

Flächenpost –

nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis

Nr. 21 | Juni 2010

REGENA:
*Regionaler Gewerbeflächenpool
fördert kommunales Flächensparen*



REGENA – Regionaler Gewerbeflächenpool fördert kommunales Flächensparen

Etwa 30 Kilometer südlich von Stuttgart beginnt die Region Neckar-Alb, eine der zwölf Raumordnungs- und Planungsregionen in Baden-Württemberg. Sie umfasst die Landkreise Tübingen und Reutlingen sowie den Zollernalbkreis. In der reizvollen Mittelgebirgslandschaft sind Industrie- und Gewerbeansiedlungen, aber auch Freizeiteinrichtungen in den Tallagen konzentriert. „Die Gemeinden weisen immer noch Gewerbeflächen auf Vorrat aus, um die Nachfrage eines potenziellen Investors bedienen zu können“, beschreibt Prof. Dr. Dieter Gust, ehemaliger Verbandsdirektor des Regionalverbandes Neckar-Alb, die Situation. „Es ist aber nur eine Frage der Zeit, bis die geeigneten Flächen erschöpft sind und man auch auf die ökologisch wertvollen zurückgreifen muss.“ Vor allem die Aussicht auf sprudelnde Gewerbesteuererinnahmen motiviert zu dieser Art der Flächenpolitik. Prof. Gust erzählt, dass vor einigen Jahren ein neues Briefzustellzentrum in der Region geplant wurde und wie sich die Kommunen gegenseitig unterboten, um den Zuschlag zu bekommen.

Gewerbeflächenpool für Region Neckar-Alb

Dieter Gust begann damals, die Idee eines Gewerbeflächenpools für die gesamte Region voranzutreiben. „Ich wollte die Kommunen für eine gemeinsame Gewerbeflächenpolitik begeistern, von der alle in hohem Maße profitieren können.“ Daraus entstand das Projekt REGENA, das im Rahmen des REFINA-Programms gefördert wurde. Beteiligt waren zehn Kommunen, die ein detail-

Die Zollernstadt Hechingen ist eine der Projektpartner von REGENA



liertes Konzept für einen Gewerbeflächenpool der Neckar-Alb-Region entwickelten. Der intensive Prozess wurde von einer Arbeitsgruppe der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen geleitet. Das Forschungsinstitut DIALOGIK übernahm die Moderation und Mediation. „Der Gewerbeflächenpool ist ein Instrument, um die zum Teil ruinöse kommunale Konkurrenz bei Gewerbesteuererinnahmen zugunsten einer gemeinsamen und nachhaltigen Flächenvorsorge zu überwinden“, erklärt Projektleiter Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis von der Nürtinger Hochschule. „Damit können die Kommunen die teure Vorhaltung von Flächen reduzieren und en passant auch die Ressource Boden schonen. Gewinner sind sowohl Kommunen als auch Unternehmen, denen ein passgenaues Flächenangebot unterbreitet werden kann.“

So funktioniert der Gewerbeflächenpool

Der Flächenpool versteht sich als kooperatives Modell, um eine gemeinsame – d.h. interkommunale – Gewerbeflächenpolitik zu betreiben. Alle teilnehmenden Kommunen bringen Gewerbeflächen in den Pool ein. „Die Flächen werden monetär bewertet, entweder über die Bodenrichtwerte oder unter zusätzlicher Berücksichtigung städtebaulicher, wirtschaftlicher und ökologischer Kriterien“, erläutert Prof. Ruther-Mehlis. „Daraus errechnet sich der Anteil jeder Gemeinde am Gewerbeflächenpool – und entsprechend werden Erlöse und Kosten des Pools aufgeteilt.“ Gemeinden, die keine geeigneten Flächen haben, können Anteile am Pool erwerben oder auch Ausgleichsflächen beisteuern. „Unsere kleine Gemeinde hat nur wenige Gewerbeflächen“, betont Hubert Schiele, Bürgermeister der 3.500-Seelen-Gemeinde Bitz aus dem Zollernalbkreis. „Aber wir



Häufiges Resultat der Flächenvorhaltung in Kommunen: verwaiste Gewerbeflächen auf der „grünen Wiese“

könnten zahlreiche Ausgleichsflächen in den Pool einbringen und auf diese Weise partizipieren.“

