Abschlussarbeit im MAS-Programm Raumplanung 2013/15

Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen

Christina Hürzeler

Referentin: Dr. Ulrike Wissen Hayek, ETH Zürich, Planning of Landscape and Urban Systems PLUS
Koreferent: Dr. Markus Gmünder, Geschäftsführender Partner des Instituts für Wirtschaftsstudien Basel IWSB

August 2015

MAS DAS CAS Raumplanung Spatial Planning

ETH Eidgenössische Technische Hochschule Zürich Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Dank

Mein herzlicher Dank geht an Ulrike Wissen Hayek für die wertvollen Zwischengespräche und die konstruktiven Rückmeldungen, insbesondere zum methodischen Vorgehen und der Strukturierung der Arbeit. Ebenso bedanke ich mich bestens bei Markus Gmünder für die Zeit, die er sich als Koreferent genommen hat und die hilfreichen Anregungen. Weiter gebührt mein herzlicher Dank den Interviewpartnern, für ihre Bereitschaft, mir Auskunft zu geben und die spannenden Gespräche. Mit ihren inhaltlichen, sprachlichen und technischen Hinweisen haben mich Susanne Barkhahn, Martin Lenhard sowie Aline Corpataux unterstützt, auch an sie geht mein grosser Dank.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ... 3
2 Arbeitszonen und ihre Bewirtschaftung ... 6
2.1 Definition und Kennzahlen ... 6
2.2 Bedeutung der Arbeitszonen für die Gemeinden und die Unternehmen ... 10
2.3 Arbeitszonenbewirtschaftung gemäss RPG ... 11
2.4 Nutzen und Lasten von Arbeitszonen ... 13
2.5 Ausgleich von Lasten und Nutzen ... 19
3 Methodisches Vorgehen ... 22
3.1 Recherche und Analyse von Literatur und praktischen Beispielen ... 22
3.2 Experteninterviews ... 23
4 Analyse ... 25
4.1 Übersicht über Beispiele von interkommunalen Arbeitszonen und Literatur ... 25
4.2 Beispiele aus der Schweiz ... 25
4.3 Interkommunale Gewerbegebiete in Österreich ... 35
4.4 Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland ... 38
4.5 Analyse der Praxisbeispiele und der Literatur ... 40
4.6 Ergänzungen der Analyse mit Experteninterviews ... 44
5 Empfehlungen ... 48
6 Diskussion und Schlussfolgerungen ... 51
7 Ausblick ... 53
8 Literatur ... 54

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Arbeitszonen, Industrie- und Gewerbezonen in der Schweiz 9

Tabelle 2 Potentielle Lasten und Nutzen aus Arbeitszonen 16

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Typische Lage von Arbeitszonen, am Beispiel der Region Olten - Egerkingen 7

Abbildung 2 Komponenten eines Flächenmanagements 12

Abbildung 3 Anteile verschiedener Steuern an den Steuereinnahmen der Schweizer Gemeinden 2012 14

Abbildung 4 Zone d'activités régionale de Delémont (ZARD) 27

Abbildung 5 Regionale Arbeitszone Thal 28

Abbildung 6 Geplante Regionale Arbeitszone Gäu 30

Abbildung 7 Masterplan Wil West 31

Abbildung 8 Übersicht über die bestehenden Arbeitsgebiete der Region Langenthal mit den grösseren, noch unbebauten Flächen (rot) 33

Abbildung 9 Entwicklungsschwerpunkt Thun Nord, ein Kernstück des überregionalen Arbeitsflächenpools 35

Abbildung 10 Standorte der interkommunalen Betriebsansiedlungen in Oberösterreich 36

Abbildung 11 Gewerbepark Genend 39

Abbildung 12 Rahmenbedingungen, welche die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit fördern 41

Abbildung 13 Wichtigste Faktoren für die erfolgreiche Einrichtung einer gemeindeübergreifenden Arbeitszone 42

Abbildung 14 Wann können interkommunale Arbeitszonen sinnvoll sein und was ist bei Prozess und Inhalt der Vereinbarungen wichtig 50

Abschlussarbeit MAS-Programm in Raumplanung 2013/15

Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen

Christina Hürzeler, lic.rer.pol., Eschenweg 11, 3072 Ostermundigen
Tel. 031 971 95 10, christina.hurzeler@sunrise.ch

August 2015

Kurzfassung

Gemäss Raumplanungsverordnung müssen die Kantone eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführen, sofern sie neue Arbeitszonen ausscheiden wollen. Dabei soll eine regionale Sicht eingenommen werden. In diesem Kontext können interkommunale Arbeitszonen mit Lasten-Nutzen-Ausgleich einen Beitrag zum haushälterischen Umgang mit dem Boden leisten. Die Beteiligung am Potential einer interkommunalen Zone kann helfen, dass Gemeinden an raumplanerisch geeigneten Orten Prioritäten setzen, um an anderen Orten auf Entwicklung zu verzichten. Gelingt dies, entstehen daraus Effizienzgewinne für die Gemeinden in Form von weniger Fehlallokationen, und für die Unternehmen steht ein optimales Flächenangebot mit einer hohen Investitionssicherheit zur Verfügung. Die interkommunalen Arbeitszonen sind eine Alternative zum Konzept der Entwicklungsschwerpunkte (ESP). ESP werden von regionalen und kantonalen Raumplanungsebenen vorgegeben und nicht interkommunal verwaltet. Welches der beiden Konzepte für eine regional abgestimmte Arbeitszonenbewirtschaftung geeigneter ist, hängt unter anderem von der wirtschaftlichen Dynamik, den topographischen Gegebenheiten und der Planungskultur innerhalb des Kantons ab.

Schlagworte
Lasten-Nutzen-Ausgleich; interkommunale Arbeitszone; gemeindeübergreifende Zusammenarbeit

Zitierungsvorschlag
Hürzeler, Ch. (2015) Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen. MAS-Thesis im Rahmen des MAS Raumplanung an der ETH Zürich.

Titelblatt
Migros-Verteilbetrieb, Neuendorf SO; www.tritec-energy.com/en/reference-cases; Juli 2015

1 Einleitung

Im März 2013 wurde das teilrevidierte Raumplanungsgesetz vom Schweizer Stimmvolk angenommen. Damit wurden verschiedene Massnahmen zur Eindämmung der Zersiedelung wirksam. Im Bereich der Arbeitszonen müssen die Kantone entsprechend der revidierten Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1, Stand 1. Januar 2015) eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführen, sofern sie neue Arbeitszonen ausscheiden wollen. Diese soll die haushälterische Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleisten (Art. 30*a* Abs. 2 RPV). Die dazugehörenden ‚Technischen Richtlinien Bauzonen' (TRB) präzisieren, dass eine übergeordnete, regionale Sicht eingenommen werden soll. Insbesondere gehöre es zu den Aufgaben der Arbeitszonenbewirtschaftung, die Nutzung der Arbeitszonen im Hinblick auf Synergiepotentiale aktiv zu steuern (UVEK 2014).

Die konsequente Umsetzung dieser Vorgabe ist wichtig, da die Arbeitszonen flächenmässig bedeutend sind, denn sie umfassen rund einen Siebtel der Bauzonenfläche (Bundesamt für Raumentwicklung 2012). Zudem weisen sie den höchsten Anteil an unüberbauten Bauzonen auf, die es flächensparend zu nutzen gilt. Arbeitszonen sind oft exponiert am Eingang des Siedlungsgebietes gelegen, wodurch sie den Zugang zur Siedlung und den Übergang zur Landschaft in besonderem Masse prägen.

Die TRB betonen eine übergeordnete und regionale Sicht. Auf Grund der speziellen Anforderungen an Arbeitszonen (Zulässigkeit eines gewissen Masses an Emissionen, möglichst gute Einbettung in die Landschaft, sinnvolle Mindestgrösse) kann und soll nicht jede Gemeinde im gleichen Ausmass geeignete Flächen zur Verfügung stellen. Somit gilt insbesondere bei Arbeitszonen das Prinzip ‚nicht überall alles'.

In der Umsetzung dieser regionalen Sicht könnten Gemeinden zusammen eine optimal gelegene Arbeitszone bewirtschaften. Dies kann bedeuten, dass weniger geeignete Zonen zurückgezont oder zumindest nicht ausgeweitet werden. Bestimmte Gemeinden würden damit auf (weitere) Flächen für Arbeitszonen verzichten und sich an Arbeitszonen beteiligen, die sich nicht in ihrem Perimeter befinden. Somit würden sie auf – möglicherweise

auch nur vermeintliches - Entwicklungspotential in ihrem Gemeindegebiet verzichten. In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass für das Zustandekommen einer solchen interkommunalen Zusammenarbeit eine faire Aufteilung von Kosten und Erträgen der gemeinsamen Arbeitszone zentral ist. Damit soll sichergestellt werden, dass die Beteiligung an einer gemeinsamen Arbeitszone als Partizipation an einem besseren Entwicklungspotential wahrgenommen wird.

Eine interkommunal betriebene Arbeitszone ist zu unterschieden von den in regionalen oder kantonalen Richtplänen festgelegten Arbeitszonen-Entwicklungsschwerpunkten. Letztere werden top-down von übergeordneten Planungsebenen festgelegt und beinhalten in der Regel keinen Lasten-Nutzenausgleich.

Es ist das Ziel dieser MAS-Thesis, Beispiele von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen zusammenzutragen und die Erfahrungen in Bezug auf Lasten-Nutzen-Ausgleiche daraus zu kondensieren. Zusammen mit Experteninterviews soll differenziert werden, in welchen Situationen eine interkommunale Arbeitszone mit Lasten-Nutzen-Ausgleich angezeigt sein kann und wie letzterer ausgestaltet sein soll. Daraus werden Empfehlungen betreffend Rahmenbedingungen und Ausgestaltung eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs erstellt.

Auf Grund dieser Ausgangslage werden für die vorliegende MAS-Thesis folgende Forschungsfragen abgeleitet:

1. Unter welchen Bedingungen bietet sich eine interkommunale Arbeitszone mit Lasten-Nutzen-Ausgleich als sinnvolle Lösung an?

2. Welche Empfehlungen lassen sich aus der Literatur und der heutigen Praxis für die Konzeption eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs ableiten?

Im Kapitel zwei wird der theoretische Hintergrund zu den Arbeitszonen und ihrer Bedeutung für die Gemeinden und Unternehmen erläutert. Zudem wird das Thema des Lasten-Nutzen-Ausgleichs im Kontext der Arbeitszonenbewirtschaftung verortet. Anschliessend folgt die Beschreibung des Vorgehens und der verwendeten Methoden im Kapitel drei. Die Analyse im Kapitel vier legt die Erkenntnisse aus der Literatur und den Beispielen von interkommunalen Arbeitszonen und Lasten-Nutzen-Ausgleichen dar. Diese werden an-

schliessend mit den Aussagen aus den Experteninterviews ergänzt. Daraus resultieren im Kapitel fünf Empfehlungen, unter welchen Gegebenheiten interkommunale Arbeitszonen mit Lasten-Nutzen-Ausgleich sinnvolle raumplanerische Lösungen ermöglichen und wie ein Lasten-Nutzen-Ausgleich konzipiert werden sollte. Die Diskussion der Empfehlungen und die Beantwortung der Forschungsfragen folgt im Kapitel sechs. Die Thesis schliesst mit dem Ausblick im Kapitel sieben ab.

2 Arbeitszonen und ihre Bewirtschaftung

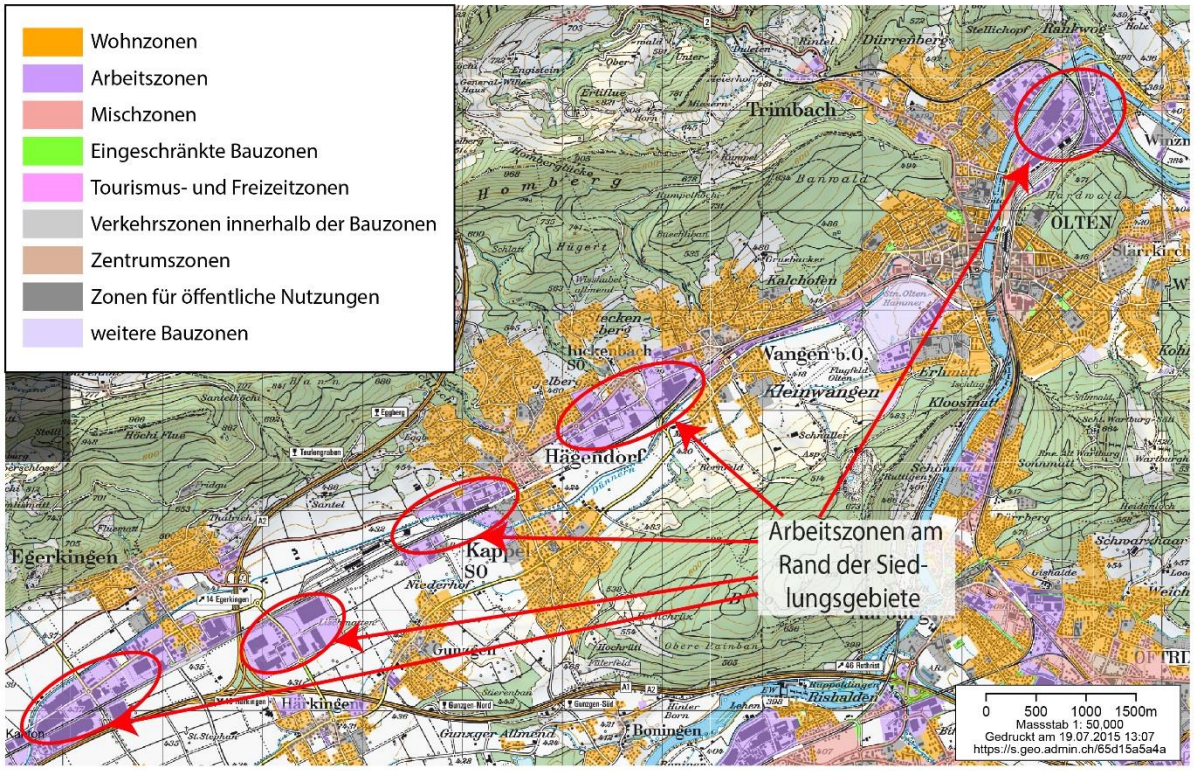
2.1 Definition und Kennzahlen

Arbeitszonen werden der Grundnutzung ‚Bauzonen' zugeordnet und umfassen gemäss minimalem Geodatenmodell ‚Flächen für Dienstleistungs-, Gewerbe und Industriebetriebe' (Bundesamt für Raumentwicklung 2011, 22). Arbeitsplätze können auch in anderen Zonen angesiedelt sein, namentlich in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen, den Zonen für öffentliche Nutzungen oder den Tourismus- und Freizeitzonen. Welche Betriebe sich in welchen Zonen ansiedeln können, ist in der Lärmschutzverordnung (LSV) mit den sogenannten Lärmempfindlichkeitsstufen geregelt (Art. 43 LSV). Je höher die Lärmempfindlichkeitsstufe einer Zone ist, umso höher sind der festgelegte Belastungsgrenzwert und die Lärmtoleranz. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich jedoch explizit auf die Arbeitszonen, da nur für sie die Vorgabe des Arbeitszonenmanagements gilt.

Gemäss Gilgen und Conen-Longini (2009, 10) werden bei den Arbeitszonen verschiedene Nutzungsintensitäten unterschieden. Hauptsächlich sind sie entweder publikums-, güterverkehrs- oder arbeitsplatzintensiv. Sie werden in der Regel klassifiziert gemäss der Intensität des Verkehrsaufkommens oder der Intensität der Störung, die von ihnen ausgeht (mässig bis stark störend).

Um Konflikte wegen störenden Emissionen zu vermeiden, liegen Arbeitszonen in der Regel am Rand der Siedlungen (siehe Abbildung 1). In grösseren Städten können sie auch in den Zentren angesiedelt sein, insbesondere in der Nähe von Bahnhöfen, damit die Arbeitsplätze und Verkaufsflächen optimal erreichbar sind.

Abbildung 1 Typische Lage von Arbeitszonen, am Beispiel der Region Olten - Egerkingen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf map.geo.admin.ch

Informationen über die Grösse und Verkehrserschliessung der Arbeitszonen sind der Bauzonenstatistik zu entnehmen (Bundesamt für Raumentwicklung 2012). Mit 14 Prozent haben die Arbeitszonen einen bedeutenden Anteil an den Bauzonen. Sie sind nach den Wohnzonen die zweitwichtigste Hauptnutzung und beherbergen rund ein Drittel der Beschäftigten in der Schweiz. Auffallend ist der hohe Anteil von 40 Prozent an unbebauten Flächen in den Arbeitszonen. Dazu wird in der Bauzonenstatistik vermerkt, dass dieser Wert relativiert werden müsse: ein grosser Teil davon sei wahrscheinlich als Parkplatz oder Lagerfläche genutzt (2012, 24). Dies kann auch als Hinweis gelten, dass in den Arbeitszonen ein bedeutendes Potential zur effizienteren Flächennutzung brach liegt.

Als aktuelles Beispiel für das Ausmass der Flächenreserven in den Arbeitszonen dient der Kanton Thurgau. Für diesen Kanton wurden im Frühjahr 2014 die Siedlungsflächenreserven mit der Methode Raum⁺ erfasst. Die Methode Raum⁺ basiert auf Auswertungen von

Geodaten, welche mittels Erhebungsgesprächen bei den Gemeinden überprüft, korrigiert und ergänzt werden (Professur für Raumentwicklung ETHZ 2015 b). Im Kanton Thurgau wurden grosse Reserven in Arbeitszonen festgestellt: etwa jeder vierte Quadratmeter der Thurgauer Arbeitszonen ist nicht (mehr) genutzt. Konkret gibt es 336 ha Reservefläche in den Arbeitszonen, die sich auf 489 Potentiale (d.h. einzelne Flächen) verteilt. Die Potentiale sind in den Arbeitszonen deutlich grösser als in den Wohn- und Mischzonen, insbesondere in Industriezonen liegt der Median bei 5400 m^2. Rund 60 Prozent der Reserven der Arbeitszonen liegen ausserhalb des weitgehend überbauten Gebietes. Die Autoren des Raum$^+$-Abschlussberichts weisen darauf hin, dass die Entwicklung dieser Reserven besonders sorgfältig geprüft werden müsse. Sie könnte zu einer Ausdehnung der Siedlung in die Landschaft führen (Professur für Raumentwicklung ETH Zürich 2015 a, 5-6, 27).

Gemäss Bauzonenstatistik ist ein bedeutender Anteil der Arbeitszonen nur mittelmässig beziehungsweise schlecht bis gar nicht mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen, nämlich 20 resp. 67 Prozent (Bundesamt für Raumentwicklung 2012, 32). Möglicherweise könnte hier die gemeindeübergreifende, konzentrierte Allokation von Arbeitszonen einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Erschliessungsqualität leisten.

Neben der Bauzonenstatistik des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) beinhaltet die Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) eine gesamtschweizerische Übersicht zur Flächennutzung. Sie beinhaltet Daten zur Zunahme der Siedlungsflächen seit 1985. Da sie die Flächen in anderen Kategorien als die der Bauzonenstatistik erfasst, sind keine Aussagen zu Arbeitszonen gemäss Definition des minimalen Geodatenmodells möglich. In der Kategorie ‚Siedlungsflächen' werden sogenannte ‚Industrie- und Gewerbeareale' ausgewiesen, welche ungefähr den hier thematisierten Arbeitszonen entsprechen. Die Fläche dieser Industrie- und Gewerbeareale haben zwischen 1985 und 2009 um 32% zugenommen, insbesondere auf Kosten der Landwirtschaftsfläche und der Naturwiesen. Neue Industrie- und Gewerbeflächen entstehen vorwiegend entlang von Hauptverkehrsachsen, während die bisherigen in städtischen Zentren zu Büro- und Wohnraum umgenutzt werden (Bundesamt für Statistik 2015, 21).

Eine Zusammenfassung der wichtigsten Zahlen dieses Teilkapitels findet sich in der folgenden Tabelle.

Tabelle 1 Arbeitszonen, Industrie- und Gewerbezonen in der Schweiz

Kenngrösse	**Wert**
Anteil der Arbeitszonen an der Gesamtfläche der Bauzonen	**14% resp. 31'745 ha**
Anzahl Beschäftigte in den Arbeitszonen / in den Bauzonen insgesamt	**1'106'397 / 3'602'257**
Anteil unbebaute Arbeitszonen	**Rund 40% resp. 12'700 ha**
Anteil an sehr gut bis gut / mittelmässig / marginal bis gar nicht mit ÖV erschlossenen Arbeitszonen	**13% / 49% / 38%**
Zunahme der Industrie- und Gewerbeareale zwischen 1985 und 2009	**32%**

Quelle: ARE (2012), BFS (2015)

Für das Verständnis der nachfolgenden Ausführungen und der Diskussion ist es wichtig, präziser zu umschreiben, auf welche Arbeitszonen sich die vorliegende Arbeit fokussiert. Dazu werden die Arbeitszonen nach Grösse und Bedeutung grob in drei Kategorien eingeteilt werden:

1. Kleine Arbeitszonen für das Gewerbe: Sie sind für alle Gemeinden wichtig. Das lokale Gewerbe hat teilweise eine wichtige Funktion für das Dorf- oder Quartierleben.
2. Regionale Arbeitszonen: Sie sind für die Ansiedlung von mittleren bis grösseren Unternehmen geeignet und haben eine regionale Ausstrahlung, beispielsweise betreffend Arbeitsplatzangebot.
3. Kantonale Arbeitszonen-Schwerpunkte: Es sind grössere, aus einer kantonalen Sicht bedeutende Gebiete, die sich insbesondere für die Ansiedlung von grossen Unternehmen eigenen.

Die Kategorie 1, die lokalen Gewerbezonen, steht nicht im Zentrum dieser Arbeit. Im Folgenden geht es um Arbeitszonen von mindestens regionaler Bedeutung, und insbesonde-

re um Industrie- und Gewerbegebiete, die in der Regel eine gewisse Güterverkehrs- und Lärmintensität aufweisen.

2.2 Bedeutung der Arbeitszonen für die Gemeinden und die Unternehmen

Für Kantone und Gemeinden können Arbeitszonen eine wichtige Rolle im Standortwettbewerb spielen. Verkehrsgünstig gelegene und schnell verfügbare Arbeitszonen sollen zur Ansiedlung von Unternehmen beitragen. Insbesondere wertschöpfungsintensive Unternehmen sind willkommen, flächen- und verkehrsintensive Betriebe wie beispielsweise die Logistikunternehmen werden weniger umworben. Das Interesse der Gemeinden an Unternehmensansiedlungen liegt unter anderem am Steuerertrag, den Unternehmen für ihre Standortgemeinde resp. für ihren Standortkanton generieren. Wie hoch diese Erträge sind, und welche weiteren Vor- und Nachteile Unternehmensansiedlungen für Gemeinden haben, wird im Kapitel 2.4 erläutert.

Aus Sicht der Unternehmen ist das Vorhandensein geeigneter Bauzonen eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für einen Standortentscheid. Die Verfügbarkeit von Arbeitskräften, eine gute Verkehrserschliessung, ein günstiges steuerliches Umfeld, tiefe administrative Kosten, die Nähe zu Zuliefer- und Absatzmärkten oder zu innovationsfördernden Netzwerken sind ebenfalls entscheidend (Wuschansky und König 2006, 16-17). Eine grosse Herausforderung für die Unternehmen und die involvierten Behörden können die unterschiedlichen Planungshorizonte darstellen: hat eine Gemeinde keine rasch verfügbaren Flächen anzubieten, so können die langen Planungshorizonte der Raumplanung für ein ansiedlungswilliges Unternehmen ein Problem darstellen. Im Weiteren wird von bestimmten Betrieben die zunehmende Ausdehnung der Wohnzonen bis an die Ränder ihrer Standorte beanstandet. Dies bringe Industriebetriebe zunehmend unter Druck, da sie in der Folge nicht mehr nachts arbeiten dürfen, ihre Emissionen einschränken und Lastwagenfahrten verringern müssen (Meier 2014, 33).

Für die Unternehmen ist es grundsätzlich nicht wichtig, ob das Gewerbegebiet intra- oder interkommunal bewirtschaftet wird. Allenfalls könnte die interkommunale Bewirtschaftung

einer Arbeitszone von Unternehmen positiv gewertet werden, als Zeichen einer unternehmensfreundlichen Umgebung mit innovativ und zielorientiert zusammenarbeitenden Gemeinden. Dies ist gemäss Aussagen eines österreichischen Koordinators von interkommunalen Arbeitszonen unter anderem betreffend Verkehrserschliessung wichtig, damit keine Widerstände betreffend Verkehrsbelastung oder Ausbau von Erschliessungsanlagen seitens der Nachbargemeinden zu erwarten sind (siehe Kapitel 4.3).

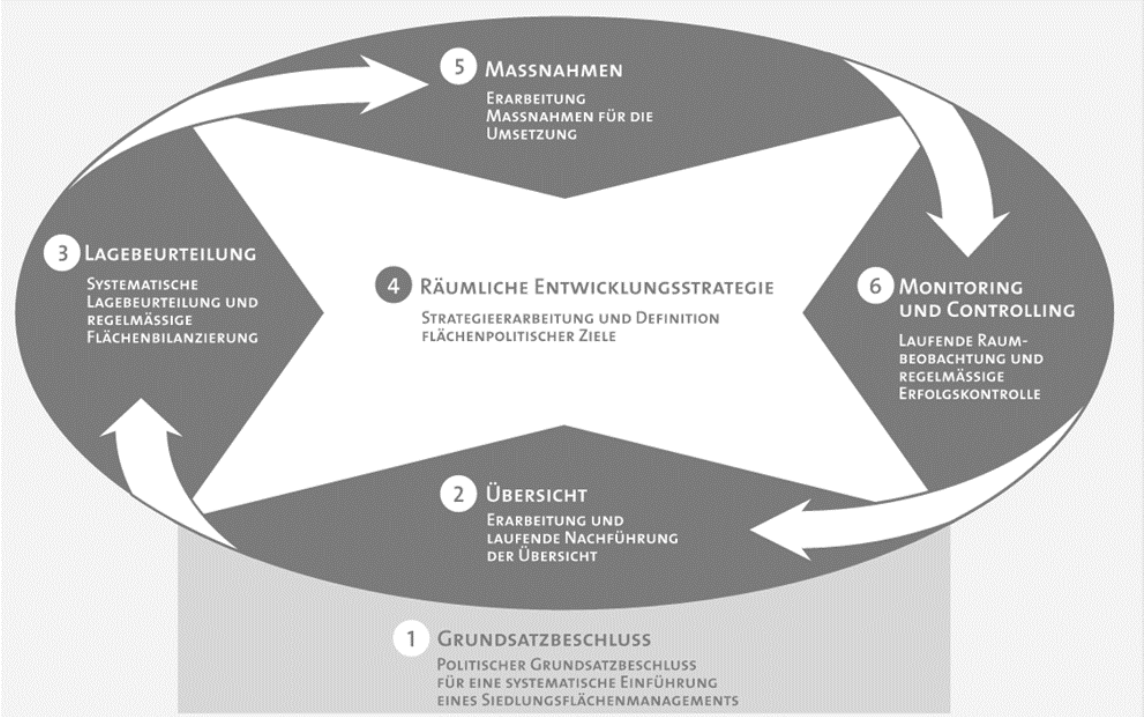
2.3 Arbeitszonenbewirtschaftung gemäss RPG

Die revidierte Raumplanungsgesetzgebung verlangt von den Kantonen eine Arbeitszonenbewirtschaftung, falls neue Arbeitszonen eingezont werden (siehe Kapitel 1). Es ist grundsätzlich den Kantonen überlassen, auf welche Weise sie diese Vorgabe umsetzen. In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass eine Arbeitszonenbewirtschaftung einen fortlaufenden Prozess umfasst. Dieser kann beispielsweise analog zum Siedlungsflächenmanagement nach Nebel (2014, 111-113) gestaltet sein. Er basiert auf einem politischen Grundsatzbeschluss und wird in folgende Komponenten unterteilt:

- Übersicht
- Lagebeurteilung
- Räumliche Entwicklungsstrategie
- Massnahmen
- Monitoring und Controlling.

Diese Komponenten werden in der nachfolgenden Abbildung 2 schematisch dargestellt.

Abbildung 2 Komponenten eines Flächenmanagements



Quelle: www.raumplus.ethz.ch/flaechenmanagement; April 2015

Dieses Verständnis von Flächenmanagement kann sinngemäss auf die Flächen-Untergruppe 'Arbeitszonen' angewendet werden. In einem ersten Schritt des Prozesses gilt es, eine Übersicht über die bestehenden Arbeitszonen und ihre Reserven zu erstellen. Danach folgt die Lagebeurteilung, und darauf basierend die Strategie, in welchen Arbeitszonen welches Potential entwickelt werden kann. Dies immer unter der Prämisse der haushälterischen und zweckmässigen Bodennutzung. Aus der Strategie werden konkrete Massnahmen zur Entwicklung – oder gegebenenfalls zur Rückzonung – der Flächen abgeleitet, deren Umsetzung regelmässig überprüft wird. Dies führt anschliessend zu einer neuen Flächenübersicht.

Ein wichtiger Teil des Arbeitszonenmanagements ist die Erkennung und Nutzung von regionalen Synergiepotentialen. Die Arbeitszonenbewirtschaftung soll daher operativ mindestens auf regionaler Ebene angesiedelt sein. Ein zuvor festgelegter Kriterienkatalog kann in diesem Prozess helfen, die regional bedeutenden Arbeitszonen festzulegen und ungeeignete Flächen auszuscheiden. Der Grundgedanke und die Motivation der vorliegenden Arbeit ist die Annahme, dass einvernehmliche Lösungen in einem solchen Prozess

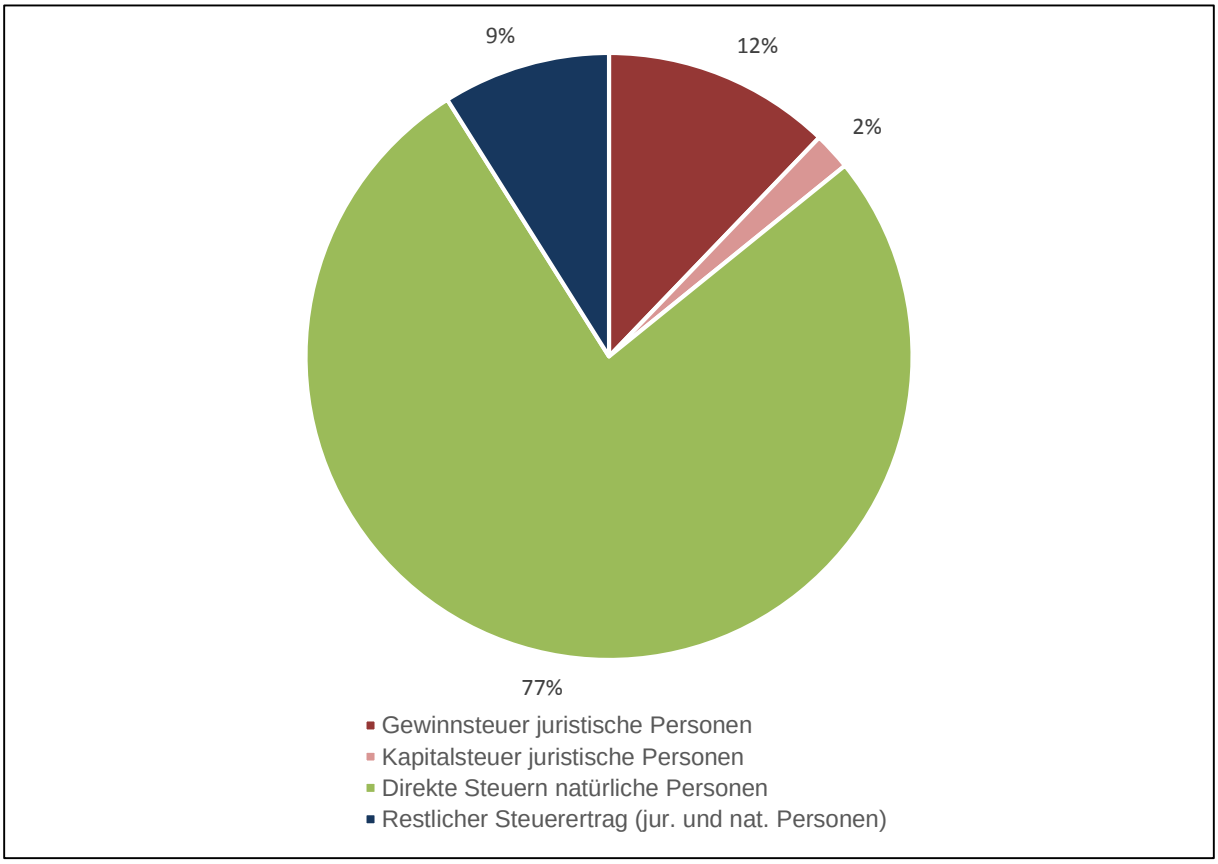
einfacher gefunden werden, wenn die Möglichkeit besteht, dass sich ‚leer ausgehende' Gemeinden mittels Lasten-Nutzen-Ausgleich an regionalen Arbeitszonen beteiligen können. Bezogen auf das Schema in Abbildung 2 liegt der Fokus auf einem Aspekt, der sich bei der Komponente fünf ansiedelt, der Umsetzung der Arbeitszonen-Entwicklungsstrategie. Wenn eine gemeinsam zu betreibende Arbeitszone identifiziert wurde, müssen die beteiligten Gemeinden klären, welche Nutzen und Lasten aus dieser Zone zu erwarten sind. Dieser Aspekt wird im nächsten Teilkapitel erläutert.

2.4 Nutzen und Lasten von Arbeitszonen

2.4.1 Nutzen und Lasten aus Sicht der einzelnen Gemeinde

Ein naheliegendes Interesse von Gemeinden, auf ihrem Gebiet Unternehmen anzusiedeln, liegt im Steuerertrag, den Unternehmen für ihre Standortgemeinde generieren. Unternehmen bezahlen ihren Standortgemeinden und -kantonen Kapital- und Gewinnsteuern. Diese werden auf dem Eigenkapital resp. dem Reingewinn der Unternehmen erhoben (Eidgenössisches Finanzdepartement 2015). Sie können, je nach Geschäftsgang oder getätigten Investitionen, von Jahr zu Jahr stark schwanken. Gesamthaft trugen die beiden Steuern zwischen 2008 und 2012 jährlich zwischen 14 und 16 Prozent zu den Steuereinnahmen der Schweizer Gemeinden bei. Im Vergleich dazu entrichteten die natürlichen Personen direkte Steuern in der Höhe von 77 bis 79 Prozent an die Gemeinden (Eidgenössische Finanzverwaltung 2014). Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt das Verhältnis der verschiedenen Steueranteile für das Jahr 2012.

Abbildung 3 Anteile verschiedener Steuern an den Steuereinnahmen der Schweizer Gemeinden 2012



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Eidgenössische Finanzverwaltung 2014.

Diese Daten fassen die Situation gesamtschweizerisch zusammen. Im konkreten Fall kann der Anteil der Unternehmenssteuern an den gesamten Steuereinnahmen auch bedeutend tiefer oder höher sein.

Ausgehend von den dargestellten gesamtschweizerischen Werten, die relativ moderat sind, muss es für Gemeinden noch andere Gründe geben, warum grössere Arbeitszonen und Unternehmensansiedlungen interessant sein können. Diese sind in der indirekten Wirkung der Unternehmen zu finden. So kann eine Unternehmensansiedlung einerseits den Zuzug von steuerzahlenden Einwohnerinnen und Einwohnern nach sich ziehen. Andererseits können von den Unternehmen und ihren Beschäftigten zusätzliche Aufträge für das lokale Gewerbe oder andere kleine und mittlere Unternehmen ausgelöst werden. Die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen umfasst eine breite Palette, namentlich pro-

fitieren das (Aus-)Baugewerbe, der Fachhandel oder das Gastgewerbe (B,S,S. 2009). Eine Unternehmensansiedlung kann somit einen Multiplikatoreffekt haben. Quantifiziert wurde dieser Effekt für die Nordwestschweiz. Für diese Region wurde nachgewiesen, dass jeder fünfte Umsatzfranken der dortigen kleinen und mittleren Unternehmen auf die in der Nordwestschweiz ansässige Life Science-Industrie zurückzuführen ist (B,S,S. 2009, 25).

Demgegenüber entstehen den Gemeinden und ihrer Bevölkerung durch grössere Arbeitszonen auch Belastungen. Zu nennen sind beispielsweise Luft- und Lärmemissionen aus Produktionsprozessen, Mehrverkehr, ebenfalls Kulturlandverlust, Landschaftsbeeinträchtigungen oder administrativer Mehraufwand.

Die nachfolgende Tabelle 2 listet die in der Literatur angegebenen Lasten und Nutzen aus Sicht der Gemeinden auf. In der Realität treten diese nicht alle kumuliert auf. Beispielsweise muss die Gemeinde nicht unbedingt Eigentümerin des Bodens einer Arbeitszone sein. Wenn sie es aber ist oder sein will, dann entstehen daraus bestimmte Lasten und Nutzen, wie Auslagen für Kauf und Feinerschliessung, oder Einnahmen aus Vermietung oder Verpachtung an Unternehmen. Aus der Tabelle 2 wird zudem ersichtlich, ob es sich um direkte Lasten und Nutzen aus den Arbeitszonen handelt, beispielsweise Steuereinnahmen, oder um indirekte Effekte, beispielsweise erhöhte Nachfrage nach Aufträgen für das lokale Gewerbe. Im Hinblick auf die Thematik der gemeindeübergreifenden Arbeitszonen ist aus der Tabelle 2 weiter ersichtlich, ob die Lasten resp. die Nutzen bei der Standortgemeinde selber oder regional anfallen.

Tabelle 2 Potentielle Lasten und Nutzen aus Arbeitszonen

Lasten	**Direkt**	**Indirekt**	**Fällt bei Standort-gemeinde an**	**Fällt regional an**
Kosten für Planung und Festsetzung der Arbeitszone (Lage, Ausdehnung, Erschliessung, inkl. weitergehende notwendige Massnahmen wie bspw. Hochwasser-schutz)	x		x	
Kauf des Grundstücks, falls Arbeitszone im Eigentum der Gemeinde sein soll	x		x	
Kosten der Groberschliessung (Verkehr, Wasser, Abwasser, Strom): Neuerstellung oder grössere Dimensionierung, Unterhalt; (ev. ganz oder teilweise auf Unternehmen abzuwälzen)	x		x	
Kosten für Konzeption der Arbeitszone betreffend Zielgruppe von anzusiedelnden Branchen und Etappierung der Entwicklung	x		x	
Vermarktung der Arbeitszone	x		x	
Verlust von Kulturland und damit einhergehender Verlust von landwirtschaftlichem Produktionspotential	x		x	
Verlust an Landschaftsqualität und Naherholungspotential und damit auch Verlust an Wohnstandortqualität	x			x
Emissionsbelastungen (Luft, Lärm) durch Produktionsprozesse in der Arbeitszone	x		x	
Belastungen durch Mehrverkehr: Luft- und Lärmemissionen, Stau		x		x
Verwaltungskosten	x		x	
Kapitalkosten, falls von der Gemeinde Kredite aufgenommen wurden für die Gebietsentwicklung	x		x	
Kosten durch höheren Infrastrukturbedarf (inkl. soziale Infrastruktur) falls durch die Arbeitsplätze zusätzliche Einwohner und Einwohnerinnen zuziehen		x		x

Nutzen	**Direkt**	**Indirekt**	**Fällt bei Standort-gemeinde an**	**Fällt regional an**
Einnahmen aus Grundstücksverkauf, -vermietung oder -verpachtung an Unternehmen, falls das Land im Eigentum der Gemeinde ist	x		x	
Einnahmen aus Grundstückgewinnsteuer bei Verkauf zwischen Privaten	x		x	
Einnahmen aus Kapital- und Gewinnsteuer der angesiedelten Unternehmen	x		x	
Einnahmen aus Liegenschaftssteuer (resp. Grund- oder Grundstücksteuer)	x		x	
Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen	x			x
Nachfrage der angesiedelten Unternehmen nach verschiedenen Gütern und Dienstleistungen		x		x
Sicherung oder Zuzug von Einwohnenden und damit Einnahmen aus Einkommenssteuern und Nachfrage nach diversen Gütern und Dienstleistungen		x		x
Anziehungskraft, die von Clustern bereits ange-siedelter Unternehmen ausgeht, dank produktiveren Kombinationen von Produktionsfaktoren (tritt erst bei einer grossen Konzentration von Unternehmen auf)		x		x

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Holtel et al. (2002), Inderbitzin (2013), Raab (2011), Wuschansky und König (2006)

Bei obiger Auflistung wird davon ausgegangen, dass Betrieb und Unterhalt der Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, sowie Strom- und Gasversorgung verursachergerecht abgegolten wird und für die Standortgemeinde weder Lasten noch Nutzen daraus entstehen. Ebenfalls wird angenommen, dass die Feinerschliessung den Grundeigentümern angelastet wird.

Einige der Lasten und Nutzen sind monetär quantifizierbar, beispielsweise die Steuereinnahmen, für andere kann der Geldwert nur schwer bestimmt werden, wie zum Beispiel der Verlust an Landschaftsqualität. Ob aus einer Arbeitszone für eine Gemeinde ein Net-

togewinn oder –verlust resultiert, hängt im konkreten Fall davon ab, ob und wie die indirekten und schwer quantifizierbaren Faktoren einbezogen werden. Allgemeine Aussagen sind nicht möglich. Auffallend ist, dass die meisten Lasten bei der Standortgemeinde anfallen, ein grosser Teil der Nutzen dagegen regional. Dies könnte für eine Standortgemeinde einer potentiellen interkommunalen Arbeitszone ein Argument sein, mit anderen Gemeinden zu kooperieren, um die Lasten regional zu verteilen.

2.4.2 Vorteile und Nachteile von interkommunalen Arbeitszonen

Zusätzlich zu den Nutzen und Lasten aus Arbeitszonen generell sollen im Folgenden die Vor- und Nachteile der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in Bezug auf Arbeitszonen dargestellt werden.

Als Vorteile sind folgende Aspekte zu nennen, sie basieren auf Dallmann und Richter (2012, 72-75), Snelting (1997 8-10) und Wuschansky und König (2006, 12-17):

- Bündelung des Angebots an einem Ort: Bereitstellung und Unterhalt der Erschliessungsinfrastrukturen, administrativer Aufwand und Vermarktung ist günstiger als bei einzelnen kleineren Arbeitszonen.
- Effizienzgewinne dank Optimierung des Standorts im vergrösserten Suchraum: Fehlnutzungen, Fehlinvestitionen und Flächenverbrauch können minimiert werden.
- Koordination: die Zusammenarbeit verbessert die gegenseitige Information und Koordination.
- Überwindung mangelnder Faktorausstattung für Gemeinden ohne Reserven: Gemeinden ohne Reserven an Arbeitszonen können teilnehmen an interkommunalen Arbeitszonen und deren Entwicklungspotential.

Die beiden erstgenannten Vorteile treten ausschliesslich dann ein, wenn die Einzonung von kommunalen Arbeitszonen gleichzeitig eingeschränkt wird. Dies stellt gleichzeitig sicher, dass alle kooperierenden Gemeinden bei regional anzusiedelnden Betrieben dieselben Interessen verfolgen und die Bewirtschaftung des regionalen Standorts unterstützen.

Die Entschärfung der Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden wird in der Literatur ebenfalls als Vorteil angeführt (Wuschansky und König 2006, 9; Snelting 1997, 9). Dies ist

aus ökonomischer Sicht zu relativieren. Die interkommunale Zusammenarbeit soll nicht darauf abzielen, die Bemühungen um gute Standortbedingungen abzuschwächen. Vielmehr soll der Wettbewerb auf eine Ebene verlagert werden, die den spezifischen Anforderungen an regionale und kantonale Arbeitszonen gerecht wird. Dies ist die regionale und nicht die kommunale Ebene.

Als Nachteile der interkommunalen Bewirtschaftung von Arbeitszonen sind folgende zu nennen:

- Transaktionskosten in Form von Anbahnungs-, Verhandlungs- und Durchführungskosten: die Kooperationspartner müssen sich finden, Vertrauen aufbauen, Verhandlungen führen und die Einhaltung der Abmachungen überwachen (Raab 2011, 178).
- Verlust an Autonomie: die kooperierende Gemeinde kann nicht mehr alleine entscheiden und muss sich mit den anderen kooperierenden Gemeinen einigen.

Das übergeordnete Ziel der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit ist das Erreichen einer Win-Win-Situation (Lummerstorfer 2006, 66). Dies geschieht, wenn sich Potentiale und Kompetenzen so ergänzen, dass die Vorteile die Nachteile überwiegen. Durch die gemeinsame Bewirtschaftung von Arbeitszonen können Win-Win-Situationen geschaffen werden. Dabei ist es wichtig, dass die anfallenden Kosten und Nutzen aus einer Arbeitszone auf eine von den Gemeinden als fair empfundene Weise unter allen Beteiligten aufgeteilt werden. Lummerstorfer betont, dass ein Lasten-Nutzenausgleich massgeblich zur Akzeptanz einer interkommunalen Zusammenarbeit beitrage und eine gegenseitige Vertrauensbasis schaffe (2006, 88). Der Aspekt wird im nächsten Teilkapitel erläutert.

2.5 Ausgleich von Lasten und Nutzen

2.5.1 Generelle Aspekte

Eine zentrale Stellgrösse eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs ist der Verteilschlüssel, nach welchem die allfälligen Lasten und Nutzen aufgeteilt werden. Im einfachsten Fall werden

die Lasten und Nutzen gleichmässig auf die beteiligten Gemeinden aufgeteilt. Möglich sind auch Verteilschlüssel proportional zu den von den Gemeinden eingebrachten Flächen, zu den Einwohnerzahlen oder Arbeitsplatzflächen der Gemeinden oder zum Unternehmenssteuerertrag der beteiligten Gemeinden an einem bestimmten Stichdatum. Diese Faktoren können kombiniert werden.

Die Ausgleichsregelungen umfassen einerseits monetäre Tatbestände, beispielweise Investitionskosten oder Steuererträge. Eine andere Möglichkeit stellen Vereinbarungen über Aufgabenverteilungen zwischen den Gemeinden dar. Eine Gemeinde kann Leistungen in Form von eingesetzter Arbeitskraft erbringen, beispielsweise indem sie Stellenprozente für die Vermarktung einer gemeinsamen Arbeitszone zur Verfügung stellt.

2.5.2 Bezug zum innerkantonalen Finanzausgleich

Bei der Diskussion um die Verteilung von Steuereinnahmen aus einer Arbeitszone unter den Gemeinden müssen die Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich beachtet werden. Wenn der Standortgemeinde die Steuereinnahmen aus einer gemeinsamen Arbeitszone für die Berechnung des innerkantonalen Finanzausgleichs vollumfänglich angerechnet werden, so wird sie in der Folge weniger Geld aus dem Finanzausgleich erhalten. Dies, obwohl die Einnahmen anschliessend an alle beteiligten Gemeinden verteilt werden. In Deutschland haben einzelne Länder (bspw. Bayern, Baden-Württemberg, Hessen) ihre Finanzausgleichsgesetzgebung angepasst, so dass die Einnahmen aus den gemeinsamen Arbeitszonen vor der Berechnung des Finanzausgleichs verteilt werden (Raab 2011, 180).

Bisher einmalig in der Schweiz ist die Entschädigung bei Planungsverzicht im Rahmen des Finanzausgleichs, welche der Kanton Thurgau Anfang 2014 eingeführt hat. Verzichtet eine Thurgauer Gemeinde nachhaltig auf Siedlungsgebiet, so kann sie beim Kanton ein Gesuch einreichen, um für diesen Verzicht einen Beitrag im Rahmen des Finanzausgleichs zu erhalten. Wird das Gesuch bewilligt, kann der Beitrag in Form einer einmaligen Zahlung oder über mehrere Jahre verteilt ausbezahlt werden. Gemäss Auskunft der Thurgauer Finanzverwaltung sind bisher noch keine Gesuche eingegangen. Dies hängt mit dem lau-

fenden Prozess zur Umsetzung des Raumkonzepts des Kantons Thurgau zusammen, in dessen Rahmen mit den Gemeinden eine Redimensionierung des Baugebietes diskutiert wird.

Grundsätzlich kann argumentiert werden, dass mit Lasten-Nutzen-Ausgleichen aus Arbeitszonen unnötige parallele Systeme zum innerkantonalen Finanzausgleich geschaffen werden (Interview mit J. Inderbitzin). Schliesslich hat jede Gemeinde in vielerlei Hinsicht Lasten und Nutzen zu tragen. Ein Ausgleich unter den Gemeinden, der alle Vor- und Nachteile aufwiegen kann, ist nicht möglich. Mit dem Finanzausgleich wurde ein generelller Kompromiss gefunden, der ein gewisses Mass an - unter anderem auch topographisch bedingten - Ungleichheiten beseitigt.

Es ist jedoch klar, dass ein Lasten-Nutzen-Ausgleich auf einer anderen Ebene angesiedelt ist als ein innerkantonaler Finanzausgleich. Ersterer ist viel spezifischer und beschränkt sich auf die Aufteilung von Lasten und Nutzen einer bestimmten Arbeitszone. Er kann damit eine ausgleichende Wirkung im regionalen Radius entfalten und potentiell den Bedarf nach Umverteilung über den Finanzausgleich verringern.

3 Methodisches Vorgehen

3.1 Recherche und Analyse von Literatur und praktischen Beispielen

Als erstes wurde in Bibliothekskatalogen und Fachzeitschriften (NEBIS, IDS, Science direct) nach Literatur und Hinweisen zu realisierten Beispielen von kommunaler Zusammenarbeit und Lasten-Nutzen-Ausgleichen bei gemeindeübergreifenden Planung recherchiert. Anschliessend wurden die gefundene Literatur und die praktischen Beispiele im Hinblick auf die Forschungsfragen analysiert:

- Welche Rahmenbedingungen können identifiziert werden, die zur interkommunalen Bewirtschaftung einer Arbeitszone geführt haben?
- Wurde ein Lasten-Nutzen-Ausgleich vereinbart? Wenn ja: wie wurde er ausgestaltet? Wenn nein: warum war er nicht notwendig?

Es wurden auch Beispiele analysiert, bei denen sich im Verlauf der Diskussionen zwischen den Gemeinden herausgestellt hatte, dass es nicht zu einem Lasten-Nutzen-Ausgleich kommen wird oder wo noch kein konkreter Lasten-Nutzen-Ausgleich umgesetzt wurde. Beide Fälle lieferten wichtige Hinweise darüber, wann ein Lasten-Nutzen-Ausgleich sinnvoll resp. nicht notwendig ist, und zu welchen Diskussionen unter den Gemeinden ein Lasten-Nutzen-Ausgleich führt.

Für jedes Beispiel wurde eine Kurzbeschreibung erstellt mit Informationen zur Lage der Arbeitszone, welche Gemeinden daran beteiligt sind, wie gross die Arbeitszone ist und seit wann der Diskussionsprozess zwischen den Gemeinden in Gang ist. Im Weiteren wurden die Details zum Lasten-Nutzen-Ausgleich festgehalten, sofern ein solcher vereinbart wurde oder absehbar ist.

Auf Grund dieser Analyse wurden verschiedene Punkte identifiziert, welche für die gemeindeübergreifende Bewirtschaftung von Arbeitszonen und die Konzeption eines Las-

ten-Nutzen-Ausgleichs relevant sind. Diese Erkenntnisse wurden in einem nächsten Schritt mit Hilfe von Experteninterviews überprüft und differenziert.

3.2 Experteninterviews

Das Ziel der Experteninterviews war es zu klären, ob einerseits die Interessenlage der Gemeinden betreffend eigener resp. interkommunal bewirtschafteter Arbeitszonen richtig eingeschätzt wurde. Andererseits ging es darum, noch besser zu identifizieren, warum die interkommunale Bewirtschaftung von Arbeitszonen und der Lasten-Nutzen-Ausgleich in der Schweiz bisher auf so wenig Interesse stossen, im Gegensatz zu Deutschland und Oberösterreich. Damit wurden weitere Hinweise auf wichtige Rahmenbedingungen gesucht. Um einen etwas breiteren Eindruck der Interessenlage der Gemeinden zu bekommen, wurden einerseits Gespräche mit zwei Gemeindevertretern geführt (Herr W. Dollinger, Koordinator der Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu und Herr M. Rupp, Gemeindepräsident von Ittigen). Andererseits wurden zwei Fachleute befragt, welche die Gemeindeinteressen auf Grund ihrer beruflichen Tätigkeit von einer übergeordneten Sicht beurteilten (Herr J. Inderbitzin, Hochschule Luzern und A. Tauber, zuständig für interkommunale Betriebsansiedlungen bei Business Upper Austria).

Es wurde ein schriftlicher Leitfaden erstellt (Anhang 1), drei Interviews wurden persönlich durchgeführt, eines in Form eines telefonischen Gesprächs. Die Interviews wurden halboffen gestaltet, vom Leitfaden wurde abgewichen, falls die Situation es erforderte. Die persönlichen Interviews wurden aufgezeichnet. Sie sind als Tondateien als separate elektronische Beilage zu dieser Arbeit abgelegt.

Die Aussagen der verschiedenen Interviewpartner wurden insbesondere nach folgenden Aspekten gruppiert und ausgewertet (siehe separate Excel Datei als Beilage zu dieser Arbeit):

- Aussagen zur Bedeutung von Arbeitszonen für die Gemeinden generell.
- Welche wirtschaftliche Dynamik herrscht in der entsprechenden Region?

- Unter welchen Rahmenbedingungen kommen gemeindeübergreifende Arbeitszonen zu Stande?
- Vor- und Nachteile von gemeindeübergreifenden Arbeitszonen. Gründe warum sie sinnvoll sein könnten, resp. warum nicht.
- Wenn es zu einem Ausgleich kommt: welche Lasten und Nutzen werden nach welchem Verteilschlüssel aufgeteilt?

Die Auswertung der Aussagen der Interviewpartner floss in die Ergebnisse der Literatur- und Beispiel-Analyse ein. Daraus entstand das Resultat dieser Arbeit: die Empfehlungen, in welchen Situationen eine interkommunale Arbeitszone mit einem Lasten-Nutzen-Ausgleich zum haushälterischen Umgang mit dem Boden beitragen kann und wie der Ausgleich konzipiert sein sollte.

4 Analyse

4.1 Übersicht über Beispiele von interkommunalen Arbeitszonen und Literatur

Zum Thema der interkommunalen Arbeitszonen mit Lasten-Nutzen-Ausgleich existiert keine umfangreiche Literatur. In der Schweiz gibt es erst wenige Beispiele dazu. Eine etwas systematischere Auseinandersetzung mit dem Thema fand im Rahmen der sogenannten Modellvorhaben statt. Mit den Modellvorhaben unterstützt der Bund Projekte, die innovative Lösungen für Herausforderungen der Schweizer Raumplanung erarbeiten und Modellcharakter haben. Zwischen 2007 und 2011 finanzierte der Bund acht Projekte zum Thema Lasten-Nutzen-Ausgleich, woraus eine Broschüre mit den wichtigsten Erkenntnissen entstand (Bundesamt für Raumentwicklung 2013).

Am intensivsten hat sich die Raumplanung in Deutschland mit dem Thema auseinandergesetzt, auf Grund der Erfahrungen mit den in vielen Bundesländern verbreiteten interkommunalen Gewerbegebieten. Dazu existiert eine Publikation des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfahlen. Darin werden 146 Projekte und die daraus gewonnenen Erkenntnisse beschrieben (Wuschansky und König, 2006). Weitere praktische Umsetzungen von gemeindeübergreifenden Bewirtschaftungen von Arbeitszonen mit Lasten-Nutzen-Ausgleich finden sich in Oberösterreich. Unter dem Titel INKOBA (interkommunale Betriebsansiedlungen) wird der Lasten-Nutzen-Ausgleich bei interkommunalen Gewerbegebieten systematisch angewendet. Es wurde dessen ungeachtet keine umfassende Aufarbeitung der diesbezüglichen Erfahrungen publiziert.

4.2 Beispiele aus der Schweiz

Die gemeindeübergreifende gemeinsame Bewirtschaftung von Arbeitszonen wurde in der Schweiz in den 1970iger Jahren im Zusammenhang mit Fragen der Standortentwicklung

thematisiert, jedoch nie in grösserem Rahmen umgesetzt. Ende der 1990iger Jahre wurde das Thema wieder aktuell, dies im Zusammenhang mit konkreten Umsetzungsbeispielen aus Deutschland und Österreich (Bundesamt für Raumentwicklung 2013, 3). Gemäss Recherchen im Rahmen der vorliegenden Arbeit gibt es in der Schweiz aktuell zwei interkommunal betriebene Arbeitszonen, bei denen ein Lasten-Nutzen-Ausgleich unter den beteiligten Gemeinden vereinbart wurde.

4.2.1 Beispiele von überkommunalen Arbeitszonen mit Lasten-Nutzen-Ausgleich

Zone d'activités régionale de Delémont, ZARD (Beschreibung basierend auf: Auskünfte des Service du développement territorial, République et Canton du Jura; Agglomération de Delémont 2008)

Kurzbeschreibung: Die ZARD ist eine 15 Hektaren grosse Arbeitszone von kantonalem Interesse (zone d'activités d'intérêt cantonal, AIC) im Kanton Jura. Damit eine Arbeitszone den Status AIC bekommt, muss sie gemeindeübergreifend organisiert sein, unter anderem müssen die beteiligten Gemeinden eine ‚convention fiscale intercommunale' (eine Übereinkunft betreffend Verteilung der Investitionen und Steuereinnahmen) unterzeichnen. An der ZARD beteiligt sind die Gemeinden Delémont, Courroux (Standortgemeinde), Courtételle, Soyhières, Courrendlin, Rebeuvelier und Val Terbi. Die Erschliessung der Zone begann 2007, wobei erste Planungsarbeiten bereits 1994 begonnen haben. Die gemischtwirtschaftliche Gesellschaft innodel SA ist mit der Vermarktung der Arbeitszone betraut. Es ist das Ziel, Industrieunternehmen aus dem life science-Bereich anzusiedeln, welche einen hohen Mehrwert generieren. Das Gelände umfasst auch ein Gründerzentrum für kleinere Start-Up-Firmen.

Abbildung 4 Zone d'activités régionale de Delémont (ZARD)

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Google Maps, Juli 2015 und Agglomération de Delémont, 2008

Lasten-Nutzen-Ausgleich: Die vier Gründungsgemeinden Courroux, Courrendlin, Delémont et Vicques und der Kanton Jura teilten sich die anfallenden Erschliessungskosten von 4.7 Mio. CHF und die Kosten für die Kapitalausstattung der innodel SA. Alle später hinzugestossenen Gemeinden beteiligten sich mit 150 CHF pro Einwohner an den Erschliessungskosten. Das Steueraufkommen wird zwischen den beteiligten Gemeinden nach Anteil ihrer Anzahl Einwohner aufgeteilt. Es gilt ein von der Standortgemeinde unabhängiger Steuersatz.

Stand der Umsetzung: Die Arbeitszone ist in Betrieb.

Regionale Arbeitszone Thal, RAZ Thal (Beschreibung basierend auf Einwohnergemeinden Balsthal und Laupersdorf 2012; Gemeindekanzlei Laupersdorf 2014; Bundesamt für Raumentwicklung 2013)

Kurzbeschreibung: Seit Anfang 2013 betreiben die Solothurner Gemeinden Balsthal und Laupersdorf die gemeinsame Arbeitszone ‚RAZ Thal'. Sie befindet sich auf dem Gebiet der Gemeinde Balsthal. Die Ausarbeitung des Projekts wurde im Rahmen der Modellvorhaben des Bundes gefördert, wobei ursprünglich eine Beteiligung aller neun Gemeinden der Region Thal geplant war. Schlussendlich war einzig in Laupersdorf eine zur ‚Umlagerung' geeignete, zwei Hektaren grosse Bauzone vorhanden. Um dieses Ausmass wurde eine gut 5 Hektaren grosse Industriezone in Balsthal erweitert, zu Lasten einer dort angrenzenden Zone für Freizeit, Erholung und Sport. Die Fläche in Laupersdorf wurde in eine Landwirtschaftszone umgezont. Die Verwaltung der RAZ Thal wird durch einen Ausschuss sichergestellt, welcher von Vertretern der beiden Gemeinden konstituiert wird. Ziel ist die Ansiedlung von überdurchschnittlich wertschöpfungsintensiven Unternehmen.

Abbildung 5 Regionale Arbeitszone Thal

Quelle: www.are.admin.ch/themen/raumplanung/modellvorhaben/03939/index.html?lang=de&ref=/themen/raumplanung/modellvorhaben/2007-2011/04973/index.html, August 2015, mit eigenen Ergänzungen

Lasten-Nutzen-Ausgleich: Die Planungs- und Umzonungskosten wurden von den beiden Gemeinden separat getragen. Die Erschliessung ging zu Lasten der Standortgemeinde Balsthal, welche von den Grundeigentümern Beiträge und Erschliessungsgebühren erhält. Die Grundstückgewinnsteuer, die Einnahmen aus den Anschlussgebühren sowie die zukünftigen Steuereinnahmen der Unternehmen werden gemäss Flächenanteil auf die beiden Gemeinden verteilt. Es gilt der Steuersatz der Standortgemeinde.

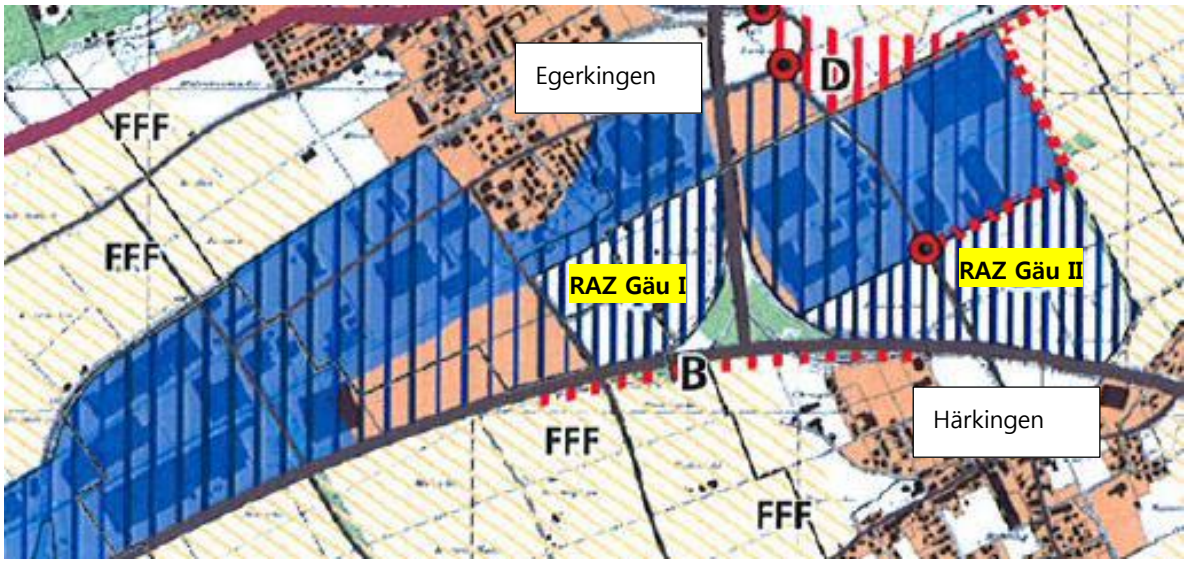
Stand der Umsetzung: Die Arbeitszone ist in Betrieb.

4.2.2 Beispiele von überkommunalen Arbeitszonen, bei denen ein Lasten-Nutzen-Ausgleich geplant ist

Regionale Arbeitsplatzzone Gäu, RAZ Gäu (Beschreibung basierend auf: Gespräch mit Koordinator der Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu; Bidermann 2015; Kanton Solothurn 2010; Kanton Solothurn, Amt für Raumplanung 2010)

Kurzbeschreibung: Im Kontext des Agglomerationsprogramms Aareland, welches 2007 beim Bund eingereicht wurde, haben sich fünf Gemeinden (Egerkingen, Härkingen, Neuendorf, Oberbuchsiten, Niederbuchsiten) im Solothurner Gäu zusammengeschlossen, um eine regionale Arbeitszone, die RAZ Gäu, zu planen. Diese Gemeinden hatten teilweise keine Arbeitszonenreserven mehr und wurden vom Kanton zur Zusammenarbeit aufgefordert. Dadurch soll eine neue Arbeitszone optimal platziert und die Zersiedelung gebremst werden. Die geplante RAZ Gäu besteht aus zwei Teilen und liegt ist in der Nähe des Autobahnkreuzes Härkingen. Sie umfasst insgesamt knapp 50 Hektaren.

Abbildung 6 Geplante Regionale Arbeitszone Gäu



Quelle: Anhang 3 zum Raumentwicklungskonzept Nordwest+, Faktenblätter zu den Schlüsselprojekten, Regionales Arbeitsplatzzentrum Gäu, mit eigenen Ergänzungen

Lasten-Nutzen-Ausgleich: Es wurden verschiedene konkrete Vorschläge des anzuwendenden Verteilschlüssels diskutiert. Bei einer möglichen Variante fliessen sechs verschiedene Variablen in den Verteilschlüssel ein, unter anderem die Einwohnerzahlen der Gemeinden, die eingebrachte Fläche, die aus der Arbeitszone entstehende Verkehrsbelastung der einzelnen Gemeinde.

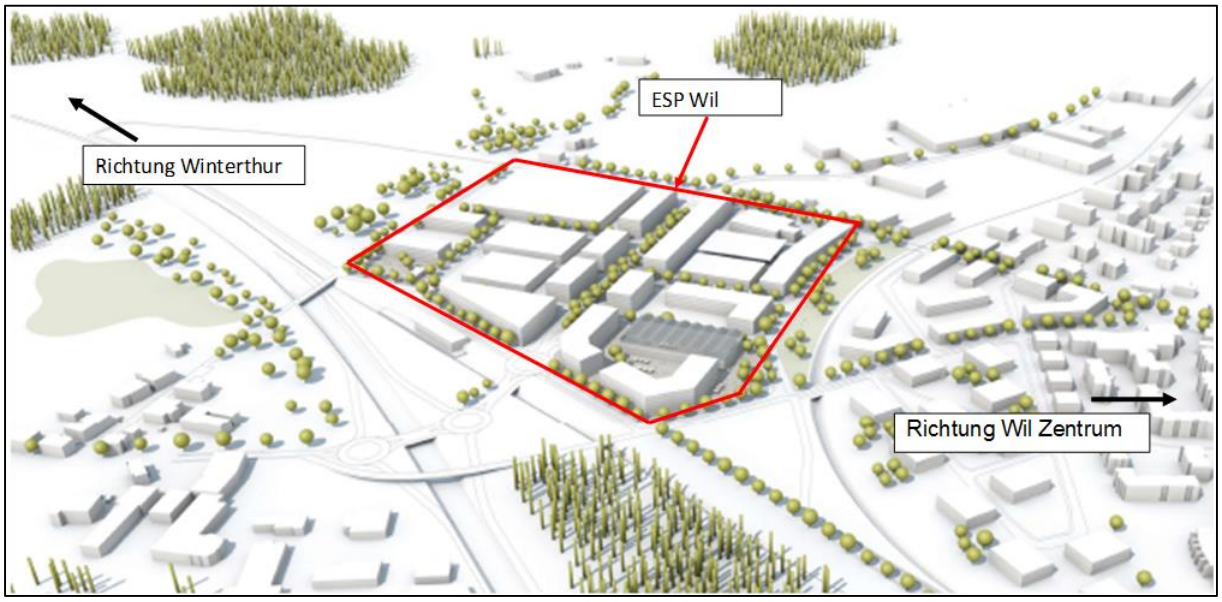
Stand der Umsetzung: Basierend auf einer Konzeptstudie haben die beteiligten Gemeinden 2010 der RAZ und der Bildung einer Trägerschaft zugestimmt. Im Rahmen der Anpassung des Richtplans des Kantons Solothurn wird aktuell diskutiert, ob die Flächen, welche für die RAZ eingezont werden, kompensiert werden müssen. Dies ist aus Sicht der Gemeinden sehr schwierig zu bewerkstelligen, da keine Reserven mehr vorhanden seien, die für die Auszonung verwendet werden könnten.

Wil West (Beschreibung basierend auf Kanton St. Gallen und Thurgau 2014; KEEAS Raumkonzepte 2013; Krummenacher 2014)

Kurzbeschreibung: Im Rahmen des Agglomerationsporgramms Wil ist im Gebiet von Wil West ein Entwicklungsschwerpunkt vorgesehen. Darauf einigten sich 2012 die Gemeinden

der Agglomeration Wil. Das Areal umfasst 10.5 Hektaren und soll bis 2038 neben Wohnbauten auch 2000-3000 wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze beherbergen (keine Logistik, keine Grossverteiler). Am Entwicklungsschwerpunkt beteiligt sind die Kantone St. Gallen und Thurgau, die Regio Wil sowie die Gemeinden Münchwilen, Sirnach und Wil.

Abbildung 7 Masterplan Wil West



Quelle: KEEAS Raumkonzepte (2013) und Hosoya Schaefer Architects AG, mit eigenen Ergänzungen

Lasten-Nutzen-Ausgleich: Die Kantone, die Gemeinden und die Regio Wil sollen sich anteilsmässig an den Kosten der Arealentwicklung beteiligen, wobei die Anteile noch nicht festgelegt sind. Auch die allfälligen Gewinne werden gemeinsam abgeschöpft. Dies soll im Rahmen einer zu gründenden Körperschaft geregelt werden.

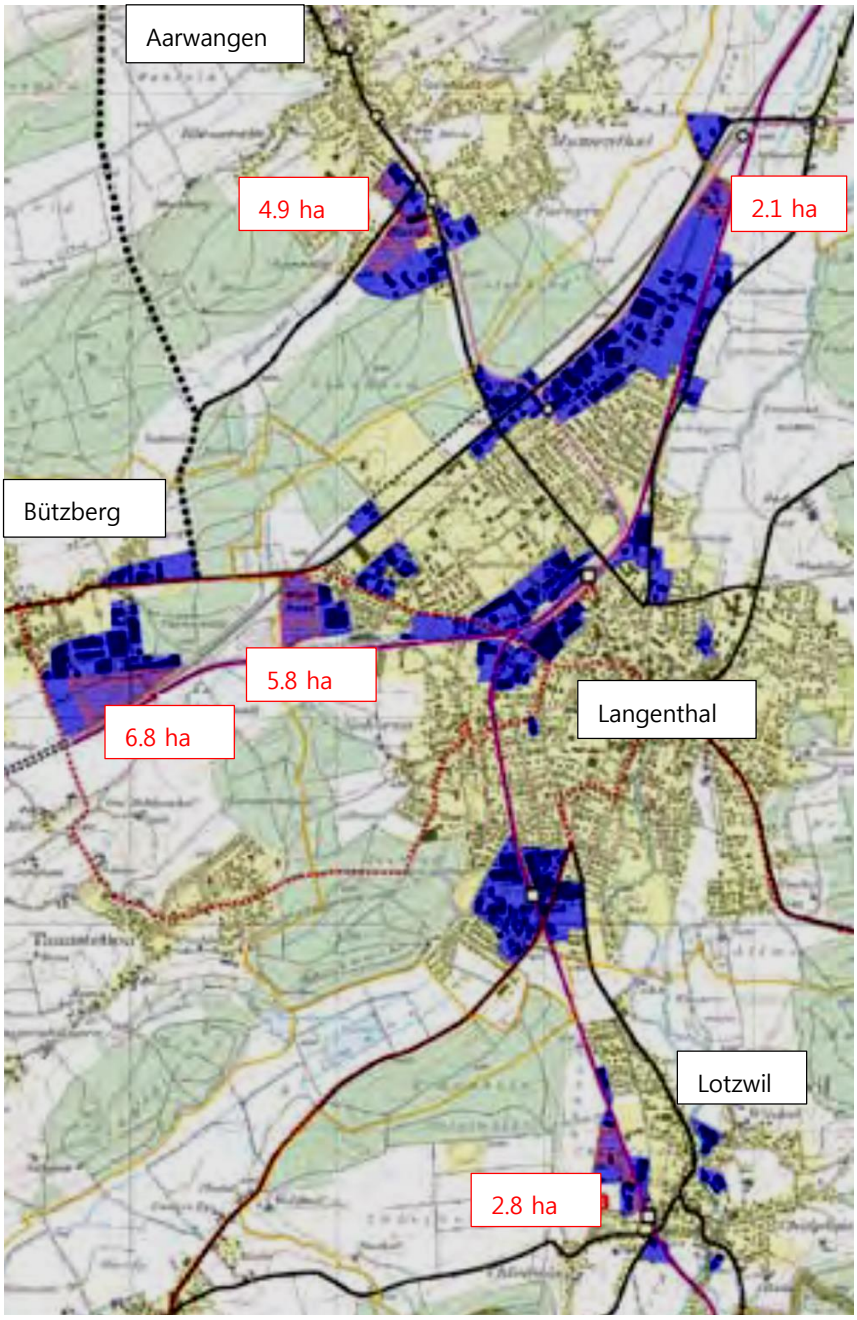
Stand der Umsetzung: Die erwähnten Kantone und Gemeinden sowie die Regio Wil haben zwischen Ende 2013 und Anfang 2014 die Charta ‚Gebietsentwicklung Wil West' unterzeichnet. Sie legt im Grundsatz die erwünschte Nutzung des Areals, die Entwicklung und Verwaltung, die geforderten Umweltqualitäten sowie einen noch zu spezifizierenden Ausgleich von Vor- und Nachteilen zwischen den beteiligten Akteuren fest.

4.2.3 Beispiele, bei denen die Idee eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs angedacht, aber nicht verwirklicht wurde

Arbeitsregion Langenthal (Beschreibung basierend auf Bundesamt für Raumentwicklung 2013; Gemeinderat Langenthal 2013; Planteam 2010)

Kurzbeschreibung: Im Rahmen der Modellvorhaben 2007-2011 des Bundes führte die Agglomeration Langenthal ein Projekt zur gemeinsamen Bodenpolitik durch. Die elf Langenthaler Gemeinden bekundeten die Absicht, eine regionale Arbeitszone und somit optimale Bedingungen für grössere Arealentwicklungen zu schaffen. Es stellte sich heraus, dass es in der Agglomeration keine einzelne, genügend grosse Reserve gibt, welche diese Funktion übernehmen könnte. Insbesondere in der Stadt Langenthal wird es längerfristig keine grössere Reserve mehr geben. So wurde innerhalb der Agglomeration ein Pool mit sechs Arealen definiert, welche als gemeinsam zu verwaltende, regionale Arbeitsgebiete geeignet sind. Jedes dieser Gebiete soll ein spezifisches Nutzungsprofil erhalten. Bereits bestehenden Arbeitsgebiete ausserhalb dieses Pools können für den lokalen Bedarf auch weiterhin ausgebaut werden.

Abbildung 8 Übersicht über die bestehenden Arbeitsgebiete der Region Langenthal mit den grösseren, noch unbebauten Flächen (rot)



Quelle: Planteam S AG, 2012, mit eigenen Ergänzungen

Lasten-Nutzen-Ausgleich: Die geprüften Modelle des Vor- und Nachteilsausgleichs wurden als zu kompliziert und damit als nicht praktikabel beurteilt. Es soll jedoch die Idee von gemeinsamen ‚Mehrwertprojekten' verfolgt werden. Dies sind Projekte, von denen

die ganze Agglomeration profitieren könnte, bspw. ein gemeinsames Marketing. Die Projekte sollen gemäss einem Verteilschlüssel basierend auf den Einwohnerzahlen von allen Agglomerationsgemeinden finanziert werden.

Stand der Umsetzung: Als nächster Schritt ist die Gründung eines Netzwerks ‚Arbeitsregion Langenthal' vorgesehen. Nicht alle Gemeinden der Agglomeration haben die Absichtserklärung zur Gründung und zum Beitritt zum Netzwerk bis jetzt unterschrieben.

Überkommunale Nutzungsplanung Entwicklungsraum Thun (ERT) (Beschreibung basierend auf Gespräch mit Vertreter des ERT; Buchs 2014; VBS et al. 2014; Bundesamt für Raumentwicklung 2013)

Kurzbeschreibung: Basierend auf den Arbeiten zum Agglomerationsprogramm Thun starteten die Gemeinden Thun, Steffisburg, Spiez, Heimberg und Uetendorf 2009 ein Projekt, um eine gemeinsame Arbeitszone einzurichten. Im Verlauf der Arbeiten, welche im Rahmen der Modellvorhaben des Bundes 2007-2011 unterstützt wurden, zeigte sich, dass es nicht möglich war, bestehende Arbeitszonenreserven an einem gemeinsamen Standort zusammenzulegen. In den beteiligten Gemeinden waren keine namhaften unbebauten Reserven mehr vorhanden. Die Idee der überkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen wurde aber beibehalten. Inzwischen haben die Gemeinden der Agglomeration Thun ein Konzept für einen überregionalen Arbeitszonenpool, mit Arealen in Thun Nord (Kerngebiet), Steffisburg und Heimberg verabschiedet. Alle 10 Gemeinden verpflichten sich, ausserhalb des Pools nur noch für das lokale Gewerbe neue Arbeitszonen zu schaffen (max. 1 ha).

Abbildung 9 Entwicklungsschwerpunkt Thun Nord, ein Kernstück des überregionalen Arbeitsflächenpools

Quelle: Kommunaler Richtplan EXP Thun Nord (2014)

Lasten-Nutzen-Ausgleich: Der Bedarf für einen Lasten-Nutzen-Ausgleich scheint im Moment nicht gegeben. Die Kernzonen des Arbeitszonenpools ergeben sich aus Zentralitäts- und Erreichbarkeitsüberlegungen. Zudem ist der Druck auf Arbeitszonen resp. das Potential für neue Unternehmensansiedlungen auf Grund der moderaten wirtschaftlichen Dynamik relativ gering.

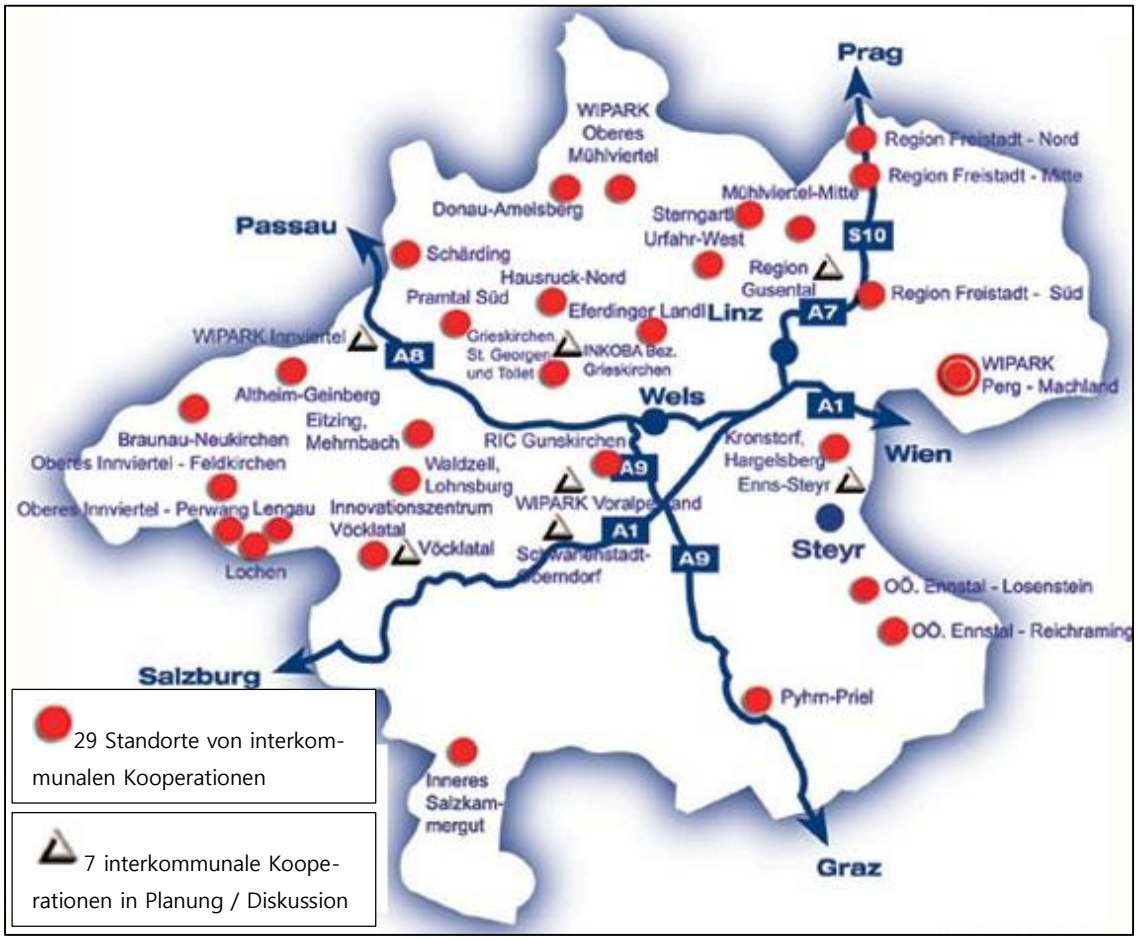
Stand der Umsetzung: Die Umsetzung verzögerte sich, da das Kerngebiet Thun Nord lange nicht verfügbar war. Als nächster Schritt ist die Gründung einer Trägerschaft für den Arbeitszonenpool geplant. Trotz der Skepsis gegenüber neuen Organisationen besteht ein Konsens, dass es minimale Grundstrukturen braucht.

4.3 Interkommunale Gewerbegebiete in Österreich

In Bundesland Oberösterreich wurde Mitte der 90iger Jahre die Initiative INKOBA (Interkommunale Betriebsansiedlung) gegründet. Dabei werden kooperationswillige Gemeinden von der Oberösterreichischen Wirtschaftsagentur Business Upper Austria (ehem. Technologie- und Marketinggesellschaft TMG) beraten und bei der Umsetzung eines gemeinsa-

men Gewerbegebietes unterstützt. Der Service reicht von Bedürfnisabklärung über Inhalt und Form der Zusammenarbeit, Beurteilung von Flächeneignungen bis zum Standortmarketing und Betriebsansiedlungen. Inzwischen gibt es 24 Gemeindeverbände resp. Gesellschaften, welche Arbeitszonen interkommunal betreiben (inkoba.at, Juli 2015).

Abbildung 10 Standorte der interkommunalen Betriebsansiedlungen in Oberösterreich



Quelle: www.inkoba.at, Juli 2015

Im Internet ist eine Mustersatzung aufgeschaltet, welche unter anderem einen Passus über die Aufteilung des Aufwandes und der Einnahmen enthält (siehe Anhang 4). In der Grundvariante wird eine frei zu bestimmende prozentuale Aufteilung unter den Mitgliedsgemeinden vorgeschlagen. Gemäss Auskunft eines INKOBA-Projektmanagers richtet sich diese Aufteilung in den meisten Fällen an der Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinden oder an einer Kombination von Einwohnerzahl und Gemeindefläche. Zusätzlich wer-

den in der Mustersatzung drei Varianten aufgeführt. Die Variante 1 sieht einen Bonus von 10 Prozent für die Standortgemeinde vor, die restlichen 90 Prozent werden gemäss Grundvariante verteilt. In Variante 2 werden den Gemeinden mit den Einnahmen zuerst die Vorleistungen zurückbezahlt, der Rest wird gemäss Grundvariante verteilt. Variante 3 sieht vor, dass die Standortgemeinde für Leistungen zu Gunsten der gemeinsamen Arbeitszone zu entschädigen ist. Als konkretes Beispiel wird nachfolgend die INKOBA Region Freistadt beschrieben. Es ist der Gemeindeverband mit dem zweitgrössten Flächenangebot unter den erwähnten 14 Verbänden.

Obwohl es in Österreich auch in anderen Bundesländern ähnliche gemeindeübergreifende Arbeitszonen gibt, sind sie am zahlreichsten in Oberösterreich zu finden. Gemäss Aussagen eines INKOBA-Projektmanagers liegt das daran, dass speziell in Oberösterreich die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit seit längerem gepflegt wird, vor allem in anderen Gemeindeinfrastrukturbereichen wie Abfallentsorgung oder Wasserversorgung. Zudem bedeutete die Grenzöffnung Richtung Deutschland und Italien Ende der 90iger Jahre sowie in den Osten im Jahr 2004 für die Region Oberösterreich Chance und Risiko zugleich. Der Zugang zu bevölkerungsreichen Regionen (Grossregionen München und Prag) und damit zu Absatzmärkten wurde erleichtert, gleichzeitig musste verhindert werden, dass die Einwohner des ländlichen Oberösterreichs abwanderten. So war es ein Ziel der INKOBAs, die Arbeitsplätze zu den Menschen zu bringen.

Beispiel: INKOBA Region Freistadt (Beschreibung basierend auf www.friecom.net ; www.freistadt.inkoba.at, Juli 2015)

Kurzbeschreibung: Der Gemeindeverband ‚INKOBA Region Freistadt' wurde 2003 gegründet mit dem Zweck der betrieblichen Standortentwicklung, der Betriebsansiedlung und der gemeinsamen Vermarktung im Oberösterreichischen Bezirk Freistadt. Inzwischen sind alle 27 Gemeinden des Bezirks (insgesamt rund 65'000 Einwohner) Mitglied des Verbandes. Das Angebot umfasst sechs Standorte mit insgesamt etwas über 30 Hektaren verfügbarer Fläche. Es ist Teil der Vereinbarung, dass alle Mitgliedsgemeinden Arbeitszonen ab der Grösse einer halben Hektare, die neu gewidmet werden sollen, dem Verband anbieten müssen.

Lasten-Nutzen-Ausgleich: Der Verteilschlüssel basiert auf der Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden. Zwischen 2003 und 2013 wurden neun Betriebe mit 400 Mitarbeitenden angesiedelt. Seit 2008 wurden Gemeindesteuereinnahmen von knapp 1,2 Mio. € an die beteiligten Gemeinden verteilt.

Stand der Umsetzung: Die Arbeitszonen sind in Betrieb.

4.4 Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland

In Deutschland waren es zu Beginn der 90iger Jahre topographisch bedingte Flächenengpässe, welche die Gemeinden zur gemeinsamen Bewirtschaftung von Arbeitszonen veranlassten. Seit Mitte der 2000er Jahre sind es vermehrt struktur-, arbeitsmarkt- und haushaltspolitische Überlegungen, welche die Gemeinden zur Zusammenarbeit bewegen (Wuschansky und König 2006, 9). Der globale Wettbewerb mit der sich verschärfenden Standortkonkurrenz, der insbesondere in Schwerindustriegebieten fortschreitende Strukturwandel, freiwerdende Flächen der Armee oder die schwierige Finanzlage einiger Gemeinden waren Anlass, interkommunale Gewerbegebiete einzurichten. Zudem ist der zunehmende Flächenverbrauch auch in Deutschland Anlass zu Bemühungen, haushälterischer mit dem Boden umzugehen. Die Forderung nach interkommunalen Gewerbegebieten hat Ende der 1990iger und Anfang der 2000 Jahre Eingang in die Planungsgrundlagen verschiedener Bundesländer und Regionen gefunden. Zudem wurden in einigen Bundesländern, insbesondere in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein die Einrichtung interkommunaler Gewerbegebiete finanziell gefördert (Wuschansky und König 2006, 21-26, 50-56).

In der Regel enthalten die Verträge zur Regelung der Zusammenarbeit im Rahmen eines interkommunalen Gewerbegebietes auch Aussagen zum Lasten-Nutzen-Ausgleich. Die jeweils getroffenen Lösungen sind immer Einzelfallbezogen, sie reichen von umfassenden Verrechnungsverfahren bis zum ausdrücklichen Verzicht auf einen Ausgleich von Kosten und Erträgen. Indirekte Effekte wie die Schaffung von Arbeitsplätzen, den Zuzug von Arbeitskräften oder Impulse für das lokale Gewerbe wurden nicht in die Ausgleiche mit einbezogen (Wuschansky und König 2006, 29).

Beispiel: Grafschafter Gewerbepark Genend (Beschreibung basierend auf www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/vertiefungsseiten/wir_vier.php, August 2015; Bezirksregierung Düsseldorf 2011; Wuschansky und König 2006)

Kurzbeschreibung: Der Grafschafter Gewerbepark Genend liegt im Ruhrgebiet westlich von Duisburg und wird von den vier Gemeinden Moers, Neukirchen-Vluyn, Rheinberg und Kamp-Lintfort betrieben. Er ist ein Modellprojekt für die interkommunalen Gewerbegebiete in Nordrhein-Westfalen und umfasst 100 ha. Die Kooperation startete 1996 mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung betreffend der gemeinsamen Bewirtschaftung und Vermarktung der Flächen sowie der Teilung der daraus entstehenden Einnahmen und Ausgaben. Der Park bietet Flächen sowohl für flächenintensive Produktionsbetriebe (in Autobahnnähe), als auch für hochwertige Büronutzung (im Zentrum) und für Dienstleistungen, Handwerk und Gewerbe (im östlichen Teil).

Abbildung 11 Gewerbepark Genend

Quelle: www.invest-in-niederrhein.de/de/objekte.html?articles=genend, August 2015

Lasten-Nutzen-Ausgleich: Der Verteilschlüssel basiert auf der Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden.

Stand der Umsetzung: Die Arbeitszone ist in Betrieb. Es werden inzwischen sämtliche Gewerbestandorte der vier Städte durch die Wirtschaftsförderungsplattform ‚wir 4' gemeinsam vermarktet.

4.5 Analyse der Praxisbeispiele und der Literatur

Auf Grund der Literatur und der Praxisbeispiele lassen sich verschiedene Faktoren auflisten, welche das Zustandekommen einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitszonen fördern oder hindern. Die detaillierte Aufstellung dieser Faktoren und die Beispiele dazu sind in Anhang 2 dargestellt. Sie betreffen einerseits die Rahmenbedingungen, welche die Zusammenarbeit fördern, andererseits geht es um den Prozess der Zusammenarbeit und den Inhalt der Vereinbarungen zwischen den Gemeinden. Für jeden dieser Faktoren wurde bestimmt, warum er sich positiv auf eine interkommunale Zusammenarbeit auswirkt resp. warum er für eine interkommunale Zusammenarbeit wichtig ist.

4.5.1 Rahmenbedingungen

Sowohl in der Schweiz wie in Deutschland und Österreich ist die Nutzungsplanung Sache der Gemeinden. Damit besteht die Gefahr, dass die Gemeinden eine ‚Kirchturmpolitik' betreiben, indem jede Gemeinde ihre eigene Nutzungsplanung ohne Koordination mit den Nachbargemeinden festlegt. Auf Basis der Literatur wurden Rahmenbedingungen identifiziert, welche eine auslösende oder zumindest katalytische Wirkung auf die Gemeindezusammenarbeit in der Nutzungsplanung haben.

Abbildung 12 Rahmenbedingungen, welche die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit fördern

- Veränderte äussere Gegebenheiten wie wirtschaftlicher Strukturwandel oder neue politische Rahmenbedingungen.
- Zusammenarbeit als Bedingung, um Fördergelder zu beantragen.
- Veränderte gemeindeinterne Gegebenheiten wie Bedarf nach Schutz der unverbauten Landschaften, prekäre Haushaltlage oder aufgebrauchte Flächenreserven.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf David (2015); Bundesamt für Raumentwicklung (2013); Raab (2011); Bunzel et al. (2006); Wuschansky und König (2006); Snelting (1997); www.freedigitalphotos.net

4.5.2 Prozess und den Inhalt der Vereinbarungen

Weitere Faktoren betreffen den Prozess, wie Verhandlungen unter Gemeinden aufgenommen, wie sie durchgeführt und zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden können. Dazu gehört ebenfalls der Inhalt der Vereinbarungen, der für die beteiligten Gemeinden als fair empfunden werden muss. Diese Faktoren werden in der folgenden Abbildung unter den Stichworten ‚Win-win-Situation aufzeigen', ‚Ängste abbauen und Vertrauen aufbauen', ‚Leadership und Unterstützung der breiten Öffentlichkeit sicherstellen', ‚Kosten minimieren' und ‚Rechtliche Institutionalisierung' zusammengefasst.

Abbildung 13 Wichtigste Faktoren für die erfolgreiche Einrichtung einer gemeinde-übergreifenden Arbeitszone

Win-win-Situation aufzeigen

- aufzeigen, dass interkommunale Zusammenarbeit bedeutet, dass die Gemeinden an einem grösseren, gemeinsamen Entwicklungspotential teilhaben;
- Vorteile betonen: sie liegen möglicherweise deutlicher im regionalen Effekt (Stärkung Wirtschaftsregion) als im konkreten Steuerertrag für die einzelne Gemeinde;
- besondere Herausforderung: Vorteile für Gemeinden aufzeigen, die im Zuge der Zusammenarbeit Land auszonen sollen.

Ängste abbauen und Vertrauen aufbauen

- auch bei unterschiedlichen Gemeindegrössen: partnerschaftliche Lösungen betreffend Einsitz und Stimmrecht in Begleitgremien sowie Verteilschlüssel bei Lasten-Nutzen-Ausgleich;
- Lasten-Nutzen-Ausgleich prüfen, selbst wenn er sich schlussendlich als nicht notwendig erweisen sollte;
- personelle Konstanz in den Verhandlungen;
- Einzelfalllösungen erlauben es, auf spezifische Umstände einzugehen;
- Umgang mit gemeindeinternen Arbeitszonen muss klar geregelt werden;
- Grundeigentümer frühzeitig einbeziehen.

Leadership und breite Unterstützung der Öffentlichkeit sicherstellen

- Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft für die Idee gewinnen, die sich für die Zusammenarbeit engagieren;
- aktive Öffentlichkeitsarbeit mit Aufzeigen der Win-win-Situtation und der Chancen; besondere Herausforderung bei Gemeinden mit Landauszonung;

- partizipatorische Verfahren: einerseits mit den Stakeholdern (z.B. die Grundeigentümer), andererseits mit der Öffentlichkeit;

Kosten minimieren

- zur Unterstützung des Prozesses: bestehende regionale Institutionen nutzen;
- Darauf achten, zusätzliche Organisationen schlank zu halten;
- Abstimmung mit Planungs- und Legislaturzyklen;

Rechtliche Institutionalisierung

- hoheitliche und nicht-hoheitliche Aufgaben trennen;
- Zusammenspiel mit kommunalem Finanzausgleich beachten;
- Zusammenspiel mit gemeindeinternen Steuersätzen beachten;
- kommunalverfassungsrechtliche Zuständigkeiten berücksichtigen;

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf David (2015); Bundesamt für Raumentwicklung (2013); Raab (2011); Bunzel et al. (2006); Wuschansky und König (2006); Snelting (1997); www.google.ch

Die Analyse der Beispiele und der Literatur zeigt, dass es wenige spezifisch auf einen Lasten-Nutzen-Ausgleich ausgerichtete Empfehlungen gibt. Die meisten in vorangehender Liste erwähnten Faktoren gelten generell für das Zustandekommen einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit. Im Verlauf der Arbeiten haben sich andererseits zusätzliche Hypothesen herauskristallisiert, welche in Interviews mit Experten geprüft werden sollen. Das Ziel war es, mit Hilfe der Diskussion der Hypothesen spezifischere Aussagen darüber zu treffen, wann und wie gemeindeübergreifende Arbeitszonen und Lasten-Nutzen-Ausgleiche raumplanerisch sinnvolle Lösungen ermöglichen können.

Folgende Hypothesen flossen in die Experteninterviews ein (Leitfaden für die Experteninterviews siehe Anhang 1):

1. Die Standort-gemeindespezifischen Nutzen aus Arbeitszonen werden von den Gemeinden tendenziell überschätzt, die Lasten von Arbeitszonen, insbesondere

nicht direkt messbare Nachteile wie Emissionsbelastungen oder der Verlust von unbebauter Landschaft, werden von den Gemeinden eher unterschätzt.

2. Interkommunale Arbeitszonen kommen nur zu Stande, wenn sie *zusätzlich* zu kommunalen Arbeitszonen eingerichtet werden und tragen so nicht zum haushälterischen Umgang mit dem Boden bei.
3. Interkommunale Arbeitszonen mit Lasten-Nutzen-Ausgleich sind vor allem in wirtschaftlich dynamischeren Regionen und sinnvoll.
4. Für interkommunale Arbeitszonen braucht es eine gewisse Heterogenität unter den beteiligten Gemeinden.

4.6 Ergänzungen der Analyse mit Experteninterviews

4.6.1 Bedeutung von Arbeitszonen für die Gemeinden

Die erste Hypothese, dass die Nutzen tendenziell über- und die Lasten von den Gemeinden unterschätzt werden, wurde nicht bestätigt. Gemäss Aussagen der Interviewpartner sind sich viele Gemeinden der Nachteile von grösseren Arbeitszonen deutlich bewusst. Teilweise wurde die Lage so geschildert, dass die Gemeinden eher dazu motiviert werden müssen, eine regionale Arbeitszone auf ihrem Gebiet zu akzeptieren. In solchen Fällen wird argumentiert, dass alle Gemeinden eine gewisse Verantwortung für das Wohlergehen der Region zu tragen haben. Betreffend der Einnahmen aus Arbeitszonen sind für viele Schweizer Gemeinden die Steuererträge von Unternehmen nicht so bedeutend oder zumindest zu volatil, so dass diese keine zuverlässige, wichtige Einkommensquelle darstellen.

In den ländlichen Gebieten scheint die moderate wirtschaftliche Dynamik eine Rolle zu spielen: die kleineren ländlichen Gemeinden wissen, dass bei ihnen keine grossen Unternehmensansiedlungen möglich sind. Für sie ist wichtig, dass sie einen kleinen Spielraum haben, um die Arbeitszonen für das lokale Gewerbe bei Bedarf zu erweitern. Damit ist auch für sie der Verzicht auf regionale Arbeitszonen nichts, wofür sie kompensiert werden

müssten. Die dritte Hypothese, dass es eine gewisse wirtschaftliche Dynamik braucht, damit eine interkommunale Arbeitszone mit Lasten-Nutzen-Ausgleich interessant sein könnte, scheint zuzutreffen.

4.6.2 Entscheide der übergeordneten Planungsebene

Von Vertretern des Kantons Bern und des Kantons Luzern wurde betont, dass es eine typische Aufgabe der Regionalplanungsorganisationen und des Kantons ist, die regionalen und kantonalen Schwerpunkte für Arbeitszonen festzulegen. Die Gemeinden hätten die Entscheide der übergeordneten Ebenen zu akzeptieren. Dies sei in der Regel auch nicht ein Problem, oft sei auf Grund von Topographie und Verkehrserschliessung klar, wo grössere Arbeitszonen liegen sollten. Als Kompensation in Härtefällen gäbe es innerhalb der Kantone den Finanzausgleich, dessen Aufgabe es ist, Ungleichheiten im Ressourcenpotential der Gemeinden zu mildern.

Zum Thema des dirigistischen vs. des laissez-faire Ansatzes der kantonalen (und regionalen) Raumplanungsbehörden gegenüber den Gemeinden ist davon auszugehen, dass die bisherige Praxis je nach Kanton unterschiedlich ist. Es gibt Kantone, die ihre Entwicklungsschwerpunkte weniger klar definiert und ihren Gemeinden mehr Spielräume bei Einzonungen von Arbeitszonen gelassen haben. Zudem dürfte es in Regionen mit wirtschaftlichem Potential sowie topographisch und verkehrserschliessungstechnisch homogenen Voraussetzungen schwierig sein, einzelnen Gemeinden Arbeitszonenentwicklungsmöglichkeiten einzuräumen und die anderen zum Verzicht zu bewegen.

4.6.3 Bedeutung des Steuerregimes

Der Vergleich zwischen der Schweiz, Österreich und Deutschland legt nahe, dass die Frage, welche Steuern die Gemeinden erheben können, eine wichtige Rolle spielt. In Deutschland und Österreich sind die Unternehmenssteuern für die Gemeinden wichtiger als für die Schweizer Gemeinden. Im Fall von Deutschland wird die Einkommensteuer der natürlichen Personen nicht von der Gemeinde erhoben, damit hat die Gemeinde auch keinen direkten Einfluss auf den Steuersatz. Die Festlegung und Erhebung der Gewerbe-

steuer hingegen liegt in der Kompetenz der Gemeinden (Raab 2011, 62). In Österreich ist die Situation ähnlich, die von den Unternehmen entrichtete Kommunalsteuer ist bei weitem der wichtigste Bestandteil der gemeindeeigenen Steuern. Es wurde festgestellt, dass die pro Kopf-Einnahmen der Kommunalsteuern umso höher sind, je grösser die Gemeinden sind. Dies wird damit erklärt, dass die größeren Städte tendenziell Orte sind, an denen sich größere Betriebe ansiedeln (Österreichischer Städtebund 2012, 19).

Etwas verkürzt gilt, dass im Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden in der Schweiz sowohl der Steuersatz für natürliche Personen als auch derjenige für Unternehmen eine beeinflussbare Variable darstellt, während die deutschen und österreichischen Gemeinden nur die Unternehmensbesteuerung beeinflussen können. Dies kann die grössere Verbreitung von interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland und Oberösterreich teilweise erklären.

4.6.4 Haushälterischer Umgang mit dem Boden

Gemäss Aussagen der befragten Experten scheint die Überdimensionierung bei den Arbeitszonen kein grosses Problem darzustellen. In der Region des solothurnischen Gäu ist die Nachfrage nach Arbeitszonen so gross, dass die Gemeinden keine Reserven mehr haben. Die zweite Hypothese, dass es zu schwierigen Diskussionen kommen würde, wenn es darum gehen würde, Arbeitszonen zu redimensionieren, konnte in dieser Arbeit nicht geprüft werden. Aus den Interviews heraus hat sich jedoch die Frage ergeben, wie systematisch Übersichten zu den Arbeitszonen und ihren Reserven gemacht werden. Ein Interviewpartner wies z. B. auf überdimensionierte Arbeitszonen im Kanton Aargau hin.

4.6.5 Komplementarität oder Homogenität der Gemeinden

Auf die Frage, ob eher Homogenität oder Heterogenität der Gemeinden ein Auslöser für eine interkommunale Arbeitszone sein könnte, gab es diametral unterschiedliche Antworten. Gemäss den Aussagen des österreichischen Interviewpartners basieren die oberösterreichischen interkommunalen Betriebsansiedlungen darauf, dass die kooperierenden Gemeinden unterschiedliche Eigenschaften aufweisen: Gemeinden mit guten Wohnlagen

(und weiteren weichen Faktoren wie hochwertige Kultur- und Bildungsangebote) ergänzen Gemeinden mit optimalen Lagen für Betriebsansiedlungen. Die Einsicht, dass man durch diese Komplementarität aufeinander angewiesen ist, begründet die Zusammenarbeit. Im Fall der Gemeinden im solothurnischen Gäu sind die Verhältnisse anders: alle Gemeinden haben ungefähr dieselben Voraussetzungen zur Allokation von Arbeitszonen. Es scheint gerade diese Homogenität zu sein, die eine Zuordnung zu einer einzigen Standortgemeinde schwierig macht, und so die Zusammenarbeit und das Teilen von Lasten und Nutzen nahe legt. Die vierte Hypothese konnte somit nicht bestätigt werden.

5 Empfehlungen

Die im Kapitel 4.5. dargestellten Rahmenbedingungen und Faktoren für die interkommunale Zusammenarbeit und die Konzeption eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs werden in diesem Kapitel auf Grund der Informationen aus den Experteninterviews modifiziert und ergänzt. Daraus ergeben sich die Empfehlungen zu interkommunalen Arbeitszonen mit Lasten-Nutzen-Ausgleich. Die Empfehlungen beziehen sich auf den Schweizer Kontext, da die länderspezifischen steuerlichen Rahmenbedingungen die Anreize für oder gegen interkommunalen Arbeitszonen verändern können (vergl. Kap. 4.6).

Umstände, unter denen interkommunale Arbeitszonen sinnvoll sein können

Regionale, von mehreren Gemeinden zusammen bewirtschaftete Arbeitszonen sind dann sinnvoll, wenn die Arbeitszonen überdimensioniert sind und Rückzonungen vorgenommen werden müssen oder wenn eine Region keine Arbeitszonenreserven mehr hat. Im Weiteren sollten eine wirtschaftliche Dynamik und damit die Nachfrage von Unternehmen nach Arbeitszonen spürbar sein. Darüber hinaus empfiehlt sich eine interkommunale Arbeitszone dann, wenn die Gemeinden relativ homogen sind in ihren Voraussetzungen zur Einrichtung von Arbeitszonen (insb. betreffend Topographie und Verkehrsanbindung). In diesem Fall gibt es keinen eindeutig besten Standort und der Entscheid muss zwischen den Gemeinden ausgehandelt werden. Dabei kann der Entscheid, die Arbeitszone interkommunal zu betreiben und einen Lasten-Nutzen-Ausgleich zu vereinbaren, hilfreich sein. Ebenfalls sinnvoll könnte das Modell einer interkommunal betriebenen Arbeitszonen im Fall der Kantone sein, die bisher gegenüber den Gemeinden wenig priorisierend aufgetreten sind und wenig einschränkende Entscheide gegenüber den Gemeinden gefällt haben. Hier kann ein Lasten-Nutzen-Ausgleich helfen, Entwicklungsschwerpunkte zu setzen, ohne einzelne Gemeinden zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

Rahmenbedingungen, welche die Zusammenarbeit fördern

Betreffend den in Kapitel 4.5.1 genannten Rahmenbedingungen sind für die Schweiz insbesondere die Fördergelder und der Schutz der unbebauten Landschaft relevant. Die Mehrheit der Beispiele, in denen eine gemeinsame Arbeitszone und ein Lasten-Nutzen-Ausgleich diskutiert werden, ist aus den Agglomerationsprogrammen entstanden. Bezüglich dem zweiten Aspekt, dem Schutz der unbebauten Landschaft, ist die RPG-I-Revision zu erwähnen, in welcher die Vorgabe der Arbeitszonenbewirtschaftung und explizit die Nutzung von regionalen Synergien vorgegeben wird.

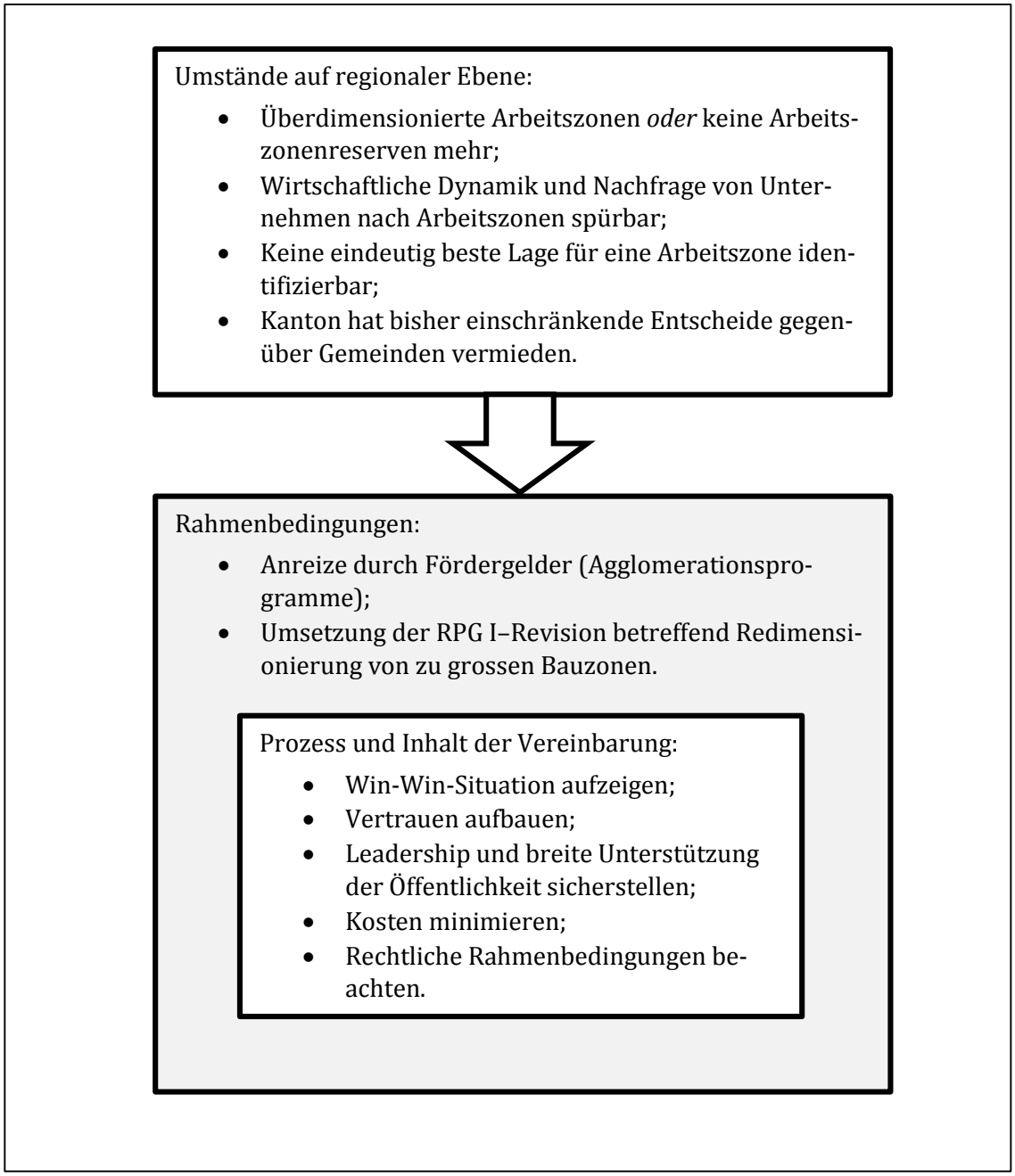
Haben sich Gemeinden für eine interkommunal zu bewirtschaftende Arbeitszone entschieden, so sollte auch ein Lasten-Nutzen-Ausgleich vereinbart werden. Ohne diesen ist nicht ersichtlich, welche Interessen die Nicht-Standortgemeinde an der gemeinsamen Arbeitszone hat und welchen Beitrag sie dazu leistet.

Wichtige Aspekte betreffend Prozess und Inhalt der Vereinbarungen zwischen den Gemeinden

Was den Prozess und den Inhalt der Vereinbarungen angeht, so gibt es an den in Kapitel 4.5.2 dargestellten Faktoren keine Veränderungen. Einige wurden in den Interviews explizit betont, wie beispielsweise die zentrale Rolle eines ‚Fahnenträgers'. Zusammenfassend kann festgehalten werden: Der Bevölkerung der beteiligten Gemeinden muss dargelegt werden, dass die Zusammenarbeit eine Win-Win-Situation bewirkt, es muss Vertrauen zwischen den Gemeinden vorhanden sein oder aufgebaut werden, und es braucht eine prominente Führungsperson, die sich für das Projekt einsetzt. Dies soll mithelfen, die Unterstützung der Öffentlichkeit zu sichern. Zudem sollen die Kosten der Anbahnung und Umsetzung der Zusammenarbeit minimiert werden, und die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen beachtet werden.

Das nachfolgende Schema fasst die Antworten auf die Forschungsfragen zusammen. Der obere Kasten beantwortet die Frage betreffend der Bedingungen, unter denen sich eine interkommunale Arbeitszone mit Lasten-Nutzen-Ausgleich als sinnvolle Lösung anbietet. Der untere Kasten fasst die Empfehlungen aus der Literatur und der heutigen Praxis für die Konzeption eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs zusammen.

Abbildung 14 Wann können interkommunale Arbeitszonen sinnvoll sein und was ist bei Prozess und Inhalt der Vereinbarungen wichtig



6 Diskussion und Schlussfolgerungen

Interkommunal bewirtschaftete Arbeitszonen mit Lasten-Nutzen-Ausgleich können in bestimmten Fällen einen wichtigen Beitrag zum haushälterischen Umgang mit dem Boden beitragen. Die Einrichtung solcher Arbeitszonen ist in den Kontext einer systematischen Arbeitszonenbewirtschaftung zu stellen. Damit muss zuerst geklärt werden, welche Zonen auf Grund ihrer optimalen Voraussetzungen entwickelt werden sollen, und welche möglicherweise auszuzonen sind. Die Aussicht auf Beteiligung an einer interkommunalen Zone kann helfen, dass Gemeinden einen Konsens finden, um an den rauplanerisch sinnvollen Orten Prioritäten zu setzen und an anderen Orten auf Entwicklung zu verzichten. Wenn dies gelingt, entstehen daraus nicht nur Effizienzgewinne für die Gemeinden in Form von weniger Fehlallokationen. Auch für die Unternehmen steht damit ein optimales, von der Region abgestimmtes Flächenangebot mit einer hohen Investitionssicherheit zur Verfügung, da auch langfristige Entwicklungen wie beispielsweise die Verkehrsanschliessung darauf abgestimmt werden.

Die interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen stellen eine Alternative dar zum Konzept der regionalen und kantonalen Entwicklungsschwerpunkte, die von übergeordneten Raumplanungsebenen (Regionalplanungsorganisation resp. Kanton) vorgegebenen werden. Die so bestimmten Arbeitszonen werden in der Regel nicht interkommunal verwaltet, ausser ihr Gebiet erstreckt sich (zufällig) über Gemeindegrenzen hinweg. Dieses Konzept ist in vielen Kantonen verbreitet und von den Grundgedanken geprägt, dass es einerseits genau die Aufgabe der übergeordneten Planungsebenen ist, diese regionale resp. kantonale Sicht einzunehmen und durchzusetzen. Zudem hat andererseits jede Gemeinde ihre Lasten und Nutzen zu tragen, ohne dass diese im Detail immer ausgeglichen werden können. Das Problem dieser Vorgehensweise besteht darin, dass es leicht zu einer Überallokation von Entwicklungsschwerpunkten kommen kann, weil politisch bedingt zu wenig Prioritäten gesetzt werden. Wenn dies passiert, tragen die Entwicklungsschwerpunkte zu einem erhöhten Landverbrauch bei.

Eine interessante Kombination beider Konzepte hat der Kanton Jura gewählt. Den Status eines Entwicklungsschwerpunkts (AIC, zone d'activités d'interêt cantonal) wird nur vergeben, wenn sich die Gemeinden regional zusammenschliessen und einen Lasten-Nutzen-Ausgleich vereinbaren.

Zur spezifischen Ausgestaltung eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs selbst ist es schwierig, allgemein gültige Grundsätze zu formulieren. Eine naheliegende Empfehlung ist, die Komplexität gering zu halten, indem einerseits die Anzahl der beteiligten Gemeinden gering gehalten wird, und sich andererseits der Verteilschlüssel nur auf wenige einfache Variablen bezieht, typischerweise die Bevölkerungszahl oder ein Flächenmass. Dies gilt jedoch nicht generell. In Oberösterreich bestehen Vereinbarungen, an denen über zwanzig Gemeinden beteiligt sind. Und im solothurnischen Gäu wird über einen Verteilschlüssel diskutiert, der sechs Variablen mit differenziert festgelegten Gewichtungen beinhaltet. In der Literatur und in den Interviews wurde jedoch das Vertrauen als zentrales Element für diese Art der interkommunalen Zusammenarbeit betont. Dies wirft die interessante Frage auf, was regionale Solidarität und Vertrauen eher fördert, der zusammen festgelegt Ausgleich von Lasten und Nutzen oder die Haltung, dass jede Gemeinde ihren Teil zum Wohl der Region trägt, ohne dass ‚Erbsen gezählt' werden sollen.

7 Ausblick

Ein nächster Schritt zur Umsetzung von interkommunalen Arbeitszonen mit Lasten-Nutzen-Ausgleich würde darin bestehen, Regionen mit ausgeprägtem Handlungsbedarf betreffend ihrer Arbeitszonen zu identifizieren. Dazu wäre eine systematische Erfassung von Grösse, Lage, Erschliessung und Potential von bestehenden Arbeitszonen notwendig, als Bestandteil einer umfassenden Arbeitszonenbewirtschaftung. Damit soll festgestellt werden, in welchem Ausmass und wo überdimensionierte Arbeitszonen bestehen, resp. wo auf Grund von fehlenden Reserven neue Arbeitszonen geschaffen werden sollten. In diesen Regionen kann anschliessend geprüft werden, inwiefern die in Kapitel 5 beschriebenen Umstände und Rahmenbedingungen zutreffen. Damit soll identifiziert werden, wo konkret interkommunale Arbeitszonen mit Lasten-Nutzen-Ausgleich auf das Interesse der Gemeinden stossen könnten.

Damit die Umsetzung eines interkommunalen Gewerbegebietes gelingt, ist die Zusammenarbeit mit den Grundeigentümern von zentraler Bedeutung. Dieser Aspekt wird im Kapitel 4.5.2 erwähnt, jedoch nicht vertieft. Es ist davon auszugehen, dass der Boden in den meisten Fällen nicht oder nur teilweise im Besitz der öffentlichen Hand ist. Das bedeutet, dass die privaten Grundeigentümer einer potentiellen interkommunalen Arbeitszone für die Pläne der Gemeinden gewonnen werden müssen. Wie das gelingen könnte und in welchem Ausmass die Gemeinden dafür eine aktive Bodenpolitik betreiben müssen, wäre eine wichtige Forschungsfrage.

8 Literatur

Agglomération de Delémont (2008) *Assemblées communales d'informations 2008. Document complet,* Delémont

Bezirksregierung Düsseldorf (2011*) Interkommunale Gewerbegebiete / Kooperationen im Regierungsbezirk Düsseldorf (Stand: 05.2011)*, Düsseldorf

Bidermann, E. (2015, 5. Januar) Stehen die regionalen Arbeitszonen vor dem Aus? *Oltner Tagblatt*

B,S,S. (2009) *Life Sciences als Motor für die lokale Wirtschaft. Eine Studie zur Bedeutung der Life Sciences-Industrie für die KMU-Wirtschaft der Nordwestschweiz.* Schlussbericht zuhanden des Gewerbeverbands Basel-Stadt

Buchs, M. (2014) Auf dem Weg zu einem regionalen Arbeitszonenpool *Schweizer Gemeinde 5/14*, Bern

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014) *Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung*, Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2013) *Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung: Nutzen-Lastenausgleichssysteme*, Bern

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012) *Bauzonenstatistik Schweiz 2012. Statistik und Analysen*, Bern

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2011) *Minimale Geodatenmodelle Bereich Nutzungsplanung. Modelldokumentation*, Bern

Bundesamt für Statistik BFS (2015) *Die Bodennutzung in der Schweiz. Auswertungen und Analysen*, Neuchâtel

Bunzel, A., U. Meyer und M. Rottmann (2006) *Kooperationen in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise). Eine Expertise des ExWoSt-Forschungsfeldes Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis,* Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR, Berlin

Eidgenössisches Finanzdepartement (2015) *Die Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Ein Kurzabriss über das schweizerische Steuersystem*, Bern

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2014) *Finanzstatistik der Schweiz 2012. Jahresbericht*, Neuchâtel

Einwohnergemeinde Balsthal und Einwohnergemeinde Laupersdorf (2012) *Regionale Arbeitszone RAZ Thal. Gemeindevertrag. Entwurf vom 5. April 2012*

David N.P. (2015) Factors affecting municipal land use cooperation *Land Use Policy 42* Elsevier

Gemeindekanzlei Laupersdorf (2014) *Kurz-Protokoll Sitzung des Gemeinderates vom Montag, 8. September 2014,* Laupersdorf

Gemeinderat Langenthal (2013) *Interpellation Lanz Rudolf (FDP) und Mitunterzeichnende vom 19. November 2012 betreffend das Agglomerationsprogramm Langenthal; Beantwortung*, Bericht für die Stadtratssitzung vom 18. März 2013

Gilgen, K. und A. Conen-Longini (2009) *Entwurf Erläuterungen zu Kapitel 1 der SIA-Norm 424 Rahmennutzungspläne. Stand Vernehmlassung*, www.irap.ch, Rapperswil

Holtel, U., B. Wuschansky und N. Hangebruch (2002) *Interkommunale Gewerbegebiete NRW* Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein—Westfahlen, Dortmund

Kanton St. Gallen und Kanton Thurgau (2014) *Charta Gebietsentwicklung Wil West*

Kanton Solothurn (2010) *Wachstumsstrategie Kanton Solothurn. Raster für Schlüsselprojekte 2010. Regionale Arbeitsplatzzone Gäu (RAZ Gäu)*, Solothurn

Kanton Solothurn, Amt für Raumplanung (2010) *Raumentwicklung Oensingen-Olten. Konzeptstudie als Grundlage für die Richtplanung*, 8. Juli 2010, Solothurn

KEEAS Raumkonzepte (2013) *Masterplan Wil West* im Auftrag von Kanton Thurgau, Kanton St.Gallen und Regio Wil, Stadt Wil, Gemeinde Münchwilen und Gemeinde Sirnach. Zürich

Krummenacher J. (2014) Das raumplanerische Lehrstück von Wil West. *Neue Zürcher Zeitung*, 21. 8. 2014 (192)

Lummerstorfer A.-J. (2006) *Interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsalternative mit grossen Potentialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung*, Reihe B – Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Trauner Verlag, Linz

Meier, J. (2014) Die Industrie leistet ganze Arbeit, *SonntagsZeitung* 28.12.2014 (33)

Nebel, R. (2014) *Siedlungsflächenmanagement Schweiz* Publikationsreihe des Instituts für Raum- und Landschaftsentwicklung IRL, ETH Zürich

Österreichischer Städtebund (Hrsg.) (2012) Österreichische Gemeindefinanzen 2011, *Stadtdialog, Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes, November 2012*, Wien

Planteam (2010) *Arbeitsregion Langenthal. Gemeinsame Bodenpolitik mit Mehrwertprojekt in der Agglomeration Langenthal,* im Auftrag der Agglomerationskonferenz Langenthal

Professur für Raumentwicklung, ETH Zürich (2015 a) *Abschlussbericht Raum+ Thurgau*, Zürich

Professur für Raumentwicklung, ETH Zürich (2015 b) *Wie wird Raum+ angewendet?* http://www.raumplus.ethz.ch/methodik/ 5. Juni 2015

Raab, A. (2011) *Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene*, ibidem-Verlag, Stuttgart

Schweizerische Eidgenossenschaft *Lärmschutzverordnung (LSV) vom 15. Dezember 1986 (Stand am 1. Februar 2015), SR 814.41*

Schweizerische Eidgenossenschaft *Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (Stand am 1. Januar 2015), SR 700.1*

Snelting, M. (1997) Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische Kooperationsbarrieren. *Wirtschaft im Wandel 2/1997*, Halle

UVEK Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2014) *Technische Richtlinien Bauzonen*, Bern.

VBS, Ruag Real Estate AG, Stadt Thun, Kanton Bern, Gemeinde Steffisburg (2014) *Kommunaler Richtplan ESP Thun Nord. Bericht, Richtplankarte und Massnahmenblätter*, Genehmigungsexemplar vom 13. Februar 2014. Thun

Wuschansky, B. und K. König (2006) *Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland*, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein—Westfahlen, Dortmund

Anhänge

A 1 Interviewleitfaden

Dies ist das Beispiel des Leitfadens des Interviews, mit Herrn Dollinger, Koordinator der Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu. Bestimmte Fragen wurden jeweils auf den Bezug der interviewten Person zum Thema angepasst.

Interview mit W. Dollinger, Koodinator der Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu (GPG), 15. Juli 2015

Kurze Einleitung / Warm Up

1. Thema meiner Masterarbeit: Lasten-Nutzen-Ausgleich im Kontext der Arbeitszonenbewirtschaftung
2. Seine Funktion / Sein Bezug zur Regionalen Arbeitszone Gäu?
3. Das Interview gliedert sich in 3 Teile: Lasten und Nutzen aus Arbeitszonen generell / Gemeindeübergreifende Arbeitszonen / Lasten-Nutzen-Ausgleich

Nutzen und Lasten aus Arbeitszonen generell

4. Mir scheint, für Gemeinden sind Arbeitszonen sehr wichtig. Was sind aus Ihrer Sicht die drei wichtigsten Nutzen, welche die Gemeinden in Arbeitszonen sehen?
5. Ich habe hier eine Liste mit Nutzen zusammengestellt. Könnten wir die kurz durchgehen, und Sie würden bei jedem Faktor sagen, ob Sie ihn als wichtig oder nicht wichtig einschätzen?

Nutzen	**Wichtig**	**Nicht wichtig**
Einnahmen aus Grundstücksverkauf, -vermietung oder -verpachtung an Unternehmen, falls das Land im Eigentum der Gemeinde ist		
Einnahmen aus Grundstückgewinnsteuer bei Verkauf zwischen Privaten		
Einnahmen aus Kapital- und Gewinnsteuern der angesiedelten Unternehmen		
Einnahmen aus Liegenschaftssteuer (resp. Grund- oder Grund-		

stücksteuer)		
Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen		
Nachfrage der Unternehmen nach verschiedenen Gütern und Dienstleistungen		
Sicherung oder Zuzug von Einwohnenden und damit einhergehend Einnahmen aus Einkommenssteuern und Nachfrage nach diversen Güter und Dienstleistungen		
Anziehungskraft, die von Clustern bereits angesiedelten Unternehmen ausgeht, dank produktiveren Kombinationen von Produktionsfaktoren (tritt jedoch erst bei einer grossen Konzentration von Unternehmen auf)		

6. Die Nutzen aus Arbeitszonen fallen zum grossen Teil regional an. Trotzdem sind viele Gemeinden nicht bereit, kommunale Landreserven für Arbeitszonen zu Gunsten einer überkommunalen Arbeitszone aufzugeben.

7. Welches sind die drei wichtigsten Nachteile / Lasten?

Lasten	**Wichtig**	**Nicht wichtig**
Kosten für Planung und Festsetzung der Arbeitszone (Lage, Ausdehnung, Erschliessung, inkl. weitergehende notwendige Massnahmen wie bspw. Hochwasserschutz)		
Kauf des Grundstücks falls Arbeitszone im Eigentum der Gemeinde sein soll		
Kosten der Groberschliessung (Verkehr, Wasser, Abwasser, Strom): Neuerstellung oder grössere Dimensionierung, Unterhalt		
Vermarktung der Arbeitszone		
Verlust von Kulturland und damit einhergehender Verlust von landwirtschaftlichem Produktionspotential		
Verlust an Landschaftsqualität und Naherholungspotential und damit auch Verlust an Wohnstandortqualität		
Emissionsbelastungen (Luft, Lärm) durch Produktionsprozesse in der Arbeitszone		
Belastungen durch Mehrverkehr: Luft- und Lärmemissionen, Stau		
Verwaltungskosten (Steuern, Arbeits-, Umwelt-, Brand- und Hochwasserschutz)		
Kapitalkosten, falls von der Gemeinde Kredite aufgenommen wurden für die Gebietsentwicklung		
Kosten durch höheren Infrastrukturbedarf (inkl. soziale Infrastruktur) falls durch die Arbeitsplätze zusätzliche EinwohnerInnen zuziehen		

8. Resultiert für die Gemeinde ein Netto-Gewinn oder ein Netto-Verlust aus Arbeitszonen, resp. welches sind die entscheidenden Faktoren, damit ein Netto-Gewinn resultiert?
9. Die Lasten von Arbeitszonen, insbesondere nicht direkt messbare Nachteile wie Emissionsbelastungen oder der Verlust von unverbauter Landschaft werden von den Gemeinden unterschätzt.

Gemeinsame Arbeitszonen

10. Aus welchen Gründen haben sich die Gemeinden für die gemeinsame Arbeitszone RAZ Gäu entschieden?
11. Vorteile, die ich recherchiert habe. Wie schätzt er sie ein?

Vorteile	**wichtig**	**Nicht wichtig**
Skaleneffekte: Infrastrukturen bereitstellen und unterhalten (Verkehr, Strom Wasser,…), Planung und gemeinsame Vermarktung;		
Optimierung der Angebotsqualität durch eine grössere Auswahl, daher bessere Standorte, zielgruppengerechtere Angebote		
Bündelung der personellen und finanziellen Ressourcen der Gemeinden		
Minimieren von durch kommunale Konkurrenz verursachten Fehlinvestitionen		
Flächenschonende Siedlungsentwicklung, falls damit Planungen an mehreren kleinen, suboptimalen Standorten vermieden werden (mehr Landwirtschaftsflächen, intaktere Landschaften)		
Kernstädte (oder generell Gemeinden ohne Reserven an Gewerbeflächen) können teilnehmen an Gewerbezonen und deren Entwicklungspotential.		

12. Welche Nachteile entstehen den Gemeinden aus gemeinsamen Arbeitszonen?

Nachteile	**wichtig**	**Nicht wichtig**
Verlust an Autonomie betreffend der Entscheidungen über die gemeinsame Arbeitszone. Zwang, sich mit den Mitbeteiligten zu einigen.		
Anbahnungskosten von Kooperationen (Vorlauf-, Such- und Informationskosten)		
Verhandlungs- und Vereinbarungskosten (bis Vertragsabschluss)		

Laufende Durchführungs- und Abwicklungskosten (Kontroll-, Anpassungs-, Koordinierungs- und Informationskosten)		
Ev. Entschädigungszahlungen für Auszonungen		

13. Gemeindeübergreifende Arbeitszonen kommen nur zu Stande, wenn sie zusätzlich zu kommunalen Arbeitszonen eingerichtet werden und tragen so nicht zum haushälterischen Umgang mit dem Boden bei.

14. Ob gemeindeübergreifende Arbeitszonen sinnvoll sind, und ob es einen Lasten-Nutzen-Ausgleich braucht, hängt stark von der wirtschaftlichen Dynamik der Region ab. Die Frage kann nicht für alle Gemeinden gleich beantwortet werden.

Nutzen-Lasten-Ausgleich bei überkommunalen Arbeitszonen

15. Ist der Lasten-Nutzen-Ausgleich ein wichtiges Element für das Zustandekommen der RAZ Gäu?

16. Was sind die schwierigsten Aspekte beim Aushandeln eines Ausgleichs?

17. Welche Verteilschlüssel kommen in Frage?

18. Ohne äusseren Zwang oder finanziellen Anreiz kommt keine überkommunale Flächennutzung zu Stande. In den letzten Jahren waren die Agglomerationsprogramme des Bundes der hauptsächliche Anlass für Überlegungen zu überkommunalen Flächennutzung.

19. Kennen Sie Beispiele (in der Schweiz, im Ausland?) bei denen Gemeinden gemeinsam eine Arbeitszone betreiben? Wurde dabei ein Lasten-Nutzen-Ausgleich vereinbart?

A 2 Faktoren, welche die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Flächennutzung beeinflussen

Faktoren	Beispiel
Von gemeindeexternen resp. anderen Politiksektoren bestimmte Faktoren	
Gemeinden befinden sich auf Grund äusserer Veränderungen in einer Schicksalsgemeinschaft und sind zum Handeln gezwungen.	Interkommunale Zusammenarbeit in Oberösterreich: Wahrnehmen von Chancen nach Öffnung der Grenzen; Strukturwandel weg von Schwerindustrie in Nordrhein-Westfahlen.
Interkommunale Zusammenarbeit als Voraussetzung, um Fördermittel zu beantragen.	Agglomerationsprogramme des Bundes.
Zwang zur Zusammenarbeit und zur Realisierung von Einsparungen wegen angespannten Budgetsituationen in den Gemeinden.	Mitte der 2000er Jahre war fast die Hälfte der nordrhein-westfälischen Kommunen gezwungen, der Aufsichts-behörde ein Haushaltssicherungskonzept vorzulegen.
Vorhandensein einer Problemlage, welche die Gemeinden nur gemeinsam bewältigen können.	Bezirk Gäu (RAZ Gäu): viele ähnlich grosse Gemeinden mit Zersiedelungsproblematik, auch wegen Gewerbezonen.

Faktoren	**Beispiel**
Vorhandensein unterschiedlicher Problemlagen in den Gemeinden, aber komplementärer Ressourcen, bspw. Zentrum (keine Reserven, aber Anziehungskraft) und Umland (hat Reserven, aber wenig Anziehungskraft)	Agglomeration Langenthal / Arbeitsregion Langenthal
Gemeinden fokussieren auf Kooperationen in anderen Bereichen, die einfach zu bewerkstelligen und monetär lohnenswert sind (bspw. Wasserversorgung, Abfallbeseitigung). Dies kann Zusammenarbeit im Bereich der Flächennutzung als zu aufwändig und zu wenig lohnenswert erscheinen lassen, zu starker Fokus auf sofortige Effizienzgewinne.	Resultat aus einer Untersuchung in Staat Michigan
Faktoren, welche die Akteure und Institutionen betreffen	
Für Politiker bergen gemeindeübergreifende Kooperationen im Bereich der Flächennutzung eher Risiken als Chancen. Es bestehen wenig Profilierungsmöglichkeiten, aber Gefahren des Stimmenverlustes seitens des lokalen Gewerbes oder der Bodeneigentümer.	Generelle Schlussfolgerung aus Schweizer Modellvorhaben.
Hilfreich sind profilierte Persönlichkeiten die von der interkommunalen Zusammenarbeit resp. einem bestimmten Projekt überzeugt sind und sich dafür einsetzen.	Regionale Arbeitszone Thal (Zusammenarbeit von Balsthal und Laupersdorf): Präsident der Regionalplanungsorganisation war auch Gemeindepräsident von Laupersdorf.
Effiziente regionale Institutionen (regional and county planning agencies), welche die Gemeinden unterstützen können.	Resultat aus der Untersuchung in Staat Michigan

Faktoren	**Beispiel**
Kleine Anzahl von beteiligten Gemeinden erleichtert die Verhandlungen.	Regionale Arbeitszone Thal: zuerst waren neun Gemeinden involviert, Übereinkunft fand schliesslich nur zwischen zwei Gemeinden statt (Balsthal und Laupersdorf).
Es funktioniert auch mit vielen Gemeinden: klare, einfache Abmachungen (Oberösterreich)	INKOBA Freistadt: es beteiligen sich alle 27 Gemeinden des Bezirks.
Unterschiedliche Gemeindegrössen können bei den kleinen Gemeinden die Angst auslösen, übervorteilt zu werden.	Generelle Schlussfolgerung aus den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland.
Einsetzen einer Begleitgruppe mit Entscheidungsträgern aus den beteiligten Gemeinden, möglichst mit gleichem Stimmrecht für alle. Wichtig: personelle Konstanz; je nach Umfang der Zusammenarbeit könnte eine Geschäftsstelle eine wichtige koordinative Funktion übernehmen.	Generelle Schlussfolgerung aus Schweizer Modellvorhaben und interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland.
Verbreitete Skepsis betreffend Schaffung neuer Organisationen (aber eine minimale Grundstruktur ist notwendig)	Im Rahmen der überkommunalen Nutzungsplanung im Entwicklungsraum Thun waren die Gemeinden und Grundeigentümer gegenüber der Schaffung einer neuen Organisation (zur Entwicklung und Vermarktung des Arbeitszonenpools) skeptisch.

Faktoren	**Beispiel**
Rechtliche Institutionalisierung der Zusammenarbeit bei interkommunalen Arbeitszonen ist wichtig: hoheitliche Aufgaben werden überwiegend im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Lösungen festgelegt, nicht-hoheitliche vielfach parallel privatrechtlich im Rahmen einer GmbH.	Gemäss Erfahrung mit interkommunalen Gewerbegebieten in Nordrhein-Westfahlen.
Faktoren, welche das Eintreten auf die Zusammenarbeit und den Prozess der Zusammenarbeit betreffen	
Zusammenarbeit verursacht Kosten: Anbahnungskosten, Verhandlungs- und Vereinbarungskosten, Durchführungs- und Abwicklungskosten.	Grosse Überzeugungsarbeit in der Agglomeration Langenthal um zu einer verbindlichen Zusammenarbeit zu kommen. Mitwirkungsverfahren und Diskussionen in den jeweiligen Gemeinderatssitzungen und zwischen den Gemeinderäten und der Region Oberaargau.
Nicht vorteilhaft: zu starke regionale Governance-Struktur (Vertrauen, Gefühl der Kontrolle der Situation, gleiche Sicht der Probleme, Fahnenträger commited to cooperation): weniger Bedarf nach formaler Kooperation, da es weniger zusätzliche security, structure and stability braucht.	Resultat aus einer Untersuchung in Staat Michigan.

Faktoren	**Beispiel**
Wichtig für Gemeinden: Bewahrung der Eigenständigkeit, Freiwilligkeit, gemeinsames Problembewusstsein, partnerschaftlich festgelegte Spielregeln (inkl. Exit-Option), Transparenz, optimale Kommunikations- und Informationsstrukturen, abgestimmte und akzeptierte Steuerung der Kooperation.	Generelle Schlussfolgerung aus den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland.
Bereitschaft, über einen Lasten-Nutzen-Ausgleich zu reden, kann Voraussetzung sein, dass Zusammenarbeit überhaupt erwogen wird (Wirkung liegt in der Ankündigung); dabei ist das Resultat am Ende des Prozesses teilweise nicht mehr wichtig.	Generelle Schlussfolgerung aus Schweizer Modellvorhaben.
Möglichst frühzeitiger Einbezug aller betroffenen Partner im Rahmen von partizipatorischen Verfahren.	Generelle Schlussfolgerung aus den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland.
Planungs- und Vorbereitungsphase: aktive Öffentlichkeitsarbeit: Chancen aufzeigen, win-win-Situation betonen, aufzeigen, dass mögliche Nachteile gerecht verteilt werden; Werkstattgespräche mit involvierten Partnern durchführen: Vertrauensbasis schaffen.	Generelle Schlussfolgerung aus den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland.
Abstimmung der Zusammenarbeit mit den Planungszyklen der Gemeinden und möglicherweise auch den Legislaturzyklen ist zentral für zügiges Vorwärtskommen.	Generelle Schlussfolgerung aus Schweizer Modellvorhaben und interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland.

Faktoren	**Beispiel**
Faktoren, welche den Inhalt der Vereinbarung betreffen	
Erreichen einer Win-Win-Situation als Ziel; die Vorteile der Zusammenarbeit müssen klar erkennbar sein und öffentlich kommuniziert werden.	Generelle Schlussfolgerung aus den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland.
Es müssen Einzelfallbezogene Lösungen erarbeitet werden. Als Basis können Mustervereinbarungen aber nützlich sein.	Generelle Schlussfolgerung aus den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland und aus den Schweizer Modellvorhaben. Mustervereinbarung im Rahmen des Programms INKOBA.
Wenn interkommunale Zusammenarbeit für einzelne Gemeinden ein Verzicht (Auszonung, keine weiteren Einzonungen) bedeutet, fällt die Konsensfindung schwerer.	Aktuelle Diskussion um die Regionale Arbeitszone Gäu: ein Gemeinderat stellt sich gegen die RAZ Gäu, falls die Flächen kompensiert werden müssen.
Betreiben Gemeinden zusammen eine Arbeitszone, so ist eine klare Regelung betreffend Umgang mit den gemeindeeigenen Arbeitszonen wichtig, um die Konkurrenzsituation zu entschärfen.	INKOBA Freistadt: will eine Gemeinde ein Betriebsbaugebiet von mehr als 5000 m2 einzonen, so muss sie dieses zuerst dem Gemeindeverband anbieten.
Zu erwartende Nutzen resp. Einnahmen sollten realistisch abgeschätzt werden, sie werden oft überschätzt (bei Neuansiedlungen handelt es sich bspw. oft um Startup-Firmen, die wenig Steuern bezahlen).	Generelle Schlussfolgerung aus den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland und aus den Schweizer Modellvorhaben.

Faktoren	**Beispiel**
Im Vordergrund einer interkommunalen Arbeitszone sollten realistischerweise die Erwartung betreffend der indirekten Effekte stehen (bspw. Arbeitsplatzangebot, Kaufkraft, Etablierung der Region als Wirtschaftsstandort); sie sind zwar nicht quantifizierbar, und bisher auch noch nie Teil eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs, aber viele von ihnen sind sowieso regional wirksam.	Im Rahmen der Arbeiten zur Arbeitsregion Langenthal stellte sich heraus, dass die Lasten und Nutzen sehr schwierig und letztendlich nicht Gemeidetrennscharf zu ermitteln sind. Auf Grund dieser Erkenntnis wurden sogenannte Mehrwertprojekte, welche zu Gunsten der gesamten Region wirken, konzipiert.
Verteilungsschlüssel beim Lasten-Nutzen-Ausgleich: gleichberechtigte und gleichwertige Basis empfiehlt sich in vielen Fällen, also Hälfte-Hälfte bei zwei Beteiligten Gemeinden. Dies selbst dann, wenn die Grössenordnung der Gemeinden unterschiedlich ist, da damit die gleichberechtigte Basis betont wird. Alternativen: einwohnerbezogener Verteilschlüssel, oder im Verhältnis zur eingebrachten Fläche, oder Kombination (Achtung Komplexität!).	Generelle Schlussfolgerung aus den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland.
Komplexere Verteilschlüssel erlauben ein Austarieren aller relevanten Aspekte.	Wichtig für den Verteilschlüssel der RAZ Gäu.
Zusammenspiel mit kommunalem Finanzausgleich ist zu beachten.	Generelle Schlussfolgerung aus den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland und aus den Schweizer Modellvorhaben.
Frage der Besteuerung in der gemeinsamen Arbeitszone bei Vorliegen von unterschiedlichen Steuersätzen der Gemeinden ist zu beachten.	Regionale Arbeitszone Thal: es gilt der Steuersatz der Standortgemeinde Laupersdorf. In der zone d'acitivité régionale de Delémont gilt ein standortgemeindeunabhängiger Steuersatz.

Faktoren	**Beispiel**
Gemeindehoheitliche und kommunalverfassungsrechtliche Zuständigkeiten sollten von den Kooperationsvereinbarungen unberührt bleiben; nicht-hoheitliche Aufgaben (bspw. Grundstücksverkehr, Akquisition und Betreuung von Unternehmen) können auch auf private Akteure übertragen werden.	Generelle Schlussfolgerung aus den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Bunzel et al. (2006), David (2015), Inderbitzin (2013), Raab (2011), Snelting (1997), Wuschansky und König (2006)

A 3 Personen, welche im Rahmen dieser Masterarbeit Auskunft gegeben haben

Mit folgenden Personen wurden Interviews geführt (dazugehöriger Leitfaden siehe Anhang 1):

- Herr J. Inderbitzin, Dozent an der Hochschule Luzern, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR
- Herr W. Dollinger, Koordinator Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu
- Herr F. Tauber, Projektmanager Business Upper Austria
- Herr M. Rupp, Gemeindepräsident Ittigen

Mit folgenden Personen fand ein Email-Kontakt oder ein Telefonkontakt statt:

- Herr H. Enzler, Finanzverwaltung Kanton TG, Finanzausgleich und Gemeinderechnungswesen
- Herr E. Buchs, Projektleiter Geschäftsstelle Entwicklungsraum Thun, Raum- und Siedlungsplanung
- Monsieur E. Choffat, Coordinateur-conseiller Zones AIC et Friches, République et Canton du Jura, Service du développement territorial, Section de l'aménagement du territoire,

A 4 Mustersatzung INKOBA Oberösterreich

Mustersatzung
(Stand Mai 2006)

Satzung des Verbandes „Verband Interkommunale Betriebsansiedlung……“[1]

Die Gemeinden …….. bilden zum Zwecke der Errichtung und des Betriebes von Betriebsansiedlungsgebieten einen Gemeindeverband im Sinne des OÖ. Gemeindeverbändegesetzes, der im folgenden „Verband“ genannt wird. Der Verband wird durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebildet.

I.) Allgemeines:

§ 1
Name, Sitz und Geschäftsstelle

1.) Der Verband trägt den Namen „Verband Interkommunale Betriebsansiedlung ……“.

2.) Der Verband hat seinen Sitz in ……..

§ 2
Gebiete

1.) Das Betriebsansiedlungsgebiet des Verbandes liegt in der Gemeinde …….. Es wird durch Beschluss der Verbandsversammlung festgelegt.

2.) Weitere Gebiete in den Mitgliedsgemeinden können durch Beschluss der Verbandsversammlung aufgenommen werden, wenn es den Interessen des Verbandes entspricht.

§ 3
Mitgliedsgemeinden und Aufteilung des Aufwandes und der Einnahmen

1.) Mitglieder des Verbandes sind die Gemeinden ……..

2.) Die für die Erfüllung des Verbandszweckes erforderlichen Aufwendungen und die Einnahmen werden nach folgendem Schlüssel aufgeteilt:

MITGLIEDER	ANTEILE IN PROZENT
Gesamt	100 %

download_interkommkoop_mustersatzung

Mustersatzung
(Stand Mai 2006)

Anmerkung: als Absatz 3 ist optional einfügbar

- *Variante 1:*
  Die sich aus der Erfüllung des Verbandszweckes ergebenden Einnahmen im Sinne des § 15 werden für jedes Betriebsbaugebiet gesondert nach folgendem Schlüssel aufgeteilt:
  a.) Bonus für die jeweilige Standortgemeinde 10%, erstreckt sich ein Betriebsansiedelungsgebiet über das Gebiet mehrerer Gemeinden, wird der 10%ige Bonus entsprechend den Flächenanteilen der Gemeinden an dem Betriebsansiedelungsgebiet auf die Gemeinden aufgeteilt.
  b.) 90% der Einnahmen werden nach dem Aufwendungsschlüssel aufgeteilt
- *Variante 2:*
  Die sich aus der Erfüllung des Verbandszweckes ergebenden Einnahmen im Sinne des § 15 werden nach folgendem Schlüssel aufgeteilt:
  - Refundierung von definierten Vorleistungen an einzelne Standortgemeinden gemäß den Beschlüssen der Verbandsversammlung
  - Der verbleibende Rest der Einnahmen wird nach dem Aufwendungsschlüssel verteilt.
- *Variante 3:*
  Leistungen, die Standortgemeinden auf Ersuchen des Regionalen Wirtschaftsverbandes für den Verband erbringen, sind der jeweiligen Gemeinde zu ersetzen. Grundlage für dieses Ersuchen bildet ein Beschluss des Verbandsvorstandes.

II.) Aufgaben des Verbandes:

§ 4
Verbandszweck

Der Zweck des Verbandes ist die Sicherung und Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Dieser Zweck wird durch folgende Aufgaben gewährleistet:

- die Planung und Erschließung von Betriebsansiedlungsgebieten,
- die Teilung von Kosten und Erträgen,
- die Gestaltung gemeinsamer Marketingmaßnahmen und
- die Abstimmung der Wirtschaftsförderung.

§ 5
Erschließung der Betriebsansiedlungsgebiete

1.) Um die finanzielle Belastung der Mitgliedsgemeinden in Grenzen zu halten, erfolgt die Erschließung abschnittsweise und entsprechend dem zu erwartenden Bedarf.

2.) Der Verband erschließt die Betriebsansiedlungsgebiete in folgender Weise:

Der Verband leistet die innere und äußere Infrastrukturanbindung (Verkehrserschließung, Wasserver- und die Abwasserentsorgung sowie Anbindung an Energieträger wie z.B. Strom). Dafür verrechnet der Verband den Betrieben ein vom Verband festzulegendes Erschließungsentgelt.

Mustersatzung
(Stand Mai 2006)

Liegen einzelne Maßnahmen zur inneren und äußeren Infrastrukturanbindung des Gewerbegebietes nicht im ausschließlichen Interesse des Verbandes, sondern profitieren auch andere Gebiete der jeweiligen Standortgemeinde von der infrastrukturellen Versorgung des interkommunalen Gewerbegebietes, so kann der Vorstand festlegen,

- auf welche infrastrukturelle Maßnahmen dies zutrifft sowie
- jenen Anteil an den entstehenden Kosten der einzelnen Maßnahme bestimmen, den im konkreten Fall die Standortgemeinde übernehmen muss.

III.) Organisation des Gemeindeverbandes:

§ 6
Organe des Verbandes

1.) Organe des Verbandes sind:
   a.) Die Verbandsversammlung
   b.) Der Verbandsvorstand
   c.) Der Obmann

2.) Die Höhe der Aufwandsentschädigung für Obmann und Obmann-Stellvertreter sowie der Kostenersätze für die Mitglieder der Verbandsversammlung wird durch Verordnung der Landesregierung festgesetzt.

§ 7
Verbandsversammlung

1.) In der Verbandsversammlung haben alle Mitgliedsgemeinden Sitz und Stimme.

2.) Die Zahl der Stimmen in der Verbandsversammlung wird mit …….. je Mitgliedsgemeinde festgesetzt.

3.) Die auf die einzelnen Mitglieder entfallende Zahl der Stimmen wird festgesetzt:

a.) …..	….Stimmen
b.) …..	….Stimmen
c.) …..	….Stimmen
d.) …..	….Stimmen
e.) …..	….Stimmen
f.) ……	
Gesamt	……. Stimmen

4.) Jede Gemeinde entsendet aus ihrem Gemeinderat in die Verbandsversammlung so viele Vertreter, als ihr Stimmen zustehen. Für jeden Vertreter ist auch ein Stellvertreter zu bestellen.

5.) Die Verbandsversammlung ist durch den Obmann bei Bedarf sowie mindestens einmal jährlich zur Beschlussfassung über den Jahresvoranschlag, den Nachtragsvoranschlag und den Jahresrechnungsabschluss nachweislich einzuberufen. Überdies ist die Verbandsversammlung durch den Obmann einzuberufen, wenn Verbandsvorstandsmitglieder, die zusammen wenigstens ein Drittel der Stimmen vertreten, es verlangen.

6.) Alle Mitglieder der Verbandsversammlung sind unter Bekanntgabe der Tagesordnung mindestens zwei Wochen vorher schriftlich zu verständigen.

Mustersatzung
(Stand Mai 2006)

7.) Die Verbandsversammlung kann beschließen, dass Fachleute mit beratender Stimme beigezogen werden.

8.) Beschlüsse über Anträge von den Mitgliedsgemeinden betreffend die Änderung der Satzung (z.B. die Änderung des Aufwendungsschlüssel für Aufwendungen und Einnahmen, über die Auflösung des Verbandes, über die Aufnahme neuer Mitglieder in den Verband) bedürfen der Zustimmung von Drei-Viertel der Stimmen.

9.) Im Übrigen gelten für die Beschlussfassung und Abstimmung die entsprechenden Bestimmungen der OÖ. GemO. 1990.

10.) Über die Sitzung der Verbandsversammlung ist eine Niederschrift aufzunehmen, die vom Obmann und dem Schriftführer zu unterzeichnen ist. In der Niederschrift sind sämtliche Anträge, Beschlüsse und der wesentliche Beratungsverlauf aufzunehmen. Die Niederschrift ist den Mitgliedern der Verbandsversammlung innerhalb von sechs Wochen nach der Sitzung nachweislich zuzustellen. Die Mitglieder der Verbandsversammlung können bis zur nächsten Sitzung Einwendungen erheben, worüber die Verbandsversammlung Beschluss zu fassen hat.

§ 8
Aufgaben der Verbandsversammlung

1.) Die Verbandsversammlung legt die Grundsätze für die Verwaltung des Verbandes fest und entscheidet in den ihr durch Gesetz oder diese Satzung zugewiesenen Angelegenheiten.

2.) Der Verbandsversammlung sind vorbehalten:
   a.) Die Auswahl einer Fläche als Betriebsansiedlungsgebietes des Verbandes
   b.) Die Wahl und die Abberufung des Obmannes, des Obmann-Stellvertreters und der übrigen Mitglieder des Verbandsvorstandes.
   c.) Beschlüsse über Anträge von den Mitgliedsgemeinden zur Änderung der Satzung, insbesondere betreffend dem Beitritt einer Gemeinde sowie die Auflösung des Verbandes, die Erlassung von Verordnungen, die Ausübung der in den verfahrensrechtlichen Bestimmungen vorgesehenen oberbehördlichen Befugnisse.
   d.) Die Beschlussfassung über den Voranschlag, den Nachtragsvoranschlag, den Rechnungsabschluss und den Dienstpostenplan.
   e.) Die Festsetzung von Gebühren und Entgelten für die Benützung von Einrichtungen und Anlagen des Verbandes.
   f.) Der Feststellungsbeschluss über den Kostenersatz oder die auf die einzelnen Gemeinden entfallenden Kostenanteile (Vorauszahlungen) und Einnahmenanteile.
   g.) Die Erlassung von Richtlinien über
      - die Ansiedlung von Betrieben
      - die Festlegung von Gebühren und Entgelten
   h.) Die Beschlussfassung über die Planung und Ausführung von Bauvorhaben, Vergabe von Bauaufträgen, soweit bei letzteren die geschätzte Auftragssumme EURO 72.500,- ohne Umsatzsteuer übersteigt.
   i.) Der Ankauf und Verkauf von Grundstücken.
   j.) Die Beschlussfassung über die Aufnahme von Darlehen und Krediten sowie über Leasingfinanzierungen.

§ 9
Verbandsvorstand

1.) Der Verbandsvorstand besteht aus dem Obmann, dem Obmann-Stellvertreter und ……. weiteren Vorstandsmitgliedern, wobei jeder Mitgliedsgemeinde ein Sitz im Vorstand

Mustersatzung
(Stand Mai 2006)

zukommen soll. Gleichzeitig ist von jeder Mitgliedsgemeinde ein Stellvertreter für den Fall der Verhinderung bei Sitzungen namhaft zu machen.

2.) Der Verbandsvorstand ist nach Bedarf, mindestens jedoch halbjährlich, oder wenn dies von einem Vorstandsmitglied verlangt wird, vom Obmann einzuberufen.

3.) Der Verbandsvorstand ist bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Vorstandsmitglieder beschlussfähig.

4.) Der Vorstand beschließt mit einfacher Mehrheit.

5.) Der Obmann stimmt mit.

6.) Über die Sitzungen des Vorstandes ist eine Niederschrift aufzunehmen, die vom Vorsitzenden und dem Schriftführer zu zeichnen ist.

7.) Der Vorstand wird von der Verbandsversammlung aus ihrer Mitte jeweils auf die Dauer der Funktionsperiode der Gemeinderäte in Oberösterreich gewählt. Endet die Vertretungsbefugnis eines Vorstandsmitgliedes als Vertreter der ihn entsendenden Gebietskörperschaft oder legt ein Vorstandsmitglied seine Funktion zurück, ist eine Nachwahl für die restliche Funktionsdauer des Vorstandes vorzunehmen.

§ 10
Aufgaben des Verbandsvorstandes

1.) In den Wirkungsbereich des Verbandsvorstandes fallen alle nicht ausdrücklich anderen Verbandsorganen vorbehaltenen Angelegenheiten.

2.) Insbesondere obliegt dem Vorstand:
   a.) Die Leitung und Besorgung der Verbandsangelegenheiten nach Maßgabe der Satzung und der von der Verbandsversammlung beschlossenen Richtlinien. Es erfolgt die Vorberatung der in die Zuständigkeit der Verbandsversammlung fallenden Angelegenheiten.
   b.) Die Erstellung des Jahresvoranschlages und Jahresrechnungsabschlusses.
   c.) Die Beschlussfassung in allen das Personal des Verbandes betreffenden Angelegenheiten.
   d.) Die Entscheidung über die Ansiedlung von Betrieben entsprechend der zu erlassenden Richtlinien durch die Verbandsversammlung.

§ 11
Aufgaben des Obmannes

1.) Dem Obmann obliegen:
   a.) Die Leitung der Geschäftsstelle
   b.) Die Vertretung des Verbandes nach außen.
   c.) Die Besorgung der behördlichen Aufgaben des Gemeindeverbandes.
   d.) Die Einberufung und Leitung der Sitzungen der Verbandsversammlung und des Verbandsvorstandes.
   e.) Die Zeichnung für den Verband; Urkunden über Rechtsgeschäfte des Verbandes sind, soweit es sich nicht um Angelegenheiten der laufenden Verwaltung handelt, vom Obmann und von einem weiteren Mitglied des Verbandsvorstandes unterfertigt.
   f.) Die Durchführung der Beschlüsse der Verbandsversammlung und des Verbandsvorstandes.

Mustersatzung
(Stand Mai 2006)

g.) Bei vorübergehender Verhinderung des Obmannes, bei dauernder bis zur Wahl des neuen Obmannes, obliegen die Aufgaben des Obmannes dem Obmann-Stellvertreter.

h.) Dem Obmann obliegt die laufende Geschäfts- und Betriebsführung. Hiezu zählen auch alle erforderlichen Anschaffungen und Tätigung von Ausgaben im Rahmen des Jahresvoranschlages, sofern sie im Einzelfall den Betrag von 1 % der ordentlichen Einnahmen des Jahresvoranschlages nicht überschreiten und höchstens aber EUR 10.000,- betragen.

§ 12
Entscheidung in Streitfällen

Auf Antrag des Verbandes oder einer verbandsangehörigen Gemeinde entscheidet die OÖ. Landesregierung über Streitigkeiten aus dem Verbandsverhältnis.

§ 13
Bedienstete des Verbandes

Der Verband kann die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Bediensteten einstellen.

IV.) Finanzierung des Gemeindeverbandes:

§ 14
Geschäftsgebarung, Jahresvoranschlag, Jahresrechnungsabschluss und Rechnungsprüfung

Für die Vermögensgebarung und die Haushaltsführung des Verbandes gelten die Bestimmungen des vierten und fünften Hauptstückes der OÖ. GemO. 1990, in der Fassung der Gemeindeordnungs-Novelle 2002, LGBl. Nr. 152/2001 mit Ausnahme der Bestimmungen der §§ 70 - 72, des § 82 und des § 91 Abs. 1 und 3 bis 6 sowie § 91 a sinngemäß.

§ 15
Finanzbedarf

Der Finanzbedarf des Verbandes wird durch anteilige Beiträge der verbandsangehörigen Gemeinden, Erträge aus dem Vermögen, durch öffentliche Zuschüsse von Bund, Europäischer Union sowie Land Oberösterreich oder sonstige Zuschüsse Dritter und durch Aufnahme von Darlehen und Krediten gedeckt.

§ 16
Aufteilung und Abführung von Erträgen

1.) Die Standortgemeinden ... haben mit den übrigen Verbandsmitgliedern eine Vereinbarung gemäß § 17 Finanzausgleichsgesetz 2005 BGBl. I Nr. 156/2004 abzuschließen, wonach eine Aufteilung der Kommunalsteuereinnahmen anteilsmäßig nach den in § 3 der Satzung festgelegten Prozentsätzen erzielt wird. Dieser aufgrund der Vereinbarung in der jeweiligen Mitgliedsgemeinde anfallende Kommunalsteueranteil wird der Finanzkraft der jeweiligen Mitgliedsgemeinde zugeordnet. *(Anmerkung: siehe Anhang)*

download_interkommkoop_mustersatzung

Mustersatzung
(Stand Mai 2006)

2.) Die Verbandsmitglieder erklären die Absicht, bei wesentlicher Änderung der Finanzverfassung der Gemeinden bzw. des Finanzausgleichsrechtes die im Abs. 1 angeführten Bedingungen in einer dem Geist und wirtschaftlichen Zweck dieser Satzung entsprechenden Weise neu zu fassen.

3.) Die Standortgemeinden der Betriebsansiedlungsgebiete sind verpflichtet, den Verkehrsflächenbeitrag sowie Anschlussgebühren aus den in § 2 definierten Gebieten, nach den jeweiligen Gebührenordnungen der Standortgemeinden, jeweils zu Quartalsende, entsprechend dem tatsächlichen Gebührenaufkommen, an den Verband abzuführen.

4.) Die Mitgliedsgemeinden des Verbandes erklären die Absicht, die Gebührensätze und Abgaben, die mit der Ansiedlung von Betrieben im interkommunalen Gewerbegebiet verbunden sind, untereinander und mit dem Verband zu harmonisieren.

5.) Die Mitgliedsgemeinden des Verbandes verpflichten sich weiters, allfällige Wirtschaftsförderungen, die mit der Ansiedlung von Betrieben im interkommunalen Gewerbegebiet verbunden sind, nur im Einvernehmen mit dem Verband vorzunehmen.

6.) Die Aufteilung der erforderlichen Aufwendungen und jene über sämtliche Einnahmen hat durch die Verbandsversammlung entsprechend dem Aufwendungsschlüssel gemäß § 3 der Satzung zu erfolgen.

Optional:

Ausgenommen davon sind die Grundsteuereinnahmen von zukünftigen Betrieben; diesbezüglich vereinbaren die Mitgliedsgemeinden einen gesonderten Aufteilungsschlüssel.

V) Austritt von Mitgliedsgemeinden und Auflösung des Verbandes:

§ 17
Austritt von Mitgliedsgemeinden

Ein Austritt einer Mitgliedsgemeinde kann nur aus wichtigen, insbesondere wirtschaftlichen Gründen erfolgen, aus denen die Mitgliedschaft einem Mitglied nicht mehr weiter zugemutet werden kann. Das ausgetretene Mitglied hat keinen Anspruch auf eine Vermögensauseinandersetzung.

§ 18
Auflösung

Die Auflösung des Verbandes ist nur durch übereinstimmende Beschlüsse der Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden möglich und bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Im Falle der Auflösung wird das nach Berichtigung der Schulden verbleibende Vermögen des Verbandes veräußert und unter den Mitgliedern gemäß dem Schlüssel in § 3 aufgeteilt. Verbleibende Schulden gehen auf die Verbandsmitglieder gemäß dem Schlüssel in § 3 über.

download_interkommkoop_mustersatzung

Mustersatzung
(Stand Mai 2006)

VI.) Sonstige Bestimmungen:

§ 19
Aufsicht über den Verband

Die Aufsicht über den Verband obliegt der Oö. Landesregierung nach den Bestimmungen des VII. Hauptstückes der OÖ. Gemeindeordnung 1990.

Quelle: www.inkoba.at/247_DEU_HTML.php?g_currMenuName=Service; August 2015