

Thorsten Litsch

Interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik

Empirische Untersuchungen in Baden-Württemberg

Masterarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2006 GRIN Verlag
ISBN: 9783668356313

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/172694>

Thorsten Litsch

Interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik

Empirische Untersuchungen in Baden-Württemberg

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

Interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik

Empirische Untersuchungen in Baden-Württemberg

Master-Thesis im Studiengang Stadtplanung

Bearbeitung: Dipl. Geogr. Thorsten Litsch

Inhaltsverzeichnis:

KURZFASSUNG	1
ABSTRACT	2
1 EINLEITUNG	3
1.1 AUFGABENSTELLUNG	3
1.2 AUFBAU DER ARBEIT	4
2 RAHMENBEDINGUNGEN GEWERBLICHER INTERKOMMUNALER KOOPERATIONEN	6
2.1 WIRTSCHAFTLICHER WANDEL	6
2.1.1 <i>Sektoraler Strukturwandel</i>	6
2.1.2 <i>Betriebliche Standortanforderungen</i>	7
2.2 RÄUMLICHE VERÄNDERUNGEN	9
2.2.1 <i>Gewerbesuburbanisierung</i>	9
2.2.2 <i>Flächenverbrauch</i>	11
2.3 KOMMUNALE AUSGANGSSITUATION	13
2.3.1 <i>Kommunales Finanzverbundsystem</i>	13
2.3.2 <i>Angebots- und Nachfragesituation</i>	15
2.4 ZWISCHENBILANZ DER RAHMENBEDINGUNGEN	18
3 STRATEGIEN ZUR VERBESSERUNG DER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT ---	19
3.1 STANDORTPROFILIERUNG UND -POSITIONIERUNG	19
3.2 GESTALTUNG VON GEWERBEGEBIETEN	20
3.3 NEUE MANAGEMENTKONZEPTE	22
3.4 KOMMUNALE KOOPERATIONEN	23
3.5 ZWISCHENBILANZ DER WETTBEWERBSSTRATEGIEN	23
4 PLANERISCHE STEUERUNGSINSTRUMENTE	24
4.1 INFORMELLE STEUERUNGS- UND PLANUNGSINSTRUMENTE	24
4.1.1 <i>Leitbilder und Ziele der Raumordnung</i>	24
4.1.2 <i>Wirtschaftsförderung und Stadtplanung</i>	25
4.2 FORMELLE STEUERUNGSINSTRUMENTE	26
4.2.1 <i>Landes- und Regionalplanung</i>	26
4.2.2 <i>Bauleitplanung</i>	28
4.3 FÖRDERMITTEL	29
4.4 ZWISCHENBILANZ DER PLANERISCHEN STEUERUNGSINSTRUMENTE	31

5	GEWERBEFLÄCHENKOOPERATIONEN	32
5.1	KOOPERATIONSFORMEN	32
5.1.1	<i>Interkommunale Gewerbegebiete</i>	32
5.1.2	<i>Regionales Gewerbeflächenmanagement</i>	33
5.2	RECHTS- UND ORGANISATIONSFORMEN	35
5.2.1	<i>Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen</i>	36
5.2.2	<i>Privatrechtliche Kooperationsformen</i>	37
5.3	REGELUNGEN ZUR FINANZIERUNG VON KOOPERATIONEN	38
5.3.1	<i>Einnahmen und Ausgaben</i>	38
5.3.2	<i>Nutzen- und Lastenausgleich</i>	40
5.4	KOOPERATIONSANLÄSSE UND –HEMMNISSE	41
5.5	VOR- UND NACHTEILE INTERKOMMUNALER GEWERBLICHER KOOPERATIONEN	43
6	EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN IKG IN BADEN-WÜRTTEMBERG	46
6.1	METHODIK UND VORGEHENSWEISE	46
6.2	QUANTITATIVE ANALYSE IKG IN BADEN-WÜRTTEMBERG	48
6.2.1	<i>Organisatorische Merkmale IKG in Baden-Württemberg</i>	48
6.2.2	<i>Raumstrukturelle Merkmale der untersuchten Standorte</i>	49
6.2.3	<i>Tendenzen der Flächeninanspruchnahme</i>	53
6.2.4	<i>Zwischenbilanz zur quantitativen Analyse</i>	54
6.3	QUALITATIVE ANALYSE AUSGEWÄHLTER FALLBEISPIELE	56
6.3.1	<i>Fallbeispiel IKG »Perfekter Standort«/Vaihingen an der Enz</i>	56
6.3.2	<i>Fallbeispiel Industrie- und Gewerbepark »Lerchenäcker«/Backnang</i>	63
6.3.3	<i>Zwischenbilanz zur qualitativen Untersuchung</i>	70
6.4	SCHLUSSFOLGERUNGEN	72
7	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN UND FAZIT	76
	LITERATURVERZEICHNIS:	78
	INTERNETQUELLEN:	84
	GESETZE UND SATZUNGEN:	85
	GESPRÄCHSVERZEICHNIS:	86
	ANHANG	87

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis:

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit-----	4
Abbildung 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen-----	5
Abbildung 3: Betriebliche Standortfaktoren (Auswahl)-----	7
Abbildung 4: Verteilung der Bodenfläche in Baden-Württemberg-----	11
Abbildung 5: Mangelnde Gestaltungsplanung am Beispiel Stuttgart-Leonberg (Leo3)-----	20
Abbildung 6: Masterplan Business-Campus Garching-----	21
Abbildung 7: Regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen in der Region Stuttgart-----	28
Abbildung 8: Übersicht der Organisationsformen-----	37
Abbildung 9: Kooperationsanlässe Interkommunaler Gewerbegebiete-----	41
Abbildung 10: Organisationsformen IKG in Baden-Württemberg-----	48
Abbildung 11: Übersichtskarte IKG in Baden-Württemberg-----	49
Abbildung 12: Lage der Gewerbestandorte zur Autobahn-----	50
Abbildung 13: Verteilung der IKG nach Raumkategorien-----	51
Abbildung 14: Flächenverbrauch der IKG-----	52
Abbildung 15: Siedlungsräumliche Lage der IKG-----	53
Abbildung 16: Lage des IKG »Perfekter Standort«-----	57
Abbildung 17: Süd-West Ansicht des IKG »Perfekter Standort«-----	60
Abbildung 18: Bebauungsplan »Perfekter Standort«-----	61
Abbildung 19: Gewerbebetriebe im »Perfekten Standort«-----	62
Abbildung 20: Lagekarte IKG »Lerchenäcker«-----	62
Abbildung 21: Bebauungsplan IKG »Lerchenäcker«-----	67
Abbildung 22: Fotomontage des Gestaltungsplans-----	67
Abbildung 23: Süd-West Ansicht des IKG »Lerchenäcker«-----	69
Abbildung 24: Gewerbebetrieb im IKG »Lerchenäcker«-----	69
Tabelle 1: Steuereinnahmen der Gemeinden im Überblick (in Mio. €)-----	13
Tabelle 2: Vornutzung der IKG-Flächen-----	52

Kurzfassung

Die kommunale Baulandpolitik unterliegt einer Vielzahl veränderter wirtschaftlicher, siedlungsstruktureller und kommunaler Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund ist die Bedeutung von interkommunalen Kooperationen neben anderen Bereichen auch in der Gewerbeflächenpolitik in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend gewachsen. Interkommunale Gewerbegebiete (IKG), also Gewerbegebiete die durch mehrere Gemeinden gemeinschaftlich geplant, realisiert und vermarktet werden, vereinen eine Vielzahl von potentiellen ökonomischen, ökologischen und räumlichen Vorteilen. Insbesondere von großflächigen IKG können in dieser Hinsicht jedoch auch negative Auswirkungen ausgehen.

Da die wissenschaftlichen Erkenntnisse über IKG vielfach noch unzureichend und lückenhaft sind, bestand die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit IKG näher zu untersuchen. Als Untersuchungsbasis wurden zu diesem Zweck sowohl qualitative als auch quantitative Daten empirisch erhoben und ausgewertet. Über eine schriftliche Befragung aller Planungsverbände wurde der Verbreitungsgrad, der strukturelle sowie der organisatorische Aufbau von IKG und deren Flächeninanspruchnahme in Baden-Württemberg erhoben. Insgesamt konnten 58 Standorte lokalisiert und untersucht werden. Dabei wurde festgestellt, dass der Verbreitungsgrad insbesondere in der jüngeren Vergangenheit stark gestiegen ist und IKG nicht nur in Ballungsräumen sondern eben so oft auch im ländlichen Raum zu finden sind. Darüber hinaus zeigte sich u.a., dass die in der Literatur hervorgehobenen Flächeneinsparungspotentiale von IKG in der Praxis oft nicht zutreffen. Vielmehr tragen IKG besonders häufig durch ihre Lage, Größenstruktur und Vornutzung zu einem erhöhten Flächenverbrauch sowie zur Landschaftszerschneidung bei. Die qualitativen Untersuchungsergebnisse bestätigten diese Erkenntnisse im Wesentlichen. Darüber hinaus konnte der Einfluss informeller Instrumente (Fördermittel) auf das Zustandekommen und die Ausgestaltung von IKG dargestellt werden.

Die Untersuchungsergebnisse verdeutlichen die möglichen regionalen positiven und negativen Auswirkungen von IKG und bestätigen die Notwendigkeit einer stärkeren regionsbezogenen Prüfung und Lenkung. Aufgrund der vielfach unzureichenden regionalplanerischen Steuerungs- und Durchsetzungskraft ist zu überlegen, in wie fern eine die planerische Lenkung von IKG in Zukunft stärker durch formelle Vorgaben erfolgen kann.

Abstract

The municipal building land policy is defeated by a huge number of changed economic, settlement-structural and municipal basic conditions. Before this background the importance of intermunicipal cooperations has grown beside other areas in past decades increasingly. Intermunicipal industrial areas (IIA), are areas which are realized, planned and collectively marketed by several communities. They unite a huge number of potential economic, ecological and spatial advantages. Nevertheless, in this regard negative consequences can also go out – particular from large-scale IIA.

Because the scientific knowledge about IIA is often still insufficient, the objective of the present work is to examine IIA closer. As an investigation base qualitative as well as quantitative data were raised and evaluated. The spreading degree, the structure as well as the organizational construction of IIA and their surface claim was raised above a written questioning of all planning associations in whole Baden-Württemberg. All together 58 locations could be localized and examined. It was found out, that the spreading degree has strongly risen, particular in the younger past. In addition, IIA can be found not only in conurbations but as often in the rural space.

Moreover appeared, that the surfaces saving potentials of IIA – emphasized in the literature – often does not apply in practice. In addition IIA contribute especially by their spatial position, dimensions structure and surface consumption to the urban sprawl. The qualitative investigation results confirmed this realizations in the essentials. Beyond this, the influence of informal instruments on the implementation and the arrangement of IIA could be shown.

The investigation results clarify the potential regional positive and negative consequences of IIA and confirm the necessity of a stronger region-related examination and guidance. On account of the often insufficient regional control strength is to be considered whether the planing guidance of IIA in future must occur stronger through formal guidelines.

1 Einleitung

Die Rahmenbedingungen zur Neuansiedlung von Gewerbe- und Industrieunternehmen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend geändert. Einerseits stehen aus der Perspektive der Unternehmen durch Globalisierung, europäischer Integration und veränderter Produktions- und Vertriebsbedingungen eine Vielzahl neuer Standortalternativen zur Verfügung. Andererseits ist die Mobilität von Betrieben und Arbeitskräften über die Gemeindegrenzen hinweg vielerorts zu einem Kennzeichen des Wirtschaftswachstums geworden. Unternehmen konzentrieren daher zunehmend ihre Neugründungen und -verlagerungen nicht mehr auf einzelne Städte und Gemeinden, sondern beziehen ganze Regionen in ihre Standortplanung mit ein (vgl. Baedeker 1994: 10).

Die wirtschaftsstrukturellen Veränderungen führen in Verbindung mit einer weitgehend desolaten öffentlichen Haushaltslage und knapper werdenden Flächenressourcen auch zu einer Neuorientierung der kommunalen Baulandpolitik. Daher gewinnen Strategien an Bedeutung, die eine stärkere Vernetzung von Potentialen auf einer übergeordneten Ebene in den Vordergrund kommunaler Handlungen stellen. Interkommunale Gewerbegebiete (IKG) sind in diesem Zusammenhang ein Instrument, das einen wichtigen Beitrag zu Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit beisteuern kann. Trotzdem ist die zwischengemeindliche Kooperation im wirtschaftlichen Bereich bislang keine Selbstverständlichkeit, da oftmals ein Konkurrenzdenken und die Furcht vor Abwerbung von Betrieben und Bevölkerung für eine regionale Abgrenzungsmentalität sorgen.

1.1 Aufgabenstellung

Unter dem Begriff IKG wird in dieser Arbeit die zwischengemeindliche Kooperation von zwei oder mehr Gemeinden verstanden, die gewerbliche (im Sinne von § 8 BauNVO) bzw. industrielle Flächen (im Sinne von § 9 BauNVO) gemeinsam planen, erschließen und vermarkten.¹ Die vorliegende Arbeit hat die Zielsetzung, organisatorische, ökonomische und flächenpolitische Fragestellungen zu IKG in Baden-Württemberg zu untersuchen und zu evaluieren. Zu diesem Zweck ist im konzeptionellen Teil der Arbeit ein zweistufiger Untersuchungsaufbau vorgesehen. Im ersten Schritt sollen zunächst im Rahmen einer Bestandsaufnahme alle IKG in Baden-Württemberg hinsichtlich ihrer wesentlichen Strukturmerkmale, ihrer Verbreitung, ihrer

¹ Eine ausführliche Beschreibung und Definition von IKG folgt in Kapitel 5.1.1

Organisation (Finanzierung, Rechtsform, Beteiligte etc.) und ihrer Flächeninanspruchnahme (Umfang, Lage, Vornutzung etc.) quantitativ untersucht werden. In einem zweiten Schritt werden ergänzend – anhand ausgewählter IKG im Großraum Stuttgart – zwei Kooperationen qualitativ analysiert. Die Zielsetzung dieses Untersuchungsteils besteht im Wesentlichen darin, die Struktur- und Organisationsmerkmale der zu vergleichenden Objekte gegenüberzustellen und die in Kapitel 6 dargestellten Hypothesen anhand der Fallbeispiele qualitativ zu bewerten.

1.2 Aufbau der Arbeit

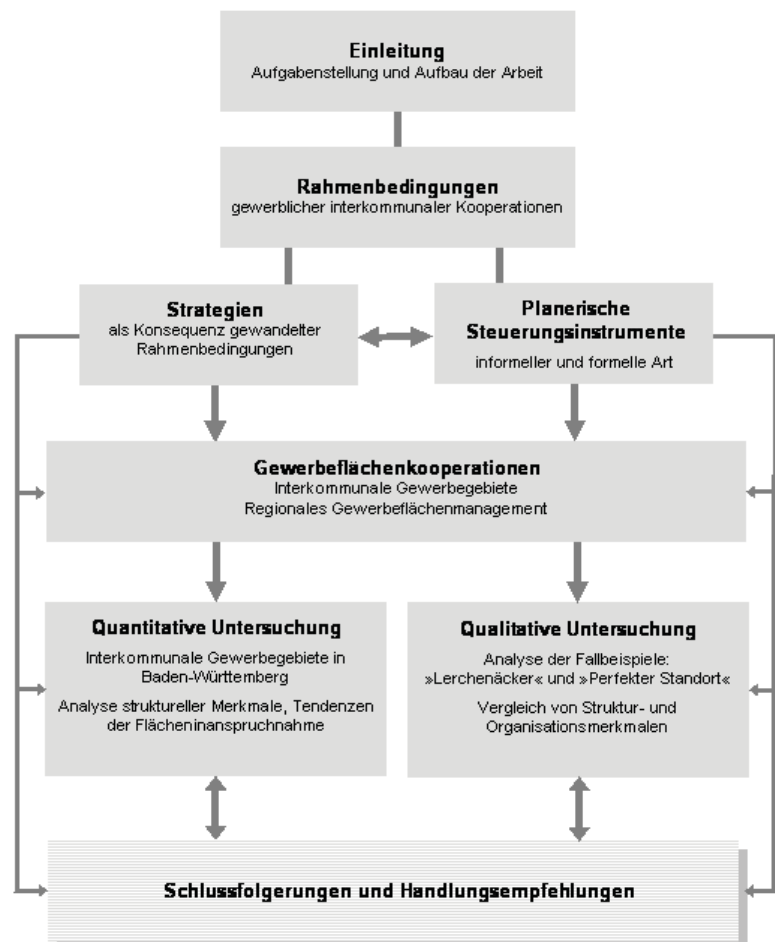
Die Arbeit gliedert im Wesentlichen in zwei unterschiedliche Teilbereiche. Im theoretischen, ersten Teil der Master-Thesis werden die Grundlagen interkommunaler gewerblicher Kooperationen dargestellt. Die Basis für diesen ersten Abschnitt bildet die Auswertung von aktueller Forschungsliteratur, Arbeitspapieren sowie ergänzenden Internetquellen. Im zweiten, »praktischen« Teil der Arbeit werden – auf den Theorieteil aufbauend – spezifische Fragestellungen empirisch untersucht.

Im Einzelnen ist die Arbeit wie folgt gegliedert:

Der Theorieteil beginnt mit Kapitel zwei, indem zunächst Rahmenbedingungen sowie deren Wandel erläutert werden, die den gewerblichen Sektor wesentlich beeinflussen und prägen. Kapitel drei schildert Strategien und Konsequenzen, die als Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen bei der Planung neuer Gewerbegebiete zum Einsatz kommen.

Daran anschließend werden in Kapitel vier Instrumente vorgestellt, die zur Umsetzung der aufgeführten Strategien genutzt werden können. Der Theorieteil

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung

schließt mit einer Darstellung der strukturellen Formen und Merkmale gewerblicher Kooperationen in Kapitel fünf ab.

Im praktischen Teil der Arbeit werden in Kapitel sechs zunächst Arbeitshypothesen sowie die verwendete Methodik vorgestellt. Daran anschließend werden die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen empirischen Untersuchungen erläutert. Der konzeptionelle Teil der Arbeit wird mit einer zusammenfassenden Prüfung der Hypothesen beendet. Die Arbeit wird durch das Kapitel sieben abgeschlossen, indem die Erkenntnisse der Untersuchungsbeispiele bewertet und weiter gehende Folgerungen und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

2 Rahmenbedingungen gewerblicher interkommunaler Kooperationen

Entwicklung, Vermarktung und Betrieb von Gewerbegebieten – sei es im herkömmlichen *intrakommunalen* Sinn oder in Form einer *interkommunalen* Kooperation – unterliegen einer Vielzahl wirtschaftlicher, räumlicher aber auch kommunaler Faktoren und Bedingungen. Die folgenden Kapitel geben in diesem Zusammenhang einen Überblick über wesentliche Einflussgrößen und Entwicklungstendenzen.

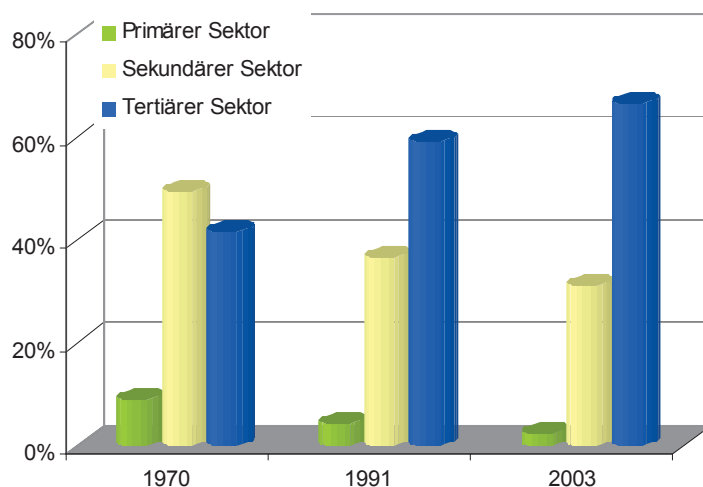
2.1 Wirtschaftlicher Wandel

Der wirtschaftliche Wandel ist ein Faktor, der ein besonders hohes Gewicht auf die Strukturen von Gewerbeflächen ausübt. Zudem haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik Deutschland in mehrfacher Hinsicht gravierend verändert. Einerseits kann in den vergangenen Jahrzehnten ein bedeutender sektoraler Strukturwandel beobachtet werden, andererseits zeichnen sich auch Veränderungen der betrieblichen Standortanforderungen ab.

2.1.1 Sektoraler Strukturwandel

Der tief greifende strukturelle wirtschaftliche Wandel stellt sich im Allgemeinen sehr vielseitig und komplex dar. Ohne die gesamtwirtschaftlichen Prozesse im Einzelnen näher zu erläutern, sollen im Rahmen dieser Arbeit nur die charakteristischen Grundmuster dieser Entwicklung erörtert werden. Zu den bedeutendsten Tendenzen zählt in diesem Kontext der Wandel der traditionellen Wirtschaftsbereiche. Dieser ist verbunden mit dem anhaltenden Bedeutungsverlust des primären (Land-, Forstwirtschaft und Fischerei) und sekundären Sektors (produzierendes Gewerbe) und der parallelen Aufwertung des tertiären Sektors (Dienstleistungsbereich).

Abbildung 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: Statistisches Bundesamt 2004: 102, Eigene Berechnung und Darstellung

Neben dem Bedeutungsverlust einzelner Sektoren zählen zum wirtschaftlichen Strukturwandel auch die *veränderten Produktionsbedingungen* im verarbeitenden Gewerbe, die vor allem durch einen enormen Rationalisierungsprozess gekennzeichnet sind. In diesem Zusammenhang nennt KAHNERT (1998: 511):

- Beschleunigte und effektivitätsgesteigerte Entwicklungs- und Produktionsprozesse,
- Flächenreduktion der Produktionsstätten infolge erhöhter Leistungsfähigkeit,
- Vertaktung und Verflechtung zwischen Zuliefern und Abnehmern,
- Reduzierung und Aufwertung der Lieferbeziehungen (z.B. Aufwertung einfacher Zulieferer zu Systemlieferanten).

Der Wandel der Produktionsbedingungen hat auch direkte Konsequenzen für die städtebauliche Planung von Gewerbestandorten. Durch zeitintensivere Nutzung von Produktionsanlagen rund um die Uhr reduziert sich die Verträglichkeit des Gewerbes mit anderen Nutzungen. Verantwortlich dafür sind vor allem der erhöhte Beschäftigten- und der durch just-in-time Konzeption kontinuierliche erfolgende Lieferverkehr. Eine stärkere Trennung von Wohn- und Gewerbegebieten ist daher zur Konfliktvermeidung zukünftig wieder bedeutsamer und wird von vielen Betrieben gefordert. Dem aktuell diskutierten Leitbild der Nutzungsmischung sind aus dieser Perspektive enge Grenzen gesetzt (vgl. Kahnert 1998: 512).

Als weitere Folge des Strukturwandels sind *Veränderungen bei der Standortentscheidung* von Gewerbeunternehmen zu beobachten. Die Zentralisation der Entscheidungsebenen spielt dabei eine wichtige Rolle, die sich zwischenzeitlich sowohl bei Großunternehmen als auch in der mittelständigen Wirtschaft etabliert hat. Persönliche Beziehungen zu Betrieben – etwa durch Politik oder die Wirtschaftsförderung – gehen daher zunehmend verloren. Als Konsequenz werden Standortentscheidungen oder betriebliche Veränderungen verstärkt anonymisiert getroffen, so dass die politische oder planerische Steuerung erschwert ist (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 16).

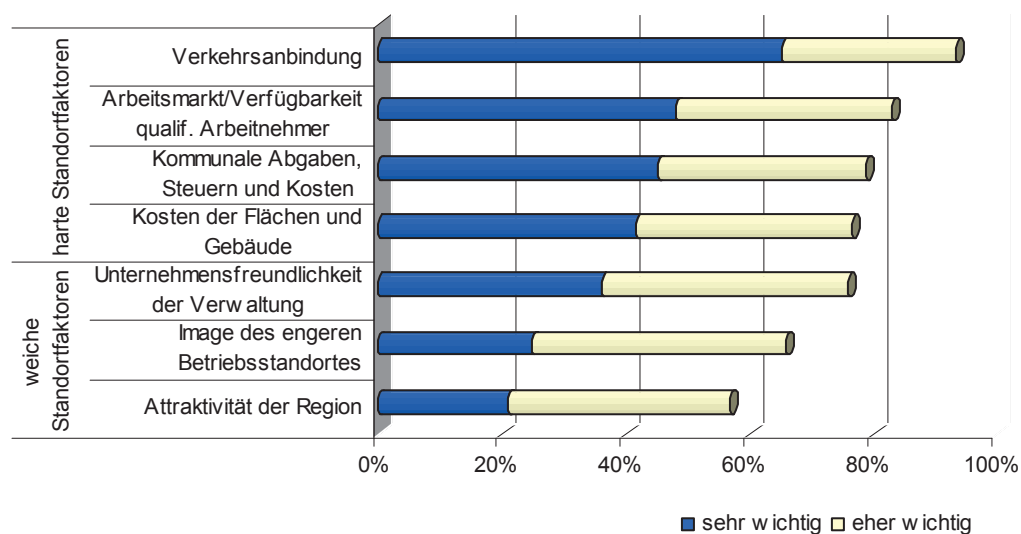
2.1.2 Betriebliche Standortanforderungen

Betriebliche Standortfaktoren zeigen die maßgeblichen Einflussgrößen, die für die Wahl eines Unternehmensstandortes entscheidend sind. Die Standortfaktoren können je nach Unternehmenstyp von Betrieb zu Betrieb vollkommen unterschiedlich ausfallen, so dass keine – für alle Fälle gleichermaßen gültigen Faktoren – existieren. Dennoch dominieren in verschiedenen Unternehmensbefragungen (vgl. Grabow 1995: 222ff;

Mielke 2002: 36ff) einzelne Standortfaktoren besonders deutlich: Oft wird von Unternehmen ein nahe gelegener Anschluss an das Autobahnnetz ohne Ortsdurchfahrten gewünscht. Dieser Wunsch erklärt sich vor allem durch die zunehmenden Lieferverflechtungen und die damit verbundene Abhängigkeit von Leistungen anderer Unternehmen. Weitere bedeutende Standortfaktoren sind darüber hinaus die Verfügbarkeit von Personal sowie das Vorhandensein niedriger Grundstückskosten (vgl. Grabow 1995: 17ff).

Betrachtet man die Standortanforderung nach Branchen wird deutlich, dass im produzierenden Gewerbe immer noch »harte Standortfaktoren« wie die Flächenverfügbarkeit, die Verkehrsanbindung und Abgaben eine hohe Bedeutung haben. Andererseits wächst in Dienstleistungsbetrieben der Einfluss »weicher Standortfaktoren« zunehmend an. Dementsprechend steht etwa bei kundenorientierten Dienstleistern – die in Gewerbegebieten durchaus einen Branchenschwerpunkt bilden können – ein repräsentatives Umfeld im Vordergrund der Standortentscheidung (vgl. Kistenmacher 2000: 28f).

Abbildung 3: Betriebliche Standortfaktoren (Auswahl)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Grabow 1995: 223f

Auch außerhalb des Dienstleistungssektors bevorzugen viele Betriebe ein »gehobenes« unternehmerisches Umfeld. Wie bedeutsam das Erscheinungsbild und Image eines Betriebsstandortes für eine unternehmerische Standortentscheidung sein kann, zeigt die Untersuchung von GRABOW (1995: 223ff). In einer Befragung von 2.000

Unternehmen wurde das Image und Erscheinungsbild des engeren Betriebsstandortes von zwei Dritteln der Befragten als »sehr wichtig« oder »eher wichtig« eingestuft.²

Im Hinblick auf die gestalterischen Mängel, die in vielen Gewerbegebieten vorzufinden sind, besteht somit ein enormes Verbesserungspotential. Dieses könnte nicht nur zur Standortprofilierung genutzt werden, sondern auch dazu dienen, gezielt kundenorientierte Gewerbebetriebe an einen Standort zu binden.

2.2 Räumliche Veränderungen

Neben den wirtschaftlichen Veränderungen ist der räumliche Wandel im gewerblichen Bereich mit Sicherheit einer der augenscheinlichsten Veränderungen, die innerhalb des Sektors stattfinden. Dies liegt einerseits am anhaltend hohen Flächenverbrauch, andererseits aber auch an Suburbanisierungserscheinungen. Beide Tendenzen werden im Folgendem näher erläutert.

2.2.1 Gewerbesuburbanisierung

Suburbanisierung bezeichnet die Verlagerung von Nutzungen und Bevölkerung aus der Kernstadt in das städtische Umfeld. Während Suburbanisierungstendenzen im Bereich des Wohnens bereits seit den 1960er Jahren zu beobachten sind, vollzog sich die gewerbliche Verlagerung erst zu Beginn der 1970er Jahre. Die ehemals wirtschaftliche Dominanz der Kernstädte löst sich seitdem zunehmend auf. Die gewerbliche Suburbanisierung ist sektoral unterschiedlich ausgeprägt. Während Dienstleistungsunternehmen des tertiären Sektors vornehmlich in den Kernstädten verbleiben oder das verdichtete Umland suchen, weicht das produzierende Gewerbe des sekundären Sektors zunehmend auf verkehrsgünstige Standorte im Stadtumland sowie auf den ländlichen Raum aus (vgl. Kistenmacher 2000: 25ff).

Die Verlagerungsprozesse sind insbesondere vor dem Hintergrund der spezifischen Standortpräferenzen der verschiedenen Unternehmensformen zu sehen. So verlagern im produzierenden Sektor kleinere und mittlere Einzelbetriebe ihren Standort tendenziell aus den Agglomerationskernen – abhängig von der jeweiligen Gewerbeflächensituation – in (neue) Gewerbegebiete innerhalb des ersten und zweiten Rings der Agglomeration. In der Regel wird dabei eine möglichst geringe Wanderungsdistanz gewählt. Eine andere Verlagerungsaktivität betrifft die Verlegung von Produktionsstätten zwischen zwei bestehenden Standorten. Flächen ohne ausreichenden Entwicklungsspielraum werden in diesem Kontext oftmals zugunsten

² Ähnliche Untersuchungsergebnisse zeigen sich in der Unternehmensbefragung von BONNY (2002: 17ff).

von Gewerbegebieten mit ausreichender Flächenkapazität aufgegeben. Die Verlagerung erfolgt hierbei vor allem aus den Agglomerationsräumen in den ländlichen Raum (vgl. Kahnert 1998: 513f; Karsten, Usbeck 2002: 72f).

Im tertiären Sektor ist die Verlagerung dagegen überwiegend auf Teilbereiche (z.B. Einzelhandelsdiscounter, Discotheken, z.T. Büronutzung) beschränkt. Doch obwohl die Suburbanisierung nur Teile des Dienstleistungssektors betrifft, weisen bereits heute viele peripher gelegene Gewerbestandorte einen hohen Dienstleistungsanteil auf und verdrängen die klassische Produktionsbetriebe (vgl. Mielke 2002: 39).

Als maßgeblicher Einflussfaktor für die gewerbliche Suburbanisierung wird in der Literatur vor allem die vorhandene Straßeninfrastruktur genannt, die bei der Entwicklung von wirtschaftlichen Wachstumsräumen eine besondere Rolle spielt. So zeigt eine Studie des Instituts für »Ökologische Raumentwicklung Dresden«, dass in der Region München autobahnahe Gemeinden³, die 40 % aller Umlandgemeinden in München darstellen, über 85 % des Beschäftigtenwachstums auf sich vereinigen. Ähnliche Ergebnisse liefern Untersuchungen in den Regionen Thüringen und Bremen (vgl. Karsten, Usbeck 2002: 74). Bei der näheren Betrachtung der Unternehmenskonzentration an den Autobahnverbindungen deutscher Stadtregionen zeigt sich ferner, dass die Gewerbestandorte vor allem durch logistikintensive Branchen geprägt sind. So stellt eine Studie zu den Gewerbestandorten an der Thüringer Städteteachse fest, dass an den autobahnnahen Standorten im Durchschnitt über 40 % der Unternehmen dem Logistikbereich zuzuordnen sind (vgl. Karsten, Usbeck 2002: 75).

