

EFFIZIENTERE NUTZUNG VON INDUSTRIE- UND GEWERBEZONEN: DIE MÖGLICHE ROLLE VON INTERKOMMUNALEN LANDUMLEGUNGEN

Technische Semesterarbeit

Departement Umweltwissenschaften
ETH Zürich

Eingereicht von: Corinne Sprecher

Betreuung: Martin Fritsch, emac

Fachliche Begleitung: Jörg Amsler, BLW
Markus Wildisen, BLW
Jean-Michel Piguet, ARE

Eingereicht am: 2. März 2007

ZUSAMMENFASSUNG

Das Siedlungswachstum in der Schweiz ist auf der einen Seite anhaltend hoch. Auf der anderen Seite verfügen jedoch viele Gemeinden nach wie vor über grosse, ungenutzte Bauzonen. Um den Druck auf das Kulturland nicht weiter zu verstärken und um die Zersiedlung nicht weiter voranzutreiben, ist es von grosser Bedeutung, dass die zukünftige Siedlungsentwicklung innerhalb dieser Bauzonenreserven erfolgt. Diese liegen oft zerstückelt und dispers im Raum verteilt und können den aktuellen Bedürfnissen einer flexiblen Nutzung nicht gerecht werden. Insbesondere bei Industrie- und Gewerbeflächen besteht heute ein Bedarf nach grösseren, zusammenhängenden Flächen an strategisch günstiger Lage, wie dies u.a. die Diskussion um *Galmiz* gezeigt hat.

Mit dem Instrument einer interkommunalen Landumlegung könnten nun der Nutzungsdruck gemildert und gleichzeitig die Voraussetzungen geschaffen werden, um vorhandenen Bauzonen bestmöglich zu nutzen. Dies indem auf regionaler Ebene die bestehenden Reserven verschoben, zusammengelegt und räumlich optimiert werden. So kann an strategisch günstiger und gut erschlossener Lage aus den gegenwärtig nicht genutzten Gewerbe- und Industriezonen eine Arbeitszone mit der notwendigen kritischen Grösse und gesteigerter Attraktivität geschaffen wird.

Bisher wurde das Instrument der Landumlegung noch kaum über Gemeindegrenzen hinweg eingesetzt und es blieb in der Regel auf Landwirtschaftsflächen beschränkt. In dieser Arbeit werden nun Überlegungen dazu gemacht, welche Chancen das Instrument der Landumlegung für die interkommunale Zusammenarbeit bietet, insbesondere für die Umlegung von bereits ausgewiesenen Industrie- und Gewerbeflächen.

Anhand von zwei Fallbeispielen zur interkommunalen Zusammenarbeit bei der Nutzung von Gewerbe- und Industrieflächen werden die Faktoren untersucht, welche eine interkommunale Zusammenarbeit begünstigen. Gerade weil in beiden Fallbeispielen die Landumlegung nur am Rande eine Rolle spielt, wird deutlich, dass die Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit bislang nicht voll ausgeschöpft werden und dass mit einer Landumlegung auf interkommunaler Ebene weitere raumwirksame Möglichkeiten für Kooperationen geschaffen werden könnten.

Ausgehend von den Erkenntnissen aus den Fallbeispielen wird im Weiteren genauer auf die Möglichkeiten und Schwierigkeiten von interkommunalen Landumlegungen eingegangen. Entscheidend für das Verfahren spricht, dass ausgehend von den bestehenden Baulandreserven die Situation im Raum optimiert wird, ohne dass dabei die Siedlungsfläche zunimmt. Es kann also die bestehende Raumordnung auflösen und neu den aktuellen Bedürfnissen anpassen, und dies rechtlich verbindlich bis auf die Ebene des Grundeigentums. Allerdings müssen im Vorfeld einer erfolgreichen interkommunalen Landumlegungen die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geklärt werden. Des Weiteren muss die generelle Planungskultur in der Kommunalpolitik auf die interkommunale Zusammenarbeit ausgerichtet werden.

VORWORT

Die vorliegende Semesterarbeit geht auf die Grundlagen, Potenziale und Schwierigkeiten von interkommunalen Landumlegungen zur effizienteren Nutzung von Baulandreserven ein. Zur weiteren Verfolgung dieses neuen Ansatzes entstand neben dieser Semesterarbeit eine Arbeitsgruppe zusammengesetzt aus Jörg Amsler und Markus Wildisen vom Bundesamt für Landwirtschaft, Jean-Michel Piguet vom Bundesamt für Raumentwicklung und Martin Fritsch von der Umweltberatungsfirma emac. An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei allen Mitgliedern dieser Arbeitsgruppe, wie auch bei Mirko Huhmann von der Firma emac, für ihr Interesse und ihre wertvollen Anregungen bedanken.

Des Weiteren bedanke ich mich bei Johann Huber und Ferdinand Binsle vom Amt für Ländliche Entwicklung Schwaben, bei Josef Köberle, dem Bürgermeister von Nesselwang, bei Christian Gangl, dem Bürgermeister von Füssen, bei Harald Mohr vom Verband für ländliche Entwicklung Schwaben und bei Lothar Zettler von Lars Consult für die anregende und sehr informative Exkursion ins Ostallgäu.

Ein weiteres Dankeschön geht an Pierre Simonin vom Service de l'économie rural de la République et Canton du Jura, an Yann Barth, dem Gemeindepräsidenten von Courroux und an Dominique Nusbaumer vom Service de l'aménagement du territoire de la République et Canton du Jura für den offenen und sehr interessanten Austausch über ihre Erfahrungen in der Region Delsberg.

Ebenfalls möchte ich mich bei Denis Leroy vom Service des améliorations foncières du Canton de Vaud, bei Walter Ess, dem Präsidenten der Planungsgruppe Knonaeramt und bei Hugo Wandeler von der SNZ – Ingenieure und Planer AG für die Gespräche und ihre Inputs zur Arbeit bedanken.

Corinne Sprecher
Pflanzschulstrasse 63
8004 Zürich
spcorinn@student.ethz.ch

März 2007

INHALTSVERZEICHNIS

1. Problemstellung.....	1
2. Zielsetzung.....	4
3. Fallbeispiele.....	6
3.1. Regionale Zusammenarbeit Allgäuer Land.....	6
3.2. Interkommunales Gewerbegebiet in der Agglomeration Delsberg.....	10
3.3. Folgerungen aus den Fallbeispielen.....	13
4. Interkommunale Landumlegungen: Ein neuer Ansatz.....	16
4.1. Möglichkeiten einer interkommunalen Landumlegung.....	16
4.2. Schwierigkeiten und Voraussetzungen.....	17
5. Schlussfolgerungen und Ausblick.....	20
6. Literatur.....	21

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Geographische Lage und Verkehrsanbindung des Landkreises Ostallgäu.....	6
Abbildung 2: Die 10 an der interkommunalen Zusammenarbeit beteiligten Gemeinden (südwestlicher Teil des Landkreises Ostallgäu).....	7
Abbildung 3: Lage der interkommunalen Arbeitszone der Region Delsberg	11
Abbildung 4: Schematische Darstellung einer interkommunalen Landumlegung zur Schaffung einer regionalen Arbeitszone.....	16

1. PROBLEMSTELLUNG

A) KNAPPE RESSOURCE BODEN

Boden ist eine knappe Ressource, speziell in einem kleinen Land wie der Schweiz. In der Bundesverfassung wird daher ein haushälterischer Umgang mit dem Boden gefordert¹. Dies erweist sich jedoch zunehmend als schwierig, denn der Raum muss verschiedensten Nutzungsansprüchen gerecht werden. Wohnen, Arbeiten, Landwirtschaft, Freizeit, Verkehr und Versorgung sind einige davon und diese konzentrieren sich zudem meist in den begrenzten Flächen des Mittellandes. Zahlen aus der Arealstatistik der Schweiz (Bundesamt für Raumentwicklung 2005a, S. 31) zeigen, dass trotz Knappheit der Bodenverbrauch unvermindert hoch ist. Die Siedlungsfläche nimmt heute um fast einen Quadratmeter pro Sekunde zu.

Die Siedlungsentwicklung erfasst vor allem das Offenland im Umfeld von Ortschaften und setzt dabei wichtige Landwirtschaftsflächen unter Druck (Bundesamt für Statistik 2005, S. 33). Denn im Mittelland sind auch die Böden mit dem grössten landwirtschaftlichen Potential zu finden. Diese sind eine lebenswichtige, nicht vermehrbare Umweltressource. Zerstörte Böden können nur schlecht und unter grossem technischen und finanziellem Aufwand wieder hergestellt werden. Wie im Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes (Bundesamt für Raumentwicklung 2006b) vorgesehen, ist es daher von grosser Bedeutung, die wertvollen Landwirtschaftsflächen zu schützen, um den Spielraum, die Versorgungssicherheit und die Wahlfreiheit nachkommender Generationen nicht weiter einzuschränken.

Angesichts dessen scheint es von grosser Bedeutung für die weitere Siedlungsentwicklung bestehende Baulandreserven zu nutzen und mit neuen Bauprojekten nicht weiter in die „grüne Wiese“ vorzudringen. Tatsächlich verfügt die Schweiz heute – trotz des fortschreitenden Siedlungswachstums – immer noch über beträchtliche Reserven von ausgeschiedenen, aber noch un bebauten Industrie- und Gewerbe zonen: 60'000 ha bei einem Gesamtbestand von 220'000 ha (Bundesamt für Raumentwicklung 2005a, S. 31). Zudem besteht ein grosses Nutzungspotential von Industriebrachen, welche gesamthaft eine Fläche von 1500 ha einnehmen, was ungefähr der Grösse der Stadt Genf und ihres Umlands entspricht. Diese Brachen liegen häufig an verkehrsgünstiger Lage, zu 80% in urbanen Gebieten des Mittellandes, und sind dennoch nur schlecht oder gar nicht genutzt (Valda 2004, S. 2).

B) ZU GROSSE BAUZONEN AM FALSCHEN ORT

Das Bundesamt für Raumentwicklung kommt im Raumentwicklungsbericht 2005 sogar zum Schluss, dass die Bauzonen in der Schweiz zu gross sind (Bundesamt für Raumentwicklung 2005a, S. 66). Um diese Problematik zu lösen, werden heute neue marktwirtschaftliche Instrumente, wie z.B. die Einführung von Flächennutzungszertifikaten, diskutiert (Bundesamt für Raumentwicklung 2005a, S. 107).

Das System der Flächennutzungszertifikate beruht auf einer Kontingentierung von Bauland. Für jede Neunutzung von un bebauten Flächen, werden Nutzungsrechte benötigt. Diese werden periodisch verschiedenen Akteuren versteigert, verkauft oder aufgrund von Kriterien zugeteilt. Die Nutzungszertifikate sind frei handelbar. Das System soll zu einer Beschränkung der bestehenden Siedlungsflä-

¹ Art. 75 BV: Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

che führen und Anreize zur inneren Verdichtung schaffen (Bundesamt für Raumentwicklung 2006a, S.15).

Allerdings liegt das Problem nicht ausschliesslich darin, dass die Bauzonen zu gross sind, sie liegen zudem zerstückelt und dispers verteilt im Raum, teilweise an strategisch ungünstigen Orten (Bundesamt für Raumentwicklung 2005a, S. 66). In der Folge sind Gemeinden nicht immer in der Lage den Bedürfnissen der Investoren, weiteren Interessen (z.B. der Landwirtschaft) oder auch den eigenen raumplanerischen Notwendigkeiten gerecht zu werden (Bundesamt für Raumentwicklung 2006c, S.16). Das heisst, es besteht in gewissen Situationen und Regionen ein Bedarf nach einer Konzentration von Gewerbe und Industrie und nach einer Schaffung von grösseren, zusammenhängenden Arbeitszonen. Diese sind attraktiver für Unternehmen, da sie eine flexiblere Nutzung erlauben und zudem können – im Sinne eines Technologieparks – Nutzungssynergien zwischen den Unternehmen geschaffen werden (Cluster-Bildung). Erste Synergien entstehen bereits bei der Erschliessung des Gebietes und der Errichtung von Infrastrukturen. Dies spart Kosten und generiert einen generellen Mehrwert für das Gebiet im Vergleich mit kleineren, im Raum verteilten Zonen (König 2005, S.13).

c) PLANUNGSAUTONOMIE, STANDORTKONKURRENZ UND MANGELNDE REGIONALE ZUSAMMENARBEIT

Die Nutzungsplanung fällt in den Zuständigkeitsbereich jeder einzelnen Gemeinde. Diese kann unter dem Grundsatz, dass allen Gemeinden vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten zustehen, jeweils ihre eigenen Bauzonen ausscheiden. So wird die Autonomie der Gemeinden höher gewichtet als das Verfolgen von regionalen Entwicklungsstrategien (Bundesamt für Raumentwicklung 2003, S. 34). Aus einer übergeordneten Sicht wäre es vielfach sinnvoll, sich klare Vorstellungen darüber zu machen, wo Entwicklungen gefördert und wo begrenzt werden sollen, insbesondere für Industrie- und Gewerbegebiete. Doch häufig konkurrenzieren sich Gemeinden und Kantone bei der Anwerbung von Unternehmen, Einkaufszentren, finanzkräftigen Steuerzahlern usw. (Bundesamt für Raumentwicklung 2005a, S. 103).

Das in letzter Zeit meist diskutierte Beispiel war der Fall Galmiz. Ein amerikanisches Pharmaunternehmen suchte einen Standort für die Errichtung einer Forschungs- und Produktionseinheit und benötigte dafür 55 ha Land. Die Kantone Waadt und Freiburg konkurrenzten sich gegenseitig mit drei möglichen Standorten, wovon allerdings keiner in dieser Grösse ohne weiteres verfügbar war. Eine rasche Lösung war gefragt und die Gemeinde Galmiz im Kanton Freiburg zonte kurzerhand die nötige Fläche in Industriezone um. Betroffen waren Fruchtfolgeflächen, die durch den Sachplan des Bundes geschützt sind (Bundesamt für Raumentwicklung o.J.). Zudem gab es im Richtplan des Kantons Freiburg keinen Festsetzungsbeschluss für die Umzonung, also keinen raumplanerischen Abstimmungsnachweis mit anderen Nutzungsinteressen wie beispielsweise mit der Landwirtschaft (Gresch 2006, S. 19). Vor diesem Hintergrund ist es umstritten, ob für die Einzonung die gesetzliche Grundlage vorhanden war und ob sie somit vom Staatsrat von Freiburg tatsächlich hätte genehmigt werden dürfen. Schliesslich entschied sich das Pharmaunternehmen ohnehin für einen Standort in Irland. Die durch den Fall Galmiz ausgelöste raumplanerische Diskussion in der Schweiz ging jedoch weiter. Es lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Grossflächige, erschlossene Industrie- und Gewerbebezonen, attraktiv für Grossunternehmen, sind in der Schweiz rar;

-
- Im Rahmen des sich verstärkenden nationalen und internationalen Standortwettbewerbs ist es jedoch absehbar, dass der Bedarf an solchen grossen Flächen zunehmen wird;
 - Zwischen Kantonen und auch Gemeinden herrscht ein Konkurrenzkampf im Anwerben von Investoren und Bauwilligen;
 - Es mangelt oft an kantonsübergreifender Koordination, obwohl die Auswirkungen von solch grossen Vorhaben über die Kantonsgrenzen hinaus spürbar sind;
 - Fälle wie Galmiz zeigen, dass im Bedarfsfall rasche Lösungen gefragt sind.

Angesichts der Probleme, welche im Fall Galmiz verdeutlicht wurden, fordert die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) nun eine vorausschauende Planung und Ausscheidung von drei bis sechs Flächen mit einer Grösse von 30 bis 50 ha für industrielle Grossprojekte. Rechtliche und politische Fragen sollen damit bereits im Vorfeld geklärt werden, so dass die Flächen innert maximal sechs Monaten baureif gemacht werden könnten.

Interessant ist der Lösungsvorschlag der BPUK, da sie koordiniert und konzentriert attraktive Industrieflächen bereitstellen will, im Sinne eines besseren, gesamtschweizerischen Standortmarketings. Es stellt sich zudem die Frage, ob drei bis sechs grossflächige, regionale Arbeitszonen für Grossinvestoren ausreichen oder ob nicht auch auf einer kleineren Stufe Handlungsbedarf besteht. Auch in kleineren Regionen und auf kommunaler Ebene wäre eine Konzentration der Aktivitäten und eine Zusammenarbeit von Gemeinden wünschenswert. Denn so könnten auch für kleinere und mittlere Unternehmen attraktivere Industrie- und Gewerbegebiete angeboten werden.

Auf dem Weg zur Schaffung von regionalen Arbeitszonen stellen sich allerdings einige Hindernisse und Herausforderungen:

- Nötig sind regionale Zielsetzungen, vermehrte grenzüberschreitende Richt- und Nutzungsplanung und v.a. Anreize für eine solche interkommunale Zusammenarbeit.
- Es braucht Verfahren und Instrumente zur Umsetzung.
- Es müssen Ausgleichsmassnahmen zwischen den beteiligten Gemeinden und Kantonen gefunden werden.

2. ZIELSETZUNG

Angesichts der ausgiebigen Baulandreserven der Schweiz stellt sich die Frage, ob die Schaffung von neuen, regionalen Arbeitszonen wirklich erwünscht ist. Widerspricht sie nicht dem Grundsatz, dass die weitere Siedlungsentwicklung innerhalb der bestehenden Bauzonen geschehen soll? Ist es sinnvoll, zusätzlich neue Industrie- und Gewerbegebiete auszuscheiden, welche dann möglicherweise jahrelang brachliegen und für eine anderweitige Nutzung blockiert sind, solange kein Unternehmen sein Interesse bekundet? Soll man gleichzeitig eingezonte, aber schlecht gelegene Industrie- und Gewerbezone zu einem beträchtlichen Teil einfach ungenutzt belassen? Wie könnten also die brachliegenden Reserven in Hinblick auf die geschilderte Problematik besser genutzt werden?

Die Schaffung von regionalen Arbeitszonen und die Nutzung bestehender Reserven müssen nicht zwingend ein Widerspruch sein. In dieser Arbeit wird von folgenden Thesen ausgegangen:

- Durch **regionale Planung und Zusammenarbeit** können attraktivere Gewerbe- und Industrieflächen bereitgestellt werden, welche die heute bestehenden Reserven besser und effizienter nutzen.
- Um den Druck auf das Kulturland nicht weiter zu verstärken und um die Zersiedelung nicht weiter voranzutreiben, sollen die bestehenden Gewerbe- und Industriezonen nicht vergrössert werden. Auf einer regionalen Ebene könnten die heutigen Reserven, welche zerstückelt und strategisch ungünstig liegen, **verschoben, zusammengelegt und räumlich optimiert** werden. So wird eine kritische Grösse geschaffen und die Attraktivität der Industrie- und Gewerbegebiete gesteigert.
- Das Instrument der **Landumlegung** könnte sich in einem **interkommunalen Ansatz** sehr gut für eine solche Gruppierung und Optimierung anbieten.

