

III Vergleichende Auswertung

1 Anlaß der Kooperation

In den sechs Fallbeispielen lagen in vier Fällen mehr oder weniger rigide Rahmenbedingungen vor, die eine interkommunale Kooperation notwendig machten, während in zwei Beispielen die Entscheidung zur Kooperation ohne einen solchen Druck freiwillig fiel.

- Der intensivste Druck war wohl in Suhl gegeben, weil das für eine gewerbliche Entwicklung in Aussicht genommene ehemalige Übungsgelände auf dem Friedberg sich auf die Gemarkungen von damals drei Gemeinden verteilte und nur in einer Kooperation sinnvoll entwickelt werden konnte.²²
- Auch im Gewerbepark Sächsische Schweiz sprachen die Rahmenbedingungen insofern sehr stark für eine Kooperation, als die Lage der beteiligten Gemeinden innerhalb des Nationalparks eine weitere gewerbliche Entwicklung praktisch nicht zuließ und die zur Kooperation vorgesehene Fläche die einzige Möglichkeit einer gewerblichen Flächenausweisung darstellte.
- Eine ähnliche Situation ergab sich für die Kooperation Enz-Nagold, wobei es in diesem Fall die topographischen Bedingungen der Region waren, die gewerbliche Entwicklungen nur an wenigen Standorten zulassen.
- Im Fall des Gewerbeparkes Voralb hingegen waren es keine physischen oder geographischen Konstellationen, aus denen die Kooperation geboren wurde; hier lag eine vorgesehene übermäßige Flächenausweisung einer kleinen Gemeinde (Eschenbach) zugrunde, die von der Regionalplanung im geplanten Umfang als nicht genehmigungsfähig erachtet wurde und allenfalls in einer Kooperation mehrerer Gemeinden akzeptiert werden könne. Hinzu traten Flächenengpässe in der Stadt Göppingen, die einen zusätzlichen Anstoß für eine Kooperation gaben.

Damit ergaben sich in diesen Fällen Rahmenbedingungen, die eine Kooperation (mit Ausnahme von Suhl) zwar nicht erzwangen, aber dringend nahelegten. Den beteiligten Gemeinden wäre im allgemeinen nur die Alternative geblieben, ihre wirtschaftliche Entwicklung mit eigenen Flächenressourcen und damit in deutlich begrenztem Maße vorantreiben zu können.

²² Diese Konstellation entspricht in etwa dem in der Einleitung geschilderten Fall der „zum Erfolg verdammten“ Kooperation.

Einen Sonderfall stellt in diesem Kontext der Gewerbepark Voralb dar, wo ein recht deutlicher Einfluß der Regionalplanung zu erkennen ist, die eine angekündigte Genehmigungsversagung offenbar mit dem Angebot einer alternativen Entwicklungsmöglichkeit - der Kooperation - koppelte und damit einen indirekten, aber doch deutlichen Druck in Richtung auf die Kooperation ausübte.

- In Erlangen/Fürth/Nürnberg begann die Kooperation aus einzelgemeindlich angestellten Überlegungen zur Erschließung neuer Gewerbeflächen, die sich in allen drei Gemeinden auf den Raum richteten, in dem die Grenzen der drei Städte zusammenstoßen. Eine Kooperation war - und ist auch heute - nicht zwingend erforderlich, entsprach jedoch einem Gebot der Vernunft zur sinnvollen Entwicklung des betreffenden Teilraumes und zur koordinierten Standortentwicklung.
- Im Fall des Gewerbeparkes Genend scheint die Kooperation ebenfalls ohne zwingenden Anlaß aus der Entwicklungsdiskussion im Rahmen der Regionalkonferenzen und der Erkenntnis, daß eine solche Vorgehensweise grundsätzlich sinnvoll sei, geboren zu sein.

Diese beiden Fälle dokumentieren damit einen alternativen Typ der Kooperation, die Bündelung der Kräfte zur regionalen Entwicklung und dem Vermeiden der innerregionalen Konkurrenz, damit der Stärkung der Position gegenüber der gewerblichen Wirtschaft. Deutlich kommt diese Einstellung auch in den gegenwärtigen Überlegungen im Genend zur Ausdehnung der Kooperation auf alle Flächen der beteiligten Gemeinden zum Ausdruck.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, von wem die Initiativen zur Kooperation kam.

- Im Fall Erlangen/Fürth/Nürnberg kam dies von der Stadt Erlangen, die als erste der drei Städte Planungen zur Neuausweisung gewerblicher Bauflächen in Angriff genommen hatte und die anderen Städte auf eine Beteiligung ansprach.
- In Suhl/St. Kilian kam die Initiative von der Stadt Suhl, was gleichermaßen auf den höheren Druck des Arbeitsmarktes und die größere Leistungsfähigkeit der Suhler Verwaltung zurückzuführen sein dürfte.
- Im Gewerbepark Sächsische Schweiz ging die Initiative zur Flächenentwicklung von der Belegenheitsgemeinde Leupoldishain aus, der Gedanke der interkommunalen Kooperation wurde jedoch von der Kreisverwaltung zusammen mit einem externen Gutachter eingebracht.