Intelligentes Flächenmanagement mit Risikoausgleich

Die Vorteile des Poolmodells liegen auf der Hand: Insbesondere die Kosten für die Vorhaltung von geeigneten Gewerbeflächen – und die damit verbundenen finanziellen Risiken – können drastisch gesenkt werden. „Der gemeinsame Flächenpool entlastet die einzelne Kommune, immer ein Portfolio von Gewerbeflächen für verschiedene Ansiedlungsfälle bereit zu halten“, so Ruther-Mehlis. „Der Pool macht diese Flächenpolitik auf Vorrat überflüssig!“ Insofern bewirke das Poolkonzept auch ein „immanentes Flächensparen“ und schütze die noch nicht beplanten kommunalen Flächen. Der Pool sorgt ferner für einen Risikoausgleich hinsichtlich der kommunalen Einnahmen – je nachdem, welche Einnahmearten (z.B. Gewerbesteuer, Grundsteuer, Grundstückserlöse) in das Ausgleichssystem des Pools eingebunden sind. „Jede Gemeinde ist ja entsprechend ihres Anteils an den jährlichen Erlösen des gesamten Pools beteiligt, wodurch die starke Abhängigkeit von den eigenen Einnahmen sinkt“, merkt Prof. Ruther-Mehlis an. Darüber hinaus demonstriert der Gewerbeflächenpool, welche Potenziale eine kooperative Standortpolitik hat. „Eine einzelne Kommune hat doch heute kaum eine Chance, ihre Gewerbeflächen auf einem überregionalen Markt zu platzieren, der von den Anbietern großer Flächenportfolios dominiert wird“, so Prof. Dieter Gust. „Durch die Bündelung der kommunalen Interessen und Gewerbeflächen in einem Pool haben die Kommunen eine realistische Chance, in diesem Marktumfeld wahrgenommen zu werden.“

Runder Tisch als zentrales Gremium des gemeinsamen Kommunikationsprozesses



Ganzheitliches Bewertungsmodell steuert Flächenverbrauch

Der Pool-Anteil einer Kommune hängt vom Wert der eingebrachten Flächen ab. Im REGENA-Projekt wurde dafür unter intensiver Einbindung der Kommunen ein eigenständiges Bewertungsmodell konzipiert, das ökonomische, städtebauliche und ökologische Belange gleichberechtigt berücksichtigt. „Damit wird der Buchwert von Flächen, die etwa verkehrstechnisch schlecht angebunden sind oder eine hohe ökologische Bedeutung haben, deutlich gesenkt“, erläutert Reinhold Schäfer, Bürgermeister der Stadt Balingen, das Prinzip. „Diese Art der Bewertung ist wegweisend, da so der zukünftige Flächenverbrauch gezielt gesteuert wird“, unterstreicht der Bitzer Bürgermeister Hubert Schiele. „Der Fokus muss auf solchen Gewerbeflächen liegen, die in der Bewertung einen hohen Buchwert erzielen, weil sie auch in ökologischer Hinsicht vertretbar sind.“ Die jeweiligen Flächen werden nach bestimmten Faktoren und Indikatoren – für die Bereiche Ökonomie, Ökologie und Städtebau – untersucht und bewertet. Faktoren sind u.a. Baurecht, Einbindung in die Landschaft, Verkehrserschließung, vorhandene Bebauung, Klima und Luft, Boden, Landschaft und Erholung. „Mit einem mathematischen Verfahren berechnen wir dann die Abweichung vom Bodenrichtwert und bestimmen so den Buchwert der einzelnen Flächen“, ergänzt Prof. Ruther-Mehlis.

Vertrauen ist Basis der regionalen Zusammenarbeit

Das REGENA-Projekt war geprägt von einem engagierten und konstruktiven Arbeitsprozess, der über die gesamte Projektdauer vom Institut DIALOGIK moderiert wurde. „Im Mittelpunkt stand der Runde Tisch, zu dem sich die



Kooperationsvereinbarung: Startschuss für die interkommunale Zusammenarbeit

beteiligten Bürgermeister regelmäßig trafen, um die Entwicklung des Gewerbeflächenpools zu erörtern“, sagt Ute Kinn vom Büro GRiPS, das von DIALOGIK mit der Durchführung des Runden Tisches beauftragt wurde. Die Vereinbarungen des Runden Tisches wurden überwiegend nach dem Konsens-Prinzip erzielt, d.h. die Bürgermeister erörterten verschiedene Lösungsansätze so lange, bis alle zustimmen konnten – bzw. die Lösung toleriert wurde. „Entscheidend für die Durchführung eines derartigen Prozesses ist das gegenseitige Vertrauen der Akteure“, resümiert Ute Kinn. „Hier ist über die Jahre ein gutes Miteinander gewachsen – dazu haben auch viele Einzelgespräche beigetragen.“ Für die politische Entscheidungsfindung sei die Rückkopplung mit den gemeinderätlichen Gremien zwar von großer Bedeutung gewesen, „maßgeblich war aber die überzeugte Haltung der einzelnen Bürgermeister.“ Das präferierte Ziel, den Gewerbeflächenpool als Zweckverband zu gründen, wurde quasi auf der Zielgeraden verfehlt. „Ausschlaggebend waren zwei Kommunen, die sich – obwohl ihre Bürgermeister am Runden Tisch mitwirkten – gegen eine Beteiligung am Gewerbeflächenpool entschieden und damit auch die Zustimmung anderer Kommunen bremsen“, sagt Ute Kinn.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Alternative

Die Gemeinden des REGENA-Projektes wollen bei der Gewerbepolitik zusammenarbeiten, auch wenn das Modell Zweckverband gescheitert ist. „Gemeinsam mit Klaus Conzelmann, dem Beigeordneten der Stadt Hechingen, wurde ich vom Runden Tisch beauftragt, eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung auf Basis der vorliegenden Satzung zu entwickeln“, sagt Reinhold Schäfer, der

Acht Bürgermeister des Zollernalbkreises unterzeichnen im Juli 2006 die Kooperationsvereinbarung zur Entwicklung eines Gewerbeflächenpools



Balinger Bürgermeister. Der Entwurf werde nach der Sommerpause den Akteuren präsentiert. Es sei eine „schlankere Lösung, die ihren Schwerpunkt auf der gemeinsamen Vermarktung von Gewerbeflächen und dem Risikoausgleich bei der Gewerbesteuerverteilung hat“. Der komplette Grundstücksverkehr soll – nach diesem Vorschlag – bei den Kommunen verbleiben. Zudem gilt die Vereinbarung nur für externe Ansiedlungen und nicht für Gewerbebetriebe, die sich innerhalb der Standortgemeinden entwickeln möchten. „Mit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung können wir Erfahrungen sammeln, die wir gut gebrauchen können, um vielleicht doch noch einen Zweckverband zu gründen“, gibt sich Schäfer zuversichtlich. Der Grund für das Nichtzustandekommen des Zweckverbandes liege nicht am Konzept des Gewerbeflächenpools, mutmaßt Dieter Gust, der das Projekt auch im Ruhestand noch begleitet hat. „Es sind emotionale Dinge, die hier eine Rolle spielen: unter anderem die Sorge der Kommunen, über die Teilnahme am Gewerbeflächenpool noch mehr Kompetenzen ihrer Verwaltungshoheit abzugeben.“ Auch Gust hofft, dass der Zweckverband in ein paar Jahren doch noch kommt, „weil die interkommunale Zusammenarbeit für die Selbstbestimmung der Kommunen immer wichtiger wird.“

REFINA wirkt – Impulse für weitere Regionen

Die Idee des regionalen Gewerbeflächenpools hat durch den Erfahrungsaustausch im Rahmen von REFINA auch in anderen Regionen in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen Fuß gefasst. „Das Pool-Konzept motiviert viele Regionen, ihre Gewerbepolitik kooperativ – d.h. gemeinsam mit regionalen Kommunen – zu gestalten“, so Prof. Ruther-Mehlis.

Kontakt und weitere Informationen

Prof. Dr.-Ing. Alfred Ruther-Mehlis
Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen
alfred.ruther-mehlis@hfwu.de

www.hfwu.de/regena

www.refina-info.de

Impressum

Flächenpost – nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis erscheint im Rahmen des Förderschwerpunkts „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF).

www.refina-info.de

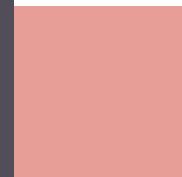
Herausgeber: Projektübergreifende Begleitung REFINA – Deutsches Institut für Urbanistik GmbH
Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin

Kontakt: Daniel Zwicker-Schwarm, zwicker-schwarm@difu.de

Autor: Lothar Gröschel, Gröschel Geheeb Responsible Branding

Fotos: IfSR (Umschlag o., S.3, S.4), Dr. Bernd Murschel (S.4, S.5)
Wolf-Christian Strauss (Umschlag u.), Pixelio (S.2)

Gestaltung: Elke Postler, design.ep@gmail.com



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung