung des Bestands der US-Streitkräfte und besonders der Bundeswehr, begann 1991. Sie hatte die Schließung militärischer Anlagen und ihre Freigabe für nicht-militärische Zwecke zur Folge.

Für die Landesentwicklung hat die Entscheidung des Verteidigungsministeriums, aus welchen Landesteilen bzw. Regionen und aus welchen Garnisonen die Bundeswehr abziehen oder in ihrem Bestand wesentlich verdünnt werden wird, erhebliche landesplanerische, strukturelle, wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Bedeutung. Das gleiche gilt für die US-Streitkräfte.

Die Oberste Landesplanungsbehörde hat daher nach Bekanntgabe der beabsichtigten Verringerung der Streitkräfte eine umfangreiche Untersuchung zur Truppenreduzierung in Bayern bei dem Planungsbüro Dorsch Consult in Auftrag gegeben, welche als Gutachten seit 1991 vorliegt (16).

In einer ersten Bestandsaufnahme und Bewertung wurden 114 Standortgemeinden erfaßt (83 der Bundeswehr und 31 der US-Armee), wobei alle Anlagen nach Lage, Größe und Besetzung dargestellt wurden. Daneben wurden auch sog. Randgemeinden, die über kleinere Liegenschaften verfügen oder durch die Garnison oder den Übungsbetrieb besonders betroffen sind, in die Untersuchung einbezogen. Zur reinen Bestandsaufnahme der militärischen Objekte wird in der Bewertung eine Analyse der Auswirkungen der militärischen Einrichtungen auf die Standort- und die Randgemeinden versucht.

Einzelfaktoren, wie Belegungsintensität (Zahl der Soldaten:Einwohner im Nahbereich), Anteil der Beschäftigten im militärischen Bereich an der Gesamtbeschäftigtenzahl, Arbeitslosenquote, Bedeutung der Truppe als Wirtschaftsfaktor, Bedeutung für den Wohnungsmarkt, Nutzung der örtlichen Infrastruktur, Akzeptanz des Militärs usw., wurden untersucht. In die Untersuchung einbezogen wurden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die einzelnen Standortgemeinden, u.a. Lage im Raum, Zentralität usw.

Das Gutachten geht damit in seinem analytischen Teil weit über die Inhalte des Raumordnungskatasters hinaus. Durch eine Gewichtung der mit den Gemeinden abgestimmten Kriterien ergab sich für den Gutachter eine Rangordnung der untersuchten Standorte aus ziviler Sicht. Die breit angelegte Bestandsaufnahme und Analyse geben Bayern die Möglichkeit, zu dem Ressortkonzept des Verteidigungsministers umfassend und anhand eines eigenen, die Belange der Landesplanung berücksichtigenden Konzepts Stellung zu nehmen.

In der nachfolgenden 2. Stufe des Gutachtens wird in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden die Frage der Flächenkonversion für die freigegebenen Liegenschaften und Objekte besonders behandelt. Dabei werden konkrete Vorschläge für die betroffenen Gemeinden gemacht und Anregungen für die Bewältigung der Abrüstungsfolgen gegeben.

Im Gegensatz zu den weitgehenden "Ad-hoc-Entscheidungen" der zivilen Seite bei den Truppenreduzierungsphasen im 1. und 2. Rüstungszyklus ist diesmal die Landesplanung von vornherein um ein Konzept bemüht, welches auch dem militärischen Verhandlungspartner die zivilen Erfordernisse in hinreichender Klarheit darstellt.

5 Erfahrungen und Anregungen

5.1 Ablauf der Flächenfreigabe

Der Ablauf der Flächenfreigabe für einen Nutzungswandel im Zuge der Truppenreduzierung sieht vor, daß das Verteidigungsministerium die für militärische Zwecke nicht mehr benötigten Liegenschaften der Finanzverwaltung als Liegenschaftsverwaltung übergibt. Diese stellt fest, ob Eigenbedarf an dem betreffenden Objekt besteht oder ob andere Bundesressorts und ihre nachgeordneten Dienststellen Bedarf an der Anlage haben. Besteht kein Bundesbedarf, wird in gleicher Weise ein eventueller Landesbedarf ermittelt. Wenn auch von Landesbehörden kein Bedarf angemeldet wird, sind die

Standortgemeinden an der Reihe, eventuellen Flächenbedarf oder Interessen an Einzelobjekten anzumelden.

Wenn auch von kommunaler Seite kein Interesse bekundet wird, können Private (z.B. Einzelpersonen, Gesellschaften, Bauträger, Gewerbe- oder Industriebetriebe usw.) als Interessenten auftreten. Die gewissermaßen hierarchische Bedarfsermittlung bietet die Gewähr, daß öffentlicher Bedarf vor einer privaten Verwendung befriedigt wird. Bei einer Veräußerung ist vom Verkehrswert des Objekts auszugehen, dessen Ermittlung im Einzelfall oft recht schwierig sein wird. Bei einer Verwendung für soziale Zwecke (z.B. sozialer Wohnungsbau, Altersheim, Kindergarten usw.) ist eine Ermäßigung bis 50 % möglich.

5.2 Vorschläge für einzelne Flächenkonversionen

Die Erfahrungen, welche bei den vorausgegangenen Rüstungszyklen, insbesondere bei den Abrüstungsphasen und den nachfolgenden Phasen der Truppenverstärkungen, gemacht wurden, sollten in die Überlegungen der anstehenden Flächenkonversion einfließen, wenn nicht aus landesplanerischer, städtebaulicher und wirtschaftlicher Sicht Schwierigkeiten und Fehlentscheidungen vorprogrammiert werden wollen. Ob den drei Rüstungszyklen ein weiterer folgen wird, dürfte bei der gegenwärtigen weltpolitischen Situation nur eine Frage der Zeit sein. Nach den historischen Erfahrungen ist auch in diesem Bereich nichts beständiger als der Wandel.

Bei einer Freigabe militärischer Objekte für eine Nutzungsänderung von Dauer sollte daher sehr überlegt vorgegangen werden. Eine neuerliche Ersatzbeschaffung für freigegebene Objekte und Anlagen ist nach heutiger Erfahrung schwierig und dürfte im Einzelfall trotz bestehender rechtlicher Möglichkeiten politisch nur schwer durchsetzbar sein.

5.2.1 Zeitlich befristete Flächenkonversion

Es wäre deshalb daran zu denken, Objekte, die nach Lage in der vernetzten

militärischen Infrastruktur, nach ihrer Bedeutung oder nach ihrem Umfang (z.B. Truppenübungsplätze, Fliegerhorste, große Standortübungsplätze usw.) besondere Schwierigkeiten für den Fall einer Wieder- oder Ersatzbeschaffung erkennen lassen, im Eigentum der öffentlichen Hand zu belassen und sie nur für eine befristete (vorübergehende) anderweitige Nutzung vorzusehen. Die Objekte könnten gewissermaßen "eingemottet" werden.

Die Entscheidung, ob ein Objekt nur befristet für eine Nutzungsänderung zur Verfügung gestellt werden soll, liegt selbstverständlich beim Träger der Fachplanung "Verteidigung".

Eine befristete anderweitige Nutzung von Bundeswehranlagen erscheint u.a. dann möglich, wenn größere bauliche Veränderungen, Umbaumaßnahmen und damit wesentliche Investitionen in das Objekt nicht notwendig sind. Truppenunterkünfte könnten z.B. zeitlich begrenzt als Unterkünfte für europäische Bürgerkriegsflüchtlinge oder für Asylbewerber (anstelle einer Vielzahl kleinerer angemieteter Objekte) oder für Schul- und Bildungszwecke Verwendung finden.

Standortübungsplätze und nichtbetonierte Teile von Flugplätzen könnten land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden. Hallen könnten als Lagerflächen, betonierte Flächen (Start- und Landebahnen) als Abstellflächen, Verkehrsübungsgebiete usw. genutzt werden.

Die Beispiele, welche sich fortsetzen ließen, mögen genügen, um zu zeigen, daß eine zeitlich begrenzte Flächenkonversion auf Ersatz- oder Reserve-Arealen auch heute durchaus denkbar ist.

5.2.2 Flächenkonversion auf Dauer

Bei einer Flächenkonversion auf Dauer, bei welcher vom bisherigen und vom künftigen Nutzer eine mögliche "Re-Militarisierung" nicht mehr in Betracht gezogen werden will, ist die Raumkategorie des Standorts für die neue Nutzung entscheidend. Objekte in Verdichtungsräumen oder in Oberzentren sind anders zu werten und haben anderen Nutzungsbedarf als solche im

ländlichen Raum und evtl. in Fremdenverkehrszonen.

In Verdichtungsräumen und in großstädtischen Oberzentren (z.B. München) werden freiwerdende militärische Anlagen nach Abklärung des staatlichen und des kommunalen Bedarfs in erster Linie auf ihre Eignung für Wohnungsnutzung zu überprüfen sein. Dabei ist vielfach oder sogar in der Regel nicht der Gebäudebestand (vor allem wenn es sich um Altanlagen aus der Zeit vor 1914 handelt), sondern das Grundstück einschließlich der Infrastruktur (Straßen, Kanal, Versorgungsleitungen) bestimmend für die künftige Nutzung. Im Hinblick auf eine Flächenkonversion auf Dauer, aber auch aus städtebaulichen und wirtschaftlichen Gründen wird die Beseitigung des Gebäudebestands und eine dem umgebenden Baubestand angepaßte evtl. kleingliedrige neue Bebauung einem aufwendigen Umbau des alten Kasernements vorzuziehen sein.

Inwieweit Geräte- und Fahrzeughallen oder andere technische Anlagen einer gewerblich-industriellen Nutzung unmittelbar zugeführt werden können oder ebenfalls abgetragen werden und die Flächen im Wohnungsbau zugeführt werden sollen, bleibt von Fall zu Fall im Bebauungsplan zu regeln.

Anders ist es im ländlichen Raum. Die Kasernen – um bei diesem Beispiel zu bleiben – sind dort vielfach erst nach 1935 entstanden, die Grundstücksreserven sind größer und die Preise weit niedriger als in den Verdichtungsräumen. Hier wird es vertretbar und wirtschaftlich sein, den Gebäudebestand zu erhalten und für den zivilen Verwendungszweck, z.B. für Wohnungsnutzung, umzubauen. Investitionen in den Bestand und damit eine weitere Erhöhung des den Grundstückswert übertreffenden Gebäudewerts können auch eine Flächenkonversion auf Dauer garantieren.

Im Fremdenverkehrsgebiet kann sich sowohl die erste als auch die zweite angesprochene Lösung anbieten. In Gemeinden mit geringer natürlicher Flächenreserve, z.B. Lage in engem Tal oder im Talkessel, und entsprechend

hohen Grundstückspreisen wird die Beseitigung des militärischen Gebäudebestands und neue, dem Ortsbild angepaßte Wohnbebauung wirtschaftlicher und städtebaulich sinnvoller sein als die Erhaltung und der Umbau des Altbestands. Anders ist es in Gemeinden mit größeren Flächenreserven: Hier bleibt wohl in erster Linie ein Umbau mit dem Ziel einer gemischten Wohn-/gewerblichen Nutzung zu erwägen.

Zu den angesprochenen Kasernenanlagen kommen Standortübungsplätze verschiedener Größe (150 bis 300 ha und mehr) und Nebenanlagen. Die Entscheidung über die Nutzung der Übungsplätze wird von der Lage im Verdichtungsraum oder im ländlichen Raum ebenso bestimmt wie von der jeweiligen örtlichen Situation. Land- oder forstwirtschaftliche Nutzung ist ebenso denkbar wie gewerblich-industrielle Nutzung, Wohnbebauung, Nutzung als Erholungsgebiet oder Erhaltung als Biotop. Die Aufnahme der mittelgroßen Objekte in den Flächennutzungs- und Grünordnungsplan wird im Regelfall erforderlich, ebenso wie die Erstellung eines Bebauungsplans.

Bei großen Objekten, z.B. einem Truppenübungsplatz von mehreren tausend Hektar Fläche – Liegenschaften, den regionale Bedeutung zukommt –, kann eine Aufteilung in verschiedene Nutzungszonen oder -bereiche notwendig werden. Ein Teilregionalplan (Inselplan), verbunden mit einem Landschaftsrahmenplan, sollte hier die Grundlage für alle weiteren Nutzungsüberlegungen und -aktivitäten bilden. Vor jeder Flächenkonversion vom militärischen in den zivilen Bereich ist selbstverständlich die Abklärung des Problems der Altlasten und gegebenenfalls deren Beseitigung Voraussetzung.

5.3 Voraussetzung für eine Flächenkonversion

Für alle Konversionsüberlegungen erscheint die Klärung zweier Vorfragen entscheidend:

(a)

Kann aus militärischer Sicht auf Dauer auf die Liegenschaft oder auf das Einzelobjekt verzichtet werden? Bei der

Enge und der dichten Besiedelung unseres Raumes sowie den bekannten und kontinuierlich zunehmenden Widerständen gegen Großprojekte aller Art und besonders auch gegen Verteidigungsplanungen kann davon ausgegangen werden, daß ein evtl. notwendiger Ersatz gleicher Größe und Funktion für ein aufgegebenes Objekt trotz vorhandener rechtlicher Möglichkeiten in angemessener Zeit nicht mehr möglich ist.

(b)

Treffen sich die Vorstellungen für die Übertragung des Eigentums, besonders die Preisvorstellungen des Eigentümers (Bundesfinanzverwaltung) mit denen des Interessenten bzw. künftigen Nutzers (Gemeinde, Bauträger, Einzelinteressent)? Die Hoffnung einzelner Kommunen oder Nutzungsgesellschaften, bestehend aus Gemeinden, Banken, Sparkassen und Bauträgern, auf eine kostenlose Überlassung oder Abgabe zu einem Anerkennungspreis, weil ja für militärisches Areal derzeit kein Verkehrswert oder Vergleichswert bestehe, haben sich bis heute nicht erfüllt. Der Verkehrswert militärischer Areale wird an dem zivil genutzter Nachbarliegenschaften zu messen sein oder sich nach der Ausweisung in der Bauleitplanung bestimmen.

Nur wenn ein dauernder und auch bei Änderung allgemein-politischer oder militärpolitischer Gegebenheiten nicht zu widerrufender Verzicht auf ein bisher militärisch genutztes Objekt vorliegt und wenn sich Eigentümer und künftiger Nutzer in ihrer Preisvorstellung, welche auch politisch motiviert sein kann, begegnen, erscheint eine sinnvolle und auf Dauer vertretbare Flächenkonversion für gegenwärtig militärisch genutzte Areale möglich.

Anmerkungen

(1)

WITZMANN, KARLHEINZ: Historischer Rückblick auf die Tätigkeit der Landesplanung in Oberbayern. – Hannover 1988. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Beiträge zur Entwicklung der Landesplanung in Bayern. = Arbeitsmaterial Nr. 125, S. 64

(2)

Ders.: Historischer Rückblick . . . , a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 65

(3)

SCHÜTZ, OTTO: Die neuen Städte und Gemeinden in Bayern. – Hannover 1967. = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Abhandlungen, Bd. 48; Die neuen Städte und Gemeinden in Bayern und ihre Entwicklung seit 1963. – Hannover 1986. = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Beiträge, Bd. 94

(4)

POLENSKY, THOMAS: Geretsried – Struktur und Entwicklung einer ehemaligen Flüchtlingssiedlung. – Hannover 1986. In: Die neuen Städte und Gemeinden in Bayern . . . , a.a.O. [siehe Anm. (3)], S. 24 ff.

(5)

WITZMANN, KARLHEINZ: Traunreut – Eine der drei neuen Städte des Regierungsbezirks Oberbayern. Eine landesplanerische Untersuchung über die Entwicklung der Stadt und über ihre Bedeutung für den ländlichen Raum. – Hannover 1986. In: Die neuen Städte und Gemeinden in Bayern . . . , a.a.O. [siehe Anm. (3)], S. 104 ff.

(6)

Vgl. HÖSCH, FRIEDRICH: Waldkraiburg – Eine der neuen Gemeinden in Bayern. Die Entwicklung der Stadt seit 1961 und landesplanerische Bedeutung der Stadt als zentraler Ort. – Hannover 1986. In: Die neuen Städte und Gemeinden in Bayern . . . , a.a.O. [siehe Anm. (3)], S. 138 ff.

(7)

KARL, FRANZ: Neutraubling – Eine landesplanerische Untersuchung der Entwicklung der Gemeinde seit 1963 und ihrer Bedeutung. – Hannover 1986. In: Die neuen Städte und Gemeinden in Bayern . . . , a.a.O. [siehe Anm. (3)], S. 67 ff.

(8)

WITZMANN, KARLHEINZ: Historischer Rückblick . . . , a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 74

(9)

Ebenda, S. 74 ff.

(10)

WITZMANN, KARLHEINZ: Zur Geschichte der Landesplanung in Bayern nach dem 2. Weltkrieg: Regierungsbezirke und Regionen. – Hannover 1991. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte 182. S. 139 ff.

(11)

FÄRBER, ROBERT: Entwicklung der Landesplanung im Regierungsbezirk Oberfranken. – Hannover 1988. In: Beiträge zur Entwicklung der Landesplanung in Bayern, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 165

(12)

STRUNZ, JOACHIM: Ausgewählte Schwerpunkte der landesplanerischen Tätigkeit in der Oberpfalz in den Jahren 1955–1983. – Hannover 1988. In: Beiträge zur Entwicklung der Landesplanung in Bayern, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 149

(13)

KREZMAR, HANS VON: Die Landesplanung in Niederbayern. – Hannover 1988. In: Beiträge zur Entwicklung der Landesplanung in Bayern, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 92

(14)

WILHELM, DIETER: 25 Jahre Landesplanung in Mittelfranken. – Hannover 1988. In: Beiträge zur Entwicklung der Landesplanung in Bayern, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 191

(15)

WITZMANN, KARLHEINZ: Historischer Rückblick . . . , a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 65

(16)

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Truppenreduzierung in Bayern. – München: Dorsch-Consult 1991

Dr. Karlheinz Witzmann
Basler Straße 53
81476 München