Die Folgen der beschriebenen Suburbanisierungstendenzen sind vor allem in der wachsenden Verflechtung zwischen den Kommunen untereinander aber auch zwischen den Kernstädten und ihrem Umland zu sehen. Dementsprechend beziehen sich Investoren bei ihren Standortentscheidungen, d.h. Entscheidungen für das Verbleiben am alten Standort oder die Wahl eines neuen Standortes, überwiegend nicht auf einzelne Kommunen mit ihren Gemeindegrenzen. Vielmehr wird die Region als Einheit wahrgenommen, deren unterschiedliche Teilbereiche für verschiedene Bedürfnisse stehen. Daraus folgt, dass die Kommunen sich als Teil einer funktionalen Einheit betrachten müssen, die gemeinsam für den wirtschaftspolitischen Erfolg der Region verantwortlich sind (vgl. Kahnert 1998: 515f).

³ Unter dem Begriff »autobahnnah« gelten in der Untersuchung Gemeinden, deren Hauptsiedlungskern nicht weiter als 5 km von der Autobahnauffahrt entfernt liegt.

2.2.2 Flächenverbrauch

Die Umnutzung von unbebauter Fläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche wird allgemein als »Flächenverbrauch«⁴ bezeichnet (vgl. NBBW: 2004: 9). Der Flächenverbrauch ist ursächlich vor allem durch die Faktoren Verkehrs- und Siedlungsfläche gekennzeichnet, deren Anteil an der gesamten Bodenfläche bundesweit kontinuierlich wächst. Allein in Baden-Württemberg werden z. Zt. täglich 10,6 ha Fläche verbraucht, was einer jährlichen Inanspruchnahme von Flächen in der Größenordnung von ca. 5.000 Fußballfeldern (70 x 100 m) entspricht. Bundesweit betrug der tägliche Verbrauch im Zeitraum zwischen 1997 und 2000⁵ sogar 120 ha Fläche (vgl. BBR: 2005: 90; NBBW 2004: 9; Wöllpner 2004: 46). Dieser enorme kontinuierliche Verbrauch soll nach einem Entwurf der Bundesregierung im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/Tag gesenkt werden. Im Vergleich zum Referenzzeitraum 1997/2000 müsste der Flächenverbrauch demnach auf ein Viertel des Ausgangsniveaus reduziert werden. Übertragen auf das Bundesland Baden-Württemberg würde das bedeuten, dass statt 12ha/Tag im Zeitraum 1997/2000 landesweit nur noch eine Fläche von 3 ha/Tag als Flächenressource zur Verfügung ständen. Dementsprechend eingeschränkt wären die kommunalen raumplanerischen Entwicklungspotentiale (Wöllpner 2004: 46).

Bereits heute sind die gemeindlichen Entwicklungsmöglichkeiten durch topographische Gegebenheiten oder Natur- und Landschaftsschutzgebiete vielfach stark begrenzt. Vor allem in den Stadtkreisen stößt die Ausdehnung der Siedlungsfläche sprichwörtlich an ihre Grenzen. So stehen in den Städten Karlsruhe, Pforzheim und Stuttgart nur noch zwischen 11 % und 9 % der Gemarkungsflächen für eine zukünftige Siedlungs- bzw. Verkehrsflächenerweiterung zur Verfügung. Einschränkende Faktoren und Restriktionen sind dabei noch gar nicht berücksichtigt (vgl. Wöllpner 2004: 46), so dass das tatsächliche Flächenpotential nochmals deutlich geringer sein dürfte.

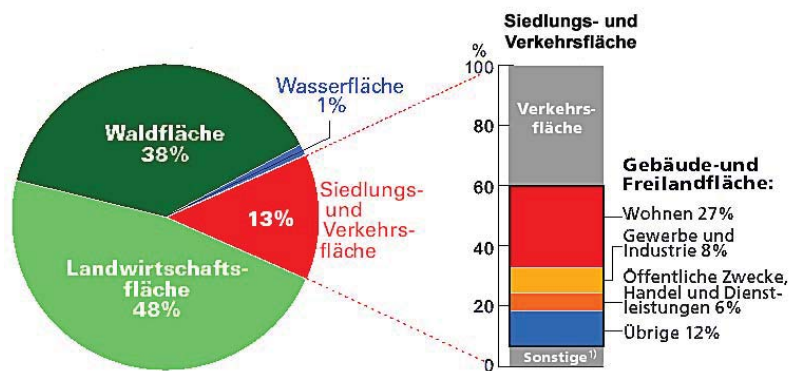
⁴ Der in der Literatur benutzte Begriff Flächenverbrauch ist im eigentlichen Sinne falsch gewählt, denn Fläche kann physikalisch nicht verbraucht werden. Da sich die Bezeichnung jedoch allgemein durchgesetzt hat, wird sie auch in dieser Arbeit verwendet.

⁵ Aktuelle Daten mit einer *detaillierten* Flächenerhebung nach Art der Nutzungen, werden voraussichtlich erst 2006 veröffentlicht.

Betrachtet man die Bodenverteilung im Einzelnen fällt auf, dass neben Siedlungs-, Verkehrs- und Wohnflächen auch die Gewerbe- und Industriegebiete zu einem erheblichen Flächenverbrauch beitragen. In Baden-Württemberg nehmen letztere immerhin 8 % innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2004: 1).

Die Größenordnung des Flächenverbrauchs verdeutlicht, wie dringend ein Umdenken in der Flächenpolitik notwendig ist, um die Entwicklungsoptionen für künftige Generationen nicht zu stark einzuschränken. Neben der aufgeführten quantitativen Problematik zieht der anhaltende Flächenverbrauch eine Vielzahl weiterer negativer Folgen nach sich, die an dieser Stelle nur stichpunktartig aufgeführt werden sollen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang:

Abbildung 4: Verteilung der Bodenfläche in Baden-Württemberg im Jahr 2001



1) Erholungsfläche, Betriebsfläche ohne Abbauand, Friedhof.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg 2004: 1

- **Ökologische Auswirkungen:**
Versiegelung und Zerschneidung von Landschaften, Verringerung der Artenvielfalt, Verhinderung der Regenwasserversickerung, negative Auswirkungen auf die Grundwasserneubildung, maßgebliche Erhöhung des Abfallaufkommens durch den Aushub von Boden
- **Räumliche Auswirkungen:**
Siedlungsdispersion, abnehmende Siedlungsdichte, zunehmende Entmischung, aufwendigere Erschließung, wachsender Flächenbedarf für Verkehr, möglicher Funktionsverlust von Ortszentren, geringere Infrastrukturauslastung und Erhöhung der Infrastrukturkosten pro Kopf (vgl. NBBW 2004: 10; Bund Naturschutz in Bayern e.V. 2004: 9).

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass eine deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs sowohl im quantitativen als auch qualitativen Sinne erstrebenswert ist. Die Verteilung der Bodenfläche veranschaulicht zudem, dass Gewerbe- und Industrieflächen einen nicht unerheblichen Anteil am Flächenverbrauch einnehmen. Anstrengungen und Überlegungen gerade in diesem Bereich den Flächenverbrauch zu verringern, sind daher durchaus berechtigt und wichtig.

2.3 Kommunale Ausgangssituation

Die Entwicklung gewerblicher Flächen findet aufgrund der kommunalen Planungshoheit nach Artikel 28 Abs. 2 GG letzten Endes immer auf der Gemeindeebene statt. Auch hier haben sich die Faktoren, die eine Ausweisung gewerblicher Flächen beeinflussen, in mehrfacher Hinsicht verändert.

2.3.1 Kommunales Finanzverbundsystem

Gewerbegebiete – egal ob *intrakommunal* oder *interkommunal* – haben in der Regel weitreichende Auswirkungen auf den Finanzhaushalt einer Gemeinde. Um diese Auswirkungen in ihrem Kontext zu verstehen, ist es notwendig, neben der Darstellung der allgemeinen finanziellen Haushaltslage der Gemeinden, das komplexe Beziehungsgeflecht der Gemeindefinanzen zumindest in den Grundzügen zu erläutern.

Bundesweit betrachtet hat sich die finanzielle Situation deutscher Kommunen nach positiven Finanzierungssalden in den Jahren 1998 bis 2000 dramatisch verschlechtert. In der Folge sind seit dem Jahr 2001 hohe Haushaltsdefizite zu verzeichnen, die zu einer weitgehenden Handlungsunfähigkeit der Gemeinden führten. Die Finanzkrise resultierte aus einem Konjunkturunbruch, so dass auf der Einnahmenseite massive Einkommenseinbrüche bei den wichtigsten kommunalen Steuereinnahmen, also beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer, zu verzeichnen sind. Auf die finanzielle Notlage der Gemeinden wurde im Jahr 2004 mit einer weit greifenden Konsolidierungspolitik reagiert. Dadurch sank das Defizit in den Kommunalhaushalten aufgrund der Absenkung der Gewerbesteuerumlage und der Wirkungen von Steuerrechtsänderungen gegenüber dem sehr hohen Wert von 2003 von -8,5 Mrd. € auf nunmehr -3,8 Mrd. € im Jahr 2004 (vgl. www.bundesfinanzministerium.de).

Hauptbestandteile der kommunalen Finanzausstattung sind die kommunalen Steuern sowie die Zuweisungen von Land und Bund. Zu den kommunalen Steuereinnahmen zählen die *Gewerbsteuer* sowie der *Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer*. Letztere beträgt 15 % des Einkommenssteueraufkommens, so dass sich folglich die absolute Höhe des Betrages nach der Einkommenssteuerleistung der Einwohner richtet. Die Gewerbsteuer wird aus den jeweiligen Gewinnen der Gewerbebetriebe ermittelt und ist daher stark konjunkturabhängig. Sie errechnet sich – vereinfacht ausgedrückt – aus dem Gewerbeertrag der Unternehmen, aus dem nach Abzug eines Freibetrages und mit Hilfe einer Steuermesszahl der Gewerbsteuerermessbetrag errechnet wird. Der Gewerbsteuerermessbetrag wird wiederum um einen in der jeweiligen kommunalen Haushaltssatzung festgelegten Hebesatz vervielfältigt.⁶ Ergebnis ist die Steuerschuld, die dem Steuerpflichtigen im Gewerbsteuerbescheid bekannt gegeben wird und am jeweiligen Betriebsstandort zu zahlen ist (vgl. Vietmeier 2003: 83f; Holtel, Wuschansky 2002: 46f).

Tabelle 1: Steuereinnahmen der Gemeinden im Überblick (in Mio. €)

Steuerart:	Aufkommen		Veränderung in %
	2003	2004	
Gewerbsteuer (netto)	15.149,60	20.564,20	35,7
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	19.822,50	18.576,70	-6,3
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.590,20	2.590,40	0
Grundsteuern	8.606,40	8.843,60	2,8
sonstige Steuern und ähnliche Einnahmen	588,5	600,7	2,1
Steuern insgesamt (netto)	46.757,20	51.175,60	9,4

Quelle: Eigene Darstellung nach www.bundesfinanzministerium.de

Weitere wichtige Einnahmequellen der Gemeinden sind die *Grundsteuern*, die wie die Gewerbsteuer der alleinigen Steuerhoheit der Gemeinde unterliegen. Die Grundsteuer untergliedert sich in die Grundsteuer A, die für land- und forstwirtschaftliche Betriebe gilt und die Grundsteuer B, der alle sonstigen bebauten und nicht bebauten Grundstücke unterliegen. Auch hier können je nach Gemeinde unterschiedliche Hebesätze festgelegt sein (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 47).

Eine finanzielle Regelung, die große Auswirkungen auf die finanzielle Haushaltssituation der Gemeinden hat, ist das *System des Finanzausgleichs*. Mit Hilfe des Finanzausgleichs erhalten die Gemeinden einerseits Einnahmen durch Zahlungen der Länder im Sinne eines vertikalen Ausgleichs. Andererseits dient der Finanzausgleich

⁶ Der Hebesatz ist häufiger Streitpunkt bei interkommunalen Gewerbegebieten, da dieser je nach Gemeinde unterschiedlich hoch ausfallen kann. Bundesweit beträgt der durchschnittliche Hebesatz derzeit 388 Prozent (FTD 2005: 13).

dazu, unterschiedliche Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden im Sinne eines horizontalen Ausgleichs zu nivellieren. Zum System des Finanzausgleichs zählen die allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen (z.B. für Denkmalpflege- oder Stadterneuerungsmaßnahmen) der Länder, die durch eine Beteiligung am Steueraufkommen der Länder ergänzt werden (ILS 2004: 49ff; Finanzministerium Baden-Württemberg 2000: 17ff). Zum System des Finanzausgleichs zählen auch die *Schlüsselzuweisungen*, die sich nach den jeweiligen Aufgabenbelastungen, Steuer- und Umlagenkräften bemessen und länderspezifisch unterschiedlich gestaltet sind (vgl. Hotel, Wuschansky 2002: 49f). Zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird die jeweilige Steuerkraft einer Gemeinde dem Finanzbedarf gegenübergestellt. Übersteigt der normierte Bedarf einer Gemeinde deren Steuerkraft wird der Unterschiedsbetrag weitestgehend über Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Sobald eine Gemeinde auch nur geringfügige Mehr- oder Mindereinnahmen tätigt, hat dies sofortige Auswirkungen auf den Finanzausgleich. Jedes neue Gewerbegebiet und die damit verbundene Erhöhung der Steuereinnahmen haben demzufolge unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen (vgl. Heinz, et al. 2004: 141).

2.3.2 Angebots- und Nachfragesituation

Über den Umfang vorzuhaltender Gewerbeflächen besteht im Allgemeinen eine große Unsicherheit. Einerseits kann ein unzureichendes Angebot an verfügbaren Flächen zum Engpass für die wirtschaftliche Entwicklung einer Kommune werden, andererseits ist ein zu groß bemessenes Angebot gesamtwirtschaftlich unerwünscht, da es knappe finanzielle Mittel bindet und unnötigerweise Freiflächen verplant. Trotzdem folgen kommunale Überlegungen zur Dimensionierung neuer Gewerbeflächen größtenteils der Auffassung, dass die erwünschte Zahl an Arbeitsplätzen durch die Ausweisung eines entsprechenden Kontingents an Gewerbeflächen an den Standort zu binden sei. Nicht zuletzt steht die Gewerbeflächenpolitik vor der grundsätzlichen Problematik, dass Unternehmen in der überwiegenden Zahl der Fälle nur sofort verfügbare Flächen in ihre Investitions- und Standortentscheidungen einbeziehen. Erst in zwei oder drei Jahren zur Verfügung stehende und möglicherweise mit Planungsunsicherheiten behaftete Flächen sind dagegen für Unternehmen in der Regel uninteressant. Aus diesem Grund muss die Gewerbeflächenpolitik mit ihrem Angebot in Vorleistung treten (vgl. Jung 1996: 13f).

Umso größer ist die Bedeutsamkeit einer verlässlichen Flächenbedarfsprognose, die sich in der Praxis jedoch denkbar schwierig gestaltet. Allein bei der begrifflichen *Bestimmung des Flächenangebotes* differieren die Definitionen in einer großen Bandbreite. Demzufolge kann der Begriff »Angebot« sowohl im Sinne eines

»planerischen Angebots« (nicht genutzte Flächen in Regional- und Flächenutzungsplänen), als auch als »tatsächlich verfügbares Flächenangebot« (i.d.R. nicht bebaute, erschlossene Flächen) oder aber als »tatsächliche Inanspruchnahme« (realisierter Bedarf) verstanden werden. Noch komplexer ist die Prognose des zukünftigen *Bedarfs* an Gewerbeflächen, der durch eine große Anzahl verschiedenster unsicherer Faktoren wie die konjunkturelle Lage, die spezifischen Standortanforderungen und die Bevölkerungsentwicklung etc. beeinflusst wird. Ebenso vielseitig sind die zur Ermittlung des Flächenangebots herangezogenen Informationsquellen die von Unternehmensbefragungen, über Liegenschaftskataster, bis hin zu GIS Systemen reichen. Trotz der Vielzahl möglicher Informationsquellen stehen zur Bedarfsermittlung insgesamt betrachtet, nur wenige vollständige und aussagekräftige Daten zur Verfügung, so dass zielgerichtete Entscheidungen und Planungen oftmals kaum möglich sind (ausführlich hierzu Mielke 2002: 7ff; Bonny, Glaser 2005: 28).

In der Konsequenz ist das quantitative Angebot an Gewerbeflächen in der Praxis oftmals mehr als bedarfsdeckend, da das überregionale gewerbliche Ansiedlungs- bzw. Abwerbungspotential und die Bedeutung von gewerblichen Neugründungen von kommunaler Seite erheblich überschätzt werden. Dementsprechend schaffen viele Kommunen ein Angebot, das »mehr Hoffnung als tatsächliches Erfordernis ausdrückt« (vgl. Imhoff-Daniel 1994: 128). Neben einer oftmals falschen Flächenpolitik wird das Angebot an gewerblichen Arealen zusätzlich durch wiedernutzbare Brachflächen erheblich gesteigert. So könnte allein durch die Revitalisierung kurzfristig zur Verfügung stehender Gewerbebrachen der gesamte gewerbliche Flächenverbrauch – 10.000 ha im Jahr 2001 – rein rechnerisch für mehr als ein Jahr gesichert werden (vgl. BBR 2005: 99ff).

Ein weiterer Punkt, der die Angebots- und Nachfragesituation betrifft, ist die Preislage der Gewerbeflächen. Diese ist im Allgemeinen höher als für landwirtschaftlich genutzte Flächen, jedoch deutlich niedriger als für Wohnbauland. Geringe Preise für Gewerbeflächen haben allerdings verschiedene, zum Teil gravierende Nachteile. Einerseits stellen niedrige Preise keinen Anreiz zum sparsamen Umgang mit den Flächen dar und erhöhen somit indirekt den Flächenverbrauch. Andererseits entfällt der Lenkungseffekt der Preise, da ein geringes Preisniveau den Unterschied zwischen qualitativ hochwertigen und qualitativ minderwertigen Flächen deutlich reduziert. Des Weiteren sind niedrige Bodenpreise auch für andere Nutzergruppen attraktiv, so dass (Betriebs-)Wohnungen oder Büronutzungen die Nutzbarkeit für herkömmliches Gewerbe einschränken. Nicht zuletzt wird durch ein

niedriges Preisniveau die Wiedernutzbarkeit von Brachflächen erschwert, wenn diese mit billigen, unbelasteten Flächen konkurrieren müssen (vgl. Mielke 2002: 48f).

Trotz der aufgeführten Nachteile wird eine niedrige Preispolitik häufig gezielt von den Kommunen eingesetzt, um die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Dabei wird jedoch oftmals vergessen, dass die Grundstückskosten für Betriebe im Rahmen der gesamten Ansiedlungs- und Verlagerungskosten eine nur marginale Rolle spielen. Etwaige kommunale Preisreduktionen sind in dieser Hinsicht von der Unternehmensseite als Mitnahmeeffekte einzustufen und haben keinen spürbaren Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung. Trotzdem versuchen die Unternehmen – vorwiegend wenn die öffentliche Hand Eigentümer der Flächen ist – durch harte Preisverhandlungen möglichst niedrige Bodenkosten zu erzielen, so dass Kommunen zum Teil regelrecht gegeneinander ausgespielt werden. Eine Diskussion um ein allgemein höheres Preisniveau ist demzufolge nur dann möglich, wenn eine Einigung auf eine regionale einheitliche Preisstruktur erfolgt ist. Auch in diesem Zusammenhang ist daher eine gebietsübergreifende Zusammenarbeit sinnvoll und wichtig (Mielke 2002: 49).

Zum Schluss dieses Kapitels soll an dieser Stelle als Praxisbeispiel das Gewerbeflächenangebot in der Region Stuttgart vorgestellt werden. Das Beispiel verdeutlicht, in welchem Umfang Gewerbeflächen oftmals ausgewiesen werden, ohne dass eine Auslastung der Flächen absehbar wäre.

Das Gewerbeflächenpotential der Region Stuttgart wurde zuletzt im Jahr 2002 – mit Ausnahme des Landkreises Ludwigsburg – vollständig erfasst. Die Datenermittlung fand anhand einer Auswertung der Flächennutzungs- und Bebauungspläne statt, die mit Luftbildern überlagert wurden. Die Untersuchung zeigte, dass (einschließlich einer Hochrechnung für den Landkreis Ludwigsburg) in der Region Stuttgart unbebaute Gewerbeflächen im Umfang von ca. 1.959 ha als Darstellung in Flächennutzungsplänen und eine annähernd gleiche Größe von 1.956 ha aus Festsetzungen in Bebauungsplänen vorliegen.⁷ Überraschend hoch ist der Anteil der unbebauten Gewerbeflächen am Gesamtbestand in der Region, bezogen auf im B-Plan ausgewiesene Gewerbeflächen. In den Landkreisen Böblingen, Esslingen,

⁷ Die dargestellten Flächenpotentiale sind in sofern in Ihrer Aussagekraft eingeschränkt, da sie keine Angaben beinhalten, ob die ermittelten Flächen tatsächlich zur Verfügung stehen. Hierzu wären detaillierte Informationen über die jeweilige Rechtskraft des B-Plans und die Erschließungsreife notwendig, diese wurden in der Studie jedoch nicht ermittelt.

Göppingen und im Rems-Murr-Kreis betrug dieser im Durchschnitt fast 66 % (!) (vgl. Streule 2003: 3f; Eigene Berechnungen).

Das quantitative Angebot an Gewerbeflächen in der Region Stuttgart wirkt auf den ersten Blick enorm groß. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass sich die Gesamtfläche auf ca. 400 kleine und kleinste Gewerbe- und Industriegebiete verteilt (vgl. Vallée 2003: 70). Ob die Flächen den Standortanforderungen der Betriebe entsprechen, ist daher eine ganz andere Frage. MIELKE (2002: 10) weist in diesem Kontext darauf hin, dass generell „ein erheblicher Teil der planerisch dargestellten Flächen »zweit- oder drittklassig« [ist] und wegen vorhandener Mängel – z.B. ungünstiger Flächenzuschnitt, fehlender Autobahnanschluss, etc. – kein Interesse von Unternehmen besteht.“ Überträgt man diese Überlegung auf die Praxis bedeutet dies, dass gleichzeitig ein Überangebot und ein Mangel an Gewerbeflächen existieren können.

2.4 Zwischenbilanz der Rahmenbedingungen

Die aufgeführten Tendenzen und Prozesse haben weitreichende Auswirkungen, die vor allem auf kommunaler Ebene spürbar sind. Aus unternehmerischer Sicht haben der wirtschaftliche Strukturwandel und veränderte Produktionsbedingungen zu einer deutlichen Steigerung der potentiellen Ansiedlungsstandorte geführt. Dies hat die kommunale und regionale Wettbewerbssituation deutlich forciert. Zugleich sind steuerpflichtige ortsansässige Unternehmen, die nach wie vor wichtigste Einnahmequelle der kommunalen Haushalte. In so fern ist es nur verständlich, dass von kommunaler Seite eine Gewerbeflächenpolitik betrieben wird, die weitgehend angebotsorientiert handelt und nicht auf einer tatsächlich zu erzielenden Nachfrage beruht. Gleichzeitig wird die Ausweisung neuer Gewerbeflächen mit entsprechend geforderten Standortqualitäten aufgrund des anhaltenden Flächenverbrauchs und einem Mangel an geeigneten Standorten zunehmend schwieriger. Die vielerorts erschlossenen aber ungenutzten Gewerbestandorte mit minderer Qualität sind demzufolge nur eine logische Konsequenz.

3 Strategien zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Den aufgeführten wirtschaftlichen, räumlichen und kommunalen Rahmenbedingungen begegnen Kommunen und Regionen zunehmend mit neuen Konzepten zur Positionierung ihrer Gewerbegebiete. Dabei kommen in der Praxis ganz unterschiedliche Strategien zum Einsatz. Einerseits können diese auf rein kommunaler Ebene praktiziert werden – beispielsweise durch spezielle lokale Vermarktungs- und Managementkonzepte. Andererseits sind auch stärker regionsbezogene Ansätze denkbar, wie sie zum Beispiel im Rahmen von IKG zum Einsatz kommen. Ohne den Anspruch einer vollständigen Darstellung von denkbaren Strategien zu erfüllen, werden im Folgenden beispielhaft Konzepte vorgestellt.

3.1 Standortprofilierung und -positionierung

Angesichts des zunehmenden intra- und interregionalen Wettbewerbs versuchen viele Kommunen und Regionen durch *Profilbildung ihrer Gewerbestandorte* einen Vorteil gegenüber anderen Standortanbietern zu erlangen. In erster Linie dient die Profilbildung der verbesserten Außenwahrnehmung einer Kommune. Dabei wird die These vertreten, dass Unternehmen mit vergleichbaren Geschäftsfeldern auch vergleichbare Standortanforderungen nach sich ziehen. Übertragen auf die Gewerbegebietsplanung bedeutet dies, dass durch eine Spezialisierung von Gewerbeflächen Synergieeffekte zwischen Unternehmen gleicher bzw. verwandter Branchen erreicht werden sollen (Industriecluster). Das so erzeugte individuelle Standortimage kann dann gezielt vermarktet werden. Die These wird durch das bereits erwähnte Beispiel der Thüringer Logistikkonzentration ebenso bestätigt (vgl. Kapitel 2.2.1) wie durch verschiedene empirische Untersuchungen der Räume Bremen und Nürnberg (vgl. Karsten, Usbeck 2002: 76ff).

Trotz dieser erfolgsversprechenden Untersuchungen sprechen verschiedene Argumente auch gegen eine – generelle – Standortprofilierung. Zunächst besteht das Problem, dass Industriecluster nicht beliebig von einer Region auf eine andere Region übertragbar sind, da bundesweit nur wenige Cluster zu einem Bereich überlebensfähig sind. Als Beispiel lässt sich in diesem Zusammenhang die Region Stuttgart aufführen, die einer der wenigen herausragenden Automobil- und Mobilitätsstandorte in Deutschland ist (vgl. Reschl, Rogg: 2003: 62f). Gegen eine grundsätzliche Etablierung von Industrieclustern spricht auch die Tatsache, dass viele Unternehmen ausdrücklich einen Branchenmix im Gewerbegebiet bevorzugen. Nicht zuletzt bürgt eine branchenspezifische Profilierung die Gefahr, dass bei enger Zielgruppendefinition das Gewerbegebiet nur sehr langsam belegt wird. Daher ist für eine branchenmäßige

Spezialisierung immer ein ausreichendes Potential entsprechender Betriebe notwendig (vgl. Mielke 2002: 42).

In Anbetracht der aufgeführten Einschränkungen ist die branchenmäßige Profilierung von Gewerbegebieten im Bestand v.a. auf regionaler Ebene und in Verdichtungsgebieten Erfolg versprechend. Aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs der Regionen wird die Profilierung von Gewerbebeständen jedoch zukünftig an Bedeutung gewinnen. Eine thematische Ausrichtung von Gewerbeflächen ist in dieser Hinsicht vor allem für Betriebstypen mit speziellen Standortanforderungen – etwa im Logistik- oder im Forschungs- und Entwicklungsbereich – sinnvoll. Alternativ bietet es sich insbesondere bei großen Standorten an, die Gewerbegebiete intern zu segmentieren. Eine stärkere Differenzierung der Gewerbeflächen in eher produktionsorientierte Bereiche einerseits und in dienstleistungsorientierte Segmente andererseits kann dabei sinnvoll sein. Zusätzlich können in einem für die Außenwirkung wichtigem Abschnitt höhere Anforderungen an die gestalterische Qualität gestellt werden, während Standorte – die aufgrund ihrer Lage eine nur geringe Außenwirkung erzielen – unter rein funktionellen Gesichtspunkten geplant werden können (vgl. Mielke 2002: 43).

Die interne Segmentierung von Gewerbeflächen verbindet die Vorteile herkömmlicher Gewerbeflächen – nämlich deren diversifizierte Branchenausrichtung – mit den Vorzügen rein thematisch ausgerichteter Gewerparks – sprich der Profilierung des Standortes. In so fern bietet die Strategie eine interessante planerische Alternative, um sich im Wettbewerb positiv abzuheben, ohne das Risiko einer einseitigen Ausrichtung eingehen zu müssen. Zumal das vorhandene Instrumentarium der Bauleitplanung den Gemeinden Möglichkeiten für entsprechend differenzierte Festsetzungen (insbesondere in § 1 Abs. 4ff BauNVO) bietet.

3.2 Gestaltung von Gewerbegebieten

Die Gestaltung von Gewerbegebieten und deren städtebauliche Einbindung in die Umgebung haben großen Einfluss auf das Erscheinungsbild einer Stadt bzw. Gemeinde, zumal die Eingangssituation an den Siedlungsändern oftmals durch Gewerbeansiedlungen geprägt wird. Aus Sicht der Stadtplanung ist die Mehrheit der Gewerbegebiete jedoch nicht unter stadtgestalterischen, sondern vor allem unter funktionalen Gesichtspunkten geplant. Die Erreichbarkeit, der reibungslose Verkehrsfluss und das Flächenangebot (etc.) stehen im Allgemeinen im Vordergrund der Planung, während auf ein anspruchsvolles Erscheinungsbild verzichtet wird. So kommt es, dass v.a. der öffentliche Raum in Gewerbegebieten in der Regel erhebliche Mängel aufweist. Verkehrs-, Reserve- und Grünflächen bleiben vor dem Hintergrund

der öffentlichen Haushaltslage häufig »ungestaltet« und bieten kaum Aufenthaltsqualität für Bevölkerung und Beschäftigte ansässiger Unternehmen. Das Potential hochwertiger Gewerbeflächen wird demzufolge oftmals unterschätzt. Gleichzeitig wird – durch die Tertiärisierung der Wirtschaft und die wachsende Variabilität der Standortansprüche – für viele Betriebe ein repräsentativer Unternehmensstandort immer wichtiger (vgl. Kapitel 2.1.2). Städtebaulich hochwertige Gewerbeflächen können folglich nicht nur ein wichtiger Vermarktungs- und Wettbewerbsvorteil sein, sondern auch maßgeblich zur Standortprofilierung beitragen.

Nicht zuletzt finden hochwertige Gewerbeflächen auch in der Bevölkerung eine größere Akzeptanz, so dass die Ausweisung neuer Gewerbeflächen von der Öffentlichkeit oft besser akzeptiert wird, wenn diese sich in ihr Umfeld einpassen und höheren städtebaulichen und ökologischen Anforderungen gerecht werden (vgl. Mielke 2002: 41).

Abbildung 5: Mangelnde Gestaltungsplanung am Beispiel Stuttgart-Leonberg (Leo3)



Quelle: Eigene Aufnahme

Aus dieser Perspektive scheint die Berücksichtigung von gestalterischen Mindeststandards bei der Entwicklung von Gewerbegebieten generell sinnvoll. In diesem Zusammenhang ist auf die internationale Bauausstellung Emscher-Park mit dem Konzept »Arbeiten im Park« zu verweisen. Die dort entwickelten planerischen Vorgaben für neue Gewerbegebiete haben sicherlich eine Vorbildfunktion, da sie Qualitätsstandards vorsehen, die bei der Planung von Wohngebieten vielfach selbstverständlich sind: Die verstärkte Berücksichtigung von städtebaulichen, architektonischen und ökologischen Belangen in entsprechenden Rahmenkonzepten. Wichtige Anregungen und Hinweise zur Gestaltung städtebaulich hochwertiger Gewerbebestände geben darüber hinaus auch die von der »Initiative Architektur und Baukultur« veröffentlichten elf Thesen zur Baukultur in Gewerbegebieten, auf die an dieser Stelle nur verwiesen werden soll (vgl. BBR 2003: 8-21).

3.3 Neue Managementkonzepte

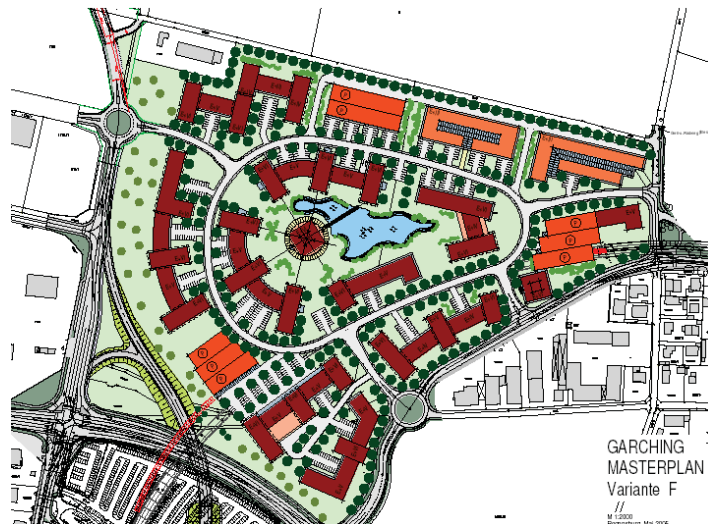
Die Ansiedlung von Unternehmen wird von den meisten Kommunen derzeit meist als reine Grundstücksfrage gehandhabt, so dass weitergehende Serviceleistungen in der Regel fehlen. Standorte mit breitem Serviceangebot, wie der seit 1980 aktiv gemanagte »Gewerbepark Regensburg« oder der geplante »Business Campus« in München-Garching, sind daher noch die Ausnahme.

Aus diesem Grund besteht gerade im gewerblichen Servicebereich ein hohes Potential, die Wettbewerbsfähigkeit einer Kommune bzw. Region durch innovative Managementkonzepte zu stärken (vgl. Ryll 2005: 28; www.gewerbepark-regensburg.de).

Die Aufgaben eines aktiven Gewerbepark-Managements

sind dabei im weitesten Sinne mit den Aktivitäten eines Centermanagements im Einzelhandelsbereich vergleichbar. Ziel ist es, durch ein umfangreiches Dienstleistungsangebot, sowohl die Entwicklung der Flächen als auch die Betreuung der Unternehmen vor und vor allem nach der Ansiedlung durch eine Betreibergesellschaft aus »einer Hand« zu tätigen und zu steuern. Die dauerhafte persönliche Betreuung aller am Standort ansässigen Betriebe steht dabei im Vordergrund. Für die Umsetzung eines solchen Parkmanagements sind vor allem möglichst weit reichende Entscheidungskompetenzen wichtig. Nur dann können neben Serviceaufgaben wie der Grundstücksbeschaffung, Planung, Genehmigung, und Finanzierung, auch Bereiche wie die Steuerung des Branchenmix und die gemeinsame Vermarktung des Standortes koordiniert werden (vgl. Mielke 2002: 43f; o.A.² 2005: 10ff).

Abbildung 6: Masterplan Business-Campus Garching



Quelle: Stadt Garching (Hg.)

Masterplan des Business-Campus Garching, online.

3.4 Kommunale Kooperationen

In vielen Städten und Gemeinden ist es bislang üblich, Flächenausweisungen in eigener Verantwortlichkeit zu tätigen. Eine derartige Gewerbeflächenpolitik kann jedoch im Spannungsfeld von Globalisierung und Regionalisierung und der wachsenden zwischengemeindlichen Konkurrenz um Standorte, Bevölkerung und Unternehmen in Zukunft immer weniger zu befriedigenden Ergebnissen führen. Aus diesem Grund ist die Bedeutung von interkommunaler Kooperation in den vergangenen Jahren zunehmend gestiegen. Das wesentliche Ziel einer zwischengemeindlichen Zusammenarbeit besteht in erster Linie darin, den kommunalen Handlungsspielraum zu erweitern und neue Handlungsressourcen in Feldern zu erschließen, die mit eigenen Mitteln bzw. aus eigener Kraft nicht erreichbar wären. Insofern ist auch der Aspekt der Reduktion von kommunalen Konkurrenzen eine bedeutsame Zielsetzung bei allen Formen einer interkommunalen Zusammenarbeit.

Inzwischen sind interkommunale Kooperationen weit verbreitet und prinzipiell bei allen kommunalen Aufgabenfeldern denkbar, in denen sich Aufgaben besser auf regionaler Ebene lösen lassen. Klassische Beispiele einer interkommunalen Zusammenarbeit sind im Bereich der Ver- und Entsorgung mit Energie und Wasser ebenso zu finden wie im Nahverkehr, im Schulbereich oder in der Abfallbeseitigung. Diese altbewährten Möglichkeiten der Zusammenarbeit wurden in der jüngeren Vergangenheit durch die interkommunale Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung ergänzt und erheblich ausgeweitet. Heute sind interkommunale Gewerbegebiete der häufigste Anlass überhaupt für eine zwischengemeindliche Zusammenarbeit (Bunzel, Reitzig, Sander 2002: 231).

3.5 Zwischenbilanz der Wettbewerbsstrategien

Die hier beispielhaft dargestellten kommunalen Strategien veranschaulichen wie unterschiedlich Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aufgebaut sein können. Die Ausführungen zeigen, dass sich die lokale Wettbewerbsfähigkeit – auch vor dem Hintergrund der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – durch rein kommunal basierte Konzepte verbessern lässt. Da die einzelne Kommune auf die wirtschaftliche Gesamtentwicklung eines Raumes jedoch (fast) keinen Einfluss hat, bieten sich schon allein aufgrund dieser Tatsache regionsbezogene Strategien an, um die Standortqualität und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit einer Region zu stärken. Dieser Ansatz schließt auch eine Kombination der gezeigten Strategien nicht aus.

4 Planerische Steuerungsinstrumente

Aus planerischer Sicht steht eine Vielzahl unterschiedlicher Steuerungsinstrumente zur Verfügung, um die Entwicklung von Gewerbegebieten zu regulieren bzw. ggf. zu verhindern. Neben informellen Instrumenten – etwa durch Leitbilddefinition oder Stadtentwicklungsplanung – sind zur Steuerung auch rechtlich verbindliche Mittel, sowie Förderprogramme praktikabel. Im Folgenden werden die drei Lenkungsmöglichkeiten im Detail dargestellt.

4.1 Informelle Steuerungs- und Planungsinstrumente

Informelle Steuerungs- und Planungsinstrumente sind dadurch gekennzeichnet, dass für sie keine rechtlichen Vorgaben hinsichtlich Form, Verfahren, oder Inhalt bestehen. Die besonderen Stärken dieser Instrumente liegen demzufolge in der hohen Flexibilität, die eine laufende Anpassung an veränderte Sachlagen und Bedürfnisse bzw. politische Prioritäten ermöglicht (vgl. Albers 1996: 97f).

4.1.1 Leitbilder und Ziele der Raumordnung

Leitbilder spielen bereits seit Ende der 1950er Jahre eine wesentliche Rolle (Albers 1996: 83), um realisierbare und zugleich ideale Zielvorstellungen in der Stadtplanung zu formulieren. Leitbilder unterliegen dabei einer ständigen Anpassung an gesellschaftliche, politische und planerische Anforderungen, die bisweilen auch in einer vollständigen Leitbildrevision münden. Beginnend mit der »gegliederten und aufgelockerten Stadt« der Nachkriegszeit wechselten die Vorstellungen, über die »autogerechte Stadt« der 1960er Jahre und dem Leitbild »Urbanität durch Dichte der 1970er Jahre, bis hin zu Zielvorstellungen wie der »Revitalisierung und Erneuerung« der 1980er Jahre.

In der aktuellen Leitbilddiskussion werden rechtlich verbindliche und längerfristig gültige Ziele nur noch auf einer relativ hohen, abstrakten Ebene formuliert (Grundsätze und allgemeine Ziele). Die wichtigste inhaltliche Änderung der Zielformulierung erfolgte durch die Neuerung des Baugesetzbuchs, die zum 1.1.1998 in Kraft getreten ist. Darin wurde dem Grundsatz der »Nachhaltigkeit« ein übergeordneter Stellenwert und somit Leitbildcharakter zuerkannt. Das Leitbild verfolgt im Wesentlichen die Zielsetzung, ökologische, ökonomische und soziale Belange gesellschaftspolitisch gleichberechtigt und gleichwertig zu behandeln (Enquete-Kommission 1998: 16ff).

Zur Umsetzung dieser Nachhaltigkeitsstrategie sind von Seiten der Raum- und Stadtplanungspolitik unterschiedliche strategische Ansätze entwickelt worden. Schlagworte wie »Nachverdichtung«, »Innenentwicklung«, »Revitalisierung von

(Industrie)brachen« und »Konzentration auf den Bestand« kennzeichnen diese Strategien. Sie sind eng mit den aktuellen räumlichen Ordnungsprinzipien »Dichte«, »Mischung« und »Polyzentralität« verknüpft.

Die hier aufgeführten aktuellen städtebaulichen Ziele und Leitbildvorstellungen beeinflussen auch die Planungsphilosophie neuer Gewerbestandorte. In diesem Zusammenhang spielen vor allem Fragen der Reduzierung des Flächenverbrauchs, aber auch Aspekte der Nutzungsmischung eine wesentliche Rolle. Beide Bereiche verdeutlichen jedoch auch die Grenzen der Durchsetzungskraft von planerischen Leitbildern. Der Flächenverbrauch im gewerblichen Bereich ist nach wie vor anhaltend groß (vgl. Kapitel 2.2.2) und einer funktionalen Mischung von Gewerbestandorten stehen häufig konträre wirtschaftliche Interessen entgegen (vgl. Kapitel 2.1.2).

4.1.2 Wirtschaftsförderung und Stadtplanung

An der Entwicklung neuer (interkommunaler) Gewerbeflächen ist im Allgemeinen eine Vielzahl unterschiedlichster Akteure beteiligt. Neben politischen Entscheidungsträgern spielen bei der Umsetzung von gewerblichen Flächen vor allem die kommunale Wirtschaftsförderung und die Stadtplanung eine wichtige Rolle. In beiden Aufgabenfeldern existieren dabei oftmals unterschiedliche Interessen und Zielvorstellungen bezüglich der künftigen (gewerblichen) Entwicklung.

Während die Stadtplanung bemüht ist, eine Ordnung des räumlichen Zusammenlebens zu schaffen, die den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Bedürfnissen gleichermaßen gerecht wird (vgl. Albers 1996: 4f), verfolgt die Wirtschaftsförderung überwiegend ökonomische Ziele. Aus Sicht der Wirtschaftsförderung ist dementsprechend das ausgewiesene Gewerbeflächenangebot oftmals zu gering angesetzt (vgl. Schlotböller 2001: 25). Nicht nur inhaltlich laufen die Interessen von Stadtplanung und Wirtschaftsförderung häufig auseinander. Auch hinsichtlich der Zeithorizonte bestehen vermehrt unterschiedliche Voraussetzungen. Die Aufgabenbereiche, die die Wirtschaftsförderung traditionell übernimmt, wie die Akquise und Bestandspflege von Unternehmen, die Standortplanung und die Vermittlung von Gewerbeflächen (vgl. Reschl, Rogg 2003: 11ff), sind meist kurz- und mittelfristiger Natur. Erfolgreiche Wirtschaftsförderung muss außerdem auf Wünsche und Anforderungen von Unternehmen schnell und flexibel reagieren und entsprechend handeln. Im starken Kontrast dazu steht die Stadtplanung. Sie ist schon aus rein rechtlicher Sicht häufig nicht nur an lange Planungszeiträume gebunden (Entwicklung eines F- bzw. B-Plans) sondern auch inhaltlich dazu angehalten, dass »Für und Wider« verschiedener Planungsalternativen untereinander und gegeneinander ausführlich abzuwägen. Aus stadtplanerischer Sicht ist der wirtschaftliche Aspekt daher nur einer

unter vielen, so dass wichtige ökonomische Fragen der Ansiedlungspotentiale und Zielgruppen häufig eher beiläufig behandelt werden (vgl. Jung 1996: 15). Eine stärkere Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange findet diesbezüglich am ehesten im Rahmen von sektoralen Stadtentwicklungsplänen statt, die als strategischer Plan speziell auf die gewerbliche Entwicklung ausgerichtet sind (z.B. Berlin: StEP Gewerbe). Stadtentwicklungsplanung hat zunächst die Aufgabe die Flächennutzungsplanung zu unterstützen, indem sie als Voruntersuchung bzw. zur späteren Konkretisierung dienen und entsprechende Zielvorstellungen bzw. Entwicklungsszenarien definieren. Die Stärken der sektoralen Stadtentwicklungsplanung liegen dementsprechend in der »breiten« Information über entsprechende Kernindikatoren sowie in der Nutzung als stadtentwicklungspolitisches Abstimmungsinstrument. Andererseits ist ihre Durchsetzungskraft aufgrund des informellen Charakters eher gering (vgl. Altröck 2004: 226).

In der Gesamtbetrachtung wird deutlich, dass das Konfliktpotential zwischen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung letzten Endes in der institutionellen Ausgestaltung begründet ist. Die Aufgabenbereiche der Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklungsplanung überschneiden sich vielfach. Gleichzeitig können die individuellen Zielvorstellungen jedoch grundsätzlich verschieden sein. Aus ökonomischer Sicht wäre daher entweder eine Trennung der Ziele oder eine Zusammenfassung der Träger sinnvoll (vgl. Schlotböller 2001: 25f).

4.2 Formelle Steuerungsinstrumente

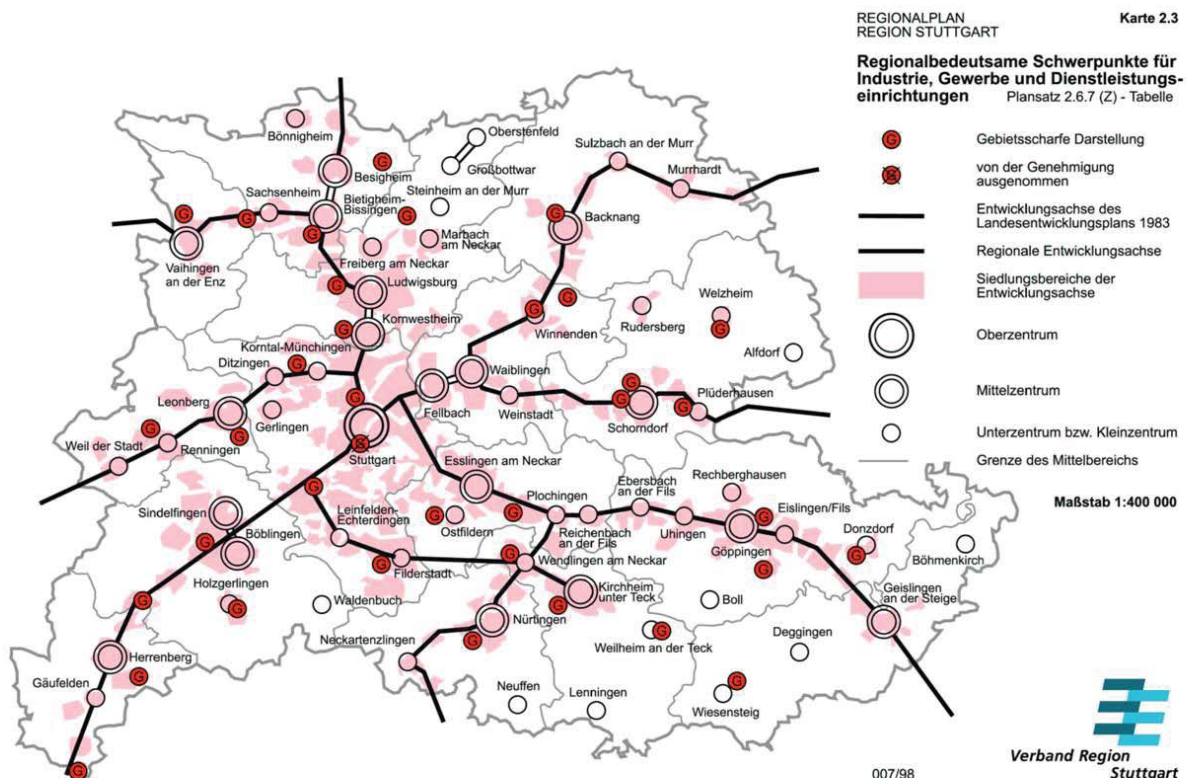
Zu den formellen Steuerungsinstrumenten zählen in der Hauptsache die »Raumordnung« und die »Bauleitplanung«. Die »Raumordnung« ist auf der Bundes-, Landes- und der regionalen Ebene angesiedelt. Demgegenüber steht die »Bauleitplanung«, die als zweistufiges Instrument auf der kommunalen Ebene verankert ist. Im Folgenden werden die wesentlichen Steuerungsinstrumente der räumlichen Gesamtplanung auf überörtlicher und örtlicher Ebene dargestellt. Auf eine Erläuterung der Raumplanungsinstrumente auf Bundesebene wird aufgrund des Programmcharakters und der eher untergeordnete Rolle in der Planungspraxis bewusst verzichtet.

4.2.1 Landes- und Regionalplanung

Die Bauleitplanung für ein (interkommunales) Gewerbegebiet setzt zunächst voraus, dass die Fläche landes- bzw. regionalplanerisch als Gewerbe- oder Industriesiedlungsbereich (GIB) festgelegt ist. Derartige verbindliche Festlegungen können insbesondere über die Formulierung von »Zielen« und »Grundsätzen« und den

dazugehörigen zeichnerischen Darstellungen getroffen werden (§ 6 Abs. 3 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg). Während »Ziele« der Landes- und Regionalpläne rechtsverbindliche Vorgaben darstellen, enthalten »Grundsätze« nur allgemeine Aussagen, die in der weiteren Planung im Rahmen des Abwägungsgebotes berücksichtigt werden sollen. Im Landesentwicklungsplan von Baden-Württemberg werden IKG beispielsweise einerseits als »Grundsatz« aufgeführt, deren Entwicklung intensiviert werden soll, andererseits erfolgt aber auch die verbindliche Festlegung als »Ziel« in einer Teilregion.⁸ Darüber hinaus ist eine regionalplanerische Steuerung auch *indirekt* durch Funktionszuweisungen wie etwa dem System der Zentralen Orte oder der Ausweisung von Entwicklungsachsen und Grünzäsuren etc. möglich. Mit Hilfe dieser Festsetzungen wird das Wachstums- und Entwicklungspotential von Gemeinden, Städten und Räumen bestimmt und somit mittelbar auch die Entwicklung von Gewerbeflächen beeinflusst. Eine direkte Steuerung von Gewerbegebieten kann außerdem über die Ausweisung von Vorrangnutzungen und –standorten erfolgen, wie sie auch im Beispiel der Region Stuttgart zu finden ist.

Abbildung 7: Regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen in der Region Stuttgart



Quelle: Verband Region Stuttgart (Hg.): Regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen, online

⁸ Dabei handelt es sich um den Raum »Dreiländereck«, in dem grenzübergreifende IKG mit den Ländern Schweiz und Frankreich entwickelt werden sollen (WM 2002: 27, 49).

Die aufgeführten Instrumente beider Planungsebenen haben vor allem eine indirekte initiierende und steuernde Funktion. Sie ermöglichen die Lenkung des Kooperationsprozesses, indem Flächenausweisungen z.B. nur dann genehmigt werden, wenn Gemeinden bei der Entwicklung kooperieren. Eine Verordnung der Kooperation oder eine direkt Einflussnahme auf die inhaltliche Ausgestaltung ist jedoch aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 GG nicht möglich (vgl. Kahnert, Rudowsky 1999: 20). Dementsprechend wird der Einfluss der Landes- und Regionalplanung auf die Gründung und Ausgestaltung von IKG in der Literatur als eher gering eingestuft (vgl. Kahnert, Rudowsky 1999: 21; DIfU 2002: 237).

4.2.2 Bauleitplanung

Das zentrale formelle Instrument gemeindlicher Planung ist die Bauleitplanung, die zweistufig sowohl den vorbereitenden Flächennutzungsplan (FNP) (§§ 5-7 BauGB) als auch den verbindlichen Bebauungsplan (B-Plan) (§§ 8-10 BauGB) umfasst. Beide Bereiche zählen zum Kern der verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, die ihnen die Planungshoheit zuspricht.

Im Rahmen der Bauleitplanung stehen den Kommunen verschiedene rechtliche Alternativen für die gemeinsame Projektentwicklung eines IKG zur Verfügung. Das BauGB nennt in diesem Zusammenhang freiwillige und gesetzlich zwingende Kooperationsformen. Gesetzlich zwingende Kooperationsformen kommen insbesondere bei der Bildung von *Gesamtgemeinden* (§ 203 Abs. 2 BauGB; Beispiel: Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg), dem Zusammenschluss zu einem *Planungsverband* durch Entscheid der Landesregierung (§ 205 Abs. 2 BauGB; Beispiel: Planungsverband Insel Sylt) bzw. durch Landesgesetz (§ 205 Abs. 6 BauGB) zu Stande (vgl. Gawron 2004: 57ff).

Zu den freiwilligen Formen zählt beispielsweise die *informelle Abstimmung* auf der Ebene des FNP, die weitestgehend einer unverbindlichen mündlichen Absprache entspricht. Eine rechtlich verbindliche Möglichkeit besteht darüber hinaus in der Vereinbarung über *Teilbereiche* eines FNPs (§ 204 Abs.1 Satz 4 BauGB). In dieser Vereinbarung kann dann ausschließlich die Festlegung der Gewerbeflächen festgelegt werden, ohne einen kompletten gemeinsamen FNP erstellen zu müssen. Der *gemeinsame FNP* stellt indes die dritte Möglichkeit dar, IKG zu entwickeln. Er ist im Vergleich zur Vereinbarung über Teilbereiche deutlich umfangreicher in seinem Abstimmungsbedarf, da sämtliche Fragen der vorbereitenden Bebauungsplanung interkommunal abgestimmt werden müssen. Auch der »Regionale Flächennutzungsplan« (RFP), der mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1998 eingeführt wurde, ist ein Beispiel freiwilliger Kooperation. Der RFP hat die

Funktion die verbindlichen Ebenen der Regional- und Flächenutzungsplanung in einem Plan zu ersetzen und ist in § 9 Abs. 6 ROG geregelt. Die besonderen Stärken eines RFP bestehen in der Verbindung regionalplanerischer Aussagen mit kommunalen Planungsstrategien bzw. in der Ausweitung der konventionellen Flächenutzungsplanung auf einen regionalen Planungsmaßstab. Kritiker, insbesondere viele Kommunen, befürchten dagegen den Verlust an kommunaler Planungshoheit zugunsten eines überregionalen Planwerks. Andererseits ist eine gewisse Einschränkung der Planungshoheit auch als Chance zu betrachten, da zugleich der kommunale Einfluss auf regionalplanerische Vorgaben intensiviert wird.

4.3 Fördermittel

Neben informellen und formellen Instrumenten sind Fördermittel eine weitere Möglichkeit, die Entwicklung von Gewerbeflächen zu steuern und eine interkommunale Zusammenarbeit zu begünstigen. Der Einsatz von Fördermitteln spielt vor allem im Bereich der übergeordneten Planung eine bedeutende Rolle. Abgesehen von direkten Förderprogrammen auf den Ebenen der EU, Länder und Regionen existiert auch eine indirekte Subventionierung von Gewerbestandorten die beispielsweise durch den Bau von entsprechender Straßeninfrastruktur viele Standorte auf der Grünen Wiese überhaupt erst ermöglichen.

Die Mittel, die zur Förderung von Gewerbestandorten zum Einsatz kommen sind durchaus beträchtlich. Allein über das Bundesprogramm „Gemeinschaftsaufgabe (GA) zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ werden jährlich ca. 1.000 ha Gewerbeflächen gefördert. Die Förderhöhe betrug dabei durchschnittlich 47.000 € in den alten und 159.000 € in den neuen Bundesländern (Bund Naturschutz in Bayern 2004: 42).

Trotz der Vielzahl finanzstarker Programme ist deren Potential zur raumplanerischen Steuerung eher gering. Die Förderprogramme verteilen ihre Mittel i.d.R. nach dem »Gießkannenprinzip«, so dass die direkte planerische Einflussnahme und Steuerungsmöglichkeit meist zugunsten eines reinen »Mitnahmeeffektes« entfällt. Als echtes raumplanerisches Steuerungsmittel kommen Förderprogramme nur in Betracht, wenn deren Programmcharakter spezielle Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung von Vorhaben stellen. In diesem Zusammenhang kann beispielsweise das Zustandekommen von IKG speziell gefördert und gelenkt werden.

Derartige Programme existieren bislang eher selten, so dass die Steuerungspotentiale weitgehend ungenutzt bleiben. Ausnahmen sind in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg zu finden. In beiden Ländern werden gewerbliche Kooperationen aktiv durch Landes- und Regionalplanung

unterstützt. In Baden-Württemberg wurden beispielsweise im Rahmen des Programms zur Förderung der wirtschaftlichen Infrastruktur die Fördersätze für IKG auf 40 % erhöht. Gleichzeitig wurde die Förderung »gewöhnlicher« Gewerbe- und Industriegebiete von 35 % auf 30 % herabgesetzt. Durch dieses und vergleichbare Programme wurden im Zeitraum von 1983 bis 2000 durch das Land Baden-Württemberg insgesamt 19 verschiedene Standorte mit über 110 Mio. DM unterstützt (vgl. Koch 2000: 15ff).

Auch auf regionaler Ebene existieren Förderprogramme, die eine räumliche und inhaltliche Lenkung von IKG ermöglichen. Das 1997 aufgelegte Programm zur »Förderung interkommunaler Gewerbegebiete und zur Wiedernutzung regionalbedeutsamer Gewerbebrachen« des Verbandes Region Stuttgart ist ein Beispiel einer solchen regionsbezogenen Steuerungsmöglichkeit. Das Programm hat das Ziel, verkehrlich gut erschlossene Flächen in attraktiver Lage vorzuhalten und gleichzeitig landschaftlich, ökologisch und siedlungsstrukturell problematische Einzelstandorte zu vermeiden. Als wesentliche Fördermaßnahme werden rückzahlbare Zinszuschüsse über einen Zeitraum von maximal 10 Jahren für Grunderwerb, Erschließung und Vorhaltung der Gewerbeflächen gewährt. In diesem Zeitraum übernimmt der Verband bis zu einem Drittel der anfallenden Darlehenszinsen. Gefördert wird außerdem neben einer Projektstudie, die ein Nutzungs-, Finanzierungs- und Organisationskonzept beinhaltet, auch ein Projektmanagement in der Gründungs- und Anlaufphase. Beide Bereiche werden mit jeweils maximal 25.000 € bezuschusst. Darüber hinaus bietet der Verband Region Stuttgart eine unentgeltliche Beratung hinsichtlich der Organisationsformen und Verträge und hilft bei der Ansiedlungsakquisition durch die »Wirtschaftsförderung Region Stuttgart« (vgl. Vallée 2003: 71f, VRS 2002: 1). Bislang erhalten sechs interkommunale Gewerbegebiete Zinszuschüsse in einer Höhe von insgesamt 600.000 € (Stand: 2004). Im Förderprogramm aufgenommen sind die Städte und Gemeinden Backnang/Aspach (»Lerchenäcker«), Wirtschaftsraum Nürtingen (»Bachhalde/Großer Forst«), Vaihingen/Enz, Oberriexingen, Illingen (»Perfekter Standort«), Böblingen/Sindelfingen (»Flugfeld«), Gewerbepark Schwäbische Alb (Geislingen und acht Umlandgemeinden sowie LK GP), sowie Sachsenheim, Sersheim, Oberriexingen und Bietigheim-Bissingen (»Eichwald«) (VRS 2004: 2).

Das aufgeführte Förderbeispiel zeigt das Potential, dass Anreizinstrumente mit sich bringen können. Neben der grundsätzlichen Erhöhung der Kooperationsbereitschaft sind als wesentlicher Vorteil sicherlich die gezielten räumlichen Steuerungsmöglichkeiten von IKG auf regionaler Ebene aufzuzählen. Diese werden durch entsprechende Förderrichtlinien bzw. Klauseln realisiert. Der Ansatz die

Förderung IKG an eine vorbereitende Projektstudie zu binden stärkt darüber hinaus die Realisierbarkeit des Projektes und hilft somit die Erfolgsaussichten der Kooperation langfristig zu erhöhen.

4.4 Zwischenbilanz der planerischen Steuerungsinstrumente

Trotz der Vielzahl vorhandener formeller und informeller Instrumente zeigen sich in der Praxis häufig planerische Defizite, die sich vor allem in einer mangelhaften Standortwahl und -qualität von Gewerbeflächen bemerkbar machen. Dafür verantwortlich ist in erster Linie ein unzureichendes kommunales und politisches Problembewusstsein hinsichtlich überregionaler raumplanerischer Fragestellungen. Obwohl effiziente Instrumente zur Steuerung vorhanden sind, fehlt daher oftmals der kommunalpolitische Wille der Akteure diese anzuwenden.

Gleichzeitig sind überregionale Planungsträger wie die Landes- oder Regionalplanung durch die verfassungsrechtlich verbürgte kommunale Planungshoheit der Kommunen in ihrer Lenkungsfunktion vergleichsweise stark eingeschränkt. Ihnen obliegt nur die Rahmenplanung, so dass der Bestimmtheitsgrad von landes- und regionalplanerischen Aussagen nur ein Maß erreicht, das den Gemeinden einen breiten Spielraum für die eigenständige raumplanerische Vorstellung ermöglicht (vgl. Koch, Händler 2000: 126).

Dementsprechend hoch ist die Bedeutung informeller Instrumente und Förderprogramme wenn es darum geht, abseits gesetzlicher Regelungen eine planerische Lenkungsfunktion auszuüben. Ein besonders starkes Instrument sind in dieser Hinsicht vor allem monetäre Mittel. Mit ihrer Hilfe können festgefahrene und entgegenstehende kommunalpolitische Ansichten oftmals »behoben« werden, so dass die Umsetzung von übergeordneten Leitbildern und Zielvorstellungen erst ermöglicht wird.

5 Gewerbeflächenkooperationen

5.1 Kooperationsformen

Kooperation zwischen Gemeinden haben eine lange Tradition und sind bereits seit Mitte des 19. Jh. bekannt. Entsprechende Hinweise finden sich bereits in der preußischen Gemeindeordnung aus dem Jahr 1850. Zu dieser Zeit waren die Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung, durch den raschen wirtschaftlichen Aufschwung und wachsende Urbanisierungsprozesse infolge der industriellen Revolution deutlich gestiegen. Eine eindeutige gesetzliche Norm für die gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung wurde allerdings erst 1911 durch das preußische Zweckverbandgesetz erlassen. Das Zweckverbandgesetz ermöglichte den Aufbau einer flächendeckenden Versorgung mit Elektrizität und Wasser und hatte vor allem für die Entwicklung des ländlichen Raums eine entsprechende Bedeutung. Nach den Kriegsjahren verabschiedeten die Bundesländer zwischen 1954 und 1975 eigene Gesetze zur interkommunalen Zusammenarbeit (vgl. Kahnert 1993: 261). Aus dieser Zeit stammt auch das »Gesetz über kommunale Zusammenarbeit« (GKZ), das die zwischengemeindliche Zusammenarbeit in Baden-Württemberg seit dem Jahr 1974 verbindlich regelt.

5.1.1 Interkommunale Gewerbegebiete

Unter dem Begriff »Interkommunales Gewerbegebiet« versteht man Gewerbe- und Industriegebiete, deren Planung, Realisierung und Vermarktung von mindestens zwei Kommunen gemeinsam und freiwillig durchgeführt werden (vgl. Krieger 1996: 6). Der Begriff des interkommunalen Gewerbegebietes umfasst dabei eine große Bandbreite unterschiedlichster Finanz-, Organisations- und Rechtsformen, die jeweils landesrechtlich unterschiedlich geregelt sein können. Auch hinsichtlich der räumlichen Struktur gibt es verschiedene Ansätze der Kooperation. Die Flächenverteilung von IKG stellt sich in der Praxis oftmals so dar, dass Markungsflächen mehrerer Gemeinden für den Gewerbestandort in Anspruch genommen werden. Diese Gemeinden werden dann als so genannte Belegenheitskommunen bezeichnet. Neben einer gemeinschaftlichen Flächenbereitstellung sind aber auch Kooperationen praktikabel, in denen Kooperationspartner ohne eigene Markungsflächen an einem IKG partizipieren. Der Gewerbestandort ist dementsprechend auf den Markungsflächen nur einer Kommune vorortet.