Ziel dieser Arbeit ist aufzuzeigen, welche Rolle und Potentiale das Instrument der Landumlegung im Umgang mit der Problematik von ungünstig gelegenen, dispers verteilten und schlecht genutzten Arbeitszonen haben könnte, insbesondere in einem interkommunalen Planungsansatz.

Hintergrund: Das Instrument der Landumlegung (auch Güterzusammenlegungen genannt) wird in der Landwirtschaft sehr verbreitet eingesetzt, um durch Erbteilung zerstückelte Flächen zusammenzulegen und für die Nutzung zu optimieren. Im ländlichen Raum ist sie das wichtigste und wirkungsvollste Instrument, um das öffentliche und private Grundeigentum neu zu ordnen und rechtlich verbindlich den Nutzungsbedürfnissen anzupassen². Dazu werden Parzellengrenzen neu festgelegt, die Erschliessung gewährleistet und private Rechte (Wegrechte, Dienstbarkeiten usw.) neu geordnet. Zudem wird die Landumlegung im Nationalstrassen- und Eisenbahnbau (Art.31 NSG und Art.18 EBG) zur Landbeschaffung als Grundlage für die Umsetzung des öffentlichen Interesses und zur Behebung von Nachteile aus dem Verschnitt der Parzellen eingesetzt.

² Vgl. Art. 703 ZGB: Bodenverbesserungen

Die Landumlegung ist gleichzeitig ein sehr flexibles Koordinations- und Umsetzungsinstrument, welches an verschiedene Situationen angepasst werden kann. Weil sie auf der Ebene des Grundeigentums wirksam wird, nimmt sie eine zentrale Funktion zur Umsetzung der Richt- und Nutzungsplanung ein (Fritsch 2004, S. 618.). Das Instrument der Landumlegung ist diesbezüglich auch im Raumplanungsgesetz verankert. Nach Art. 20 RPG kann eine Landumlegung von Amtes angeordnet werden, wenn die Umsetzung der Nutzungspläne dies erfordert.

Die Landumlegung könnte also auch in der Umsetzung einer gemeinsamen Planung von mehreren Gemeinden, beispielsweise in der Realisierung einer interkommunalen Arbeitszone, eine Rolle spielen. Wenn in Raum- und Nutzungsplanung ein grossräumigerer, regionaler Blickwinkel eingenommen wird und Grenzen überschritten werden, braucht es auch Umsetzungsinstrumente, welche in einem interkommunalen Kontext angewendet werden. Bisher wurde das Instrument der Landumlegung noch kaum über Gemeindegrenzen hinweg eingesetzt und blieb in der Regel auf Landwirtschaftsflächen beschränkt. In dieser Arbeit werden nun Überlegungen dazu gemacht, welche Chancen das Instrument der Landumlegung für die interkommunale Zusammenarbeit bietet, insbesondere für die Umlegung von Industrie- und Gewerbeflächen.

3. FALLBEISPIELE

Es gibt einige wenige Beispiele von interkommunaler Zusammenarbeit im Bereich von Gewerbe- und Industriezonen. In diesem Kapitel wird eines aus dem ländlichen, touristischen Gebiet im Ostallgäu und eines aus der kleinen Agglomeration von Delsberg vorgestellt. Es werden jeweils die planerischen, organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Aspekte beschrieben und die Kernelemente für das Gelingen von interkommunaler Zusammenarbeit herausgearbeitet. Am Schluss dieser Analyse wird die spezielle Rolle der Landumlegung in beiden Fallbeispielen betrachtet.

3.1. REGIONALE ZUSAMMENARBEIT ALLGÄUER LAND³

Ausgelöst durch den Bau des südlichen Teilabschnittes der Autobahn A7 haben sich im bayrischen Ostallgäu 10 Gemeinden (35'000 ha, 37'000 Einwohner) im Jahr 2003 entschlossen auf breiter Ebene verstärkt zusammenzuarbeiten. Zu einem Zeitpunkt als klar war, dass sich der Autobahnbau nicht mehr, wie anfangs erhofft, verhindern liess, initiierten sie ein interkommunales Entwicklungsprojekt. Ziel war es, gemeinsam die Chancen der Autobahn zu erkennen, zu nutzen und mögliche Risiken durch frühzeitiges Handeln zu minimieren. So wurde versucht eine anfänglich zumeist negative Denkhaltung in eine positive, in die Zukunft blickende Haltung zu wandeln.



Abbildung 1: Geographische Lage und Verkehrsanbindung des Landkreises Ostallgäu

Quelle: www.ostallgaeu.de (16.2.2007)

³ Die Angaben zum Fallbeispiel Allgäuer Land basieren auf Informationen seitens des Amtes für Ländliche Entwicklung Schwaben, erhalten im Rahmen einer Exkursion der Arbeitsgruppe „Grossräumige, interkommunale Landumlegungen zur effizienteren Nutzung von Baulandreserven“ des Bundesamtes für Landwirtschaft ins Gebiet am 4. Dezember 2006.

A) ORGANISATORISCHE UND PLANERISCHE ASPEKTE

Die neue Autobahn führt zu verschiedenen direkten, wie auch indirekten Auswirkungen auf den umgebenden, ländlichen Raum. Einerseits muss für den Trasseebau ein gewisser Landbedarf gedeckt werden, andererseits wird die Inbetriebnahme der Autobahn zahlreiche gewachsene Strukturen in der Region massgeblich verändern. Insbesondere verbessert sich die Anbindung an andere Landesteile, was sich auf die Entwicklung von Wirtschaft und Tourismus merklich auswirken wird.

Für die Bereitstellung des Landes wurde durch das Amt für Ländliche Entwicklung Schwaben ein Konzept der Bodenneuordnung erarbeitet und Landumlegungen (in Deutschland: Flurbereinigungen) geplant und angeordnet, allerdings nur in den direkt an die Autobahn angrenzenden Gemeinden. Drei Flurbereinigungsverfahren (in den Gemeinden Füssen, Hopferau, Rieden, Nesselwang und Seeg) werden etappenweise durchgeführt.

Parallel zu diesem Planungsprozess starteten 10 Gemeinden der Region einen Dialog mit dem Ziel, die durch den Autobahnbau initiierten und nicht mehr zu verhindernden Veränderungen positiv für die ganze Region zu nutzen.

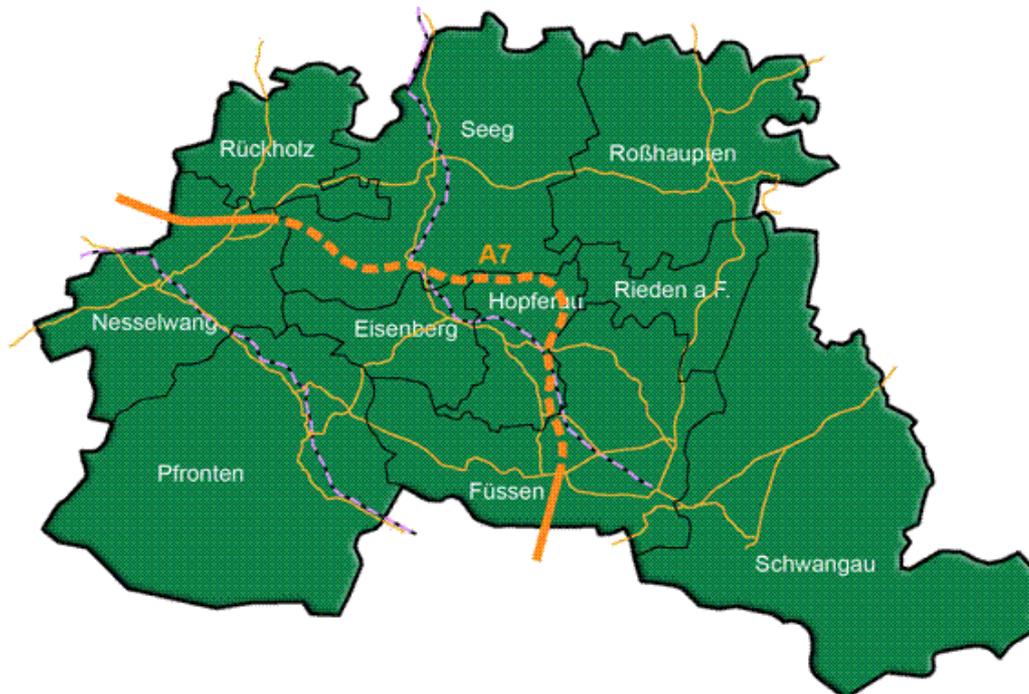


Abbildung 2: Die 10 an der interkommunalen Zusammenarbeit beteiligten Gemeinden (südwestlicher Teil des Landkreises Ostallgäu)

Quelle: <http://www.zweckverband-allgaeuer-land.de> (28.2.2007)

Als erstes wurde eine Koordinierungsgruppe A7, bestehend aus den Bürgermeistern der 10 Gemeinden, dem Landrat, seinem Stellvertreter im Amt und einem Vertreter des Amtes für Ländliche Entwicklung Schwaben ins Leben gerufen. Geleitet und moderiert wurde die Gruppe durch ein externes Planungsbüro. Die Koordinierungsgruppe stellte das Herzstück der sich entwickelnden interkommunalen Zusammenarbeit dar. Die Gruppe trifft sich regelmässig ca. alle sechs Wochen, was anfänglich vor allem wichtig war um die Beziehungen zu festigen und Vertrauen zu schaffen. In dieser Gruppe wurden dann auch die Ziele der Zusammenarbeit wie folgt definiert:

-
- Verbesserung der regionalen, nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit
 - Profilierung der Region: Steigerung von regionaler Identität und Image
 - Attraktivierung und Entwicklung des Raumes zu einer modernen, innovativen und kreativen Tourismus- und Erholungsregion
 - Steigerung der Bedeutung des Raumes als moderner Wirtschaftsstandort
 - Verbesserung des verantwortungsvollen Umgangs mit landschaftlichen, ökologischen und ökonomischen Ressourcen
 - Schaffung von Synergieeffekten
 - Verbesserung des wirtschaftlichen Umgangs mit kommunalen Finanzmitteln durch die Initiierung der Umsetzung gemeinsamer Projekte

Die Zusammenarbeit läuft zudem auf zwei weiteren Organisationsebenen. Eine Lenkungsgruppe – zusammengesetzt aus Vertretern des Landkreises, des Amtes für Ländliche Entwicklung Schwaben und dem Planungsbüro – ist verantwortlich für das Prozessmanagement und die Steuerung des Projektes. Auf kommunaler Ebene sind 10 Arbeitskreise mit Bürgern und Interessenvertretern gegründet worden, welche die Belange der Bevölkerung einbringen. Ein Austausch erfolgt ebenfalls mit den Gemeinde- und Stadträten der beteiligten Gemeinden.

Zur Festigung der Zusammenarbeit und zur gemeinsamen Initiierung und Umsetzung von Projekten gründeten die 10 Gemeinden anfangs 2005 einen Zweckverband. In der Präambel der Verbandssatzung heisst es:

„Die ... (10 Gemeinden) ... sind übereingekommen, gemeinsam in interkommunaler Zusammenarbeit das Verbandsgebiet wirtschaftlich zu stärken, die kulturelle und touristische Attraktivität zu steigern, sowie durch die Ansiedlung von Betrieben und Unternehmen den Erhalt und die Neuschaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen zu fördern.“

Die interkommunale Allianz ist somit sehr weit gefasst, im Gegensatz zu den meisten in der Schweiz bekannten Zweckverbänden (mit einem Fokus auf Verkehr, Wasser, Abfall etc). Als Verbandszweck wird allerdings auch konkret die Umsetzung zweier Kernprojekte festgehalten:

- Die Errichtung einer Rasthofanlage an der Autobahn A7
- Die Schaffung eines gemeinsamen Gewerbe- und Industrieparkes

Dieser Gewerbe- und Industriepark soll auf einer Fläche von ca. 30 ha in der Stadt Füssen entstehen. Ein nicht mehr genutztes Bundeswehrrreal soll dafür vom Zweckverband gekauft werden.

Die zwei Kernprojekte werden von den Beteiligten als wichtig erachtet, um möglichst bald konkrete Ergebnisse der Zusammenarbeit zu erreichen. Darüber hinaus sind weitere Projekte in Diskussion und zum Teil schon in Umsetzung: die Schaffung einer Trendsportanlage, die Konzeption eines interkommunalen Golfplatzes, die Zusammenarbeit im Bereich der Bauhöfe, die Koordination und Optimierung der Standortwahl von Mobilfunkanlagen usw.

B) RECHTLICHE ASPEKTE

Nachdem die Bürgermeister der Gemeinden sich auf die Zusammenarbeit geeinigt hatten, wurde das Vorhaben an die 10 Gemeinde- bzw. Stadtratsgremien herangetragen. In einer gemeinsamen öffentlichen Sitzung wurde die geplante Gründung eines Zweckverbandes allen Stadt- und Gemeinderäten vorgestellt und diskutiert. Im Anschluss stimmten alle zehn Gre-

mien einzeln über den Zutritt in den Zweckverband ab, was jeweils mit einer Mehrheit von über 90% angenommen wurde.

Durch die Gründung des Zweckverbandes haben die 10 Mitgliedergemeinden alle Rechte und Pflichten für die Planungsbereiche der gemeinsamen Projekte (interkommunaler Industrie- und Gewerbepark und Rasthofanlage) dem Verband übertragen. Insbesondere hat der Verband die Befugnis über die Bebauungs- und Erschliessungspläne zu entscheiden.

Entscheidungsorgan des Zweckverbandes ist die Verbandsversammlung, bestehend aus je einem Vertreter der Gemeinden. Die Stimmen wurden in Abhängigkeit der Einwohnerzahl den Gemeinden zugeteilt. Die grösseren sechs Gemeinden verfügen über je zwei Stimmen, die kleineren vier über je eine. In einer rein beratenden Funktion nehmen zudem der Landrat und der Geschäftsleiter des Zweckverbandes an den Versammlungen teil.

Ein Austritt aus dem Verband ist grundsätzlich möglich, die Kündigung kann allerdings erst nach 10 Jahren eingereicht werden.

Die Gründung des Zweckverbandes basiert rechtlich auf dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) des Bundeslandes Bayern.

C) FINANZIELLE ASPEKTE

Der Zweckverband verfügt über einen eigenen Haushalt, der über eine regionale Bank vorfinanziert wird. Die Gemeinden sind gemäss eines festgelegten Verteilungsschlüssels in unterschiedlicher Höhe an Kosten und an möglichen Rückflüssen der einzelnen Projekte beteiligt. Der Verteilungsschlüssel wurde möglichst einfach gehalten. Die kleineren vier Gemeinden beteiligen sich mit je 5%, die Grösseren sechs mit je 9% an den gemeinsamen Projekten. Die restlichen 26% werden jeweils von der Standortgemeinde des Projektes übernommen. Scheidet ein Verbandsmitglied aus, stehen die frei werdenden Anteile bevorzugt den Standortgemeinden zur Übernahme zur Verfügung.

Der Entwicklungsprozess wurde finanziell stark von Dritten unterstützt. Die gesamten Prozesskosten (Moderation von Workshops, Bürgerversammlungen, Sitzungen, Vorträge, Investorengespräche etc.) belaufen sich auf ca. 130'000 Euro pro Jahr. Bis anhin wurden diese zu 70% vom Amt für Ländliche Entwicklung Schwaben und zu je 15% vom Landkreis Ostallgäu und den 10 Gemeinden selbst getragen.

D) KERNAUSSAGEN DES FALLBEISPIELS

Entscheidend für das Gelingen der Zusammenarbeit waren vertrauensbildende Massnahmen und die Förderung einer gemeinsamen Identität. „Ist der Raum stark, sind wir alle stark“ – diese Erkenntnis verankerte sich im Lauf der Zusammenarbeit immer mehr in den Köpfen der Beteiligten und bildete so die Grundlage für ein erfolgreiches Miteinander. Die zentrale Rolle in diesem Prozess spielte der externe Coach, als Vertrauensperson mit fachlichem Hintergrund, sowohl in Planungsfragen, wie auch in der Moderation von Gruppen. Möglich war dieser Prozess vor allem dadurch, dass das Amt für Ländliche Entwicklung Schwaben einen grossen Teil der Begleitung und Moderation finanzierte.

Ein weiterer Erfolgsfaktor für die Zusammenarbeit war, dass die Gemeinden rasch anfangen konkrete Vorhaben zu realisieren und sich nicht nur damit beschäftigten zu diskutieren und Papier zu produzieren. So wurde die Zusammenarbeit anwendungsorientiert und für die Gemeinden und die Bevölkerung anhand der ersten Ergebnisse greifbar.

Der Ausgleich zwischen den Gemeinden wird im Fallbeispiel nicht allein über einen finanziellen Verteilungsschlüssel der Kosten und Erträge geregelt. Der breite Ansatz der Zu-

sammenarbeit ermöglicht darüber hinaus einen Interessenausgleich über weitere Projekte. Eine Gemeinde profitiert in bestimmten Bereichen und von gewissen Projekten möglicherweise weniger als in Anderen, hat aber deshalb auch immer die Möglichkeit neue Projektvorhaben für die Zusammenarbeit vorzuschlagen, um insgesamt einen Ausgleich zum Vorteil aller Beteiligten zu erreichen. Dieser breite und flexible Ansatz des Interessenausgleichs lässt zu, dass der finanzielle Verteilungsschlüssel einfach gehalten wird.

Die Rolle der Landumlegung im Allgäuer Land

Im Fallbeispiel Allgäuer Land löste der Bau der Autobahn mehrere grossflächige, aber nur kommunal durchgeführte Flurneuordnungsverfahren aus. Diese ermöglichten das Autobahntrasse auszuscheiden und gleichzeitig die stark fragmentierten Eigentumsverhältnisse im Landwirtschaftsland zu optimieren. Zur selben Zeit begann ein Dialog zwischen den Kommunen über die gewünschte regionale Entwicklung und über mögliche gemeinsame Projekte. Es bestand kein direkter Zusammenhang zu den Flurneuordnungsverfahren, doch die zeitlich parallelen Prozesse ermöglichten es, die nötigen Voraussetzungen für neue Projekte in den Gemeindegebieten zu schaffen. So konnten im Rahmen der Verfahren z.B. die Fläche für die Errichtung einer interkommunalen Trendsportanlage in Nesselwang ausgeschieden werden.

Für das interkommunale Gewerbegebiet steht in Füssen ein grosses, nicht mehr genutztes Bundeswehrréal zur Verfügung, welches zu einem relativ günstigen Preis durch den Zweckverband erworben werden kann. Die interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht eine sinnvolle Umnutzung dieses Gebietes nach der Standort-schliessung durch die Bundeswehr. Dank dieser günstigen Voraussetzung war kein Landabtausch im Rahmen einer Flurneuordnung nötig. Es handelt sich also um eine Neuschaffung eines Gewerbegebietes und nicht um eine Konzentration bestehender Gebiete durch Umlegung von Zonen. So führt die regionale Zusammenarbeit zwar zu einer Attraktivitätssteigerung, aber nicht im Sinne der Arbeitsthese (Kap. 2) durch eine räumliche Optimierung der bestehenden Reserven.

3.2. INTERKOMMUNALES GEWERBEGBEIT IN DER AGGLOMERATION DELSBERG⁴

Auch in der Schweiz gibt es Bestrebungen die Kräfte regional zu bündeln und vermehrt interkommunal zusammenzuarbeiten. Im Rahmen von Agglomerationsprogrammen fördert und unterstützt der Bund diese Entwicklung in 24 Modellvorhaben (Bundesamt für Raumentwicklung 2003, S.2). Eines dieser Vorhaben ist die Entwicklung einer interkommunalen Gewerbezone und die Ausarbeitung einer mikroregionalen Planung in der Agglomeration Delsberg.

Der Kanton Jura, als Randregion der Schweiz, hat mit ökonomischen und auch demographischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Der Kanton sieht sich mit einem Bevölkerungsrückgang konfrontiert, ist wirtschaftlich wenig attraktiv und vor allem für junge und gut ausgebildete Einwohner fehlen Arbeitsplätze.

In diesem Umfeld wurden mit dem Projekt der Autobahn A16 (Transjurane) schon immer viele Hoffnungen verbunden. Sie verbindet den Kanton mit dem Mittelland und dem nahen Frankreich, verhindert ein Abdriften ins Abseits und soll einen wirtschaftlichen Aufschwung

⁴ Die Informationen basieren auf persönlichen Gesprächen mit Pierre Simonin, Service de l'économie rurale de la République et Canton du Jura; Yann Barth, Gemeindepräsident von Courroux und Dominique Nusbaumer, Service de l'aménagement du territoire de la République et Canton du Jura, am 15. Januar 2007.

bringen. So sprachen sich die Jurassier im Jahr 1981 mit einer deutlichen Mehrheit von 71% in einer Konsultativabstimmung für die Autobahn aus. Das letzte Teilstück zwischen Porrentruy und Delsberg soll nun bis 2014 fertiggestellt werden.

Die Agglomeration Delsberg will sich frühzeitig darauf vorbereiten und die Impulswirkung der Autobahn auf die regionale Wirtschaft nutzen. Im Sinne einer gezielten Wirtschaftsförderung haben sich vier Gemeinden der Agglomeration zur Schaffung einer interkommunalen Arbeitszone entschlossen.



Abbildung 3: Lage der interkommunalen Arbeitszone der Region Delsberg (innodel Porte technologique du Jura)

Quelle: <http://www.are.admin.ch> (28.11.2006)

A) ORGANISATORISCHE UND PLANERISCHE ASPEKTE

Bereits 1994 wurde die Diskussion zur Schaffung einer interkommunalen Gewerbezone von den drei am östlichen Rand von Delsberg an der zukünftigen A16 gelegenen Gemeinden Courrendlin, Courroux und Vicques sowie der Stadt Delsberg initiiert. Zwischen den Gemeindepräsidenten der vier Kommunen bestand bereits eine gewisse Vertrauensbasis – sie kannten sich persönlich – was die Zusammenarbeit förderte. In den folgenden Jahren wurde das Projekt im Rahmen einer Arbeitsgruppe bestehend aus Delegierten der vier Gemeinderäten erarbeitet. Verschiedene Standorte wurden geprüft und schliesslich wurde auf dem Gebiet der Gemeinde Courroux eine neue gemeinsame Arbeitszone ZARD (Zone d'activités régionale de Delémont) von 15ha ausgeschieden. Der Standort ist verkehrstechnisch günstig gelegen und bereits erschlossen. Das Gebiet soll als Technologiepark gestaltet werden und hochwertige Unternehmen mit qualifizierten Arbeitsplätzen anziehen.

Parallel zur Planung dieser Zone fand in der Gemeinde Courroux ab Ende der 90er Jahre eine landwirtschaftliche Güterzusammenlegung statt. Das Gebiet der zukünftigen regionalen Gewerbezone war ebenfalls Teil des Perimeters. Die Fläche war zu diesem Zeitpunkt in Besitz von vier verschiedenen privaten Eigentümern. Einer davon bevorzugte weiterhin im Besitz

von Landwirtschaftsland zu bleiben und einigte sich mit einer der anderen drei Grundeigentümerinnen auf einen Landabtausch ausserhalb des Projektperimeters (per privat-rechtlichem Vertrag). Diese und die anderen zwei Grundeigentümer erklärten sich bereit, sich als Partner am Projekt ZARD zu beteiligen. Im Rahmen der Güterzusammenlegung wurde darauf hin keine Änderungen am Grundeigentum im ZARD-Perimeter vorgenommen.

B) RECHTLICHE ASPEKTE

Die ZARD wurde im Jahre 2002 als Industriegebiet von kantonalem Interesse in den Richtplan aufgenommen. Im darauf folgenden Jahr stimmte die Gemeinde Courroux der Änderung im Nutzungsplan zu. Im Folgenden wurde ein detaillierter Sachplan und ein Sondernutzungsplan erarbeitet.

Anfänglich lag die Projektverantwortung bei den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden. Diese delegierten jeweils einen Vertreter, welche zusammen mit den Grundeigentümern und Kantonsvertretern einen Projektausschuss bildeten. Gegenwärtig wird eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft mit dem Namen „INNODEL, porte technologique du Jura“ gegründet, welche für die Erschliessung, die Bereitstellung der Infrastruktur, die Vermarktung und die Verwaltung der Arbeitszone zuständig ist. Die drei Grundeigentümer haben vertraglich zugesichert, das Land der Aktiengesellschaft im Baurecht zur Verfügung zu stellen. Dabei treten sie gegenüber der Aktiengesellschaft in einem Zusammenschluss von Miteigentümern (copropriété) gemeinsam auf.

Durch die Rechtsform der gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft ist es möglich, dass sich weitere Gemeinden oder auch private Unternehmen zu einem späteren Zeitpunkt auf einfache Weise an INNODEL beteiligen können.

C) FINANZIELLE ASPEKTE

Die bisherigen Kosten für die Planung des Projektes wurden von den beteiligten Gemeinden, vom Kanton Jura und vom Bund (Unterstützung als Modellvorhaben der Agglomerationspolitik) getragen. Die Erschliessung der Zone wird von den Gemeinden vorfinanziert. Im September 2006 haben die vier Gemeinden dafür einem Kredit in der Höhe von 4,7 Mio Fr. zugestimmt. Die Kosten werden unter den Gemeinden proportional zur Einwohnerzahl aufgeteilt, wobei für die Berechnung die Einwohnerzahl der Standortgemeinde Courroux verdoppelt wird. Die zukünftigen Steuereinnahmen werden ebenfalls nach diesem Verteilungsschlüssel unter den Gemeinden aufgeteilt.

Für die Steuererhebung wird die Idee verfolgt, für die Arbeitszone ein eigenes Steuerreglement und einen eigenen Steuerfuss zu erlassen. Allerdings ist noch nicht klar, ob es rechtlich möglich ist, für das innerhalb der Gemeinde Courroux liegende Gebiet einen anderen Steuersatz zu erheben als für das restliche Gemeindegebiet, also ob für die Steuererhebung die Arbeitszone als eigenständiges Gemeindegebiet betrachtet werden kann.

D) KERNAUSSAGEN DES FALLBEISPIELS

Die Zusammenarbeit entstand in einer schwierigen Situation der Region, welche in Bezug auf die wirtschaftliche Attraktivität hinter den Nachbarn zurücklag und sich mit einem Bevölkerungsrückgang konfrontiert sah. Mit dem Bau der Autobahn wurden viele Hoffnungen verbunden, die es seitens der Behörden zu erfüllen gilt. Da den Gemeinden nur limitierte Mittel zu Verfügung stehen, erkannten diese, dass sich gemeinsam mehr erreichen lässt. Die Unterstützung durch Bund und Kanton förderte den Prozess zusätzlich. Die Zusammenarbeit begann im kleinen Kreis in Form einer Arbeitsgruppe bestehend aus einigen Gemeindepräsidenten und Gemeinderäten. In diesem Rahmen wurde eine Vertrauensbasis geschaffen und es entstand die Idee der Zusammenarbeit, welche danach in die Gemeinden getragen wurde.

Die Zusammenarbeit in der Agglomeration Delsberg zur Schaffung einer interkommunalen Arbeitszone stiess einen Prozess in den Gemeinden an, nun auch in anderen Bereichen (z.B. Verkehr, Sport- und Freizeitanlagen, Wohnraum usw.) vermehrt regional zusammenzuarbeiten. Zudem interessieren sich inzwischen auch weitere Gemeinden der Region dafür sich an der ZARD und an einer weiteren regionalen Zusammenarbeit zu beteiligen.

Die Rolle der Landumlegung in der Agglomeration Delsberg

Parallel zur Planung der ZARD lief in der Gemeinde Courroux ein Landumlegungsverfahren. Dieses änderte allerdings nichts an der Grundeigentumsstruktur in der zukünftigen Gewerbezone. Schon zu Beginn waren nur vier Grundeigentümer im zukünftigen Gewerbegebiet vertreten, wovon drei sich bereit erklärten als Partner beim Projekt mitzumachen. Mit dem Vierten wurde privat eine Lösung gefunden. Das Landumlegungsverfahren gab aber den Planern eine gewisse Flexibilität, verschiedene Vorgehensweisen zur Ausscheidung der ZARD zu prüfen.

Durch die Umzonung können die Eigentümer allerdings eine beträchtliche Wertsteigerung des Bodens erwarten, was dazu führt, dass die Bereitschaft die Fläche aufzugeben sehr gering ist. Demzufolge überrascht es nicht, dass die Landumlegung schliesslich keine Änderungen am Eigentum in der ZARD-Fläche vornahm.

Für die ZARD fand also eine Neueinzonung statt. Im Bezug auf die Arbeitsthese (Kap. 2) kann die ZARD zwar zu einer wirtschaftlichen Attraktivitätssteigerung in der Region führen, allerdings nicht durch eine Umlagerung im Sinne einer räumlichen Optimierung von bestehenden Reserven.

3.3. FOLGERUNGEN AUS DEN FALLBEISPIELEN

Aus den beiden Fallbeispielen (Kap. 3.1 und 3.2) sind einige Gemeinsamkeiten ersichtlich, welche für das Entstehen einer regionalen Zusammenarbeit von Bedeutung sind:

Impulse: Es zeigt sich, dass Gemeinden aus einer schwierigen Situation heraus eher offen für Kooperationen sind. Bei beiden Fallbeispielen, Ost-Allgäu und Agglomeration Delsberg, handelt es sich um Randregionen, welche mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen haben. Zudem wirkte in beiden Fällen der Bau einer Autobahn, erwünscht oder nicht, als eine Art Auslöser für die Zusammenarbeit. Einerseits musste Land bereitgestellt werden, andererseits wurden mit der Erschliessung neue Möglichkeiten und Hoffnungen für die wirtschaftliche Entwicklung der Region verbunden. Die unsicheren und schwer abzuschätzenden Auswirkungen der Autobahn brachten aber auch Befürchtungen mit sich. In den Beispielen versuchten die Gemeinden gemeinsam bestmöglich von der neuen Situation zu profitieren. Tatsächlich werden die Auswirkungen von neuen grossen Infrastrukturanlagen häufig unterschätzt. Um einen ungeordneten Wildwuchs verhindern zu können, ist eine gemeinsame Entwicklungsstrategie der involvierten Gemeinden erforderlich.

→ Ein innerer und/oder äusserer Anlass ist nötig um eine Zusammenarbeit auszulösen.

Vertrauen: Der Kooperationsprozess wurde in beiden Fällen anfänglich von einer kleinen Gruppe von Schlüsselpersonen getragen. Zentral war dabei das Erarbeiten einer Vertrauensbasis und eines Zusammengehörigkeitsgefühls. Dieses konnte danach weiter in die Gemeinden getragen werden. Die gemeinsamen Stärken wurden erkannt und genutzt.

→ Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit muss Vertrauen erarbeitet werden und es muss ein gemeinsames Bewusstsein entstehen, dass die Gemeinden in der engen Kooperation stärker sind als alleine.

Rechtsform: Nachdem anfänglich Gemeindepräsidenten und Gemeinderäte in einem kleinen Gremium zusammenarbeiteten, wurde in beiden Beispielen für die nachfolgende Umsetzung von Projekten eine rechtsverbindliche Form der Zusammenarbeit notwendig. Dies wurde in den zwei Fallbeispielen unterschiedlich umgesetzt: Im Ost-Allgäu schlossen sich die Gemeinden zu einem Zweckverband zusammen, in der Region Delsberg wurde eine Aktiengesellschaft gegründet. Letztere Form ermöglicht, dass sich auch Private am Projekt beteiligen können.

→ Spätestens für die Umsetzung braucht es eine rechtliche Absicherung der Zusammenarbeit.

Unterstützung: Für den Anshub einer Zusammenarbeit ist ein externer Coach, wie im Beispiel Allgäuer Land gesehen, und vor allem die finanzielle Unterstützung von übergeordneten Institutionen (Kanton und Bund in der Schweiz) wichtig.

→ Der Prozess muss von übergeordneter Stelle gestützt und gefördert werden, sowie allenfalls durch ein Coaching begleitet und moderiert werden.

Ausgleich: Neben der Unterstützung von aussen, beteiligen sich natürlich auch die einzelnen Gemeinden an den Kosten für die Umsetzung der Projekte. Dafür ist es wichtig sich auf einen Verteilungsschlüssel und auf Ausgleichsmassnahmen zu einigen. Die Beispiele haben gezeigt, dass diese einfach gehalten werden können. In beiden Fällen basiert die Rechnung le-

diglich auf dem Kriterium der Einwohnerzahl, wobei der Beitrag der Standortgemeinde jeweils erhöht wird. Interessant ist im Beispiel Allgäuer Land, dass ein Ausgleich in einer breiteren Zusammenarbeit auch über verschiedene Projekte erfolgen kann und nicht nur über den Finanzierungsschlüssel. So profitiert einmal eine Gemeinde mehr von einem Projekt, dafür eine Andere von einem Anderen.

- ➔ Ein Ausgleich zwischen den Gemeinden ist nötig und muss auch bei einfachen Lösungen im Vorfeld abgesprochen werden.
- ➔ Der Ausgleich muss nicht allein finanziell sein, sondern kann auch über verschiedene Projekte erfolgen.

Initialzündungen: Beide Fallbeispiele haben gezeigt, dass Kooperationen im Bereich von Gewerbe- und Industriezonen häufig Auslöser einer breiteren und langfristigen regionalen Zusammenarbeit sind. Als Projekte, welche die regionale Wirtschaftsförderung zum Schwerpunkt haben, sind sie generell von grossem Interesse für die Gemeinden. Sie ermöglichen Erfahrungen in der Zusammenarbeit zu sammeln, davon zu profitieren und doch weitgehend die Eigenständigkeit beibehalten zu können.

- ➔ Konkrete Projekte mit regionalem Charakter, die im Interesse aller sind, sind Ausgangspunkt für weiterreichende, dauerhafte Kooperationen.

Die Rolle der Landumlegung

Anhand der Fallbeispiele konnte aufgezeigt werden, welche Faktoren eine interkommunale Zusammenarbeit begünstigen. Allerdings gehen die beiden Fälle nur beschränkt auf die in Kapitel 1 beschriebene Problemstellung ein. Zwar wird jeweils eine interkommunale Arbeitszone geschaffen, welche durch ihre Grösse und strategisch günstige Lage interessant für Unternehmen sein wird. Doch in keinem der beschriebenen Fälle wurden die bestehenden, vielleicht unattraktiveren Baulandreserven raumwirksam verändert. Somit wurde das Problem der bereits bestehenden, zu grossen, ungünstig gelegenen und nicht genutzten Gewerbe- und Industriezonen bislang in keinem konkreten Fall angegangen. Die Landumlegung spielte in der ganzen Thematik jeweils nur am Rande eine Rolle. Sie wurde eingesetzt zur Landbeschaffung für die Infrastrukturvorhaben und zur Verbesserung der Parzellierungsverhältnisse und der Erschliessung für die Landwirtschaft, allerdings nicht um bestehende Baulandreserven zu verschieben und räumlich zu optimieren.

Beide Fallbeispiele sind jedoch wichtig, um die Voraussetzungen für den Erfolg einer interkommunalen Zusammenarbeit zu erkennen, denn diese sind auch für den Einsatz einer interkommunalen Landumlegung von grundlegender Bedeutung. Gleichzeitig wird aber auch verdeutlicht, dass gegenwärtig die Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit nicht ausgeschöpft werden und dass mit einer Landumlegung auf interkommunaler Ebene noch weitere räumliche Möglichkeiten geschaffen werden können für allseits vorteilhafte Kooperationen.

4. INTERKOMMUNALE LANDUMLEGUNGEN: EIN NEUER ANSATZ

4.1. MÖGLICHKEITEN EINER INTERKOMMUNALEN LANDUMLEGUNG

Die Idee einer interkommunalen Landumlegung ist es bestehende Reserven von Industrie- und Gewerbebezonen räumlich so zu verschieben, dass an einer strategisch günstigen und gut erschlossenen Lage eine neue Arbeitszone von regionaler Bedeutung entsteht (Abbildung 4).

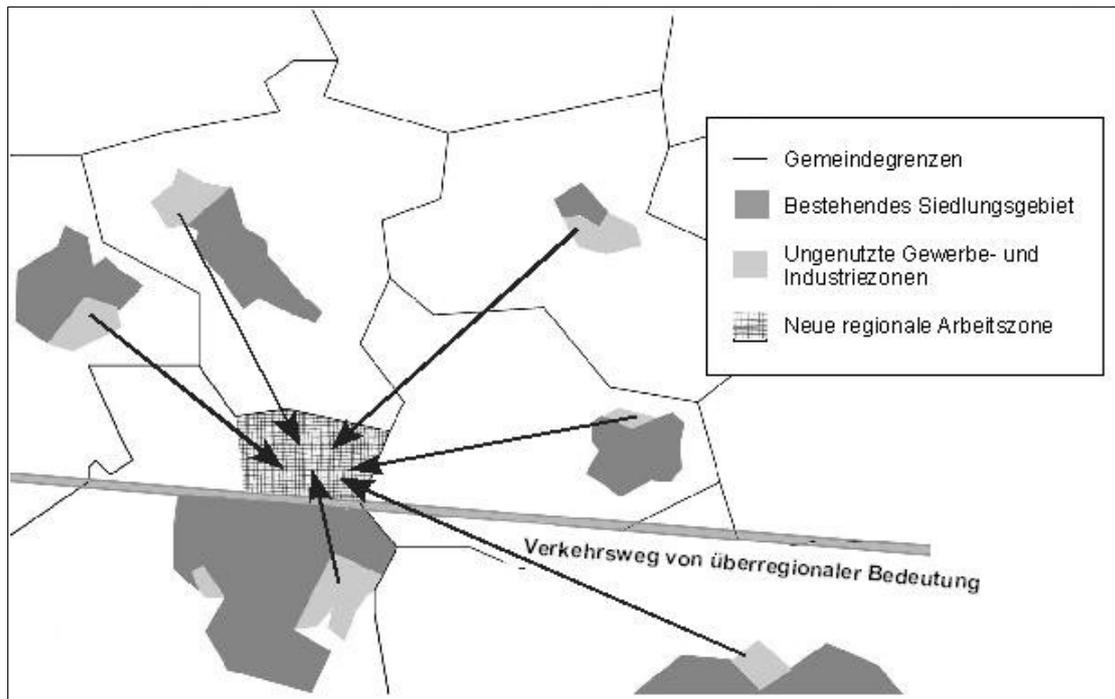


Abbildung 4: Schematische Darstellung einer interkommunalen Landumlegung zur Schaffung einer regionalen Arbeitszone

Ein interkommunales Vorgehen ermöglicht den Gemeinden, sich den wachsenden und zunehmend komplexeren Herausforderungen der Kommunal- und Regionalentwicklung gemeinsam und somit gestärkt zu stellen. Die Fallbeispiele bestätigen dies (Kap. 3). Die Gemeinden einer Region entwickeln gemeinsam Vorstellungen darüber, wie die gewünschte räumliche Entwicklung unabhängig von den politischen Grenzen aussehen soll. Dabei fließen natürlich auch Kostenüberlegungen mit ein, ohne dass jedoch die Autonomie der beteiligten Gemeinden zur Diskussion gestellt wird. Im Rahmen dieser Überlegungen sind Fragen zu klären, welche Infrastrukturen in welchen Gemeinden angeboten werden sollen, wie diese vernetzt werden und vor allem wie sich die Kommunen gegenseitig ergänzen können, statt sich gegenseitig zu konkurrenzieren.

Zum Einen ist es möglich, durch die Schaffung einer konzentrierten Arbeitszone mit einer gewissen Grösse und guter Infrastruktur an günstiger Lage (im Sinne eines Technologieparks) attraktiver für Investoren zu werden, am nationalen und internationalen Standortwettbewerb bestehen und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze anziehen zu können. Durch eine bessere Bündelung von Nutzungen, werden aber auch die Profile der Gemeinden gestärkt, welche nicht Standort der Arbeitszone sind, indem diese beispielsweise bewusst ruhige und attraktive Wohngebiete anbieten können.

Das Verfahren einer interkommunalen Landumlegung soll nun zum Ziel haben, die räumlichen Voraussetzungen für eine solche Entwicklung zu schaffen und zwar ohne dafür die Nettosiedlungsfläche zu vergrössern. Verfügen die Gemeinden über ausgiebige Baulandreserven, lässt sich eine Optimierung der räumlichen Voraussetzungen durch eine Verschiebung von bestehenden, aber noch nicht überbauten Gewerbe- und Industriezonen erreichen. Wie in Abbildung 4 angedeutet, besteht der Ansatz darin, ganze Zonen und zwar mit den sich darin befindenden Parzellen und den jeweiligen Eigentümern zu verschieben. Es sollen also netto keine Neueinzonungen stattfinden, sondern nur Umzonungen im Rahmen des Verfahrens. Grundsatz für das Verfahren soll deshalb sein, dass jeder Grundeigentümer wenn immer möglich nach der Landumlegung wieder Land in derselben Art von Zone (z.B. Gewerbe- und Industriezone oder Landwirtschaftszone) erhält wie vor Beginn des Verfahrens, ansonsten ist allenfalls ein finanzieller Ausgleich nötig.

Vorteil der heute bereits bestehenden Landumlegungsverfahren ist, dass sie auch zustande kommen können, wenn nicht jeder einzelne Grundeigentümer einverstanden ist, denn sie können über einen Mehrheitsentscheid unter den betroffenen Grundeigentümern oder auch durch eine behördliche Anordnung ausgelöst werden, wenn dies im kantonalen Recht entsprechend geregelt ist.

Allerdings unterscheidet sich die hier beschriebene Idee einer interkommunalen Landumlegung in zwei wesentlichen Punkten von den heute bereits üblichen Landumlegungsverfahren:

- Die Landumlegung soll interkommunal und somit **über die Gemeindegrenzen hinweg** durchgeführt werden.
- Die Umlegung findet nicht nur in einer Nutzungszone statt, sondern soll Parzellen aus **verschiedenen Nutzungszonen** neu ordnen.

Diese beiden neuen Aspekte bringen einige Schwierigkeiten und offene Fragen mit sich, worauf im nachfolgenden Kapitel eingegangen wird.

4.2. SCHWIERIGKEITEN UND VORAUSSETZUNGEN

A) AUS SICHT DER GRUNDEIGENTÜMER

Für die Eigentümer der bestehenden, aber noch nicht genutzten Industrie- und Gewerbeflächen kann eine interkommunale Landumlegung durchaus interessant sein, denn durch die bessere Arrondierung der Parzellen zu einer grösseren Arbeitszone, welche zudem besser erschlossen ist, wird deren Attraktivität und Wert gesteigert. Sie können dann einfacher und möglicherweise zu einem besseren Preis verkauft werden.

Es stellt sich jedoch die Frage, was mit den Grundeigentümern geschieht, die Parzellen in jenem Gebiet besitzen, in dem die neue Arbeitszone entstehen soll, d.h. dort wohin die bisher ungenutzten Industrie- und Gewerbebezonenreserven neu verschoben werden. Dieses Land wird im Laufe des Verfahrens neu zu Bauland. Befanden sich die dortigen Parzellen ursprünglich in der Landwirtschaftszone, würde die Umlegung dazu führen, dass das Land nicht mehr dem bäuerlichen Bodenrecht unterliegt, sondern zu freien Marktpreisen als Industrieland verkauft werden kann, was eine beträchtliche Wertsteigerung mit sich bringt. Diese Grundeigentümer könnten die Ansicht vertreten, dass ihr bisheriges Land im Zuge zukünftiger Einzonungen sowieso zu Industriezone würde, auch wenn sie die Landumlegung nicht mitmachen würden. Aus dieser Sicht bestünde für die Eigentümer kaum die Motivation, das Land aufzugeben und dafür eine neue Parzelle zu erhalten, welche sich weiterhin in der Landwirtschaftszone befindet. Wenn allerdings der Grundsatz strikte eingehalten wird, dass es zu

keiner Vergrößerung der bestehenden Bauzonen kommt, also dass alle Eigentümer nach der Neuzuteilung immer noch Parzellen in derselben Nutzungszone wie vor dem Verfahren erhalten, dann können die Eigentümer nicht spekulativ Neueinzonungen erwarten. Dies bedeutet, dass es für das Verfahren einen festen Perimeter braucht, in welchem die Gesamtfläche der Gewerbe- und Industriezonen gleich bleibt. Es würde also nur eine Fläche eingezont, wenn im Gegenzug an einem anderen Ort eine Auszonung stattfindet.

Der Ansatz, dass eine Umzonung nur im Rahmen des Landumlegungsverfahrens stattfinden kann, wurde bereits vom Kanton Waadt in der Gemeinde Mont-sur-Lausanne angewendet. Eine Betrachtung der sehr komplexen planerischen und rechtlichen Details des dort durchgeführten Verfahrens hätte allerdings den Rahmen dieser Arbeit gesprengt und muss Gegenstand einer weiterführenden Studie sein.

Von rechtlicher Seite stellt sich die Frage, ob die Grundeigentümer von einer erwarteten Einzonung ausgehen können und die Umlegung einer Art Enteignung gleichkommt, was entschädigungspflichtig wäre. Diese Frage muss die Rechtssprechung beantworten.

Allerdings kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass jeder Grundeigentümer den Wert in Form von Land, welcher er ins Verfahren einbringt, danach auch wieder erhält. Festzuhalten bleibt, dass dabei ein Unterschied zwischen bereits erschlossenen und nicht erschlossenen Zonen besteht. Nicht erschlossene Bauzonen können gemäss bundesgerichtlicher Praxis entschädigungslos in Landwirtschaftszone umgezont werden, d.h. ein abzugeltender Mehrwert besteht nur für erschlossenes Bauland. Es geht also nicht nur um Flächen, sondern auch um Werte. Um diesem Punkt gerecht zu werden, braucht es ein Bewertungsverfahren, wie dies auch in den landwirtschaftlichen Güterzusammenlegungen üblich ist.

➔ Zum Gelingen des Vorhabens braucht es einerseits einen frühzeitigen Einbezug aller Grundeigentümer in die Planung (Partizipation) – die Planungssicherheit muss gewährleistet sein – aber es braucht auch von Seiten der Grundeigentümer eine gemeinsame Vision und den Willen, die Situation zu verbessern. Solange Grundeigentümer auf eine wesentliche Änderung ihres individuellen Grundstückwertes spekulieren und die Regeln des Verfahrens nicht eindeutig und zweifelsfrei kommuniziert werden, kann der Ansatz einer interkommunalen Landumlegung nur schwer umgesetzt werden.

B) AUS SICHT DER GEMEINDEN

Auch von den Gemeinden braucht es in erster Linie den Willen zur Kooperation. Was diesen fördern kann, wurde bereits in Kapitel 3.3 zusammengefasst. Damit die Zusammenarbeit funktioniert, müssen die Gemeinden auch eine Verpflichtung eingehen, sich im Sinne aller zu verhalten bzw. sich dem Gemeinwohl zu unterstellen, damit die interkommunale Landumlegung tatsächlich zu einer besseren Nutzung der bestehenden Reserven und zu einem haushälterischen Umgang mit dem Boden führt.

Die Gemeinden sollen durch eine langfristig gesicherte Zusammenarbeit und einen nachhaltigen Bestandesschutz der Raumnutzung Planungssicherheit für alle schaffen. So sind die durch die Landumlegung frei werdenden Flächen langfristig für die Landwirtschaft zu sichern und neue kommunale Gewerbe- und Industrieflächen sollen klar nur in Ausnahmefällen bewilligt werden. Lokales Gewerbe beispielsweise könnte weiterhin die Möglichkeit haben, den Betrieb in der eigenen Gemeinde zu erweitern, sonstige Investoren müssten aber auf die regionale Arbeitszone verwiesen werden.

Damit alle Gemeinden von der Zusammenarbeit profitieren, ist ein Ausgleich nötig. Dieser ist zumindest zu einem Teil von finanzieller Art, kann aber auch – wie im Fallbeispiel Allgäuer

Land (Kapitel 3.2) – über verschiedene Zusatzprojekte geregelt sein, in dem einmal eine Gemeinde stärker von einem Projekt profitiert und umgekehrt.

- ➔ Zentral von Seite der Gemeinden ist, wie auch schon bei den Fallbeispielen in Kapitel 3 festgehalten, dass Schlüsselpersonen das Projekt tragen und fördern. Es braucht sowohl den Willen der Gemeinden als aber auch die Unterstützung von Seiten des Kantons (Coaching).

c) AUS SICHT DER ÖFFENTLICHKEIT

Die räumliche Entwicklung einer Region und somit auch das Projekt einer interkommunalen Landumlegung tangiert verschiedenste Interessen und Nutzungsansprüche. Eine isolierte Betrachtung der Gewerbe- und Industrieflächen ist allein durch den Abtausch von Zonen (Gewerbe, Industrie und Landwirtschaft) nicht möglich. Eine Gesamtbetrachtung über die verschiedenen Nutzungen – Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz, Naherholung, Tourismus etc. – ist notwendig, damit für alle eine zufriedenstellende Neuordnung der Fläche gefunden werden kann. Dafür braucht es auch ein Bewertungssystem, das die geschaffenen Mehrwerte im regionalen Kontext ausgleichen kann.

Damit Planungs- und Rechtssicherheit gewährleistet werden können, müssen für einen erfolgreichen Einsatz von interkommunalen Landumlegungen im Vorfeld die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geklärt werden.

- ➔ Es geht bei einer interkommunalen Landumlegung also letztlich um ein regionales Gesamtprojekt, wofür eine frühzeitiger Einbezug aller beteiligten Interessen notwendig ist.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

A) VON DER KIRCHTURMPOLITIK ZUR POLITIK DES STARKEN RAUMES

Die beiden Fallbeispiele der Region Delsberg und des Ostallgäus (Kap. 3) machen ersichtlich, dass interkommunale Zusammenarbeit einen Mehrwert für die Region bringt. In einem vernetzten Raum, in dem Herausforderungen sich immer seltener innerhalb der bestehenden Gemeindegrenzen bewältigen lassen, wird der Druck auf die Gemeinden steigen, sich gemeinsam gestärkt derer anzunehmen. Die Fallbeispiele haben allerdings gezeigt, dass nebst dem Druck von aussen, hauptsächlich der Wille der Gemeinden selbst, von grosser Bedeutung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist. In diesem Sinne muss bei den Entscheidungsträgern ein Umdenken stattfinden, weg von der Kirchturmpolitik hin zu einer Politik des starken Raumes, einem Miteinander in der Region.

B) MIT PRAKTIKABLEN LÖSUNGSANSÄTZEN DER PROBLEMATIK DES ANHALTEND HOHEN SIEDLUNGSDRUCKS BEGEGNEN

Der anhaltend hohe Siedlungsdruck und die fortschreitende Zersiedelung, welche als Problematik im Zentrum dieser Arbeit standen, sind zentrale Herausforderungen, mit welchen sich die Gemeinden in der kommenden Zeit häufiger und vor allem auch in einem grossräumigeren Kontext beschäftigen müssen. Die Problematik findet zunehmende Resonanz in der Öffentlichkeit, was die Forderung nach einer nachhaltigen Raumnutzung weiter verstärken wird. Bereits heute ist eine Volksinitiative zur Plafonierung der Bauzonen angekündigt.

Das Problem scheint von vielen erkannt. Nun sind praktikable Lösungsansätze – Instrumente und Verfahren – gesucht. Diese Arbeit hat in Ansätzen die mögliche Rolle von interkommunalen Landumlegungen aufgezeigt. Ganz entscheidend für das Verfahren einer interkommunalen Landumlegung spricht, dass ausgehend von den bestehenden Baulandreserven die Situation im Raum optimiert wird, ohne dass dabei die Siedlungsfläche zunimmt. Sie kann also die bestehende Raumordnung auflösen und neu den aktuellen Bedürfnissen anpassen, und dies rechtlich verbindlich bis auf die Ebene des Grundeigentums. Von grossem Interesse ist das Verfahren also auch, falls sich eine Beschränkung der Bauzonen politisch durchsetzt. Beziehungsweise wäre die Verfügbarkeit eines solchen Instrumentes der Schlüssel zu einem tatsächlich haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden und somit eine Alternative zur rechtlichen Beschränkung.

C) ÜBERTRAGBARKEIT DES LÖSUNGSANSATZES: AUCH NEUE WOHNZONEN ENTSTEHEN AUF DER „GRÜNEN WIESE“

Die Arbeit hat sich auf die räumlich Optimierung von Gewerbe- und Industriezonen beschränkt. Der hohe Siedlungsdruck und die anhaltende Zersiedelung sind allerdings auch auf die stete Vergrösserung von Wohnbauzonen zurückzuführen. Dort stellt sich ebenfalls die Frage, ob Wohngebiete am „richtigen“ Ort entstehen und ob nicht eine regionale Koordination der Bautätigkeiten vonnöten wäre. Es zeigt sich allerdings, dass Gemeinden einer Kooperation in diesem Gebiet noch einiges stärker abgeneigt sind als einer Zusammenarbeit im Bereich von Gewerbe- und Industriezonen. Eine interkommunale Landumlegung zur Schaffung einer regionalen Arbeitszone könnte somit als Anstoss genutzt werden, dass Gemeinden einer Region generell gemeinsame Vorstellungen über ihre zukünftige Entwicklung erarbeiten und die interkommunale Zusammenarbeit üben, welche später auf andere Bereiche, wie beispielsweise die Wohnzonen, ausgedehnt werden könnte.

6. LITERATUR

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.): Agglomerationsprogramm: Kurzüberblick über Zweck, Charakter und Inhalt. Bern, 2003.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.), Raumentwicklungsbericht. Bern, 2005a.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE: Medienmitteilung Raumentwicklungsbericht 11.05.2005b: Neue Wege zu einer nachhaltigen Raumentwicklung. www.are.admin.ch/are/de/medien/mitteilungen/03023/index.html (26.12.2006).

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.): Flächennutzungszertifikate: Systemdesign und wirtschaftliche Auswirkungen. Bern, 2006a.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.): Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, Vollzugshilfe. Bern, 2006b.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.): Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz. Beobachtungen und Anregungen der internationalen Expertengruppe. Zürich, 2006c.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE: Faktenblatt 1: Anwendungsbeispiel zum Raumentwicklungsbericht. Ansiedlung eines Pharmakonzerns in der Westschweiz. o.J. http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/raumplanung/grundlagen/fakten1_de.pdf (8.2.2007).

Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.): Arealstatistik Schweiz. Zahlen-Fakten-Analysen. Bern, 2005.

Fritsch, Martin: Die Anwendung von Nutzwertanalysen zur Planung, Optimierung und Vorbereitung integraler Meliorationen. In: Geomatik Schweiz, 2004, Heft 10, S. 618 - 621.

Gresch, Peter: „Galmiz“ ist nur die Spitze des Eisbergs. In: Neue Zürcher Zeitung, 13.5.2006, S. 19.

König, Kristina & Wuschansky, Bernd: Interkommunale Gewerbeflächenentwicklung als zukunftsgerichtete Strategie. In: forum raumentwicklung, 2005, Heft 3, S. 12-14.

Valda, Andreas & Westermann, Reto: Die Brachliegende Schweiz. Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL (Hrsg.). Bern, 2004.