- Im Fall des Gewerbeparkes Voralb findet sich eine ähnliche Konstellation mit einer Flächenentwicklung durch die Gemeinde Eschenbach und der Orientierung auf die interkommunale Kooperation durch die Regionalplanung.
- Bei der Kooperation Enz/Nagold trafen entsprechende Anregungen von IHK und Regionalplanung auf bereits im Gang befindliche Überlegungen der beteiligten Gemeinden, die durch die Initiative von IHK und Regionalplanung verstärkt wurden.
- Beim Gewerbepark Genend ging die Initiative von der größten beteiligten Stadt Moers aus.

Es finden sich also drei Fälle (Erlangen/Fürth/Nürnberg, Suhl/St. Kilian und Genend), in denen die Initiative von einer großen beteiligten Stadt ausging, in zwei Fällen (Voralb und Sächsische Schweiz) wurden Flächenentwicklungen kleiner Gemeinden von höheren Instanzen (Kreisverwaltung, Regionalplanung) zu einer interkommunalen Kooperation weiterentwickelt und im Fall Enz/Nagold traf eine Initiative übergeordneter Gremien auf parallele Überlegungen auf gemeindlicher Ebene.

Bemerkenswert sind dabei zwei Konstellationen:

- Zum einen wird die Initiative häufiger als erwartet von den beteiligten großen Städten ergriffen, die dabei aber aus einer Position der Stärke agieren und eher andere "mit ins Boot" nehmen als daß sie selbst auf Kooperation angewiesen sind. Suhl kann hier nur teilweise als Gegenbeispiel dienen, weil in Ostdeutschland alle Gemeinden gleichermaßen von dem enormen Handlungsdruck auf dem Arbeitsmarkt betroffen sind und die Verweigerung einer Kooperation kaum zu rechtfertigen wäre.
- Zum anderen aber finden sich kleine Gemeinden mit - für ihre Größe und Funktion - übermäßigen Flächenausweisungen, die eigentlich aus regionalplanerischer Sicht nicht genehmigungsfähig wären, wo aber - durchaus im Sinne eines Aushandlungsprozesses - von höheren Dienststellen eine Genehmigung oder Befürwortung in Aussicht gestellt wird, wenn die betreffenden Flächen Gegenstand einer Kooperation werden. Diese höheren Dienststellen gehen dabei über ihre formale Aufgabe der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit hinaus und gestalten die Siedlungsentwicklung inhaltlich mit; den betroffenen Gemeinden wird damit eine Alternative für eine eigentlich über ihre Funktion hinausgehende Entwicklung eröffnet.

2 Akteure

Die beteiligten Akteure in den Fallbeispielen sind in der nachfolgenden Übersicht dargestellt. Benannt wurden jeweils die Akteure, die sich aktiv in den Prozeß der jeweiligen interkommunalen Kooperationen eingebracht haben. Aus diesem Grund tauchen auch nicht in allen Fällen die Landesregierung oder die Kreisverwaltungen als Beteiligte auf; letztere mußten - außer in Erlangen/Fürth/Nürnberg - ohnehin schon deshalb einbezogen werden, weil an den Kooperationen kreisangehörige Gemeinden beteiligt sind. Im allgemeinen werden diese Prozesse aber von den Kreisverwaltungen nur begleitet, ohne daß eine aktive Mitwirkung stattfindet.

	Erlangen/ Fürth/ Nürnberg	Suhl/ St. Kilian	Genend	Göppingen/ Eschenbach/ Heiningen	Enz/Nagold	Sächsische Schweiz
Bund	X (1)	X (1)	-	-	-	-
Land	X	X	X	-	-	X
Kommunen	X	X	X	X	X	X
RP/Regio- nalplanung	X(2)	-	X(2)	X(3)	X(4)	X(2)
Kreis	-	X	-	-	-	X
Private	-	-	-	-	-	-
Kammern	X	-	-	-	X	-
Bevölkerung	X(5)	-	-	-	-	-
Betriebe	-	-	-	-	-	-
Sonstige	X(6)	X(6)	-	-	-	X(7)

Abb. 35: Beteiligte Akteure bei Interkommunalen Kooperationen

- (1) Als Fördergeber in Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus
- (2) positiv begleitend
- (3) aktiv beeinflussend
- (4) unterstützend
- (5) Grundeigentümer als Kläger gegen das Projekt
- (6) externe Gutachter
- (7) externer Berater, Naturschutzverbände

Bei Betrachtung der Tabelle fällt auf, daß es - natürlich außer den beteiligten Kommunen - keine Instanz gibt, deren Beteiligung über eine formale Beteiligung hinaus zwingend erforderlich ist. Im allgemeinen wird die Regionalplanung einbezogen, um die übergemeindlichen Aktivitäten abzusichern, sie geht jedoch nur selten über diese Rolle hinaus und nimmt - wie im Fall Enz/Nagold - eine aktiv unterstützende oder gar - wie im Fall Göppingen/Eschenbach/Heiningen - eine aktiv beeinflussende Position nur selten ein.

Die Landesverwaltungen sind in der Regel als Fördergeber einbezogen und nehmen damit auch keinen Einfluß auf den Inhalt der Kooperation, sondern stellen die Umsetzung sicher, behandeln dabei interkommunale Kooperationen (mit Ausnahme von Baden-Württemberg) in der Sache auch nicht anders als einzelgemeindliche Planungen.

Etwas überraschend ist die geringe Bedeutung der Kammern, obwohl diese als Interessenvertretung der Wirtschaft ein hohes Interesse an einem ausreichenden Gewerbeflächenvorrat haben und angesichts der Probleme bei der Ausweisung neuer Flächen eigentlich an dem Gelingen interkommunaler Kooperationen sehr interessiert sein müßten. Dennoch übernimmt kaum eine Kammer in dieser Frage eine derart aktive und initiiierende Rolle, wie dies im Beispiel Enz-Nagold der Fall war. Selbst ein aktiver öffentlicher Einsatz für eine bestehende Planung - wie im Fall Erlangen/ Fürth/Nürnberg - ist nur selten zu finden.

Die geringe Einbeziehung der Naturschutzbehörden hingegen überrascht nur auf den ersten Blick. Auch in den Fallbeispielen finden interkommunale Kooperationen entweder auf solchen Flächen statt, die eine naturschutzrechtliche Eignungsprüfung bereits im Vorfeld der Kooperation - z.B. im Flächennutzungsplan- oder Gebietsentwicklungsplanverfahren - durchlaufen haben oder deren genaue Abgrenzung im Zuge einer ökologischen Eignungsprüfung erfolgt, wie dies im Beispiel Erlangen/Fürth/Nürnberg der Fall war. Die besondere Funktion im Fall des Gewerbeparkes Sächsische Schweiz ergab sich auch aus der besonderen Konstellation, daß die betreffende Fläche - obwohl landwirtschaftlich intensiv genutzt - sich im Umgriff des Nationalparks Sächsische Schweiz befand und erst in einem förmlichen Verfahren aus dem Nationalpark entlassen werden mußte.

Auch die Bevölkerung taucht nur in einem Fall auch, und auch dieser Fall ist auf eine besondere Situation zurückzuführen: Den Einsatz der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme mit seiner preislimitierenden Wirkung beim Flächenankauf. Die entsprechende Normenkontrollklage argumentiert zwar auch gegen die Planungen für die interkommunale Kooperation selbst, aus der internen Diskussion wird jedoch deutlich, daß bei anderen Ankaufspreisen der Widerstand erheblich geringer wäre.

Insgesamt reduziert sich damit der Kreis der regelmäßig einzubeziehenden Akteure auf die beteiligten Kommunen und die Regionalplanung, im Falle von Förderbedarf auch die zuständigen Landesministerien. Die Kammern sind nur selten vertreten, hier wäre eine aktivere Rolle allerdings zu wünschen.

3 Rechtsform

Die Analyse der eingesetzten Rechtsform der Kooperation in den Fallbeispielen gibt ein recht eindeutiges Bild: Vier der sechs Fälle haben sich für den Zweckverband und eine Kooperation (Suhl/St. Kilian) für eine Zweckvereinbarung entschieden. Damit bestätigt sich auch die bereits in der Einleitung geäußerte Vermutung, daß sich der Zweckverband besonders für alle Kooperationen mit drei und mehr Mitgliedern empfiehlt.

Zweckverband	Erlangen/Fürth/Nürnberg Enz-Nagold Göppingen/Eschenbach/Heiningen Sächsische Schweiz
Zweckvereinbarung	Suhl/St. Kilian
Andere Form	Genend: Zweckvereinbarung mit angegliederter GmbH

Abb. 36: Rechtsform der Kooperationen

Ungewöhnlich ist allerdings der im Beispiel Genend eingeschlagene Weg einer Zweckvereinbarung mit beigeordneter GmbH für das operative Geschäft, letztere mit einer Aufteilung der Anteile von 50% (Moers) zu 3x 16% (andere beteiligte Gemeinden). Die Begründung für den Verzicht auf einen Zweckverband - Notwendigkeit einer Vielzahl spezieller Satzungen, zusätzliche Gremien, Arbeitsverzögerung - ist nicht von der Hand zu weisen, es erstaunt aber, daß dies offenbar erst in diesem Fall als Problem angesehen wurde. Auch die Wahl einer GmbH als privater Rechtsform für eine Kooperation mehrerer öffentlicher Körperschaften ist in dieser Form bisher einmalig. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Konstruktion in der Praxis bewährt.

4 Aufteilung von Einnahmen und Ausgaben

Hier finden sich eine Reihe verschiedener Modelle, die das Spektrum möglicher Lösungen gut abdecken:

Einwohnerzahl	Enz/Nagold Sächsische Schweiz (mit Sonderregelung)
Pragmatische Lösung	Erlangen/Fürth/Nürnberg Göppingen/Eschenbach/Heiningen
Flächenanteil	Suhl/St. Kilian (leicht modifiziert)
Sonderfall	Genend: Verbleib bei den Belegenheitsgemeinden

Abb. 37: Lösungsmodelle zur Aufteilung von Einnahmen und Ausgaben

- Enz/Nagold und Sächsische Schweiz setzen auf die Einwohnerzahl als Bemessungsgrundlage für die Bestimmung der gemeindlichen Anteile, wobei im Beispiel Sächsische Schweiz die Belegenheitsgemeinde durch eine zehnfache Wertung der Einwohner relativ zu den anderen Gemeinden aufgewertet wird.
- Erlangen/Fürth/Nürnberg und Göppingen/Eschenbach/Heiningen haben sich auf pragmatische Lösungen - im Fall Erlangen/Fürth/Nürnberg je ein Drittel, im Fall Göppingen/Eschenbach/Heiningen auf ein Verhältnis von 60:20:20 - geeinigt und damit einen wesentlichen Streitpunkt aller Kooperationen ausgeschaltet.
- Suhl/St. Kilian haben bei ihrer geplanten Aufteilung von 58:42 das Verhältnis der jeweils eingebrachten Flächen zugrundegelegt und geringfügig zugunsten von St. Kilian modifiziert.

Aus dem Rahmen fällt auch hier wieder das Fallbeispiel Genend. Während die Aufteilung der Anteile an der GmbH noch eine Mischung aus Einwohnerzahl (50%-Anteil der größtmäßig dominierenden Gemeinde Moers) und pragmatischer Aufteilung (je ein Drittel der anderen Hälfte für die anderen beteiligten Gemeinden) erkennen läßt, weicht die Regelung, daß die Gewerbesteuern bei den beiden Belegenheitsgemeinden verbleiben, vollständig von der bisherigen Praxis ab. Es galt bislang als unumstößliches Prinzip aller Kooperationen, daß alle an einer solchen Kooperation beteiligten Gemeinden auch in die

Aufteilung der Erlöse einbezogen sind. Die Tatsache, daß im Fall Genend zwei Gemeinden zu den Kooperationspartnern zählen, obwohl sie keine finanziellen Vorteile aus dem Projekt ziehen, ist mehr als ungewöhnlich.

Zwar zeigt das Fallbeispiel Göppingen/Eschenbach/Heiningen, daß es lange dauern kann (bis zu 18 Jahre), bis eine Kooperation Nettoerträge abwirft, und auch das im Fall Genend gebrauchte Argument, daß die anfallenden Steuereinnahmen ohnehin zum weit überwiegenen Teil durch Kreisumlage bzw. Gemeindefinanzausgleich abgeschöpft werden, ist nicht von der Hand zu weisen (und kann je nach Konstellation im Einzelfall auch dazu führen, daß die Belegenheitsgemeinde sogar schlechter gestellt ist als vor der Kooperation²³), trotzdem gehört der Punkt der Aufteilung von Einnahmen (und Kosten) nach wie vor zu den am meisten umstrittenen Punkten einer Kooperation.

Es könnte aus diesem Verhalten geschlossen werden, daß die betreffenden Gemeinden nur ein geringes Interesse an der Kooperation und an der Entwicklung des Kooperationsgebietes haben; dagegen spricht aber, daß seit dem Sommer 1998 Überlegungen angestellt werden, die Kooperation auch auf die übrigen Gewerbestandorte in den beteiligten Gemeinden auszudehnen. Es hat den Anschein, als ob sich in diesem Beispielsfall eine strategische Kooperation herausbildet, die auf eine optimierte und abgestimmte Entwicklung der Gewerbestandorte setzt.

²³ Dies wird beispielsweise im Fall des Gewerbeparkes Breisgau für die Gemeinde Bremgarten berichtet.

5 Einsatz des Rechtsinstrumentariums

Im Hinblick auf den Einsatz des Rechtsinstrumentariums konzentrieren sich fünf von sechs Fallbeispiele auf den Bebauungsplan, der in zwei Fällen (Enz/Nagold und Genend) noch durch einen Grünordnungsplan untersetzt ist. Der Bebauungsplan selbst ist mit Ausnahme des Beispielfalls Genend differenzierter ausgestaltet und enthält in unterschiedlicher Detaillierung Festsetzungen zur städtebaulichen/architektonischen Gestaltung des Gebietes. Besonders der Bebauungsplan des Fallbeispiels Enz/Nagold ist dabei sehr differenziert angelegt, wohingegen Suhl/St. Kilian zwar im Bebauungsplan für den 1. Bauabschnitt des Gebietes ähnlich differenzierte Festsetzungen haben, nach den Erfahrungen bei der Durchsetzung dieser Festsetzungen aber für den 2. Bauabschnitt eine Entfeinerung vorgenommen haben und - wie im übrigen auch Genend - stärker auf Beratungsleistungen für die Investoren setzen.

Eine wichtige Ergänzung des Bebauungsplanes im Fallbeispiel Voralb ist der Grundstückskaufvertrag, in dem eine Reihe von Verpflichtungen des Investors vereinbart sind, die sich vor allem auf eine Sicherung der Investition und der Möglichkeiten zum Rückerwerb der Flächen beziehen. Damit kann eine gewisse Kontrolle über die Bodenmobilität ausgeübt werden. In den anderen Fallbeispielen wird von dieser Möglichkeit bisher kein Gebrauch gemacht.

Einen besonderen Fall stellt hier die Kooperation Erlangen/Fürth/Nürnberg dar, die das Kooperationsgebiet über eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme entwickeln will. Intention beim Einsatz dieses Instrumentes war vor allem der Finanzierungsaspekt, aber auch die damit gegebene Kontrolle über die Flächenentwicklung. Dies hat sich - wie im Fallbeispiel ausführlich geschildert - über eine Normenkontrollklage erheblich zeitverzögernd ausgewirkt und eine Blockade verursacht, die erst Mitte 1998 mit der Entscheidung des BVerwG über diese Klage (und der Bestätigung der vollinhaltlichen Ablehnung in der Erstinstanz) nicht mehr besteht. Vor dieser Blockade bestanden z.T. weitgehende, im Detail aber noch nicht konkretisierte Vorstellungen über differenzierte Festsetzungen in Bebauungsplänen und der Anwendung anderer Rechtsinstrumente in den einzelnen Teilgebieten der Kooperation, diese Vorstellungen müssen nach Wiedergewinnung der Handlungsfähigkeit vor dem Hintergrund der mittlerweile veränderten Rahmenbedingungen allerdings nochmals überdacht werden.

Insgesamt allerdings ist festzuhalten, daß der Einsatz des Rechtsinstrumentariums bei der Entwicklung interkommunaler Gebiete nicht von der Entwicklung "normaler" einzelmeindlicher Gebiete abweicht.

6 Einsatz des Finanzinstrumentariums

Ähnlich wie beim Einsatz des Rechtsinstrumentariums bleibt auch die Finanzierung der Beispielfälle weitgehend im konventionellen Bereich.

Wesentliche Ausnahme ist das Beispiel Erlangen/Fürth/Nürnberg, bei dem die gesamte Finanzierung über die Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis der Flächen im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gedeckt werden sollte. Mittlerweile ist dies schwieriger geworden, weil die zu Beginn des Vorhabens realistisch erscheinenden Vorstellungen über den erzielbaren Verkaufserlös heute nicht mehr erreichbar sind und deshalb möglicherweise Abstriche beim Qualitätsniveau gemacht werden müssen.

Eine zweite Ausnahme stellt der Gewerbepark Voralb dar, der vollständig aus Eigenmitteln der beteiligten Gemeinden finanziert wurde und deren Aufwendungen im Prozeß der Gebietsentwicklung Zug um Zug mit den Erlösen aus Grundstücksverkäufen verrechnet wurden.

In den anderen vier Fallbeispielen kamen Fördermittel der Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" zum Einsatz, die teilweise für den Flächenankauf, im allgemeinen jedoch für die Flächenaufbereitung (Baureifmachung, Erschließung) verwendet wurden. Suhl hat dabei den Flächenankauf aus Eigenmitteln über einen Kommunalkredit finanziert; dies geschah vor allem aus Zeitgründen, weil der Ankauf schnell abgewickelt werden mußte und Fördermittel nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden konnten. Zusätzliche Förderprogramme haben außerdem Suhl/St. Kilian (Städtebauförderung für Planungsleistungen, Thüringer Sonderprogramme) und Genend (Fördermittel aus dem Sonderprogramm des Landes "Handlungsrahmen für die Kohlegebiete") eingesetzt.

Auch die Finanzierung (und Förderung) interkommunaler Gebiete unterscheidet sich allerdings nicht von einem vergleichbaren Mitteleinsatz "normaler" Gebiete.

7 Probleme

Bei den Problemen, die in den Fallbeispielen im Laufe der Kooperation bzw. deren Vorbereitung auftraten, findet sich eine breite Streuung unterschiedlich gelagerter Situationen. Insgesamt lassen sich sieben Problemsituationen identifizieren, von denen jedoch nur drei in mehr als einem Fall auftraten.

An erster Stelle mit 4 Nennungen stehen Probleme, die im Kontext mit der Finanzierung bzw. der Aufteilung von Einnahmen und Kosten aufgetreten sind.

- Im Fall Göppingen/Eschenbach/Heiningen existiert ein latenter Konflikt über den Umgang mit der Grundsteuer B, die ebenso wie die Gewerbesteuer gemäß dem vereinbarten Schlüssel von 60:20:20 zwischen den beteiligten Gemeinden aufgeteilt wird. Eschenbach als die Gemeinde mit dem überwiegenden Flächenanteil würde diese Aufteilung gern zu ihren Gunsten verändern, ist mit diesem Wunsch aber bisher bei den anderen Gemeinden nicht auf Resonanz gestoßen.
- In der Kooperation Enz-Nagold bestanden bei einer Gemeinde Vorbehalte aufgrund der Unkenntnis über die Möglichkeiten zur Aufteilung von Kosten und Einnahmen, die nach einer Vorstellung des vorgesehenen Aufteilungsmodells allerdings ausgeräumt werden konnten.
- Im Gewerbepark Genend ergaben sich bei einer Gemeinde Probleme durch eine zu hohe Kostenbelastung und Kapitalbindung als Folge der Entwicklung eigener Gewerbeflächen zusätzlich zum gemeinsamen Projekt. Dies hätte zum Ausstieg führen können, wurde aber von den Genehmigungsbehörden mit Hinweis auf ggf. zurückzuzahlende Fördermittel verhindert.
- Ein ähnliches Problem ist in Suhl bei der Gemeinde St. Kilian aufgetreten, die sich durch die Kostenbelastungen für die Vorfinanzierung des 2. Bauabschnittes des gemeinsamen Gewerbeparks überfordert sah. Hier hat sich die Gemeinde aus diesem Grund aus der Kooperation zurückgezogen und die entsprechenden Flächen im Zuge eines Gebietsaustausches an die Stadt Suhl übertragen.

Es fällt auf, daß die Aufteilung von Kosten und Einnahmen - von dem speziellen Fall Eschenbach abgesehen - kaum als Problem in Erscheinung treten, obwohl aus anderen Quellen bekannt ist, daß diese Punkte im allgemeinen sehr kontrovers diskutiert werden. Möglicherweise läßt sich diese Diskrepanz dadurch erklären, daß dieses Thema generell als schwierig bekannt ist und entsprechend kompliziert verlaufende Diskussionen nicht als Problem, sondern angesichts der komplexen Materie als normal interpretiert werden.

Größere Bedeutung scheinen allerdings auftretende Finanzengpässe zu haben, wenn die Kapitalbindung und Zinsbelastung bei langfristig zu entwickelnden Gebieten größere Ausmaße annehmen. Vor allem kleine Gemeinden können, wie das Beispiel St. Kilian zeigt, hier in Schwierigkeiten geraten. Es könnte für solche Fälle von Bedeutung sein, daß Auffangmöglichkeiten geschaffen werden, um derartige Belastungen abfedern zu können.

Nicht außer acht gelassen werden sollten schließlich Unsicherheiten, die auf allgemeinerer Unkenntnis über die Aufteilungsmöglichkeiten von Einnahmen und Kosten und nicht zuletzt den Auswirkungen auf andere Einnahmequellen, v.a. allgemeinen Zuschüssen, beruhen. Hier ist in erster Linie eine offensive Informationspolitik anzuraten, die auch mit Modellrechnungen arbeiten kann.

An zweiter Stelle steht in der Liste der genannten Probleme mit jeweils zwei Nennungen die Eingrenzung der Flächen für die Kooperation und Probleme bei einer qualitätsvollen Entwicklung des Kooperationsgebietes.

- Die genaue Flächenabgrenzung - bzw. genauer: die Schwierigkeiten, einen entsprechenden politischen Beschluß zu bekommen - hat im Fall Genend zu einem nicht mehr nachvollziehbaren Konflikt geführt, der die gesamte Kooperation in Frage stellte und wohl nur mit der momentanen Eskalation einer Situation erklärt werden kann.
- Im Fall Göppingen/Eschenbach/Heiningen hat dies nicht bei Beginn der Kooperation eine Rolle gespielt, sondern sich - ebenfalls als latenter Konflikt - im Laufe der Kooperation aus dem Wunsch Eschenbachs an einer Erweiterung des Kooperationsgebietes auf Eschenbacher Gemarkung ergeben. Die anderen beteiligten Gemeinden wollen hier nicht mitziehen, da sie derzeit den Schwerpunkt der gewerblichen Entwicklung auf andere Flächen legen.

In beiden Fälle stellt diese Frage kein gravierendes Problem dar, belegt allerdings insbesondere durch die scheinbar eingetretene Eskalation bei der Kooperation Genend, daß auch vordergründig nebensächliche Aspekte in einer generell kritischen Situation ein hohes Gewicht erlangen können.

Die Frage der besonderen qualitativen Entwicklung hat in den Beispielfällen Erlangen/Fürth/ Nürnberg und Suhl/St. Kilian zu Problemen geführt.

- Diese betrafen jedoch in Suhl/St. Kilian nicht die Kooperation selbst, sondern die Umsetzung bestimmter Gestaltungsregeln gegenüber den Betrieben, ein Problem, das sich auch bei einer Entwicklung des Gebietes durch eine Gemeinde gestellt hätte.

- In Erlangen/Fürth/Nürnberg hat das angestrebte hohe Qualitätsniveau zeitaufwendige Planungen verursacht und einen Druck auf eine hochpreisige Vermarktung ausgelöst. Insbesondere die Zeitverzögerungen haben dazu geführt, daß die Phase, in der das Kooperationsgebiet problemlos hätte vermarktet werden können, verpaßt wurde. Es ist nicht auszuschließen, daß die inneren Spannungen in der Kooperation durch diesen Zeitverlust mit hervorgerufen worden sind.

IV Schlußfolgerungen und weiterer Forschungsbedarf

Angesichts der bisherigen begrenzten Fortschritte bei der Durchsetzung interkommunaler Kooperationen wäre zu erwarten, daß der Forschungsbedarf in diesem Bereich erheblich ist. Bei näherer Auseinandersetzung mit dieser Frage scheint sich jedoch herauszustellen, daß weitaus weniger Probleme durch zusätzliche Forschungstätigkeit geklärt werden können als es den Anschein hat.

Dies liegt nicht zuletzt daran, daß viele Schwierigkeiten bei der Initiierung und Umsetzung interkommunaler Kooperationen nicht von den objektiven Rahmenbedingungen, sondern von den subjektiven Einstellungen der Akteure vor Ort und ihrer Interaktion abhängen. Dies wäre allenfalls ein Bereich, in dem Anthropologie und Psychologie stärker gefordert sind als die Raumwissenschaften.²⁴

Ein weiterer Grund für diese Schwierigkeiten liegt in der Unabhängigkeit der Kommunen, die eine Entscheidung über interkommunale Kooperationen allein in deren Ermessen erstellt und durch übergeordnete Instanzen zwar mehr oder weniger massiver Druck auf eine Kooperation ausgeübt werden kann, diese aber nicht erzwungen werden kann. Diese Entscheidungsfreiheit der Kommunen ist allerdings durch die grundgesetzlich geregelte Garantie der kommunalen Planungshoheit (Art. 87 GG) bedingt und stellt einen Wert dar, der nicht leichtfertig in Frage gestellt werden sollte.

Weite Bereiche der Widerstände bei einer größeren Verbreitung interkommunaler Kooperationen sind daher über zusätzliche Forschung und den damit verbundenen Erkenntnisgewinn nicht zu überwinden. Dennoch gibt es bestimmte Themen, bei denen Forschung für größere Klarheit hinsichtlich der Vorteile, Nachteile und Konsequenzen interkommunaler Kooperationen sorgen kann und über diesen Erkenntnisgewinn auch die Umsetzung von Kooperationen erleichtert werden kann.

Es ist kein Zufall, daß der größte Teil dieser Fragen im Bereich der finanziellen Aspekte interkommunaler Kooperationen liegen. Dies ist der größte Streitpunkt bei der Zusammenarbeit, hier weichen die realen von den vermeintlichen Effekte deutlich ab und hier liegen die Vor- und Nachteile einer Kooperation vordergründig auf der Hand, sind real jedoch nur schwer zu fassen. Größere Transparenz ist in diesem Bereich dringend erforderlich.

²⁴ Möglicherweise läge hier tatsächlich eine Forschungsaufgabe, die darin bestehen könnte, daß über eine Beobachtung und Analyse des Prozesses einer interkommunalen Kooperation und besonders der dabei ablaufenden gruppenspezifischen Prozesse neue Wege erschlossen werden können, die Akteure zu motivieren. Dies soll hier aber nicht weiter vertieft werden.

Im einzelnen lassen sich hier die folgenden Themen identifizieren, die einer vertiefenden Bearbeitung Wert sind:

Finanzielle Auswirkungen interkommunaler Kooperationen

Im Rahmen dieser Fragestellung wäre es sinnvoll, die gesamten direkten und indirekten finanziellen Folgen einer interkommunalen Kooperation zu analysieren, transparent zu machen und ggf. in Modellrechnungen umzusetzen. Erfasst werden müßten dabei sämtliche finanziellen Vor- und Nachteile, von den Aufwendungen für Erschließungskosten und den Einsparungen bei einer Kostenteilung über die Gewerbesteuereffekte, die Auswirkungen auf den kommunalen Anteil der Einkommensteuer durch zusätzlich geschaffene Arbeitsplätze bis hin zu den Auswirkungen auf kommunale Schlüsselzuweisungen durch erhöhte Gewerbesteuereinnahmen. Dazu müßten des weiteren "return-on-investment"-Rechnungen treten, aus denen deutlich wird, wie lange es dauert, bis derartige Investitionen Nettoerträge abwerfen.²⁵ Diese Ergebnisse könnten schließlich in Modellrechnungen umgesetzt werden, aus denen sich bei gegebenen Konstellationen die entsprechenden Wirkungen schnell ermitteln ließen.

Zu erwarten wäre aus diesen Ergebnissen eine erhebliche Versachlichung in der Diskussion um den Punkt der finanziellen Aspekte einer Kooperation.

Klärung der Probleme unterschiedlicher Gewerbesteuerhebesätze

Diese Frage ist ein Problem, die in vielen Fällen einer beabsichtigten Kooperation als bedeutsames Problem thematisiert wird, wenn eine Kooperation ein gemeindeübergreifendes Gebiet zum Gegenstand hat und die betreffenden Kommunen erheblich voneinander abweichende Sätze haben. Ein Abgleich nach oben oder nach unten wird von den jeweils betroffenen Gemeinden abgelehnt, ein gebietsspezifischer Satz kollidiert mit dem Gebot gleicher Rechtsverhältnisse innerhalb einer administrativen Einheit.

Allerdings besteht auch keine genaue Kenntnisse über die reale Bedeutung dieses Faktors, vor allem hinsichtlich seiner Bewertung bei den Gewerbebetrieben als Adressaten einer Kooperation. Dieser Punkt wäre zunächst zu klären.

Daneben erscheint es allerdings auch notwendig, die entsprechenden Probleme unter finanztechnischen Aspekten zu prüfen und Lösungen oder Kompensationsmodelle zu entwerfen. Dies könnte sowohl in Richtung auf die erwähnten finanziellen Kompensationen

²⁵ Siehe auch das Fallbeispiel Göppingen/Eschenbach/Heiningen

gehen als auch die Frage untersuchen, ob Zweckverbänden das Recht eigener, vom restlichen Gemeindegebiet abweichender Hebesätze eingeräumt werden sollte. Hiermit werden jedoch komplizierte finanzrechtliche Probleme berührt.

Zwischenfinanzierungskonzepte für kleine Gemeinden

Dieser Punkt stellt weniger einen grundsätzlichen Forschungsbedarf dar als vielmehr die pragmatische Klärung eines allerdings bedeutsamen Problems, das vor allem kleine Gemeinden und deren geringen Finanzkraft betrifft. Folge dieser geringen Finanzkraft sind zum einen begrenzte Möglichkeiten zur Aufnahme von Kommunalkrediten und zum anderen geringe Möglichkeiten, finanzielle "Durststrecken" einer langwierigen Gebietsentwicklung und -vermarktung durchzustehen²⁶.

Hier wäre nach Möglichkeiten zu suchen, derartige Engpässe zumindest abzuschwächen.

Regionalisierte Modelle finanzieller Kompensationen

Unter diesem Thema sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, wie sich das einzelmeindliche, vorwiegend an der Gewerbesteuer festzumachende, Interesse an Betriebsansiedlungen auf eine übergemeindliche Ebene heben läßt, gleichzeitig dieses kommunale Interesse aber nicht vollständig aushebelt. Entsprechende Modelle müßten dahingehend orientiert sein, daß ein kommunales Interesse an Betriebsansiedlungen und -entwicklungen weiterhin besteht, jedoch nicht soweit gehen sollte, daß dies um jeden Preis auf der eigenen Gemarkung stattfinden muß. Umgekehrt darf dies nicht so weit führen, daß keine Gemeinde mehr an gewerblichen Flächenausweisungen interessiert ist. Ein mögliches Stichwort wäre hier "Regionalisierung der Gewerbesteuer", eine weitere Idee ginge in Richtung regionaler Ausgleichsfonds, wie sie offenbar vereinzelt im Ausland (z.B. in der Region Lille) zu finden sind.

Derartige Modelle könnten, indem sie der intraregionalen Konkurrenz um Gewerbebetriebe weitgehend den Boden entziehen, erheblich zur Akzeptanz von Kooperationen beitragen.

²⁶ In den dokumentierten Fällen fand sich dies in den Beispielen Genend und Suhl/St. Kilian, wo es sogar zur Auflösung der Kooperation führte.

Arbeitshilfe zur interkommunalen Kooperation

Wesentliche Vorbehalte - dies haben auch verschiedene der Fallbeispiele gezeigt - beruhen auf Unsicherheit und Unkenntnis über Möglichkeiten, Grenzen, Vor- und Nachteile sowie Folgen einer interkommunalen Kooperation. Eine Arbeitshilfe mit Beispielen und Musterlösungen für die einzelnen Arbeitsschritte und Problembereiche einer Kooperation könnte hier hilfreich sein. Entsprechende Ansätze existieren teilweise schon - z.B. in Schleswig-Holstein -, sind aber offenbar immer noch zuwenig bekannt. Evtl. ist dies auch eine Frage der Verbreitung entsprechender Kenntnisse; es könnte sich daher auch eine Analyse des Informationsverhaltens vor allem kleiner Gemeinden empfehlen, um die für einen zukünftig verbesserten Informationsfluß geeigneten Kanäle zu identifizieren.

Strategische Kooperationen: Koordination und Interessenausgleich

Die bisherigen Fälle interkommunaler Kooperationen sind auf einzelne Projekte beschränkt. Eine Wiederholung der Kooperation ist bisher nicht vorgekommen, selbst nicht in den Fällen, wo die Ergebnisse der Kooperation gelobt werden. Dabei ist der Schritt von der einzelfallorientierten Kooperation zur umfassenderen Zusammenarbeit eine konsequente Folge; dies nicht nur, um die weiterhin bestehende Konkurrenz kooperierender Gemeinden auszuschalten, sondern auch, um das Kooperationsgebiet richtig im gesamten regionalen Flächenangebot zu positionieren.

Das Fallbeispiel Genend, wo derzeit derartiges vorbereitet wird, stellt jedoch eine seltene Ausnahme dar. Untersuchenswert wäre daher, welche Möglichkeiten bestehen, einzelfallorientierte Kooperationen auszudehnen und welche Rahmenbedingungen hierfür gegeben sein müssen.

Literatur

Kärcher, U., Raumabstraktion und regionale Identität, Münchner Geographische Hefte Nr. 68, Regensburg 1992, S. 44ff...

Temmen, B., Interkommunale Zusammenarbeit und großflächiger Einzelhandel. Funktionen, Erfahrungen, Strategien., Dortmund 1990

Müller, G., Interkommunale Zusammenarbeit: Erfahrungsbericht Reutlingen / Kusterdingen, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hg.), ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Städtebau und Wirtschaft“ Nr. 05-12, Mai 1994, S. 30-35