Gemeindeübergreifende gewerbliche Kooperationsformen existieren genau genommen auch auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung. So genannte

»regionalen Gewerbeschwerpunkte«, wie sie landes- oder regionalplanerisch festgesetzt werden können, unterscheiden sich jedoch von IKG in einem wesentlichen Punkt. Sie sind von der übergeordneten Planungsbehörde »angeordnet« und basieren nicht wie im Fall von IKG auf der Freiwilligkeit aller Akteure (vgl. Hatzfeld, Kahnert 1993: 261).

Die Verbreitung von IKG hat durch die beschriebenen Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel 2) – insbesondere in den 1990er Jahren –, stark zugenommen. Während im Jahr 1994 bundesweit nur 30 IKG bekannt waren (vgl. Kringer 1994: 20) stieg deren Zahl durch vermehrten Standortwettbewerb, Kostendruck und Flächenknappheit auf bundesweit 280 Standorte im Jahr 2004 an (vgl. Kötter 2004: 17). Die Kooperationen verteilen sich bundesweit betrachtet allerdings nicht einheitlich. Allein in Nordrhein-Westfalen existierten bis zum Jahr 2002 insgesamt 59 interkommunale Gewerbeflächen (Holtel, Wuschansky 2002: 24). In Baden-Württemberg sind es bis heute 52 Standorte (Eigene Erhebungen: 2005). Mehr als ein Drittel aller IKG entfallen somit auf nur zwei Bundesländer, in denen die Entwicklung von IKG in der Vergangenheit intensiv gefördert wurde (vgl. Kapitel 4.3).

5.1.2 Regionales Gewerbeflächenmanagement

Während die Anzahl der Kooperationsgemeinden von IKG größtenteils auf zwei bis vier Kooperationspartner begrenzt ist, verfolgt das Modell des »Regionalen Gewerbeflächenmanagements« das Ziel, die Gewerbeflächen möglichst vieler Städte und Gemeinden zusammenzufassen. Durch den deutlich stärkeren *regionalbezogenen Ansatz* lassen sich im Vergleich zu IKG Größenvorteile realisieren, die eine systematischere Ausweisung neuer Gewerbeflächen auf Standorte mit bester Lagegunst genauso ermöglichen wie die regionale Bewirtschaftung und Vermarktung entsprechender Flächen. Der Ansatz des regionalen Gewerbeflächenmanagements ist daher im Prinzip die Fortsetzung IKG auf überörtlicher Ebene und könnte als IKG der zweiten Generation bezeichnet werden.

Der Aufbau solcher regionsbezogener Strukturen ist derzeit in vielen Regionen im Gespräch. Eine Umsetzung fand bisher jedoch nur in Form von Pilotprojekten statt. Einerseits fehlen oftmals noch notwendige Grundlagen, wie beispielsweise gemeinsame Informationssysteme, die einen Überblick über vorhandene Gewerbeflächen und Branchen ermöglichen. Andererseits erfordert eine derartige regionale Zusammenarbeit eine weitaus größere Vertrauensbasis und Abstimmungsbedürfnis als dies bei IKG der Fall ist (vgl. Dressen 2004: 5f).

Beispiele für »Regionale Gewerbeflächenmanagements« unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ansätze (z.B. Gewerbeflächenentwicklungskonzepte,

regionalbedeutsame Gewerbegebiete) und ihrer Herangehensweise (top-down, bottom-up) erheblich. Entsprechende Modellvorhaben sind etwa in der Technologieregion K.E.R.N. e.V.⁹, im Airport-Park am internationalen Flughafen Münster-Osnabrück, oder im Cityregio-Projekt der Region Leipzig zu finden (jeweils eingehend dazu Dressen 2004: 8ff).

Ausführlicher soll an dieser Stelle auf das Projekt »Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb« eingegangen werden, da es sowohl von der Größenordnung als auch vom methodischen Ansatz bislang einmalig in Deutschland ist. Am Gewerbeflächenpool Neckar-Alb sind insgesamt 22 Städte und Gemeinden beteiligt, die das Ziel verfolgen ihre Gewerbegebietsflächen in einen gemeinsamen Flächenpool einzubringen und zu vermarkten. Die Funktionsweise des Pools sieht vor, dass alle Flächen die in den Pool eingebracht werden zunächst nach ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten bewertet werden. Auf der Grundlage dieser Bewertung errechnet sich dann der jeweilige Anteil der Gemeinde am Pool. Innovatives Element der Poolgemeinschaft ist der *Risikoausgleich*: Sowohl beim Verkauf von Gewerbeflächen als auch bei den Gewerbesteuererinnahmen werden die Erlöse anteilig unter allen Teilnehmern ausgeschüttet. Wenn alle eingebrachten Flächen veräußert sind, erhalten alle Poolteilnehmer den eingebrachten Wert wieder zurück. Das Risiko der einzelnen Gemeinde, auf längere Zeit erschlossene Flächen nicht verkaufen zu können, wird durch diese Maßnahmen auf den Pool übertragen (vgl. TA- Akademie 2004: 24ff; Gust 2004: 8f).

In der Gesamtbetrachtung ist die Idee des Risikoausgleichs – neben der reinen Größe der Poollösung – die eigentliche Neuerung im Vergleich zu herkömmlichen IKG. Das Modell des Flächenpools fördert zudem stärker – als dies bei IKG der Fall wäre – die regionale Wettbewerbsfähigkeit. Denn durch die Bündelung der Poolflächen einer ganzen Region können potentielle Investoren auf ein wesentlich attraktiveres und bedarfsgerechteres Baulandangebot zurückgreifen. Obwohl der theoretische Ansatz des Modells sicherlich positiv zu bewerten ist, zeigen sich in der praktischen Umsetzung auch Nachteile. Die Vielzahl der Beteiligten macht den Kooperationsprozess extrem komplex. So hat allein das Abstimmungsverfahren – dass durch eine Moderation und Mediation der TA-Akademie begleitet wurde – insgesamt zwei Jahre gedauert (vgl. TA-Akademie 2004: 1). Trotz dieser langfristigen

⁹ Der Kooperationsraum umfasst die Städte Kiel, Eckernförder, Rendsburg und Neumünster und ist nach der Metropolregion Hamburg die bedeutendste Wirtschafts- und Arbeitsmarktregion in Schleswig-Holstein (Dressen 2004 : 13).

Verhandlungen ist das Ziel der Risikogemeinschaft letzten Endes noch unerreicht, so dass zunächst lediglich eine gemeinsame Vermarktung von Gewerbeflächen stattfindet. Die Gründung einer Risikogemeinschaft ist dagegen auf unbestimmte Zeit verschoben wurden (vgl. TA-Akademie 2004: 1, 35ff).

So viel versprechend die Ansätze des Gewerbeflächenpools auch sind, zeigen die geschilderten Probleme bei der Umsetzung der Poollösung, dass interkommunale Kooperationen im größeren Maßstab schnell an ihre Grenzen stoßen können.¹⁰ Dennoch ist der erste Schritt einer Vermarktungsgemeinschaft auf regionaler Ebene als sinnvoller und interessanter Ansatz zu bewerten. In wie fern sich das Modell in der Praxis langfristig durchsetzen wird, bleibt jedoch abzuwarten.

5.2 Rechts- und Organisationsformen

Die gemeinsame Entwicklung eines Gewerbegebietes macht Festsetzungen, die Zuständigkeitsbereiche regeln, praktisch zwingend erforderlich. Nur durch verbindliche Rahmenbedingungen kann eine gemeinsame Basis entstehen, die eine Gleichberechtigung der Beteiligten und die zielgerichtete Durchführung einmal gefasster Beschlüsse garantiert. Allgemein stehen für die gemeinsame Realisierung von gemeinschaftlichen Gewerbegebieten eine große Bandbreite verschiedener Organisationsformen zur Verfügung, die sich hinsichtlich der Entscheidungsbefugnisse, der Träger und der möglichen Beteiligten (etc.) stark unterscheiden. Neben dem Zweckverband kommen in der Praxis vor allem öffentlich rechtliche Vereinbarungen sowie die privatrechtliche GmbH bzw. deren Kombination zum Einsatz (vgl. Krieger 1994:12). Des Weiteren existieren unterschiedliche andere Organisationsüberlegungen, die von informellen Absprachen über Planungsverbände, Vereine, Stiftungen und Gremien bis hin zu Public-Private-Partnership Formen reichen (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 29ff; Kötter 2004: 19; Vietmeier: 2003: 86). Aufgrund der überwiegend fehlenden Entscheidungs- und Beschlusskompetenzen und des geringen Verbreitungsgrades der o.a. wird auf diese im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen.

Rechtlich sind die Regelungsgegenstände zwischen zwei Kooperationspartnern in *hoheitliche* und *nicht-hoheitliche Aufgaben* untergliedert. Von großer Bedeutung ist dabei die Regelung der hoheitlichen Aufgaben, wie beispielsweise der Bauleitplanung,

¹⁰ In diesem Zusammenhang weist KÖTTER (2004: 17) darauf hin, dass Kooperationen erfahrungsgemäß nicht oder nur schwer steuerbar sind, sofern die Anzahl der Kooperationspartner 15 Akteure übersteigt. HOLTEL und WUSCHANSKY sehen derartige Kooperationsprobleme bereits ab vier Partnerkommunen (2002: 78).

die Sicherung der Erschließung oder der steuerlichen Zuständigkeit. Diese dürfen ausschließlich durch *öffentlich-rechtliche* Organisationsformen (siehe 5.2.1) wahrgenommen werden. Privatrechtliche Organisationsformen – wie beispielsweise die GmbH – dürfen dagegen prinzipiell keine hoheitlichen Aufgaben übernehmen. Sie eignen sich jedoch aufgrund ihrer höheren Flexibilität und den effektiveren Entscheidungsstrukturen gut für nicht-hoheitliche Aufgaben. So können durch privatrechtliche Gesellschaftsformen Aufgabenbereiche wie das Grundstücksgeschäft, die Vermarktung oder die Unternehmensakquise übernommen werden (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 29).

Die Aufteilung in hoheitliche und nicht-hoheitliche Aufgabenbereiche hat vor allem den Sinn, die kommunale Verantwortung und damit das Demokratieprinzip zu wahren. Während die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Organisationen vollständig der kommunalen Einflussnahme unterliegen, besteht bei privatrechtlichen Gesellschaftsformen die Gefahr der Abkopplung von der Gemeinde. In so fern haben beide Organisationsformen verschieden Vor- und Nachteile, so dass die Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Gesellschaftsform letzten Endes von den Bedingungen und Zielsetzungen vor Ort abhängig ist (vgl. Kötter 2004: 29f).

5.2.1 Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen

Zu den öffentlich rechtlichen Kooperationsformen zählen in der Hauptsache die Zweckvereinbarung, der Zweckverband und die Anstalt öffentlichen Rechts. Die *Zweckvereinbarung* kommt vor allem dann in Betracht, wenn Regelungen möglichst wirtschaftlich und zweckmäßig getroffen werden sollen, ohne dabei eine neue Rechtspersönlichkeit (Körperschaft öffentlichen Rechts) gründen zu müssen. Der Abschluss einer Zweckvereinbarung ermöglicht darüber hinaus bestimmte Aufgaben einer beteiligten Gebietskörperschaft vollständig zu übertragen (so genannte zentralistische Zweckvereinbarung). Bereits existierende Verwaltungsstrukturen einer Kommune können somit genutzt werden, ohne dass neue Institutionen oder Rechtsträger geschaffen werden müssen. Dementsprechend bietet sich die Zweckvereinbarung z.B. an, wenn Gemeinden unterschiedlicher Leistungsfähigkeit, Größe bzw. Verwaltungskraft zusammenarbeiten wollen. Durch die weiten Gestaltungsspielräume, die bei einer Zweckvereinbarung zulässig sind, ist neben der zentralistischen Form der Zweckvereinbarung auch eine kooperative Variante praktikabel, bei der die beteiligten Körperschaften alle Aufgaben gemeinschaftlich erledigen (vgl. Hüttlinger 2004: 3f; Kötter 2004: 19f).

Der *Zweckverband* ist die häufigste öffentlich-rechtliche Organisationsform für die Zusammenarbeit von Gemeinden bei gemeinsamen Gewerbegebieten (vgl. Krieger

1994: 12). Er stellt eine eigene Rechtspersönlichkeit dar, so dass bestimmte Aufgaben vollständig von den Kooperationspartnern auf den Zweckverband übertragen werden können. Dieser erfüllt seinerseits die Aufgaben in eigener Verantwortung und Organisation. Der Zweckverband eignet sich aufgrund seiner breiten Entscheidungskompetenzen (Erfüllung hoheitlicher und nicht hoheitlicher Aufgaben) vor allem, wenn sowohl Planungs- als auch Projektentwicklungsaufgaben – einschließlich der Vermarktung – »aus einer Hand« geschehen sollen (vgl. Hüttlinger 2004: 4f; Kötter 2003:19f).

Die *Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR)* – auch Kommunalunternehmen genannt – ist eine neuere Form der Kooperation, die beispielsweise in NRW seit 1999 als Organisationsform zugelassen ist.¹¹ Das Kommunalunternehmen ist von seiner Rechtsnatur zwischen öffentlich-rechtlicher Verpflichtung und unternehmerischer Freiheit angesiedelt. In so fern ist das Kommunalunternehmen mit einer GmbH vergleichbar, die eine große Flexibilität und Selbstständigkeit gewährt. Gleichzeitig ist jedoch die politische Steuerung durch die Kommune bei der AÖR gewährleistet, so dass Abkopplungstendenzen privatrechtlicher Organisationsformen entgegengewirkt wird. Ein zusätzlicher Vorteil von Kommunalunternehmen – insbesondere gegenüber privatrechtlichen Organisationsformen – ist deren Steuerfreiheit (Hüttlinger 2004: 5f; Holtel, Wuschansky 2002: 37f).

5.2.2 Privatrechtliche Kooperationsformen

Als privatrechtliche Kooperationsform kommt vor allem die GmbH in Betracht. Sie ist die flexibelste Form hinsichtlich Gründung und Durchführung der Zusammenarbeit. Da sie für hoheitliche Aufgaben nicht einsetzbar ist, muss eine Kommune für Teilbereiche der Kooperation eine zusätzliche öffentlich-rechtliche Kooperationsform wählen. Alle nicht hoheitlichen Aufgaben die mit der Gewerbeflächenentwicklung im Zusammenhang stehen, können von der GmbH besonders effizient bewältigt werden, da im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen eine geringe Personalausstattung und eine günstige Kreditbeschaffung möglich ist. Sie bietet sich daher insbesondere dann an, wenn bereits vorhanden Gemeindegebiete lediglich gemeinsam vermarktet werden sollen. Nicht zuletzt findet die GmbH bei Investoren aufgrund ihrer Unabhängigkeit gegenüber der kommunalen Verwaltung häufig größere

¹¹ Das »Gesetz über kommunale Zusammenarbeit« in Baden-Württemberg sieht diese Organisationsform bislang nicht vor (vgl. GKZ 2004: 1ff).

Akzeptanz als öffentlich-rechtliche Kooperationsformen (vgl. Hüttlinger 2004: 5; Kötter 2004: 19f).

Abbildung 8: Übersicht der Organisationsformen

	öffentlich rechtlich			privatrechtlich
	Anstalt öffentlichen Rechts	Zweckvereinbarung	Zweckverband	GmbH
Gründung	<ul style="list-style-type: none"> keine Anzeigen oder Genehmigungspflicht 	<ul style="list-style-type: none"> Anzeige- und Genehmigungspflicht gegenüber der Rechtsaufsicht 	<ul style="list-style-type: none"> Anzeige- und Genehmigungspflicht gegenüber der Rechtsaufsicht 	<ul style="list-style-type: none"> Anzeigepflicht gegenüber der Rechtsaufsicht Gründung durch notariell beurkundeten Gesellschaftsvertrag
Organe	<ul style="list-style-type: none"> Verwaltungsrat und Vorstand 	<ul style="list-style-type: none"> keine Vorgeschrieben 	<ul style="list-style-type: none"> Verbandsversammlung mit Vorsitzendem sowie Verbandsvorsteher 	<ul style="list-style-type: none"> Gesellschafterversammlung, Geschäftsführer, u.U. Aufsichtsrat
Träger/ Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> einzelne Gemeinden, keine Privaten 	<ul style="list-style-type: none"> nur kommunale Körperschaften, keine Private 	<ul style="list-style-type: none"> weitgehender Beteiligtenkreis möglich: Gemeinden, Landkreise, Bezirke, Zweckverbände, Private 	<ul style="list-style-type: none"> öffentlich rechtliche Körperschaften und natürliche und juristische Personen
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> nur eine Gemeinde kann Träger sein 	<ul style="list-style-type: none"> Gefahr der Dominanz der ausführenden Gemeinde (bei zentraler Zweckvereinbarung) fehlende Eigenverantwortlichkeit natürliche und juristische Personen d. Privatrechts (z.B. Banken / Bauträger) als Mitglieder ausgeschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> geringe Flexibilität (enge Gründungs- und Organisationsvorschriften) höhere Verwaltungskosten 	<ul style="list-style-type: none"> keine Kommunalkreditbeschaffung möglich keine Erledigung hoheitlicher Aufgaben der Gemeinde steuerpflichtig Stammeslage erforderlich (25.000 €)
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> betriebswirtschaftliche Ausrichtung Satzungsbefugnis übernahme hoheitlicher wie nicht-hoheitlicher Aufgaben Im Gegensatz zur privatrechtlichen GmbH nicht generell Steuerpflichtig 	<ul style="list-style-type: none"> geringer Gründungsaufwand Befugnisübertragung möglich weiter Spielraum bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit Recht zum Erlass eigener Satzungen Kosteneinsparung durch Mitbenutzung der Infrastruktur eines Beteiligten 	<ul style="list-style-type: none"> eigene Rechtspersönlichkeit, eigene Verantwortlichkeit Befugnis zur selbstständigen Erledigung kommunaler Aufgaben einschließlich Satzungsrecht natürliche und juristische Personen (z.B. Banken/ Bauträger) als Mitglieder möglich Erfüllung hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Aufgaben dadurch Entwicklung eines Interkommunalen Gewerbegebietes aus einer Hand möglich 	<ul style="list-style-type: none"> kurze Entscheidungswege hohe Flexibilität erleichterte Kreditbeschaffung keine Einschränkungen durch das öffentliche Dienst- und Haushaltsrechts flexibel gestaltbares Innenverhältnis zwischen Gesellschaftern und Geschäftsführung möglich möglicher Aufbau auf bestehende Wirtschaftsförderungsgesellschaft

Quelle: Eigene Darstellung und Bearbeitung nach Hüttlinger 2004:1ff ;Kötter 2004: 19f

5.3 Regelungen zur Finanzierung von Kooperationen

Neben den verschiedenen rechtlichen und organisatorischen Fragen die gemeinsame Gewerbegebiete aufwerfen, gilt es auch finanztechnische Probleme zu lösen. Denn Planung, Erschließung und Besiedlung von interkommunalen Gewerbegebieten haben lang anhaltende ökonomische Auswirkungen auf alle beteiligten Städte und Kommunen. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, betrifft die gerechte Verteilung der Einnahmen und Lasten, die jedoch nur schwer zu beantworten ist. Verträge zu vorhandenen interkommunalen Gewerbegebieten in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg zeigen, dass Standardlösungen in diesem Bereich nicht vorhanden sind, sondern individuelle und sehr unterschiedliche Einzelfallregelungen getroffen werden. Die Variationsbreite reicht dabei von einfachen Verabredungen bis hin zu umfassenden Ausgleichsformeln (vgl. Kahnert, Rudowsky 1999: 79ff; Holtel, Wuschansky 2002: 61, 117ff, 141ff, 176ff, 229ff;).

5.3.1 Einnahmen und Ausgaben

Eine Regelung zur Finanzierung von IKG setzt zunächst die Kenntnis über die Höhe der zu erwartenden Ein- und Ausgaben voraus. Welche Einnahmen im Einzelfall zu

erwarten sind, lässt sich durch Schätzungen oder aus Vergleichsrechnungen mit ähnlichen Gewerbegebieten ermitteln. Dabei treten jedoch oftmals Schwierigkeiten auf. Vor allem die Kalkulation künftiger Steuereinnahmen ist mit Problemen verbunden, da im Voraus in der Regel nicht bekannt ist, welche und wie viele Betriebe sich im Gewerbegebiet ansiedeln werden (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 59ff; Kahnert, Rudowsky 1999: 15f).

Allgemein lassen sich die finanziellen Aspekte interkommunaler Gewerbegebiete in *primäre* und *sekundäre* Effekte untergliedern. Die primären Effekte wirken unmittelbar monetär auf die beteiligten Kommunen und sind vergleichsweise einfach zu quantifizieren. Zu ihnen zählen auf der Einnahmenseite:

- *Verkaufserlöse* durch Veräußerung der Grundstücke, die in der Regel bei der Belegenheitsgemeinde verbleiben und ggf. um gemeinsam aufgebrauchte Mittel für den Grundstückserwerb vermindert werden.
- *Erschließungsbeiträge und Abgaben für Infrastrukturleistungen*, wobei letztere problematisch bei unterschiedlichen Gebührensätzen sind.
- *Grundsteuer*, die oftmals so verteilt wird, dass die Grundsteuer A (unbebaute Grundstücke) bei der Belegenheitsgemeinde bleibt, während die Grundsteuer B (bebaute Grundstücke) in die Kooperation einfließt.
- *Gewerbesteuereinnahmen*, die das größte Konfliktpotential bieten. Berechnungsgrundlage können die Flächenanteile, die Relation von Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen, die Relation von Gewerbesteuereinnahmen, eine gleichmäßige Teilung oder Sondervereinbarungen sein (vgl. Kahnert, Rudowsky 1999: 15f; Vietmeier 2003: 84f).

Auf der Ausgabenseite unterteilen sich die primären Effekte in einmalige Investitionskosten und laufende Unterhaltungskosten. Auch die Investitionskosten sind einfach und exakt zu ermitteln. Sie setzen sich aus Kosten für Flächenankauf, Bauleitplanung, Bau der künftigen Infrastruktureinrichtungen und der Vermarktung zusammen. Die laufenden Unterhaltungskosten sind dagegen aufgrund oftmals fehlender kommunaler Kennzahlen und Anhaltsgrößen deutlich schwieriger zu kalkulieren. Zu diesen zählen:

- *Straßenbeleuchtung und Straßenreinigung*, wobei für letzteren üblicherweise Gebühren erhoben werden, diese sind aber in der Regel nur zu 80 % kostendeckend.
- *Abwassergebühren*, die grundsätzlich kostendeckend gestaltet sind.

- *Unterhaltungskosten* für Straßen, Grün- und Ausgleichsflächen sowie *Erneuerungsrücklagen*.
- *Verwaltungsaufwand*, der insbesondere durch die notwendige standortspezifische Kalkulation der Einnahmen und Ausgaben zu Stande kommt.

Neben den aufgeführten primären Effekten sind die *sekundären Auswirkungen* sehr viel schwieriger zu quantifizieren, da sie nur mittelbar wirken und räumlich kaum zuzuordnen sind. Zu den sekundären Effekten zählen die Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze, die privaten Investitionen, die Zahlung von Lohn-, Einkommens- und Umsatzsteuer in die öffentlichen Haushalte, die Beiträge zur Sozialversicherung, die Stabilisierung der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur sowie die Erhöhung der Kaufkraft in der Region. In der Summe sind diese sekundären Faktoren wesentlich bedeutsamer als der rein kommunalfinanzwirtschaftliche Nutzen der sich aus primären Effekten ergibt (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 60).

5.3.2 Nutzen- und Lastenausgleich

Der finanzielle Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben ist ein zentraler Streitpunkt, an dem viele Kooperationen zu scheitern drohen (vgl. Kahnert, Rudowsky 1999: 15). Um eine möglichst vertrauensvolle Basis zu schaffen, ist daher eine faire und transparente Lösung zur Regelung des Kosten-Nutzen Ausgleichs notwendig (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 87). In der Praxis werden zu diesem Zweck sehr unterschiedliche Methoden angewandt. Die Bandbreite reicht von einem vollständigen Verzicht des Ausgleichs, bis hin zu komplexen – vertraglich festgesetzten – Verteilungsschlüsseln. Angewendet werden beispielsweise Aufteilungen nach der Einwohnerzahl, nach Flächenanteilen, nach der Veränderung am Steueraufkommen, oder auch Kombinationen aus den aufgeführten Verteilungsschlüsseln. Die finanzielle Ausgleichsregelung dient vor allem der Vertrauensförderung unter den beteiligten Kommunen, so dass eine Ausgleichsregelung aus dieser Perspektive als sinnvoll und nützlich zu betrachten ist. Auf der anderen Seite können durch komplexe Ausgleichsregelungen auch finanzielle Nachteile für die beteiligten Kommunen entstehen. In der Regel ist der Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten für die regelmäßige gebiets- und unter Umständen sogar standortspezifische Kalkulation der Einnahmen und Ausgaben besonders hoch. Eine genaue Ausgleichsrechnung ist daher in den meisten Fällen aus ökonomischen Gesichtspunkten nicht empfehlenswert. Als Beispiel kann in diesem Zusammenhang der Grafschafter Gewerbepark Gened (NRW) aufgeführt werden. Hier überstieg der kalkulierte finanzielle Aufwand für die Ermittlung der gebietsspezifischen Erträge und

Kosten den erwarteten Gewinn, so dass auf einen Ausgleich zwischen den Partnerstädten verzichtet und stattdessen die Erträge in die gemeinsame Wirtschaftsentwicklung reinvestiert wurden. Aus dieser Perspektive bietet sich die weitgehende Pauschalisierung des Finanzausgleichs über eine einfache Quotenregelung an. Eine andere Möglichkeit besteht darin, dem Beispiel des Gender Gewerbeparks zu folgen und nur die Investitionskosten zwischen den Partnern zu verteilen, laufende Erträge jedoch in die Gewerbeflächen zu reinvestieren (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 59f; 87; Vietmeier 2003: 84f).

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass die finanziellen Auswirkungen von IKG häufig erheblich überschätzt werden. Der Zeitraum bis ein IKG Gewinn erwirtschaftet, ist oftmals extrem lang, so dass Nettoerträge in der Praxis erst nach zehn (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 60) zum Teil sogar erst nach achtzehn Jahren erwirtschaftet werden (vgl. Kahnert, Rudowsky 1999: 15). Einerseits müssen zunächst die Vorleistungen (Investitionskosten) abgezahlt werden, andererseits erwirtschaften vor allem neugegründete Gewerbebetriebe in der Anfangsphase nur geringe Umsätze, so dass nur niedrige bzw. gar keine Steuern gezahlt werden müssen.

Nicht zuletzt wird oftmals der nivellierende Effekt des kommunalen Finanzausgleichs erheblich unterschätzt (vgl. Kapitel 2.3.1). Denn selbst wenn Gewerbegebiete Erträge erwirtschaften, bleiben nach Abzug aller Umlagen und Ausgleichsbeträge – insbesondere durch die Verringerung der Schlüsselzuweisungen – nur noch etwa 10 bis 20 % der Gewerbesteuersumme als Reinertrag übrig (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 55).

5.4 Kooperationsanlässe und –hemmnisse

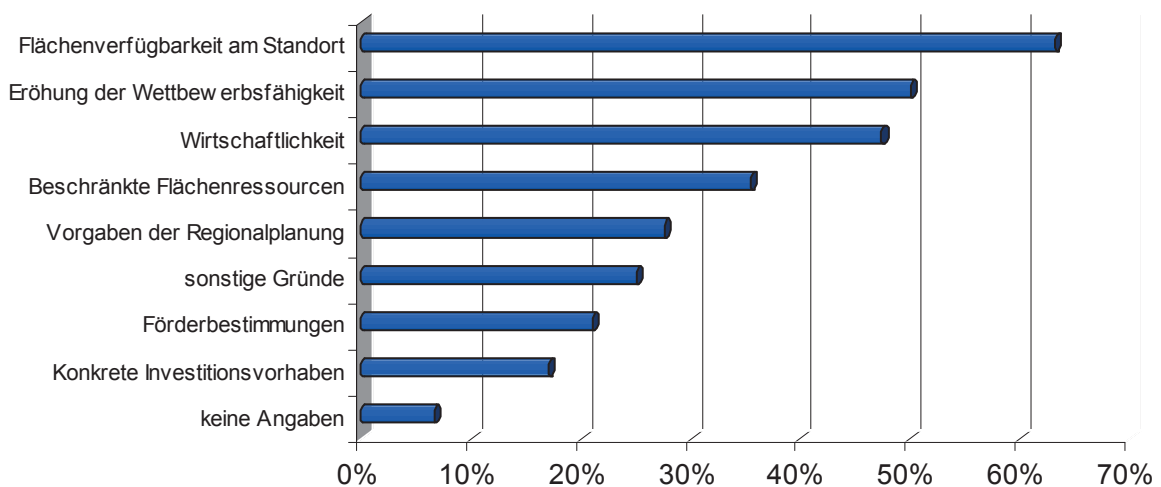
Der Erfolg von interkommunalen Kooperationen wird von einer großen Bandbreite unterschiedlichster Faktoren beeinflusst. Demzufolge werden interkommunale Abstimmungen – obwohl immer aus der freien Entscheidung der lokalen Akteure getroffen – nicht automatisch aus Überzeugung von bestehenden Vorteilen getätigt. Vielmehr befinden sich Kommunen oftmals in einer Zwangssituation, die eine Kooperation unumgänglich macht. KAHNERT und HATZFELD (1993: 258) bezeichnen diese Konstellation sogar als Regelfall: „In der städtebaulichen Praxis ergeben sich Formen der interkommunalen Abstimmung (...) eher aus Zwangssituationen als aus Überzeugung“.

Solche Zwangssituationen können entstehen, wenn beispielsweise

- Flächenengpässe einzelner Gemeinden, eine Siedlungsentwicklung ohne Kooperation überhaupt nicht mehr möglich erscheinen lassen;
- Vorhaben einzelne Kommunen aufgrund ihrer Größe überfordern bzw. wenn Entwicklungschancen aus wirtschaftlichen oder administrativen Gründen nur mit Nachbargemeinden nutzbar sind (z.B. Konversionsflächen);
- Rechtliche Einspruchsmöglichkeiten von Nachbargemeinden bzw. durch Regional- und Landesplanung bestehen (vgl. Hatzfeld, Kahnert 1993: 258; Kahnert, Rudowsky 1999: 9).

Das die o.a. Zwangssituationen besonders oft ausschlaggebend für eine interkommunale Zusammenarbeit sind, verdeutlicht die Untersuchung von BUNZEL, REITZIG und SANDER (2002: 233): „die Flächenverfügbarkeit am Standort ist aufgrund zunehmender Flächenengpässe (...) der mit Abstand wichtigste Auslöser einer Kooperation“. Erst an zweiter und dritter Stelle sind dagegen wirtschaftliche Aspekte entscheidend für eine Kooperation.

Abbildung 9: Kooperationsanlässe Interkommunaler Gewerbegebiete



Quelle: Eigene Darstellung nach Bunzel, Reitzig, Sander 2002: 232; n= 76

Auch *externe Faktoren* können einen Kooperationsprozess maßgeblich beeinflussen. Beispiele hierfür sind etwa Fördermittel und -programme (vgl. Kapitel 4.3) aber auch restriktive Maßnahmen wie etwa die zurückhaltende Genehmigungspraxis neuer Siedlungsflächen von Seiten der Regionalplanung. Als Hemmnisse einer interkommunalen Zusammenarbeit kommen dagegen oftmals *mentale* oder *persönliche Barrieren* zwischen den Beteiligten in Betracht. Diese sind zwar nicht immer rational begründet, ihr Einfluss kann jedoch stärker sein als andere hier

aufgeführte Faktoren. In diesem Zusammenhang spielen zum Beispiel Gleichberechtigungsfragen der beteiligten Akteure eine bedeutende Rolle.

So können persönliche Probleme unter den Beteiligten auf der »Beziehungsebene« den Kooperationsprozess erschweren oder gar verhindern (vgl. Kahnert, Rudowsky 1999: 11).

Andererseits kann auch die »Vorgeschichte« einer Kooperation entscheidend über den Erfolg bzw. Misserfolg kommunaler Zusammenarbeit sein. Konkurrenzbeziehungen im Wettbewerb um Betriebe oder konfliktrträgliche Projekte – etwa im Rahmen von Einzelhandelsansiedlungen – sind diesbezüglich genauso denkbar wie positive Ausgangssituationen in denen z. B. Kooperationen in anderen Bereichen bereits bestehen (vgl. Kahnert, Rudowsky 1999: 10).

Nicht zuletzt kann auch der *Verlauf der Kooperation* selbst zum Erfolgs- bzw. Misserfolgsfaktor werden. Vor allem zu anspruchsvoll formulierte Zielsetzungen, oder Verschlechterungen der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen können das Projekt scheitern lassen. Andererseits kann der erfolgreiche Abschluss einer Kooperation auch zu einer weitergehenden evt. anspruchsvolleren Zusammenarbeit führen (vgl. Kahnert, Rudowsky 1999: 12).

5.5 Vor- und Nachteile interkommunaler gewerblicher Kooperationen

Aus wirtschaftlicher Sicht sind gemeinsame Gewerbegebiete neben den in Kapitel 5.3.1 geschilderten primären und sekundären Effekten vor allem aufgrund von *Infrastrukturvorteilen* attraktiv. So können etwa bereits vorhandene Infrastrukturangebote – beispielsweise Ver- und Entsorgungseinrichtungen – besser ausgelastet werden und neu zu erstellende Einrichtungen – z.B. neue Verkehrsanbindungen – kostengünstiger erstellt werden. Die anfallenden Gesamtentwicklungs- und Arbeitskosten werden darüber hinaus auf die Kooperationspartner verteilt. Dementsprechend kann die Einzelbelastung einer Kommune deutlich geringer ausfallen als in einer konventionellen Gewerbegebietsentwicklung. Darüber hinaus ermöglicht die Ausweisung eines IKG die *Nutzung eines größeren Suchraums*, so dass neben wirtschaftlichen auch unter ökologischen und topographischen Gesichtspunkten der günstigste Standort für eine Gewerbefläche gefunden werden kann. Außerdem können Flächen, die sich nicht auf eigenem Gemeindegebiet befinden, sich aber z.B. aufgrund günstiger Lage für eine gewerbliche Entwicklung besonders eignen, vollständig genutzt werden. Ferner bietet ein zentrales und großes Gewerbegebiet das Potential, Unternehmen zu gewinnen, die einen *besonderen Flächenbedarf* oder einen überregional bekannten Standort suchen. Ein gemeinsames, großflächiges Gewerbegebiet kann daher auch eine regionale

wirtschaftliche Belegung bewirken. Nicht zuletzt eignen sich interkommunale Gewerbestandorte aufgrund ihrer Größenstruktur in der Regel besser für die *regionale Vermarktung* (vgl. Vietmeier 2002: 82f, Mielke 2002: 44f).

Neben wirtschaftlichen Aspekten können auch *ökologische Faktoren* für die Bildung eines IKG sprechen. Ein Aspekt der bereits erwähnt wurde, ist die größere potentielle Flächenverfügbarkeit und die damit verbundene Möglichkeit, einen ökologisch besonders geeigneten Standort zu finden. Darüber hinaus kann durch die Bündelung von gewerblichen Flächen einerseits der Flächenverbrauch insgesamt reduziert und andererseits einer Zersiedlung durch gewerbliche Einzelflächen vorgegriffen werden (vgl. Krieger 1994: 10).

Ein weiterer wichtiger Vorteil der mit IKG verbunden ist, betrifft die *Bündelung der Finanz- und Verwaltungskraft*, die das Gewicht gegenüber wirtschaftlichen, kommunalen und politischen Partnern stärkt. Darüber hinaus bietet die Einbindung von Nachbargemeinden und anderen Planungsträgern die Chance, bestehende Vorbehalte gegen eventuell umstrittene Gewerbeansiedlungen zu berücksichtigen und gemeinsam zu beheben. Die Entwicklung eines Gewerbestandortes kann somit durch eine interkommunale Kooperation überhaupt erst ermöglicht werden.

Während die Vorteile IKG in der Literatur in der Regel recht umfangreich dargestellt werden, gibt es hinsichtlich möglicher *Nachteile* nur vereinzelte Hinweise. Ein zentrales Problem das mit IKG immer verbunden ist, betrifft den *Autonomieverlust* der beteiligten Gemeinden. Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik bedeutet eben, dass die Planungshoheit der Gemeinden zumindest in so fern eingeschränkt wird, dass eine übereinkommende Absprache getroffen werden muss. Darüber hinaus geht ein Kooperationsprozess auch mit dem Verlust der *fiskalischen Autonomie* einher. Dieser Nachteil betrifft vor allem Gemeinden mit unterschiedlichen Realsteuerhebesätzen in den Bereichen Gewerbe- und Grundsteuer (vgl. Snelting 1997: 10).

Nachteile ergeben sich unter Umständen auch für Kommunen, die nicht an der Kooperation beteiligt sind. In diesem Zusammenhang sind vor allem *Wettbewerbsnachteile* aufzuführen, die vor allem durch großflächige IKG entstehen können. Im Gegensatz zum Kooperationsgedanken, kann daher die Entwicklung eines IKG auch zur Verschärfung des Wettbewerbs um Gewerbeansiedlungen in der Region beitragen. Nicht zuletzt können Nachteile durch *finanzielle Einbußen* entstehen. Dazu zählt beispielsweise der Verlust von Realsteuereinnahmen auf Seiten der Belegenheitskommunen, die durch die Aufteilung des Steueraufkommens unter den Kooperationspartnern bedingt sind. Außerdem können durch die Zusammenarbeit hohe Kosten durch den Abstimmungs- und Organisationsaufwand entstehen (vgl. Holtel, Wuschansky 2002: 86f).

Obwohl in der Literatur der Vorteil einer potentiellen Reduzierung des Flächenverbrauchs immer wieder in den Vordergrund gestellt wird (vgl. z.B. Krieger 1994: 10; Holtel, Wuschansky 2002: 15; Vietmeier 2003: 82) ist auch das Gegenteil denkbar. Das Streben nach größeren Betriebsansiedlungen und die Ausweisung von IKG, die zusätzlich zu bestehenden Angeboten entwickelt werden, können daher auch eine *Überdimensionierung des Gewerbeflächenangebotes* zur Folge haben (vgl. TTT 2003: 47f). Darüber hinaus existieren Anzeichen, die auf einen generell höheren Flächenverbrauch durch IKG's hinweisen: HOLTEL und WUSCHANSKY (2002: 26f) zeigen in ihrer Untersuchung, dass ein Viertel der IKG in Nordrhein-Westfalen in vollständig neuen, isolierten Siedlungsansätzen am Ballungsrand liegen. Auch die Ergebnisse einer Untersuchung von Gewerbegebieten in Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen deuten darauf hin, dass zahlreiche IKG unter flächenpolitischen Gesichtspunkten negativ auffallen (Bund Naturschutz in Bayern 2004: 10ff). Ob IKG im Allgemeinen tatsächlich zum Ziel einer Flächenreduzierung beitragen, ist daher durchaus fraglich.

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass IKG sowohl in wirtschaftlicher, ökologischer aber auch sozialer Hinsicht (Schaffung von Arbeitsplätzen) sowohl positive als auch negative Auswirkungen mit sich bringen können. Ob die Vorteile eines IKG die geschilderten potentiellen Nachteile im Einzelfall überwiegen, ist daher letzten Endes immer von den spezifischen Standortbedingungen abhängig.

6 Empirische Untersuchungen IKG in Baden-Württemberg

Nachdem im ersten Teil dieser Arbeit zunächst die theoretischen Grundlagen von IKG dargestellt wurden, beginnt mit Kapitel sechs der empirisch-konzeptionelle Teil der Masterthesis. Im Folgenden werden – aufbauend auf die Ergebnisse der theoretischen Grundlagenanalyse – zunächst Arbeitshypothesen vorgestellt. Im Anschluss werden die Resultate der quantitativen und qualitativen Untersuchung erläutert. Alle aufgeführten Daten und Ergebnisse beruhen – sofern nicht anders angegeben – auf der Grundlage von eigenen Erhebungen und Interviews.

Den Untersuchungen liegen die folgenden Arbeitshypothesen zu Grunde:

1. Die erfolgreiche Umsetzung eines IKG bedarf einer frühzeitigen Klärung und Einigung der Finanzierungs- und Organisationsfragen.
1. Interkommunale Zusammenarbeit wird erleichtert, wenn an bestehende Kooperationen und Netzwerke angeknüpft werden kann.
2. Die interkommunale Kooperation bei der Gewerbeflächenausweisung führt zu einer – unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten – verbesserten Standortplanung gegenüber herkömmlichen Gewerbegebieten.
3. Die Bildung IKG trägt jedoch nicht dazu bei, den gewerblichen Flächenverbrauch zu reduzieren.
4. Das »Programm zur Förderung interkommunaler Gewerbegebiete und zur Wiedernutzung regionalbedeutsamer Gewerbebrachen« hat wesentlichen Einfluss auf das Zustandekommen und den Erfolg von IKG. Gleichzeitig übt das Programm eine entscheidende Lenkungsfunktion aus, um die Flächeninanspruchnahme auf regionalplanerisch günstige Standorte zu lenken.

6.1 Methodik und Vorgehensweise

Wissenschaftliche Untersuchungen von IKG beschränken sich fast ausnahmslos auf qualitative Analysen von wenigen, ausgewählten Standorten. Diese Arbeiten verfolgen in der Regel den Ansatz einzelne Standorte möglichst detailliert zu erfassen und diese z.B. hinsichtlich vorhandener Strukturmerkmale, Organisations- und Finanzierungsregelungen zu analysieren und zu vergleichen. Auf der anderen Seite sind in der Literatur aktuelle quantitative Studien zu dieser Thematik nur vereinzelt zu finden¹². Eine repräsentative Analyse oder ein landes- oder gar bundesweiter Vergleich von IKG ist daher bislang kaum möglich.

¹² In diesem Zusammenhang kann die Untersuchung von Holtel und Wuschansky (2002) genannt werden.

Aus diesem Grund bestand die Zielsetzung der Arbeit zunächst darin, eine repräsentative Datengrundlage für das Land Baden-Württemberg zu erarbeiten. Die Untersuchung sollte sowohl die Verbreitung von IKG im Bundesland erforschen, als auch deren wesentlichen Struktur- und Organisationsmerkmale sowie deren Flächeninanspruchnahme erheben. Zu diesem Zweck wurde eine Primärerhebung durchgeführt, die in Form einer schriftlichen Befragung der zwölf Planungsverbände des Landes im Zeitraum vom 03.10-31.10.2005 stattfand. Im Vorfeld der Befragung wurde durch telefonische Kontaktaufnahme mit den jeweiligen Verantwortlichen der Planungsverbände (Verbandsdirektoren bzw. dessen Stellvertreter) Sinn und Zweck der Befragung erläutert. Durch die vorangehende telefonische Kontaktaufnahme sollte vor allem die Rücklaufquote positiv beeinflusst werden, aber auch die Möglichkeit gegeben werden, weitergehende Fragen zu beantworten.

Der Fragebogen wurde mit einem ergänzenden Anschreiben (vgl. Anhang) im pdf-Format im Anschluss an die jeweiligen Gespräche per E-Mail versendet. Inhaltlich wurde die Erhebung bewusst auf wesentliche Merkmale und Fragestellungen reduziert, um den Befragungsaufwand der Planungsverbände möglichst gering zu halten. Der Rücklauf der Befragung konnte wahlweise postalisch, per Fax oder via E-Mail erfolgen. Die anschließende Auswertung der Evaluation fand unter Anwendung von SPSS statt.

Zur Analyse einzelner IKG im Großraum Stuttgart wurden im *zweiten Schritt* der Untersuchung zwei Kooperationen mit qualitativen Methoden analysiert. Dazu fand eine Expertenbefragung unter Einsatz eines teilstandardisierten Leitfadeninterviews statt. Aufbau und Reihenfolge der Fragen waren somit in groben Zügen vorgegeben. Ziel dieses Verfahrens war es, die subjektiven Einschätzungen der jeweiligen Interviewpartner möglichst detailliert zu erforschen. Der Leitfaden wurde nach thematischen Bereichen konstruiert und beinhaltete hauptsächlich zwei Fragekategorien: *Geschlossene Fragestellungen* dienten aufgrund der vorgegebenen Antwortkategorien vor allem der Vergleichbarkeit der erhobenen Daten und zur genauen Prüfung der Hypothesen. *Offene Fragen* wurden dagegen vor allem zur eingehenden Erfassung der spezifischen Ansichten und Einstellungen der einzelnen Interviewpartner gestellt. Die Reihenfolge der Themen war nicht festgelegt und entwickelte sich in den verschiedenen Interviews unterschiedlich. Gegebenenfalls wurden die Befragten durch Nachfragen aufgefordert, ihre Äußerungen weiter auszuführen bzw. zu präzisieren. Die Interviews sollten einer Gesprächssituation erreichen, die einer kommunikativen Situation im Alltag möglichst nahe kommt (vgl. Brosius, Koschel 2003: 133; Flick 2003: 128, 144). Alle Interviews wurden digital aufgenommen und zur Auswertung transkribiert.

6.2 Quantitative Analyse IKG in Baden-Württemberg

Von den zwölf kontaktierten Planungsverbänden beantworteten insgesamt neun den vorgegeben Fragebogen, was einer Rücklaufquote von zunächst 75 % entsprach. Um die Zielsetzung einer Totalerhebung zu erreichen, wurden die Planungsverbände, die nicht an der Befragung teilnahmen, telefonisch nach den Namen der IKG in den jeweiligen Planungsregionen befragt. In einem Fall konnte auch durch diese Maßnahme kein entsprechendes Ergebnis erzielt werden. In diesem Fall wurden die fehlenden IKG durch Anfrage der – in der Planungsregion ansässigen – Industrie- und Handelskammer ermittelt. Nachdem alle IKG Baden-Württembergs namentlich bekannt waren, wurden fehlende und nicht verwertbare Daten durch telefonische Interviews mit Verantwortlichen der einzelnen IKG (Bürgermeister, Leiter der Wirtschaftsförderung, etc.) evaluiert. Auch dieser Teil der Befragung fand ausschließlich nach den Vorgaben des Fragebogens statt. Durch die Vollerhebung der Planungsverbände und die aufgeführten ergänzenden Maßnahmen zur Datenermittlung kann von einer lückenlosen Erhebung aller IKG in Baden-Württemberg ausgegangen werden.

6.2.1 Organisatorische Merkmale IKG in Baden-Württemberg

Die interkommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik wird in Baden-Württemberg bereits seit mehreren Jahrzehnten erfolgreich praktiziert. Das erste IKG geht auf das Industriegebiet Zabergäu zurück, das 1971 im Landkreis Heilbronn von sechs Kommunen gegründet wurde. In den darauf folgenden Jahren stieg die Anzahl weiterer Standorte zunächst nur langsam, so dass bis Ende der 1980er Jahre erst neun interkommunale Gewerbegebiete in Baden-Württemberg existierten. Seit den 1990er Jahren zeigt sich ein deutlicher Trend zu einer stärkeren interkommunalen Zusammenarbeit im gewerblichen Bereich. So lag die Zahl der Gründungen allein zwischen den Jahren 1990 und 2000 bei 31 neuen Standorten. Seit der Jahrtausendwende folgten weitere 13 Gebiete. Im Jahr 2006 werden voraussichtlich zusätzlich sechs Standorte neu gegründet. Die zukünftigen IKG waren in ihrer Planung bereits soweit fortgeschritten, dass auch diese in die Untersuchungsergebnisse miteinbezogen werden konnten. In der Summe existieren in Baden-Württemberg – inklusive der Neugründungen im Jahr 2006 – derzeit 58 IKG, an denen zusammen 204 Gemeinden beteiligt sind. Umgerechnet sind somit von den landesweit 1110 Kommunen derzeit 18,4 % der Gemeinden einem IKG beteiligt.

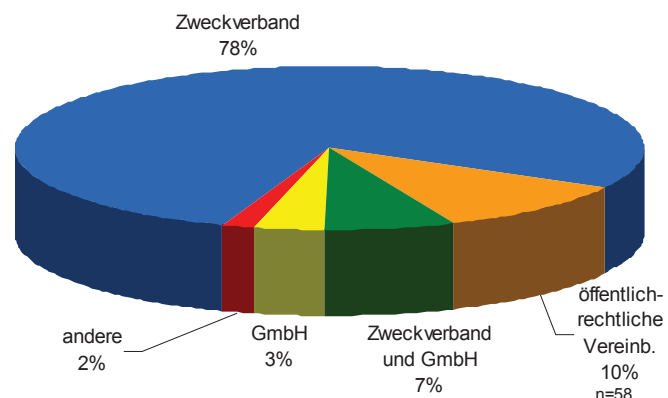
Betrachtet man die verschiedenen Gewerbeflächen im Einzelnen (n=58) fällt zunächst auf, dass die Anzahl der *Kooperationspartner* meistens auf zwei (50 %) bis drei Kommunen (21 %) beschränkt ist. Über mehr als drei Kooperationspartner verfügen immerhin fast drei Zehntel der untersuchten Fälle. Im Durchschnitt liegt die

Anzahl der Beteiligten bei 3,5 Kommunen (Median: 2,5). In Ausnahmefällen finden sich Standorte an denen neun, zum Teil sogar zwölf Gemeinden ein IKG gemeinsam betreiben. Hierbei handelt es sich in der Regel um besonders großflächige Gewerbegebiete, die oftmals in Folge einer Konversionsmaßnahme gegründet wurden.

Die *Verteilung* der Gewerbeflächen *auf die Markungsgebiete* der Kommunen (Belegenheitskommunen) zeigt, dass in 45 % der Fälle (n=57) das Gewerbegebiet auf den Markungsflächen nur einer Kommune liegt. Weitere 45 % der Standorte belegen Flächen von zwei Gemeinden. Nur vereinzelt liegen IKG im Schnittbereich mehrerer Kommunen (10 %), so dass drei zum Teil vier verschiedene Markungsflächen in Anspruch genommen werden. Im Durchschnitt verteilen sich die Gewerbeflächen auf 1,7 Belegenheitskommunen (Median: 2,0).

Die *Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit* in der Gewerbeflächenpolitik ist in Baden-Württemberg im Wesentlichen über einen Zweckverband organisiert. In Ausnahmefällen wird neben dem Zweckverband zu Vermarktungszwecken eine ergänzende GmbH gegründet. Eine öffentlich rechtliche Vereinbarung wird nur von einem Zehntel der untersuchten Fälle (n=58) als Rechtsform gewählt.

Abbildung 10: Organisationsformen IKG in Baden-Württemberg



Quelle: Eigene Erhebung

Die *Finanzierung* der meisten IKG ist nach einem gesonderten Verteilungsschlüssel geregelt, der die Höhe der Einnahmen und Ausgaben anteilig auf die Kooperationspartner verteilt.

Dabei fließen in den meisten Fällen (37 %, n=56) die Einwohnerzahl der einzelnen Kooperationspartner als Kriterium in den Verteilungsschlüssel ein. In knapp einem Drittel der IKG sind die Flächenanteile der beteiligten Kommunen für den Verteilungsschlüssel relevant. Ein weiteres Drittel der untersuchten Fälle verfügt über einen separaten Verteilungsschlüssel, der nicht auf Einwohnerzahl oder Flächenanteilen basiert.

6.2.2 Raumstrukturelle Merkmale der untersuchten Standorte

Betrachtet man die landesweite regionale Verteilung der IKG fällt zunächst auf, dass in bestimmten Regionen eine deutliche Häufung festzustellen ist. Die Metropolregion Stuttgart verfügt mit elf Gewerbebeständen über die meisten zwischengemeindlichen

Gewerbeflächen. Auch im Raum Heilbronn-Franken sowie in der Region Nordschwarzwald sind besonders viele interkommunale Gewerbegebiete zu finden. In anderen Regionen stellen derartige Kooperationsformen dagegen eher die Ausnahme dar, so dass einzelne Teilräume nur über zwei bis drei Standorte verfügen. Die Verteilung der interkommunalen Gewerbeflächen zeigt außerdem eine Tendenz zur »räumlichen Ballung«. Dementsprechend liegen viele Standorte in unmittelbarer Nachbarschaft zu anderen interkommunalen Gewerbeflächen. In diesen Fällen liegen die Gründungszeiträume der Einzelstandorte in aller Regel mehr als zehn Jahre auseinander. Daher ist zu vermuten, dass eine »Ballung« von zwei oder mehreren IKG darauf zurückzuführen ist, dass zunächst Einzelstandorte erfolgreich entwickelt und vermarktet und im Anschluss weitere IKG aufgrund erneuter Flächenknappheit ausgewiesen wurden.

Abbildung 11: Übersichtskarte IKG in Baden-Württemberg

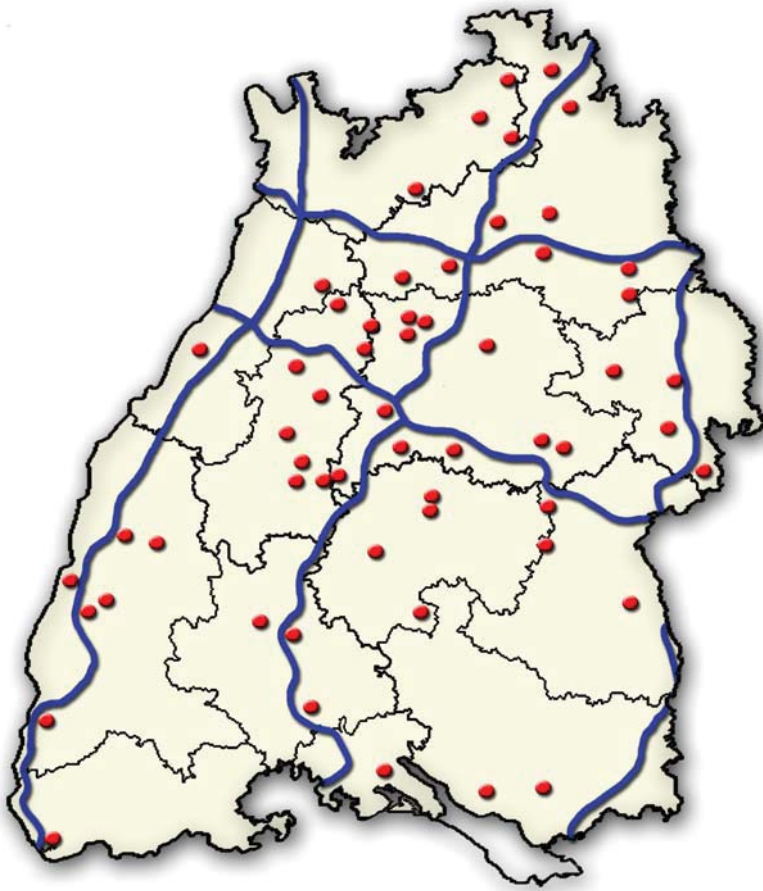


Quelle: Eigene Erhebung und kartographische Darstellung

Bei der räumlichen Verteilung der Kooperationen fällt außerdem deren überwiegend verkehrsgünstige Lage – in direkter Autobahnnähe – auf. Insgesamt 57 % der Standorte liegen maximal acht Kilometer von der Autobahn entfernt. Die restlichen

Standorte sind zum Teil deutlich weiter von der nächsten Autobahnauffahrt entfernt. Periphere Lagen mit sehr weiten Entfernungen zur nächsten Autobahn sind jedoch die Ausnahme. Standorte ohne nah gelegenen Autobahnanschluss sind dafür überwiegend durch eine unweit gelegene Bundesstraße an das überörtliche Verkehrsnetz angeschlossen, so dass man in der Gesamtbetrachtung von einer überwiegend sehr guten Verkehrsanbindung sprechen kann.

Abbildung 12: Lage der Gewerbestandorte zur Autobahn

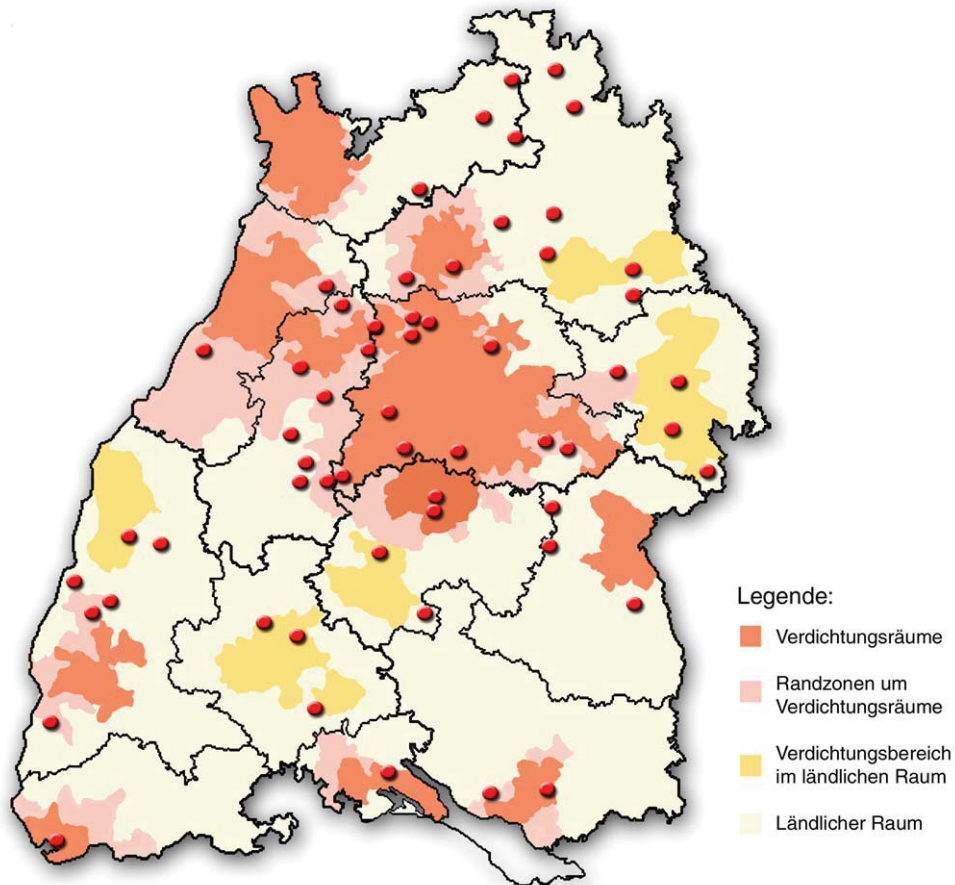


Quelle: Eigene Erhebung und kartographische Darstellung

Die Lage der IKG nach den Raumkategorien des Landesentwicklungsplans gibt Aufschluss über die siedlungsräumliche Verteilung der Gewerbestandorte. Knapp ein Viertel der Flächen liegen in »Verdichtungsräumen«, die sich über ihre stark überdurchschnittliche Siedlungsballung und ihre intensive innere Verflechtung definieren. Ein weiteres Viertel hat einen Standort in »Randzonen von Verdichtungsräumen«. Weitere 15 % der Gewerbeflächen befinden sich in »Verdichtungsräumen im ländlichen Raum«, d.h. in ländlichen gelegenen Stadt-Umland-Bereichen. Ein Großteil der Standorte – fast 35 % – liegt im »ländlichen

Bereichen« und somit gänzlich außerhalb von Verdichtungsräumen. Aus siedlungsräumlicher Sicht verteilen sich die IKG in der Gesamtbetrachtung somit jeweils zur Hälfte auf »Verdichtungsräume« (inkl. deren Randzonen) und den »ländlichen Raum« (inkl. seiner Verdichtungsgebiete).

Abbildung 13: Verteilung der IKG nach Raumkategorien



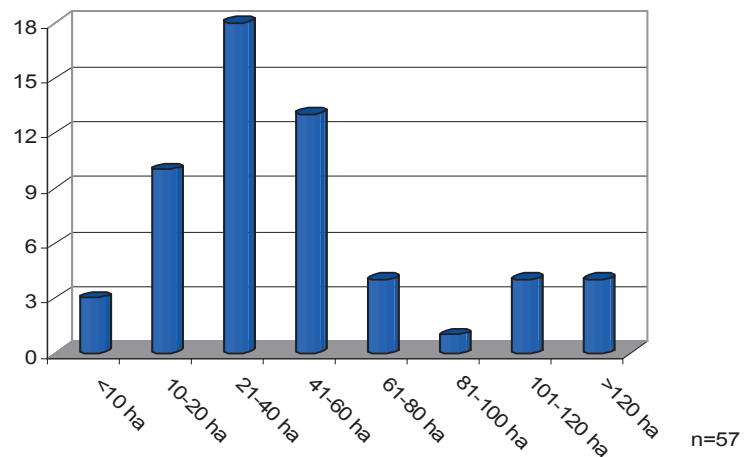
Quelle: Eigene Erhebung und kartographische Bearbeitung nach:

WMBW 2002: 83

6.2.3 Tendenzen der Flächeninanspruchnahme

Neben der Erhebung struktureller Parameter bestand die Zielsetzung der Untersuchung auch in der Evaluation der Flächeninanspruchnahme der IKG. Zur Untersuchung des Flächenverbrauchs wurde daher die Bruttofläche (inkl. Verkehrs- und Grünflächen) der Gewerbegebiete im Endausbau erhoben. Die Flächeninanspruchnahme der untersuchten Standorte (n=57) variieren erwartungsgemäß sehr stark voneinander. Tendenziell ist jedoch festzustellen, dass die kleineren Standorte mit einer Bruttofläche von bis zu 20 ha unterrepräsentiert sind. Auf sie entfallen nur gut 17 % der Gewerbegebiete. Weit über die Hälfte der Gewerbegebiete nehmen Flächen in der Größenordnung zwischen 21 und 60 ha ein. Der Anteil der großflächigen Gewerbegebiete mit einer Bruttofläche von über 60 ha beträgt gut ein Fünftel der untersuchten Fälle. Acht Standorte nehmen sogar eine Fläche von jeweils über 100 ha in Anspruch. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Konversionsprojekte, die in der Regel aus einer Vielzahl von Kooperationspartnern bestehen.

Abbildung 14: Flächenverbrauch der IKG



Quelle: Eigene Erhebung

Acht Standorte nehmen sogar eine Fläche von jeweils über 100 ha in Anspruch. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Konversionsprojekte, die in der Regel aus einer Vielzahl von Kooperationspartnern bestehen.

Um die Flächeninanspruchnahme der IKG qualitativ besser einschätzen zu können, wurde nach der *Vornutzung der Standorte* gefragt. Erwartungsgemäß zeigt sich, dass die mit Abstand meisten Flächen – nämlich knapp 80 % – zuvor landwirtschaftlich genutzt waren (n= 63, Mehrfachnennung möglich). Die militärische Vornutzung wurde in knapp 16 % der Fälle am

Tabelle 2: Vornutzung der IKG-Flächen

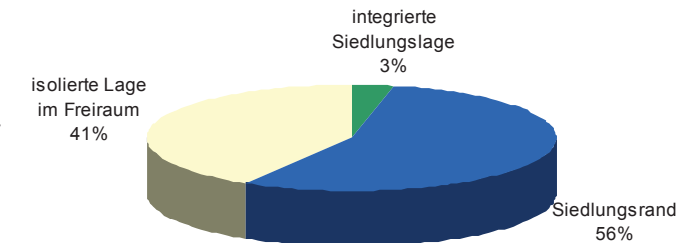
Art der Vornutzung:	Anzahl	Prozent
landwirtschaftliche Flächen	50	79,4%
militärische Konversionsflächen	10	15,9%
Waldflächen	2	3,2%
sonstige	1	1,6%
Summe:	63	100%

Quelle: Eigene Erhebung, Mehrfachnennung möglich

zweithäufigsten genannt. An zwei Standorten wurden zumindest in Teilbereichen der heutigen Gewerbegebiete Waldflächen in Anspruch genommen. Eine Umnutzung von Gewerbe- oder Industriebrachen fand dagegen an keinem der untersuchten Standorte statt.

Auch die räumliche Lage der Gewerbegebiete (n=58) gibt Aufschluss über die Qualität des Flächenverbrauchs. Die Erhebungsergebnisse machen deutlich, dass die meisten der untersuchten Standorte am Siedlungsrand

entwickelt wurden. Wohn- oder Gewerbegebiete schließen somit unmittelbar an die interkommunalen Flächen an. Mehr als vier Zehntel der Standorte liegen allerdings vollkommen isoliert im Freiraum. In vollständig integrierten Siedlungslagen befinden sich nur zwei der 58 untersuchten Standorte.



Quelle: Eigene Erhebung

Eine Vielzahl von Kooperationen verfügt – neben dem oftmals noch vorhandenen Flächenpotential der interkommunalen Gewerbeflächen – über weitere erschlossene und *ungenutzte Gewerbepotentiale*. Auch diese wurden im Rahmen der Untersuchung ermittelt. In 62 % der Fälle (n=58) wurde ein frei verfügbares Gewerbeflächenpotential von unter 5 ha angegeben. Immerhin fast 30 % der Standorte verfügen über freie Gewerbeflächen die größer als 5 ha sind. Nur an fünf Standorten (gut 8 %) sind keine weiteren Freiflächen außerhalb des IKG vorhanden.

6.2.4 Zwischenbilanz zur quantitativen Analyse

In der Gesamtbetrachtung wird deutlich, dass IKG in Baden-Württemberg nicht nur ein lang erprobtes sondern auch ein vergleichsweise häufig eingesetztes Instrument in der Gewerbeflächenpolitik sind. In der jüngeren Vergangenheit ist zudem eine Tendenz zur vermehrten Ausweisung interkommunaler Gewerbeflächen zu beobachten. Dies ist vermutlich auf die vielfach wachsende Flächenproblematik – verbunden mit dem Fehlen geeigneter Standorte – und den steigenden Bekanntheitsgrad des Instruments zurückzuführen. Trotz dieser positiven Tendenz werden gewerbliche Kooperationen von über 80 % der baden-württembergischen Kommunen bislang nicht genutzt, so dass ein hohes Potential für weitere IKG besteht.

Die Anzahl der Kooperationspartner zeigt, dass IKG mehrheitlich in bilateraler, seltener auch in trilateraler Form umgesetzt werden. Die niedrige Anzahl der Kooperationspartner reduziert zwar auf der einen Seite den kommunalen Abstimmungsbedarf, andererseits sind dadurch die potentiellen Synergieeffekte

weitgehend begrenzt. Aus dieser Sicht wäre es unter raumplanerischen, aber auch unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten wünschenswert, wenn IKG generell unter Einsatz möglichst vieler Partnerkommunen realisiert würden.

Die Häufung interkommunaler Gewerbeflächen in Verdichtungsräumen und seinen Randbereichen ist ein weiteres Merkmal der untersuchten IKG, das allerdings nicht anders zu erwarten war. Schließlich wohnen in diesen Raumkategorien nicht nur 65 % der Gesamtbevölkerung, dort arbeiten auch 70 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl. wm-baden-wuerttemberg.de). Umso erstaunlicher ist die Tatsache, dass fast die Hälfte aller IKG im ländlichen Raum zu finden ist. Denn in diesen Gebieten dürfte die Flächenproblematik – und somit ein wesentlicher Kooperationsgrund – tendenziell deutlich entspannter sein als in stark verdichteten Agglomerationsräumen (vgl. Kapitel 5.4). In so fern ist zu vermuten, dass Standorte im ländlichen Raum tendenziell weniger häufig unter »Zwangssituation« gegründet werden als dies in verdichteten Räumen der Fall ist. Dies spräche für einen generell hohen Akzeptanzgrad des zwischengemeindlichen Instruments.

Die Untersuchung der IKG offenbarte zudem eine gewisse Tendenz einer räumlichen – aber zeitversetzten – Ballung von Standorten. Man kann daraus schließen, dass die erfolgreiche Entwicklung der »Erststandorte« dazu geführt hat, die gewerbliche Kooperationsbereitschaft benachbarter Kommunen maßgeblich zu erhöhen. Andererseits lässt dieses Untersuchungsergebnis die Hypothese zu, dass der Bekanntheitsgrad von IKG doch noch vielfach eher gering ist. Diese Annahme würde erklären, weshalb gewerbliche Kooperationen besonders oft in Räumen stattfinden, in denen sich Kommunen an lokalen »Vorbildern« orientieren können.

Nicht zuletzt zeigt die räumliche Verteilung der IKG in Baden-Württemberg auch, dass die Mehrheit der Standorte den wirtschaftlichen Anforderungen hinsichtlich einer direkten Verkehrsanbindung an das Autobahnnetz gerecht wird (vgl. Kapitel 2.1.2).

Die Untersuchung der Größenstrukturen der Gewerbestandorte verdeutlicht, dass IKG oft allein aufgrund ihrer Flächeninanspruchnahme über eine regionale Bedeutsamkeit verfügen. Zur Standortentwicklung werden meistens landwirtschaftliche Flächen umgenutzt, so dass die IKG zu einem nicht unerheblichen Flächenverbrauch beitragen. Zudem ist auch die siedlungsräumliche Lage der IKG äußerst kritisch zu bewerten. Im günstigsten Fall liegen die Gewerbeflächen am Siedlungsrand, oft sind diese aber auch vollkommen isoliert im Freiraum gelegen. Schon anhand dieser Indikatoren ist der in der Literatur vielfach erwähnte Vorteil einer Reduzierung des Flächenverbrauchs durch IKG in vielen Fällen äußerst fragwürdig. Außerdem muss bedacht werden, dass viele Gemeinden – neben den Flächen des IKG – über zusätzliche, durchaus umfangreichere ungenutzte Gewerbekapazitäten verfügen. In so

fern besteht zumindest ein begründeter Verdacht, dass IKG regelmäßig dazu genutzt werden, bestehende Restriktionen von Seiten der übergeordneten Raumplanung zu umgehen, um zusätzliche Gewerbeflächen auszuweisen. In diesem Zusammenhang besteht trotz der dargestellten Hinweise ein erheblicher Forschungsbedarf. Schließlich existieren keine empirischen Daten darüber, ob die Inbetriebnahme neuer IKG zur Aufgabe alter Flächen geführt hat und wie diese ggf. weiter genutzt worden sind. Darüber hinaus ist auch die tatsächliche Standortqualität der zusätzlichen Gewerbeflächen – und damit deren Eignung – bislang unerforscht.

6.3 Qualitative Analyse ausgewählter Fallbeispiele

Für die qualitative Untersuchung der IKG wurden zwei Standorte in der Region Stuttgart ausgewählt. Zu diesem Zweck wurde vorab auf die Ergebnisse der quantitativen Erhebung zurückgegriffen. Hinsichtlich Lage, Altersstruktur und Größenordnung der Gewerbeflächen konnten somit weitgehend vergleichbare Standorte gewählt werden. Außerdem wurde bei der Auswahl der Beispiele darauf geachtet, dass beide Gewerbegebiete im Programm der Region Stuttgart zur Förderung IKG aufgenommen sind. Auf Grundlage der aufgeführten Merkmale wurden die IKG »Lerchenäcker« in Backnang/Aspach und »Perfekter Standort« in Vaihingen an der Enz gewählt. Die folgenden Ausführungen beruhen in der Hauptsache auf den Interviewergebnissen der Expertengespräche. Da allen Gesprächspartnern eine anonymisierte Bearbeitungsweise zugesagt wurde, konnten keine detaillierten Quellenverweise im Text angegeben werden.

6.3.1 Fallbeispiel IKG »Perfekter Standort«/Vaihingen an der Enz

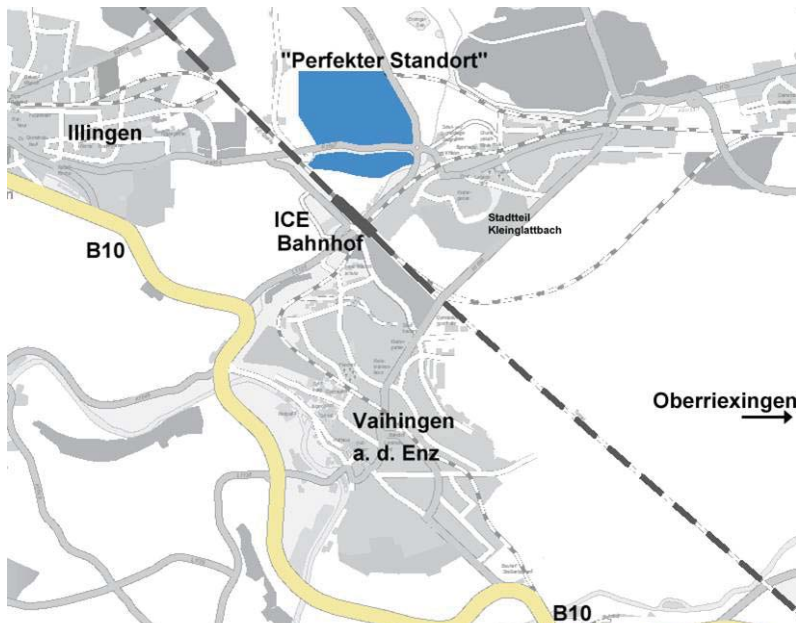
Das IKG »Perfekter Standort« wurde im September 2000 unter dem damaligen Namen »Zentrales Gewerbegebiet Ensingen-Süd« gegründet. An der Kooperation ist die Stadt Vaihingen an der Enz, die Gemeinden Oberriexingen und die Gemeinde Illingen beteiligt. Die drei Kooperationspartner unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe und ihrer überregionalen Bedeutung stark voneinander. Vaihingen hat als Mittelzentrum ca. 29.000 Einwohner, Illingen und Oberriexingen sind dagegen Kleinzentren mit 7.500 bzw. 3.000 Einwohnern.

Die topographische Lage des Standorts befindet sich östlich von der Gemeinde Illingen sowie nördlich des Vaihinger Stadtteils Kleinglattbach auf ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen. Das Gewerbegebiet liegt außerdem vollkommen im Freiraum, so dass keine anderen Siedlungsformen direkt an den Standort

angrenzen. Die regionale Verkehrsanbindung des Standortes ist über die Bundesstraßen B 10 und B 35 gewährleistet. Die Straßen verbinden den Standort mit der Stadt Pforzheim (24 km), dem Raum Stuttgart (34 km bis Stuttgart Zentrum) und der Stadt Bruchsal (Autobahnauffahrt A 5, 46 km). Die überregionale Anbindung erfolgt hauptsächlich über die Autobahnen A 8 und die A 81. Beide Fernstraßen sind in ca.

20 km über die aufgeführten Bundesstraßen erreichbar. Neben den genannten Straßenverbindungen ist der Gewerbestandort noch über einen optionalen Industriegleisanschluss erschlossen, sowie über den fußläufig gelegenen – ca. 1 km entfernten – ICE Bahnhof »Vaihingen an der Enz« erreichbar.

Abbildung 16: Lage des IKG »Perfekter Standort«



Quelle: Eigene Darstellung

Aus wirtschaftsstruktureller Sicht sind in der Stadt Vaihingen und den Umlandgemeinden weder Schwerpunktbetriebe, noch eine einseitige Ausrichtung der Wirtschaftssegmente vorzufinden. Der Raum ist daher in etwa zu gleichen Anteilen durch überwiegend mittelständige Betriebe der Bereiche Industrie, Handel, Handwerk und Gewerbe geprägt. Vaihingen zählt außerdem zu den am schnellst wachsenden Kommunen in der Region Stuttgart, so dass die Bevölkerungszahl im Zeitraum von 1990-2000 von 24.461 auf 28.850 um fast 18 % gestiegen ist (vgl. www.statistik-bw.de).

6.3.1.1 Gründungsanlass

Gründungsanlass für das Gewerbegebiet »Perfekter Standort« war nicht zuletzt der Neubau der ICE Strecke Mannheim-Stuttgart, durch den die Stadt Vaihingen im Jahr 1990 einen eigenen ICE-Bahnhof erhalten hatte. Durch die Anbindung an das Hochgeschwindigkeitsnetz der Deutschen Bahn AG erwartete man einerseits eine deutliche Steigerung der Zuwanderungszahl und andererseits eine spürbare Erhöhung des Gewerbeflächenbedarfs. Als alleiniges »leistungsfähiges« Mittelzentrum im nordwestlichen Teil der Region Stuttgart war Vaihingen bzw. der »Perfekte Standort« auch

aus regionalplanerischer Sicht gewünscht und als regionaler Gewerbeschwerpunkt ausgewiesen.

Das Zustandekommen der interkommunalen Kooperation beruhte ebenfalls auf überwiegend wirtschaftlichen Interessen. Die Entwicklung des Gewerbegebietes wäre in seiner heutigen Ausgestaltung theoretisch auch ohne interkommunale Kooperation möglich gewesen, da das Gewerbegebiet ebenso im »Alleingang« durch die Stadt Vaihingen hätte realisiert werden können. Einerseits war der Standort bereits im Vorfeld regional- und bauleitplanerisch legitimiert, andererseits liegen die Flächen des Gewerbegebiets ausschließlich auf Vaihinger Markungsgebiet. Das es dennoch zu einer zwischengemeindlichen Zusammenarbeit kam, lag letzten Endes an verschiedenen Faktoren. Zum einen scheute man seitens der Stadt Vaihingen die finanziellen Risiken einer alleinigen Entwicklung der Gewerbeflächen. Zum anderen drängte die Region darauf, den Standort in interkommunaler Zusammenarbeit umzusetzen.

6.3.1.2 Kooperationen und Netzwerke im Vorfeld der Gründung

Bereits im Vorfeld der Gründung des IKG bestand zwischen zwei Kooperationspartnern eine vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft (vVG), an der die Stadt Vaihingen und Oberriexingen beteiligt sind. Der Umfang der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit ist trotz der vVG – damals wie heute – eher geringfügig einzuschätzen. Außer einem gemeinsamen Flächennutzungsplan bestehen keine Felder der Kooperationen, wie sie beispielsweise in den Bereichen der ÖPNV Versorgung oder etwa in der Wasserver- und -entsorgung denkbar wären. Mit der Gemeinde Illingen bestehen bis heute – mit Ausnahme des Gewerbebestandes – keinerlei zwischengemeindliche Felder der Zusammenarbeit, obwohl die Kommunen unmittelbar aneinandergrenzen. Das Verhältnis zwischen Illingen und Vaihingen/Oberriexingen wurde im Vorfeld der Kooperation sogar mehrfach kritisch bewertet und galt lange Zeit als (Zitat) »verfrosten«.

Die Ursache der belasteten Nachbarschaftsverhältnisse ist vermutlich auf die historisch-territoriale Situation zurückzuführen. Während Vaihingen und Oberriexingen zum Landkreis Ludwigsburg in Württemberg zählen, liegt die Gemeinde Illingen im Landkreis Karlsruhe im badischen Teil des Landes. Die ehemalige territoriale Grenze und das historisch konfliktträchtige Zusammenspiel von »Baden« und »Schwaben« ist somit wahrscheinlich der wesentliche Grund für die beschriebenen kommunalen Beziehungsprobleme.

Das trotz dieser konfliktträchtigen Ausgangssituation eine Kooperation zu Stande kam, die nicht nur kreis- sondern sogar regionsübergreifend ist, kann letzten Endes auf

das Engagement einzelner politischer Verantwortungsträger zurückgeführt werden. Die jeweils neu gewählten Bürgermeister beider Kommunen können in diesem Zusammenhang als Initiatoren der Zusammenarbeit bezeichnet werden. Die persönlichen Netzwerke, die durch diese »ersten Schritte« aufgebaut wurden, waren demzufolge eine entscheidende Grundvoraussetzung für das Zustandekommen des Zweckverbandes in seiner heutigen Form.

6.3.1.3 Finanzierungs- und Organisationsformen

Aus organisatorischer Sicht wurde für den »Perfekten Standort« im Jahr 2000 zunächst ein Zweckverband gegründet. Zu seinen Aufgaben zählen im Wesentlichen planungsrelevante Fragestellungen wie die Bauleitplanung, sowie der Erlass von Bauvorschriften oder der Abschluss städtebaulicher Verträge. Alle wesentlichen Aufgaben und Grundsätze des Zweckverbandes werden im Rahmen einer Verbandsversammlung entschieden, die aus 12 Vertretern der Mitgliedsgemeinden bestehen. Dabei entfallen neun Vertreter auf die Stadt Vaihingen, zwei werden durch die Gemeinde Illingen und einer durch die Stadt Oberriexingen entsandt. Der Verteilungsschlüssel der Verbandsversammlung ist dabei in Annäherung an die Einwohneranteile der beteiligten Kommunen gewählt.

Die Erschließung und Vermarktung des Standortes erfolgt nicht auf der Grundlage des Zweckverbandes. Diese Bereiche wurden einer eigenständigen und eigens gegründeten Grundstücks- und Verwaltungsgesellschaft mbH übertragen. In so fern ist der »Perfekte Standort« eines der wenigen Beispiele in Baden-Württemberg, in denen zur Organisation sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Organisationsmöglichkeiten genutzt werden (vgl. Kapitel 6.2).

Die Finanzierung des Zweckverbandes erfolgt über Umlagen, an denen die Kooperationsgemeinden mit unterschiedlichen Anteilen beteiligt sind, die ebenfalls den Einwohnerzahlen der Kommunen entsprechen. Dementsprechend trägt Vaihingen gut 73 % des Finanzbedarfs, während auf Illingen knapp 19 % und Oberriexingen ca. 8 % entfallen. Die Finanzierung der Grundstücks- und Projektgesellschaft mbH erfolgt anteilig über einen vergleichbaren Schlüssel, der auch nach der Einwohnerzahl der Gemeinden bemessen ist. Da der GmbH neben den Kooperationspartnern noch zwei weitere private Gesellschafter angeschlossen sind, verteilt sich die Umlage auf insgesamt fünf Mitglieder. Die Finanzierungsanteile der Gemeinden fallen dementsprechend geringfügig niedriger aus, als bei der Finanzierung des Zweckverbandes. Darüber hinaus ist in der Satzung auch ein »Vorteilsausgleich« vereinbart. Dieser hat die Funktion, die durch Grund- und Gewerbesteuern anfallenden

Nachteile bezüglich des kommunalen Finanzausgleichs unter den Kooperationspartnern gerecht aufzuteilen.

Die Finanzierung wird außerdem seit 1998 durch das Förderprogramm des Verbandes Region Stuttgart unterstützt, so dass der Standort noch heute von Zinszuschüssen profitiert, die ein Drittel der jährlich anfallenden Darlehenszinsen betragen (vgl. Kapitel 4.3). Trotz der Förderhöhe wurde die Bedeutung des Förderprogramms für die Realisierung des Standortes überwiegend als gering eingeschätzt. In diesem Zusammenhang sprachen einige Interviewpartner sogar von reinen »Mitnahmeeffekten«.

6.3.1.4 Standortplanung und Flächeninanspruchnahme

Der »Perfekte Standort« ist mit insgesamt 85 ha Bruttofläche im Endausbau einer der größten Gewerbeflächenreserven im Großraum Stuttgart. Allein diese Zahl verdeutlicht den regionalen Anspruch des Standortes. Die Gewerbefläche ist in drei Bauabschnitte gegliedert, wovon bislang der erste Bauabschnitt mit einer Fläche von 50 ha – als reines Gewerbegebiet im Sinne von § 8 BauNVO – realisiert wurde. Die Vermarktung des Standortes erweist sich aufgrund der allgemeinen wirtschaftlich schlechten Lage als vergleichsweise schwierig. Bislang sind daher infolge von Betriebsverlagerungen aus Nachbargemeinden und der näheren Umgebung erst drei Unternehmen im Gewerbegebiet ansässig, so dass die meisten Flächen bislang noch landwirtschaftlich genutzt werden.

Abbildung 17: Süd-West Ansicht des IKG »Perfekter Standort«



Quelle: Eigene Aufnahme

Die Standortwahl des IKG und dessen Dimensionierung fanden auf Grundlage der damals bestehenden Regional- und Flächennutzungspläne statt. In beiden Planungsebenen waren die Gewerbeflächen bereits als Ergänzungs- und Entlastungsstandort für den Kernraum der Region Stuttgart sowie zur Kräftigung des Mittelbereichs ausgewiesen. Insofern war eine detaillierte Untersuchung möglicher Alternativstandorte nicht zwingend notwendig. Für den Standort »Ensingens-Süd« sprach damals vor allem die Möglichkeit des Industriegleisanschlusses, durch den man

sich eine positive Vermarktung der Flächen erhoffte. Darüber hinaus wurden vor allem die vergleichsweise geringe ökologische Wertigkeit der bestehenden landwirtschaftlichen Nutzung und die Nähe zur Bundesstraße 10 sowie zum Bahnhof Vaihingen als positive Standortfaktoren erachtet. Als mögliche Alternative wurde im Rahmen einer Machbarkeitsstudie – insbesondere aus verkehrstechnischer Sicht – der Standort Mühlacker/Illinger Eck im Kreuzungsbereich Bundesstraße B 10 und B 35 überprüft. Aufgrund eines bestehenden regionalen Grünzuges zwischen Mühlacker und Illingen und der daraus resultierenden Restriktion der Regionalplanung wurde der Standort jedoch nicht weiter berücksichtigt.

Im Umkreis des »Perfekten Standortes« existierten sowohl im Gründungszeitraum als auch heute noch größere Industriebrachen. Vor allem in Illingen sind Brachflächen in einer Größenordnung von insgesamt ca. 6 ha zu finden. In Vaihingen und Oberriexingen existieren dagegen keine nennenswerten Flächen. Aufgrund der Gesamtgröße der Brachen, die sich zudem auf mehrere Einzelstandorte verteilen, kam die gewerbliche Nachnutzung in Form eines regionalen Gewerbestandortes nicht in Betracht.

Neben dem bestehenden Gewerbeflächenpotential des IKG befindet sich in der nah gelegenen Nachbargemeinde Hochdorf ein weiterer Gewerbestandort an dem z. Zt. 6 ha Gewerbefläche erschlossen werden. Als hauptsächlicher Konkurrenzstandort ist außerdem das ehemalige Natogelände und heutige Gewerbegebiet »Eichwald« zu nennen. Das Gewerbegebiet, das in kaum 6 km Entfernung (Luftlinie) zum »Perfekten Standort« gelegen ist, verfügt über eine Gesamtfläche von 52 ha im Endausbau. Das Gewerbegebiet wird ebenfalls als IKG betrieben und durch das Förderprogramm der Region Stuttgart seit dem Jahr 2001 finanziell unterstützt. Im ersten Bauabschnitt werden seit 2004 ca. 20 ha Gewerbeflächen vermarktet, wobei ca. 5 ha seit Beginn des Jahres verkauft wurden. Interessanter Weise ist auch am IKG »Eichwald« die Gemeinde Oberriexingen – ohne eigene Markungsflächen zur Verfügung zustellen – mit knapp 13 % beteiligt. Fasst man die Gewerbeflächen beider IKG zusammen, kann die Gemeinde mit ihren knapp 3.000 Einwohnern somit auf ein theoretisches Gewerbeflächenangebot von 137 ha zurückgreifen.

6.3.1.5 Städtebauliche Indikatoren

Aus städtebaulicher Sicht fällt zunächst die interne Gliederung des Standortes durch eine Grünzäsur auf, die das Gebiet zum einen in zwei Bauabschnitte teilt und zum anderen der Oberflächenentwässerung dient. Eine weitere zusammenhängende Grünfläche begrenzt das Gebiet im Norden zum Freiraum, die zugleich die Funktion einer Ausgleichfläche wahrnimmt. Die Flächenverteilung ist so strukturiert, dass knapp

69 % des Standortes auf Nettobauland entfallen, 16 % nehmen Verkehrsflächen ein und der Grünflächenanteil beträgt gut 15 %.

Die Festsetzungen, die zur Sicherung der gestalterischen Qualität des Gebietes dienen, zeigen, dass der Standort überwiegend unter funktionellen Gesichtspunkten geplant wurde. Neben der einheitlichen Gestaltung der Höhenbegrenzung und der Dachneigung der Gebäude, ist als

wesentliche Festsetzungen nur noch die Regelung der Außenwandflächen zu nennen, durch die grelle Farben und Materialien an Wand und Dachflächen untersagt werden. Die Gestaltung der Außenwerbung wurde vergleichsweise großzügig geregelt, so dass auch freistehende Werbeanlagen mit einer Höhe von bis zu 7 m zugelassen sind. Auf die einheitliche Gestaltung gemeinsamer Werbehinweise wurde von Seiten des Bebauungsplans verzichtet.

Abbildung für die Veröffentlichung aus urheberrechtlichen Gründen entfernt.

Als gestalterische und ökologische Maßnahme war bauplanungsrechtlich zunächst eine gebietsübergreifende extensive Begrünung von Dachflächen und Außenwänden vorgesehen. Aufgrund der bestehenden Vermarktungsprobleme der Gewerbeflächen wurde diese Festsetzung jedoch Ende 2003 durch Änderung der



Quelle: Eigene Aufnahme

Satzung wieder aufgehoben. Durch die Lockerung der planungsrechtlichen Vorschriften hofft man, die Vermarktung der Flächen zu erleichtern und zusätzliche Baukosten potentieller Investoren zu reduzieren.

6.3.2 Fallbeispiel Industrie- und Gewerbepark »Lerchenäcker«/Backnang

Der »Gewerbe- und Industriepark Lerchenäcker« wurde im Jahr 1997 von der großen Kreisstadt Backnang und der Gemeinde Aspach gemeinsam gegründet. Die Kooperationspartner unterscheiden sich – ähnlich wie im Fallbeispiel »Perfekter Standort« – sowohl hinsichtlich ihrer überregionalen Bedeutung als auch im Bezug auf die Einwohnerstruktur deutlich voneinander. Die Stadt Backnang ist mit knapp 36.000 Einwohnern im Landesentwicklungsplan als Mittelzentrum ausgewiesen und Bestandteil der Landesentwicklungsachse Stuttgart-Waiblingen-Backnang (vgl. WMBW 2002: S. 32). Die Gemeinde Aspach ist dagegen mit ca. 8.000 Einwohnern als Kleinzentrum eingestuft.

Von seiner Lage grenzt das Gebiet an die Bundesstraße 14, an den nord-westlichen Siedlungsrand der Stadt Backnang an. Getrennt durch die die Bundesstraße liegen in direkter Nachbarschaft das bestehende Gewerbegebiet »Backnang Nord« und ein Wohngebiet. An den übrigen Rändern des Gewerbegebietes schließen sich größere landwirtschaftliche

Abbildung 20: Lagekarte IKG Lerchenäcker



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Topographischen Karte Baden-Württemberg

Flächen an, die sich bis zum Siedlungsbereich der Gemeinde Aspach erstrecken. Die überörtliche Anbindung des Gewerbegebietes erfolgt in der Hauptsache über die Bundesstraße B 14 sowie die Landesstraße L 1115. Die Bundesstraße verbindet den Standort einerseits mit dem südlich gelegenen Großraum Stuttgart (37 km bis Stuttgart-Zentrum) und andererseits mit dem im Norden befindlichen Oberzentrum Schwäbisch-Hall (38 km). Die Autobahn A 81 ist ortsdurchfahrtsfrei über die Landesstraße L 1115 erreichbar (17 km).

Aus wirtschaftlicher Sicht ist die Stadt Backnang lange Zeit durch eine monostrukturelle Ausrichtung auf die Lederindustrie geprägt gewesen und war bekannt als »süddeutsche Gerberstadt«. Die überregionale Bedeutung des Industriezweiges wird deutlich wenn man bedenkt, dass Ende der 1950er Jahre 10 % aller in Baden-Württemberg in diesem Sektor Beschäftigten in der Stadt Backnang arbeiteten. Durch den vollständigen Niedergang der ehemals dominierenden Lederfabriken büßte die Stadt in den vergangenen Jahrzehnten im erheblichen Umfang Arbeitsplätze ein. Auch innerhalb des zweiten wirtschaftlichen Standbeins – der Telekommunikationsbranche – zeichnet sich ein Niedergang ab. Als einziger Großbetrieb existiert in Backnang heute nur noch die Firma Marconi (ehemals AEG-Telefunken, ANT, Bosch Telecom). Deren Vorgängerunternehmen ebenfalls in den 1980er und 1990er Jahren massiv Arbeitsplätze abgebaut haben (Brunold 2001: 66ff). Trotz der im Vergleich zur Gesamtregion Stuttgart eher verhaltenen wirtschaftlichen Lage, verzeichnete die Stadt Backnang in den vergangenen Jahren ein positives Bevölkerungssaldo. Dementsprechend ist die Einwohnerzahl von 31.687 im Jahr 1990 auf 35.747 im Jahr 2004 um knapp 13 % gewachsen (vgl. www.statistik-bw.de).

6.3.2.1 Gründungsanlass

Zum Gründungszeitraum standen sowohl in Backnang als auch in Aspach nur vereinzelte kleinere Gewerbeflächen zur freien Verfügung, während potentielle industrielle Flächen und zusammenhängende größere verfügbare Gewerbeflächen gänzlich fehlten. Der Gründungsanlass des Gewerbestandortes beruhte daher vor allem auf einem Mangel an frei verfügbaren Gewerbe- und Industrieflächen. Gleichzeitig wollte man durch die Schaffung neuer Industrie- und Gewerbeflächen vor allem beschäftigungsintensive Unternehmen an den Standort binden. Dadurch erhoffte man sich, die entstandenen Arbeitsplatzverluste infolge der Deindustrialisierung (s.o.), zumindest in Teilen zu kompensieren. Um den strukturell schwächeren Raum der Region zu stärken sollte aus Sicht der Regionalplanung im Raum Backnang außerdem ein regionaler Gewerbeschwerpunkt entstehen. Durch ein großflächiges – möglichst interkommunales Gewerbeangebot – sollten ungünstige Einzelstandorte vermieden und möglichst viele Kooperationspartner am Standort integrieren werden. Während der Gründungsverhandlungen des IKG zeigte sich jedoch, dass mit Ausnahme der Gemeinde Aspach keine Nachbargemeinde zu einer Kooperation bereit war.

6.3.2.2 Kooperationen und Netzwerke im Vorfeld der Gründung

Ähnlich wie im Fallbeispiel »Perfekter Standort« bestanden auch zwischen Backnang und Aspach im Vorfeld der Gründung des IKG Bereiche, in denen eine

kommunale Kooperation stattfand. Gleichwohl war und ist die zwischengemeindliche Zusammenarbeit im Fall »Lerchenäcker« deutlich stärker ausgeprägt als im Beispiel »Perfekter Standort«. Die Zusammenarbeit geht vor allem auf die vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft zwischen Backnang und Aspach sowie sieben weiteren Gemeinden zurück, die infolge der Gemeindegebietsreform in den 1970er Jahren gegründet wurde. Innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft nimmt die Stadt Backnang die Funktion der unteren Verwaltungsbehörde wahr. Im Rahmen der vVG existieren Kooperationen u.a. im kulturellen Bereich (Jugendmusikschule, Volkshochschule) im öffentlichen Personen Nahverkehr, aber auch in raumplanerischen Fragen, so dass beispielsweise seit mehreren Jahrzehnten ein gemeinsamer Flächenutzungsplan erstellt wird. Darüber hinaus ist auch das »persönliche Verhältnis« der Gemeinden von beiden Kooperationspartnern besonders positiv bewertet wurden, wodurch die Gründung des IKG nach Aussagen der Interviewpartner deutlich erleichtert wurde.

6.3.2.3 Finanzierungs- und Organisationsformen

Zur Zusammenarbeit wurde – wie in fast allen Baden-Württembergischen IKG – auch im Fallbeispiel »Lerchenäcker« ein Zweckverband gegründet, der alle Aufgaben von der Planung und Erschließung des Standortes bis hin zur Vermarktung übernimmt. Darüber hinaus wurden dem Zweckverband auch laufende Aufgaben übertragen, die durch den Betrieb des Gewerbegebiets entstehen (Reinigungs- und Beleuchtungspflicht, Einnahme von Erschließungsbeiträgen etc.). Zu diesem Zweck ist der Zweckverband ermächtigt eigene Satzungen zu erlassen.

Wie im Fallbeispiel des »Perfekten Standortes« werden die anfallenden Aufgaben und Grundsätze des Zweckverbandes im Rahmen einer Verbandsversammlung entschieden. Diese setzt sich im Fall »Lerchenäcker« aus 16 Vertretern der Mitgliedsgemeinden zusammen, wovon zehn Vertreter auf die Gemeinde Backnang, und sechs auf die Gemeinde Aspach entfallen. Die Verteilung entspricht in Annäherung den Flächenanteilen, die beide Gemeinden in das gemeinsame Gewerbegebiet einbringen. Außerdem hat der Verband Region Stuttgart eine – wenn auch nur beratende – Stimme in der Verbandsversammlung.

Die Organisationsform des Zweckverbandes wurde insbesondere aufgrund ihrer weitgehenden Rechtskompetenzen (eigenes Satzungsrecht) und der Möglichkeit gewählt, auch hoheitliche Aufgaben wie die Bauleitplanung gemeinschaftlich zu organisieren. Darüber hinaus wurde die »schnelle Handlungsfähigkeit« des Zweckverbandes durch die Zuständigkeiten des Verbandsvorsitzenden als vorteilhaft beurteilt. Da beide Gemeinden ihre Einflussnahmemöglichkeiten und Mitspracherechte am Standort »Lerchenäcker« möglichst vollständig erhalten wollten, wurde auf die

Gründung einer (zusätzlichen) GmbH bewusst verzichtet. Nicht zuletzt wurde die Rechtsform »Zweckverband« auch deshalb gewählt, weil man sich an Beispielen in der Region mit gleicher Organisationsform orientiert hat.

Die Deckung des Finanzbedarfs des Gewerbestandes wird durch Umlagen finanziert, an denen Backnang zu 60 % und Aspach zu 40 % beteiligt ist. Der Finanzierungsschlüssel wurde ebenfalls auf Grundlage der Flächenanteile der Kooperationspartner gewählt. Die Verteilung der Einnahmen – sprich die anfallenden Gewerbesteuern, sowie die Grundsteuer B (bebaute Grundstücke; vgl. Kapitel 2.3.1) – wurde so gestaltet, dass zunächst 10 % an die jeweilige Belegenheitskommune abgeführt werden. Die verbleibenden restlichen 90 % der Einnahmen werden nach dem gleichen Verteilungsschlüssel aufgeteilt, der zur Finanzierung genutzt wird (60:40). Die Grundsteuer A, d.h. Einnahmen aus unbebauten Grundstücken (vgl. Kapitel 2.3.1), verbleibt dagegen vollständig bei der jeweiligen Belegenheitskommune. Im Rahmen der Finanzierungsregelung ist außerdem – wie im Beispiel des »Perfekten Standortes« – ebenfalls ein »Vorteilsausgleich« zur Berücksichtigung der Steuerkraftmesszahl getroffen worden. Die Aufteilung der Grund- und Gewerbesteuern wird dementsprechend auch im Beispiel des »Lerchenäckers« bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl miteinbezogen und ggf. ausgeglichen. Die getroffene Einnahmen- und Ausgabenverteilung wurde von beiden Kooperationspartnern als einfach zu handhabende und pragmatische Lösung angesehen.

Wie der »Perfekte Standort« wurden auch die »Lerchenäcker« im Jahr 1998 in das Förderprogramm des Verbandes Region Stuttgart aufgenommen, so dass der Standort noch heute von Zinszuschüssen profitiert, die ein Drittel der jährlich anfallenden Darlehenszinsen betragen (vgl. Kapitel 4.3). Im Gegensatz zum Vaihinger Beispiel ist das Förderprogramm für das Zustandekommen der Kooperation und den Erfolg des IKG von den meisten Interviewpartnern als bedeutsam eingestuft worden.

6.3.2.4 Standortplanung und Flächeninanspruchnahme

Mit einer Größenordnung von 65 ha im Endausbau ist auch das IKG »Lerchenäcker« ein regionaler Gewerbeschwerpunkt, obwohl der Standort deutlich kleiner ist als sein Vergleichsbeispiel. Anders als in Vaihingen verteilen sich die Flächen des Gewerbegebietes auf beide Kommunen, so dass 60 % des Areals auf Backnanger Markungsfläche liegen während vier Zehntel auf die Gemeinde Aspach entfallen.

Das Gewerbegebiet »Lerchenäcker« war im Vorfeld der Planung nicht – wie der »Perfekte Standort« – als regionaler Gewerbeschwerpunkt ausgewiesen. Der damalige Regionalplan musste daher extra für das Gewerbegebiet geändert werden, da an

dieser Stelle ein regionaler Grünzug ausgewiesen war, der nicht bebaut werden durfte (RVS 1991:189). Der heutige Standort des IKG »Lerchenäcker« ist daher sowohl aus ökologischer

als auch aus regionalplanerischer Sicht nicht unumstritten. Aus diesem Grund war auch die Standortfindung erheblich aufwendiger als im vorangegangenen Fallbeispiel.

Bei der Planung der räumlichen Lage des IKG stand ein verkehrstechnisch günstiger und ökologisch verträglicher Standort zunächst im Vordergrund der Konzeption. Daher wurden im Rahmen einer Machbarkeitsstudie

drei Alternativstandorte (Waldrems-Süd, Backnang-Süd, Lerchenäcker) einer detaillierten städtebaulichen und ökologischen Untersuchung unterzogen. Der Standort Lerchenäcker wurde trotz des bestehenden regionalen Grünzuges sowohl aus städtebaulicher Sicht als auch unter ökologischen Gesichtspunkten als sinnvollste Variante erachtet (vgl.

Kommunalentwicklung 1999: 47).

Die bis heute vorhandenen innerstädtischen Industriebrachflächen, die infolge der zusammengebrochenen Backnanger Lederindustrie entstanden sind, standen dagegen nie als Standortalternative zur Diskussion. Einerseits existiert aufgrund der innerstädtischen Lage der Brachflächen ein Konfliktpotential mit angrenzender Wohnbebauung, womit die Ansiedlung industrieller Nutzung ausgeschlossen ist. Andererseits sind die

Abbildung für die Veröffentlichung aus urheberrechtlichen Gründen entfernt.

Abbildung für die Veröffentlichung aus urheberrechtlichen Gründen entfernt.

Flächen nur unzureichend an das überregionale Verkehrsnetz angeschlossen, so dass die überörtliche Erschließung durch innerstädtische Wohnbereiche erfolgt wäre.

Neben der Lage des IKG wurde auch die auszuweisende Größe der Flächen deutlich umfangreicher untersucht als im Fallbeispiel »Perfekter Standort«. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie wurde neben einem räumlichen und funktionalen Nutzungskonzept auch eine ausführliche Markt- und Bedarfsanalyse des zukünftigen Flächenbedarfs erstellt. In diesem Zusammenhang fand im Vorfeld der Planungen eine detaillierte Befragung sämtlicher Handwerksbetriebe und Unternehmen der vVG Backnang statt, in der potentielle Betriebsverlagerungen und -erweiterungen (etc.) erhoben wurden. Für den endogenen Gewerbeflächenbedarf – von Unternehmen aus dem Backnanger Raum – wurde in diesem Zusammenhang eine Nachfrage von ca. 15 ha ermittelt. Das überregionale Ansiedlungspotential, von Unternehmen die nicht aus dem Backnanger bzw. Stuttgarter Raum kommen, wurde dagegen allgemein gering eingestuft (vgl. auch Kapitel 2.2.1). Darüber hinaus wurde die Empfehlung ausgesprochen für regionale Nachfrager auch industrielle Flächen (GI) bereit zu stellen (Kommunalentwicklung 1999: 7ff). Auf der Grundlage der erstellten Projektstudie teilte man den Standort in zwei Bauabschnitte auf. Der erste – bereits realisierte – Abschnitt wurde mit einer Bruttofläche von 39,3 ha (Nettobaufläche 25,3 ha) ausgewiesen. Damit wurde der Standort deutlich größer als der prognostizierte Bedarf geplant. Zusätzlich sollen zu einem späteren Zeitpunkt im zweiten Bauabschnitt weitere 25,7 ha Bruttofläche folgen.

Obwohl die »Lerchenäcker« der einzige Standort im nord-östlichen Bereich der Region Stuttgart mit größeren Gewerbeflächenreserven sind, und damit keine unmittelbaren Konkurrenzstandorte vorhanden sind, verläuft die Vermarktung der Gewerbegebiete bis heute ähnlich verhalten wie im IKG in Vaihingen. Von den 25,3 ha Nettobauland des ersten Bauabschnitts wurden erst 16 % verkauft, so dass heute vier Betriebe vor Ort ansässig sind, die wie im Beispiel des »Perfekten Standortes« ebenfalls alle infolge einer Betriebsverlagerung aus der Region stammen.

6.3.2.5 Städtebauliche Indikatoren

Auch die »Lerchenäcker« sind durch einen vergleichsweise hohen Grünflächenanteil gekennzeichnet, der einerseits am Gebietsrand ausgewiesen wurde, andererseits aber auch den Standort durch drei Grünzäsuren intern gliedert. Die notwendigen Ausgleichsflächen wurden auf diese Weise weitgehend innerhalb des Gebietes realisiert. Die gebietsinneren Grünzüge dienen ferner der Aufnahme und der Versickerung von anfallendem Oberflächenwasser. Die Flächenbilanz ist so verteilt, dass der größte Anteil mit ca. 65 % der Flächen auf das Nettobauland entfällt, gefolgt

von öffentlichen Grünflächen mit ca. 19 % und öffentlichen Verkehrsflächen mit knapp 16 %.

Abbildung 23: Süd-West Ansicht des IKG »Lerchenäcker«



Quelle: Eigene Aufnahme

Aus städtebaulicher Sicht ist der Standort durch entsprechende Ausweisungen im Bebauungsplan intern segmentiert. Bereiche entlang der Bundesstraße sind dementsprechend in Teilen als eingeschränktes Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) ausgewiesen, so dass insbesondere Büro- und Verwaltungsgebäude zulässig sind. Diese Flächen dienen einerseits dazu, dem Standort an zentraler Stelle eine gewisse Repräsentativität zu vermitteln und sind andererseits der gegenüberliegenden Wohnbebauung geschuldet. Die internen Flächen des Standortes sind überwiegend als nicht eingeschränktes Gewerbegebiet und eingeschränktes Industriegebiet (§ 9 BauNVO) festgesetzt. Die Ansiedlung von Wohnbebauung und die damit verbundene Nutzungsmischung wurde bewusst gänzlich ausgeschlossen.

Eine Zielsetzung bei der Planung des Standortes war es außerdem, eine vergleichsweise hochwertige Standort- und Aufenthaltsqualität zu schaffen. Unter anderem ist der Bau eines Versorgungsbereichs (Gastronomie) für Mitarbeiter und Kunden vorgesehen, der dem Gebiet eine zentrale Mitte geben soll. Außerdem wurden im Bebauungsplan unterschiedliche Regelungen zur Sicherung der städtebaulichen Qualität getroffen. Über die Festsetzungen des Maßes

Abbildung 24: Gewerbebetrieb im IKG



Quelle: Eigene Aufnahme

der baulichen Nutzung wurde beispielsweise gezielt die Einbindung des Standortes in die Landschaft verbessert. Dementsprechend wurde die Firsthöhe im Inneren des

Gewerbegebietes auf 14 m begrenzt, während in den Randzonen zum Freiraum maximal 9 m Firsthöhe zulässig sind. Darüber hinaus sind im Randbereich des Gewerbegebietes Fassadenbegrünungen vorgeschrieben. Außerdem ist die Ausgestaltung der Werbeanlagen durch entsprechende detaillierte Gestaltungsrichtlinien geregelt. Nicht zuletzt wurde eine umfangreiche Nutzungs- und Gestaltungsfibel erarbeitet, die für potentielle Investoren als unverbindliche Empfehlung und Richtlinie dient (vgl. hierzu Zweckverband Gewerbe- und Industriepark Lerchenäcker 2001: S.1-53).

6.3.3 Zwischenbilanz zur qualitativen Untersuchung

Bereits anhand der zwei näher untersuchten Fallbeispiele wird deutlich, wie vielseitig und komplex IKG in der Praxis organisiert und aufgebaut sein können. Obwohl beide Fallbeispiele augenscheinlich bezüglich der regionalen Bedeutsamkeit, der internen Struktur und Lage durchaus vergleichbar sind, können signifikante Gegensätze festgestellt werden. In diesem Zusammenhang fällt zunächst der unterschiedliche Kooperationsanlass der Kommunen auf. Im Fall Vaihingen/Illingen/Oberriexingen beruht die Zusammenarbeit – ohne dass eine zwingende Sachlage vorgelegen hätte – im Wesentlichen auf wirtschaftlichen und finanziellen Überlegungen. In Backnang und Aspach wäre dagegen ein Gewerbebestandort in dieser Größenordnung – aufgrund fehlender Flächenressourcen – ohne Kooperation gar nicht möglich gewesen. Eine freiwillige Kooperation am »Perfekten Standort« steht somit einer Zusammenarbeit unter Zwangslage am Beispiel »Lerchenäcker« gegenüber.

Unterschiede zwischen beiden Fallbeispielen sind außerdem im Vorfeld der Kooperation zu beobachten. Backnang und Aspach können in diesem Zusammenhang auf eine langjährige und vielseitige kommunale Zusammenarbeit zurückblicken. Dementsprechend konnte das IKG von den bereits vorhanden persönlichen Netzwerken und positiven Vorläuferprojekten stark profitieren. Am »Perfekten Standort« musste dagegen eine derartige Vertrauensbasis in weiten Teilen erst neu geschaffen werden. Trotzdem ist es auch in diesem Fall durch den Einsatz einzelner politischer Verantwortungsträger gelungen, unter eher ungünstigen Voraussetzungen eine funktionierende Kooperation zu Stande zu bringen. Das Beispiel verdeutlicht damit, wie stark der Erfolg zwischengemeindlicher Zusammenarbeit von einzelnen Akteuren abhängig sein kann und zeigt, dass Kooperationen auch im gewerblichen Bereich nicht an administrative Grenzen gebunden sind.

Die städtebauliche Gestaltung beider Standorte weicht ebenfalls weitgehend voneinander ab. Ein überwiegend unter funktionellen Gesichtspunkten geplantes

Gewerbegebiet (Perfekter Standort) steht einem Beispiel mit durchaus hohen gestalterischen Ansprüchen gegenüber (Lerchenäcker). Auf die unzureichende Vermarktungssituation hatte diese grundsätzlich unterschiedliche Planungsphilosophie bislang allerdings keinen Einfluss. Beide Fallbeispiele sind nicht zuletzt aufgrund der konjunkturellen Lage in weiten Teilen ungenutzt.

Betrachtet man die Organisation beider Standorte sind auch hier Unterschiede im Detail erkennbar. Während die hoheitlichen Aufgaben in beiden Fallbeispielen über einen Zweckverband gelöst werden, ist die Vermarktung des »Perfekten Standortes« einer GmbH übertragen worden. Die in der Literatur aufgeführten Vorteile, die durch eine »behördenfreie« Vermarktung entstehen können, sind im Beispiel Vaihingen jedoch kaum spürbar, da die Geschäftsführung der GmbH und die Leitung der städtischen Wirtschaftsförderung von ein und der selben Person wahrgenommen werden. Nicht zuletzt sind auch die Finanzierungsfragen – im Detail unterschiedlich, aber dennoch weitgehend einfach und transparent – gelöst worden. In sofern sind weder aus der subjektiven Betrachtung der Interviewpartner noch unter objektiven Gesichtspunkten Nachteile für einzelne Kooperationspartner erkennbar.

In der abschließenden Bewertung sind beide Standorte vor allem unter organisatorischen Aspekten als gelungen zu bezeichnen. Unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten fällt die Bewertung der Beispiele dagegen deutlich negativer aus. Hier fallen beide Standorte vor allem durch eine fragwürdige Angebotspolitik und den damit verbundenen weitgehend ungenutzten Flächenpotentialen negativ auf. Beide Fallbeispiele widersprechen damit der Notwendigkeit des Flächensparens und belasten zudem – durch die mit den Standorten verbundenen Unterhaltungs- und Finanzierungskosten – die finanziellen Ressourcen der Kommunen.

Die Untersuchungsbeispiele haben auch gezeigt, dass für einen Wirtschaftsraum, der sich immer aus einer Vielzahl unterschiedlicher Standortlagen und –qualitäten zusammensetzt, die Gefahr besteht, dass Gewerbeflächen schlecht koordiniert und ohne Berücksichtigung wichtiger Konkurrenzstandorte entwickelt werden. Um ein regionales Gewerbeflächenangebot zu schaffen, dass weder ein übertriebenes Überangebot noch eine Engpasssituation darstellt, ist ein regional abgestimmtes Gewerbeflächenangebot nicht nur wünschenswert, sondern zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit auch unumgänglich.

6.4 *Schlussfolgerungen*

Auf Grundlage der Evaluationsergebnissen werden für die in Kapitel 6 aufgestellten Arbeitshypothesen die folgenden Schlüsse gezogen:

These 1: Interkommunale Zusammenarbeit im gewerblichen Bereich wird erleichtert, wenn an bestehende Kooperationen und Netzwerke angeknüpft werden kann.

Bereits in der Darstellung der theoretischen Grundlagen ist erkennbar, dass ein grundsätzliches Vertrauen der Kooperationspartner neben der Freiwilligkeit der Akteure entscheidend für das Zustandekommen eines IKG ist. Diese Aussagen werden durch die Analyse der Fallbeispiele weitestgehend bestätigt. Im Beispiel Backnang/Aspach konnte auf bestehende Netzwerke und zahlreiche Kooperationen aufgebaut werden, so dass bereits im Vorfeld des IKG eine umfangreiche Vertrauensbasis bestand. Das Beispiel des »Perfekten Standortes« zeigt außerdem, dass IKG prinzipiell auch ohne eine vorherige Zusammenarbeit erfolgreich zustande kommen können. Die Umsetzung einer Kooperation ist in diesem Fall allerdings deutlich schwieriger, da eine Gesprächsbereitschaft und Vertrauen erst durch persönliches Engagement aufgebaut werden müssen. Insgesamt betrachtet wird deutlich, dass Kooperationen vielfach auf persönlichen Beziehungen beruhen, die für den Erfolg einer Kooperation außerordentlich wichtig sind. Da die Initiierung und Umsetzung neuer Kontakte und Kooperationsbeziehungen ein aufwendiger und zeitintensiver Prozess ist, ergeben sich Vorteile, wenn an bereits existierende Netzwerke angeknüpft werden kann.

These 2: Die erfolgreiche Umsetzung eines Interkommunalen Gewerbegebietes bedarf einer Einigung und Klärung der Finanzierungs- und Organisationsfragen.

Die Organisations- und Finanzierungsfragen sind sowohl Kernbestandteil als auch die Ausgangsbasis jeder interkommunalen Zusammenarbeit. Daher ist anzunehmen, dass beide Bereiche eine besondere Bedeutung für den langfristigen Erfolg von Kooperationen haben. Die dargestellten theoretisch möglichen Organisations- und Finanzierungsmodelle reichen von sehr einfachen und pragmatischen Beispielen bis hin zu umfangreichen und komplexen Modellen. Beide Fallbeispiele zeigen, dass die tatsächliche Bedeutung dieser Regelwerke in der Praxis eine eher untergeordnete Rolle spielt. Sicherlich ist eine einmalige Einigung aller Kooperationspartner auf eine von allen Parteien als »fair« empfundene Finanzierungs- und Organisationsregelung entscheidend für das Zustandekommen eines IKG. Andererseits konnten sich die

Beteiligten beider IKG nach eigenen Aussagen schnell auf eine jeweils sachliche und einfache Regelung einigen. Daher ist anzunehmen, dass die tatsächliche Bedeutung dieser Regelwerke für das Zustandekommen und den langfristigen Erfolg eines IKG eine eher untergeordnete Rolle spielen. Auch an dieser Stelle scheint vielmehr eine generelle Kooperationsbereitschaft sowie der Wille zur Zusammenarbeit von größerer Bedeutung zu sein, als Detailfragen der Satzungsausgestaltung.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen in seiner Studie über IKG in Nordrhein-Westfalen: Dort fand man heraus, dass interkommunale Industrie- und Gewerbegebiete so gut wie nie daran scheitern, dass Partnerkommunen zu keinem befriedigendem finanziellen Kosten und Ausgleichsregelungen finden (Holtel, Wuschansky 2002: 60ff).

These 3: Die interkommunale Kooperation bei der Gewerbeflächenausweisung ermöglicht eine – unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten – verbesserte Standortplanung gegenüber herkömmlichen Gewerbegebieten.

Da These 3 inhaltlich eng mit **These 4: »Die Bildung eines IKG trägt nicht dazu bei, den gewerblichen Flächenverbrauch zu reduzieren«** verknüpft ist, werden beide im Folgendem gemeinsam betrachtet.

Ohne die potentiellen ökonomischen und ökologischen Vorteile IKG im Einzelnen zu wiederholen (vgl. Kapitel 5.5), kann beiden Thesen rein theoretisch betrachtet sicherlich zugestimmt werden. In der Praxis zeigt sich jedoch bereits anhand der qualitativ untersuchten Fallbeispiele ein zweideutiges Bild. Positiv fallen in dieser Hinsicht unter ökonomischen Gesichtspunkten zunächst die Verteilung des finanziellen Risikos auf die Kooperationspartner sowie die erzielten Größenvorteile der Standorte auf. Letztere können auch unter ökologischen Gesichtspunkten als Vorteil gegenüber herkömmlichen Gewerbestandorten gewertet werden, da somit Einzelstandorte potentiell vermieden werden können. Einer der größten Nutzen IKG gegenüber herkömmlichen Gewerbeflächen wird am Beispiel »Lerchenäcker« deutlich. Da das Gewerbegebiet in der Schnittmenge zweier Markungsflächen liegt, wären vergleichbare herkömmliche Gewerbestandorte an dieser Stelle nicht realisierbar gewesen.

Andererseits treten unter planerischen Gesichtspunkten auch zahlreiche negative Aspekte der Standortkonzeption beider Gewerbegebiete zum Vorschein. Das realisierte Überangebot fällt in diesem Zusammenhang ebenso negativ auf, wie die fehlende Berücksichtigung von Konkurrenzstandorten und die ökologisch bedenkliche Freiraumlage der Standorte.

Auch die quantitativen Untersuchungsergebnisse lassen Zweifel an einer generell verbesserten ökonomischen und ökologischen Standortplanung aufkommen. Zum einen existieren in der Umgebung vieler IKG andere ungenutzte Gewerbeflächen in größerem Umfang, so dass oftmals eine interne Standortkonkurrenz entsteht. Zum anderen sind viele IKG – ebenso wie herkömmliche Gewerbeflächen – im Freiraum gelegen und tragen so zum Flächenverbrauch und zur Landschaftszersiedlung wesentlich bei. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass keine Bilanzierung existiert, in wie fern durch die Gründung eines IKG neue bzw. ergänzende Gewerbestandorte verhindert worden sind. Aufgrund der quantitativen und qualitativen Erkenntnisse liegt jedoch die Vermutung einer überwiegenden Erhöhung des Flächenverbrauchs durch IKG nahe. Insofern wird auch die Vermutung, dass die Bildung eines IKG nicht dazu beiträgt, den gewerblichen Flächenverbrauch zu reduzieren weitgehend bestätigt.

These 5: Das »Programm zur Förderung interkommunaler Gewerbegebiete und zur Wiedernutzung regionalbedeutsamer Gewerbebrachen« hat wesentlichen Einfluss auf das Zustandekommen und den Erfolg von IKG. Gleichzeitig übt das Programm eine entscheidende Lenkungsfunktion aus, um die Flächeninanspruchnahme auf regionalplanerisch günstige Standorte zu lenken.

Betrachtet man das Programm im Detail, zeigt sich, dass dessen wesentliche Zielsetzungen in beiden Fallbeispielen nur bedingt erfüllt sind. Bereits die Realisierung des wirtschaftlichen Aspektes des Programms – nämlich attraktive Flächen für Unternehmen aus der Region zu schaffen – ist in Frage zu stellen. Zwar wurden zweckmäßige Flächenzuschnitte und -größen realisiert, in beiden Fallbeispielen ist der wichtigste unternehmerische Standortfaktor – die direkte Autobahnnähe – allerdings nicht erfüllt. Darüber hinaus ist auch der regionalplanerische Aspekt des Förderprogramms und dessen Zielsetzung einer verträglichen Flächensteuerung in beiden Fallbeispielen zweifelhaft umgesetzt worden. Der »Perfekte Standort« leidet unter einem erheblichen Konkurrenzdruck durch das IKG »Eichwald«, das paradoxerweise durch das gleiche Programm regionalplanerisch gefördert wird. Im Beispiel »Lerchenäcker« wurde zudem unter zu Hilfenahme des Förderprogramms ein geschützter regionaler Grünzug überplant. Nicht zuletzt wurde das Ziel des Programms möglichst viele Kommunen an einem IKG zu beteiligen zumindest am Beispiel Lerchenäcker nicht erreicht. In diesem Zusammenhang sprechen beide Fallbeispiele nicht für den Erfolg des Instrumentes.

Andererseits sind auch Aspekte erkennbar, die das Förderprogramm in einem weniger kritischem Licht erscheinen lassen. Allein sechs der elf IKG in der Region Stuttgart sind durch Einsatz des Förderprogramms zustande gekommen. Dies hat dazu

beitragen, dass die Region im landesweiten Vergleich über die meisten IKG verfügt. Außerdem gab es zumindest in der strukturschwächeren Region Backnang/Aspach Hinweise dafür, dass das Zustandekommen des IKG durch die finanzielle Unterstützung des Programms maßgeblich erleichtert wurde.

In der Gesamtbetrachtung sind die regionalplanerischen Potentiale des Förderinstrumentes bereits allein aufgrund seiner Finanzkraft als positiv zu bewerten. In der Praxis zeigen die Fallbeispiele jedoch, dass der Einsatz des Programms in der Vergangenheit nicht immer sorgfältig genug überprüft worden ist. Wie bei jedem wirkungsvollen Instrument kann dadurch ein insgesamt größerer Schaden als Nutzen entstehen. Sofern das Programm unter der derzeitigen konjunkturellen Lage überhaupt in Zukunft fortgesetzt wird¹³, wäre es wünschenswert, wenn die Vergabe der Fördermittel unter einer stärkeren Berücksichtigung der regionalplanerischen, ökonomischen und ökologischen Belange erfolgen würde.

¹³ In diesem Zusammenhang existieren Anträge verschiedener Parteien die Förderung von IKG in der Region Stuttgart ab dem Jahr 2006 einzustellen.

7 Handlungsempfehlungen und Fazit

Die dargestellten kommunalen Problemlagen und die Verlagerung der Wettbewerbssituation von den Kommunen auf die Regionen lassen Alternativen zu einer verstärkten zwischengemeindlichen Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik kaum erkennen. IKG können in diesem Zusammenhang neue Handlungsoptionen in der Flächenpolitik ermöglichen und zu einer Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit maßgeblich beitragen. Dennoch zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass IKG weder unter ökonomischen noch unter ökologischen Gesichtspunkten ein Allheilmittel der Raumplanung sind.

Obwohl IKG dazu beisteuern, die flächenmäßigen Voraussetzungen für Unternehmensinvestitionen und neue Arbeitsplätze in einer Region zu schaffen, sind sie – wie herkömmliche Gewerbeflächen auch – stark von der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung abhängig. Eine zwischengemeindliche Konzeption von Gewerbeflächen ist für sich allein genommen deshalb keinesfalls eine Erfolgsgarantie. Grundsätzlich ist daher – bedingt durch die Vielzahl der ortsspezifischen Problemlagen – für jeden Einzelfall zu prüfen in wie fern eine Kooperation sinnvoll ist, und welche Strategie zur Zusammenarbeit bevorzugt werden sollte.

In der Gesamtbetrachtung wird deutlich, dass die Potentiale IKG nur ausgeschöpft werden können, wenn eine integrierte Gesamtentwicklungsplanung auf überörtlicher Ebene erfolgt. Nur so können negative Auswirkungen wie ein Flächenüberangebot oder regionale Konkurrenzsituationen vermieden und gleichzeitig eine – unter raumplanerischen Gesichtspunkten optimale – Standortgröße und -qualität realisiert werden. Ein regionales Flächenmanagement wie es am Beispiel des »Regionalen Gewerbeflächenpool Neckar-Alb« vorgestellt wurde, ist in diesem Zusammenhang mit Sicherheit ein interessanter Ansatz. Wenngleich das Modellprojekt seine Praxistauglichkeit aufgrund des hohen Organisationsaufwandes erst noch beweisen muss. Für herkömmliche IKG bleibt als Alternative die Forderung nach einer verstärkten regionalplanerischen Kompetenz. Sie ist notwendig, um die oftmals gegenläufigen lokalen Interessenlagen in der Gewerbeflächenpolitik zugunsten einer regionalen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit zu verhindern. Die Regionalplanungsebene scheint jedoch aufgrund ihrer eingeschränkten Planungskompetenz (kommunale Planungshoheit Art 28 GG) bis jetzt vielfach nicht schlagkräftig genug zu sein, um IKG wirkungsvoll zu beeinflussen. Aus diesem Grund sind *informelle* Ansätze zur Steuerung von IKG – etwa durch das »Förderprogramm der Region Stuttgart« – besonders interessant, da sie eine regionsbezogene Lenkungsmöglichkeit darstellen, ohne durch einen gesetzlichen Rahmen zu sehr

eingengt zu sein. Damit die raumplanerische Einflussnahme derartiger Förderprogramme nicht – wie in den gezeigten Fallbeispielen – negative ausfällt, sollte der Einsatz von Fördermitteln konsequent auf Grundlage von zuvor regionalplanerisch streng festgesetzten Kriterien erfolgen. Darüber hinaus ist zu überlegen, in wie fern die breite Streuung von Fördermitteln – wie am Beispiel der Region Stuttgart – sinnvoll ist. Die Verteilung einer begrenzten Fördersumme auf vergleichsweise viele IKG bürgt die Gefahr, dass die Steuerungsfunktion eines Förderprogramms – bildlich gesprochen – als reiner »Mitnahmeeffekt wirkungslos verpufft«. Aus diesem Grund ist eine Förderung vorzuziehen, die auf wenige, dafür aber regionalplanerisch, ökologisch und ökonomisch besser überprüfte, Einzelstandorte abzielt.

Andererseits bleibt die Frage, ob nicht auch aus *formeller* Sicht Handlungsbedarf besteht, den übergemeindlichen Planungseinfluss von IKG zu stärken. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, dass insbesondere großflächige IKG einer stärkeren und wirkungsvolleren Steuerung unterzogen werden, in der neben den raumbedeutsamen lokalen, auch die regionalen Auswirkungen sowie die spezifische Angebots- und Nachfragesituation geprüft und in der Planung berücksichtigt wird. Denkbar wäre in dieser Hinsicht die Aufnahme großflächiger IKG in den Katalog des Raumordnungsverfahrens nach § 15 ROG, wie sie beispielsweise für die Errichtung von Einkaufszentren oder großflächigen Einzelhandelbetrieben bereits verpflichtend ist. Dadurch könnten die raumbedeutsamen Auswirkungen solcher Standorte deutlich besser in die Planung integriert werden als dies heute der Fall ist. Sicherlich würde der damit verbundene hohe organisatorische, finanzielle und zeitliche Aufwand bereits im Vorfeld viele Kooperationsprojekte scheitern lassen. Andererseits würde eine stärkere – gesetzlich verankerte – Standortprüfung zu einer verbesserten Planung unter überörtlichen Gesichtspunkten beitragen und somit langfristig den ökologischen und ökonomischen Erfolg sichern.

Es bleibt abzuwarten in wie fern die Verbreitung IKG unter der derzeitigen verhaltenen gesamtwirtschaftlichen Lage auch in Zukunft weiter steigen wird. Das Erfordernis einer stärkeren zwischengemeindlichen Kooperation gerade im gewerblichen Bereich bleibt sicherlich bestehen. dennoch oder gerade deswegen ungebrochen. „Die Kunst von Kommunal- und regionalpolitik wird in der Ausbalancierung von Kooperation und Konkurrenz bestehen“

„Die Kunst von Kommunal- und regionalpolitik wird in der Ausbalancierung von Kooperation und Konkurrenz bestehen“

Sieverts: Kooperation und Konkurrenz . In: Lücken und Tücken S. 16

Literaturverzeichnis:

Abkürzungen:

ARL: Akademie für Raumforschung und Landesplanung

BauGB: Baugesetzbuch

BauNVO: Baunutzungsverordnung

BBR: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

BMF

DIfU: Deutsches Institut für Urbanistik

GG: Grundgesetz

ILS NRW: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen

IKG: Interkommunales Gewerbegebiet

ISL: Institut für Städtebau und Landesplanung

NBBW: Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg

o.A.: ohne Autor

o.O.: ohne Ortsangabe

o.V.: ohne Verlagsangabe

ROG: Raumordnungsgesetz

StMLU: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen

UFZ: Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH

VRS: Verband Region Stuttgart

v.a.: vor allem

WMBW: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg

Akademie für Technikfolgeabschätzung 2004 (Hg.):

Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb. Stuttgart: Selbstverlag.

Albers, Gerd 1996:

Stadtplanung. Eine Praxisorientierte Einführung. Darmstadt: Primus Verlag.

Altrock, Uwe 2004:

Anzeichen für eine „Renaissance der strategischen Planung? In: Altrock; et al: Perspektiven der Planungstheorie. S. 224-232. Berlin: Leue-Verlag.

ARL 1998 (Hg.):

Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit (= Arbeitsmaterial der ARL; 244). Hannover: Verlag der ARL.

Baedecker, Heinz 1994:

Strukturimpulse durch regionale Zusammenarbeit. In: ILS: Interkommunale Gewerbegebiete (=ILS-Schriften; 74). S. 9-16. Dortmund: Selbstverlag.

BBR 2005 (Hg.):

Raumordnungsbericht 2005. Bonn: BBR.

BBR 2003 (Hg.):

Arbeitskreis Gewerbegebiete/Objektbau. Thesenpapier zur Baukultur in Gewerbegebieten. Bonn: Selbstverlag.

Bonny, Hanns-Werner 2001:

Zur aktuellen Gewerbeflächenpolitik – Anforderungen an künftige Gewerbeflächen. Dortmund: Selbstverlag.

Bonny, Hanns-Werner; Glaser, Jürgen 2005:

Standort- und Gewerbeflächenmonitoring. Ein Instrument zur Beobachtung und zum Management der regionalen Gewerbeflächenentwicklung. In: DISP. Heft 2, S. 28-39. o.O.: o.V.

Brosius, Hans-Bernd; Koschel, Friedericke 2003:

Methoden empirischer Kommunikationsforschung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Brunold, Andreas 2001:

Der Wandel der Industriegesellschaft am Beispiel der Stadt Backnang. Authentische Lernorte und historisch-politische Bildung. In: Stadt Backnang in Zusammenarbeit mit dem Heimat- und Kunstverein Backnang e.V. (Hg.). (= Backnanger Jahrbuch 2001. Band 9.) S. 57-94. Backnang: Stroh Druck und Medien GmbH.

Bund Naturschutz in Bayern e.V. 2004 (Hg.):

Gewerbeflächenausweisung und Flächenverbrauch. Beitrag zur naturverträglichen Siedlungsentwicklung. Nürnberg: Selbstverlag.

Bunzel, Arno; Reitzig, Frank; Sander, Robert 2002:

Interkommunale Kooperation im Städtebau. In: Difu (Hg.): Interkommunale Kooperationen im Städtebau. (= Beiträge zur Stadtforschung, 34) S. 230-245. Berlin. Kohlhammer/Gemeindeverlag.

Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages 1998 (Hg.):

Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Bundestagsdrucksache 13/11200. Bonn: Bundesverlag.

Finanzministerium Baden-Württemberg 2000 (Hg.):

Die Gemeinde und Ihre Einnahmen. Die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden. Stuttgart: Selbstverlag.

Flick, Uwe 2002:

Qualitative Sozialforschung. Hamburg: Rowohlt.

Gawron, Thomas 2004:

Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? (= UFZ-Bericht) Leipzig: Selbstverlag.

Grabow, Busso; Henckel, Dietrich; Hollbach-Grömig, Beate 1995:

Weiche Standortfaktoren. (=Difu Beiträge zur Stadtforschung; 89). Berlin: Kohlhammer/Gemeindeverlag.

Gust, Dieter 2004:

Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb. In: BBR (Hg.): MORO-Informationen "Innovative Projekte zur Regionalentwicklung" Nr. 1/2. S.7-11. Bonn: Selbstverlag.

Hatzfeld, Ulrich; Kahnert, Rainer 1993:

Kooperation ist schwieriger als Konkurrenz. In: Raumplanung. Heft 63. S. 257-262. o.O: Selbstverlag.

Heinz, Werner; et al. 2004:

Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. (= Difu Beiträge zur Stadtforschung; 38). Berlin: Kohlhammer/Gemeindeverlag.

Heinze, Thomas 2001:

Qualitative Sozialforschung. München: Oldenburg Verlag.

Holtel, Ulrike; Wuschansky, Bernd 2002:

Interkommunale Gewerbegebiete NRW. (= ILS-Schriften; 182). Dortmund: Selbstverlag.

ILS NRW 2004 (Hg.):

Regionales Gewerbeflächenmanagement. Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik als Strategie regionaler Wirtschaftsförderung. Dortmund: Selbstverlag.

Imhoff-Daniel, Angela 1994:

Organisation und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in Niedersachsen. Empirische Untersuchung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und Kreisangehörigen Gemeinden. Münster: o.V.

Jung, Hans-Ulrich 1996:

Erarbeitung eines regionalen Gewerbeflächenentwicklungskonzeptes. In: NIW (Hg.): Interkommunale Kooperation bei der Planung und Entwicklung von Gewerbegebieten (= NIW-Vortragsreihe; 11). S.10-22. Hannover: Selbstverlag.

Kahnert, Rainer 1998:

Wirtschaftsentwicklung, Sub- und Desurbanisierung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 7/8. S. 509-520. Bonn: BBR.

Kahnert, Rainer; Rudowsky, Katrin 1999:

Interkommunale Gewerbegebiete. (= Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg; 143). Stuttgart: Selbstverlag.

Karsten, Martin; Usbeck, Hartmut 2001:

Gewerbesuburbanisierung – Die Tertiärisierung der suburbanen Standorte. In: Brake, Klaus; Dangschat, Jens; Herfert, Günter: Suburbanisierung in Deutschland. S 71-80. Opladen: o.V.

Kistenmacher, Hans 2000:

Aspekte der Siedlungsflächenentwicklung. In: Scholl, Bernd; Engelke, Dirk; Schmidt, Dietrich (Hg.): Symposium Fläche sparen. S. 20-34. Karlsruhe: Universität Karlsruhe.

Koch, Hermann 2000:

Die staatliche Förderung interkommunaler Gewerbegebiete in Baden-Württemberg. Unveröffentlichtes Manuskript anlässlich des Seminars »Interkommunale Gewerbegebiete«: Aspekte eines kommunalen Finanz- und Interessenausgleichs am 13.04.2000 in Heppenheim/Bergstraße.

Kommunalentwicklung 1999 (Hg.):

Projektstudie Interkommunaler Gewerbe- und Industriepark »Lerchenäcker«, Backnang. Stuttgart: o.V.

Kötter, Theo 2004:

Interkommunale Kooperation im Flächenmanagement: In: VRS; ISL (Hg.): Modellvorhaben der Raumordnung. Regionales Siedlungsflächenmanagement. S. 16-30. Karlsruhe: o.V.

Krieger, Fritz 1994:

Interkommunale Kooperation. Gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete. (= ILS-Schriften, 84) Dortmund: Selbstverlag.

Krieger, Fritz 1996:

Strukturimpulse durch Kooperation. Düsseldorf: o.V.

Kringer, Friedrich 1994:

Interkommunale Kooperationen – Gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete. (= ILS-Schriften; 84). Dortmund: Selbstverlag.

Mensing, Klaus; Wittekind, Jürgen 1997:

Interkommunales Flächenmanagement. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 7. S. 481-491. Bonn: BBR.

Mielke, Bernd 2002:

Aktuelle Entwicklung beim Gewerbeflächenbedarf. (= ILS-Schriften; 181). Dortmund: Selbstverlag.

Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein 2001 (Hg.):

Interkommunale Gewerbegebietsentwicklung in Schleswig-Holstein. Kiel: Selbstverlag.

NBBW 2004 (Hg.):

Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Stuttgart: Selbstverlag.

o. A.¹ 2005:

Mehr Steuern für Kommunen. In: Financial Times Deutschland. S.13. Nummer 172/35. Hamburg: Gruner +Jahr AG & Co.

o. A.² 2005:

Kompetenzzentrum Gewerbepark – Standortqualität: Aktives Management. In Verwaltungsgesellschaft Gewerbepark GmbH (Hg.): StandortNews. S. 10-13. Regensburg: o.V.

Reschl, Richard; Rogg, Walter 2003:

Kommunale Wirtschaftsförderung. Standortdialog und Standortentwicklung in Kommunen und Regionen. Sternenfels: Verlag Wissenschaft & Praxis.

Ryll, Christine 2005:

Business Campus lockt mit Hemdendienst und Hort. In: Immobilienzeitung vom 20.10.2005. Nr. 22. S. 28. Wiesbaden: Axel Springer.

Schlotböller, Dirk 2001:

Raumordnung und Regionale Wirtschaftsförderung. (= Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; 37). Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.

Schmidt-Eichstaedt, Beate 2003:

Der Regionale Flächenutzungsplan. In: Jarass, Hans (Hg.): Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung (= Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen; 215). S. 37-58. Münster: Selbstverlag.

Snelting, Martin 1997:

Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische Kooperationsbarrieren. In: Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.) Wirtschaft im Wandel. Heft 2, S. 7-12. Frankfurt: o.V.

Statistisches Bundesamt 2004 (Hg.):

Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. (= Bundeszentrale für politische Bildung, 450). Bonn: o.V.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2003 (Hg.):

Flächenverbrauch in Baden-Württemberg nimmt zu. In: Statistik aktuell. Heft 1. S. 1-4. Stuttgart: o.V.

StMLU 2003 (Hg.):

Kommunales Flächenressourcen-Management. Statistische Analyse des Flächenverbrauchs in Bayern und Baden-Württemberg. München: Selbstverlag.

SüdBau GmbH 1999 (Hg.):

Projektstudie »Gewerbeflächenentwicklung« im Umfeld von Vaihingen an der Enz. Stuttgart: o.V.

Vallée, Dirk 2003:

Nachhaltige Gewerbeentwicklung in der Region Stuttgart. In: Nobel, Wilfried; Böcker, Reinhard (Hg.): Ökologische Konzepte für Gewerbe und Industrie im Ballungsraum. S. 70-75. Nürtingen: Hochschulbund Nürtingen.

VRS 2002 (Hg.):

Programm zur Förderung interkommunaler Gewerbegebiete und zur Wiedernutzung regionalbedeutsamer Gewerbebrachen. Beschluss des Ausschusses für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung vom 27.11.2002, Vorl. Nr.134/2002. Stuttgart: o.V.

VRS 2004 (Hg.):

Übersicht über die wichtigsten Programme und Projekte der Region. Sitzungsvorlage Nr. 12/2004. Stuttgart: o.V.

Vietmeier, Hans 2003:

Interkommunale Gewerbeparks. In: Jarass, Hans (Hg.): Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung (= Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen; 215). S. 81-90. Münster: Selbstverlag.

WMBW 2002 (Hg.):

Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart: Wirtschaftsministerium.

Wöllpner, Frank 2004:

Flächennutzung: Ansprüche und Wirklichkeit. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Heft 11, S. 46-49. Stuttgart: o.V.

Zweckverband Gewerbe- und Industriepark Lerchenäcker 2001 (Hg.):

Nutzungs- und Gestaltungsfibel. Backnang: o.V.

Internetquellen:

o. A.

www.gewerbepark-regensburg.de (letzter Aufruf am 28.10.2005)

Bundesministerium der Finanzen (Hg.):

Bundespolitik und Kommunalfinanzen, Monatsbericht des BMF Juli 2005

http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_03/nn_3792/DE/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2005/07/050719agmb004.html (letzter Aufruf am 11.11.2005)

Streule, o.V.:

Gewerbepotenziale 2002 in der Region Stuttgart. Stuttgart. www.region-stuttgart.org/vrsuploads/PLA44403A001.pdf (letzter Aufruf am 02.10.2005)

Wittmann, Johannes:

Baurechtliche und planungsrechtliche Aspekte interkommunaler Gewerbegebiete.

http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/unsere_aufgaben/wirtschaft_verkehr/raumordnung_landes_regionalplanung/07265/index.html (letzter Aufruf am 01.09.2005)

Stadt Garching (Hg.)

Masterplan des Business-Campus Garching

http://www.garching.de/wirtschaft/business_campus_garching (letzter Aufruf am 01.11.2005)

Hüttlinger, Adelheid:

Kommunalrechtliche und kommunalwirtschaftliche Aspekte von interkommunalen Gewerbegebieten.

http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/unsere_aufgaben/wirtschaft_verkehr/raumordnung_landes_regionalplanung/07265/index.html (letzter Aufruf am 12.10.2005)

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hg.):

Räumliche Struktur des Landes und Raumkategorien

<http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/sixcms/detail.php/63905> (letzter Aufruf am 12.10.2005)

Verband Region Stuttgart (Hg.):

Regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen

<http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=83> (letzter Aufruf am 09.11.2005)

Gesetze und Satzungen:

Baugesetzbuch (BauGB)

i.d.V der Bekanntmachung vom 01.07.2005

Bebauungsplan Gewerbe- und Industriepark »Lerchenäcker«

i.d.V der Bekanntmachung vom 14.05.2004

Bebauungsplan und örtliche Bauvorschriften »Zentrales Gewerbegebiet Ensingens Süd«

i.d.V. der Bekanntmachung vom 22.12.2003

Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)

i.d.V. der Bekanntmachung vom 14.12.2004

Verordnung über die bauliche Nutzung von Grundstücken (BauNVO)

i.d.V. der Bekanntmachung vom 23.01.1990

Zweckverband Gewerbe- und Industriepark »Lerchenäcker«, 1998 (Hg.):

Verbandssatzung. Backnang.

Stadt Vaihingen an der Enz, 2000 (Hg.):

Satzung für den Zweckverband »Zentrales Gewerbegebiet Ensingen-Süd« Vaihingen an der Enz. (Anm. d. V.: das Gewerbegebiet wurde später in »Perfekter Standort« unbenannt) ; <http://www.vaihingen.de/d/337>

Anhang

A I: Auflistung der IKG in Baden Württemberg

Region Stuttgart

- Gewerbepark Sol (Holzgerlingen, Weil im Schönbuch)
- Gewerbegebiet Perfekter Standort (Oberriexingen, Illingen, Vaihingen Enz)
- Industrie und Gewerbepark Nagold-Gäu (Nagold, Jettingen, Haiterbach, Mötzingen, Rohrdorf, Wildberg)
- Gewerbepark Schwäbische Alb (Landkreis Göppingen, Geislingen, Ditzenbach, Bad Überkingen, Gruibingen, Kuchen, Mülhausen, Wiesensteig)
- Gewerbegebiet Flugfeld (Böhl, Sindelfingen)
- Gewerbepark Eichwald (Sachsenheim, Sersheim, Oberriexingen, Bietigheim-Bissingen)
- Gewerbegebiet Backhalde/Großer Forst (Nürtingen und acht weitere Gemeinden)
- Gewerbepark Göppingen/Voralb (Eschenbach, Heiningen, Göppingen)
- Gewerbegebiet Ottmarsheimer Höhe (Besigheim, Gremmrigheim, Hessigheim, Mundelsheim, Walheim, Neckarwestheim)
- Industrie- und Gewerbegebiet Laiern (Bietigheim-Bissingen, Tamm)
- Gewerbe- und Industriepark Lerchenäcker (Backnang, Aspach)

Region Donau-Iller

- Interkommunales Industrie- und Gewerbegebiet Laichinger Alb (Laichingen, Merklingen, Nellingen, Heroldstatt, Westerheim)
- Interkommunales Gewerbegebiet Munderkingen (Munderkingen, Obermarchtal, Emeringen, Oberstadion, Emerkingen, Rechtenstein, Grundsheim, Untermarchtal, Hausen a. B. Unterstadion, Lauterbach, Unterwachingen)
- Gewerbegebiet Gassenäcker (Staig, Illerkirchberg, Hüttisheim, Schnüpflingen)

Region Schwarzwald-Baar-Heuberg

- Industriepark Seedorf-Waldmössingen (Schramberg, Dunningen)
- INKOM (Rottweil, Zimmern)
- Take Off Park (Neuhausen ob Eck, Tuttlingen)

Region Hochrhein-Bodensee

- Regionaler Gewerbepark Weil am Rhein und Binzen
- IKG Blumhof (Stockach, Bodmann-Ludwigshafen)

Region Ostwürttemberg

- Gewerbegebiet Dauerwang (Aalen, Essingen)
- Gewerbegebiet Leinzell/Göggingen
- Industriepark A7 Giengen/Herbrechtingen
- Interkommunales Gewerbegebiet Oberkochen-Königsbronn

Bodensee-Oberschwaben

- Interkommunales Gewerbegebiet Niederbiegen (Baienfurt, Weingarten, Ravensburg)
- Interkommunales Gewerbegebiet Geiselharz/Schomburg (Amtzell, Wangen)

Region Heilbronn-Franken

- Gewerbegebiet Am Autobahnkreuz (Weinsberg, Ellhofen)
- Industriepark Ob der Tauber (Lauda-Königshofen, Grünsfeld)
- Industriegebiet Zabergäu (Brackenheim, Cleebronn, Güglinge, Nordheim, Pfaffenhofen, Zaberfeld)

- Gemeinsames Gewerbegebiet Ishofen / Kirchberg
- Gewerbe- und Industriepark Unteres Kochertal (Neustadt a. K., Hardthausen, Langenbrettach)
- Gewerbepark Waldzimmern (Niedernhall, Weißbach)
- Gewerbegebiet Oberes Bühlertal (Obersontheim, Bühlertann, Bühlerzell)
- Gewerbepark Hohenlohe (Waldenburg, Kupferzell, Künzelsau)
- Interkommunales Gewerbegebiet A 81 (Tauberbischofsheim /Großrinderfeld)

Region Südlicher-Oberrhein

- Gewerbepark Raum Offenburg (Durbach, Hohberg, Offenburg, Ortenberg und Schutterwald)
- Interkommunales Gewerbegebiet Ettenheim / Mahlberg
- Interkommunales Gewerbegebiet Kehl/Neuried
- Interkommunales Gewerbegebiet Bremgarten (Freiburg und 11 weitere Kommunen, zzgl. Landkreis)
- Interkommunales Gewerbegebiet Biberach /Zell (geplant)

Region Nordschwarzwald

- Knittlingen (Knittlingen, Maulbronn, Bretten) (geplant) ungenutzte Gewerbeflächen aus Knittlingen sollen übernommen werden
- Birkenfeld/Keltern (Dammfeld) (geplant)
- Interkomm Gewerbepark Enz/Nagold (Simmersfeld, Bad Wildbad, Enzklösterle, Altensteig, Seewald)
- Egenhausen: (Egenhausen, Altensteig)
- Eisberg (Nagold, Rohrdorf, Ebhausen, Haiterbach, Wildberg, Mötzingen, Jettingen)
- Haiterbach/Salzstetten: (Haiterbach, Waldachtal)
- Mönshheim/Friolzheim (geplant)

Region Neckar Alb

- Reutlingen West (Reutlingen, Kusterdingen)
- Reutlingen/ Kirchentellinsfurt
- Winterlingen Strassberg
- Hechingen Boldelshausen

Region Mittlerer-Oberrhein

- Baden Airpark (Rheinmünster, und sechs weitere Gemeinden)
- Oberderdingen (Flehingen, Sulzfeld, Kirnbach,)

Region Rhein-Neckar-Odenwald

- Technologiepark Neckar Odenwald (TECHNO) (Obrigheim, Mosbach, Neckarzimmern, Obrigheim)
- Interkommunaler Gewerbepark Odenwald (IGO) (Buchen, Limbach, Mudau)
- Regionaler Industriepark Osterburken (RIO) (Adelsheim, Ravenstein, Rosenberg, Seckach)
- Verbandsindustriepark Walldürn (VIP) (Walldürn, Hardth)
- Gewerbepark Sol (Holzgerlingen, Weil im Schönbuch)

A 2: Begleitschreiben der Hochschule für Technik

Hochschule für Technik - Postfach 10 14 52 - 70013 Stuttgart



**FACHHOCHSCHULE HOCHSCHULE FÜR
STUTT GART TECHNIK**

STUTT GART UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Schellingstrasse 24
70174 Stuttgart
Tel. (0711) 8926 - 2618/7
Fax (0711) 8926 - 2931
detlef.kurth@hft-stuttgart.de
www.hft-stuttgart.de

**Fakultät Architektur
und Gestaltung**
Städtebau/Stadplanung
Prof. Dr.-Ing. Detlef Kurth

22.9.2005

Sehr geehrte Damen und Herren,

Herr Dipl. Geogr. Thorsten Litsch schreibt im Wintersemester 2005 seine Masterarbeit im Studiengang Stadtplanung über „Kooperationen in der Gewerbeflächenpolitik“. Die Masterarbeit wird durch mich und unseren Lehrbeauftragten Herrn Dipl. Geogr. Roth betreut.

Wir möchten Sie bitten, Herrn Litsch bei der empirischen Untersuchung über interkommunale Gewerbegebiete zu unterstützen. Die Masterarbeit wird voraussichtlich am 3.2.2006 an der HFT Stuttgart präsentiert und ist am Fachgebiet zugänglich.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.
Vielen Dank für Ihre Bemühungen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Detlef Kurth

A 3: Muster des Erhebungsbogens

Bitte für jedes interkommunale Gewerbegebiet einen separaten Bogen ausfüllen

Fragebogen "Interkommunale Gewerbegebiete" Regionalverband Heilbronn-Franken

| Bearbeitung: Dipl. Geogr. Thorsten Litsch

1. Wie heißt das Interkommunale Gewerbegebiet (IkG)?

Name : _____

2. Wann wurde das IkG gegründet bzw. wann ist die Gründung geplant?

Jahr: _____

3. Wie viele Kommunen bzw. Städte sind am IkG insgesamt beteiligt?

Anzahl: _____

4. Wie viele Kommunen stellen eigene Flächen für das IkG zur Verfügung ?

Anzahl der Belegenheitskommunen: _____

5. Welche Rechtsform(en) wurde(n) zur Realisierung gewählt? (Mehrfachnennung möglich)

- | | | | |
|---------------------------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|
| a) Zweckverband | <input type="checkbox"/> | d) GmbH | <input type="checkbox"/> |
| b) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung | <input type="checkbox"/> | e) keine Rechtsform | <input type="checkbox"/> |
| c) Anstalt öffentlichen Rechts | <input type="checkbox"/> | f) sonstige _____ | |

6. Welche Größenordnung hat das (geplante) IkG im Endausbau? (Bruttofläche)

- | | | | | | |
|----------|--------------------------|-----------|--------------------------|------------|--------------------------|
| < 10 ha | <input type="checkbox"/> | 41-60 ha | <input type="checkbox"/> | 101-120 ha | <input type="checkbox"/> |
| 10-20 ha | <input type="checkbox"/> | 61-80 ha | <input type="checkbox"/> | > 120 ha | <input type="checkbox"/> |
| 21-40 ha | <input type="checkbox"/> | 81-100 ha | <input type="checkbox"/> | | |

7. Nach welchem Verteilungsschlüssel wird die Finanzierung geregelt ?

- | | | | |
|-------------------------|--------------------------|---|--------------------------|
| a) nach Einwohnern | <input type="checkbox"/> | c) gesonderter Verteilungsschlüssel (z.B. 20:30:50) | <input type="checkbox"/> |
| b) nach Flächenanteilen | <input type="checkbox"/> | d) sonstiges: _____ | |

8. Welche Vornutzung bestand bzw. besteht auf den Flächen des IkG? (Mehrfachnennung möglich)

- | | | | |
|--|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| a) Landwirtschaftliche Flächen | <input type="checkbox"/> | c) Militärische Konversionsfläche | <input type="checkbox"/> |
| b) Gewerbe- bzw. Industriebrachflächen | <input type="checkbox"/> | d) sonstige: _____ | |

9. Welche Flächen wurden bzw. werden für das IkG in Anspruch genommen? (Mehrfachnennung möglich)

- | | |
|---|--------------------------|
| a) Flächen in integrierter Siedlungslage | <input type="checkbox"/> |
| b) Flächen im Anschluss an vorhandene Siedlungsstrukturen (Siedlungsrand) | <input type="checkbox"/> |
| c) Flächen in isolierter Lage im Freiraum | <input type="checkbox"/> |

10. Gibt es in den beteiligten Gemeinden erschlossene, ungenutzte Gewerbeflächen außerhalb des IkG?

- | | |
|--|--------------------------|
| a) Es existieren keine erschlossenen, ungenutzten Gewerbeflächen | <input type="checkbox"/> |
| b) Es existieren nur vereinzelte, erschlossene ungenutzte Gewerbeflächen (< 5 ha) | <input type="checkbox"/> |
| c) Es existieren erschlossene, ungenutzte Gewerbeflächen im größerem Umfang (> 5 ha) | <input type="checkbox"/> |

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

A 3: E-Mail -Anschreiben zur Befragung der Planungsverbände

Sehr geehrter Herr Damen und Herren,

wie telefonisch besprochen, erhalten Sie im Anhang einen Fragebogen zur Erhebung der Interkommunalen Gewerbegebiete in Ihrem Planungsverband.

Ziel der Untersuchung ist es, *alle* bestehenden und geplanten Interkommunalen Gewerbegebiete in Baden-Württemberg hinsichtlich ihrer Struktur, Organisation und Größe (etc.) zu analysieren und einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen.

Bitte füllen Sie zu diesem Zweck den beiliegenden Fragebogen aus, indem Sie für *jedes* interkommunale Gewerbegebiet jeweils *einen* Fragebogen nutzen. Sollten Sie eine Frage nicht beantworten können, so lassen Sie diese bitte einfach aus. Ihre Angaben werden selbstverständlich vertraulich behandelt und anonymisiert weiterverarbeitet.

Sofern die Vollversion des Acrobat Reader auf Ihrem Computer installiert ist, können Sie alle Angaben komfortabel *direkt in das PDF Dokument eintragen* und per E-Mail zurücksenden. Alternativ können Sie die Fragebögen auch via Fax bzw. auf dem Postweg bis spätestens zum 31.10.2005 zurückschicken. Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne jederzeit telefonisch unter der Nummer [REDACTED] zur Verfügung.

Ich bedanke mich bereits im Voraus für Ihre Mitarbeit!

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Thorsten Litsch

A 4: Fragevariablen der Leitfrageninterviews (Auszug)

Kooperationen und Netzwerke

1. Was war der Gründungsanlass?
2. Gab es zwischen den beteiligten Gemeinden Kooperationen bzw. Netzwerke die bereits im Vorfeld der Gründung des IKG bestanden?
 - In welchem Umfang?
 - Seit wann?
 - Gründe der Zusammenarbeit?
3. Von wem kam die Initiative zur Kooperation bei der Gründung des IKG?
4. Welche Personen waren für den Kooperationsprozess besonders wichtig?
5. Wie bewerten Sie im Allgemeinen das Verhältnis zwischen den kooperierenden Gemeinden?
6. In wie fern haben vorangegangene Kooperationen und Netzwerke das Zustandekommen des IKG beeinflusst?

Finanzierungs- und Organisationsfragen

1. Aus welchen Gründen wurde die derzeitige Organisationsform gewählt?
2. Was sind aus Ihrer Sicht die Vor- und Nachteile der gewählten Organisationsform?
3. Aus welchen Gründen wurde die derzeitige Finanzierungsregelung gewählt?
4. Was sind aus Ihrer Sicht die Vor- und Nachteile der gewählten Finanzierungsregelung?
5. Welchen Stellenwert haben diese Vereinbarungen heute?
6. Traten Probleme bei der Einigung über die Organisations- / Finanzierungsfragen auf?
7. Welchen Einfluss hatten Fragen der Gleichberechtigung der Kooperationspartner auf das Zustandekommen der Zusammenarbeit?

Standortplanung

1. Was waren die Gründe für den gewählten Standort?
2. Entstanden durch die interkommunale Kooperation Vorteile bei der Standortwahl?
 - Wenn ja, welche?
3. Welche Gründe sprachen für bzw. gegen die Standortwahl?
 - Ökologische , ökonomische, sonstige
4. Aus welchen Gründen wurden Alternativen verworfen?
5. Wäre das Gewerbegebiet auch ohne interkommunale Kooperation an diesem Standort ausgewiesen worden?
 - Wenn nein, wieso nicht?

Flächenverbrauch

1. Was waren die Gründe für die Größe des Standortes?
2. Wurde der Gewerbeflächenbedarf ermittelt ?
 - Wie wurde der Bedarf ermittelt?
 - Welche Bedeutung hatte die Prognose für die Flächenausweisung?
3. Wurde durch das IKG auf die Ausweisung zusätzlicher Standorte verzichtet?
4. Welche Bedeutung hatte der Aspekt der Reduzierung des Flächenverbrauchs?
5. Wie ist die Ausweisung weiterer Gewerbegebiete in den kooperierenden Kommunen geregelt?
6. In welcher Größenordnung gab es freie Gewerbeflächen im Gründungszeitraum?
7. In welcher Größenordnung gibt es heute zusätzliche freie Gewerbeflächen?
8. Gab es einen im Rahmen der Planung einen städtebaulichen Wettbewerb?
9. Wurden Maßnahmen getroffen um den Flächenverbrauch des Gewerbegebietes möglichst gering zu halten?
10. Für welche Zielgruppen ist die Erschließung ausgelegt?
11. Welchen Stellenwert hatte der Aspekt einer flächensparenden Grundstücksnutzung?

Förderprogramm des Verbands Region Stuttgart

1. Welche Fördervoraussetzungen bestehen aus regionalplanerischer Sicht?
2. Welchen Einfluss hatte das Förderprogramm auf:
 - Das Zustandekommen des IKG?
 - Den langfristigen Erfolg des IKG?
3. Welche Zielsetzungen verfolgt das Förderprogramm?
4. Wie werden diese umgesetzt?
5. In wie fern wurde die Standortentscheidung durch das Förderprogramm beeinflusst bzw. vorgegeben?
6. Welche Bedeutung messen Sie der Machbarkeitsstudie zu, die für das Förderprogramm der Region Stuttgart vorgelegt werden musste?
7. Welche Bedeutung hatte das Beratungsangebot des „Verbands Region Stuttgart“ zu Organisationsfragen für den Kooperationsprozess?

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren

