

Universität Konstanz
Fakultät für Verwaltungswissenschaft

Diplomarbeit

**Stadtregionale Institutionalisierung und interkommunale
Kooperation:
Interkommunale Gewerbegebiete in der Region Stuttgart**

vorgelegt von:

Daniel Zwicker

Matrikelnr.: 01/338163

Erstgutachterin:

Prof. Dr. Hiltrud Naßmacher

Zweitgutachter:

Prof. Dr. Wolfgang Seibel

Oktober 1999

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung	2
1.3 Forschungsansatz	2
1.4 Methodik	4
1.5 Aufbau der Arbeit	5
2. Interkommunale Gewerbegebiete	7
2.1 Vorbemerkung: Stellenwert der Gewerbeflächenpolitik	7
2.2 Interkommunale Gewerbegebiete: Eine Einführung	8
2.2.1 Definition "interkommunale Gewerbegebiete"	9
2.2.2 Normalfall der Nichtkooperation	9
2.2.3 Organisatorische Grundlagen	10
2.3 Interkommunale Gewerbegebiete als Elemente nachhaltiger Siedlungsentwicklung	12
2.3.1 Nachhaltigkeit in der Siedlungsentwicklung	12
2.3.2 Nachhaltigkeit durch interkommunale Gewerbegebiete	13
2.3.3 Besonderer Problemdruck in Verdichtungsräumen	15
3. Interkommunale Gewerbegebiete als Kooperationsproblem	16
3.1 Stand der Wissenschaft	16
3.1.1 Hindernisse für die Bildung von interkommunalen Gewerbegebieten	16
3.1.2 Entstehung interkommunaler Gewerbegebiete in Zwangslagen	19
3.2 Theoretische Ansätze zur Analyse der Kooperationsproblematik	20
3.2.2 Differenzierung des Kooperationsbegriffs	20
3.2.3 Kooperationsbereitschaft: Interessen und Ideen	20
3.2.3 Kooperationsprozeß: Problemlösung und Verteilungskonflikt	23
3.3 Praktische Ansätze zur Lösung der Kooperationsproblematik	24
3.3.1 Anreize für interkommunale Gewerbegebiete	24
3.3.2 Lernprozeß: Interkommunale Gewerbegebiete als Umsetzungsidee	25
3.3.3 Lernprozeß: "Regionale" Kooperation als Leitidee	25
3.3.4 Initiierung des Kooperationsprozesses	27
3.3.5 Inhaltliche Strukturierung des Kooperationsprozesses	28
3.3.6 Zusammenhänge zwischen Ideen und Kooperationsprozessen	29
4. Stadtregionale Planungs- und Verwaltungsstrukturen	31
4.1 Modelle stadtreionaler Planungs- und Verwaltungsstrukturen	31
4.2 Steuerungsinstrumente auf stadtreionaler Ebene	32
4.3 Stadtreionaler Institutionalisierungsgrad und Steuerungspotential	34
4.4 Stadtreionale Ebene und interkommunale Gewerbegebiete	35
5. Interkommunale Gewerbegebiete in der Region Stuttgart	37
5.1 Konzeption der Untersuchung	37
5.1.1 Untersuchungsmethode	37
5.1.2 Auswahl der Untersuchungsregion	38
5.1.3 Auswahl der Untersuchungsfälle	38
5.1.4 Methoden der Datenerhebung	40
5.1.5 Auswahl der Interviewpartner	40
5.2 Problemlage in der Region Stuttgart	42
5.3 Institutioneller Wandel in der Region Stuttgart	43
5.4 Regionalverband Stuttgart und interkommunale Gewerbegebiete	45
5.5 Verband Region Stuttgart und interkommunale Gewerbegebiete	47

6. Fallstudie Gewerbepark "Sol"	50
6.1 Kurzportrait	50
6.2 Ausgangssituation.....	51
6.2.1 Markungsgemeinden.....	51
6.2.1.1 <i>Gemeinsames Gewerbegebiet als regionalplanerische Idee</i>	51
6.2.1.2 <i>Holzgerlinger Planung: Interkommunalität als Zukunftsoption</i>	51
6.2.1.3 <i>Weil: Ablehnung eines interkommunalen Gewerbegebiets</i>	52
6.2.2 Umland	53
6.2.2.1 <i>Kommunale Entwicklungswünsche</i>	53
6.2.2.2 <i>Regionale Steuerungsversuche</i>	53
6.3 Kooperationsprozeß.....	54
6.3.1 Markungsgemeinden.....	54
6.3.1.1 <i>Kooperation als "Flucht nach vorne"</i>	54
6.3.1.2 <i>Vertrauensbildende Maßnahmen</i>	54
6.3.1.3 <i>Verhandlungen über Organisationsform und Verteilungsschlüssel</i>	55
6.3.1.4 <i>Zeitdruck durch Investorenanfragen</i>	57
6.3.1.5 <i>Regionalreform als Katalysator</i>	58
6.3.2 Umland	58
6.3.2.1 <i>Altdorf: Unerwiderte Kooperationsbereitschaft</i>	58
6.3.2.2 <i>Praktische Gründe gegen eine Beteiligung weiterer Gemeinden</i>	59
6.3.2.3 <i>Grundsätzliche Bedenken</i>	60
6.3.2.4 <i>Hildrizhausen: Kooperation kein Thema</i>	61
6.3.2.5 <i>Regionale Persuasionspolitik</i>	61
6.4 Resultat.....	62
6.4.1 <i>Markungsgemeinden: Zweckverbandsgründung und Erschließung</i>	62
6.4.2 <i>Umland: Eigenständige Gewerbeflächenausweisung</i>	62
7. Fallstudie Industrie- und Gewerbepark "Lerchenäcker"	63
7.1 Kurzportrait	63
7.2 Ausgangssituation.....	63
7.2.1 Markungsgemeinden.....	63
7.2.1.1 <i>Backnanger Planung: Für interkommunales Gewerbegebiet</i>	63
7.2.1.2 <i>Aspach: Interkommunales Gewerbegebiet als Ergänzung</i>	64
7.2.1.3 <i>Notwendige Änderung des Regionalplanes</i>	65
7.2.2 Umland	65
7.2.2.1 <i>Kommunale Entwicklungswünsche</i>	65
7.2.2.2 <i>Regionale Steuerungsversuche</i>	66
7.3 Kooperationsprozeß.....	66
7.3.1 Markungsgemeinden.....	66
7.3.1.1 <i>Backnang: "Lerchenäcker" als regionales Projekt</i>	66
7.3.1.2 <i>Bürgerinitiative gegen die "Lerchenäcker"</i>	67
7.3.1.3 <i>Bildung eines Runden Tisches</i>	68
7.3.1.4 <i>Verhandlungen über Organisationsform und Verteilungsschlüssel</i>	69
7.3.1.5 <i>Impulse durch die Regionalpolitik</i>	69
7.3.2 Umland	70
7.3.2.1 <i>Mehrheitlich keine Kooperationsbereitschaft</i>	70
7.3.2.2 <i>Strengere Regionalplanung</i>	71
7.3.2.3 <i>Zwei kooperationsbereite Kommunen</i>	72
7.3.2.4 <i>Schwieriger Kooperationsprozeß</i>	73
7.4 Resultat.....	75
7.4.1 <i>Markungsgemeinden: Konzeptionelles und finanzielles Engagement des VRS</i>	75
7.4.2 <i>Umlandgemeinden: Eigene Gewerbeflächen und Beteiligungsmöglichkeit</i>	76

8. Vergleich der Fallstudienenergebnisse.....	77
8.1 Kooperationsbereitschaft: Interkommunalität als Notlösung oder Leitidee	77
8.2 Kooperationsprozeß: Interkommunale oder "regionale" Verhandlungen.....	79
8.3 Institutioneller Rahmen: Regionalplanung oder Stadt-Umland-Verband.....	82
9. Beantwortung der Forschungsfragen und Anregungen für die Praxis.....	86
9.1 Kooperationshindernisse bei der Bildung interkommunaler Gewerbegebiete	86
9.2 Relevanz regionaler Planungs- und Verwaltungsstrukturen.....	88
9.3 Anregungen für die stadregionale Ebene	90
Kurzfassung der Diplomarbeit.....	93
Literaturverzeichnis	97
Anhang.....	107

Abkürzungsverzeichnis

ARL:	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BauGB:	Baugesetzbuch
BUND:	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BW:	Baden-Württemberg
ebd.:	ebenda
DVO:	Durchführungsverordnung
FAG:	Finanzausgleichsgesetz
FW:	Freie Wähler
GVV:	Gemeindeverwaltungsverband
HP:	Hewlett Packard
IHK:	Industrie- und Handelskammer
ha:	Hektar
Int.:	Interview(s)
Kap.:	Kapitel
o.J.:	ohne Jahr
ROG:	Raumordnungsgesetz
RMN:	Regionalverband Mittlerer Neckar (ab 1992: RVS)
RVS:	Regionalverband Stuttgart
SGK:	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik
UN:	United Nations (Vereinte Nationen)
VRS:	Verband Region Stuttgart
vVG:	vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Die Bauleitplanung gehört zum festen Kern der kommunalen Selbstverwaltung. Indem sie Gewerbeflächen ausweisen, schaffen die Gemeinden eine wichtige Voraussetzung für ihre wirtschaftliche Entwicklung. Im Interesse einer zukunftsverträglichen Entwicklung gilt es jedoch, über Wege nachzudenken, wie wirtschaftliches Wachstum auch mit weniger und dafür besser genutzten Flächen möglich ist. Ein wichtiges Instrument, um dieses Ziel zu erreichen, ist die Kooperation zwischen Kommunen bei der Erschließung von Gewerbegebieten. Interkommunale Gewerbegebiete werden von zwei oder mehreren Gemeinden gemeinsam geplant, realisiert und vermarktet. Die beteiligten Gemeinden teilen sich die daraus anfallenden Lasten und Nutzen (Krieger 1996: 6). Interkommunale Gewerbegebiete haben viele Vorteile. So wird beispielsweise der Flächenverbrauch reduziert, weil weniger Erschließungsinfrastruktur notwendig ist. Durch eine solche Zusammenarbeit ist es Gemeinden auch besser möglich, ökologisch sensible Flächen zu schonen, weil man im Verbund markungsübergreifend nach einem idealen Standort suchen kann (Gruber 1996: 46).

Trotz dieser Vorteile sind interkommunale Gewerbegebiete immer noch relativ selten. Und das, obwohl die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden auf vielen Gebieten eine lange Tradition hat. Abwasserverbände, Verkehrsverbände oder Kooperationen im Kulturbereich beispielsweise, sind aus der kommunalen Praxis nicht mehr wegzudenken (Asche/ Krieger 1990: 10). Wo liegen also die Hindernisse für die Umsetzung dieser offensichtlich guten Idee? Dieser Frage soll hier als erstes nachgegangen werden.

Gemeinden können nicht zu gemeinsamen Gewerbegebieten gezwungen werden. Zumindest nicht unter den gegenwärtigen gesetzlichen Rahmenbedingungen kommunaler Planungshoheit. Das heißt aber nicht, in dieser Frage allein auf die Fähigkeit zur kommunalen Selbstorganisation vertrauen zu müssen. Dies scheint gerade in den Ballungsräumen nicht vertretbar, wo durch massiven Flächenverbrauch der Problemdruck besonders hoch ist (Aring 1996: 209). Vielmehr gilt es für diese Stadtregionen eine geeignete institutionelle Ordnung zu finden, die eine Zusammenarbeit auch bei Gewerbegebieten anregen kann. Schon bisher gab es die Regionalplanung, die den kommunalen Bauleitplänen Grundsätze und Ziele vorgibt. Doch eine Optimierung der übergeordneten Planung allein scheint nicht ausreichend zu sein (ARL 1998a: 14). Welche Kompetenzen, Ressourcen und Strukturen braucht die stadregionale Ebene also zusätzlich, um Kooperationsblockaden in der Gewerbeflächenpolitik abzubauen? Im Folgenden soll auch darauf

rationsblockaden in der Gewerbeflächenpolitik abzubauen? Im Folgenden soll auch darauf eine Antwort gegeben werden.

1.2 Zielsetzung

Diese Arbeit will erstens einen Beitrag zur Erforschung der Entstehungsbedingungen interkommunaler Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik leisten. Dies scheint zum einen angebracht zu sein, weil interkommunale Gewerbegebiete einen wichtigen Baustein für eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung darstellen können (s. 2.3). Zum anderen wird von verschiedenen Autoren zu dieser Frage noch ein erheblicher Forschungsbedarf konstatiert: "Fragt man nach den Bedingungen, unter denen Kooperation zustande kommt, so zeigt ein Blick in die vorhandene Literatur zum Thema [kommunale Wirtschaftsförderung, *D.Z.*], daß es an einer systematischen Bestimmung von Erklärungsfaktoren für Kooperation bzw. Nicht-Kooperation fehlt (McGovern 1997: 15)."

Zweitens will diese Arbeit die Möglichkeiten der stadtreionalen Ebene untersuchen, die kommunale Zusammenarbeit bei der Erschließung von Gewerbegebieten zu initiieren und zu erleichtern. Dabei steht die Frage nach dem geeigneten "institutionellen Härtegrad" der Stadt-Umland-Verwaltung (Fürst 1997: 131) im Mittelpunkt. Die (verwaltungs-) wissenschaftliche Debatte über die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher "stadtreionaler Planungs- und Verwaltungsstrukturen" ist in vollem Gange und kann noch nicht als entschieden gelten (vgl. u.a. ARL 1998a, 1999, Benz 1998, Fürst 1997). Durch die Untersuchung des spezifischen Beitrags stadtreionaler Institutionalisierungsprozesse auf die interkommunale Kooperation bei Gewerbegebieten soll die vorliegende Arbeit auch zu dieser Debatte einen Beitrag leisten.

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung sind im Folgenden zwei Forschungsfragen zu beantworten:

1. Welche Hindernisse bestehen für die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete?
2. Inwiefern können stadtreionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen zur Überwindung dieser Kooperationshindernisse beitragen?

1.3 Forschungsansatz

Durch die Zielsetzung der Arbeit kommt der Variable "Institutionen" eine wichtige Bedeutung zu. Doch wie in neueren "neoinstitutionalistischen" Arbeiten in der Politikwissenschaft wird auch hier angenommen, daß sich politische Prozesse und deren Ergebnisse nicht allein durch diese eine Va-

riable erklären lassen (z.B. Hall/ Taylor 1996: 942). Denn es wird hier zugleich im Sinne des "methodologischen Individualismus" davon ausgegangen, daß im Zentrum der Erklärung strategisch handlungsfähige Akteure stehen (Braun 1997: 46). Für diese stellen Institutionen einen wichtigen, aber nicht determinierenden Handlungskontext dar (Mayntz/ Scharpf 1995: 43). Zusätzlich zu Institutionen werden zur Erklärung kooperativen Handelns auf der kommunalen Ebene die Variablen Interessen und Ideen herangezogen. Dies entspricht aktuellen Forderungen, Ansätze rationaler Wahl und Ideenansätze in einem Forschungsansatz zu integrieren (Braun 1998: 798). Das Schaubild (Abb. 1) zeigt die wesentlichen Variablen dieser Arbeit und gibt gleichzeitig einen ersten Überblick über vermutete Zusammenhänge. Eine theoretische Fundierung dieser Variablen und ihrer Beziehungen wird allerdings erst in den nachfolgenden Kapiteln vorgenommen.

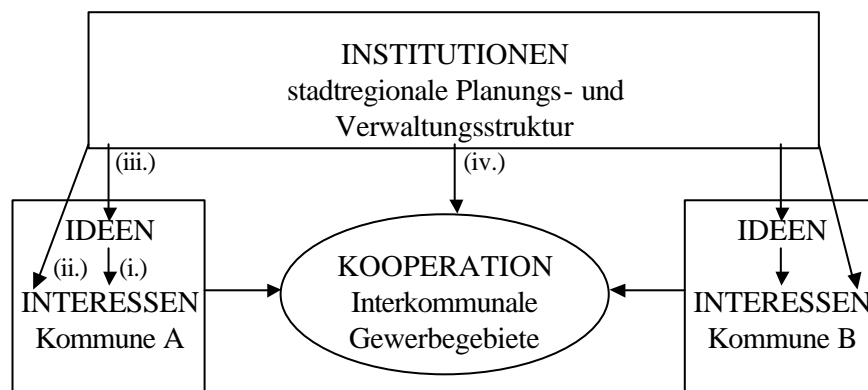


Abb. 1: Schematische Darstellung des Forschungsansatzes (die römischen Ziffern beziehen sich auf Verweise im Text)

Abhängige Variable, also Gegenstand der Erklärung, ist die Kooperation zwischen Gemeinden bei der Realisierung von Gewerbeflächen. Dabei ist vor dem normativen Hintergrund einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sowohl von Interesse, ob interkommunale Gewerbegebiete zustande kommen, als auch die Anzahl der daran beteiligten Gemeinden. Denn eine solche Kooperation kann nur zwei oder auch mehrere Gemeinden eines Raumes umfassen (s. Kap. 2).

Auf kommunaler Ebene werden Interessen und Ideen als zwei wichtige Faktoren unterschieden, die die Kooperationsbereitschaft prägen. Dabei werden unter Interessen die Handlungsziele eines Akteurs verstanden. Ideen kommen nun in zwei Varianten ins Spiel. Erstens prägen sie diese Interessen, indem sie normative Prinzipien ("Leitideen") für die Bildung dieser Interessen liefern

(i). Zweitens wird unter Ideen auch instrumentelles Wissen verstanden ("Umsetzungsideen"), das die wahrgenommenen Handlungsoptionen zur Verwirklichung von Interessen prägt (s. Kap. 3).

Zentrale unabhängige Variable ist die institutionelle Ordnung auf stadtreptionaler Ebene. Hier wird von einem doppelten Institutionenbegriff ausgegangen. Zum einen beinhaltet er die formellen und informellen Regeln, die für die stadtreptionale Ebene konstitutiv sind. Dabei wird im Folgenden vor allem nach den Kompetenzen, Ressourcen sowie der Zusammensetzung der Gremien stadtreptionaler Organisation gefragt. Stadtreptionale Institutionalisation kann je nach Ausprägung dieser Kriterien unterschiedlich aussehen (z.B. reine Planungsverbände, Stadt-Umland-Verbände etc.). Es wird hier vermutet, daß die Institutionalisation der stadtreptionalen Ebene als wichtiger Handlungskontext die kommunale Gewerbeflächenpolitik beeinflusst: Einmal, indem stadtreptionale Festlegungen und Anreize kommunale Interessen beeinflussen (ii.) oder regionale Ideen zur Siedlungsentwicklung auf kommunaler Ebene Eingang finden (iii.). Außerdem sind diese regionalen Institutionen auch selbst (kollektive)¹ Akteure (zu dieser doppelten Sicht von Institutionen schon Fürst 1990: 14). Als solche können sie auch direkt auf lokale Kooperationsprozesse Einfluß nehmen (iv.).

1.4 Methodik

Wie jede sozialwissenschaftliche Forschung, teilt auch diese Arbeit bestimmte *methodologische Grundannahmen* darüber, was Ausgangspunkt und Vorgehen der Erklärung sozialer Phänomene sein sollte (dazu grundlegend: Alemann/ Tönnemann 1997). Dabei wird hier einem empirisch-analytischen Wissenschaftsverständnis gefolgt, das die Beobachtung der Wirklichkeit zum Ausgangspunkt der Gewinnung wissenschaftlicher Aussagen macht (Naßmacher 1998: 466).

Leitend für die Wahl der *Untersuchungsmethode* war, daß der Zusammenhang zwischen stadtreptionaler Institutionalisation und interkommunaler Kooperation in bezug auf interkommunale Gewerbegebiete nach Kenntnisstand des Verfassers noch nicht untersucht worden ist. Jedoch gibt es sowohl über die institutionellen Kapazitäten auf stadtreptionaler Ebene, als auch über die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete, einen hinreichenden Bestand an Aussagen, um eine eigene Untersuchung über die Beziehungen zwischen diesen beiden Dimensionen anzuleiten (s. Kap. 3 u. 4). Als Forschungsmethode bot sich für eine solche Untersuchung die Fallstudie an, da

¹ Zur Akteurqualität kollektiver Akteure vgl. Jansen (1997).

sie es vermag, „unerforschte Sachverhalte in Beziehung zu setzen und Hypothesen zu liefern (Müller/ Schmidt 1979: 21).“ Diese Methode wird besonders bei der Untersuchung von Entscheidungsprozessen nahegelegt (Alemann 1984: 180) und erscheint damit für die Rekonstruktion von Kooperationsabläufen besonders geeignet.

Fallstudien haben allerdings den Preis, aufgrund ihres geringen Objektbereiches und hohen Detailliertheitsgrades nur in geringem Maße generalisierbare Aussagen liefern zu können (Müller/ Schmidt 1979: 22). Um den damit einhergehenden Nachteil dieser Methode zu verringern, wurden hier zwei Fallstudien erarbeitet und in einem anschließenden Vergleich systematisiert (s. Kap. 6-8). Als Forschungsdesign bot sich dafür ein diachroner Vergleich an (Nohlen 1994: 511): Es wurden zwei Fälle der Bildung von interkommunalen Gewerbegebieten in derselben Region, nämlich dem Großraum Stuttgart, untersucht, wobei sich der erste Fall *vor* und der zweite Fall *nach* ihrer institutionellen Aufwertung ereignete. Dadurch wurde es möglich, die weiteren Randbedingungen der Kooperationsprozesse, entsprechend der Konkordanzmethode, weitestgehend konstant zu halten (Naßmacher 1991: 24). Damit können die beobachteten Unterschiede auf die variierte unabhängigen Variable „stadtreionaler Institutionalierungsgrad“ zurückgeführt werden (für weitere Angaben zur Methodik s. 5.1).

1.5 Aufbau der Arbeit

Zunächst sollen interkommunale Gewerbegebiete näher vorgestellt und ihre Einordnung in das Konzept einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung geleistet werden (Kap. 2). Anschließend wird auf die Hindernisse bei der Bildung solcher Kooperationen eingegangen und es werden vor einem eigenen theoretischen Rahmen Möglichkeiten zur Überwindung dieser Hindernisse diskutiert (Kap. 3). Danach werden unterschiedliche Formen stadtreionaler Institutionalierung und ihre jeweiligen Instrumente, die für die Förderung von zwischengemeindlicher Zusammenarbeit förderlich sein könnten, dargestellt (Kap. 4). Daran schließt sich der empirische Teil an. Er beginnt mit einer Diskussion des methodischen Vorgehens der Untersuchung. Weiter geht es mit der Darstellung und analytischen Einordnung der institutionellen Veränderungen in der Region Stuttgart (Kap. 5). Darauf folgt die Analyse der Entstehungsprozesse zweier interkommunaler Gewerbegebiete in der Region Stuttgart, die vor einem jeweils unterschiedlichen institutionellen Hintergrund abliefen. Während der Gewerbepark „Sol“ noch vor der alten institutionellen Kulisse des Regionalver-

bands Stuttgart entstand (Kap. 6), ist das Gebiet "Lerchenäcker" schon geprägt vom neuen Verband Region Stuttgart (Kap. 7). Anschließend wird ein Vergleich der Fallstudienresultate durchgeführt (Kap. 8). Vor dem Hintergrund dieser Fallstudienresultate wird schließlich eine Bewertung der Kooperationshindernisse für die Entstehung interkommunaler Gewerbegebiete sowie der Variable "stadregionale Institutionalisierung" für die Überwindung eben dieser Hindernisse vorgenommen (Kap. 9). Am Ende des Textteils ist eine Kurzfassung der Arbeit zu finden.

2. Interkommunale Gewerbegebiete

Nach einer Vorbemerkung zum Stellenwert der Gewerbeflächenpolitik aus kommunaler Sicht (2.1) wird in diesem Kapitel auf die Verbreitung interkommunaler Gewerbegebiete und die organisatorischen Grundlagen solcher Kooperationen eingegangen (2.2). Danach wird die Relevanz interkommunaler Gewerbegebiete für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung dargestellt (2.3).

2.1. Vorbemerkung: Stellenwert der Gewerbeflächenpolitik

Bevor in den folgenden Kapiteln die zwischengemeindliche Kooperation bei Gewerbegebieten und deren Hindernisse abgehandelt wird, ist es nützlich, sich kurz den hohen Stellenwert der Gewerbeflächenpolitik aus kommunaler Sicht zu vergegenwärtigen. Dabei ist vor allem auf drei Punkte hinzuweisen.

Erstens ist die ausreichende und angemessene Gewerbeflächenvorsorge eine der zentralen Aufgaben kommunaler *Wirtschaftsförderung* (Grabow/ Henckel 1998: 627), denn die Bereitstellung neuer Flächen ist sowohl für die Ansiedlung neuer Unternehmen von außen, als auch für die Pflege des örtlich vorhandenen Bestandes an Gewerbebetrieben wichtig. Für lokale Unternehmen kann aus einer Vielzahl von Gründen die Verlagerung auf neue Gewerbeflächen notwendig werden: Wenn etwa der Erweiterungsbedarf am Standort nicht erfüllt werden kann, der bisherige Standort städtebaulich ungünstig ist oder nicht den Anforderungen veränderter Produktions- und Absatztechniken genügt (Naßmacher 1987: 174). Unter den Aufgaben der Wirtschaftsförderung hat darum die Gewerbeflächenmobilisierung oftmals oberste Priorität: Aktuelle Umfragen unter deutschen Großstädten haben beispielsweise ergeben, daß die Bereitstellung und Entwicklung von Gewerbeflächen für mehr als 80 Prozent der Wirtschaftsförderer wichtigstes Tätigkeitsfeld ist (Hollbach-Grömig 1996: 8).

Zweitens versuchen Gemeinden durch die Ausweisung neuer Gewerbeflächen mittelbar die *Beschäftigungssicherung* ihrer Einwohner zu erreichen (Mäding 1998: 534). Dieser erhoffte arbeitsmarktpolitische Effekt ist nach empirischen Untersuchungen ganz vordringliches Ziel der kommunalen Gewerbeflächenpolitik (Lehmann-Grube/ Pfähler 1998: 64). Einschränkend muß dabei aber betont werden, daß die Wahl von Wohn- und Arbeitsort auf der regionalen Ebene eher unabhängig ist (Kahnert 1998: 517). Die Schaffung von Arbeitsplätzen durch kommunale Gewerbeflächenausweisungen wird sich daher nicht immer gänzlich am Ort niederschlagen.

Drittens versprechen neue Gewerbeflächen *Steuereinnahmen*. Zum einen können dadurch Unternehmen angesiedelt oder auf der Gemarkung gehalten werden, die Gewerbesteuer zahlen. Diese zur Zeit zweitwichtigste kommunale Steuerquelle ist direkt an die wirtschaftliche Entwicklung der örtlichen Betriebe gekoppelt. Der bei den Gemeinden verbleibende Teil der Gewerbesteuer machte in den alten Bundesländern 1998 rund 14,5 Prozent (neue Länder: 5,6 Prozent) ihrer gesamten Einnahmen aus (Karrenberg/ Münstermann 1999: 154). Hier gilt es allerdings zu beachten, daß die Größe der Gewerbeflächen an sich keinen Indikator für das zu erwartende Gewerbesteueraufkommen darstellt. Dieses bemißt sich nach der Gewinnentwicklung vor allem von Großbetrieben (Karrenberg/ Münstermann 1998: 445). Zum anderen versprechen neue Gewerbeflächen auch einen höheren kommunalen Anteil an der Einkommenssteuer. Zumindest wenn dadurch die Zahl der am Ort wohnenden Beschäftigten gesteigert werden kann. Der kommunale Anteil an der Einkommenssteuer machte in den alten Ländern 1998 rund 15,6 Prozent (neue Länder: 4,2 Prozent) der kommunalen Einnahmen aus und war somit deren wichtigste Steuerquelle (Karrenberg/ Münstermann 1999: 154).

2.2 Interkommunale Gewerbegebiete: Eine Einführung

2.2.1 Definition "interkommunale Gewerbegebiete"

Unter interkommunalen Gewerbegebieten werden hier im Anschluß an KRIEGER Gewerbe- und Industriegebiete verstanden, deren Planung, Realisierung und Vermarktung von zwei oder mehreren Kommunen gemeinsam durchgeführt werden. Sämtliche daraus folgende Lasten und Nutzen werden dabei nach einem von den beteiligten Kommunen festgelegten Schlüssel geteilt (Krieger 1996: 6). Der Begriff des interkommunalen Gewerbegebiets schließt eine denkbar große Bandbreite an Konstellationen ein. Einerseits gibt es eine Vielfalt an möglichen Organisationsformen und Verteilungsschlüsseln. Darauf wird weiter unten noch eingegangen (s. 2.2.3). Andererseits gibt es interkommunale Gewerbegebiete in unterschiedlichen räumlichen Konstellationen. So können zwei Gemeinden kooperieren, um eine markungsübergreifende Fläche zu erschließen. Es ist aber genauso der Fall einer "regionalen"² Kooperation denkbar, bei denen sich Umlandgemein-

² Das Adjektiv "regional" meint in dieser Arbeit zweierlei. Es kann sich einmal auf die regionale Planungs- und Verwaltungsebene beziehen. Oder, wie hier, auf die Gemeinden eines bestimmten Teilraumes, ohne daß dabei die regionale Verwaltungsebene im Spiel wäre. In dieser Bedeutung wird es im Folgenden in Anführungszeichen gesetzt, um eine Begriffsverwirrung zu vermeiden.

den an den Kosten und Nutzen einer Gewerbeflächenerschließung beteiligen, ohne selbst Markung mit einzubringen (Hatzfeld/ Kahnert 1993: 257).

2.2.2 Normalfall der Nichtkooperation

Bestandteil der grundgesetzlich verankerten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist auch die *kommunale Planungshoheit*. Die Gemeinden haben im Rahmen der Gesetze das Recht, die Bodennutzung nach "Art und Maß" durch ihre Bauleitplanung zu steuern (Naßmacher/ Naßmacher 1979: 55). Dieses Recht erstreckt sich auch auf die Ausweisung von Gewerbeflächen. Dabei haben die Gemeinden nach den Regelungen des Baugesetzbuches vor allem zwei Einschränkungen hinzunehmen: Erstens besteht eine Anpassungspflicht an die Ziele übergeordneter Planungsebenen: der Landes- und Regionalplanung (§ 1 Abs. 4 BauGB). Diese dürfen allerdings nicht in den Kern der kommunalen Planungshoheit eingreifen. Sie können in ihren Festlegungen keine interkommunalen Kooperationen direkt erzwingen. Der Frage, welche indirekten Steuerungsmöglichkeiten für die regionale Ebene bestehen, wird im weiteren Verlauf der Arbeit nachgegangen. Dieser Diskussion soll hier noch nicht vorgegriffen werden.

Zweitens besteht nach dem Baugesetzbuch für die planende Gemeinde grundsätzlich eine Pflicht zur inhaltlichen Abstimmung ihrer Planungen mit den Nachbarkommunen (§ 2 Abs. 2 BauGB). Die sich daraus für die Gemeinden ergebenden Koordinationsanforderungen sind allerdings gering. So darf die Planungshoheit der benachbarten Gemeinden nicht "in unzumutbarer Weise beeinträchtigt werden (Schrödter 1998: 146)." Die Rechtsprechung hat klargestellt, daß dies große Spielräume erlaubt. Negative wirtschaftliche Auswirkungen auf die Nachbarkommune etwa, die sich durch gemeindliche Planungen ergeben, bilden nach herrschender Meinung keinen Verstoß gegen diese Pflicht zur Rücksichtnahme (ebd.). In der Praxis der kommunalen Bauleitplanung wird durch das Abstimmungsgebot also lediglich eine Art "negative Koordination" sichergestellt. Eine Pflicht zu einer weitgehenden Koordination gemeindlicher Gewerbeflächenpolitik oder gar eine Kooperation bei der Planung und Realisierung von Gewerbegebieten besteht also nicht. Die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen sehen praktisch die Nichtkooperation in der Gewerbeflächenpolitik als den Normalfall vor.

Auch wenn man die *empirische Situation* betrachtet, stellt diese Nichtkooperation in der Bundesrepublik den Normalfall dar. Die aktuellste Statistik, Stand Ende 1996, nennt 111 interkommunale Gewerbegebiete (Krieger 1996: 6). Vor der Zahl von - ebenfalls Stand 1996 - insge-

samt rund 15.000 Gemeinden wird der Ausnahmecharakter solcher Gebiete deutlich. Beispiele für interkommunale Gewerbegebiete finden sich in allen Raumtypen (z.B. Verdichtungsraum, ländlicher Raum). Es gibt sie praktisch in allen Flächenländern (ebd.: 39). Als Erklärung für eine gewisse Häufung interkommunaler Gewerbegebiete in manchen Bundesländern und Regionen wird nicht zuletzt auch auf die aktive Rolle übergeordneter administrativer Ebenen verwiesen (z.B. Schiller-Dickhut 1996: 43). Allerdings ohne daß es dafür bereits systematische Erkenntnisse gäbe. So beschreiben nur einzelne Fallstudien die positive Wirkung spezieller Fördermittel des Bundes, etwa aus dem Programm "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" (z.B. Gewerbepark Nürnberg-Fürth-Erlangen, s. Plötz 1994). Eine wichtige Rolle kann anscheinend auch die Initiative und Förderung durch die Landesregierung, bzw. deren Mittelinstanzen, spielen (z.B. Graf-schafter Gewerbepark Genend, s. Lück 1994). Schließlich kam in vielen Fällen der Initiative und Begleitung durch die regionalplanerische Ebene eine bedeutende Rolle zu (z.B. Interkommunales Gewerbegebiet Hunsrück-Mosel, s. Albrecht-Struckmeyer 1996). Wenn also, diesen Fallstudien nach zu schließen, Anstöße von außen wichtig für das Entstehen interkommunaler Gewerbegebiete zu sein scheinen, dann rechtfertigt dies vermutlich auch eine besondere Berücksichtigung der stadtreionalen Ebene, wie sie in dieser Arbeit vorgenommen wird.

2.2.3 Organisatorische Grundlagen

Für die gemeinsame Realisierung von Gewerbegebieten stehen den Kommunen eine Bandbreite von unterschiedlichen Organisationsformen zur Verfügung (grundsätzlich: Zielke 1993). Eine *rechtliche Grundlage der Zusammenarbeit* ist notwendig, um die mit dem Projekt verbundenen jeweiligen Rechte und Pflichten unter den Gemeinden verbindlich zu regeln und gegebenenfalls an eine neugebildete juristische Person zu delegieren. Am gebräuchlichsten sind dabei im Zusammenhang mit interkommunalen Gewerbegebieten die öffentlich-rechtlichen Formen Zweckverband und öffentlich-rechtliche Vereinbarung, sowie die privatrechtlich organisierte GmbH (Rhein 1994, Krieger 1994: 12).

Der Zweckverband besitzt im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine eigene Rechtspersönlichkeit. Für seine Mitglieder sind die Steuerungsmöglichkeiten höher, als im Falle einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, bei denen grundsätzlich die Abtretung bestimmter Rechte an einen der Beteiligten erfolgt (Winkel 1992: 57). Für die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben, wie die Bauleitplanung oder die Umlegung nach dem Baugesetzbuch, ist die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Kooperationsform erforderlich. Auch für die Berücksichtigung der Steuer-

aufteilungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist dies, sofern landesrechtlich überhaupt möglich, notwendig.³ Die Kombination verschiedener Kooperationsformen für unterschiedliche Aspekte der Realisierung gemeinsamer Gewerbegebiete (bei der etwa die Planung und Erschließung im Zweckverband und die Vermarktung durch eine eigene GmbH erfolgt) ist in der Praxis ebenfalls zu finden.⁴

Unabhängig von der gewählten Rechtsform, ist zwischen den Kooperationspartnern in den vertraglichen Grundlagen eine Entscheidung über die *Aufteilung der entstehenden Kosten und Nutzen* zu treffen. Dafür müssen allerdings zuerst die relevanten Faktoren ermittelt werden. Unmittelbar anfallende Kosten betreffen etwa die Planung, den Grunderwerb, die Erschließung und die laufende Verwaltung des gemeinsamen Gewerbegebiets. Direkter Nutzen entsteht den beteiligten Kommunen durch den Verkauf der erschlossenen Grundstücke, sowie die anschließenden laufenden Einnahmen aus Grund- und Gewerbesteuer (Krieger 1996: 20). Neben diesen direkten Einnahmen- und Ausgabeneffekten entstehen auf lokaler Ebene allerdings auch indirekte Finanzeffekte und nur schwer quantifizierbare Vor- und Nachteile (Rohr 1995: 554). So bringt etwa die Entstehung neuer Gewerbegebiete wirtschaftliche Impulse für das Baugewerbe oder Zulieferer mit sich, die sich, bei lokaler Inzidenz, dann auch fiskalisch bemerkbar machen. Auf der anderen Seite entstehen, vor allem für die sogenannten Markungsgemeinden - also diejenigen Gemeinden, auf deren Markung sich ein interkommunales Gewerbegebiet befindet - höhere Infrastrukturfolgekosten, etwa im Bereich Verkehr. Nur schwer zu quantifizieren sind Veränderungen des "Images", bzw. des Wohnwertes der beteiligten Gemeinden oder zusätzliche Immissionsbelastungen durch neue Gewerbegebiete. Weitere Effekte sind, je nach Länge der Argumentationskette, denkbar.

In der Praxis stellt sich also für die Kooperationspartner das Problem, die relevanten Kosten und Nutzen zu identifizieren. Zwar meint KRIEGER, daß in der Praxis oftmals auf die Einbeziehung der mittelbaren Wirkungen in den vereinbarten Vor- und Nachteilsausgleichen verzichtet werde (Krieger 1996: 20), andere Arbeiten weisen aber sehr wohl auf die Bedeutung auch indirekter Vor- und Nachteile hin. So wird beispielsweise in einer Fallstudie geschildert, daß erst die Einführung differenzierter Ausgleichsparameter zur Berücksichtigung der räumlichen Entfernung

³ Vgl. etwa für Baden-Württemberg § 6 Abs. 5 FAG.

⁴ Den umfassendsten und aktuellsten Überblick über praktizierte Kooperationen und ihre Rechtsformen gibt Krieger (1996). Detailliertere Fallstudien enthält der Band von Baedeker (1994) und eine umfangreiche Sammlung an Vertragswerken ist in der Studie des Landratsamts Breisgau-Hochschwarzwald (1991) zu finden.

der Gemeinden zum gemeinsamen Gewerbegebiet eine Zusammenarbeit ermöglichte (Albrecht-Struckmeyer 1996: 74).

Ist die Definition der zu berücksichtigenden Kosten- und Nutzenarten klar, gilt es immer noch über die Höhe der jeweiligen Anteile zu entscheiden. Für diesen *Verteilungsschlüssel* haben sich in der Praxis unterschiedliche Grundlagen herausgebildet: So wird die Größe der Anteile oftmals nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen, der in das Projekt eingebrachten Markungsflächen oder der absoluten Markungsgrößen bemessen. Kooperieren nur zwei Gemeinden miteinander, wird auch häufig die Gleichverteilung gewählt (Krieger 1996: 20). Die Stimmenanteile in den Entscheidungsgremien (z.B. der Zweckverbandsversammlung) entsprechen in der Regel dem Verteilungsschlüssel.

Festzuhalten ist also, daß die Realisierung interkommunaler Gewerbegebiete eine organisatorische Grundlage benötigt. Für deren Ausgestaltung gibt es für die kommunale Ebene große Spielräume was die Rechtsform, die Festlegung der zu berücksichtigenden Kosten und Nutzen sowie des anzuwendenden Verteilungsschlüssels angeht.

2.3 Interkommunale Gewerbegebiete als Elemente nachhaltiger Siedlungsentwicklung

2.3.1 Nachhaltigkeit in der Siedlungsentwicklung

Angesichts der ökologischen, ökonomischen und sozialen Probleme der bisherigen Entwicklungsstrategien, ist der Begriff der Nachhaltigkeit ("sustainability") zu einer zentralen Zielgröße auch lokaler Politik geworden. Er ist der zentrale Begriff des Abschlußdokuments "Agenda 21" der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992. An dieser Stelle soll keine Diskussion dieses vielschichtigen Begriffes und den Möglichkeiten seiner Umsetzung in den lokalen Agenda 21-Prozessen vorgenommen werden (vgl. etwa Zimmermann 1997). Zentral für diese Arbeit sind die Aspekte des Nachhaltigkeitsgedankens in bezug auf Grundsätze der Siedlungsentwicklung, weil sie einen Maßstab zur Bewertung interkommunaler Gewerbegebiete darstellen können.

Boden ist ein nichterneuerbares Naturgut, denn er kann praktisch nicht vermehrt werden. Die Bewirtschaftungsregel für einen nachhaltigen Umgang mit nichterneuerbaren Naturgütern lautet, daß diese nicht schneller verbraucht werden dürfen, als sie durch dauerhafte, erneuerbare Ressourcen ersetzt werden können (Zimmermann 1997: 28). Weil aber Boden überhaupt nicht substituiert werden kann, heißt nachhaltige Siedlungsentwicklung strenggenommen, daß die Umwandlung von unbebauten Flächen in bebaute durch gleichzeitige Erneuerung (Entsiegelung u.a.) an anderer Stelle vollständig kompensiert werden muß (Rochlitz 1999: 47). Nachhaltige

an anderer Stelle vollständig kompensiert werden muß (Rochlitz 1999: 47). Nachhaltige Siedlungsentwicklung hat damit also zwei Handlungsansätze: zum einen muß das Recycling von Brachflächen gewährleistet werden, zum anderen sind Möglichkeiten zur Reduzierung des Verbrauchs unbebauter Flächen gefragt. Im Rahmen dieser Arbeit soll lediglich der letzte Aspekt behandelt werden.

Das Ziel einer Reduzierung des Flächenverbrauchs steht im Gegensatz zu den tatsächlichen Entwicklungen in der Bundesrepublik. Derzeit werden pro Tag rund 120 ha neu bebaut und versiegelt (ebd.: 48), und dies obwohl der Begriff der Nachhaltigkeit durch die jüngsten Novellierungen des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes auch der kommunalen Bauleitplanung als verbindlicher Maßstab im Umgang mit der Ressource Boden vorgegeben wurde.⁵

2.3.2 Nachhaltigkeit durch interkommunale Gewerbegebiete

Für die Verwirklichung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung kommt den Kommunen im Rahmen ihrer Bauleitplanung eine Schlüsselrolle zu (Hilligardt 1997: 84). Durch eine interkommunale Kooperation in der Ausweisung von Gewerbeflächen kann der Flächenverbrauch eingeschränkt werden. Interkommunale Gewerbegebiete sind dabei die weitestgehende Form der zwischengemeindlicher Kooperation in diesem Bereich (Mensing/ Wittekind 1997: 486). Es ist aber auch lediglich die Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen des "interkommunalen Flächenmanagements", etwa der Bestandsaufnahme, Flächenentwicklungsplanung oder Vermarktung von Gewerbeflächen denkbar (vgl. auch Hatzfeld/ Kahnert 1993: 258).

Hinsichtlich des ökologischen Nutzens von interkommunalen Gewerbegebieten ist auf zwei Dimensionen zu verweisen: Auf die erwähnte quantitative Reduzierung des Flächenverbrauchs sowie auf dessen qualitativen Aspekte. Zum ersten Bereich der *quantitativen Reduzierung* wird in der Literatur darauf hingewiesen, daß die Bündelung des Flächenangebots für Unternehmen den Flächenverbrauch gegenüber der parallelen Ausweisung einzelngemeindlicher Gebiete begrenzt. Zum einen weil die notwendige Erschließungsinfrastruktur relativ zur Fläche abnimmt (Krieger 1994: 10), zum anderen weil durch eine Konzentrierung kommunaler Entwicklungsabsichten besser ein Überangebot an Gewerbeflächen verhindert werden kann (Snelting 1997: 9). Die Beschränkung des Gewerbeflächenangebotes erlaubt es Kommunen außerdem, Umweltqua-

litätsziele bei der Nutzung der Fläche gegenüber Investoren durchzusetzen (etwa mehrstöckiges Bauen), was wiederum den Flächenverbrauch reduziert.⁶

In *qualitativer Hinsicht* ist wichtig, daß durch ein interkommunales Vorgehen bei der Realisierung von Gewerbegebieten ökologisch hochwertige Flächen besser von Bebauung freigehalten und Zersiedelungstendenzen abgeschwächt werden können (Krieger 1994: 10). Im Verbund können Gemeinden über mehrere Markungen hinweg nach einem optimalen Gewerbestandort suchen. Im Idealfall sind Gemeinden in ökologisch sensibler Lage dann nicht mehr aus wirtschaftspolitischen oder fiskalischen Gründen dazu gezwungen, suboptimale Flächen als Gewerbebauland auszuweisen. Andererseits bleiben geeignete Standorte nicht bloß deshalb unentwickelt, weil die Finanz- oder Verwaltungskraft der Markungsgemeinde die notwendigen Investitionen nicht erlaubt.

Weitet man den Begriff der Nachhaltigkeit auch auf die Zukunftsfähigkeit in ökonomischer Hinsicht aus, werden weitere Vorteile sichtbar, denn auch für die "Nachhaltigkeit" öffentlicher Finanzen sind interkommunale Gewerbegebiete vorteilhaft. Eine "Kartellbildung" bei der Gewerbeflächenausweisung (und dafür sind gemeinsame Gewerbegebiete die weitestgehende Möglichkeit) verhindert einen oftmals ruinösen, steuerfinanzierten Wettbewerb (Snelting 1997: 9).⁷ Des Weiteren sorgt die konzentrierte Ausweisung für eine bessere Auslastung der Infrastruktur. Schließlich ist bei der Planung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen auch von positiven Skalenerträgen auszugehen, die sich in Kostenersparnissen für die Kommunen niederschlagen (ebd.: 8).

Nur angedeutet werden sollen hier die Vorteile räumlicher Konzentration von Unternehmen, die in der wirtschaftsgeographischen und -soziologischen Debatte um die Begriffe "cluster", "industrial districts" und "innovative Milieus" geführt wird. Danach ist räumliche Nähe eine notwendige wenngleich auch nicht hinreichende Bedingung für ("nachhaltige"?) Wettbewerbs- und Innovationsvorteile (Porter 1993, Piore/ Sabel 1984, Maier/ Tödtling 1996).⁸

⁵ § 1 Abs. 5 BauGB: "Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung (...) gewährleisten (...)" sowie § 1 Abs. 2 ROG: "Leitvorstellung [der Raumordnung] ist eine nachhaltige Raumentwicklung (...)" Gesetze jeweils in der Fassung vom 25.8.1997.

⁶ Vgl. LANGER (1998) zu den qualitativen Aspekten der nachhaltigen Gestaltung von Gewerbe- und Industriegebieten.

⁷ SNELTING verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Situation in den neuen Bundesländern. Hier erschlossen Kommunen mittels nationaler und europäischer Subventionsprogramme in überzogenem Maße Gewerbeflächen.

⁸ Der Vollständigkeit halber erwähnt werden muß hier, daß die räumliche Konzentration von Gewerbeansiedlungen nicht unumstritten ist. Unter dem Leitbild "kompakte Stadt" wird über die Mischung von Wohnen und

2.3.3 Besonderer Problemdruck in Verdichtungsräumen

In Verdichtungsräumen sind Freiräume besonders knapp. Deswegen ist die Notwendigkeit für einen sparsamen Umgang mit Freiflächen dort besonders hoch (ARL 1998a: 6). Dabei muß für die Bundesrepublik weiterhin mit einem hohen Expansionsdruck in den Stadtregionen gerechnet werden (Aring 1996: 209). Bevölkerungszug und steigender Wohnflächenbedarf wird in den Agglomerationsräumen wohl auch in Zukunft einen verstärkten Landschaftsverbrauch verursachen (ebd.: 211). Im Bereich der Gewerbeflächen stärkt der anhaltende Tertiärisierungsprozeß der Wirtschaft den Dienstleistungssektor in den Kernstädten und erzeugt damit einen erheblichen Verlagerungsdruck auf das produzierende Gewerbe (Kahnert 1998: 510). Dazu kommt die Einführung neuer Organisationskonzepte im produzierenden Gewerbe selbst (z.B. Just-in-Time-Produktion), die oft nur an neuen Standorten zu realisieren sind (ebd. 512).

Vor dem Hintergrund dieses sich abzeichnenden Gewerbeflächenbedarfs und des ohnehin schon hohen Siedlungsflächenanteils ist der flächensparende Effekt von interkommunalen Gewerbegebieten in Verdichtungsräumen besonders notwendig. Im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist es auch vordringlich, den sich abzeichnenden gewerblichen Flächenbedarf zu konzentrieren. Hier kommen die qualitativen Verbesserungen interkommunaler Gewerbegebiete zum Tragen: der Suchlauf über die Markungsgrenzen hinweg erlaubt ein optimiertes Standortangebot (z.B. hinsichtlich der Verkehrsanbindung oder der verfügbaren Flächengröße). Diese Konzentration wird aber nur gelingen, wenn sie interkommunal organisiert ist, denn sonst bestehen für unbeteiligte Umlandkommunen weiterhin Anreize zur Ausweisung eigener Gewerbeflächen (Adam 1998: 443).

Arbeiten sicherlich zurecht nachgedacht (Jessen 1998: 489). Hierzu nur soviel zur "Verteidigung": Es gibt zweifellos Gewerbe, das mit einer benachbarten Wohnnutzung nicht verträglich ist. Außerdem können gerade durch interkommunale Gewerbegebiete zwischen größeren Städten und deren Umlandgemeinden weitergehende Suburbanisierungsprozesse aufgehalten werden (Snelling 1997: 9).

3. Interkommunale Gewerbegebiete als Kooperationsproblem

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Frage, welche Hindernisse die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete erschweren und welche Ansätze zu deren Überwindung denkbar sind. Dazu wird zunächst der Stand der Wissenschaft referiert (3.1). Anschließend werden vor dem Rahmen von Ideenansätzen und Verhandlungstheorie theoretische Überlegungen zur Analyse der Kooperationsproblematik entwickelt (3.2). Anhand dieser werden schließlich Möglichkeiten zur Erleichterung des Zustandekommens interkommunaler Gewerbegebiete dargestellt (3.3).

3.1 Stand der Wissenschaft

Die vorhandene Literatur über interkommunale Gewerbegebiete ist größtenteils praxisorientiert und hat deskriptiven Charakter. Sie zielt in erster Linie darauf ab, Informationsdefizite auf der lokalen Ebene abzubauen und dieser konkrete Anleitungen zur Bildung solcher Kooperationen zu geben (z.B. Asche/ Krieger 1990, Baedeker 1994, Krieger 1994, 1996, NIW 1996). Dies geschieht meist, indem gelungene Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit dargestellt werden. Ein expliziter theoretischer Rahmen ist in diesen Arbeiten kaum auszumachen (McGovern 1997: 15). Trotz dieser Einschränkungen soll hier zunächst dargestellt werden, welche Kooperationshindernisse in diesen Arbeiten identifiziert wurden und wann demnach typischerweise interkommunale Gewerbegebiete entstehen.

3.1.1 Hindernisse für die Bildung von interkommunalen Gewerbegebieten

In der Forschung über interkommunale Gewerbegebiete wird auf folgende Kooperationshindernisse im Bereich der Gewerbeflächenpolitik hingewiesen:

Informationsdefizite: Interkommunale Gewerbegebiete sind immer noch relativ selten. Auch wenn zwischengemeindliche Kooperationen etwa in Zweckverbänden zum herkömmlichen Handlungsrepertoire auf lokaler Ebene gehören, werden für das Feld der Gewerbeflächenpolitik noch beträchtliche Informationsdefizite festgestellt (Gruber 1996: 47). Die Idee der interkommunalen Gewerbegebiete an sich ist noch nicht umfassend bekannt. Sehr verbreitet sind auch Unsicherheiten in der konkreten Umsetzung, so etwa die Wahl der geeigneten Kooperationsform, der fiskalischen Auswirkungen auf Gewerbesteuer und kommunalen Finanzausgleich etc. (Krieger 1994: 11). Schon die schiere Anzahl an Informationsbroschüren und Leitfäden, die meist von öffentlichen Instituten publiziert werden, unterstreicht diesen Sachverhalt. Der Beratungsbedarf auf

kommunaler Seite wird auch in den Gutachten deutlich, die zu vielen Kooperationsprojekten in Auftrag gegeben wurden.⁹

Autonomieverlust: Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik bedeutet, daß eben nicht mehr autonom auf gemeindlicher Ebene über Fragen der Planung, Realisierung und Vermarktung entschieden werden kann. Dies wird auf kommunaler Ebene als Hinderungsgrund betrachtet. So kam bereits die erste vergleichende Untersuchung zur Praxis interkommunaler Gewerbegebiete zu dem Schluß: "Gerade im Bereich Wirtschaftsförderung mit seinen direkten Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen und seinem hohen politischen Legitimationswert werden die Verlagerung und der Verlust von Handlungsautonomie von den kommunalpolitischen Akteuren als kritisch angesehen (Asche/ Krieger 1990: 10).¹⁰ Wenn sich interkommunale Gewerbegebiete über zwei Markungen erstrecken, geht mit einer Kooperation auch ein Verlust an fiskalischer Autonomie einher, da bei unterschiedlichen Realsteuerhebesätzen (Grundsteuer-/ Gewerbesteuer) deren Harmonisierung erforderlich ist (Snelting 1997: 10).

Mehrkosten: Kommunen erwarten bei der Bildung von interkommunalen Gewerbegebieten auf mehreren Gebieten Mehrkosten bzw. Einbußen. Dazu gehört zunächst der Verlust von Realsteuereinnahmen (v.a. der Gewerbesteuer) auf Seiten der Markungsgemeinden. Dieser Verlust wird dadurch verursacht, daß das Steueraufkommen nach einem Verteilungsschlüssel unter allen kooperierenden Kommunen aufgeteilt wird (Asche/ Krieger 1990: 13). In der Wahrnehmung der kommunalen Akteure stellt dieser Aspekt oftmals einen entscheidenden "Stolperstein" auf dem Weg zur Kooperation dar (Naßmacher 1997: 48). Das tatsächliche Ausmaß des Steuerverlusts hängt dabei allerdings von den landesspezifischen Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich ab. In manchen Ländern (z.B. Sachsen-Anhalt) wird die vereinbarte Aufteilung des Steueraufkommens nicht bei der Ermittlung der Steuerkraft berücksichtigt (Snelting 1997: 11). Dadurch kann es in der Tat zu doppelten Verlusten für die Kommunen kommen, auf deren Markung das gemeinsame Gewerbegebiet liegt: Sie geben nicht nur einen Teil ihres Steueraufkommens an die anderen beteiligten Gemeinden ab, sondern werden danach im Finanzausgleich als "reicher" behandelt, als sie es tatsächlich sind. In den meisten Bundesländern erfolgt jedoch die Berücksichtigung der Steueraufteilung im Finanzausgleich.¹¹ Dieser gleicht den kooperationsbedingten Steuer-

⁹ Vgl. etwa die Beiträge von Karrenberg und Lück in Baedeker (1994).

¹⁰ Bei einer solchen Argumentation wird freilich vergessen, daß sich auch die herkömmliche Gewerbeflächenpolitik nicht etwa autonom, sondern in einem Netzwerk von örtlichen und überörtlichen Akteuren vollzieht (dazu etwa Heuer/ Schäfer 1987a: 83).

¹¹ Siehe etwa § 6 Abs. 5 FAG Baden-Württemberg. Es macht für Berücksichtigung der Steueraufteilung eine auf mindestens 5 Jahre getroffene Regelung im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder Zweckverbandssatzung zur Bedingung.

verlust dann zu einem großen Teil wieder aus - so etwa in Nordrhein-Westfalen bis zu 95 Prozent (Asche/ Krieger 1990: 13). Für die Markungsgemeinden von interkommunalen Gewerbegebieten kann auch der überproportionale Flächenverbrauch auf ihrer Gemarkung einen Kostenfaktor darstellen. Das ist der Fall, wenn Raum aus der Sicht der Gemeinde eine wichtige Ressource darstellt, denn dann verzichtet sie auf die alleinige Nutzung ihres Entwicklungspotentials (Mensing/ Wittekind 1997: 481). Schließlich entstehen den kooperierenden Gemeinden höhere Kosten durch den notwendigen Abstimmungs- und Organisationsaufwand. Dabei sind zum einen die Kosten der Kooperationsanbahnung gemeint, zum anderen zählen dazu aber auch die laufenden Kosten der gemeinsamen Organisation (Gruber 1996: 47).

Ansiedlungskonkurrenz: Unumstritten ist, daß "kommunale Wirtschaftsförderung und Gewerbepolitik traditionell in interkommunaler Konkurrenz betrieben" werden (Krieger 1996: 6). Diese Einstellung bezieht sich häufig auch auf die Ausweisung von Gewerbeflächen. Die empirischen Belege für "Bürgermeisterkonkurrenz" oder "Kirchturmspolitik" in diesem Bereich sind zahlreich (z.B. Heuer/ Schäfer 1987b: 310, Naßmacher 1987: 179). Begründet wird dies meist mit der Dominanz ansiedlungsorientierter Politikstrategien: "Führungskräfte in Städten und Gemeinden träumen häufig noch von der mehrdimensionalen Problemlösung: dem Unternehmen, das von außen kommt und durch Ansiedlung in der Stadt/Gemeinde sowohl neue Arbeitsplätze schafft, als auch eine Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft verspricht und damit zugleich zu einer Verbesserung der Wirtschaftsstruktur beiträgt (Naßmacher 1997: 42)." Empirische Untersuchungen haben ergeben, daß Gemeinden demgemäß den Gewerbeflächenbedarf überschätzen und ein Angebot schaffen, das "mehr Hoffnung als tatsächliches Erfordernis ausdrückt (Imhoff-Daniel 1994: 128)." Gleichzeitig versperrt die Ansiedlungskonkurrenz den "Blick auf regionale bzw. stadregionale Aspekte der Flächenentwicklung, das Netz gemeinsamer Interessen und wechselseitiger Abhängigkeiten, deren stadtentwicklungspolitische Auswirkungen oder gar Ziele einer nachhaltigen Entwicklung", also Faktoren, die eine interkommunale Zusammenarbeit als geboten erscheinen ließen (Mensing/ Wittekind 1997: 481).

Prozedurale Probleme: Selbst wenn in den betroffenen Kommunen eine politische Mehrheit für ein interkommunales Vorgehen in der Gewerbeflächenpolitik vorhanden ist, gibt es auch prozedurale Probleme zu bewältigen. So haben Untersuchungen "Unsicherheiten über die Gestaltung des Prozesses der Kooperationsanbahnung, der Initiativentwicklung und der Realisierungsschritte" herausgearbeitet (Krieger 1994: 11). Der Verhandlungsprozeß über die Wahl der geeigneten Organisationsform sowie die Konsenserzielung über Nutzen und Lasten stellt oft ein weiteres

Problem dar (ebd.). Ein "vertrauensvolles Klima" unter den Beteiligten wird ebenfalls als Voraussetzung eines erfolgreichen Kooperationsprozesses gesehen (ebd.: 30).

3.1.2 Entstehung interkommunaler Gewerbegebiete in Zwangslagen

"Kooperation ist schwieriger als Konkurrenz", lautet der Titel eines Artikels zur Praxis zwischen-gemeindlicher Gewerbeflächenpolitik (Hatzfeld/ Kahnert 1993: 257). In ihm wird angesichts der vielfältigen Kooperationshindernisse die These formuliert, daß interkommunale Gewerbegebiete meist in extremen Zwangslagen entstehen. Dabei wurden in der Forschung zwei typische Konstellationen solcher Zwangslagen herausgearbeitet. In der ersten erfolgt die gemeinsame Erschließung einer markungsübergreifenden Fläche durch zwei benachbarte Gemeinden. Hier erzwingen in der Regel unumgehbare infrastrukturelle Interdependenzen eine Zusammenarbeit, will man nicht ganz auf die gewerbliche Nutzung der Fläche verzichten. Die zweite Konstellation ist, daß eine verwaltungsstarke, finanzkräftige Kommune ohne eigene Entwicklungsmöglichkeiten sich an der Erschließung einer Gewerbefläche einer kleinen, verwaltungs- und finanzschwachen (Umland-) Gemeinde beteiligt (z.B. Krieger 1996: 9).¹²

Da interkommunale Gewerbegebiete zumeist in diesen Zwangslagen entstehen, folgt ihre Entwicklung in der Regel keinem breiteren konzeptionellen Rahmen. Die im vorherigen Kapitel angeführten Vorteile interkommunaler Gewerbegebiete als Instrument einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung bleiben in solchen Situationen meist ungenutzt. Sparsamer Flächenverbrauch und optimale Standortwahl in bezug auf den gesamten Teilraum spielen eine geringe Rolle, denn Motivation für die interkommunale Kooperation ist in diesen Fällen die Sicherung des eigenen Entwicklungsbedarfs: "Die Bereitschaft zur Kooperation erwächst [...] nicht aus Überzeugung aufgrund überregionaler Leitbilder, Aussagen der Landesplanung oder modellhafter Nutzen und Vorteile, sondern aufgrund lokaler Problemlagen und konkreter Engpässe (Mensing 1995: 30)."

Im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist es jedoch ungenügend, wenn sich interkommunale Gewerbegebiete auf markungsübergreifende Projekte zweier Kommunen oder Konstellationen extremen Finanzkraftgefälles beziehen. Zielvorstellung interkommunaler Kooperation müßte es vielmehr sein, erstens die Zahl der Kooperationsprojekte zu erhöhen und zweitens eine breitere, "regionale" Beteiligung mehrerer Gemeinden an einem planerisch optimalen Standort zu erreichen. Diese Zielsetzungen werden aber offensichtlich durch auf kommunaler Ebene selbstorganisierte Kooperationen nur selten erreicht.

¹² Eine Variation der zweiten Kategorie sind interkommunale Gewerbegebiete auf Konversionsflächen. Dieser Bereich wird hier aber nicht weiterverfolgt.

3.2 Theoretische Ansätze zur Analyse der Kooperationsproblematik

3.2.1 Differenzierung des Kooperationsbegriffs

Es stellt sich die Frage, welche Ansätze denkbar sind, um die in der Praxis konstatierten Kooperationshindernisse bei der Bildung interkommunaler Gewerbegebiete auszuräumen. Dafür ist es zunächst hilfreich, den Kooperationsbegriff zu differenzieren. Bei genauerer Betrachtung stellt sich heraus, daß es hier eigentlich um drei analytisch zu trennende Aspekte geht. BENZ spricht in diesem Zusammenhang von Kooperation als mehrstufigem Prozeß (Benz 1994: 75). Die erste Stufe beinhaltet die *Kooperationsbereitschaft* (sog. "Meta-Präferenz"): Akteure müssen überhaupt erst bereit sein, in einen Kooperationsprozeß einzutreten. Die zweite Stufe umfaßt den Verlauf des *Kooperationsprozesses*. Dieser ist dann erfolgreich, wenn sich alle Teilnehmer auf ein gemeinsames Ergebnis einigen können. Die dritte Stufe beinhaltet dann die *Umsetzung des Kooperationsergebnisses*. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich vor allem auf die ersten beiden Stufen.

Will man Möglichkeiten formulieren, wie die Bildung von interkommunalen Gewerbegebieten unterstützt werden kann, so muß man vor dem Hintergrund dieses differenzierten Kooperationsbegriffes die beiden Dimensionen Kooperationsbereitschaft und Kooperationsprozeß untersuchen. Erstens ist also zu fragen: Wie kommt auf der Ebene der einzelnen Gemeinde die Bereitschaft zur Kooperation zustande? Wann wird diese Alternative dem "Normalfall" der Nichtkooperation vorgezogen? Wie kann dieser Entscheidungsprozeß gegebenenfalls beeinflußt werden? Und zweitens: Welche Schwierigkeiten sind bei Verhandlungsprozessen um die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit zu erwarten? Wie können etwaige prozedurale Probleme bei der Ausarbeitung der entsprechenden Vertragsgrundlagen, beispielsweise der Zweckverbandssatzung, verringert werden?

3.2.3 Kooperationsbereitschaft: Interessen und Ideen

Wie kann also zunächst auf allgemeiner Ebene das Zustandekommen von Kooperationsbereitschaft erklärt werden? Wann wählen Akteure die Alternative kooperativen Handelns? Für die Antwort dieser Fragen sollen Elemente der beiden dominierenden Stränge handlungstheoretischer Argumentation in der Politikwissenschaft, nämlich das rationale und das interpretative Paradigma herangezogen werden (Braun 1997: 52).

Das *rationale Paradigma* beleuchtet vor allem die Logik der Handlungswahl (Braun 1997: 54). Dabei unterstellt es Akteuren zweckrationales Handeln: Akteure wählen diejenige Handlungsalternative, die in einer bestimmten Situation der Erfüllung ihrer Interessen am zuträglichsten ist. Kooperationsbereitschaft kommt demnach dann zu Stande, wenn kooperatives Handeln die attraktivste Alternative zur Befriedigung der Akteursinteressen darstellt. Das Hauptproblem des

rationalen Paradigmas besteht allerdings darin, die Entstehung von Interessen und deren Wandel nicht erklären zu können. Vielmehr arbeiten auf das rationale Paradigma basierende Ansätze oftmals mit vereinfachenden Annahmen: Rational Choice-Ansätze unterstellen beispielsweise pauschal die ökonomisch-egoistische Bedürfnisbefriedigung als motivationale Grundlage des Handelns (von Prittwitz 1994: 146).

Das *interpretative Paradigma* hingegen interessiert sich vor allem für den dem Handeln vorgeschalteten Kognitionsprozeß (Braun 1997: 62). Es geht davon aus, daß Akteurshandeln nicht durch feste Interessen geprägt wird, sondern das Resultat von andauernden "Interpretations- und Deutungsleistungen" der Handlungssituation in einem sozialen Prozeß ist. Die Kooperationsbereitschaft hängt dann, je nach genauem Ansatz unterschiedlich akzentuiert, von kognitiven bzw. normativen Aspekten wie Ideen, Ideologien, Wissen und Normen ab, die in der jeweiligen Situation als gültig angesehen werden.

Interpretative Ansätze in "Reinform" sind mit den Annahmen des rationalen Paradigmas aufgrund ihrer unterschiedlichen methodologischen Grundpositionen nicht vereinbar (Nullmeier 1993: 191). In den letzten Jahren wurden in der Politikwissenschaft jedoch vermehrt auf dem rationalen Paradigma beruhende Ansätze um interpretative Elemente ergänzt (für zahlreiche Beispiele, z.B. aus der "kognitivistischen" Policy-Forschung, siehe Nullmeier 1997: 110). In dieser Arbeit sollen ebenfalls Ansätze rationaler Wahl und Ideenansätze als komplementäre Zugänge zur Erklärung von Kooperationsbereitschaft miteinander verknüpft werden. Zum einen, um über die Einführung des Ideenbegriffs die Genese und Veränderung von Interessen angemessen untersuchen zu können. Zum anderen, um den vorliegenden Erkenntnissen zum Untersuchungsgegenstand "interkommunale Gewerbegebiete" gerecht zu werden. Denn gerade für die räumlichen Planung haben Wissenschaftler aufgrund der hohen Komplexität planerischer Entscheidungsgrundlagen die Relevanz interpretativer Elemente in der Praxis betont (z.B. "Paradigmen" bei Fürst 1996: 24).

Der Ideenbegriff steht in der aktuellen politikwissenschaftlichen Debatte für ein breites Spektrum von normativen und kognitiven Überzeugungen (John 1998: 144). Sie werden in der Regel nach Abstraktionsgrad analytisch getrennt.¹³ Hier sollen im Anschluß an SEIBEL "Leitideen" und "Umsetzungsideen" unterschieden werden (Seibel 1996: 24). Dabei bezeichnen Leitideen die normativen Grundannahmen der Akteure über das Gute, Angemessene, Richtige in einem Po-

¹³ So unterscheiden etwa GOLDSTEIN und KEOHANE grundlegende ontologische und normative Überzeugungen ("world views"), normative Prinzipien ("principled beliefs") und kausales Wissen ("causal beliefs") (Goldstein/Keohane 1993: 8). Eine sehr ähnliche Abstufung nimmt SABATIER mit seiner Ideensystematik von Hauptkern ("deep normative core"), Policy-Kern ("near policy core") und sekundäre Aspekte ("secondary aspects") vor (Sabatier 1993: 132). WEIR schließlich unterscheidet Ideen in "public philosophy" und "technical ideas" (Weir 1992: 207).

litikfeld. Umsetzungsideen hingegen bezeichnen die konkreten Gestaltungsmöglichkeiten, die die Akteure in einem bestimmten Politikfeld aufgrund ihres kausalen Wissens sehen. Ideen in diesen beiden Ausprägungen sind der Interessendefinition und der Mittelwahl von Akteuren vorgelagert. So können Leitideen die Ziele ("Präferenzen") eines Akteurs bestimmen. Umsetzungsideen, also das kausale Wissen über bestimmte Ursache-Wirkungszusammenhänge, beschränken und beeinflussen hingegen die aus Sicht des Akteurs zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen (Goldstein/ Keohane 1993: 12). Was also Akteure in einer bestimmte Situation im eigenen Interesse liegend betrachten und mit welchen Mitteln sie dies am besten zu verwirklichen glauben, hängt ganz wesentlich von der Orientierungswirkung von Ideen ab.¹⁴

Ideen sind nur dann wirksam, wenn sie das Akteurshandeln beeinflussen. Dabei sind grundsätzlich zwei Wege denkbar. Entweder Ideen werden internalisiert. Dann wirken sie unmittelbar auf die Handlungswahl, indem Akteure ihr Verhalten daran ausrichten, welche Ideen sie über Handlungsziele und -mittel haben (Berman 1999: 17). Oder Ideen wirken mittelbar auf die Handlungswahl. Das ist der Fall, wenn sie als Teil der Handlungssituation das strategische Handeln beeinflussen. Das Akteursverhalten paßt sich dann im Rahmen der beschriebenen zweckrationalen Abwägungen den dominierenden Ideen der Umgebung an (ebd.: 18).

In bestimmten Situationen kann es zu einem Ideenwandel kommen. Werden "neue" Ideen von Einzelnen oder Akteursgruppen internalisiert, kann man dies auch als *Lernprozeß* bezeichnen (Knoepfel et al. 1997: 18). Mit einem Ideenwandel ist vor allem dann zu rechnen, wenn sich die bisherigen Ideen als unzulänglich herausstellen (Berman 1999: 4). Oder wenn institutioneller Wandel Akteure stärkt, die Träger einer bestimmten Idee sind und deren Geltung dadurch zunimmt (Weir 1992: 195). Die Literatur über das Lernen politischer Akteure stimmt darin überein, daß es leichter zu Lernprozessen auf der Ebene der Umsetzungsideen (also z.B. der geeigneten Instrumente), denn zu einem Wandel der Leitideen (also der normativen Prinzipien) kommt (Braun 1998: 812, Nullmeier 1993: 183).

Ergänzt man das rationale Handlungsmodell in der skizzierten Weise um den Ideenaspekt, dann lassen sich hier im Hinblick auf die Kooperationsbereitschaft politischer Akteure drei Überlegungen ableiten. Erstens: Ist das Ideenumfeld stabil, so kann kooperatives Akteurshandeln nur durch Anreize stimuliert werden. Zweitens: Lernprozesse auf der Ebene der Umsetzungsideen können erreichen, daß kooperatives Handeln als bessere Handlungsalternative zur Erreichung

¹⁴ Auch wenn sich die Autoren politikwissenschaftlicher Ideenansätze von der sozialpsychologisch motivierten Kritik an Modellen rationaler Wahl ("begrenzte Rationalität") abgrenzen wollen, so fallen doch eher die Ähnlichkeiten beider Konzepte auf. So integriert etwa ESSER Konzepte der vereinfachten Mittelwahl ("habits") und Zielvereinfachung ("frames") in ein Rational Choice-Modell (Esser 1990: 231).

vorhandener Handlungsziele gesehen wird. Drittens: Durch Lernprozesse auf der Ebene der Leitideen, die wohl weitaus seltener vorkommen, kann die Kooperationsbereitschaft eines Akteurs in einem bestimmten Politikfeld selbst zum Handlungsziel werden.

3.2.3 Kooperationsprozeß: Problemlösung und Verteilungskonflikt

Wie verlaufen Kooperationsprozesse erfolgreich? Wo liegen Schwierigkeiten und welche Lösungsansätze bieten sich? Für die Beantwortung dieser Frage soll auf neuere Ansätze der Verhandlungstheorie zurückgegriffen werden. Diese wurden gerade durch Untersuchungen im Bereich horizontaler Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften (Bundesländer, Stadt-Umland-Verflechtung) entwickelt (Benz/ Scharpf/ Zintl 1992: 9).

BENZ weist darauf hin, daß die Kooperationsbereitschaft individueller Akteure nicht automatisch den Eintritt in einen gemeinsamen Kooperationsprozeß bedeutet. Die *Initiierung* von Kooperationsprozessen ist ein Problem kollektiven Handelns, weil einem Akteur aus der einseitigen Signalisierung von Kooperationsbereitschaft strategische Nachteile erwachsen können (Benz 1994: 82). Es kann also wichtig sein, daß durch Dritte erst Kooperationsanlässe geschaffen werden.

Im *Kooperationsprozeß* selbst stellt sich das Problem, daß auch bei bestehender Kooperationsbereitschaft noch nicht grundsätzlich von einer Einigkeit in allen Einzelfragen ausgegangen werden kann (Benz 1994: 85). Hinter einer gemeinsamen "Meta-Präferenz" für Kooperation läßt sich zwischen den Akteuren vielmehr eine gemischte Interessenkonstellation im Detail vermuten. So sind die Verhandlungsparteien zwar an der gemeinsamen Lösung eines Problems interessiert, müssen sich dabei aber auch über die Höhe der individuellen Leistungsbeiträge bzw. die Verteilung des Kooperationsgewinns einigen. Es existieren also simultan gemeinsame Produktions- und konfligierende Verteilungsinteressen (Scharpf 1988: 73). Eine solche Situation ist immer dann gegeben, wenn heterogene, aber souveräne und autonome Akteure aufeinandertreffen, um über Entscheidungsmaterien zu beraten, an deren Problemlösung allen gleichermaßen gelegen ist (Braun 1999: 216). Sie wird auch als Mixed-Motive-Spiel beschrieben (Scharpf 1988: 72).¹⁵

In Mixed-Motive-Situationen ist also ein Kooperationsdilemma angelegt: Auf der einen Seite ziehen alle Akteure die kooperative Strategie dem Fall der Nichtkooperation vor; auf der anderen Seite haben alle Lösungen ungleiche Verteilungsfolgen für die Teilnehmer. Wenn aber ungelöste Verteilungsfragen als "hidden agenda" die Suche nach der angemessenen Problemlösung beherr-

¹⁵ Die spieltheoretische Grundlage ist das "Kampf der Geschlechter"-Spiel (Braun 1999: 216).

schen, ist mit suboptimalen Kooperationsergebnissen zu rechnen. Welche Ansätze sieht die Verhandlungstheorie zur Lösung dieses Kooperationsdilemmas? Um bei gemischter Interessenlage die Verhandlungssituation nicht zu überlasten, schlägt SCHARPF eine prozedurale Trennung der Bearbeitung von Verteilungsfragen und Problemlösung vor (Scharpf 1988: 78).

Gerade das Verteilungsproblem ist aber vielschichtiger, als es den Anschein hat. So muß zuerst eine Verständigung über die bei der Verteilung der individuellen Beiträge bzw. des Kooperationsgewinns anzuwendenden Normen gefunden werden (Zintl 1992: 113). Dabei können als "Gerechtigkeitsregeln" das Prinzip der formalen Gleichheit, das Äquivalenzprinzip¹⁶ oder das Bedürfnisprinzip in Frage kommen (Braun 1999: 224). Danach ist eine Verständigung darüber zu erreichen, wie die im Rahmen der Kooperation notwendigen Beiträge und erzielbaren Gewinne gemessen werden können und wie die konkrete Situation vor dem Hintergrund der gewählten Verteilungsnormen zu beurteilen ist (Zintl 1992: 113).

3.3 Praktische Ansätze zur Lösung der Kooperationsproblematik

Das vorangegangene Kapitel hat aufgezeigt, daß Kooperationsbereitschaft durch Anreize sowie Lernprozesse auf der Ebene der Umsetzungsideen und Leitideen gesteigert werden kann. Ebenfalls wurde verdeutlicht, daß für erfolgreiche Kooperationsprozesse deren Initiierung und inhaltliche Strukturierung durch Dritte wichtig sein kann. Diese Ansätze zur Erleichterung der einzelnen Kooperationsprobleme sollen nun im Zusammenhang mit kommunaler Gewerbeflächenpolitik genauer dargestellt werden.

3.3.1 Anreize für interkommunale Gewerbegebiete

Viele Kommunen befürchten durch interkommunale Kooperationen finanzielle Verluste bzw. einen Mehraufwand im Vergleich zur herkömmlichen Strategie isolierter Gewerbeflächenausweisung (s. 3.1.1). In dieser Situation können externe Anreize, die kooperatives Handeln belohnen, die Kooperationsbereitschaft steigern. Dabei sind vor allem zwei Arten von Anreizen denkbar.

Erstens kann die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete finanziell gefördert werden. Dadurch können die von den kommunalen Akteuren erwarteten Mehrkosten unmittelbar ausgeglichen werden und die Option der Bildung eines interkommunalen Gewerbegebiets wird attraktiver. Gerade in Grenzfällen der Vor- und Nachteilsabschätzung kann die Beeinflussung durch solche externen Anreize wirksam sein (ARL 1998b: 52). Zweitens steckt in übergeordneten planerischen

¹⁶ Beim Äquivalenzprinzip stehen jedem Akteur Auszahlungen gemäß seinem Anteil an den Einzahlungen zu.

Vorgaben ein Anreizpotential. Werden beispielsweise die Möglichkeiten zur Gewerbeflächenausweisung auf eigener Markung durch planerische Vorgaben beschränkt, steigt die Bereitschaft der entsprechenden Kommune zur Beteiligung andernorts. Da im oben skizzierten Handlungsmodell Kosten und Nutzen einer Handlung immer in bezug auf die Kosten und Nutzen der zur Verfügung stehenden (genauer: wahrgenommenen) Handlungsalternativen bewertet werden, kann deren Reduzierung bzw. Verteuerung einen Anreiz darstellen.

3.3.2 Lernprozeß: Interkommunale Gewerbegebiete als Umsetzungsidee

Die interkommunale Realisierung von Gewerbegebieten ist eine Alternative zur herkömmlichen Praxis der Nichtkooperation. In der Sprache der Ideenansätze haben wir es hier also mit einer alternativen Umsetzungsidee kommunaler Gewerbeflächenpolitik zu tun. Dominierende Umsetzungsidee in diesem Bereich ist die Flächenausweisung in Eigenregie. Voraussetzung für das Entstehen von Kooperationsbereitschaft ist es also zunächst einmal, daß den kommunalen Akteuren die Umsetzungsidee interkommunaler Kooperation bewußt ist. Dies ist ganz zentral, denn Kooperationen kommen oftmals nicht zustande, weil die Kooperationsmöglichkeiten erst gar nicht identifiziert werden (Zintl 1992: 104). Selbst wenn man politischem Handeln generell einen höheren Reflexionsgrad als anderem sozialen Handeln unterstellt, kann davon ausgegangen werden, daß dabei nicht immer alle Handlungsalternativen erwogen werden (March/ Olsen 1989: 21).

Wie die empirischen Befunde zeigen, bestehen bei kommunalen Entscheidungsträgern häufig Wissenslücken und Unsicherheiten im Hinblick auf Einzelfragen der Bildung interkommunaler Gewerbegebiete (z.B. was die Ausgestaltung der vertraglichen Grundlagen oder finanzielle Auswirkungen der Kooperation angeht) (s. 3.1.1). Die Beseitigung solcher Informationsdefizite ist eine weitere Bedingung für die Entstehung von Kooperationsbereitschaft. Um in einen Abwägungsprozeß über Vor- und Nachteile einzutreten, müssen die lokalen Akteure ein instrumentelles Wissen über die Umsetzungsidee interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik haben, bzw. es sich in Lernprozessen aneignen.

3.3.3 Lernprozeß: "Regionale" Kooperation als Leitidee

Die Bereitschaft einer Gemeinde zur Kooperation bei Gewerbegebieten hängt von deren Vorteilhaftigkeit ab. Der Nutzen eines interkommunalen Gewerbegebiets ist aber nicht eindeutig bestimmbar. Wie diese Alternative beurteilt wird, hängt auch von den jeweils dominierenden Leitideen kommunaler Gewerbeflächenpolitik ab. Diese stellen den normativen Maßstab dar, vor dem die Handlungsalternativen Kooperation bzw. Nichtkooperation bewertet werden. Verändern

sich die Leitideen kommunaler Akteure in Lernprozessen, so hat dies Auswirkungen auf ihre Kooperationsbereitschaft. So weist FÜRST darauf hin, daß Gemeinden in Verdichtungsräumen den Kooperationsbedarf bei der Erledigung kommunaler Aufgaben unterschiedlich bewerten, und zwar je nachdem, ob sie den Verdichtungsraum als "Addition von einzelnen Gemeinden" oder als arbeitsteiliges System sehen (Fürst 1991: 97). Die erste Sichtweise betont die Autonomie kommunaler Politik. Kooperation beschränkt sich dann auf Fälle "unmittelbarer fiskalischer Vorteile (ebd.)." Die zweite Perspektive betont hingegen eine für den Gesamttraum effiziente Aufgabenerfüllung durch regionale Arbeitsteilung. Kooperation ist nach dieser Sichtweise dann notwendig, wenn dadurch der Raum insgesamt gestärkt wird. Anhand dieser Dimensionen "kommunale Autonomie" und "effiziente Aufgabenerfüllung", lassen sich nun für die Gewerbeflächenpolitik zwei konkurrierende Leitideen herausarbeiten.¹⁷

Die eine Leitidee ist die *kommunale Planungshoheit*. Sie ist Ausdruck der kommunalen Handlungsautonomie im Bereich der Gewerbeflächenpolitik. Interkommunale Gewerbegebiete erscheinen vor dem Hintergrund dieser Leitidee unattraktiv, weil Planungsautonomie zumindest teilweise abgetreten werden muß (s. 2.2.3). Vor dem Hintergrund kommunaler Planungshoheit und Autonomie ist zu erwarten, daß die eigenständige Ausweisung von Gewerbebauland bevorzugt wird. Die dadurch verursachten Wirtschafts- und Beschäftigungsimpulse, sowie die fiskalischen Effekte (s. 2.1), entstehen dann "am Ort" und müssen nicht mit anderen Kommunen geteilt werden.

Die konkurrierende Leitidee ist die "regionale"¹⁸ *Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik*. Sie ergibt sich aus dem Anliegen einer effizienten Aufgabenerfüllung für den Gesamttraum. Wenn der Nutzen von Kooperation und Nichtkooperation in diesem Sinne "regional" bilanziert wird, dann verschieben sich auch die kommunalen Präferenzen für ein interkommunales Vorgehen. In die Bewertung fließt dann mit ein, daß interkommunale Kooperation zwar die teilweise Abtretung von Planungsautonomie bedeutet, aber auch einen Autonomiegewinn der Kommunen gegenüber Investoren bedeuten kann (Schiller-Dickhut 1996: 42). Erstens, weil die Ausschaltung von Ansiedlungskonkurrenz das Angebot beschränkt. Zweitens, weil es die Konzentration der Kräfte auf besonders attraktive Flächen erlaubt, weitgehend unabhängig von der Finanz- oder

¹⁷ Diese Leitideen sind Idealtypen. Sie stützen sich auf vorhandene Forschungsergebnisse zur kommunalen Gewerbeflächenpolitik (s. 3.1). In der Praxis dürften auf lokaler Ebene meist beide Ideen präsent sein. Interessant ist darum die Frage der jeweiligen Dominanz.

¹⁸ An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, daß sich in dieser Arbeit "regional" auf die Gemeinden eines Raumes bezieht, während die Schreibweise ohne Anführungszeichen hier für die administrative Ebene Region verwendet wird.

Verwaltungskraft der Markungsgemeinde, das "regionale" Flächenangebot auch qualitativ zu verbessern (s. 2.3.2). Durch eine "regionale" Kooperation wird aber auch eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und damit ein effizienterer Umgang mit dem Rohstoff Boden ermöglicht, weil Gemeinden hochwertige Flächen schonen können, ohne auf die fiskalischen Effekte von Gewerbeflächenausweisungen verzichten zu müssen. Nachhaltigkeit wird auch deshalb gesteigert, weil dadurch eine absolute Einsparung von Flächen möglich ist (ebd.).

Ein Wandel der Leitideen kommunaler Gewerbeflächenpolitik von kommunaler Autonomie und Planungshoheit in Richtung "regionale" Effizienz und Kooperation, kann also die Kooperationsbereitschaft steigern, weil als Resultat eines solchen Lernprozesses neue Aspekte in die Beurteilung einfließen (z.B. die "regionale" Bilanzierung und nachhaltige Entwicklung). Die Bewertung eines interkommunalen Gewerbegebiets durch kommunale Akteure verändert sich dadurch unter Umständen völlig.

3.3.4 Initiierung des Kooperationsprozesses

Selbst wenn mehrere Gemeinden zu einer gemeinsamen Gewerbeflächenausweisung bereit sind, bestehen für die Erreichung eines Kooperationsergebnisses aus Sicht der Verhandlungstheorie noch wesentliche prozedurale Probleme. Damit Kooperation entsteht, muß sie erst initiiert werden. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen kommunaler Bauleitplanung bieten jedoch wenig Anlaß, systematisch gemeinsam über Möglichkeiten der Zusammenarbeit in diesem Bereich nachzudenken (s. 2.2.2). Wie die vorhandenen Studien zeigen, ist der Eintritt in einen Kooperationsprozeß in der Praxis daher auch meist auf extreme Zwangslagen beschränkt (s. 3.1.2).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Aussage der Verhandlungstheorie, daß eine einseitige Signalisierung von Verhandlungsbereitschaft einen strategischen Nachteil darstellt, der vom opportunistisch agierenden Gegenüber ausgenutzt werden kann (Benz 1994: 82). Es ist plausibel, diese Problematik auch in der kommunalen Gewerbeflächenpolitik zu erwarten, weil die Handlungsoptionen und Strategien der anderen Kooperationspartner in der Regel nicht oder nur unvollständig bekannt sind. Ob also die Nachbarkommune hinsichtlich ihrer Gewerbeflächen noch über Ausweisungsmöglichkeiten mit vertretbaren Realisierungschancen verfügt (Besitzverhältnisse, Einstellung der Fach- oder Genehmigungsbehörden etc.), das dort befindliche örtliche Gewerbe Erweiterungsbedarf hat, ein größerer Flächenverbrauch lokalpolitisch durchsetzbar ist etc., sind Faktoren, die von außen nur unvollständig eingeschätzt werden können. Kooperationsbereite Kommunen müssen demnach damit rechnen, daß ihnen nach der Offenlegung der eigenen Strategie von möglichen Kooperationspartnern in den Verhandlungen dann ungünstige Bedingungen ge-

stellt werden. Dieses Initiierungsproblem kann dann entschärft werden, wenn durch Dritte Kooperationsanlässe geschaffen werden (Benz 1994: 328).

3.3.5 Inhaltliche Strukturierung des Kooperationsprozesses

Im Kooperationsprozeß selbst müssen sich die Gemeinden auf die Grundlagen ihrer Zusammenarbeit verständigen. Dazu gehört zum einen die Festlegung des Schlüssels für Kostenbeiträge und die Einnahmenverteilung. Hierbei geht es also, in der Sprache der Verhandlungstheorie, ganz direkt um Verteilungsfragen. Daneben gibt es eine Vielzahl von Sachfragen zu klären, die sich auf die "Produktion" des gemeinsamen Gewerbegebiets beziehen. Die wichtigsten sind die Wahl der Organisationsform, die Standortfestlegung, die Konzeption der Erschließung, Finanzierung und Vermarktung. Verhandlungen über interkommunale Gewerbegebiete entsprechen durch diese Gemengelage von Verteilungsfragen und Fragen der Produktion einem Mixed-Motive-Spiel.

Bei genauerem Hinsehen wird aber offensichtlich, daß die angeführten Sachfragen ebenfalls einen Verteilungsaspekt beinhalten. So etwa die Wahl der Organisationsform: bei einer Zweckverbandslösung sind die Kooperationspartner grundsätzlich gleichberechtigt (wenn auch eventuell mit unterschiedlichen Stimmenanteilen). Bei einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung hingegen treten die Gemeinden Rechte an einen der Beteiligten ab (s. 2.2.3). Die Standortfestlegung beinhaltet positive und negative Folgen unterschiedlichster Art für die Markungsgemeinde(n) (s. ebd.). Auch bei den Aspekten Erschließung, Finanzierung und Vermarktung sind Verteilungswirkungen denkbar. Hier müssen sich die verhandelnden Kommunen einerseits auf die richtige Sachentscheidung sowie andererseits auf eine gemeinsame Bewertung deren Verteilungsfolgen einigen.

Eine Einigung auf abstrakte Gerechtigkeitsregeln reicht dafür nicht aus, denn häufig ist deren Operationalisierung strittig.¹⁹ Oftmals liegt horizontalen Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften implizit das Äquivalenzprinzip zu Grunde (Zintl 1992: 120). Die Kommunen beabsichtigen also, sich jeweils in Höhe ihrer Aufwendungen für das interkommunale Gewerbegebiet an dessen Nutzen zu beteiligen. Nun kann aber, wie die Literatur herausgearbeitet hat, gerade bei der Gewerbeflächenpolitik die Bewertung einer Sachentscheidung, wie etwa die Standortwahl, auf Grundlage unterschiedlicher Gesichtspunkte erfolgen (McGovern 1997: 17) (s.a. 2.2.3).

Es stellt sich also die Frage, welche der damit verbundenen Kosten und Nutzen für die Betrachtung relevant sein sollen. Sollen etwa mittelbare Effekte berücksichtigt werden, die für die

¹⁹ Diesen Aspekt hat ZINTL bei einer empirischen Untersuchung zu Stadt-Umland-Problemen zwischen Gebietskörperschaften herausgearbeitet (Zintl 1992: 120).

Markungsgemeinde(n) des interkommunalen Gewerbegebiets spürbar werden (z.B. positive Wirtschaftsimpulse oder steigende Verkehrsbelastung)? Bei diesen ist jedoch eine Messung schwierig, sie können vor der Realisierung des Projektes ohnehin nur vermutet werden. Weiterhin ist zu klären, wie die positiven und negativen indirekten Folgen des Kooperationsprojektes zueinander in Beziehung zu setzen sind. Auch die Bewertung der Leistungsbeiträge kann ein Problem darstellen, vor allem wenn Parteien in Kooperationen komplementäre Rollen einnehmen, also heterogene Beiträge erbringen (Zintl 1992: 113). Wenn beispielsweise ein Teil der Kommunen Markungsfläche in das Projekt "einbringt", andere Gemeinden als Kooperationspartner "nur" mitfinanzieren. In diesem Fall muß, wie bei den Effekten des interkommunalen Gewerbegebiets, geklärt werden, wie die unterschiedlichen Beiträge bewertet und zueinander in Beziehung gesetzt werden können. Es bleibt also festzuhalten, daß es für einen erfolgreichen Kooperationsprozeß wichtig ist, unter den Gemeinden zu einer übereinstimmenden Bewertung, einem "common knowledge" (Scharpf 1992: 84), in bezug auf die Verteilungsaspekte der Zusammenarbeit zu kommen. Dabei prophezeit die Verhandlungstheorie, daß mit steigender Zahl der verhandelnden Kommunen eine solche Verständigung schwieriger wird (Scharpf 1993: 66).

Die inhaltliche Strukturierung von Verhandlungen durch Dritte kann die Probleme der Vermengung von Verteilungsfragen und Problemlösung sowie die Verständigung über Gerechtigkeitsregeln und deren Operationalisierung vereinfachen. Diese kann entweder durch Vorentscheidungen höherer Ebenen (Segmentierung) über Sachfragen, aber auch über Verteilungskriterien oder Problemdefinitionen geschehen. Durch derartige inhaltliche Vorgaben wird das Konfliktpotential erheblich reduziert (Grande 1995: 340). Es ist auch die aktive Rolle von "neutralen Dritten" in Verhandlungsprozessen zwischen Gemeinden in der Gewerbeflächenpolitik denkbar (Hatzfeld/Kahnert 1993: 260, McGovern 1997: 19). So kann ein Moderator die Annäherung der Perspektiven der Verhandlungsteilnehmer fördern. Er kann auch selbst Lösungsvorschläge machen (Benz 1994: 326).

3.3.6 Zusammenhänge zwischen Ideen und Kooperationsprozessen

Hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft von Kommunen wurde oben die Rolle von Ideen angesprochen (s. 3.3.2 f.). Es wurde argumentiert, daß Lernprozesse die Chance beinhalten, die Kooperationsbereitschaft zu erhöhen. Die Verhandlungstheorie hat nun herausgearbeitet, daß unter Umständen auch im Kooperationsprozeß selbst Lernen stattfinden kann. Sie unterstreicht, daß Verhandlungen eine Eigendynamik innewohnt: Der Informations- und Argumentationsaustausch im Verhandlungsprozeß steigere dessen kognitive Komplexität. Dies könne seitens der Verhandlungspartner zu "Reinterpretationen" und "neuen Bewertungen" führen (Benz 1994: 128). Daher

scheint es wichtig zu sein, durch die Überwindung von prozeduralen Kooperationsbarrieren die Grundlage für solche inhaltlichen Lernprozesse zu schaffen.

Allerdings muß auf einen Aspekt verwiesen werden, der die Chance auf Lernprozesse in interkommunalen Verhandlungsprozessen verringert. Er ergibt sich, wenn man die Gemeinde nicht als kollektiven Akteur konzeptionalisiert, wie das in dieser Arbeit getan wurde. Sobald man individuelle Akteure zur Analyseeinheit macht, geraten neue Abhängigkeiten im zwischengemeindlichen Kooperationsprozeß ins Blickfeld. Die Unterhändler der Gemeinden verhandeln dann nicht völlig autonom über die Grundlagen der Kooperation. Vielmehr sind sie als deren Vertreter der jeweiligen Verwaltungsspitze bzw. der Vertretungskörperschaft verantwortlich (Benz 1994: 136). Es ist also von einer *Mehrebenenproblematik* auszugehen, bei der eine mögliche Eigendynamik auf interkommunaler Ebene durch die bestehenden Rückbindungen auf die kommunale Ebene gedämpft werden kann. Wenn dennoch Lern- oder Verständigungsprozesse auf interkommunaler Ebene Einigungsspielräume eröffnen, so müssen diese auf kommunaler Ebene erst "verkauft" werden können (Benz 1992: 174).

Die Verbindung zwischen Ideen und Verhandlungen beschränkt sich nicht auf die angesprochene Eigendynamik. Vielmehr vermindern Lernprozesse auf kommunaler Ebene das Ausmaß der Verteilungsprobleme in den Verhandlungen über interkommunale Gewerbegebiete. Je mehr sich die Leitidee kommunaler Gewerbeflächenpolitik in Richtung "regionale" Kooperation verschiebt, desto indifferenter werden die kommunalen Akteure gegenüber der genauen Aufteilung von Kooperationsbeiträgen und -nutzen. Wichtig ist dann, was das Projekt insgesamt, also bezogen auf alle Gemeinden, "bringt."²⁰

²⁰ SCHARPF hat mit seinem Konzept der Interaktionsorientierungen diesen Gedanken in die Verhandlungstheorie integriert (Scharpf 1988: 74). So könnte man den angesprochenen Wandel der Leitideen von kommunaler Autonomie zu regionaler Effizienz auch mit SCHARPF als einen Übergang von einer indifferenteren zu einer solidarischen Interaktionsorientierung modellieren. Anstatt nur den eigenen Kooperationsnutzen zu beachten, wird dadurch der für alle Partner anfallende Nutzen zum Entscheidungskriterium.

4. Stadtregionale Planungs- und Verwaltungsstrukturen

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, wo Ansatzpunkte für die stadtregionale Ebene bestehen, die Zusammenarbeit von Kommunen in der Gewerbeflächenpolitik anzuregen und zu unterstützen. Zuerst wird die Bandbreite der institutionellen Ausgestaltung dieser stadtregionalen Ebene dargestellt (4.1). Danach wird erläutert, über welches Instrumentarium zur Beeinflussung kommunalen Handelns sie verfügen kann (4.2). Schließlich werden in Vorbereitung der empirischen Untersuchung Vermutungen über den Zusammenhang zwischen stadtregionalem Institutionalierungsgrad und der Lösung von Kooperationshindernissen bei der Bildung von interkommunalen Gewerbegebieten angestellt (4.3 u. 4.4).

4.1 Modelle stadtregionaler Planungs- und Verwaltungsstrukturen

Unter stadtregionaler Planungs- und Verwaltungsstruktur soll hier die institutionelle Ebene zwischen der kommunalen Selbstverwaltung (Kommunen und Kreise) und der Länderebene in Verdichtungsräumen verstanden werden. Dieser umständliche Begriff trägt der theoretisch denkbaren und empirisch vorfindbaren Vielfalt Rechnung, wie sich in der Bundesrepublik Verdichtungsräume organisiert haben bzw. organisiert wurden.²¹ Stadtregionale Planungs- und Verwaltungsstrukturen können ganz unterschiedlich ausgestaltet sein. In der Tat sind kaum zwei Verdichtungsräume in Deutschland gleich organisiert. Die Bandbreite geht von lockeren Arbeitsgemeinschaften der Kommunen zur Koordination in einzelnen Politikfeldern bis zu kompetenzreichen Stadt-Umland-Verbänden von gebietskörperschaftlicher Qualität.²²

Den Überblick über die vielfältigen Formen dieser administrativen Ebene, soll hier eine Typologisierung erleichtern. WAGENER etwa unterscheidet organisatorische Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung nach deren Kompetenzen, Ressourcen und dem Wahlmodus ihrer Organe (Wagener 1982: 417). Was die Kompetenzen anbelangt, so können diese auf regionaler Ebene von Planungsaufgaben (vor allem: Regionalplanung und/oder Flächen-nutzungsplanung) bis hin zur Wahrnehmung von Durchführungs-, Trägerschafts- und Investitionsaufgaben in unterschiedlichen Feldern reichen (Verkehr, Ver- und Entsorgung, Sport/Kultur/Freizeit, Wirtschaftsförderung etc.). Eine weite Bandbreite ist auch im Hinblick auf die Herkunft der finanziellen Ressourcen (z.B. allgemeine oder zweckgebundene Landeszuschüsse, Umlagesysteme) und den Umfang der

²¹ Der Begriff "Stadt-Umland-Verwaltung" wird hier synonym benutzt. Dieser in der älteren Literatur gebräuchliche Begriff ist allerdings nicht so präzise. Er impliziert eine monozentrale Raumstruktur (nur eine Großstadt), die den vielen polyzentralen Stadtregionen in der Bundesrepublik (z.B. das Ruhrgebiet oder Halle-Leipzig) nicht gerecht wird.

²² Für einen detaillierten empirischen Überblick über stadtregionale Planungs- und Verwaltungsstrukturen in der Bundesrepublik siehe ARL (1998a): 46ff..

Finanzausstattung denkbar. Zu diesem Ressourcenaspekt gehört auch die Größe des Personalkörpers. Das Entscheidungsgremium der Stadt-Umland-Verwaltung kann entweder über eine direkte (Direktwahl einer Regionalversammlung) oder indirekte (Gremien mit kommunal oder kreislich entsandten Delegierten) Legitimationsgrundlage verfügen.

Stadtregionale Planungs- und Verwaltungsstrukturen können anhand dieser Kriterien - Kompetenzen, Ressourcen und Wahlmodus - nach ihrem "institutionellen Härtegrad" (Fürst 1997: 131) geordnet werden. Diese Skala umfaßt den Konferenztyp, den Zusammentyp, den "weichen" sowie den "harten" Verbandstyp (Wagener 1982: 420).²³ Am geringsten institutionalisiert ist der *Konferenztyp*. Er sieht nur Abstimmungsgespräche, etwa im Rahmen kommunaler Arbeitsgemeinschaften, vor. Der *Zusammentyp* dient der Übernahme nur einzelner Aufgaben. So gehören etwa die Regionalverbände in Ländern mit kommunal verfaßter Regionalplanung diesem Typus an, sofern sie eine Großstadt beinhalten. Der *Zusammentyp* ist in der Regel als Zweckverband organisiert. Der "weiche" *Verbandstyp* verfügt neben Planungsaufgaben über keine oder nur geringe Durchführungs-, Trägerschafts- oder Investitionsaufgaben. Seine Ressourcenbasis ist relativ beschränkt und seine Gremien sind mittelbar gewählt (ebd.). Der "weiche" Stadt-Umland-Verband hat also aufgrund seiner Gremienzusammensetzung eher zweckverbandlichen Charakter (und ist in der Regel rechtlich auch als Zweckverband organisiert) (Fürst 1991: 101). Beim "harten" *Verbandstyp* stehen Durchführungs-, Trägerschafts- oder Investitionsaufgaben mit hoher politischer und finanzieller Bedeutung im Vordergrund. Verglichen mit "weicheren" Formen erfolgt dabei ein qualitativer Sprung im Haushaltsvolumen und im Personalbereich. Seine Verbandsorgane werden in direkter Wahl vom Volk bestimmt (Wagener 1982: 421). Die rechtliche Natur dieses "harten" Verbandes entspricht eher einem gebietskörperschaftlichen Modell (Fürst 1991: 101).²⁴ Empirisch dominieren in Deutschland der *Zusammentyp* und der "weiche" *Verbandstyp* (ARL 1998a: 46 ff.).

4.2 Steuerungsinstrumente auf stadtreptionaler Ebene

Die konkrete Ausgestaltung der stadtreptionalen Organisationsstrukturen bestimmt, über welche Steuerungsinstrumente diese Ebene verfügen kann. Zunächst soll hier ihre denkbare Bandbreite vorgestellt werden. Dabei wird deutlich, daß alle Steuerungsmedien (Recht, Geld, Information)

²³ Nicht weiter eingegangen wird hier auf die extremen oder "reinen" Typen, bei denen Region und kommunale bzw. kreisliche Ebene zusammenfallen (Wagener 1982: 419).

²⁴ Letztlich ist die genaue Rechtsnatur von Stadt-Umland-Verwaltungen mit Direktwahl (z.B. Verband Region Stuttgart) nicht geklärt (Müller 1994: 129). Klar ist aber, daß die unmittelbar gewählten Vertretungskörperschaften ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zum Zweckverband darstellen.

zum Einsatz kommen können. Im einzelnen wird nach folgenden Instrumenten differenziert (ARL 1998a: 20):

Ordnungsinstrumente, also die Steuerung durch Recht. Hierzu gehört vor allem die förmliche Planung im Bereich der Raumordnung, insbesondere die Regionalplanung. Diese bildet mit ihren Festlegungen einen verbindlichen Rahmen für die kommunale Bauleitplanung.²⁵ Sie kann durch Funktionszuweisungen an Gemeinden deren Wachstumspotential bestimmen. Mit ihrem System Zentraler Orte und Entwicklungsachsen legen Regionalpläne fest, wo sich Siedlungsentwicklung vorrangig konzentrieren soll (Fürst/ Ritter 1993: 137).²⁶ Einen komplementären Ansatzpunkt bietet die Funktionszuweisung "Eigenentwicklung." Diesen Gemeinden werden bei Gewerbeflächen nur Ausweisungen zur Deckung des Arbeitsplatzbedarfs, wie er sich aus ihrem natürlichen Bevölkerungswachstum ergibt, zugestanden (Münzer 1995: 199). Räumlich begrenzt werden kann die Siedlungsentwicklung durch die Ausweisung von sogenannten Grünzügen und Grünzäsuren, die nicht bebaut werden dürfen (Fürst/ Ritter 1993: 138). Die Regionalplanung kann Vorrangnutzungen für diverse Funktionen (Natur und Landschaft, Landwirtschaft) und Vorrangstandorte, z.B. für Industrie- und Gewerbe, festlegen (Hilligardt 1997: 111). Inwiefern von diesem Instrumentarium Gebrauch gemacht werden kann, hängt von der genauen Ausgestaltung der planerischen Kompetenzen ab. Hier sind Variationen denkbar hinsichtlich der Detailliertheit der Planung, der Durchsetzungsinstrumente (z.B. Planungsgebot) und Planungssicherungsinstrumente (z.B. Raumordnungsverfahren), die der regionalen Ebene von seiten des Landesgesetzgebers zugestanden werden (Höhnberg 1995: 511). Wichtig ist allerdings schon an dieser Stelle auf eine Beschränkung des planungsrechtlichen Steuerungsinstrumentariums von Stadtregionen hinzuweisen: Sie sind meist nicht Genehmigungsbehörde für die kommunale Bauleitplanung. Die Durchführungsverordnungen der Länder zum Baugesetzbuch delegieren diese Funktion in der Regel an die Landkreise bzw. Mittelinstanzen (z.B. BauGB-DVO BW § 1).

Anreizinstrumente, also die Steuerung durch Geld oder "geldwerte" Vorteile. Hier ist zum einen der direkte Einsatz von Geldmitteln ("Subventionen") seitens der stadtregionalen Ebene denkbar. Empirisch weitaus verbreiteter sind aber Tausch- und Koppelgeschäfte durch Absprachen zwischen Region und Kommune. Dabei wird kommunales Handeln durch planerische bzw.

²⁵ Die Festlegungen der Regionalpläne sind von unterschiedlicher Verbindlichkeit. Die hier zitierten Planungsinstrumente sind aber in der Regel als "Ziele" formuliert, die die Gemeinde beachten muß. Bei "Grundsätzen" und "Vorschlägen" der Regionalplanung bestehen für die Gemeinden hingegen Abwägungsspielräume (vgl. z.B. Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg § 6 Abs. 3).

²⁶ Die Regionalplanung selbst konkretisiert die Vorgaben der Bundesraumordnung und der Landesplanung. Das hier als Beispiel angeführte System der zentraler Orte und Entwicklungsachsen wird von der Regionalplanung daher auf diesen Grundlagen abschließend konkretisiert bzw. ergänzt.

infrastrukturelle Gegenleistungen beeinflusst (Fürst 1990: 21). Im Gegensatz zum Einsatz von Ordnungsinstrumenten ist das Ziel von Anreizinstrumenten die indirekte Steuerung. Durch ihren Einsatz soll auf die Motivationen der kommunalen Akteure dergestalt Einfluß genommen werden, daß letztendlich auch von den Betroffenen der regional bevorzugten Lösung der Vorrang gegeben wird (ARL 1998a: 20).

Informationsinstrumente, also die Steuerung durch Information im weitesten Sinne. Darunter fällt ein weites Spektrum. Wenn der Verband über Planungskompetenzen verfügt, so sind herkömmliche Elemente die Beratung von Kommunen, etwa bei deren Bauleitplanung sowie die Stellungnahme zu kommunalen Planungen als Träger öffentlicher Belange (Fürst/ Ritter 1993: 143). Dabei geht es jeweils sowohl um die Vermittlung von Informationen, aber auch oft um Persuasionsstrategien mit dem Ziel der Überzeugung (Fürst 1990: 387). Einen immer bedeutenderen Spezialfall solcher Informationsinstrumente bildet die Moderation von regionalen Planungs- und Entwicklungsprozessen (Planungsmanagement) (ARL 1998a: 22).

4.3 Stadtregionaler Institutionalierungsgrad und Steuerungspotential

Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem Institutionalierungsgrad der stadtreionalen Ebene und den Instrumenten, über die sie verfügen kann. Der Zusammenarbeitsstyp beschränkt sich im wesentlichen auf die Regionalplanung und damit auf den Einsatz des ordnungsrechtlichen Instrumentariums. Je nach Personalkörper werden auch Informationsinstrumente flankierend zum Einsatz kommen können. Aufgrund zusätzlicher Kompetenzen und Ressourcen können hingegen "weiche" und "harte" Stadt-Umland-Verbände auch Anreizinstrumente zum Einsatz bringen. Dieser Einsatz von Anreizinstrumenten setzt auf regionaler Ebene eine entsprechende Ressourcenausstattung voraus. Ihr Aufgabenzuschnitt muß auch eine Rechtsgrundlage für den Einsatz von Fördermitteln beinhalten, also über bloße Planungsaufgaben hinausgehen. Was Koppelgeschäfte betrifft, so steigt das Tauschpotential mit wachsenden Kompetenzen der Stadt-Umland-Verwaltung, wenn also beispielsweise bestimmte Durchführungs- oder Trägerschaftsaufgaben zu den Planungsaufgaben hinzutreten (Fürst 1990: 20). Hinsichtlich der Steuerung durch Information, ist bei Stadt-Umland-Verbänden durch den tendenziell umfangreicheren Personalkörper ein größeres Potential zu erwarten.

Der tatsächliche Einsatz dieses Instrumentariums, gerade gegenüber der kommunalen Ebene, hängt letztendlich von den Akteuren auf stadtreionaler Ebene ab. Hier spielt nun der Wahlmodus ihrer Organe eine Rolle. In zweckverbandlich organisierten Stadtregionen sind die Gremien mit kommunal und kreislich entsandten Vertretern bestückt. In diesem Fall kommen lokale Einzel-

teressen eher zum Tragen und eine aktive Rolle der Region ist unwahrscheinlich. Ein direkt gewähltes Regionalparlament hingegen wird in größerem Maße bereit sein, Steuerungsversuche zu unternehmen (Baestlein/ Wollmann 1981: 421).

Insgesamt ist also davon auszugehen, daß mit zunehmenden Institutionalierungsgrad der stadtregionalen Ebene ein breiteres Instrumentarium zur Verfügung steht und dies auch eher zum Einsatz kommt.

4.4 Stadtregionale Ebene und interkommunale Gewerbegebiete

Im vorherigen Kapitel wurden die Kooperationsprobleme bei der Bildung von gemeinsamen Gewerbegebieten auf lokaler Ebene erörtert. Dabei konnten anhand eines theoretischen Modells inhaltliche und prozedurale Lösungsansätze abgeleitet werden. So kann die Kooperationsbereitschaft durch Lernprozesse und Anreize, der Kooperationsprozeß selbst durch inhaltliche Strukturierung erleichtert werden (s. 3.3). Die Betrachtung der Steuerungsinstrumente auf stadtregionaler Ebene - Ordnungs-, Anreiz- und Informationsinstrumente - legt die Vermutung nahe, daß diese Ebene einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der beschriebenen Kooperationshindernisse leisten kann. Im einzelnen können vor dem Hintergrund vorhandener Arbeiten zu Stadt-Umland-Verbänden die nachfolgend aufgeführten Zusammenhänge zwischen der stadtregionalen Ebene und interkommunalen Gewerbegebieten vermutet werden. Sie haben den Zweck, die sich anschließende empirische Untersuchung zu leiten.

Es ist zu vermuten, daß die stadtregionale Ebene eine Rolle spielen kann, *Lernprozesse* auf kommunaler Ebene anzustoßen. Sie kann dazu beitragen, über die Option der interkommunalen Gewerbegebiete zu informieren und diesbezügliche Wissensdefizite abzubauen. Dies kann einerseits über Ordnungsinstrumente geschehen, wenn beispielsweise im Regionalplan eine interkommunale Planung vorgeschlagen wird. Im Regionalplan können auch geeignete Vorrangstandorte für Industrie- und Gewerbe ausgewiesen werden. Diese Standortausweisung ist aber "Angebots-Planung" (Bihl 1994: 124). Ein Zwang zur Interkommunalität besteht für die Gemeinden dadurch nicht. Des weiteren kann auf Informationsinstrumente zurückgegriffen werden. So können die Kommunen vor Ort in Fragen der Umsetzung beraten werden. Ein prinzipieller Wandel hin zu einem Verständnis von Gewerbeflächenpolitik als "regionale" Gemeinschaftsaufgabe ist durch die regionale Ebene wohl nur zu unterstützen, wenn sie diese Position auch öffentlichkeitswirksam artikulieren kann ("Inszenierung des Themas," Fürst 1991, 104). Eine direktdemokratische Legitimation der verbandlichen Gremien erleichtert dies vermutlich und macht die Ausnutzung des son-

stigen, mit diesem Politikfeld verbundenen regionalen Instrumentariums (Ordnungs- und Anreizinstrumente) wahrscheinlicher.

Anreize zur Erhöhung der kommunalen Kooperationsbereitschaft können von regionaler Ebene zunächst durch Anreizinstrumente im herkömmlichen Sinne, nämlich Förderprogramme, geschaffen werden. Gerade in Grenzfällen der Vor- und Nachteilsabschätzung können Gemeinden so zu projektbezogener Zusammenarbeit animiert werden (ARL 1998b: 52). Die Ergänzung der Zuständigkeit für Regionalplanung um weitere Aufgaben schafft Anreize durch ein erhöhtes verbandliches Tauschpotential gegenüber den Kommunen (Fürst 1990: 21). Schließlich können Anreize zu interkommunalem Vorgehen, quasi indirekt, auch durch planerische Ordnungsinstrumente geschaffen werden. So können etwa durch räumliche Begrenzungen (Grünzäsuren etc.) die Alternativen für die Ausweisung von Gewerbegebieten auf eigener Markung verknappt werden. Durch eine solche "Negativplanung" (Fürst/ Ritter 1993: 139) ist eine steigende Kooperationsbereitschaft von Gemeinden für eine Beteiligung andernorts zu erwarten.

Die *inhaltliche Strukturierung* von Verhandlungsprozessen umfaßt zum einen die Überwindung des Initiierungsproblems. Zunächst kann hier das planerische Ordnungsinstrumentarium hilfreich sein. Die regionalplanerische Festlegung von Vorrangstandorten für Industrie- und Gewerbe und die Empfehlung, diese interkommunal zu erschließen, können Initiativwirkung haben. Zugleich wird vermutlich durch diese planerischen Vorüberlegungen der stadregionalen Ebene der Verhandlungsprozeß zwischen den Kommunen entlastet (Fürst 1991: 104). Dazu kann der Einsatz von Informationsinstrumenten, hier vor allem der Moderation, kommunale Kooperationsprozesse erleichtern (ebd.). Schließlich können persuasive Strategien Kooperationsprozesse vereinfachen, indem sie die Gemeinden von einer einheitlichen Problemsicht überzeugen.

Im vorangegangenen Abschnitt wurde ausgeführt, daß ein hoher stadregionaler Institutionalierungsgrad mit einem größerem Steuerungsinstrumentarium einhergeht und "harte" Verbände dies aufgrund ihrer veränderten Legitimationsgrundlage (Direktwahl) eher einsetzen werden. In diesem Abschnitt wurde gezeigt, daß sich die Hindernisse für die Bildung von interkommunalen Gewerbegebieten vermutlich mit Hilfe stadregionaler Steuerungsinstrumente verringern lassen. Daher scheint es lohnenswert, die genauen Auswirkungen unterschiedlich stark institutionalisierter Stadt-Umland-Verwaltungen auf die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete empirisch zu untersuchen. Dies wird Gegenstand der nächsten Kapitel sein.

5. Interkommunale Gewerbegebiete in der Region Stuttgart

Dieses Kapitel eröffnet den empirischen Teil der Arbeit. In ihm wird die Auswirkung des institutionellen Wandels in der Region Stuttgart auf die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete anhand zweier Fallstudien untersucht. Darum sind hier zunächst einige Ausführungen zur Konzeption dieser Untersuchung notwendig (5.1). Danach wird die Untersuchungsregion Stuttgart vorgestellt (5.2). Daran schließt sich die Darstellung des institutionellen Wandels in der Region Stuttgart an (5.3). Abschließend wird auf den Stellenwert interkommunaler Gewerbegebiete für die stadtre-gionaler Ebene vor und nach deren Neukonstituierung eingegangen (5.4 u. 5.5).

5.1 Konzeption der Untersuchung

5.1.1 Untersuchungsmethode

Als Untersuchungsmethode für die vorliegende Arbeit wurde aufgrund fehlender Hypothesen zum Zusammenhang zwischen stadtre-gionaler Institutionalisierung und der Bildung interkommunaler Gewerbegebiete die Durchführung eines Vergleichs auf Basis zweier explorativer Fallstudien gewählt (s. Kap. 1.3). Gegenstand des Vergleichs sind zwei Fälle der Bildung interkommunaler Gewerbegebiete vor *unterschiedlicher* regionaler Institutionenkulisse. Es wurde davon ausgegangen, daß der Einfluß der als wichtig vermuteten unabhängigen Variable "stadtre-gionaler Institutionalierungsgrad" auf die abhängige Variable "Bildung interkommunaler Gewerbegebiete" am besten bei ähnlichen Randbedingungen gemessen werden kann. Mittels dieser Konkordanzmethode kann das Grundproblem des Vergleichs minimiert werden, nämlich auf der Grundlage von wenigen Fällen und vielen Variablen Aussagen zu machen (Nohlen 1994: 513). Deshalb war es wichtig andere Kontextvariablen, denen für kommunale Entscheidungsprozesse eine hohe Bedeutung zugemessen wird, möglichst konstant zu halten. Dazu gehören etwa die Kommunalverfassungen, Siedlungsstruktur, Wirtschaftsstruktur (Naßmacher 1989: 79) oder die politische Kultur (Wehling 1985: 35). Daher wurde als Forschungsdesign der diachrone Vergleich zweier Fälle in *einer* Region, davon einer vor und einer nach ihrer institutionellen Reform, gewählt.

Die Durchführung eines Vergleichs sowie die Erarbeitung von Fallstudien verlangt ein Vorverständnis über die untersuchungsrelevanten Faktoren (Naßmacher 1991: 25). Sowohl die abhängige Variable interkommunale Kooperation, also auch die unabhängige Variable regionale Institutionalisierung, mußten dafür hinreichend konkretisiert und operationalisiert werden. Deshalb wurden im ersten Teil der Arbeit der bisherige Forschungsstand in bezug auf interkommunale Kooperationen im Bereich der Gewerbeflächenpolitik sowie die Steuerungsfähigkeit regionaler Planungs- und Verwaltungsstrukturen erarbeitet (s. Kap. 3 u. 4).

5.1.2 Auswahl der Untersuchungsregion

In Anbetracht des angestrebten diachronen Untersuchungsdesigns, kamen für die Untersuchung nur Regionen in Frage, die einen institutionellen Wandlungsprozeß durchgemacht haben. Außerdem sollte es eine verdichtete Region sein, zum einen weil hier der größte Problemdruck bezüglich einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung besteht, zum anderen weil für diesen Raumtyp ausreichend Untersuchungen über die Bedeutung institutioneller Strukturen vorliegen (Fürst 1990, Streit/ Haasis 1990, ARL 1998a). Ländergrenzen überschreitende Verdichtungsräume schieden wegen ihrer besonderen institutionellen Erfordernisse aus (ARL 1998a: 32). Ebenso kamen Stadtregionen in den neuen Bundesländern aufgrund ihrer spezifischen Problemlagen (z.B. planerische "Altlasten" der Vor- und unmittelbaren Nachwendzeit, spezifische öffentliche Förderkulisse) nicht in Betracht.

Unter den westdeutschen Verdichtungsräumen ist in den 90er Jahren vor allem in Frankfurt, Hannover, dem Ruhrgebiet und Stuttgart eine Veränderung der Planungs- und Verwaltungsstrukturen in der Diskussion gewesen. In Frankfurt hält die Reformdiskussion allerdings noch an (Heinz 1997). Auch die Überlegungen zur Abschaffung des Kommunalverbands Ruhrgebiet sind noch nicht umgesetzt worden (Hötter 1998). In Hannover wurden zwar schon konzeptionelle Schritte in Richtung eines Regionalkreismodells erarbeitet, die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen dafür durch das Land steht allerdings noch aus (Prieb 1997, KGH 1998). Lediglich in Stuttgart wurde 1994 mit der Gründung des Verbands Region Stuttgart (VRS) die regionale Ebene auf eine neue institutionelle Grundlage gestellt (Spöri 1994). Daher wurde die Region Stuttgart ausgewählt. Eine ausführliche Darstellung des Problemdrucks in der Region Stuttgart und auch des institutionellen Wandels dieser Region folgt in den nächsten Abschnitten (5.2 ff.).

5.1.3 Auswahl der Untersuchungsfälle

Nach der Entscheidung für die Region Stuttgart stand als nächstes die Auswahl der konkreten Fälle interkommunaler Kooperationen in der Gewerbeflächenpolitik an. Über erste Informationsgespräche beim VRS wurden die möglichen Untersuchungsfälle identifiziert. In der Region Stuttgart gab es im Frühjahr 1999 fünf interkommunale Gewerbegebiete. Weitere Kooperationen zeichneten sich bereits ab. Diese aktuellen, noch nicht vollständig abgeschlossenen Kooperationsprozesse erwiesen sich jedoch als kaum untersuchbar. Aufgrund der aufwendigen Datenerhebung (s.u. 5.1.4) stellte sich bald heraus, daß im zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeitraum nicht mehr als zwei Fallstudien erarbeitet werden konnten.

Dem Untersuchungsdesign gemäß wurde nach je einem Kooperationsprozeß vor und nach dem institutionellen Wandel auf regionaler Ebene gesucht. Von den vier Gebieten, die vor der

Gründung des Verbands Region Stuttgart gebildet wurden, entstanden drei bereits in den 70er und 80er Jahren.²⁷ Daher fiel die Wahl auf die jüngste Kooperation, das ab 1993 entstandene Gebiet "Sol". Die vertraglichen Grundlagen für dieses interkommunale Gewerbegebiet wurden zwar erst knapp ein Jahr nach Auflösung des alten Regionalverbands beschlossen. Dennoch wird das Gebiet "Sol" hier als Produkt der alten regionalen Organisationsstruktur untersucht. Zum einen, weil das spezifische Steuerungsinstrumentarium des neugegründeten Verbands Region Stuttgart zur Unterstützung interkommunaler Gewerbegebiete in den ersten Monaten noch gar nicht bestand (z.B. Förderprogramm, neuer Regionalplan) (s.u. 5.5). Und zum anderen, weil man sich zwischen den kooperierenden Gemeinden schon mehr als ein Jahr vor der Regionalreform über ein gemeinsames Gewerbegebiet verständigt hatte (s. Kap. 6).

Nach Gründung des VRS wurden eine ganze Anzahl von interkommunalen Kooperationen bei Gewerbegebieten begonnen. Allerdings war erst eine davon hinreichend abgeschlossen, um sinnvoll untersucht werden zu können: das Gebiet "Lerchenäcker", dessen vertragliche Grundlagen 1997 beschlossen wurden (s. Kap. 7).

Die Entscheidung für die beiden zeitnahen Fälle "Sol" (1995) und "Lerchenäcker" (1997) folgte zudem einem ähnlichen Kalkül wie zuvor die Überlegung, sich auf eine Untersuchungsregion zu beschränken. Diesmal sollte jedoch nicht für interregionale Varianzen kontrolliert, sondern die weiteren Umweltbedingungen möglichst konstant gehalten werden. So könnte man etwa aus der insgesamt steigenden Zahl interkommunaler Gewerbegebiete seit Anfang der 90er Jahre einen generellen Trend ablesen (Krieger 1996: 6) und diesen beispielsweise durch allgemeine Imitationsprozesse erklären. Dieser Trend fällt bei einem zeitlichen Abstand der beiden ausgewählten Fälle von zwei Jahren aber nicht oder nur wenig ins Gewicht.

Als Einschränkung der Vergleichbarkeit der zwei Fallstudien muß gelten, daß aufgrund der insgesamt kleinen Grundgesamtheit an Kooperationsfällen in der Region Stuttgart ihre Ähnlichkeit nicht in allen Dimensionen erreicht werden konnte. So kommt beispielsweise der Stadtgröße eine wichtige Bedeutung für die kommunalen Entscheidungsprozesse zu (Naßmacher 1989: 79). Die Einwohnerzahl der Untersuchungsgemeinden variiert jedoch zwischen den beiden Fällen. Auf die Auswirkungen dieser Unterschiede wird daher im Vergleich der beiden Fallstudien noch eingegangen werden.

²⁷ Im einzelnen sind dies die Gewerbegebiete "Ottmarsheimer Höhe" (Besigheim und fünf weitere Kommunen) (1973), "Göppingen/Voralb" (Göppingen, Eschbach und Heiningen) (1980) und "Laiern" (Bietigheim und Tamm) (1988) (Krieger 1996: 39).

5.1.4 Methoden der Datenerhebung

Für Fallstudien, gerade im Bereich der lokalen Politikforschung, ist ein "Methodenmix" in den Techniken der Datenerhebung typisch (von Alemann/ Tönnemann 1995: 86). Hier wurden daher sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Methode der Befragung angewandt. Als schriftliche Materialien standen hauptsächlich Presseberichte, Unterlagen des Verbands Region Stuttgart (Regionalpläne, Planungsakten, Sitzungsvorlagen) sowie der betreffenden Kommunen (Gemeinderatsvorlagen und -protokolle, Zweckverbandssatzungen etc.) zur Verfügung. Zusätzlich wurden Experteninterviews geführt. Dafür gab es einerseits forschungspraktische Gründe: Es wurde davon ausgegangen, daß sich nicht alle relevanten Sachverhalte, etwa der Verlauf von Verhandlungsprozessen, über schriftliche Dokumente erschließen lassen. Weil nicht alles dokumentiert oder dem Forscher zugänglich ist, aber auch, weil manchmal erst das Interview den Zugang zu wichtigen Materialien eröffnet (Schmid 1995: 308). Andererseits war vor dem Hintergrund des verfolgten Forschungsansatzes, auch interpretative Aspekte zu beleuchten, die Erkenntnis wichtig, daß sich gerade die "Sicht der Dinge" der relevanten Akteure erst im Gespräch erfassen läßt (Meuser/ Nagel 1994: 123). Denn aus Interviews lassen sich sowohl Fakten, als auch die jeweiligen Interpretationen erschließen.

Insgesamt wurden 25, in der Regel einstündige Experteninterviews geführt. Diese waren als halbstandardisierte Interviews auf der Basis von Interviewleitfäden konzipiert. Dieses Verfahren wurde gewählt, um durch den Aspekt der (Teil-) Standardisierung eine gewisse Vergleichbarkeit der generierten Daten zu gewährleisten und zugleich durch die Freiheiten im Umgang mit dem Fragenkatalog, den Befragten ausreichend Raum für das Einbringen zusätzlicher Informationen und eigener Interpretationen zu geben (von Alemann 1984: 217, Friedrichs 1980: 224). Dabei wurden die Interviewleitfäden nach unterschiedlichen Akteursgruppen differenziert und im Verlauf der Untersuchung um Fragen ergänzt, die sich durch den wachsenden Kenntnisstand des Verfassers ergaben. 19 der Interviews wurden mitgeschnitten und anschließend transkribiert, da dies für eine qualitative Auswertung als unabdingbar angesehen wird (Meuser/ Nagel 1994: 124).

5.1.5 Auswahl der Interviewpartner

Auf regionaler Ebene wurde bei der Auswahl der Gesprächspartner darauf Wert gelegt, sowohl die Führungs- als auch die Arbeitsebene der alten und der neuen Verbandsverwaltung, sowie Mitglieder ihres parlamentarischen Gremiums zu befragen. So wurden der ehemalige Verbandsdirektor des Regionalverbands Mittlerer Neckar, der Regionaldirektor des Verbands Region Stutt-

gart, dessen leitende Mitarbeiter, als auch Sachbearbeiter aus den Bereichen Planung und Wirtschaft/Infrastruktur befragt.²⁸

Für die Regionalversammlung wurde für jeden der beiden Untersuchungsfälle ein Gespräch mit einem dort wohnhaften Regionalrat geführt.²⁹ Ergänzend wurden zwei Mitarbeiter des Regierungspräsidiums Stuttgart aus den Referaten Raumordnung und Baurecht interviewt, da dieses obere Raumordnungsbehörde und teilweise Genehmigungsbehörde für kommunale Bauleitplanungen ist.

Auf der kommunalen Ebene sollten ebenfalls sowohl die Verwaltung als auch ehrenamtliche Mandatsträger zu Wort kommen. Vor dem Hintergrund der dominanten Position des Bürgermeisters in der süddeutschen Ratsverfassung (Wehling 1984: 31) und der Erkenntnisse der Gemein-demachtforschung - Stichwort: "exekutive Führerschaft" (Grauhan 1969: 9) - machte diese Gruppe das Gros der Interviewpartner aus. Dazu kam der Befund, daß Verhandlungsprozesse zwischen Gebietskörperschaften in Händen der Verwaltung liegen (Benz 1992: 158). Wie in ersten Informationsgesprächen festgestellt werden konnte, wurden die Verhandlungen über interkommunale Gewerbegebiete auch fast ausschließlich direkt von den Bürgermeistern geführt.³⁰ So wurden für beide Fallstudien alle (Ober-) Bürgermeister der jeweils kooperierenden Gemeinden sowie je zwei Bürgermeister von Umlandgemeinden befragt, die sich entweder bei der Bildung des interkommunalen Gewerbegebiets kooperationswillig gezeigt hatten, oder von regionaler Seite als geeignete Kooperationskandidaten angesehen worden waren (s. Kap. 6 u. 7). Für die Große Kreisstadt Backnang, die weitaus größte der Untersuchungsgemeinden, wurde der ausdifferenzierten Stadtverwaltung durch zusätzliche Interviews mit den Amtsleitern aus den Bereichen Planung und Wirtschaftsförderung Rechnung getragen.

Aus den Kommunalparlamenten wurde pro Fall ein Gemeinde- bzw. Stadtrat interviewt. Dabei wurden, quasi als Kontrollgruppe, Akteure ausgewählt, die sich in den Presseberichten oder Sitzungsprotokollen eher kritisch zur Politik der Verwaltung geäußert hatten. Gerade mit der Gruppe der ehrenamtlichen Mandatsträger auf kommunaler und regionaler Ebene wären sicherlich mehr Interviews wünschenswert gewesen, nicht zuletzt um auch parteipolitischen Differenzierungen besser erheben zu können. Dies war aber aus forschungsökonomischen Gründen nicht möglich.

²⁸ Dabei kam dem Verfasser die "Personalkonstanz" des VRS zu Gute: Alle interviewten Mitarbeiter unterhalb der Chefebene waren bereits für den Vorgängerverband tätig - einige bereits seit dessen Gründung 1974.

²⁹ Einer dieser Regionalräte ist gleichzeitig Bürgermeister. Ein dritter Regionalrat wurde durch den Umstand befragt, daß der ehemalige Verbandsdirektor des RVS seit 1994 in der Regionalversammlung sitzt.

³⁰ In diesem Fall scheinen also die beiden in der Literatur miteinander konkurrierenden Methoden zur Bestimmung der adäquaten Interviewpartner, der Positions- und der Entscheidungsansatz, zu konvergieren.

Vertreter aus dem Wissenschaftsbereich, die sich bereits mit den Untersuchungsfällen beschäftigt hatten, runden die Liste der Interviewpartner ab.³¹

5.2 Problemlage in der Region Stuttgart

Unter der Region Stuttgart soll hier der räumliche Zuschnitt des Verbands Region Stuttgart verstanden werden. Die Region Stuttgart umfaßt damit die Landeshauptstadt Stuttgart und die fünf angrenzenden Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis. In ihr wohnen auf rund 3.650 km² ungefähr 2,6 Millionen Menschen (ARL 1998a: 54). Die administrative Abgrenzung der Region gibt sehr gut die tatsächlichen funktionalen Verflechtungen wieder. So entspricht sie in etwa dem Pendlereinzugsgebiet Stuttgarts und dem Verlagerungsraum aus Stuttgart (Gaebe 1997: 9).

Wie in allen Verdichtungsräumen Deutschlands, läßt sich im Raum Stuttgart eine anhaltende Suburbanisierung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Wertschöpfung beobachten.³² Dieser Prozeß ist mittlerweile auch schon in den Mittelstädten um die Landeshauptstadt zu beobachten (Kirchner 1990: 200). Gleichzeitig nimmt die Wohn- und Arbeitsplatzdichte insgesamt ab, was den Wachstumsdruck auf das Umland noch erhöht. So stieg zwischen 1971 und 1993 die Einwohnerzahl in der Region Stuttgart um 10 Prozent, der Flächenverbrauch jedoch um 40 Prozent (VRS 1997b: 10). Dieser *wachsende Flächenverbrauch* ist in der Region ein ungebrochener Trend (Menzel 1998: 216). Von Nachhaltigkeit im Umgang mit dem Rohstoff Boden kann keine Rede sein: "Die Siedlungsentwicklung im Raum Stuttgart steht im Widerspruch zu einer umwelt- und landschaftsschonenden, verkehrsvermeidenden und effizienten Flächennutzung (Gaebe 1997: 28)." Dabei erreicht die Region Stuttgart mit 20 Prozent Bodennutzung für Siedlungs- und Verkehrsflächen bereits jetzt einen Spitzenwert unter deutschen Verdichtungsräumen (IHK 1998: 69). Auch die *bewegte Topographie* erhöht den Handlungsdruck: Große Teile der Region Stuttgart sind deswegen nicht für eine bauliche Nutzung geeignet (Kirchner 1990: 200).

Besonders notwendig werden interkommunale Gewerbegebiete auch durch die ausgesprochen *kleinräumige Kommunalstruktur* in der Region. Gerade in den Randgebieten der Region, die nun von der Suburbanisierungswelle erfaßt werden, wurde die Verwaltungsreform in den 70er Jahren nicht besonders umfassend durchgeführt. Während beispielsweise die 2.300 km² große Region Hannover aus 20 Kommunen mit einer durchschnittlichen Gemarkungsfläche von 115 km²

³¹ Eine vollständige Liste der Interviewpartner mit Namensangabe, Funktionsbezeichnung, sowie Datum und Ort des Interviews ist im Anhang zu finden.

³² 1997 hatte Stuttgart bezogen auf die Region einen negativen Wanderungssaldo von über 2.500 Einwohnern, vgl. Stuttgarter Zeitung, 1.9.1998: "Der Verlust an Einwohnern läßt sich nicht stoppen."

besteht, kommen die 179 Kommunen der 3.650 km² großen Region auf eine Gemarkungsfläche von durchschnittlich etwas über 20 km²!³³

Die in der Bundesrepublik 1991 einsetzende *Rezession* wirkte sich in der Region Stuttgart besonders negativ aus. Die Arbeitslosenquote des Arbeitsamtsbezirks Stuttgart stieg massiv von 3,1 Prozent im Jahr 1991 auf 8,8 Prozent im Jahr 1995 massiv an. Damit lag diese Quote deutlich über dem Landesdurchschnitt (Statistisches Landesamt 1991, 1995). Dieser wirtschaftliche Einbruch lag nicht zuletzt am relativ hohen Anteil des produzierenden Gewerbes in der Region, vor allem im Bereich der Investitionsgüterindustrie (Hahn 1997: 71). Durch diese Entwicklung erhöhte sich der Druck auf die kommunale Ebene, durch Gewerbeflächenausweisungen wirtschaftliche Impulse anzuziehen (vgl. Fallstudien).

5.3 Institutioneller Wandel in der Region Stuttgart

1994 wurde die institutionelle Struktur der Region Stuttgart durch den Landesgesetzgeber grundlegend verändert. An die Stelle des Regionalverbands Stuttgart (RVS) trat nun der Verband Region Stuttgart (VRS). Der Regionalverband Stuttgart (dieser hieß bis 1992 Regionalverband Mittlerer Neckar - die *damalige* Namensänderung ließ seine Struktur und Kompetenzen völlig unverändert) war als einer von zwölf Regionalverbänden in Baden-Württemberg in erster Linie Träger der Regionalplanung gewesen.³⁴ Er verfügte über "keinerlei Finanzierungs- oder Realisierungskompetenz" (Kirchner 1990: 216). Mit dem "Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart" wurde nun ein neuer Verband geschaffen, der über weitere Kompetenzen, eine neue Struktur und eine breitere Ressourcenbasis verfügt.

Im Unterschied zu seinem Vorgänger hat der VRS neben der Regionalplanung *zusätzliche Kompetenzen*. Seine Pflichtaufgaben umfassen auch die Trägerschaft des regionalbedeutsamen öffentlichen Nahverkehrs, Kompetenzen im Bereich der Abfallentsorgung, sowie die Trägerschaft und Koordinierung des regionalbedeutsamen Tourismus-Marketing. Besonders zu betonen ist die Trägerschaft und Koordinierung der regionalbedeutsamen Wirtschaftsförderung. Daneben kann sich der VRS mit einer Zweidrittelmehrheit der Regionalversammlung freiwillig trägerschaftlich oder koordinierend auf den Feldern Messe- und Kongreßwesen, sowie Kultur- und Sportveranstaltungen engagieren (Spöri 1994: 121). Für den Bereich Wirtschaftsförderung wurde vom VRS

³³ Eigene Berechnung aufgrund der Angaben in KGH (1998) und Gaebe (1997).

³⁴ Die weiteren Aufgaben der Regionalverbände in Baden-Württemberg liegen ebenfalls im Bereich der Raumordnung (Landschaftsrahmenplanung, Beteiligung an Raumordnungsverfahren) und sollen hier nicht weiter vertieft werden (siehe Mäding 1987).

im August 1995 zusätzlich zur Abteilung Wirtschaft- und Infrastruktur der Verbandsverwaltung auch eine "Wirtschafts-förderungsgesellschaft Region Stuttgart mbH" gegründet.

Für die innere Verfassung des VRS wurde eine *neue Struktur* gewählt, die sich von seinem Vorgänger RVS und den anderen Regionalverbänden des Landes vor allem im Wahlmodus ihrer Organe unterscheidet (Müller 1994: 128). Das Hauptorgan des RVS, die Verbandsversammlung, bestand aus Mitgliedern, die von den Kreistagen bzw. dem Gemeinderäten der kreisfreien Stadt Stuttgart nach Verhältniswahl entsandt wurden. Das Hauptorgan des VRS hingegen, die Regionalversammlung, besteht aus Mitgliedern, die direkt vom Volk durch Listenwahl auf Kreisebene gewählt werden. Beibehalten hingegen wurde die Doppelspitze von hauptamtlichem Verwaltungschef (der nun Regionaldirektor statt Verbandsdirektor heißt) und ehrenamtlichem Verbandsvorsitzendem.

Die Regionalverbände in Baden-Württemberg finanzieren sich durch Landeszuweisungen sowie durch eine Umlage bei den Land- bzw. Stadtkreisen, die in ihrem Verbandsgebiet liegen. Der VRS verfügt als *zusätzliche Einnahmequelle* über die Möglichkeit, bei den Gemeinden seines Verbandsgebiets eine Umlage zu erheben. Diese betrug 1999 14 Millionen (VRS 1999c: 8). Für die Aufgabenfelder ÖPNV sowie Abfall erhebt er eine gesonderte Umlage bei den Landkreisen und der Stadt Stuttgart (Kürtz 1994: 130). Das Haushaltsvolumen hat sich im Vergleich zum Regionalverband Stuttgart enorm vergrößert. Während der rein planerisch tätige Regionalverband 1988 über ein Haushaltsvolumen von 2,8 Millionen verfügte (Fürst 1990: 96), gab der VRS 1999 rund 238 Millionen Mark aus (der weitaus größte Ausgabenposten ist der Verkehrsbereich mit rund 197 Millionen Mark, danach folgen die Personalkosten von 7,7 Millionen und Wirtschaftsförderung 6,4 Millionen; der Bereich Planung macht mit 1,1 Millionen weit unter einem halben Prozent des Budgets aus) (VRS 1999c: 8). Die Verbandsverwaltung ist mit der institutionellen Reform ebenfalls gewachsen. Der Personalstand änderte sich von rund 24 Mitarbeitern (Stand 1990, s. Fürst 1990: 95) auf ca. 65 Bedienstete (Stand 1997, s. ARL 1998a: 54).

Vergleicht man die institutionelle Ausgestaltung des RVS mit dem VRS in den Dimensionen Kompetenzen, Ressourcen und Wahlmodus der Organe, so läßt sich mit der WAGENERschen Typologie (s. 4.1) für die Region Stuttgart eine Entwicklung vom Zusammenarbeitstyp zu einem "harten" Stadt-Umland-Verband konstatieren.

Erwähnt werden muß hier noch, daß mit der Neugründung des VRS, quasi als Zugeständnis an die Kritiker des regionalen Institutionalisierungsschubes, der Nachbarschaftsverband Stuttgart aufgelöst wurde.³⁵ Im Nachbarschaftsverband waren Stuttgart und 27 Kommunen des engeren

³⁵ Zu diesem Aspekt und generell zum politischen Prozeß der Stuttgarter Regionalreform vgl. Frenzel 1998: 69ff..

Umlandes zusammengeschlossen, um eine gemeinsame Flächennutzungsplanung zu betreiben (zum Vergleich: die gesamte Region Stuttgart umfaßt 179 Kommunen) (Fürst 1990: 103).³⁶

5.4 Regionalverband Stuttgart und interkommunale Gewerbegebiete

Schon recht bald nach Gründung des Regionalverbands Stuttgart, im Jahre 1974, dachte man über die räumliche Konzentration der gewerblichen Entwicklung nach. Die Strategie dafür war die regionalplanerische *Ausweisung von Gewerbeschwerpunkten*. Im ersten Regionalplan, der im Jahre 1977 in Kraft trat, erfolgte die Ausweisung von 20 solcher "überörtlich bedeutsamen Standorte für Gewerbe." Diese waren von den Regionalplanern wegen ihrer natürlichen und infrastrukturellen Gegebenheiten als besonders geeignet für eine Gewerbe- und Industrieansiedlung identifiziert worden (RMN 1977: 123). Schon damals war der Hintergedanke, durch diese Standortvorsorge auch Kristallisationspunkte für eine interkommunale Zusammenarbeit anzubieten (Int V-2 u. 5).³⁷

Im darauffolgenden Regionalplan von 1989 war diesen "Schwerpunkten für Industrie und Dienstleistungen" schon ein eigenes Kapitel gewidmet. Ziel war nun die Entwicklung von 26 solcher Schwerpunkte. Aber nicht nur zahlenmäßig, sondern auch konzeptionell, war man ehrgeiziger geworden. 1977 hieß es im Regionalplan noch zurückhaltend, die angegebenen Standorte ersetzen nicht die daneben erforderlichen örtlichen Gewerbeflächen (RMN 1977: 123). Nun lautete der regionalplanerische Grundsatz, die Flächenbedürfnisse des jeweiligen Bereichs - das waren mehrere konkret angegebene Gemeinden oder Teile des Einzugsbereichs von Mittelzentren - zusammenzufassen und zu konzentrieren (RVS 1991: 167). Zusätzlich erging an die benannten Kommunen der Vorschlag, dafür geeignete Organisationsformen und Kooperationen einzurichten. Vor allem in landschaftlich besonders empfindlichen Naturräumen sah man seitens des Regionalverbands die weitere Ausdehnung vorhandener Gewerbeflächen nicht mehr als zweckmäßig oder möglich an: Manch beengte Gemeinde sei daher auf Bedarfsdeckung im Schwerpunkt angewiesen. Die Schwerpunkte wären von ihrem Umfang auch nicht allein örtlich begründbar (ebd.: 172). Aus Sicht des Regionalverbands waren also interkommunale Gewerbegebiete eine wünschenswerte Möglichkeit, Entwicklungen an geeigneten Stellen zu konzentrieren und Gemeinden mit fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten daran partizipieren zu lassen.

³⁶ Die Geschäftsstelle des Nachbarschaftsverbands verfügte praktisch über keine eigenen personellen Ressourcen und hatte hauptsächlich koordinierenden Charakter, da die eigentlichen Planungsaufgaben abwechselnd von den Verwaltungen der Mitgliedsstädte erledigt wurden (Fürst 1990: 96).

³⁷ Die Interviews wurden verschlüsselt, längere Zitate aber namentlich gekennzeichnet. Eine vollständige Liste der Interviews befindet sich im Anhang.

Doch die regionale Politik der Gewerbeschwerpunkte stieß auf *massive Umsetzungsprobleme* (Heuer/ Schäfer 1987: 310). Ihrer Ausweisung folgte auf kommunaler Seite keine oder zumindest keine gemeinsame Erschließung, denn diese Standorte waren von ihrem Charakter eine "Angebots-Planung", die nicht in die kommunale Bauleitplanung übernommen werden mußte (Bihl 1994: 124). Waren die angesprochenen Gemeinden mit diesen Festlegungen nicht einverstanden, konnten sie meist auch auf andere Flächen ausweichen. Der ehemalige Verbandsdirektor erinnert sich: "Es ist auf den ersten und zweiten Regionalplan mit diesem Angebot an Schwerpunkten für Industrie und Gewerbe im Grunde niemand eingestiegen (Int. Dr. Stoll)." Regionale Vorschläge wurden mit "Argwohn" bedacht: "Wenn man das anonym aufgeschrieben hätte und heimlich nachts den Rathäusern in den Briefkasten geworfen hätte, würde ich es durchaus für möglich halten, daß das etwas geworden wäre! (ebd.)". Dabei spielten nach dem Eindruck des ehemaligen Verbandsdirektors auch die Erfahrungen der Gemeindegebietsreform eine Rolle. Gerade für die eigenständig gebliebenen, kleineren Gemeinden wäre eine Kooperation dem Eingeständnis gleichgekommen, mit den eigenen Aufgaben nicht fertig zu werden. Die regionalplanerische Werbung für die Idee interkommunaler Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik zeitigte nur enttäuschende Ergebnisse. Während des zwanzigjährigen Bestehens des RVS entstanden lediglich zwei interkommunale Gewerbegebiete. Ein weiteres war schon vor der Gründung des Regionalverbands geplant worden.

Politikwissenschaftliche Analysen des Regionalverbands Stuttgart unterstrichen seine *institutionell bedingte Schwäche*, die Gemeinden zur Umsetzung gemeinsamer Schwerpunkte zu bewegen. Der Wahlmodus seines Hauptorgans, der Verbandsversammlung, führte dazu, daß fast alle Mitglieder zusätzlich kommunale Ämter wahrnahmen (Fürst 1990: 129). Vor allem Bürgermeister waren in den Gremien des Regionalverbands, insbesondere im Planungsausschuß, sehr stark vertreten.³⁸ Dies führte zwar zu einer engen personellen Verbindung zwischen regionaler und lokaler Ebene, aber gerade deswegen wurde bei regionalen Entscheidungen auf die Interessen der einzelnen Gemeinden große Rücksicht genommen: "Faktisch herrscht meist das Einstimmigkeitsprinzip, das den Gemeinden eine gewisse Veto-Position gibt, weil die formal mögliche Entscheidungsregel des Mehrheitsentscheids selten angewandt wird (Fürst 1990: 129)." Unter diesen Voraussetzungen konnte, etwa bei verbandlichen Stellungnahmen zu Flächennutzungs- und Bauungsplänen, gegenüber den Gemeinden kaum planungsrechtlicher Druck zur vermehrten Bildung interkommunaler Kooperationen ausgeübt werden. In bezug auf seine Innovationsfähigkeit

³⁸ In der letzten Legislaturperiode der Verbandsversammlung des Regionalverbands Stuttgart (1990-1994), waren von 100 Mitgliedern 46 Bürgermeister. Daneben waren drei der fünf Landräte aus der Region Mitglied der Verbandsversammlung (RVS 1991: Anhang).

wurde der Regionalverband Stuttgart darum als "politisch eingeschränkt" eingeschätzt (Fürst 1990: 140).

Auch dem Nachbarschaftsverband, in dessen Gremien die Verwaltungschefs der angehörigen Gemeinden satzungsgemäß über Sitz und Stimme verfügten, wurde kaum Steuerungswirkung in Hinblick auf mehr Schwerpunktbildung und Interkommunalität attestiert: Die faktische Einstimmigkeitsregel bei der Entscheidungsfindung habe die Effekte der Konfliktausklammerung, Gleichverteilung und der mangelnden Schwerpunktbildung (Fürst 1990: 133).

5.5 Verband Region Stuttgart und interkommunale Gewerbegebiete

Dem neuen Verband Region Stuttgart wurde ein *ausgeweitetes regionalplanerisches Instrumentarium* an die Hand gegeben, das auch für den Bereich der interkommunalen Kooperation bei der Gewerbeflächenausweisung von Bedeutung ist. Der VRS ist nun verpflichtet, die regionalbedeutsamen Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen im Regionalplan gebietsscharf auszuweisen (Bihl 1994: 124). Während bislang solche Schwerpunkte nur mittels Symbol auf der Raumnutzungskarte dargestellt werden konnten, wird jetzt das Gebiet nun nach ungefährender Lage und Größe von regionaler Seite festgelegt. Zusätzlich verfügt der VRS für diese regionalbedeutsamen Schwerpunkte über ein Planungsgebot. Dadurch können die Kommunen (theoretisch) dazu verpflichtet werden, entsprechende Bauleitpläne aufzustellen (ebd.: 125).

Im seinem ersten Regionalplan, der ab 1995 aufgestellt und 1998 beschlossen wurde, hat der VRS das Anliegen der verstärkten Bildung von interkommunalen Gewerbegebieten unterstrichen. Die räumliche Konzentration des Gewerbeflächenbedarfs von Gemeinden ohne geeignete Flächenreserven wurde zum *regionalplanerischen Ziel* erklärt (VRS 1999a: 129). Es ist damit von den Kommunen bei ihren Planungen zu beachten und kann nicht abgewogen werden. Für dieses Ziel wurden 36 regionalbedeutsame Schwerpunkte ausgewiesen (ebd.). Dabei betont der Verband, daß der weitaus größte Teil der Gewerbeflächennachfrage aus dem Erweiterungsbedarf bzw. Verlagerungsbedarf ansässiger Betriebe resultiere, der oft nicht mehr ortsteil- oder gemeindebezogen erfüllbar sei (VRS ebd.: 139). Das Anliegen, für die Planung, Erschließung und Nutzung dieser Schwerpunkte Organisationsformen und Kooperationen einzurichten, die die interkommunale Zusammenarbeit fördern, wurde zu einem regionalplanerischen Grundsatz erhoben. Solche Grundsätze müssen von den Gemeinden bei ihren Planungen gegeneinander abgewogen werden.

Im Frühjahr 1997 beschloß die Regionalversammlung die *Förderung interkommunaler Gewerbegebiete*.³⁹ Dieses Programm erlaubt Zuschüsse für Projektstudien und externes Projektmanagement. Dafür können die Kosten bis zu 50 Prozent, maximal 50.000 DM übernommen werden. Weitaus größere Beträge sind durch die Gewährung von Zinszuschüssen für Grunderwerb, Erschließung und Vorhaltung von Gewerbeflächen möglich, nämlich bis zu einem Drittel der Zinsen, höchstens zwei Prozent. Die Zinszuschüsse werden zunächst auf zehn Jahre gewährt und müssen (unverzinst) zurückgezahlt werden, wenn beim Verkauf der Grundstücke Überschüsse entstehen. Das Förderprogramm wurde vorerst auf vier Jahre befristet und mit einem jährlichen Haushaltsrahmen von sechs Millionen Mark ausgestattet (VRS 1997a: 1). Quasi als Gegenleistung wird die Beteiligung des VRS oder seiner Wirtschaftsförderungsgesellschaft an der Projektgesellschaft bzw. dem Zweckverband des geförderten Gewerbegebiets angestrebt. Zusätzlich bietet der VRS Beratung zu Organisation, Satzung und vertraglichen Fragen. In Sachen Ansiedlungsakquisition wird auf das Standortkommunikationssystem, eine EDV-gestützte Gewerbeflächendatenbank der regionalen Wirtschaftsförderung, verwiesen (ebd.).

Die Entstehung des Förderprogramms hängt eng mit den institutionellen Reformen der regionalen Ebene zusammen. Dem alten Regionalverband Stuttgart fehlten die gesetzliche Grundlage und auch die finanziellen Mittel für solch ein Engagement (Int V-3, 4, 5).⁴⁰ Allein die Ausweitung der Kompetenzen erklärt jedoch noch nicht das Entstehen des Förderprogramms. Vielmehr mußten die in der gesetzlichen Grundlage des VRS angelegten neuen Handlungsmöglichkeiten erst einmal ausgenutzt werden. Dabei scheint der Prozeß der Institutionalisierung selbst, ganz wesentlich für die Erarbeitung und Verabschiedung der Förderung gewesen zu sein. In diesem Zusammenhang ist zunächst einmal auf den *Gestaltungswillen der neuen Verwaltungsspitze* zu verweisen. Diese habe ganz stark den Wunsch gehabt, "etwas aktiv machen zu können(Int. V-3)."⁴¹ Der Regionaldirektor, von dem der Anstoß zur Ausarbeitung des Programms kam, konnte dabei auf das Know-How einer eigenen Abteilung für Wirtschaft und Infrastruktur zurückgreifen und mit der Unterstützung der Planungsabteilung rechnen.

Aber auch der *Wahlmodus der Regionalversammlung* scheint von Bedeutung zu sein. Die direkt gewählten Regionalparlamentarier waren offensichtlich weniger stark lokalistisch orientiert,

³⁹ Das Förderprogramm sieht auch die Möglichkeit der Unterstützung regionalbedeutsamer Gewerbebrachen vor. Auf diesen Aspekt wird hier nicht weiter eingegangen.

⁴⁰ Der in den Verbandshaushalt eingestellte Förderrahmen von 6 Millionen übersteigt den gesamten Etat des alten Regionalverbands Stuttgart um das Doppelte (s. 5.2)!

⁴¹ Vgl. das Interview mit Verbandsdirektor Dr. Steinacher, Stuttgarter Zeitung, 27.1.1999, "Bernd Steinacher: Ich bin praktisch der Libero der Region", in dem er ausführt, er habe von Anfang an "um Anerkennung kämpfen", "ausgetretene Pfade verlassen" und "konkrete Projekte verwirklichen wollen."

so daß auch die Umverteilungswirkungen eines solchen Förderprogramms überhaupt erst akzeptabel erschienen.⁴² ”Das wäre mit der alten Verbandsversammlung nie gegangen”, lautet denn auch ein typisches Fazit eines interviewten Mitarbeiters der Verbandsverwaltung. Von den beiden großen Fraktionen in der Regionalversammlung, der CDU und SPD, sowie der FDP wurde die Idee des Förderprogramms ganz mehrheitlich unterstützt.⁴³ Auch die Fraktion der Grünen stimmte bei der Verabschiedung des Programms im Frühjahr 1997 zu. Allerdings ”mit Magengrimmen”: eine Förderung neuer Flächen sei nur denkbar, wenn zugleich auf bereits ausgewiesene Gebiete verzichtet werde (VRS 1997b: 10). Die Freien Wähler kritisierten, daß durch das Förderprogramm eine Umverteilung kommunaler Gelder erfolge, da sich der VRS teilweise über eine bei den Gemeinden eingehobene Umlage finanziert. Darüberhinaus stellten sie die Wirksamkeit der finanziellen Zuschüsse in Frage: Die geringe Förderhöhe werde kein neues interkommunales Gewerbegebiet, sondern nur Mitnahme-Effekte auslösen. Das Programm sei somit ”purer Aktionismus” (Stuttgarter Zeitung, 27.3.97).

Zusammengefaßt kann also festgestellt werden, daß der VRS im Vergleich zu seinem Vorgängerverband im Hinblick auf Gewerbeschwerpunkte über zusätzliche Planungsinstrumente verfügt, seine Zielvorstellungen über interkommunale Kooperation bei Gewerbegebieten präziser in den neuen Regionalplan aufnehmen konnte und schließlich - nicht zuletzt aufgrund eines neuen Gestaltungswillens der Verbandsverwaltung und einer Mehrheit der Regionalparlamentarier - auch finanzielle Ressourcen zu deren Förderung bereitstellen konnte. Wie sich diese Faktoren in der Summe auswirken, soll in den folgenden zwei Fallstudien herausgearbeitet werden.

⁴² In diesem Zusammenhang ist interessant, daß in der Regionalversammlung bei insgesamt 87 Mitgliedern nur noch zehn Bürgermeister und ein Landrat vertreten sind (eigene Auszählung nach VRS 1994), verglichen mit 46 Bürgermeistern und drei Landräten in der hundertköpfigen Verbandsversammlung des RVS (s. FN 38).

⁴³ Die Sitzverteilung in der 1. Legislaturperiode der Regionalversammlung: 87 Mitglieder, davon 31 CDU, 22 SPD, 12 Die Grünen, 11 Freie Wähler, 6 Republikaner, 4 FDP, 1 ÖDP (VRS 1994: 1).

6. Fallstudie Gewerbepark "Sol"

Dieses Kapitel enthält die Fallstudie zur Entstehung des interkommunalen Gewerbeparks "Sol." Der erste Abschnitt beinhaltet eine kurze Beschreibung des Gewerbeparks (6.1). Darauf folgt eine chronologische Darstellung der Entstehungsgeschichte durch die Schilderung der Ausgangssituation (6.2), des Kooperationsprozesses (6.3) sowie dessen Resultat (6.4). Dabei wird bei der Darstellung zur besseren Übersichtlichkeit nach den Markungsgemeinden (also den Gemeinden, auf deren Markung das interkommunale Gewerbegebiet liegt) und dem Umland (also denjenigen Gemeinden, die am interkommunalen Gewerbegebiet teilnehmen wollten oder sollten) differenziert. Die Schilderung der Rolle des Regionalverbands Stuttgart (bzw. des Verband Region Stuttgart in der darauffolgenden Fallstudie "Lerchenäcker") wurde darin jeweils integriert, um Wiederholungen zu vermeiden.

6.1 Kurzportrait Gewerbepark "Sol"

Im September 1995 beschlossen die Stadt Holzgerlingen und die Gemeinde Weil im Schönbuch⁴⁴ die Gründung eines Zweckverbands Gewerbepark "Sol." Sein Gebiet liegt zu rund zwei Dritteln auf Weiler und zu einem Drittel auf Holzgerlinger Markung. Es umfaßt mittlerweile ca. 40 ha. Davon wurden bisher in einem ersten Bauabschnitt ca. 20 ha als Gewerbegebiet erschlossen.

Die beiden Gemeinden liegen inmitten des Schönbuchs, einem großen Waldgebiet im Südwesten der Region Stuttgart, das den Status eines Naturparks besitzt. Holzgerlingen ist ungefähr 4 km, Weil etwa 7 km von der Kreisstadt Böblingen entfernt. Holzgerlingen hatte 1995 rund 11.000 Einwohner. Es hat sich mit den beiden kleineren Gemeinden Altdorf und Hildrizhausen, deren Einwohnerzahl jeweils etwa 3.000 beträgt, zu einem Gemeindeverwaltungsverband (GVV) mit Sitz in Holzgerlingen zusammengeschlossen. In diesem Rahmen wird auch die Flächennutzungsplanung gemeinsam vorgenommen. Das mit ungefähr 9.000 Einwohnern etwas kleinere Weil ist eine Einheitsgemeinde mit zwei kleineren Ortsteilen, Breitenstein und Neuweiler. Es betreibt seine Bauleitplanung in Eigenregie.

⁴⁴ Im Folgenden: Weil.

6.2 Ausgangssituation

6.2.1 Markungsgemeinden

6.2.1.1 Gemeinsames Gewerbegebiet als regionalplanerische Idee

Der Gedanke, zwischen Holzgerlingen und Weil ein interkommunales Gewerbegebiet zu entwickeln, wurde zuerst im Regionalplan von 1989 geäußert. Dieser sah einen markungsübergreifenden Schwerpunkt in östlicher Verlängerung des bestehenden Holzgerlinger Gewerbegebiets vor. Gemäß des damaligen Planungsrechts wurde diese Fläche in der Raumnutzungskarte nur symbolisch, also nicht etwa gebietsscharf, dargestellt. Dieser Schwerpunkt war regionalplanerisch als "gemeinsame Entwicklung für den Verwaltungsraum Holzgerlingen und Weil im Schönbuch" gedacht. Er sollte "zur Vermeidung ungünstiger Einzelstandorte" beitragen (RVS 1991: 167). Obwohl die angesprochenen Gemeinden die Schwerpunktausweisung zustimmend zur Kenntnis genommen hatten, gingen diese Überlegungen nicht unmittelbar in die dort jeweils Anfang der 90er Jahre beginnenden Fortschreibungen der Flächennutzungspläne ein (Int. S-3).

6.2.1.2 Holzgerlinger Planung: Interkommunalität als Zukunftsoption

Sowohl Holzgerlingen als auch Weil waren bisher primär Wohngemeinden mit hohem Auspendleranteil. Gerade Holzgerlingen hatte in den 80er Jahren in großem Maßstab Neubaugebiete ausgewiesen. Dies lag nicht zuletzt an der Nähe zum großen Arbeitsplatzangebot der Städte Böblingen und Sindelfingen, vor allem im Bereich der Automobilindustrie. In Holzgerlingen wurde diese Entwicklungsstrategie Anfang der 90er Jahre, vor dem Hintergrund der Strukturkrise im Raum Stuttgart, bei der anstehenden Fortschreibung des Flächennutzungsplanes überdacht. Das weiterhin angestrebte Bevölkerungswachstum sollte durch die verstärkte Schaffung von Arbeitsplätzen am Ort begleitet werden. Der Bürgermeister erinnert sich: "Es gab Zeiten, in denen über 3.000 Holzgerlinger beim Daimler geschafft haben. Nachdem der zurückgebaut hat, ist die Erkenntnis gewachsen, daß man nicht nur von dem abhängig sein kann (Int. Dölker)."

Für neue Gewerbeflächen gab es allerdings wenig planerischen Spielraum (vgl. auch Karte im Anhang). Zu einer Erweiterung des bestehenden Gewerbegebiets im Süden der Stadt gab es keine Alternative: Im Norden Holzgerlingens reichte die Bebauung bereits direkt an den Wald. Im Westen bildete die Bundesstraße 464 einen Abschluß, der durch einen regionalen Grünzug gesichert war. Außerdem waren die Flächen jenseits der Bundesstraße als Wohnbaureserven für die Zukunft vorgesehen. Und im Nordosten verbat die bewegte Topographie eine Ausweisung von Gewerbeflächen (Böblinger Bote, 31.1.91). Eine Erweiterung des bestehenden Gewerbegebiets war grundsätzlich in zwei Richtungen denkbar. Einmal nach Osten ins Gewann "Sol." Dies ent-

sprach dem Ansatz, der, wie erwähnt, auch im Regionalplan schematisch für einen Gewerbeschwerpunkt vorgesehen war. Allerdings gehörte der noch unbebaute Teil des „Sol“ fast gänzlich zu Weil. Außerdem war eine Erweiterung nach Süden, jenseits der Bahnlinie, denkbar. Dieser Höhenrücken gehört, obwohl viel näher an der Wohnbebauung Weils gelegen, markungsmäßig ganz zu Holzgerlingen.

Im Entwurf zum Flächennutzungsplan 1992 verfolgte die Gemeinde die Entwicklungsrichtung nach Osten und wies dort in zwei Gebieten rund sieben Hektar aus, die schon unmittelbar an der Markungsgrenze lagen. Damit waren die Erweiterungsmöglichkeiten für Holzgerlingen hier fast vollständig erschöpft. Für große Gewerbeflächenausweisungen auf eigener Markung verblieb daher in Zukunft nur eine Entwicklung nach Süden. Diese Option wurde im Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans angedacht (GVV Holzgerlingen 1992: 28). Für diese Süderweiterung (und nicht für das regionalplanerisch favorisierte Gebiet „Sol“) wurde im Erläuterungsbericht auch der Gedanke einer späteren interkommunalen Kooperation mit der Nachbargemeinde Weil erwähnt.

6.2.1.3 Weil: Ablehnung eines interkommunalen Gewerbegebiets

Verwaltung und Gemeinderat in Weil lehnten eine zukünftige Entwicklung Holzgerlingens in südlicher Richtung ab (Weil 1992a: 149). Holzgerlingen wäre dadurch sehr nahe an die Bebauung Weils herangerückt. Vor allem aber befürchtete man auf der Grundlage eines entsprechenden Gutachtens, bei einer Überbauung dieser Fläche südlich der Bahnlinie, ein für das Mikroklima der eigenen Gemeinde wichtiges Kaltluftentstehungsgebiet zu verlieren. Deshalb unterstützte man die Anregung des Regionalverbands, für die zukünftige Entwicklung Holzgerlingens doch auch alternative Entwicklungsrichtungen zu prüfen, also etwa eine Erweiterung auf dem "Sol" (Weil 1992b: 1).

Eine Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik wurde von Weiler Seite zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, war aber zu diesem Zeitpunkt nicht erwünscht. Zum einen war die Leitlinie der Verwaltung, zumindest bis zur Neuwahl des Bürgermeisters im Herbst 1992, von einer eher ablehnenden Haltung gegenüber großflächigen Gewerbeflächenausweisungen geprägt gewesen (Int. S-1). Dazu kam, daß man zu diesem Zeitpunkt eine Erweiterung des eigenen Gewerbegebiets "Lachental" plante. Daher unterstrich der Gemeinderat in seiner Stellungnahme zum Flächennutzungsplan der Nachbargemeinde, "daß kein gemeinsames Gewerbegebiet von Weil im Schönbuch und Holzgerlingen angestrebt wird (Weil 1992a: 150)." Anstatt eines gemeinsamen Gewerbegebiets schlug man eine "vernünftige" Abgrenzung der Markungsgrenzen vor (ebd.) - wohl um

Holzgerlingen im "Sol" eine eigenständige Entwicklung zu ermöglichen und damit eine Überbauung des Geländes südlich der Bahnlinie zu vermeiden.

6.2.2 Umland

6.2.2.1 Kommunale Entwicklungswünsche

Aus Sicht des Regionalverbands Stuttgart war der im Regionalplan von 1989 vorgeschlagene Gewerbeschwerpunkt nicht nur für die beiden Markungsgemeinden Holzgerlingen und Weil, sondern auch als Standort für die Umlandgemeinden gedacht. So sollten die beiden Mitgliedsgemeinden des GVV, Hildrizhausen und Altdorf, organisatorisch eingebunden werden (RMN 1990: 167). Dadurch wollte man ungünstige Einzelstandorte für Gewerbe in diesen beiden am Naturpark Schönbuch gelegenen Gemeinden vermeiden. Hildrizhausen und Altdorf, beides Gemeinden die nach dem Regionalplanung auf Eigenentwicklung beschränkt sind, planten im Zuge der Flächennutzungsplanfortschreibung des GVV Anfang der 90er Jahre jedoch jeweils eigene Gewerbeflächen auszuweisen (GVV Holzgerlingen 1992: 31 u. 39).

6.2.2.2 Regionale Steuerungsversuche

Die von Hildrizhausen und Altdorf geplanten Gewerbeflächen waren aus Sicht des RVS teilweise schon bedenklich, und er machte in seiner Stellungnahme deutlich, daß in diesen beiden Gemeinden weitere Ausweisungen in Zukunft planerisch kaum mehr verantwortbar wären.

Der Gemeinde Altdorf empfahl der Regionalverband 1992 angesichts der landschaftlich sensiblen Lage des rund vier Hektar großen Gewerbegebiets "Benz", "bereits jetzt mit der Gemeinde Holzgerlingen in die Planung des gemeinsamen [Gewerbe-]Schwerpunkts einzutreten (RVS 1992: 5)." Zu den Hildrizhausener Entwicklungswünschen wurde klargestellt, daß gegen eine spätere Erweiterung des zunächst dreieinhalb Hektar großen Gebiets "Brühl/Elwer" "audrückliche Bedenken" bestünden (ebd.). Hier mußten die Planungsabsichten auf Druck des RVS im Zuge des Anhörungsverfahrens durch die Gemeinde noch reduziert werden, um nicht einen regionalen Grünzug zu tangieren (Böblinger Bote, 3.3.1994). Aus regionaler Sicht sprachen also nicht nur die generellen Zielvorstellungen des Regionalplans für eine gemeinsame Entwicklung des Schwerpunkts unter Beteiligung der beiden Umlandgemeinden. Vielmehr zeigen die konflikthaften Gewerbegebietsplanungen Altdorfs und Hildrizhausens auch, daß ihnen für die Eigenentwicklung nur noch problematische Flächen zur Verfügung standen, die eine Konzentration auch dieser Eigenentwicklung im Gebiet "Sol" sinnvoll machten.

6.3 Kooperationsprozeß

6.3.1 Markungsgemeinden

6.3.1.1 Kooperation als "Flucht nach vorne"

Trotz der offiziellen Ablehnung eines gemeinsamen Gewerbegebiets durch den Weiler Gemeinderat, kam es bald nach der Wahl des Weiler Bürgermeisters zu ersten Gesprächen auf Bürgermeisterebene (Int. S-3). Auslöser für die Weiler Diskussionsbereitschaft war immer noch das Anliegen, die Bebauung des nahe der eigenen Siedlungsfläche liegenden Höhenrückens durch Holzgerlingen zu verhindern. Jedoch stand der neue Weiler Verwaltungschef einer alternativen Ausweisung von Gewerbeflächen im Gebiet "Sol" offener gegenüber als sein Amtsvorgänger (Int. S-1). Der Bürgermeister führt aus: "Der Grundgedanke für dieses gemeinsame Gewerbegebiet, der nirgends steht, aber laut gedacht wurde, war ohne Frage die Überlegung: Bevor es zu einer ungeordneten städtebaulichen Entwicklung und Gewerbeflächenenerweiterung Holzgerlingens kommt, machen wir etwas zusammen, und die Bahnlinie bildet eine dauerhafte Grenze, die nicht übersprungen wird (Int. Brand)." Auch aus der Sicht von jenen Gemeinderäten, die eher für eine maßvolle Gewerbeentwicklung auf der eigenen Gemarkung plädierten, war die Kooperation mit der Nachbarkommune eine notwendige "Flucht nach vorne", um die Freihaltung des Höhenrückens und damit des für die eigene Gemeinde wichtigen Kaltluftentstehungsgebiets nicht zu gefährden (Int. S-5).

6.3.1.2 Vertrauensbildende Maßnahmen

Den Bürgermeistern war klar, daß für eine Zustimmung der Gemeinderäte zu einer Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik Überzeugungsarbeit geleistet werden mußte (Int. S-3). Gerade in Weil gab es eine gewisse Skepsis gegenüber der finanzstärkeren und expansiver wachsenden Nachbarkommune, die gerade erst ihre Stadterhebung hatte feiern können (Int. S-1). Darum luden die zwei Verwaltungschefs im Mai 1993 die beiden Gemeinderäte zu einer gemeinsamen, nichtöffentlichen Sitzung ein. Als Ergebnis kam man darin überein, "zukünftig die gewerbliche Entwicklung gemeinsam anzugehen." Die gefundenen Beschlußformeln nahmen Rücksicht auf die Weiler Vorbehalte: So sollte eine "behutsame Entwicklung" angestrebt werden. Und bei der Gebietsabgrenzung wollte man eine "landschafts- und klimaverträgliche Lösung" finden. Darüberhinaus wurde als konzeptionelle Leitvorstellung ein Branchen- und Größenmix sowie ein Vorrang für heimisches Gewerbe formuliert. Organisatorisch einigte man sich auf die Einsetzung einer paritätisch besetzten Projektgruppe aus Ratsmitgliedern und den beiden Bürgermeistern (Weil 1993a: 104). Diese wurde noch im Sommer 1993 gebildet. Ihre Aufgabe sollte es sein, als beratender Ausschuß den Informationsaustausch zwischen den Gemeinden zu fördern und die Planung für ein gemeinsames

Gewerbegebiet zu unterstützen. Getagt wurde abwechselnd in den beiden Kommunen unter jeweils wechselndem Vorsitz (Weil 1993a: 105).

Die Projektgruppe vergab bereits im November 1993 ein Gutachten zur Voruntersuchung der Möglichkeiten eines interkommunalen Gewerbegebiet an ein Planungsbüro. Ein Jahr später, im November 1994, wurden auf einer gemeinsamen Sitzung der beiden Gemeinderäte die Ergebnisse der Studie vorgestellt. Die Planer hatten in ihrer Standortuntersuchung sowohl Gebiete östlich, als auch südlich des bestehenden Holzgerlinger Gewerbegebiets untersucht (Böblinger Bote: 25.11.93). Als ökologisch, landschaftsplanerisch und technisch am besten geeigneter Standort wurde ein 17 ha großes Gebiet nordöstlich der bestehenden Gewerbeflächen im Gewann "Sol" identifiziert, also jener Stelle, die bereits in der Raumnutzungskarte des Regionalplans angedeutet worden war. Als Grundlage für die Erarbeitung der vertraglichen Grundlagen, wurden ein Organisationsgutachten in Auftrag gegeben (Holzgerlingen 1994: 200).

6.3.1.3 Verhandlungen über Organisationsform und Verteilungsschlüssel

Die Verhandlungen über die Wahl der Organisationsform und den Verteilungsschlüssel standen ganz im Zeichen des Gleichheitsprinzips. So hatte man bereits zu Anfang der Kooperationsüberlegungen den Grundsatz einer "gleichgewichtigen Partnerschaft" formuliert (Weil 1993b: 1). Daher bestand über die geeignete Organisationsform für das gemeinsame Gewerbegebiet rasch Einigkeit. Weil man Hoheitsrechte wie die Bauleitplanung übertragen wollte, war eine öffentlich-rechtliche Rechtsform unumgänglich. Der Gedanke einer "gleichgewichtigen Partnerschaft" schloß eine öffentlich-rechtlichen Vereinbarung im Prinzip aus, denn darin hätte ja eine der beiden Gemeinden an die andere Rechte abtreten müssen. So konnten sich die kommunalen Gremien dem Vorschlag des Organisationsgutachtens, einen Zweckverband zu gründen, leicht anschließen (Weil 1995: 3). In der vereinbarten Stimmgleichheit der beiden Gemeinden in der Verbandversammlung und dem in dreijährigem Turnus wechselnden Verbandsvorsitz, spiegelt sich diese Gleichberechtigung auch institutionell wider. Aus Sicht der lokalen Akteure bestand eine funktionale Notwendigkeit, die Zweckverbandsverwaltung dauerhaft an einem Ort zusammenzufassen (Int. S-3). Dabei sprach für die Wahl Holzgerlingens die Tatsache, daß die Lage des Gebiets als Verlängerung der dortigen Gewerbeflächen die infrastrukturelle Erschließung von Seiten Holzgerlingens erforderte. Um die Gefahr einer einseitigen Beeinflussung der Zweckverbandverwaltung durch Holzgerlingen zu vermeiden, gliederte man aus dieser das Rechnungsamt aus. Damit wollte

man in Weil ein "Gegengewicht" schaffen. Aus den gleichen Motiven schlug man Weil auch die Schriftführung bei Verbandsversammlungen zu (Holzgerlingen 1995a: 2).

Bei den Verhandlungen über den Verteilungsschlüssel, nach dem sowohl der Finanzbedarf des Zweckverbandes, als auch die im Verbandsgebiet entstehenden Einnahmen aus den Realsteuern auf die Gemeinden umgelegt werden, lag die Schwierigkeit in den unterschiedlichen Beiträgen der beiden Kooperationspartner. Im Organisationsgutachten war ein differenzierter Verteilungsschlüssel vorgeschlagen worden. Dieser sollte sich zur Hälfte an der eingebrachten Markung (Gebietsflächenschlüssel) und zur anderen Hälfte an der darauf möglichen baulichen Nutzung (Nutzungsflächenschlüssel) orientieren, wobei eine höhere Nutzungsintensität einen größeren Anteil zur Folge gehabt hätte (Holzgerlingen 1995b: 5). Doch dieser gutachterliche Vorschlag eines markungs- und nutzungsbezogenen Schlüssels war zwischen den Gemeinden nicht konsensfähig.

Dabei wurden unterschiedliche Aspekte ins Feld geführt. So brachte Weil rund zwei Drittel der Gemarkungsfläche in das projektierte Zweckverbandsgebiet ein. Im dortigen Gemeinderat gab es Stimmen, bei der Verteilung der Steuereinnahmen daher einen markungsbezogenen Schlüssel anzuwenden (Böblinger Bote, 14.9.95). Andererseits wurde anerkannt, daß der "Gewerbepark Sol" unmittelbar an das Holzgerlinger Gewerbegebiet "Buch" anschließt, weshalb dort auch die erzeugte Verkehrsbelastung am höchsten ist (Int. S-1). Vor allem aber war man in Holzgerlingen der Auffassung, man müsse die für das eigene Gewerbegebiet "Buch" getroffenen Investitionen auch als Vorleistungen für das gemeinsame Gewerbegebiet ansehen. Im einzelnen betraf dies Maßnahmen der inneren Erschließung, wie den Anschluß an die Bundesstraße, den Haltepunkt "Buch" der Schönbuchbahn, sowie der äußeren Erschließung, etwa die Wasserleitungen und Abwasserkanäle. Aufgrund dieser bereits getätigten Investitionen, sah man hier einen markungsbezogenen Schlüssel als nicht gerechtfertigt an.

Diese Vorleistungen für das Projekt "Sol" zu quantifizieren, stellte sich allerdings als schwierig heraus. Der Holzgerlinger Bürgermeister: "Wir [waren] der Auffassung, daß das [die Vorleistungen, D.Z.] in irgendeinem Schlüssel miteingerechnet werden müßte. Und dann hat sich's gezeigt bei allen Rechenmodellen, daß es zwar ein größerer Flächenanteil Weil im Schönbuchs ist, daß aber unsere Vorleistung je nach Gewichtung - die Frage ist ja, wie gewichte ich so etwas - so groß ist, daß es sich auch genauso von der Gesamtbewertung her leicht umdrehen könnte, in ein Mehrheitsverhältnis Richtung Holzgerlingen (Int. Dölker)." Auch aus Sicht des Weiler Bürgermeisters war es in Anbetracht der Vorleistungen und der Standortwahl nicht sinnvoll, auf einem markungsbezogenen Schlüssel zu beharren: "[Ein markungsbezogener Schlüssel, D.Z.] hätte dazu geführt, daß man alle Vor- und Nachteile, alle Pflichten und Lasten nach einem mathematisch bis

heute nicht vorliegenden Verfahren hätte ins Verhältnis setzen müssen (Int. Brand)." Um diese Notwendigkeit einer detaillierten Kosten- und Nutzenbilanz zu umgehen und zu vermeiden, daß "damit von den Verbandsgemeinden vorherhin Konfliktpotential aufgebaut wird (Holzgerlingen 1995a: 1)", einigten sich die Verwaltungsspitzen wiederum auf die Anwendung des Gleichheitsprinzips: einen Verteilungsschlüssel im Verhältnis 50:50. Allerdings wurde in der Zweckverbandsatzung die Überprüfung des Schlüssels spätestens zum 31.8.2000 vereinbart. Er solle den baulichen und gewerblichen Nutzungsverhältnissen angepaßt werden, wenn eine Beibehaltung zu "groben Unbilligkeiten" führen würde (Zweckverband 1995: 13).

6.3.1.4 Zeitdruck durch Investorenanfragen

Für das rasche Zustandekommen der interkommunalen Kooperation waren die Anfrage des Computerherstellers Hewlett Packard (HP) und seines Zulieferunternehmens Solectron von großer Bedeutung. Diese stellten in Aussicht, auf einem Großteil der Fläche insgesamt rund 600 Arbeitsplätze im Fertigungsbereich zu schaffen (Böblinger Bote, 30.9.95). Rückblickend wird dies von den lokalen Akteuren als "Initialzündung" gesehen, die das Projekt aus dem "Dornröschenschlaf" geweckt habe (Int. S-1). Die Anfragen kamen im Sommer 1995 zu einem Zeitpunkt, da über die planerische Machbarkeit des Vorhabens Klarheit bestand und auch schon ein Grundsatzbeschluß in den beiden Gemeinderäten herbeigeführt worden war. Die Einigung auf die Details der gemeinsamen Organisationsform, die Stimmenanteile und den Verteilungsschlüssel standen allerdings noch aus.

Um im regionalen Standortwettbewerb mitbieten zu können, wurden unter enormem Zeitdruck binnen weniger Wochen die organisatorischen Weichen gestellt und mit dem Grunderwerb begonnen (Int. S-1 u. 3). Das Zweckverbandsgebiet wurde angesichts der Ansiedlungsperspektiven gegenüber den ursprünglichen Planungen kurzerhand auf 34 ha verdoppelt. Aus der Ansiedlung wurde allerdings nichts, da ein anderer Standort in der Region Stuttgart bekam den Zuschlag der Computerhersteller bekam. Dabei spielte dessen bessere Verkehrsanbindung die ausschlaggebende Rolle (Böblinger Bote, 2.2.1996). Doch zum Zeitpunkt der Absage waren die organisatorischen und baurechtlichen Grundlagen für das interkommunale Gewerbegebiet schon geschaffen worden. Durch die Absage von HP und Solectron, deren Bauvorhaben annähernd die ganze Fläche eingenommen hätten, konnte nun wieder zur ursprünglichen Entwicklungskonzeption, mittlere Betriebe unterschiedlicher Branchen anzusiedeln, zurückgekehrt werden (Int. S-3 u. 5).

6.3.1.5 Regionalreform als Katalysator

Auch die Diskussion um die institutionelle Neuordnung der Region Stuttgart zu Beginn der 90er Jahre hat den Kooperationsprozeß aus Sicht der lokalen Akteure beschleunigt. So habe man seitens der Bürgermeister immer wieder auf das "Damoklesschwert" des drohenden Planungsgebots verwiesen (Int. S-1). Der Holzgerlinger Bürgermeister, selbst Regionalrat, unterstrich in der gemeinsamen Gemeinderatssitzung, in der über die Durchführung des Projektes "Sol" abgestimmt wurde, die politische Bedeutung freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der wenige Tage zuvor erfolgten Konstituierung des Verbands Region Stuttgart: "Durch eine freiwillige Zusammenarbeit können wir auch gegenüber der Region beweisen, daß die Selbstverwaltung in der Lage ist, vor Ort Probleme zu lösen. Es wäre falsch auf regionale Planungsanstöße zu warten. Richtiger ist, die Zielrichtung selbst zu steuern und zu agieren, damit wir nicht reagieren müssen (Holzgerlingen 1994: 10)."

In der Beschlußvorlage zur Grundsatzentscheidung für das gemeinsame Gewerbegebiet wies auch der Weiler Bürgermeister seinen Gemeinderat eindringlich auf die Auswirkungen des jüngst erfolgten Kompetenzzuwachses des VRS für dieses Vorhaben hin. Als regional-bedeutsamer Industrie- und Gewerbebeschwerpunkt werde das anvisierte Gebiet im Regionalplan zukünftig flächenscharf durch den Verband ausgewiesen: "Würde seitens der Gemeinde Weil im Schönbuch und der Stadt Holzgerlingen auf eine eigene Planung verzichtet, so würde dies eine erhebliche Einschränkung der Planungshoheit bedeuten (Weil 1995: 4)." Die Zusammenarbeit der beiden Gemeinden müsse der Unterhöhlung ihrer Planungshoheit durch den Verband Region Stuttgart zuvorkommen: "Wir können unerwünschte Entwicklungen verhindern, die uns vielleicht von anderer Stelle aufoktroziert würden (Böblinger Bote, 14.7.95)."

6.3.2 Umland

6.3.2.1 Altdorf: Unerwiderte Kooperationsbereitschaft

Ursprünglich war die Beteiligung Altdorfs und Hildrizhausens am gemeinsamen Gewerbegebiet auch innerhalb des GVV zumindest angedacht worden. Im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan des GVV heißt es: "Bei der Planung eines gemeinsamen Gewerbegebiets ist die Beteiligung aller Verbandsgemeinden zu prüfen (GVV Holzgerlingen 1992: 95)." Der Bürgermeister Altdorfs hatte Interesse an einer solchen Beteiligung seiner Kommune (Int. S-2). Zum einen sah er unter den regionalplanerischen und naturräumlichen Gegebenheiten der Gemeinde keine Möglichkeit für eine eigene Ansiedlungspolitik. Diese hätte sich auch nicht mit der verfolgten Entwicklungsstrategie als attraktiver Wohnstandort vertragen. Eine Beteiligung am Gebiet "Sol" hätte die

beabsichtigten eigene Gewerbeflächenausweisungen hinfällig gemacht. So erklärte der Altdorfs Bürgermeister bereits in den Beratungen zum Flächennutzungsplan 1993 die Bereitschaft seiner Gemeinde, die Erweiterung des regionalplanerisch umstrittenen Gewerbegebiets "Benz" fallenzulassen, falls der gemeinsame regionale Gewerbeschwerpunkt auf Holzgerlinger und Weiler Markung zustandekomme (Böblinger Bote, 31.3.93). Zum anderen wäre eine Beteiligung auch ein Stück weit Kompensation für die Verkehrsbelastung gewesen, die Altdorfs Ortsdurchfahrt als Autobahnzubringer zum Gewerbegebiet "Sol" mit sich bringt (Int. S-2).

Gespräche auf Bürgermeisterebene mit Holzgerlingen ließen den Altdorfer Verwaltungschef allerdings schnell erkennen, daß eine Beteiligung nicht erwünscht war. Weil dafür "keine realistische Chance" bestanden habe, wurde das Thema einer Beteiligung von ihm im Gemeinderat nicht mehr eingebracht. Für Holzgerlingen und Weil wäre, nach der Einschätzung des Altdorfer Bürgermeisters, nur eine "Lösung auf Gegenseitigkeit" akzeptabel gewesen. Diese hätte entweder darin liegen können, daß Altdorf innerhalb einer Verbandslösung selbst Wohnbauflächen einbringt oder daß der Zweckverband ein weiteres, kleineres Gewerbegebiet auf Altdorfer Markung erschließt (Int. S-2). Diese Ansätze seien dann aber nicht weiter durchdacht worden. Auf seine Anfrage nach einer Beteiligung sei "nichts Offizielles" zurückgekommen (ebd.).

6.3.2.2 Praktische Gründe gegen eine Beteiligung weiterer Gemeinden

Aus Sicht Weils war das Thema einer Beteiligung Altdorfs "relativ schnell erledigt." Man sei in den Gemeinderäten "mit sich selbst genug beschäftigt" gewesen (Int. S-1). Die Möglichkeit einer Beteiligung weiterer Kommunen wurde von der Verwaltung im Gemeinderat nicht thematisiert. Wie sich im Interview herausstellte, war die entsprechende regionalplanerische Zielsetzung den Räten gar nicht bekannt gewesen (Int. S-5).

Aus Sicht der Holzgerlinger Verwaltungsspitze wäre die Einbindung einer weiteren Gemeinde schwierig geworden. Diese hätte mit ihrem Stimmenanteil als "Zünglein an der Waage" die Geschicke des Zweckverbands bestimmen können, ohne mit eigener Fläche involviert und betroffen zu sein. Der Grundsatz gleicher Anteile und das dadurch garantierte konsensuale Verfahren wäre dadurch gefährdet worden. Die Auswirkungen des Durchgangsverkehrs auf Altdorf hätten eine Beteiligung dieser Gemeinde um so unberechenbarer gemacht. Es wurde befürchtet, daß deren Vertreter bei Entscheidungen über die Vergabe von Gewerbebauland im "Sol" eventuell den Aspekt der Verkehrsbelastung über den einer sinnvollen Ansiedlungsstrategie stellen würden (Int. S-3).

Schließlich sah man in Holzgerlingen auch deswegen keinen Grund zu einer Beteiligung von Umlandgemeinden, weil die gewerbliche Schwerpunktbildung im "Sol" als die Fortführung einer bereits praktizierten Funktionsteilung zwischen den Gemeinden des Raumes darstelle. So habe Holzgerlingen Anfang der 90er Jahre Altdorf regionalplanerische Entwicklungskontingente für Wohnen abgetreten: "Für dieses Wohngebiet haben wir auch keinen finanziellen Vorteil nach Holzgerlingen zurückgekriegt - im Gegenteil: wir halten [für dessen Bewohner, D.Z.] eine Infrastruktur vor. Und es wäre für unseren Gemeinderat nicht nachvollziehbar gewesen, daß man im Gewerbegebiet anfängt aufzuteilen, zumal wir die ganzen Lasten haben (Int. Dölker)."

6.3.2.3 Grundsätzliche Bedenken

In den Augen der Verwaltungschefs der beiden Markungsgemeinden sprachen auch grundsätzliche Argumente gegen die regionalplanerische Konzentration der räumliche Konzentration von Gewerbe. Eine Eigenentwicklung am Ort müsse, gerade für lokales Handwerk, sein. Dieses könne man nicht gut konzentrieren (Int. S-3). Als Problem wurde auch betrachtet, daß kleinen Betriebe einen Flächenbedarf hätten, der nicht in die Erschließungskonzeption großer Gewerbegebiete, wie dem Gewerbepark "Sol" passe.

Grundsätzlich abgelehnt wurde es, daß Kooperationen durch die Aushöhlung der kommunalen Planungshoheit erzwungen werden. Wenn etwa regionalbedeutsame Schwerpunkte auf einer Markung ausgewiesen seien, dann könne die Gemeinde sich entweder freiwillig öffnen, oder ihre Planungshoheit eigenständig ausnutzen (Int. S-3). Dementsprechend wurde der Gewerbepark "Sol" in den Beratungen immer als rein kommunales Projekt gesehen: "Angestrebt wird kein regionaler Schwerpunkt, sondern ein gemeinsames Gewerbegebiet in der Schönbuchlichtung (Holzgerlingen 1994: 13)."

Eine organisatorische Beteiligung von Umlandgemeinden wurde von den beiden Bürgermeistern auch deshalb als nicht gerechtfertigt angesehen, da mit dem Standort Belastungen einhergingen: "Warum sollten wir [...] jemanden ins Boot nehmen, der keine Belastungen trägt und nur davon profitiert (Int. S-1)?"

Mehrgemeindliche Gewerbeschwerpunkte unter Beteiligung von Umlandgemeinden hätten schwerwiegende Folgen für die Kommunalpolitik. Das Ausgleichsprinzip würde die Eigeninitiative der Gemeinden bremsen und Anreize für eine eigene Gewerbepolitik zerstören (Int. S-1). Kommunaler Wettbewerb auch bei Infrastruktur führe zu Ideenwettbewerb und Innovationen (Int. S-3). Unterschiedliche naturräumliche Gegebenheiten und planerische Auflagen müßten nicht ausgeglichen werden: "Die muß ich akzeptieren und sagen: Ich bewege mich dort wo ich einen

Bewegungsspielraum habe, und dort wo ich keinen habe, bewege ich mich nicht (Interview S-1)."

6.3.2.4 Hildrizhausen: Kooperation kein Thema

Die Hildrizhausener Verwaltung hatte zu keinem Zeitpunkt Interesse an einer Beteiligung am Gewerbepark "Sol."⁴⁵ Dies war einmal bedingt durch die im Vergleich zu Altdorf größere räumlichen Entfernung. Außerdem sah man für die Eigenentwicklung das örtliche Gewerbegebiet "Brühl/Elwer" als geeignet an, das man Anfang der 90er Jahre bis an einen regionalen Grünzug erweitert hatte. Der Bürgermeister führt aus, man habe den Gewerbepark "Sol" als Sache der beiden Markungsgemeinden betrachtet. Dabei habe man keinen Zusammenhang mit der Gewerbeentwicklung der eigenen Gemeinde gesehen. Eine Beteiligung Hildrizhausens wurde auch innerhalb des GVV von keiner Seite thematisiert (Int. S-4).

In Hildrizhausen hält man es darüberhinaus für schwierig, bei einer hypothetischen Beteiligung, einen Schlüssel für die Aufteilung der Steuereinnahmen zu kommen: "Es wäre ja schön, noch ein bißchen Gewerbesteuer zu bekommen. Bloß weiß ich nicht, wie das ermittelt werden sollte (ebd.)."

6.3.2.5 Regionale Persuasionspolitik

Der Regionalverband Stuttgart hatte bereits Anfang der 90er Jahre immer wieder auf die Notwendigkeit einer Beschränkung des Wachstums der Umlandgemeinden hingewiesen. Zielvorstellung war eine Konzentration auch der Eigenentwicklung von Altdorf und Hildrizhausen im Gebiet "Sol" zu erreichen. Diese Idee wurde sowohl in Beratungsgesprächen vor Ort, als auch in den Stellungnahmen zu den Planungen des Gemeindeverwaltungsverbands zum Ausdruck gebracht. Noch nach der Zweckverbandsgründung wies man "ausdrücklich" darauf hin, es sollten für eine raumordnerisch sinnvolle Siedlungsentwicklung "die weiteren Gemeinden des Verwaltungsraumes in den Zweckverband einbezogen werden (VRS 1995:1)." Gleichwohl waren die Auswirkungen dieser Persuasionspolitik bescheiden. Die Idee einer Beteiligung von Umlandgemeinden wurde weder in den Gremien des Gemeindeverwaltungsverbands, noch in denen der einzelnen Gemeinden diskutiert. Vielmehr vollzog sich die regionalverbandliche Beratungstätigkeit in einem verwaltungsinternen und offensichtlich folgenlosen Prozeß. Ein Bürgermeister: "Die Region hat das [...] bei jeder Gelegenheit empfohlen. Aber dabei ist es eben geblieben (Int. S-2)."

⁴⁵ Int. S-4 und telefonische Anfrage bei Altbürgermeister Zimmermann, am 29.7.1999.

6.4 Resultat

6.4.1 Markungsgemeinden: Zweckverbandsgründung und Erschließung

Auf Grundlage der planerischen und organisatorischen Gutachten wurde dann im Juli 1995 in den beiden Gemeinderäten die Grundsatzentscheidung für das gemeinsame Gewerbegebiet gefällt. In Holzgerlingen gab es zwei Gegenstimmen, in Weil herrschte Einmütigkeit. Anfängliche Widerstände, die den Landschaftsverbrauch betrafen, waren kaum mehr zu hören. Das Argument des Abbaus des Pendlerüberschusses durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze vor Ort dominierte die Diskussion (Böblinger Bote, 16.7.95). Rund zwei Monate später, im September 1995, wurde bereits die Satzung für den Zweckverband Gewerbepark "Sol" in beiden Räten verabschiedet. Noch im selben Monat wurde, vor dem Hintergrund der vielversprechenden Investorenanfrage aus der Computerbranche, das Bebauungsplanverfahren für einen ersten, rund 20 ha umfassenden Bauabschnitt eingeleitet. Auch nachdem im Februar 1996 dieser Investor wieder absagte, wurden die Planungen weitergeführt (Böblinger Bote, 2.2.96). Die im Vorgriff auf diese Investitionen vorgenommene Vergrößerung des Zweckverbandsgebiets wurde beibehalten. Ein Jahr später, im Frühjahr 1997, begannen die Erschließungsarbeiten (Sindelfinger Zeitung, 29.1.97). Im Juni 1999 waren fast alle Grundstücke des ersten Bauabschnitts verkauft (Int. S-3).

6.4.2 Umland: Eigenständige Gewerbeflächenausweisung

Die beiden Gemeinden Altdorf und Hildrizhausen wollen in Zukunft ihre Eigenentwicklung am Ort weiterführen. Im Anhörungsverfahren zum neuen Regionalplan betonte die Gemeinde Altdorf, sie sehe sich gezwungen, ihr Gewerbegebiet "Benz" in Zukunft östlich und südlich zu erweitern, da eine Berücksichtigung der Gemeinde beim Gewerbeschwerpunkt "aus kommunalpolitischen Gründen" nicht erreicht werden konnte (VRS 1998b: 1).

Auch in Hildrizhausen wird eine "gewisse Eigenentwicklung" am Ort von Gemeinderat und Verwaltung als nötig angesehen (Int. S-4). Eine weitere Ausdehnung des Gewerbegebiets "Brühl/Elwer" war bisher durch einen regionalen Grünzug unmöglich gewesen. Dabei gab es aus topographischen Gründen, wegen bestehender Landschafts- und Wasserschutzgebiete, sowie einer regionalen Grünzäsur für die Gemeinde keine geeigneten Alternativflächen für die Ausweisung von Gewerbebauland (Gremmer 1997: 1). Im Zuge des Aufstellungsverfahrens des Regionalplans 1998 konnte die Gemeinde jedoch die "Arrondierung" des Grünzuges erreichen und somit wieder Handlungsspielraum auf eigener Gemarkung gewinnen. Dies gelang nicht zuletzt durch die Fürsprache des Holzgerlinger Bürgermeisters, der auch Regionalrat in der FW-Fraktion ist (Int. S-4). Nun soll das Gewerbegebiet "Brühl/Elwer" um 2 bis 4 Hektar erweitert werden (ebd.).

7. Fallstudie Industrie- und Gewerbepark "Lerchenäcker"

Dieses Kapitel enthält die Fallstudie zur Entstehung des interkommunalen Industrie- und Gewerbeparks "Lerchenäcker." Wie im vorherigen Kapitel werden im ersten Abschnitt kurz die wichtigsten Angaben zu diesem Gebiet aufgeführt (7.1). Darauf folgt eine chronologische Darstellung der Entstehungsgeschichte durch die Schilderung der Ausgangssituation (7.2), des Kooperationsprozesses (7.3) sowie dessen Resultat (7.4).

7.1 Kurzportrait Industrie- und Gewerbepark "Lerchenäcker"

Im November 1997 gründeten die Gemeinde Aspach und die Große Kreisstadt Backnang den Zweckverband Gewerbe- und Industriepark "Lerchenäcker." Das 61 ha große Verbandsgebiet liegt zu 40 Prozent auf Aspacher und zu 60 Prozent auf Backnanger Markung. Die Erschließung eines ersten Bauabschnitts soll im Jahr 2000 beginnen (Int. L-7).

Backnang und Aspach liegen im Rems-Murr-Kreis, rund 25 km nordöstlich von Stuttgart entfernt. Ein Teil der Gemarkungen gehört zum Naturpark Schwäbisch-Fränkischer Wald. Backnang hatte 1997 rund 34.000 Einwohner, die zum weitaus größten Teil in der Kernstadt wohnen. Daneben hat Backnang noch fünf weitere Stadtteile (Backnang 1994: 1). Die Gemeinde Aspach, ein Produkt der Gemeindegebietsreform der 70er Jahre, besteht aus vier Ortsteilen mit ungefähr 8.000 Einwohner (Becker-Birk 1998: 234). Backnang und Aspach haben sich zusammen mit sieben weiteren Gemeinden zu einer vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft (vVG) mit Sitz in Backnang zusammengeschlossen.⁴⁶ Es ist die flächenmäßig größte vVG in der Region Stuttgart (Int. V-6). In ihr wird ein gemeinsamer Flächennutzungsplan erstellt.

7.2 Ausgangssituation

7.2.1 Markungsgemeinden

7.2.1.1 Backnanger Planung: Für interkommunales Gewerbegebiet

Backnang bemühte sich Anfang der 90er Jahre intensiv um die Ausweisung neuer Gewerbeflächen. Dieses Interesse bestand zum einen aufgrund der anhaltenden Strukturkrise der traditionellen Industriezweige der Stadt (Textil-, Leder- und Maschinenbauindustrie), die bereits mit erheblichen Arbeitsplatzverlusten einhergegangen war. Hinzu kam Backnangs landesplanerisch zugewiesene Funktion als "Entlastungsort" der Region Stuttgart. Durch neue Gewerbeflächen hoffte man auch den Abwanderungstrend von Bevölkerung und Arbeitsplätzen ins Umland zu korrigie-

⁴⁶ Die Mitgliedsgemeinden im Einzelnen: Allmersbach i.T., Althütte, Aspach, Auenwald, Backnang, Burgstetten, Kirchberg/Murr und Weissach i.T.. Diese Gemeinden haben zwischen 3.000 und 7.000 Einwohner (Backnang 1996a: 4)

ren, der sich in den letzten Jahrzehnten ereignet hatte (Int. L-4). Gewerbeflächenbedarf zeichnete sich schließlich konkret ab, weil es im neuerschlossenen Gewerbegebiet im Süden der Stadt kaum noch freie Bauplätze gab und die innerstädtischen Gewerbebrachen aus Sicht der Stadtverwaltung aus verschiedenen Gründen den Anforderungen nicht entsprachen (Int. L-5).

Ein vom Stadtplanungsamt durchgeführter Suchlauf nach geeigneten Flächen für zukünftige Gewerbeansiedlungen, identifizierte eine im Nordwesten Backnangs gelegene Fläche im Gewann "Lerchenäcker" als sinnvoll (Int. L-4). Über dieses Gebiet verläuft die Markungsgrenze zur Gemeinde Aspach, deren Ortsteil Großaspach rund einen Kilometer entfernt und durch ein Waldgebiet davon abgetrennt ist. Weil eine Erschließung des Geländes nur markungsübergreifend sinnvoll erschien, schlug Backnang der Nachbarkommune ein gemeinsames Vorgehen vor (vgl. auch Karte im Anhang).

7.2.1.2 Aspach: Interkommunales Gewerbegebiet als Ergänzung

Aspach war zum damaligen Zeitpunkt nach dem Regionalplan eine Gemeinde mit Eigenentwicklung, konnte also Gewerbeflächen nur für den Eigenbedarf ausweisen. Die Gewerbeentwicklung der Gemeinde konzentrierte sich bisher vor allem auf das Gebiet "Forstboden", in relativer Autobahnnähe und am den Lerchenäckern entgegengesetzten Ende der Gemarkung gelegen. Nach einem längerem Diskussionsprozeß beschloß der Gemeinderat Aspach 1992 seine grundsätzliche Bereitschaft zur Teilnahme an einem interkommunalen Gewerbegebiet mit Backnang (Int. L-1). Man wollte, so wird rückblickend kommentiert, dem Nachbarn die Möglichkeiten einer weiteren Entwicklung nicht durch eine Ablehnung verweigern (Int. L-7).

Allerdings erfolgte die Zustimmung nur unter der Bedingung, daß diese Teilnahme der Erweiterung des eigenen Gewerbegebiets "Forstboden" nicht im Wege stehen dürfe (ebd.). Ein interkommunales Gewerbegebiet mit Backnang war der Ratsmehrheit also nur als Ergänzung zur autonomen Gewerbeflächenentwicklung auf eigener Gemarkung vorstellbar. Die Gemeinde hatte bereits ein Jahr zuvor im Entwurf des Flächennutzungsplans der Verwaltungsgemeinschaft eine kräftige Erweiterung des Gebiets "Forstboden" um rund elfeinhalb Hektar beschlossen, womit man bereits den Richtwert des Regionalverbandes für den Gewerbeflächenbedarf der Gemeinde um mehr als das Doppelte überschritten hatte (Backnang 1995: 48; 1996a: 15).⁴⁷ Die Sorge der

⁴⁷ Der Regionalverband errechnet für Gemeinden mit Eigenentwicklung Richtwerte für die Siedlungsentwicklung. Auf Grundlage des erwarteten, natürlichen Bevölkerungswachstums, einer gewissen Erwerbsquote und Arbeitsplatzdichte, wird daraus der voraussichtliche Gewerbeflächenbedarf errechnet. Diese Methode wird auch vom Regierungspräsidium Stuttgart (Genehmigungsbehörde) angewandt (Int. R-1).

Gemeinderäte, aus Sicht der Regionalplanung könnte die Teilnahme an den "Lerchenäckern" die angestrebte Erweiterung des "Forstbodens" gefährden, war also nicht ganz unbegründet.

7.2.1.3 Notwendige Änderung des Regionalplanes

Der Regionalplan von 1989 hatte für die gewerbliche Entwicklung Backnangs eine andere Fläche als die "Lerchenäcker" vorgesehen. In ihm war die "erhebliche" Erweiterung eines südlich der Stadt gelegenen Gewerbegebiets angeregt worden. Dieses Gebiet sollte als regionalbedeutsamer Gewerbeschwerpunkt sowohl die Entlastungsfunktion Backnangs für die Gesamtregion, als auch für den Bedarf des Mittelbereichs, also Backnangs Umlandgemeinden, wahrnehmen (RVS 1991: 168). Die Stadtverwaltung Backnang wollte diesen Siedlungsansatz aufgrund von Nutzungskonflikten und infrastrukturellen Engpässen, vor allem der ungenügenden Verkehrsanbindung, nicht weiterverfolgen. Stattdessen schlug sie die "Lerchenäcker" als neuen Gewerbeschwerpunkt vor. Nach positiven Vorgesprächen zwischen Stadtplanungsamt und Regionalverbandsverwaltung bat der Oberbürgermeister 1992 den RVS um eine entsprechende Änderung des Regionalplans (Int. L-4).

Diese Regionalplanänderung wurde vor allem notwendig, weil es ein gravierendes planungsrechtliches Hindernis zu überwinden galt: Die "Lerchenäcker" lagen in einem regionalen Grünzug. Dieser darf, wie der Regionalplan ausführt, "keiner weiteren Belastung insbesondere durch Bebauung" ausgesetzt werden (RVS 1991: 189). Da Backnangs Bauleitplanung bezüglich des Grünzugs über keinen Abwägungsspielraum verfügte, war seine Rücknahme Bedingung für die Verwirklichung des Vorhabens. Der Regionalverband versprach eine Aufnahme des Anliegens in die anvisierte Fortschreibung des Regionalplanes, nicht aber, ohne auf eine breite Beteiligung auch von Umlandgemeinden zu drängen (Int. L-4, 5, 6, 7).

7.2.2 Umland

7.2.2.1 Kommunale Entwicklungswünsche

Bei den Beratungen zum gemeinsamen Flächennutzungsplan der Verwaltungsgemeinschaft Backnang Anfang der 90er Jahre hatte die Stadt Backnang versucht, nach dem stürmischen Wachstum der Umlandkommunen in den vergangenen Jahrzehnten, die Baulandausweisungen wieder mehr auf sich zu konzentrieren. Dagegen gab es heftigen Widerstand, da die Umlandkommunen die Umverteilung von Flächenpotential nicht zulassen wollten (Int. L-4). Auch im Bereich der Gewerbeflächenausweisung konnte diese Entwicklung nicht durch Koordination innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft wirksam gesteuert werden. Im 1995 beschlossenen Flächennutzungsplan hatten sechs der sieben Umlandgemeinden Backnangs mit Eigenentwicklung die regionalplanerisch

errechneten Richtwerte für den Eigenbedarf erheblich, teilweise um das Vierfache, überschritten (Backnang 1995: 48).

7.2.2.2 Regionale Steuerungsversuche

Auch seitens der Region sah man im Raum Backnang einen besonderen Bedarf, die Wachstumsbestrebungen der Umlandgemeinden zu bremsen. In Anbetracht der sich abzeichnenden Entwicklung hatte der Regionalverband schon seit den ersten Anfragen der Stadt, die "Lerchenäcker" gewerblich zu nutzen, auf eine breite interkommunale Beteiligung - über die zweite Markungsgemeinde Aspach hinaus - gedrängt. Auch gegenüber den Umlandkommunen artikulierte man dieses Ziel. Entsprechende Ausführungen finden sich schon in der ersten Stellungnahme zum Flächennutzungsplanentwurf 1993. So schlug der Regionalverband darin einzelnen Gemeinden der vVG vor, auf besonders problematische, eigene Gewerbeflächenausweisungen zu verzichten und "alternativ [...] eine Zuordnung zu einem überörtlichen, gemeinsamen Gewerbegebiet für den gesamten Verwaltungsraum Backnang anzustreben (RVS 1993: 3)." Der Aufhebung des Grünzuges im Bereich der "Lerchenäcker" wollte die Region darum nur zustimmen, wenn auch Umlandgemeinden beteiligt wären. Diese Position wurde in gemeinsamen Besprechungen deutlich gemacht und findet sich auch in der zweiten Stellungnahme zum Flächennutzungsplan wieder. Dort heißt es in bezug auf die "Lerchenäcker": "Die Region Stuttgart legt größten Wert darauf, diesen regionalen Gewerbeschwerpunkt in Abstimmung mit den Gemeinden der Verwaltungsräume Backnang und Sulzbach an der Murr weiterzuentwickeln (RVS 1996: 2)."

7.3 Kooperationsprozeß

7.3.1 Markungsgemeinden

7.3.1.1 Backnang: "Lerchenäcker" als regionales Projekt

Im Sommer 1996 wurde das Projekt "Lerchenäcker" zum ersten Mal umfassend im Gemeinderat von Backnang vorgestellt (Backnanger Kreiszeitung, 15.6.96). Vom Oberbürgermeister wurde dabei die regionale und interkommunale Bedeutung des Projektes unterstrichen. Als eines der wenigen zusammenhängenden, größeren Gebiete in der Region Stuttgart, die sich zur Ausweisung als Industrie- und Gewerbegebiet eigneten, hänge die Entwicklung des gesamten Wirtschaftsraumes von der Erschließung der "Lerchenäcker" ab. An diese regionale Bedeutung knüpfte der Verwaltungschef auch die Hoffnung auf ein unmittelbares Engagement des Verbands Region Stuttgart, der rund eineinhalb Jahre zuvor gebildet worden war: Er erwarte von der Region einen finanziellen Beitrag, wie er für die Messe und andere Großprojekte in der Region eingeplant sei (Backnang 1996b: 205). Er betonte, daß nach den Vorstellungen der Region die "Lerchenäcker"

interkommunal zu erschließen und zu betreiben seien. Neben den Markungsgemeinden sollten sich daher weitere Kommunen beteiligen, die aufgrund ihrer topographischen Lage oder aus landes- und regionalplanerischen Gründen auf ihrer eigenen Gemarkungen keine eigenen Gewerbegebiete ausweisen können. Er machte klar, daß deswegen aus Sicht der Verwaltung eine Beteiligung an diesem Projekt auch für die anderen Gemeinden der vVG sowie die Gemeinde Sulzbach möglich sei.

Daneben wurde eine erste Projektkalkulation vorgestellt. Darin wurde geschätzt, daß bei der Erschließung der "Lerchenäcker" bei einem Gesamtinvestitionsaufwand von knapp 72 Mio. DM voraussichtlich eine Deckungslücke von 7 Mio. DM entstehen wird. In der anschließenden Diskussion zeichnete sich eine breite politische Mehrheit für das Vorhaben ab. Die Notwendigkeit einer großen Gewerbeflächenausweisung zur Überwindung der Strukturkrise und Arbeitslosigkeit in der Stadt wurde weitgehend bejaht. Von der Grünen-Fraktion, der ÖDP sowie einem einzelnen SPD-Rat kam Kritik (Backnanger Kreiszeitung, 15.6.96).⁴⁸

7.3.1.2 Bürgerinitiative gegen die "Lerchenäcker"

Um diese Kritiker des Lerchenäckerprojektes formierte sich unter dem Vorsitz eines ehemaligen Landtagsabgeordneten der Grünen wenig später eine "Bürgerinitiative Lerchenäcker" (Stuttgarter Nachrichten, 3.9.96). Ihre Initiatoren forderten, vor einer Erschließung der "Lerchenäcker" zuerst die ausgedehnten Gewerbebrachen in der Innenstadt zu nutzen. Außerdem gebe es im Umland noch ausreichend Gewerbeflächen. Neue Arbeitsplätze würden durch ein Gewerbegebiet Lerchenäcker ohnehin kaum entstehen. Somit stehe der Nutzen in keinem Verhältnis zu den ökologischen und landschaftlichen Qualitäten des Gebiets und seiner Funktion als Teil des Backnanger Naherholungsgebiets (Bürgerinitiative Lerchenäcker o.J.: 1).

Bis zum Januar 1997 gelang es der Bürgerinitiative rund 3.000 Unterschriften für einen Bürgerentscheid zu sammeln (Backnanger Kreiszeitung, 17.1.97). Die dafür notwendige Änderung der Hauptsatzung wurde allerdings Ende des Monats vom Gemeinderat abgelehnt. Der Oberbürgermeister hatte im Vorfeld betont, er halte die "Lerchenäcker" für das "ungeeignetste Objekt" eines Bürgerentscheides. Vor allem der Charakter der Interkommunalität spreche gegen einen Bürgerentscheid: "Die Lerchenäcker sind kein auf das Gebiet der Stadt Backnang beschränktes

⁴⁸ Sitzverteilung des Backnanger Gemeinderats (1994-99): 14 CDU, 12 SPD, 5 F.D.P/FW, 4 Grüne, 2 REP, 1 ÖDP, 1 Bibl. Wählergemeinschaft (Becker-Birk 1998: 254).

Projekt." Eine Ablehnung des Projektes im Bürgerentscheid mache den Flächennutzungsplan der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft hinfällig und zwingt die Umlandgemeinden auf eigener Gemarkung Industrie- und Gewerbeflächen zu erschließen. Die Gefahr einer hohen Belastung des Stadtkasse durch das Gewerbegebiet sah der Oberbürgermeister nach neuen Gesprächen mit dem Verband Region Stuttgart und dem Land als nicht mehr vorhanden an. Die konservativ-bürgerliche Mehrheit des Gemeinderats und einzelne SPD-Stadträte schlossen sich dieser Position an (Backnang 1997: 14).

7.3.1.3 Bildung eines runden Tisches

Als Alternative zum Bürgerentscheid hatte die Stadtverwaltung die Bildung eines runden Tisches vorgeschlagen. An ihm sollten die interessierte Öffentlichkeit, gesellschaftlich relevante Gruppen und Institutionen vertreten sein. Er sollte durch Informationsaustausch zu einer "besseren Transparenz" und "breiteren Akzeptanz" des Projektes in der Öffentlichkeit führen. Daneben sollte die Beteiligung der Öffentlichkeit am Meinungs- und Willensbildungsprozeß ermöglicht werden. Konkret war dabei an die Beratung über die Modalitäten der Erschließung des Gebiets gedacht. Der Oberbürgermeister machte deutlich, daß die Durchführung des Projektes selbst in diesem Gremium nicht zur Diskussion stehe: Nicht über das "Ob", sondern das "Wie" solle diskutiert werden (Backnang 1997b: 401). Der runde Tisch wurde schließlich im März 1997 gegründet. Eingeladen dazu waren neben Mitgliedern des Gemeinderats und der Stadtverwaltung, Vertreter der Wirtschaft (IHK und Wirtschaftsverein), der Gewerkschaften, der Landwirtschaft, des BUND, der Bürgerinitiative "Lerchenäcker" sowie der Verband Region Stuttgart bzw. dessen Wirtschaftsförderungsgesellschaft.

Der Antrag eines Stadtrates und Mitinitiators der Bürgerinitiative auf ein Mediationsverfahren durch die Baden-Württembergische Akademie für Technikfolgenabschätzung wurde schließlich ebenso abgelehnt wie eine von der Stadtverwaltung vorgeschlagene unabhängige Moderation des runden Tisches (Backnanger Kreiszeitung, 9.10.97). Der runde Tisch wurde erst rund ein Jahr nach seiner Gründung einberufen. In der Zwischenzeit waren bereits die wesentlichen organisatorischen Entscheidungen für das neue Gewerbegebiet getroffen worden. Der runde Tisch tagte nur einmal, wobei anscheinend kein konkretes Arbeitsergebnis erreicht wurde (Backnanger Kreiszeitung, 19.3.98). Weil sie kein ausreichendes Mitspracherecht sah, beendete die Bürgerinitiative Lerchenäcker ihre Mitarbeit am runden Tisch. Sie wandelte sich im Sommer 1998 in eine "Lokale Agenda-Initiative" um.⁴⁹

⁴⁹ Zur Geschichte der Bürgerinitiative und ihren Vorstellungen siehe auch das von zwei ihrer Mitglieder herausgegebene Buch "Lokale Wege zukunftsverträglichen Handelns" (Brunold/ Bödeker: 1998).

7.3.1.4 Verhandlungen über Organisationsform und Verteilungsschlüssel

Im Sommer 1997 wurde zwischen den beiden Markungsgemeinden die im Backnanger Rathaus ausgearbeitete Zweckverbandssatzung beraten. Dabei wurde sie noch in einigen Punkten verändert. So entsprach man dem Wunsch des Aspacher Gemeinderates auf einer Beteiligung in Höhe von 40 Prozent anstatt den ursprünglich vorgesehenen 30 Prozent. Dementsprechend wurde die Sitzverteilung in der Zweckverbandssatzung von vier auf sechs Sitze zu Gunsten Aspachs erhöht. Backnang hat zehn Sitze inne. Als Verteilungsschlüssel wurde entsprechend ein Verhältnis von 40:60 vereinbart. Es spiegelt in etwa die eingebrachten Markungsanteile wieder (Zweckverband 1997: 10).

Weiterhin konnte Aspach durchsetzen, daß die Gemeinde, trotz der ungleichen Stimmenverteilung, in wichtigen Fragen nicht überstimmt werden kann. Grundsätzliche Entscheidungen (Satzungsänderung, Aufnahme weiterer Verbandsmitglieder, Feststellung der Haushaltssatzung etc.) bedurften nun einer qualifizierten Mehrheit von drei Vierteln der Gesamtstimmzahl. Außerdem wurde vereinbart, daß der Zweckverbandsversammlung auch ein Vertreter des Verbands Region Stuttgart mit beratender Stimme angehören solle.

Der Regionaldirektor des VRS warb bei den Beratungen im Backnanger Gemeinderat für eine Öffnung des Zweckverbandes für weitere Kommunen (Backnanger Kreiszeitung, 26.7.97). Auf Drängen des VRS wurde die Satzung in mehreren Punkten geändert, um die Zielvorstellungen einer breiten Interkommunalität und der räumlichen Konzentration der gewerblichen Entwicklung zu unterstreichen. Als wichtigster Punkt wurde ein Artikel in die Satzung aufgenommen, der den weiteren Gemeinden der vVG sowie der Nachbargemeinde Sulzbach das Recht einräumt, dem Zweckverband - gegen eine angemessene Beteiligung - beizutreten. Damit ist der Zweckverband auch nach seiner Gründung offen für weitere Mitglieder. Des weiteren wurde nun in der Präambel klargestellt, daß die Erschließung der "Lerchenäcker" ungünstige Einzelstandorte sowohl bei den Mitgliedskommunen als auch im Umland vermeiden soll. Und die Gewerbeansiedlungspolitik der Verbandsmitglieder betreffend ergänzte man: "Betriebe, die nicht unmittelbar dem örtlichen, standortgebundenen Bedarf zuzurechnen sind, sollen [...] vorrangig im Verbandsgebiet angesiedelt werden (Zweckverband 1996: 1)."

7.3.1.5 Impulse durch die Regionalpolitik

Auch die neukonstituierte Regionalversammlung des VRS, vor allem einzelne Fraktionen und örtlicher Regionalräte, schalteten sich in den Kooperationsprozeß ein (Int. L1 u. 6). Bereits im Herbst 1996, als in Backnang gerade die Bürgerinitiative Front gegen die "Lerchenäcker" machte, sprach sich die regionale SPD-Fraktion für ein stärkeres regionales Engagement im Raum Back-

hang aus. Auf ihren Antrag beschloß der Ausschuß für Wirtschaft und Infrastruktur, die Verbandsverwaltung solle bei den Kommunen des Teilraums ein Entwicklungskonzept anregen, sowie personell und finanziell unterstützen (Backnanger Kreiszeitung, 25.10.96). Diese Überlegungen mündeten schließlich in der finanziellen Förderung einer Projektstudie für die "Lerchenäcker" (s. 7.4).

Die SPD organisierte auch Informationsveranstaltungen zum Thema interkommunale Gewerbegebiete im Rahmen der SGK sowie eine Diskussionsveranstaltung direkt zu den "Lerchenäckern" (Int. L-1). Dabei wurde das Projekt mit den regionalpolitischen Konzeptionen der SPD-Regionalfraktion verknüpft: Ihr Vorsitzender schlug vor, sich in der Vermarktungsstrategie thematisch auf den in der Stadt bereits gut vertretenen Bereich "Telekommunikation" zu konzentrieren. So könnten die "Lerchenäcker" eines von mehreren "Kompetenzzentren" in der Region Stuttgart werden (Backnanger Kreiszeitung, 10.11.97).

7.3.2 Umland

7.3.2.1 Mehrheitlich keine Kooperationsbereitschaft

Bereits im Frühjahr 1996, also noch vor bevor die "Lerchenäcker" das erste mal ausführlich im Backnanger Gemeinderat beraten wurden, hatten die Verwaltungsspitzen von Backnang und Aspach den weiteren sieben Kommunen der vVG im Rahmen der üblichen Sitzungen das Projekt vorgestellt und diesen eine Beteiligung angeboten. Im August 1996 wurden alle Gemeinden der vVG sowie die angrenzende Gemeinde Sulzbach erneut brieflich von der Stadt Backnang zu einer Teilnahme am Gewerbegebiet "Lerchenäcker" eingeladen (Int. L-2, 5, 6). Lediglich Oppenweiler und Sulzbach signalisierten Interesse. Die anderen sechs Kommunen lehnten nach entsprechenden Beschlüssen ihrer Gremien ab.

Ein erstes Argument dieser Umlandkommunen für ihre fehlende Kooperationsbereitschaft lag im Defizit von rund sieben Mio. DM, wie es die erste Projektkalkulation der Backnanger Stadtverwaltung errechnet hatte.⁵⁰ So verwies etwa der Weissacher Bürgermeister bei der Einbringung des Beschlußvorlags für eine Nichtbeteiligung seiner Gemeinde auf das finanzielle Risiko: "Sollen wir Zahlmeister für die Stadt Backnang sein? Das sehe ich nicht ein! (Backnanger Kreiszeitung, 9.11.96)"

Im Mittelpunkt der Argumentation stand in den Gemeinden aber die Überlegung, den örtlichen Gewerbetreibenden auch in Zukunft Bauland am Ort anbieten zu können. Es sei wichtig, so nochmals der Bürgermeister von Weissach, die örtlichen Klein- und Mittelbetriebe in der Ge-

⁵⁰ Allerdings waren in der anfänglichen Kosten-Nutzen-Bilanz der Stadtverwaltung Backnang Steuereinnahmen aus dem Gebiet nicht berücksichtigt.

meinde zu halten und ihnen "bei Bedarf geeignete Flächen zur Verfügung zu stellen (Weissach 1996a: 3)." Alle sechs ablehnenden Umlandkommunen dürfen nach dem Regionalplan nur im Rahmen ihrer "Eigenentwicklung" Flächen ausweisen. Bei einer Beteiligung sahen sie die Möglichkeit zur zusätzlichen Ausweisung eigener Flächen gefährdet, weil dann der örtliche Bedarf an Eigenentwicklung von Regionalplanung und Genehmigungsbehörde als bereits in den "Lerchenäckern" erfüllt angesehen werden konnte. Diese Befürchtungen waren vor allem auch vor dem Hintergrund akut, daß sich der neue Flächennutzungsplan der vVG zum Zeitpunkt des Beteiligungsangebots noch im Genehmigungsverfahren befand.

Dabei standen die Kommunalpolitiker bei den Beratungen über eine Beteiligung gehörig unter lokalem Druck. Ein Bürgermeister erklärt rückblickend: "Letzendlich führte auch die Tatsache zur Ablehnung, daß den ortsansässigen Gewerbetreibenden nur schwer zu verdeutlichen war, daß sie im Fall einer notwendigen Expansion des Betriebes nach Backnang hätten verlagern müssen."⁵¹

Ironischerweise wurde die Fraktion der Kooperationsunwilligen von ökologisch orientierten Gruppen unterstützt. Die "Liste Weissacher Bürger" etwa bemängelte den für die Umwelt verheerenden "Flächenfraß" des Lerchenäckerprojekts. Lediglich die kleine SPD-Fraktion warb für eine regionale Problemsicht und votierte für weitere Verhandlungen (Weissach 1996a: 4).

Ihre Kooperationsunwilligkeit wollten die Umlandkommunen keinesfalls als Ablehnung eines Gewerbegebiets "Lerchenäcker" verstanden wissen. Das neue Gebiet wurde mehrheitlich begrüßt. Dabei standen die erhofften positiven Arbeitsplatzeffekte im Mittelpunkt. Doch die eigene Gewerbeflächenentwicklung sahen sie als davon unberührt an. Sie äußerten allerdings die Bereitschaft, überregionale Interessenten weiterzuvermitteln (z.B. Weissach 1996b: 4).

7.3.2.2 *Strengere Regionalplanung*

An der ablehnenden Haltung der meisten Umlandkommunen konnte es auch nichts ändern, daß die Regionalplanung mit der Konstituierung des VRS 1994, zumindestens in Einzelfällen, konfliktbereiter wurde. Dafür ist der Fall "Bubenruit" das deutlichste Beispiel: Die Gemeinde Weissach, die sich gegen eine Beteiligung an den "Lerchenäckern" entschieden hatte, wollte in einem regionalen Grünzug ein gut zwei Hektar großes Gewerbegebiet ausweisen. Der Regionalverband Stuttgart hatte in seiner ersten Stellungnahme zum Flächennutzungsplan 1993 noch seine Beden-

⁵¹ Quelle ist die schriftliche Befragung einer Umlandgemeinde.

ken gegen dieses Gebiet "Bubenruit III" zurückgestellt, "da es sich um die Erweiterungsfläche eines bestehenden Gewerbegebiets handelt (RVS 1993: 4)." Der Verband Region Stuttgart sah dies gut zwei Jahre später in einer erneuten Stellungnahme völlig anders: Das Gebiet widerspräche durch seine Lage im Grünzug den Zielen der Regionalplanung und könne daher nicht in den Flächennutzungsplan aufgenommen werden (VRS 1996: 3). Alle Versuche des Bürgermeisters und einzelner Gemeinderäte, bei Verbandsverwaltung und örtlichen Regionalräten noch einen Meinungsumschwung zu erreichen, schlugen fehl. Dabei machte die Gemeinde sogar das Angebot, sich im Falle einer Zustimmung gegenüber dem VRS vertraglich zu binden, Grundstücke in "Bubenruit III" nur an einheimische Gewerbetreibende und Einwohner zu verkaufen, sowie den tangierten Grünzug an anderer Stelle sicherzustellen. Doch dies führte auf regionaler Ebene zu keiner veränderten Bewertung des Falles. Auch ein daraufhin von der Gemeinde angestrebtes Zielabweichungsverfahren beim Wirtschaftsministerium scheiterte. In Weissach ist man davon überzeugt, daß sich Region und Wirtschaftsministerium bei der Ablehnung ihrer Planung von der Existenz der "Lerchenäcker" beeinflussen ließen (Stuttgarter Zeitung, 14.3.99).⁵²

7.3.2.3 Zwei kooperationsbereite Kommunen

Die beiden Gemeinden Oppenweiler und Sulzbach signalisierten zunächst Interesse an einer Teilnahme an den "Lerchenäckern". Beide Gemeinden liegen auf einer regionalen Entwicklungsachse und können grundsätzlich auch für den überörtlichen Bedarf Gewerbeflächen ausweisen (RVS 1991: 136). Im Gegensatz zu den Gemeinden mit Eigenentwicklung liefen sie bei einer Beteiligung an den "Lerchenäckern" also nicht Gefahr, aus regionalplanerischen Gründen auf der eigenen Markung "kürzer treten" zu müssen. So wurde eine Beteiligung der Gemeinden an den "Lerchenäckern" von den Verwaltungschefs denn auch als etwas "Zusätzliches" gesehen, neben dem die eigenen Planungen weiterlaufen können (Int. L-2 u. 9).

Auch hier hielt man nichts von einer räumlichen Konzentration des Eigenbedarfs in den "Lerchenäckern." Während die "Lerchenäcker" Platz für "Hightech" und überregionale Ansiedlungen böten, sollten den vor Ort vorhandenen Unternehmen und Handwerksbetrieben weiterhin auf eigener Markung Erweiterungsmöglichkeiten geboten werden. In beiden Gemeinden wurden jedoch auch die Grenzen weiterer Flächenausweisungen gesehen. Im engen Murratal gelegen, ist der zukünftige Entwicklungsspielraum für neue Gewerbeflächen nur noch gering. Man konnte bereits

⁵² Als Quelle dieses Abschnittes diente auch der Briefwechsel zwischen der Gemeinde Weissach und dem Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, der dem Verfasser vorlag.

in den vergangenen Jahren das regionalplanerisch zugestandene Kontingent nicht mehr ausschöpfen. Dazu kam in beiden Kommunen die unattraktive Verkehrslage: sie sind vom Anschluß an das Fernstraßennetz und vom Oberzentrum Stuttgart weiter entfernt als die "Lerchenäcker". Schließlich lag ein weiterer Grund zunächst einmal Kooperationsbereitschaft zu zeigen, in der Bedingung der Region, die Erschließung der "Lerchenäcker" durch Regionalplanänderung erst dann zu ermöglichen, wenn sich auch Umlandgemeinden am Projekt beteiligen. Hier wollte man durch die Signalisierung von Kooperationsbereitschaft ein "guter Nachbar" sein, solange die regionalplanerischen Grundlagen durch die Aufhebung des Grünzuges noch nicht geschaffen waren (Int. L-2 u. 9).

7.3.2.4 Schwieriger Kooperationsprozeß

Trotz dieser grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft seitens der Bürgermeister kam bislang noch keine Beteiligung dieser Gemeinden zu Stande. Vielmehr entschied sich der Gemeinderat von Oppenweiler ein paar Monate nach der Zweckverbandsgründung auf Vorschlag der Gemeindeverwaltung einstimmig gegen eine Teilnahme (Backnanger Zeitung, 7.4.98). Ob sich Sulzbach schließlich doch noch für eine Beteiligung entscheidet, bleibt abzuwarten. Als Hindernisse für einen Beitritt der beiden Gemeinden, stellten sich in den Verhandlungen eine ganze Reihe von Punkten heraus (im Folgenden: Int. L-2, 5, 7, 9).

Ein erster Streitpunkt betraf die Abgrenzung der erforderlichen Investitionsmaßnahmen zwischen Backnang und dem Zweckverband "Lerchenäcker." Zum einen plante Backnang Maßnahmen, die von den kooperationsbereiten Gemeinden nicht für notwendig gehalten wurden. Dies betraf beispielsweise den Bau einer Unterführung zwischen einem angrenzenden Backnanger Gewerbegebiet und den "Lerchenäckern". Für die beitriffsinteressierten Gemeinden war eine Finanzierung über den Zweckverband nicht vorstellbar, da der Nutzen dieser zweiten Zufahrt allein der Stadt Backnang zukomme. Zum anderen gab es Meinungsverschiedenheiten über die Finanzierung von Bandinfrastruktur (Wasser- und Abwasser), die sowohl für das Industriegebiet, als auch für zukünftige Wohngebiete Backnangs geplant oder verwendbar waren. Hier ergab sich die Schwierigkeit, daß die anteiligen Kosten für das Projekt "Lerchenäcker" und damit den Zweckverband gegenüber anderen, teilweise ja noch unbekanntem Projekten abgegrenzt werden mußten. Auch in diesen Fällen war die Befürchtung der beiden Interessenten Sulzbach und Oppenweiler, Infrastruktur zu bezahlen, deren Nutzen dann Backnang zu Gute käme. Die Abwasserentsorgung war dabei besonders problematisch, da die Topographie des Gebiets außerordentlich hohe Investitionen notwendig machte.

Ein weiterer Streitpunkt war der laut Zweckverbandssatzung im Verteilungsschlüssel vorgesehene Vorabzug von zehn Prozent der Gewerbesteuer und Grundsteuer B durch die Markungsgemeinden. Dieser hat den Effekt, daß Umlandgemeinden bei einer Beteiligung an den "Lerchenäckern" zu 100 Prozent am Finanzbedarf, aber nur zu 90 Prozent am Kooperationsgewinn beteiligt werden. Der Vorabzug wurde von Backnang und Aspach mit unmittelbar projektbezogenen Verwaltungskosten (Grundbuchgeschäfte, Steuerveranlagung) sowie den standortbezogenen indirekten Kosten, etwa höherem Verkehrsaufkommen und Markungsverbrauch, begründet. Die Umlandgemeinden sahen den Vorabzug als unfair an, da die Markungsgemeinden durch die indirekten wirtschaftlichen Impulse des Gewerbegebiets ohnehin im Vorteil seien. Verwaltungskosten könnten von den Markungsgemeinden mit dem Zweckverband im Einzelnen verrechnet werden. In der Gemeinderatsvorlage zur Ablehnung einer Beteiligung durch Oppenweiler heißt es: "Die mit einem Gewerbegebiet angeblich verbundenen Nachteile (Verkehrsaufkommen, Umwelt und Markungsverbrauch) sind aus Sicht der Gemeindeverwaltung keine Argumente für einen Einbehalt, da die wirtschaftlichen Vorteile (Kaufkraftzufluß) überwiegen. Im übrigen ist wohl anzunehmen, daß auch die Umlandgemeinden von einer entsprechenden Verkehrssteigerung mitbetroffen würden (Oppenweiler 1998: 2)."

Schließlich war ein weiteres Kooperationshindernis die Höhe einer möglichen Beteiligung. Beiden Gemeinden wurde ein Anteil von zehn Prozent bzw. zwei Sitzen in der Verbandsversammlung angeboten. Diese "Minderheitsbeteiligung" wurde von deren Verwaltungschefs aber als unattraktiv angesehen. Damit befürchtete man auch, keinen Einfluß in wichtigen Fragen, vor allem auch die Vergabe der Gewerbebauplätze zu haben, weil dabei "lokale Gesichtspunkte eine untergeordnete Rolle spielen (ebd.)."

Neben diesen inhaltlichen Divergenzen stellten sich die Verhandlungen auch prozessual als schwierig heraus. Einerseits wünschten die Umlandgemeinden vor einer Entscheidung möglichst detaillierte Informationen. Andererseits waren die beiden Markungsgemeinden nicht bereit, für detaillierte Planungen in Vorleistung zu treten. Aspach und Backnang strebten stattdessen zunächst die Schaffung der organisatorischen Grundlagen durch die Gründung eines Zweckverbandes an. Dessen Konstruktion stimmten sie, wie oben erwähnt, zunächst einmal unter sich ab. Dadurch fühlten sich die kooperationsbereiten Umlandkommunen übergangen, denn sie hatten auf eine frühzeitige Einbeziehung Wert gelegt.

7.4 Resultat

7.4.1 Markungsgemeinden: Konzeptionelles und finanzielles Engagement des VRS

Mit großer Mehrheit billigten die Gemeinderäte Backnangs und Aspachs im September 1997 die Zweckverbandssatzung. Im Frühjahr 1998 trat dann die Zweckverbandsversammlung zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Als erstes wurde die Vergabe einer Projektstudie beraten. Die Grundkonzeption dazu war vom Verband Region Stuttgart erarbeitet worden, der sich auch auf Grundlage seines im Vorjahr beschlossenen Förderprogramms an der Hälfte der Kosten beteiligte. Diese Studie enthält eine Markt- und Bedarfsanalyse und ein räumliches und funktionales Nutzungskonzept, sowie Ausführungen zu Kosten, Finanzierung, Organisation und Vermarktung. Auch das bearbeitende Planungsbüro wurde, etwa bei der Konzeption einer Betriebsbefragung oder bei der Klärung von technischen Erschließungsfragen, von Mitarbeitern der Abteilung Wirtschaft und Infrastruktur des Regionalverbands unterstützt (Int. V-1 u. 3). Darin konnten für wichtige Sachfragen, etwa im Bereich der Erschließung, kostengünstigere Lösungen gefunden und somit das in ersten Kalkulationen errechnete Defizit gedrückt werden. Die Studie wurde im März 1999 vorgelegt. Momentan (Sommer 1999) werden die Grundlagen für den Bebauungsplan durch einen städtebaulichen Entwurf angefertigt. Mit der Erschließung soll im Jahr 2000 begonnen werden (Int. L-7).

Im Mai 1999 beschloß der Wirtschaftsausschuß des VRS mit großer Mehrheit, auch die Erschließung der "Lerchenäcker" über einen Zeitraum finanziell zu fördern, und zwar zunächst zehn Jahre in Höhe von insgesamt über vier Mio. DM. Über zwei Jahre nach Verabschiedung des regionalen Förderprogramms wurden damit erstmalig Zinszuschüsse vergeben. In der Debatte gab es unterschiedliche Positionen zur Förderwürdigkeit des Projekts. Die Verbandsverwaltung betonte, mit der Förderung könne eine strukturpolitisch sinnvolle Ansiedlungspolitik unterstützt werden. Durch die regionale Entlastung bei der Zwischenfinanzierung hoffte man eine schnelle Vermarktung der Flächen ohne Rücksicht auf die Art der anzusiedelnden Betriebe zu verhindern (VRS 1999b: 3). Ein in Aspach wohnhafter SPD-Regionalrat betonte die Wichtigkeit der Förderung für das Zustandekommen des Projektes: "Ohne Zinszuschüsse hätten es die beiden Gemeinden nicht gewagt."⁵³ Kritik kam von den Grünen, die den ungebrochenen Trend zur Flächenausweisung in der Region kritisierten. Angesichts der Nichtteilnahme des Umlandes sei die Förderung ein reiner Mitnahmeeffekt: "Wir sind für interkommunale Zusammenarbeit - aber nur dann wenn man das Eine tut und das Andere läßt!" Sie forderten, die Förderzusage solle davon abhängig gemacht werden, daß noch weitere Gemeinden "ins Boot kommen." Doch dafür fand sich keine

⁵³ Quelle: Eigene Mitschrift der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung des VRS am 19.5.1999 in Stuttgart.

Mehrheit. Auf Antrag der CDU-Fraktion wurde schließlich die Gewährung der Fördermittel an die Einhaltung der regionalplanerischen Ziele für interkommunale Gewerbeschwerpunkte gebunden. Damit kann beispielsweise großflächiger Einzelhandel nicht angesiedelt werden.

7.4.2 Umland: Eigene Gewerbeflächen und Beteiligungsmöglichkeit

Die Planung des interkommunalen Gewerbegebiets "Lerchenäcker" hat auf die Umlandkommunen kaum Auswirkungen gehabt. Sie lehnten - bis auf die Gemeinde Sulzbach, die aber nicht Teil der Verwaltungsgemeinschaft ist - alle eine Teilnahme am interkommunalen Gewerbegebiet ab. Gleichzeitig reduzierten sie ihre Gewerbeflächenplanungen nur in ganz wenigen Fällen. Selbst die Gemeinde Aspach, die ja zu 40 Prozent an den "Lerchenäckern" beteiligt ist, reduzierte ihre Planungen im Gebiet "Forstboden" nur geringfügig (Backnang 1995: 5). Allerdings konnte, wie bereits erwähnt, durch den VRS die Zweckverbandssatzung dahingehend geändert werden, daß für die Umlandgemeinden auch in Zukunft eine Möglichkeit zur Beteiligung am Industrie- und Gewerbepark "Lerchenäcker" besteht.

8. Vergleich der Fallstudienresultate

Inhalt dieses Kapitels ist der systematische Vergleich der beiden Fallstudien. Dabei liegt der Fokus auf der jeweils feststellbaren Kooperationsbereitschaft (8.1) sowie dem Kooperationsprozeß (8.2). Schließlich wird der Einfluß der stadtreptionalen Ebene gesondert beleuchtet, deren Ausgestaltung ja zwischen den beiden Fällen variiert (8.3).

8.1 Kooperationsbereitschaft: Interkommunalität als Notlösung oder Leitidee

In den theoretischen Vorüberlegungen wurde vermutet, daß die Kooperationsbereitschaft von Kommunen eng mit den dort dominierenden Ideen im Bereich der Gewerbeflächenpolitik zusammenhängt. Bei einem Vergleich der Fälle "Sol" und "Lerchenäcker" kann in der Tat festgestellt werden, daß es in beiden Fällen eine Veränderung auf der Ideenebene gab und daß der Grad des Ideenwandels sich auf das Ausmaß der Kooperationsbereitschaft niederschlug.

Zunächst die Gemeinsamkeiten: Sowohl im Fall "Sol" als auch im Fall "Lerchenäcker" gab es einen Lernprozeß dergestalt, daß die Interkommunalität als *neue Umsetzungsidee* in das Handlungsrepertoire kommunaler Gewerbeflächenpolitik aufgenommen wurde. Dafür waren zwei entscheidende Faktoren, daß sich in der konkreten Ausgangssituation die bisherigen Handlungsstrategien als unbrauchbar erwiesen hatten und für diese regional formulierte Alternativen vorhanden waren: In beiden Fällen bestand für mindestens eine Gemeinde ein gewisser Zwang zur Kooperation, um auch weiterhin Gewerbeflächen erschließen zu können. Im Fall "Sol" stieß das bestehende Holzgerlinger Gewerbegebiet bereits an die Gemarkungsgrenze. Für eine Erweiterung nach Osten war daher eine Zusammenarbeit mit der Nachbarkommune notwendig. Da die Alternative dazu, die Süderweiterung des Holzgerlinger Gewerbegebiets, für die Nachbarkommune Weil aufgrund der klimatischen Auswirkungen nicht tolerierbar war, bestand für diese die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zuzustimmen. Im Fall "Lerchenäcker" stellte diese Fläche für Backnang die einzige Möglichkeit zur Ausweisung neuer Gewerbeflächen dar. Sie war aber nur markungsübergreifend sinnvoll zu erschließen. In diesen beiden Zwangssituationen griffen die lokalen Akteure auf die bereits für den jeweiligen Raum von regionalplanerischer Seite artikulierte Idee eines interkommunalen Vorgehens zurück (Int. S-3 u. L-4).

Einen wesentlichen Unterschied gibt es aber was die Öffnung des gemeinsamen Gewerbegebiets auch für Umlandkommunen angeht. Im Fall "Sol" wurde ein interkommunales Vorgehen von den Akteuren in Holzgerlingen und Weil als *Notlösung* betrachtet, wieder Handlungsspielraum für die *eigene* Gewerbeflächenpolitik zu gewinnen. Darum lehnten sie eine Beteiligung Altdorfs ab. Anders im Fall "Lerchenäcker." Hier waren Aspach und Backnang bereit, auch die Umlandge-

meinden in eine Kooperation mit einzubeziehen. Vor allem in Backnang läßt sich bei den lokalen Akteuren ein weitergehender Ideenwandel in der kommunalen Gewerbeflächenpolitik ablesen. Obwohl auch für Backnang ein gemeinsames Vorgehen mit der Nachbargemeinde notwendig war, um in größerem Maßstab Bauland ausweisen zu können, betonte man hier das Anliegen eines gemeinsamen Vorgehens aller Gemeinden des Verwaltungsraumes. Die "regionale" Kooperation war nun zur neuen *Leitidee* der kommunalen Gewerbeflächenpolitik geworden.

Die meisten Umlandgemeinden im Raum Backnang sahen dies freilich anders. Aus ihrer Sicht war weiterhin die Ausweisung von Gewerbeflächen am Ort attraktiver. Durch das Angebot einer Beteiligung an den "Lerchenäckern" mußten sich diese lokalen Akteure allerdings mit der Idee eines interkommunalen Vorgehens auseinandersetzen. Angesichts dieser Alternative entstand für sie erstmals ein Begründungszwang ihrer bisherigen, eigenständigen Gewerbeflächenpolitik. Während die Mehrheitsmeinung in den kommunalen Gremien aufgrund eigener Flächenpotentiale keine Notwendigkeit einer Kooperation sah, gab es dort auch Verfechter eines grundsätzlichen Politikwandels hin zu einer "regionalen" Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik. Im Unterschied zum Fall "Sol" kam es hier auf kommunaler Ebene also zu einem Wettstreit zwischen den beiden Sichtweisen der Interkommunalität: Notlösung oder Leitidee.

Wie läßt sich der tiefgreifendere Ideenwandel in Backnang erklären? Zum einen wurde die Leitidee "regionaler" Kooperation wohl wirklich von einem Großteil kommunaler Akteure internalisiert. Sie hatte für Backnang aber auch in mehrfacher Hinsicht einen strategischen Nutzen. Denn die Idee einer breiten Umlandbeteiligung war kompatibel mit dem Anliegen der Stadtverwaltung, das überproportionale Wachstum der Umlandgemeinden abzubremsen. Außerdem war schon früh klar, daß die Erschließung der "Lerchenäcker" finanziell sehr aufwendig sein würde. Eine breite Beteiligung hätte das Finanzierungsrisiko auf mehrere Schultern verteilt. Vor allem aber stellte eine Teilnahme der Nachbargemeinden eine wichtige Argumentationshilfe dar. Erstens für regionale Zugeständnisse, sowohl in bezug auf die Aufhebung des regionalen Grünzuges, als auch zur Einforderung eines finanziellen Engagements der Region für die "Lerchenäcker." Zweitens als Argument gegen den lokalen Widerstand seitens der Bürgerinitiative: Ein Gewerbegebiet, das die Zersiedelung im Umland verringert, weil die Umlandkommunen daran teilnehmen dürfen, konnte als ökologisch sinnvolles Projekt dargestellt werden. Gegen den aus dem Kreis der Projektgegner eingeforderten Bürgerentscheid konnte seitens der Stadtverwaltung nun argumentiert werden, daß von dessen Ausgang ja auch die anderen beteiligten Kommunen betroffen sein würden.

Als Erkenntnis aus dem Vergleich der beiden Fallstudien bleibt also festzuhalten, daß hier die gleiche Umsetzungsidee, die Bildung eines interkommunalen Gewerbegebiets, mit unterschiedlichen Leitideen kommunaler Planungspolitik verbunden war und daß die jeweils dominierende Leitidee ganz wesentlich das Ausmaß an Kooperationsbereitschaft prägte.

Zum einen kann, wie im Fall "Sol", die kommunale Planungshoheit die Leitidee kommunaler Gewerbeflächenpolitik darstellen. Sie wird, wie die Fallstudie gezeigt hat, flankiert von der Bejahung des kommunalen Wettbewerbs und der Ablehnung stadtreionaler Koordination in diesem Politikfeld (s. 6.3.2). Die komplementäre Umsetzungsidee zu diesen normativen Überzeugungen ist die Ausweisung von Gewerbeflächen in eigener Regie. Die interkommunale Kooperation wird darum von den beiden Markungskommunen als Notlösung gesehen, um im Ausnahmefall einer markungsübergreifenden Fläche ihre kommunale Planungshoheit auszureizen. Die Kooperationsbereitschaft ergab sich daher nur ausnahmsweise und war nur bezogen auf die Nachbarkommune, die die Behebung der eigenen Engpässe versprach.

Zum anderen kann, wie im Fall "Lerchenäcker", bei lokalen Akteuren eine "regionale" Kooperation als Leitidee der kommunalen Gewerbeflächenpolitik verankert sein. Wie in der Fallstudie herausgearbeitet werden konnte, gehen mit dieser Leitidee in der Regel auch die Bejahung des teilträumlichen Ausgleichs von unterschiedlichen Nutzungsarten (z.B. Natur und Gewerbe) und die Befürwortung stadtreionaler Koordination einher (s. 7.3.1). Die komplementäre Umsetzungsidee einer solchen Grundüberzeugung sind interkommunale Gewerbeschwerpunkte, die allen Umlandgemeinden offenstehen. Es bestand daher im Fall "Lerchenäcker" von Seiten der Markungsgemeinden eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft, die sich auf eine Zusammenarbeit mit allen Kommunen des Teilraums bezog (s. 7.2).

8.2 Kooperationsprozeß: Interkommunale oder "regionale" Verhandlungen

Im dritten Kapitel wurde auf Grundlage verhandlungstheoretischer Ansätze dargestellt, daß in einem erfolgreichen Kooperationsprozeß zur Bildung interkommunaler Gewerbegebiete sowohl Verteilungsfragen als auch Sachfragen gelöst werden müssen. Die beiden Fallstudien unterstreichen, daß dabei der Wahl von Gerechtigkeitsregeln sowie der zeitlichen Abfolge der einzelnen Verhandlungsschritte eine wichtige Rolle zukommt. Weitaus problematischer scheinen Verhandlungen zu sein, wenn es dabei nicht nur, wie im Fall "Sol", um die Abstimmung zwischen zwei Gemeinden, sondern, wie im Fall "Lerchenäcker", auch um die Einbeziehung von Umlandgemeinden, also um "regionale" Verhandlungen geht.

Den kommunalen Verhandlungen über die Gebiete "Sol" und "Lerchenäcker" lagen unterschiedliche *Gerechtigkeitsregeln* zu Grunde. Zwischen Holzgerlingen und Weil einigte man sich schon zu Beginn auf eine "gleichberechtigte Partnerschaft" und damit auf die Anwendung des Gleichheitsprinzips in allen Verteilungsfragen. Dabei beschränkte man die Betrachtung auf die direkten Investitionskosten und den unmittelbaren Steuerertrag aus dem gemeinsamen Gewerbegebiet. Somit mußten die heterogenen Beiträge der beiden Gemeinden, Infrastrukturvorleistungen und höhere Verkehrsbelastung auf Holzgerlinger Seite bzw. höherer Markungsverbrauch auf Weiler Seite, für eine Einigung gar nicht erst bewertet und zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. Auch in der Zweckverbandssatzung gelang es, durch entsprechende institutionelle Arrangements (z.B. die Ausgliederung der Rechnungsprüfung, die Rotation des Verbandsvorsitzes) die Gleichheit der beiden Partner zu gewährleisten. Im Beispiel "Sol" wurde durch die Vorabfestlegung auf eine Gerechtigkeitsregel tatsächlich mit Erfolg die prozedurale Trennung von Verteilungs- und Sachfragen praktiziert. Dadurch konnten potentielle Stolpersteine auf dem Weg zum gemeinsamen Gewerbegebiet ausgeräumt werden.

Im Fall "Lerchenäcker" gab es keine explizite Festlegung auf eine bestimmte Gerechtigkeitsregel. Implizit wurde von den beiden Markungsgemeinden das Äquivalenzprinzip - "Beteiligung am Nutzen gemäß getätigtem Aufwand" - verfolgt: In der Zweckverbandssatzung wurden die Stimmenanteile und der Verteilungsschlüssel nach den eingebrachten Markungsanteilen bemessen. Als Grundlage für ein konkretes Beteiligungsangebot an die zwei kooperationswilligen Umlandkommunen konnte man darauf allerdings nicht zurückgreifen, da diese ja keine Flächen in das Projekt eingebracht hätten. Daß für deren Anteile somit keine gleichartige "Bemessungsgrundlage" vorhanden war, machte es offensichtlich um so schwieriger, die stark unterschiedlichen Vorstellungen über die angemessene Höhe einer Beteiligung der Umlandgemeinden anzunähern.

Noch schwerwiegender für das Scheitern der Verhandlungen zwischen Markungs- und Umlandkommunen war allerdings, daß man sich nicht auf die relevanten Kosten und Nutzen für eine Operationalisierung des Äquivalenzprinzips einigen konnte. So gab es Meinungsverschiedenheiten über die Kosten geplanter Investitionen, deren jeweiliger Nutzen ganz (z.B. Unterführung) oder anteilig (z.B. Kanalisation) Backnach zugute kam. Genauso hatten die Meinungsverschiedenheiten über einen Vorabzug bei der Verteilung des Kooperationsertrags ihren Ursprung in der unterschiedlichen Bewertung indirekter Vor- bzw. Nachteile durch das gemeinsame Gewerbegebiet. Was den Markungskommunen ein gerechter Ausgleich ihrer zusätzlichen Kosten schien, stellte in

den Augen der Umlandgemeinden eine überproportionalen Bevorteilung dar und verstieß somit gegen deren Gerechtigkeitsvorstellungen.

In beiden Fällen zog man, um die Verhandlungen nicht zu überlasten, die Beratung und Gründung einer gemeinsamen Organisationsform den konkreten Planungen für das gemeinsame Gewerbegebiet zeitlich vor. Doch diese Strategie der *Sequentierung* war im Fall "Sol" weitaus einfacher und erfolgreicher. Die gewählten institutionellen Strukturen (gemeinsame Gemeinderatssitzungen und gemeinsamer Ausschuß) und die Tatsache, daß sich hier nur zwei Kommunen einig werden mußten, erleichterten eine vertrauensvolle Zusammenarbeit. Dadurch waren die Akteure auch bereit, sich mit der Festlegung einer gemeinsamen Organisationsform, auf das in seinen konzeptionellen Details zu diesem Zeitpunkt noch völlig ungewisse Kooperationsprojekt einzulassen.

Um im Fall "Lerchenäcker" alle Gemeinden unter ein organisatorisches Dach zu bringen, galt es hingegen zuerst die Bedenken der beiden interessierten Umlandgemeinden in bezug auf die Kooperationsrisiken zu zerstreuen. Dies konnte im frühen Projektstadium aufgrund der dürftigen Informationsbasis von den Markungskommunen jedoch nicht geleistet werden. Darüber hinaus beschränkten sich jene auf wenige Gespräche mit ihren Umlandgemeinden und verzichteten im Gegensatz zu "Sol" auf eine breitere Einbindung der Gemeinderäte in gemeinsamen Gremien. Daß Aspach und Backnang trotz andauernder inhaltlicher Bedenken der Beitrittsinteressenten dann eine Zweckverbandssatzung unter sich ausarbeiteten, um vor der detaillierten Planung erst einmal zu einer gemeinsamen Organisationform zu kommen, wirkte sich negativ auf das Kooperationsinteresse dieser Umlandkommunen aus. Rückblickend betonen die Markungskommunen, daß die genauen Bedingungen einer Zusammenarbeit mit den Umlandkommunen durchaus verhandelbar gewesen wären, während sich diese vor vollendete Tatsachen gestellt sehen. Das Problem der großen Zahl, das zwangsläufig mit der Zielsetzung eines "regionalen" Gewerbegebiets einhergeht, erhöhte im Fall "Lerchenäcker" den Koordinationsaufwand und erschwerte einen erfolgreichen Kooperationsprozeß.

Schließlich wird am Fall "Sol" deutlich, daß externe Faktoren einen positiven Verlauf des Kooperationsprozesses unterstützen können. So übten die Anfragen von zwei Großinvestoren und die bevorstehende Regionalreform einen Zeitdruck auf die Verhandlungen zwischen den beiden Gemeinden aus, dem sich auch anfängliche Skeptiker des Projektes nicht entziehen konnten.⁵⁴

⁵⁴ Die veränderte stadregionale Verwaltungs- und Planungsstruktur ist in diesem Sinne auch ein externer Faktor. Dieser ist der ganze folgende Abschnitt (8.3) gewidmet.

Bei einem Vergleich der beiden Kooperationsprozesse läßt sich also feststellen, daß die Vorabfestlegung einer einfach zu operationalisierenden Gerechtigkeitsregel und entsprechend gestaltete institutionelle Strukturen für den Verhandlungsprozeß einen erfolgreichen Verlauf der Zusammenarbeit erleichtern. Es kann auch festgestellt werden, daß "regionale" Lösungen schwieriger zu erreichen sind, weil mehr Kommunen einen höheren Koordinationsaufwand bedingen und die potentiellen Kooperationspartner als Markungs- und Umlandgemeinden heterogene Beiträge in ein interkommunales Gewerbegebiet einbringen und von diesem auch unterschiedlich betroffen sind.

8.3 Institutioneller Rahmen: Regionalplanung oder Stadt-Umland-Verband

Die zwei untersuchten Kooperationsprozesse vollzogen sich vor *unterschiedlichem institutionellem Hintergrund* auf stadtreionaler Ebene. Zur Entstehungszeit des Gewerbegebiets "Sol" war die Region als Zusammenarbeitstyp organisiert. Die wesentliche Kompetenz des Regionalverbands Stuttgart (RVS) lag in der Trägerschaft der Regionalplanung (s.a. 5.3). Ihm standen planungsrechtliche Ordnungs- sowie Informationsinstrumente zur Verfügung. Das Gebiet "Lerchenäcker" entstand nach der Konstituierung des Verbands Region Stuttgart (VRS). Aufgrund seiner Kompetenzen, Ressourcen und Legitimationsgrundlage läßt sich dieser als "harter" Verbandstyp kennzeichnen. Ihm stehen neben erweiterten Ordnungs- und Informationsinstrumenten mit dem 1997 beschlossenen Förderprogramm auch finanzielle Anreize zur Unterstützung interkommunaler Gewerbegebiete Verfügung. Welche Auswirkungen dieses Institutionalisierungsschubes lassen sich im Vergleich der beiden Fälle ablesen?

Was die Kooperationsbereitschaft anbelangt, so kann man, wie bereits ausgeführt, auf kommunaler Ebene unterschiedlich tiefgreifende *Lernprozesse* feststellen. Dabei hat die regionale Ebene als Ideenträger jeweils eine wichtige Rolle gespielt. Im Fall "Sol" griffen die lokalen Akteure den Gedanken eines interkommunalen Gewerbegebiets auf. Er war ihnen im Regionalplan und in Beratungen durch den Regionalverband nahegelegt worden. Allerdings wurde von den beiden Gemeinden die interkommunale Kooperation nur als Umsetzungsidee, nicht jedoch die dahinterliegende Leitidee eines "regionalen" Gewerbeschwerpunktes übernommen. Eine Beteiligung von Umlandkommunen oder die räumliche Konzentration des regionalen Entwicklungspotentials spielte in der lokalen Diskussion keine Rolle - diese Überlegungen waren den wesentlichen Akteuren (Gemeinderat) nicht einmal bekannt. Ein Umstand, der auf die offensichtliche Schwäche regionaler Persuasionspolitik unter dem alten institutionellen Arrangement verweist. Wie in der Fallstudie "Lerchenäcker" dargestellt werden konnte, erfolgte vor allem in Backnang auch die Übernahme

der Leitidee einer regionalen Gewerbeflächenpolitik. Dabei war ein wichtiger Faktor, daß sowohl die Verwaltung des VRS, als auch einzelne Regionalräte vor Ort für diese Idee geworben haben.

Für die Öffnung des Gewerbegebiets für das ganze Umland war aber auch entscheidend, daß diese Idee für Backnang von strategischem Nutzen war. So konnte die Öffnung der "Lerchenäcker" für die Umlandkommunen bei der Region eingetauscht werden gegen die Aufhebung des regionalen Grünzugs, der ein Hemmnis für die Erschließung dieser Fläche darstellte. Solche regionalen *Anreize* durch Tauschgeschäfte haben im Fall "Sol" keine Rolle gespielt. Die Auswirkungen der monetären Anreize des Förderprogramms des VRS für das Zustandekommen der "Lerchenäcker" ist schwierig zu beurteilen. Einerseits hatten sich die Markungsgemeinden zum Zeitpunkt der Förderzusage schon längst auf eine Kooperation geeinigt, und die Umlandkommunen ließen sich auch durch die Aussicht auf eine Abfederung des finanziellen Risikos durch die Region bislang nicht zu einer Teilnahme bewegen. Andererseits gibt es auch Stimmen, die behaupten, konkrete Schritte zur Erschließung des Gebiets seien erst durch das Vertrauen der kommunalen Akteure auf eine regionale Risikoabfederung in Angriff genommen worden. Vermutet werden kann zudem, daß sich die Förderung durch die Abmilderung des Vermarktungsdrucks und die mit den finanziellen Zuwendungen verbundenen Auflagen, auf die Qualität der Ansiedlungspolitik auswirken wird. Ein wichtiger Aspekt des Förderprogramms für den Projektverlauf war auch, daß sich der VRS durch das finanzielle Engagement die Legitimation für eine aktive Beteiligung am Kooperationsprozeß sicherte.

Dadurch, daß der VRS in der Zweckverbandsversammlung mit beratender Stimme vertreten ist, bezieht sich diese Beteiligung auch auf die Umsetzungsphase. Das teilweise verschärfte Vorgehen der Regionalplanung gegenüber Gemeinden mit Eigenentwicklung, wie es am Beispiel "Bubenrüt III" dargestellt wurde, wird mögliche Konsequenzen wohl erst in Zukunft zeigen. Nicht zuletzt auch deswegen, weil die Umlandkommunen im aktuellen Flächennutzungsplan der vVG Backnang, dessen Aufstellung ja größtenteils noch zu Zeiten des RVS abgelaufen war, großzügig Gewerbeflächen hatten ausweisen können. Ob aus einer restriktiveren Regionalplanung für diese Kommunen "Anreize" für eine Beteiligung an den "Lerchenäckern" ausgehen, bleibt abzuwarten. Und auch eine solche Beteiligung wäre ja nur dann "nachhaltig", wenn auf eigene Entwicklungen verzichtet würde. Dementsprechender Druck seitens der Genehmigungsbehörde (Regierungspräsidium) ist übrigens nicht zu erwarten: Gemeinden mit Eigenentwicklung sollten nach deren Sicht nicht für die Teilnahme an interkommunalen Gewerbeschwerpunkten durch die Versagung von Flächenausweisungen auf eigener Markung "bestraft" werden (Int. R-1 u. 2).

Zur *inhaltlichen Strukturierung* des Kooperationsprozesses konnte der VRS bei der Entstehung des Gebiets "Sol" nichts beitragen. Hier wirkte lediglich die Regionalreformdebatte als Beschleuniger, möglichen Einschränkungen kommunaler Planungshoheit zuvor zu kommen. Im Fall "Lerchenäcker" kam dem VRS hingegen eine Initiativfunktion zu, den Kooperationsprozeß auch auf die Umlandgemeinden hinaus auszudehnen. Durch seine finanzielle und fachliche Unterstützung der Projektstudie konnte sich der VRS bei der Lösung schwieriger Sachfragen (z.B. Ver- und Entsorgung) einbringen. Die konzeptionelle Debatte über geeignete Ansiedlungs- und Vermarktungsstrategien wurde auch durch die SPD-Regionalfraktion gefördert. Im letztendlich gescheiterten Verhandlungsprozeß zwischen den Markungskommunen und den zwei interessierten Umlandgemeinden spielte der VRS jedoch keine maßgebliche Rolle. Einen wichtigen Einfluß auf das Kooperationsergebnis konnte er allerdings durch die Ergänzung der Zweckverbandssatzung erreichen: Für alle Umlandgemeinden besteht nun die Möglichkeit, dem Zweckverband noch nachträglich beizutreten. Dadurch ist es zumindest nicht ganz ausgeschlossen, daß auf lange Sicht schließlich doch noch ein "regionaler" Gewerbeschwerpunkt zustande kommt.

Der Institutionalisierungsschub auf regionaler Ebene hatte allerdings auch *nichtintendierte Auswirkungen*, die das Engagement des VRS in Sachen "Lerchenäcker" erschwerten. Aufgrund einer politisch gestärkten (Regionalversammlung) und inhaltlich verschärften Regionalplanung (räumliche Konzentration des Eigenbedarfs als Ziel), schien den Umlandkommunen mit Eigenentwicklung die Gefahr groß, bei einer Teilnahme an den "Lerchenäckern" keine eigenständige Gewerbeflächenausweisungen mehr vornehmen zu können. Dies wirkte sich negativ auf deren Kooperationsbereitschaft aus.⁵⁵ Das sich im Kooperationsprozeß abzeichnende konzeptionelle Gewicht der Region bei der Planung, Erschließung und Vermarktung des Gebiets, wurde auf kommunaler Seite teilweise als zeitlicher und finanzieller Risikofaktor gesehen.⁵⁶ Auch bei den auf kommunaler Ebene auftretenden Verhandlungsproblemen konnte der neue Regionalverband trotz erhöhter personeller Kapazitäten wenig Hilfestellung geben. Für eine Moderationsrolle war der VRS nun auch nach eigener Einschätzung nicht mehr neutral genug (Int. V-3).

Insgesamt kann also festgehalten werden, daß der VRS die Bildung des interkommunalen Gewerbegebiets "Lerchenäcker" in weitaus stärkerem Maße ideell beeinflußt hat, als dies im Fall

⁵⁵ Ein Bürgermeister dazu: "Keiner [wird] ein Projekt unterstützen, das dazu dienen soll, ihn an anderer Stelle zu maßregeln (Quelle: Experteninterview)."

⁵⁶ Eine kommunale Stimme aus dem Raum Backnang: "Wenn der letzte Hinterbänkler in Stuttgart sich noch Gedanken macht, wieviel Grün da [im Gewerbegebiet "Lerchenäcker", D.Z.] drin ist und welche Branchen da angesiedelt werden, da ist eben der Einfluß der Gemeinde [...] geschmälert und das macht die Sache in meiner Einschätzung riskanter [...] (Quelle: Experteninterview)."

“Sol“ durch den RVS der Fall war. Im Gegensatz zu seinem Vorgängerverband brachte der VRS auch sein konzeptionelles Know-How aktiv in den Kooperationsprozeß mit ein und nahm auf dessen Ergebnis wesentlichen Einfluß (z.B. Zweckverbandssatzung). Gleichwohl fiel es ihm im Fall ”Lerchenäcker“ schwer - paradoxerweise gerade wegen seiner institutionellen Aufwertung - im anspruchsvollen Verhandlungsprozeß zwischen Markungs- und teilnahmewilligen Umlandgemeinden eine Vermittlerrolle zu spielen.

9. Beantwortung der Forschungsfragen und Anregungen für die Praxis

In diesem Kapitel soll zunächst vor dem Hintergrund der Fallstudienresultate eine Antwort auf die beiden der Arbeit zugrundeliegenden Forschungsfragen geleistet werden (s. 1.2). Erstens: Welche Hindernisse bestehen für die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete? Zweitens: Inwiefern können stadregionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen zur Überwindung dieser Hindernisse beitragen? Abschließend werden im letzten Abschnitt einige Anregungen zur stadregionalen Organisation und Strategien für die Unterstützung der gemeindlichen Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik formuliert.

9.1 Kooperationshindernisse bei der Bildung interkommunaler Gewerbegebiete

Die Ergebnisse dieser Arbeit bestätigen, daß eine Vielzahl an Faktoren die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete behindert. Die in der Literatur herausgearbeiteten Faktoren Informationsprobleme, Mehrkosten und Autonomieverlust, hinderten auch einen Großteil der Untersuchungsgemeinden an einer verstärkten Kooperation in diesem Politikfeld. Einschränkungen sind vielleicht am ehesten hinsichtlich der Ansiedlungskonkurrenz zu machen: Die Ansiedlung neuer Betriebe wird eher als Ausnahmefall gesehen. In den meisten Untersuchungsgemeinden war die Idee der Bestandspflege vorherrschend, also das Anliegen, den örtlich ansässigen Betrieben auf der eigenen Markung - unter Umständen durchaus großzügige - Erweiterungsmöglichkeiten anzubieten (Int S-2, 4, L-2, 7, 9).

Die meisten der (spärlichen) Studien über interkommunale Gewerbegebiete sagen wenig über deren Erfolgsbedingungen aus. Über die Einführung des Ideenbegriffs konnte in dieser Arbeit gezeigt werden, daß die in der Wissenschaft herausgearbeiteten Hindernisse je nach kognitiven und normativen Dispositionen auf kommunaler Ebene durchaus unterschiedlich wahrgenommen und bewertet werden können. Nimmt man pauschal eine "ökonomisch-rationale" Handlungslogik kommunaler Entscheidungsträger an, die die Maximierung von Steuereinnahmen und Arbeitsplätzen anstrebt, sind in der Tat vor allem "objektive" Zwangssituationen wie Flächenknappheit und technische Interdependenzen (Krieger 1996: 9) als Auslöser von Kooperationsprozessen denkbar.

Geht man jedoch, wie in dieser Arbeit, von der Möglichkeit unterschiedlicher Leitideen kommunaler Gewerbeflächenpolitik aus, dann sind auch andere "Zwangssituationen" vorstellbar. Dann kann auch auf kommunaler Ebene eine breite interkommunale Kooperation als "zwingend" erforderlich angesehen werden, um dadurch eine langfristig nachhaltige Wirtschafts- und Siedlungspolitik anzusteuern. Gerade in einem Ideenwandel auf kommunaler Ebene liegt also die Chance zu Kooperationen, die sich nicht auf die Erschließung "markungsübergreifender" Grundstücke durch

zwei Nachbarkommunen beschränken. Die beiden Fallstudien haben deutlich gemacht, daß die nachhaltige Variante interkommunaler Gewerbegebiete mit schwerwiegenden Kooperationsproblemen behaftet ist, als diejenige zwischen zwei angrenzenden Gemeinden.

Erstens sind für die entsprechende *Kooperationsbereitschaft* tiefgreifende Lernprozesse auf der Ebene der Leitideen kommunaler Gewerbeflächenpolitik notwendig. Denn der Kooperationsanlaß für eine "regionale" Kooperation ergibt sich dann nicht aus einer akuten örtlichen Zwangslage, sondern aus einer Berücksichtigung der langfristigen Bedürfnisse des Gesamttraums. Damit solche interkommunale Gewerbegebiete, die den Entwicklungsbedarf einer Vielzahl von Kommunen am besten Standort konzentrieren, möglich werden, müssen diese Lernprozesse in einer Vielzahl von Gemeinden und bei der jeweiligen Mehrheit der Entscheidungsträger ablaufen.

Zweitens ist, wie die Fallstudie "Lerchenäcker" deutlich machte, bei "regionalen" Gewerbegebieten auch der *Kooperationsprozeß* schwieriger. Das liegt zum einen an der schieren Zahl der Verhandlungspartner. Sie macht für den Interessenausgleich einen höheren Koordinationsaufwand notwendig. Sie erschwert es auch, eine ausreichende Vertrauensbasis für die Einigung auf die - notwendigerweise immer unvollständigen und interpretationsoffenen - grundlegenden Verträge und Planungsentscheidungen zu schaffen. Da bei der Beteiligung einer großen Anzahl von Gemeinden diese als Markungs- und Umlandkommunen unterschiedlich von den positiven und negativen Auswirkungen des gemeinsamen Gewerbegebiets betroffen sind (z.B. hinsichtlich Wirtschaftsimpulsen, Verkehrsbelastungen) und gleichzeitig heterogene Beiträge der Gemeinden wahrscheinlich sind (Markungsfläche und/oder Geld), ist das Erreichen einer für alle akzeptablen Lösung der Verteilungs- und Sachprobleme in diesem Falle schwieriger.⁵⁷

Damit ergibt sich aber für die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete ein schwerwiegendes *Dilemma zwischen Kooperation und Nachhaltigkeit*: Je höher der Wert einer solchen Kooperation in bezug auf die Nachhaltigkeit, desto anspruchsvoller sind die Voraussetzungen hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft und des Kooperationsprozesses und desto geringer zwangsläufig die Aussichten auf Erfolg!

⁵⁷ Bei "regionalen" Gewerbegebieten ist zudem damit zu rechnen, daß im Sinne einer optimalen Beteiligung und Standortwahl, Kommunen unterschiedlicher Größenklassen miteinander kooperieren sollten. Wie in den Interviews zu den Fallstudien festgestellt werden konnte, ist bei einer solchen Konstellation aber auch mit der ganzen Bandbreite denkbarer Stadt-Umland-Konflikte zu rechnen (Aufrechnung der unentgeltlichen Nutzung von Infrastruktur durch Einwohner der Umlandkommunen, Mißtrauen gegenüber der hochspezialisierten Stadtverwaltung oder aufgrund gescheiterter Eingemeindungsversuche oder wegen Unterschieden in der politischen Kultur etc.) (Int. S-3, L-2, 4, 5, 7). Diese zumeist latenten Konflikte müssen im Kooperationsprozeß zusätzlich überwunden werden.

9.2 Relevanz stadtreionaler Planungs- und Verwaltungsstrukturen

Wenn hier generelle Aussagen über die Relevanz stadtreionaler Planungs- und Verwaltungsstrukturen bei der Bildung interkommunaler Gewerbegebiete gemacht werden, muß einschränkend betont werden, daß sich diese auf lediglich zwei Fallstudien stützen. Somit stellen sie eher vorläufige Thesen dar, die in größer angelegten Studien nachgeprüft werden müßten. Insgesamt ergibt sich ein ambivalentes Bild, das in vier Punkten skizziert werden soll.

Erstens: Die im vierten Kapitel angestellte Vermutung, daß "harte" stadtreionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen aufgrund ihrer größeren Bandbreite an Steuerungsinstrumenten besser zur Überwindung von Hindernissen bei der Bildung von interkommunalen Gewerbegebieten beitragen können, konnte hier durch die empirische Untersuchung weitestgehend bestätigt werden. Stärker institutionalisierte Stadt-Umland-Verbände können in höherem Maße auf kommunaler Ebene die zur Steigerung der Kooperationsbereitschaft erforderlichen Lernprozesse auslösen. Sie können auch Kooperationsprozesse besser initiieren und teilweise auch beeinflussen. Denn sie sind in der Lage, das die (inter-) kommunale Gewerbeflächenpolitik betreffende planungsrechtliche Instrumentarium entschiedener anzuwenden, entsprechende inhaltliche Vorstellungen besser zu kommunizieren und diese schließlich mit einer breiteren Palette von Anreizen zu flankieren, als dies „weiche“ Stadtregionen können.

Zweitens: Ein stärkeres Engagement der aufgewerteten stadtreionalen Ebene, auf die Verwirklichung ihrer Konzepte der Siedlungsentwicklung hinzuwirken, ist schon allein aufgrund der Eigendynamik des Institutionalisierungsschubs zu erwarten. Hier scheint sich zu bestätigen, daß neue Verwaltungsspitzen in der Regel neue Initiativen ergreifen (so schon Naßmacher 1987: 49). Dabei braucht man für eine Erklärung nicht auf die individuelle Persönlichkeitsstruktur der Amtsinhaber zurückzugehen. Allein die Notwendigkeit einer neuen Organisation, sich gegen Kritiker der institutionellen Reform zu behaupten, fördert ihren Gestaltungswillen, die gegebenen Kompetenzen auch auszunutzen.⁵⁸ Ein anderer Bestandteil dieser Eigendynamik ist die größere Öffentlichkeitswirksamkeit. Die institutionelle Aufwertung der Region durch den Gesetzgeber steigert die Aufmerksamkeit für regionale Problemzusammenhänge, beispielsweise in der Gewerbeflächenpolitik. Ein regionaler Parlamentarismus, wie er mit "harten" Stadt-Umland-Verbänden einhergeht, scheint die regionale Artikulationsfähigkeit fast automatisch zu verbessern. Das läßt sich im Fall

⁵⁸ Dabei entpuppten sich im Fall Stuttgart, wahrscheinlich typischerweise, die Landräte als Hauptkritiker. Siehe etwa den jüngsten Vorschlag der Landräte der Region, den VRS durch einen Zweckverband zu ersetzen (Stuttgarter Zeitung, 17.12.1998).

Stuttgart recht gut an der ungleich intensiveren Presseberichterstattung über die regionale Ebene nach Gründung des VRS ablesen.

Drittens: Gleichzeitig werden auch die Grenzen einer solchen Institutionalisierungsstrategie sichtbar. Die These, daß mit einer institutionellen Stärkung auch Blockadegefahren einhergehen können, wie sie in der aktuellen Diskussion um Formen stadtreionaler Organisationsstrukturen geäußert wird (z.B. Benz/ Ludley 1999: 76), scheint für manche Aspekte eines direkten Engagements der Region auf kommunaler Ebene zuzutreffen. So war beispielsweise ein nichtintendiertes Resultat der Aufwertung des VRS eine gewisse Entfremdung zwischen Kommunen und der regionalen Ebene. Dies scheint fatalerweise vor allem in den Randgebieten der Region der Fall zu sein, in denen man keine Ballungsraumprobleme zu haben glaubt und in denen gleichzeitig der Siedlungsdruck am höchsten ist. Dort empfindet man die neue Region aufgrund ihrer stärkeren parteipolitischen Prägung teilweise als unberechenbarer als den Vorgängerverband. Zu einer Verschlechterung des Verhältnisses trägt auch die Umlagefinanzierung des VRS bei, die zur kommunalen Kritik dieser "vierten Ebene" einlädt. In einer solchen Situation gilt die Region nicht mehr als neutraler Mittler und kann kaum mehr Kooperationsprozesse zwischen den Kommunen moderieren.

Viertens: Deutlich wurde auch, daß kein Determinismus zwischen stadtreionaler Institutionalisierung und der Erleichterung interkommunaler Kooperation besteht. Zum einen kann die regionale Ebene nur indirekte Steuerungsversuche unternehmen. Der institutionelle Rahmen kommunaler Bauleitplanung läßt keinen direkten Zwang zur Kooperation zu. Zum anderen stellt die regionale Ebene auch bei hohem Institutionalisierungsgrad nur *ein* Element der Handlungssituation der Akteure kommunaler Gewerbeflächenpolitik dar; wenngleich auch ein wichtigeres als zuvor. Schließlich scheint sich auch bei Stadt-Umland-Verbänden die Erkenntnis der Organisationsforschung zu bestätigen, daß die Konfliktfähigkeit jeder Organisation zwangsläufig begrenzt ist. So merkte der Regionaldirektor des VRS im Interview an, auch er könne „nicht mehr als drei Konflikte gleichzeitig durchziehen (Int. Dr. Steinacher).“ Dies läßt darauf schließen, daß auch ein institutionell gestärkter Stadt-Umland-Verband nicht dazu in der Lage ist, alle Steuerungsinstrumente, die ihm zur Beeinflussung der kommunalen Gewerbeflächenpolitik zu Verfügung stehen, auch zu jeder Zeit einzusetzen.⁵⁹

⁵⁹ Im Bereich des Planungsrechts stand etwa beim VRS in den ersten Jahren seines Bestehens das Vorgehen gegen großflächigen Einzelhandel auf der "grünen Wiese" im Mittelpunkt. Dabei klagte der VRS auch in zwei Fällen (vergeblich) gegen kommunale Planungen (z.B. Stuttgarter Zeitung, 20.5.97 u. 26.11.98). Eine entsprechende Konfliktbereitschaft des VRS, durch eine restriktivere Politik gegenüber Umlandgemeinden deren Teilnahmebereitschaft am interkommunalen Gewerbeschwerpunkt zu erhöhen, konnte im Fall "Lerchenäcker" nur gegenüber einer Kommune festgestellt werden (Weissach/"Bubenruit III", s. 7.3.2.2).

9.3 Anregungen für die stadregionale Ebene

Welche Empfehlungen lassen sich vor dem Hintergrund der beiden Fallstudien für die Gestaltung von Stadregionen aussprechen? Und was sind erfolgversprechende Handlungsstrategien für diese Ebene, die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete zu unterstützen und damit einen Beitrag zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen zu leisten?

Die institutionelle Aufwertung der stadregionalen Ebene hat sich in der Region Stuttgart als richtiger Schritt erwiesen, um auf eine bessere Koordination und Kooperation kommunalen Handelns im Verdichtungsraum hinzuwirken. Aktuelle Überlegungen in mehreren deutschen Großstadregionen, die regionalen Strukturen zu stärken, sind also vor diesem Erfahrungshintergrund zu begrüßen. Die Auswirkungen der Stuttgarter Regionalreform werden sich für den Bereich der interkommunalen Gewerbegebiete zwar erst zu einem späteren Zeitpunkt vollständig beurteilen lassen. Schon jetzt läßt sich aber sagen, daß der regionale Institutionalisierungsschub beachtliche Bewegung in die kommunale Ebene gebracht hat. So waren die "Lerchenäcker" offensichtlich der Startschuß für eine ganze Welle neuer interkommunaler Gewerbegebiete in der Region. Dabei entstehen unter Beteiligung des VRS zur Zeit auch, was bei den "Lerchenäckern" bislang noch Wunschvorstellung blieb: nämlich wirklich "regionale" Kooperationen, bei denen eine oder mehrere Umlandgemeinden mit von der Partie sind.⁶⁰

Trotz dieser Erfolge scheint es nachdenkenswert, den indirekten Zwang zur Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene durch *restriktivere Vorgaben* der Regionalplanung noch weiter zu erhöhen. Erst der "Schatten" regionaler Hierarchie scheint die Bereitschaft zur lokalen Selbstkoordination in der Gewerbeflächenpolitik in einem ausreichenden Maße anzuregen. Dazu gehört einerseits die entschiedenere Ausnutzung des gegebenen Instrumentariums. Die kommunale Kooperationsbereitschaft wird nicht erhöht, wenn die regionale Ebene relativ klaglos die Mißachtung eigener Planvorgaben akzeptiert, wie dies etwa hinsichtlich der vielen konkurrierenden Gewerbeflächenplanungen im Raum Backnang zu beobachten war. Andererseits ist dafür aber auch eine Steigerung planungsrechtlicher Kompetenzen über das im Stuttgarter Fall gegebene Maß hinaus hilfreich. Die aktuellen Überlegungen, dem VRS u.a. ein eigenständiges Klagerecht gegen kommunale Bauleitplanung zu geben, zeigen einen möglichen Schritt in diese Richtung auf (Stuttgarter Zeitung, 4.7.99). Noch ausgeprägtere Steuerungsmöglichkeiten würde die stadregionale Ebene allerdings erhalten, wenn sie, an Stelle von Landkreisen bzw. Mittelinstanzen, selbst Genehmi-

⁶⁰ So stehen beispielsweise die Verhandlungen über die Bildung eines interkommunalen Gewerbegebiets in Vaihingen/Enz (Kreis Ludwigsburg) kurz vor dem Abschluß. Hier öffnete sich die Markungsgemeinde aufgrund des Förderprogramms der Region für eine Kooperation mit weiteren Kommunen. Es werden sich voraussichtlich drei Umlandkommunen beteiligen (Stuttgarter Zeitung, 4.8.99; Int. W-3).

gungsbehörde für die kommunale Bauleitplanung würde. Auch für diese Konstruktion werden bald Erfahrungen vorliegen, denn das Hannoveraner Regionalkreismodell soll in diese Richtung ausgestaltet werden (Dellemann 1999: 89). Solchermaßen gestärkte Stadt-Umland-Verbände könnten nötigenfalls glaubhaft Druck ausüben, weil sie dadurch in die Lage versetzt würden, den Kommunen bei geeigneten Kooperationsmöglichkeiten keine Alternativflächen mehr zu genehmigen.

Wie kann eine stadtreionale Ebene wie der Verband Region Stuttgart aber im Rahmen der gegebenen Kompetenzen seine Aktivitäten für interkommunale Gewerbegebiete optimieren? Eine wichtige Erkenntnis dieser Arbeit ist, daß gerade die für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nützlichen "regionalen" Kooperationen zwischen Markungs- und Umlandkommunen besonders hohe Anforderungen an den Kooperationsprozeß stellen. Die Fallstudienresultate legen nahe, daß eine *externe Moderation* für den erfolgreichen Verlauf dieser "regionalen" Verhandlungsprozesse vielfach notwendig ist, denn es mußte festgestellt werden, daß Kooperationen auch scheitern können, obwohl in den einzelnen Kommunen die Bereitschaft zur Zusammenarbeit vorhanden ist. Nämlich immer dann, wenn zwischen den Gemeinden im Streit um Verteilungsfragen keine Einigung über den Weg zum gemeinsamen Ziel gefunden werden kann. Dafür daß in solchen Situationen das verfahrens- und ergebnisorientierte Eingreifen eines neutralen Vermittlers entscheidend ist, gibt es bereits vielversprechende Beispiele. So entstand beispielsweise der Gewerbepark Offenburg, an dem insgesamt fünf Kommunen beteiligt sind, nicht zuletzt deswegen, weil ein unabhängiges Planungsbüro den Kooperationsprozeß moderierte. Durch dessen geschickte Verfahrenssteuerung gelang es, das zwischen den Kommunen bestehende Mißtrauen abzubauen und durch Kompromißvorschläge eine von allen Teilnehmern als gerecht empfundene Aufteilung von Kosten und Nutzen zu erreichen (Offenburg 1999: 1 u. Int. W-1).

Eine solche Moderatorenrolle kann kaum von der stadtreionalen Ebene eingenommen werden, da neutrale Vermittlung Unparteilichkeit voraussetzt (Zilleßen 1998: 25). Diese, das ist ein weiteres wichtiges Ergebnis der hier vorgenommenen empirischen Untersuchung, wird "harten" Stadt-Umland-Verbänden von kommunaler Seite nicht "abgenommen." Daher sollte die stadtreionale Ebene in den mittels ihres planerischen Sachverstands als geeignet identifizierten Teilräumen nicht nur für die Idee interkommunaler Zusammenarbeit bei Gewerbegebieten werben, sondern auch die externe Moderation des Kooperationsprozesses anregen und gegebenenfalls in einer ersten Phase finanziell unterstützen. Im "Schatten" einer institutionell gestärkten Region wird die Motivation der angesprochenen Kommunen groß sein, diese Kooperationsverhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen.

Somit kann hier folgendes Fazit gezogen werden: Nutzen starke Stadtregionen ihr Steuerungsinstrumentarium aus, und regen sie auf kommunaler Ebene komplementäre Moderationsstrategien an, dann können sie maßgeblich die zwischengemeindliche Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik unterstützen. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, daß als Resultat dieses Engagements interkommunale Gewerbegebiete entstehen, die über eine Notlösung zweier Nachbarkommunen hinausgehen und somit einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Kommunalpolitik darstellen.

Kurzfassung der Diplomarbeit

Interkommunale Gewerbegebiete, also Gewerbegebiete die durch mehrere Gemeinden gemeinsam geplant, realisiert und vermarktet werden, sind in der Bundesrepublik noch relativ selten. Und das, obwohl eine solche Zusammenarbeit für die Kommunen viele Vorteile haben kann. Die erste Forschungsfrage dieser Arbeit lautet darum, welche Hindernisse für die Bildung interkommunaler Gewerbegebiete bestehen. Zweitens soll untersucht werden, inwiefern stadtrregionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen zur Überwindung dieser Kooperationshindernisse beitragen können (Kap. 1).

Interkommunale Gewerbegebiete haben das Potential, einen Beitrag zum schonenderen Umgang mit dem Rohstoff Boden und damit zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu leisten. Durch ein interkommunales Vorgehen bei der Erschließung von Gewerbebauland kann Fläche eingespart werden. Gleichzeitig ist es möglich, besonders schützenswerte Freiräume besser zu erhalten, wenn Gewerbestandorte in diesem Fall über mehrere Markungen hinweg ausgewählt werden. Darüber hinaus sind von interkommunalen Gewerbegebieten für die beteiligten Kommunen auch handfeste ökonomische Vorteile zu erwarten (Skalenerträge, bessere Infrastrukturauslastung und Angebotskartell). Besonderer Bedarf an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung durch interkommunale Gewerbegebiete läßt sich für Verdichtungsräume feststellen (Kap. 2).

Auf kommunaler Ebene gibt es aus Sicht empirischer Untersuchungen verschiedene Hindernisse für die Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik. Dazu zählen Informationsprobleme, der Verlust von Handlungsautonomie, die erwarteten Mehrkosten einer Kooperation - sowohl bei deren Entstehung, als auch nach der Erschließung des Gebiets -, eine traditionell verankerte Ansiedlungskonkurrenz sowie prozedurale Probleme. Diese Kooperationshindernisse führen dazu, daß interkommunale Gewerbegebiete bisher meist in bestimmten Zwangslagen entstanden sind: zwischen zwei Gemeinden zur Erschließung einer markungsübergreifenden Fläche oder in Kommunen mit unzureichenden finanziellen oder administrativen Möglichkeiten, die diese Schwächen durch die Beteiligung einer Nachbarkommune zu kompensieren trachten. Dieser Befund ist unbefriedigend, weil interkommunale Gewerbegebiete vor allem dann einen Beitrag zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung leisten können, wenn sie aus konzeptionellen Überlegungen für einen ganzen Teilraum entwickelt werden und eine größere Zahl von Gemeinden miteinbeziehen.

Sucht man nach Möglichkeiten, die Zusammenarbeit von Gemeinden zu unterstützen, so empfiehlt sich eine getrennte Betrachtung von Kooperationsbereitschaft und Kooperationsprozeß. Mit Ideenansätzen in der Politikwissenschaft kann angenommen werden, daß sich die Ideen kommunaler Akteure über ihre Handlungsmöglichkeiten (sog. Umsetzungsideen) und ihre normativen

Grundannahmen (sog. Leitideen) auf ihre Mittelwahl und Präferenzbildung niederschlagen. Somit kommt dem Ideenwandel (oder: Lernprozessen) eine Schlüsselrolle auch für die Steigerung der Kooperationsbereitschaft zu. Was den Kooperationsprozeß angeht, so legt die Verhandlungstheorie nahe, daß es sich dabei um eine "Mixed-Motive"-Situation handelt, in der die Akteure gleichzeitig gemeinsame und konfligierende Interessen verfolgen. Denn bei Verhandlungen über die vertraglichen und konzeptionellen Grundlagen eines interkommunalen Gewerbegebiets müssen sich die Gemeinden sowohl über die Sachfragen dieses gemeinsam angestrebten Kooperationsprojektes einigen, als auch über Verteilungsfragen, bei denen vermutlich kommunales Eigeninteresse zum Tragen kommt. Da eine solche Konstellation leicht zu einer Überlastung des Kooperationsprozeß führen kann, kommt dessen inhaltlicher Strukturierung eine wichtige Rolle zu (Kap. 3).

Hier kommt nun die zweite Forschungsfrage nach den Einflußmöglichkeiten der stadtreionalen Ebene ins Spiel. Stadtreionen können unterschiedlich stark institutionalisiert sein. Je nach Kompetenzen, Ressourcen und dem Wahlmodus ihrer Organe können mit WAGENER ein zweckverbandsähnlicher Zusammenarbeitstyp, sowie "weiche" und "harte" Stadt-Umland-Verbände unterschieden werden. Die stadtreionale Ebene verfügt über planungsrechtliche Ordnungsinstrumente, Anreizinstrumente sowie Informationsinstrumente. Diese variieren mit dem jeweiligen Institutionalierungsgrad. Es läßt sich daher vermuten, daß "harte" Stadt-Umland-Verbände eher dazu in der Lage sind, eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Erschließung von Gewerbeflächen anzuregen (Kap. 4).

Diese These leitet die anschließende empirische Untersuchung zweier Kooperationsfälle im Raum Stuttgart an. In der Region Stuttgart vollzog sich 1994 ein tiefgreifender institutioneller Wandel: An Stelle des Regionalverbands Stuttgart (RVS) trat der Verband Region Stuttgart (VRS). Während sich der RVS auf die Regionalplanung beschränkte, bekam der VRS auch zusätzliche Kompetenzen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Wirtschaftsförderung und Infrastrukturentwicklung übertragen. Die Ressourcenbasis des VRS wurde durch eine Verbandsumlage bei den Kommunen verbreitert. Anstelle der Verbandsversammlung trat ein direkt gewähltes Regionalparlament. Die regionale Ebene wurde also von einem Zusammenarbeitstyp zu einem "harten" Stadt-Umland-Verband aufgewertet. Mit dieser institutionellen Aufwertung steigerten sich auch die regionalen Aktivitäten bezüglich interkommunaler Gewerbegebiete. Bestehende, aber auf kommunaler Ebene kaum umgesetzte regionalplanerische Festlegungen wurden durch den VRS verschärft und von einem Förderprogramm flankiert. (Kap. 5).

Die Auswirkungen der unterschiedlichen stadtreionalen Institutionalierung auf die zwischen-gemeindliche Zusammenarbeit lassen sich an der Entstehungsgeschichte der beiden interkommunalen Gewerbegebiete "Sol" und "Lerchenäcker" ablesen. Das Gebiet "Sol" entstand im wesent-

lichen noch zu Zeiten des RVS, das Gebiet "Lerchenäcker" nach der Konstituierung des VRS (Kap. 6 u. 7).

Was die Kooperationsbereitschaft anbelangt, so kam in beiden Fällen die Umsetzungsidee zur interkommunalen Zusammenarbeit von regionaler Seite. Doch nur der VRS konnte im Fall "Lerchenäcker" eine Öffnung des Gewerbegebiets für die Nachbarkommunen erreichen, während "Sol" trotz Persuasionsversuchen des RVS ein auf die beiden Markungsgemeinden begrenztes Projekt blieb. Dem institutionell gestärkten VRS gelang es im Fall "Lerchenäcker" nämlich durch den Einsatz seiner ganzen Instrumentenpalette und aufgrund einer günstigen regionalplanerischen Ausgangskonstellation, in den Markungskommunen Lernprozesse bezüglich der Leitidee kommunaler Gewerbeflächenpolitik auszulösen. Allerdings signalisierten von den sieben eingeladenen Umlandkommunen nur zwei Interesse an einer Teilnahme am Gewerbeschwerpunkt.

Der Kooperationsprozeß verlief im Fall "Sol" relativ problemlos. Dies vor allem, weil sich die beiden beteiligten Gemeinden von vornherein auf die Prinzipien der Zusammenarbeit einigen konnten. Damit konnte verhindert werden, daß die unterschiedlichen der Vorleistungen für das Gewerbegebiet und auch dessen heterogenen Auswirkungen zum Streitpunkt wurden. Bei den "Lerchenäckern" gestalteten sich die Verhandlungen schwieriger, da es auch zwei kooperationsbereite Umlandkommunen miteinzubeziehen galt. Dies erhöhte zunächst die prozeduralen Probleme. Hier wurden aber auch die unterschiedlichen Vorleistungen und Auswirkungen des Projektes zum Problem, da die Teilnahme der zwei Nachbarkommunen (bislang) vor allem an unterschiedlichen Vorstellungen über die relevanten Kosten und Nutzen der geplanten Kooperation scheiterte. Während beim Gewerbepark "Sol" der RVS nicht wesentlich in den Kooperationsprozeß eingriff, erfuhr dieser im Fall "Lerchenäcker" sowohl aus der Verbandsverwaltung, als auch von Regionalfraktionen und einzelnen Regionalräten wichtige inhaltliche Impulse. Die Verständigung zwischen Markungs- und Umlandkommunen konnte der VRS allerdings nicht befördern (Kap. 8).

Was die Hindernisse für die Entstehung interkommunaler Gewerbegebiete betrifft, so läßt sich aufgrund der Fallstudienresultate ein Dilemma zwischen Kooperation und Nachhaltigkeit feststellen: Gerade die "regionale" Konstellation interkommunaler Gewerbegebiete, die durch die ökologisch optimale Konzentration des Gewerbeflächenbedarfs einer Vielzahl von Gemeinden einen besonders hohen Beitrag zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung leisten kann, stößt auf besonders schwerwiegende Kooperationshindernisse. Hier sind die potentiellen Kooperationspartner schon allein aufgrund ihrer divergierenden räumlichen Lage zum gemeinsamen Gewerbegebiet von dessen Auswirkungen (Markungsverbrauch, wirtschaftliche Impulse, Beschäftigungseffekte)

fekte, Verkehrsaufkommen etc.) unterschiedlich betroffen. Das erschwert die Verständigung auf einen Verteilungsschlüssel. Die große Zahl der Verhandlungsteilnehmer und Stadt-Umland-Konflikte verschärfen diese Problematik.

Eine starke stadtrregionale Ebene kann durch den Einsatz ihres umfangreichen Steuerungsinstrumentariums eine solche "regionale" Zusammenarbeit unterstützen, indem sie den Kommunen Kooperationsanreize bietet. Sie kann durch den geschickten Einsatz ihres Instrumentariums auf kommunaler Ebene auch einen Ideenwandel auslösen, der eine solche "regionale" Zusammenarbeit als neues Instrument und Ziel kommunaler Gewerbeflächenpolitik verankert. Gleichzeitig verlieren Stadt-Umland-Verbände durch ihre institutionelle Aufwertung aus kommunaler Sicht aber an Neutralität und können nur schlecht alle im Kooperationsprozeß erforderlichen Koordinationsleistungen erbringen. Um das skizzierte Dilemma zwischen Nachhaltigkeit und Kooperationsproblemen zu entschärfen, scheint daher der Einsatz einer externen Moderation dieses Prozesses als komplementäre Strategie notwendig (Kap. 9).

Literaturverzeichnis

a.) Monographien und Aufsätze

- Adam, Brigitte (1998): Regionale Nachhaltigkeit durch interkommunale Kooperation, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/6, S. 443-448.
- Alemann, Ulrich v./ Tönnesmann, Wolfgang (1995): Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft, in: Alemann, U. v. (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden, Opladen, S. 17-140.
- Alemann, Heine v. (1984): Der Forschungsprozeß, Stuttgart.
- Albrech-Struckmeyer, Joachim (1996): Interkommunales Gewerbegebiet Hunsrück-Mosel "HuMos" - Rahmenbedingungen und Ergebnisse der Projektforschung, in: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Interkommunale Kooperation bei der Planung und Entwicklung von Gewerbegebieten, Hannover, S. 63-84.
- Aring, Jürgen (1996): Stadt-Umland-Entwicklungen als interessen geleiteter Prozess, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 209-219.
- ARL (Hrsg.) (1998a): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadregionen, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Nr. 204, Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1998b): Interkommunale und regionale Kooperation - Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, Arbeitsmaterialien Nr. 244, Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1999): Die Region ist die Stadt, Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 206, Hannover.
- Asche, Michael/ Krieger, Fritz (1990): Interkommunale Zusammenarbeit: Gemeinschaftliche Industrie- und Gewerbegebiete, ILS-Schriften 41, Institut für Landes- u. Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund.
- Baedeker, Hans-Jürgen (Hrsg.) (1994): Interkommunale Gewerbegebiete: Neue Wege in der regionalisierten Strukturpolitik, ILS-Schriften 74, Institut für Landes- u. Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund.
- Baestlein, Angelika/ Wollmann, Hellmut (1981): "Parlamentarisierung" der Regionalplanung - Königsweg oder Sackgasse?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4, S. 414-435.
- Becker-Birk, Hans H. et al. (Hrsg.) (1998): Die Bundesrepublik Deutschland: Staatshandbuch. Baden-Württemberg, Köln.
- Benz, Arthur (1992): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Benz, A./ Scharpf, F. W./ Zintl R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Ffm/New York, S. 147-196.
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden.
- Benz, Arthur (1998): Effiziente Erfüllung und Finanzierung regionaler Aufgaben, in: Die Neue Verwaltung, Heft 3, S. 19-22.
- Benz, Arthur/ Ludley, Kurt (1999): Regionale Entwicklungssteuerung - Einführende Thesen, in: ARL (Hrsg.): Die Region ist die Stadt, Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 206, Hannover, S. 75-76.
- Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (Hrsg.) (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Ffm/New York.

- Berman, Sheri (1999): Ideas, Norms and Culture in Political Analysis, unveröffentlichtes Manuskript, Princeton, NJ.
- Bihr, Ulrich (1994): Neue Instrumente für die Regionalplanung in der Region Stuttgart, in: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis, Heft 6, S. 123-126.
- Braun, Dietmar (1997): Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft. Eine kritische Übersicht, in: Benz, A./ Seibel, W. (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 45-73.
- Braun, Dietmar (1998): Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 4, S. 797-818.
- Braun, Dietmar (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft, Opladen.
- Brunold, Andreas/ Bödeker, Friedrich/ Bürgerinitiative Lerchenäcker (1998): Lokale Wege zukunftsverträglichen Handelns. Hintergründe und Analysen zu kommunalen und umweltpolitischen Themen in Backnang, Remshalden.
- Delleman, Peter et al. (1999): Zur regionalen Entwicklungssteuerung in Stadtregionen, in: ARL (Hrsg.): Die Region ist die Stadt, Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 206, Hannover, S. 86-89.
- Esser, Hartmut (1990): "Habits", "Frames" und "Rational Choice." Die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl (am Beispiel der Erklärung des Befragtenverhaltens), in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 4, S. 231-247.
- Frenzel, Albrecht (1998): Stadtregionale Entwicklungssteuerung im Standortwettbewerb, Dissertation, Halle.
- Friedrichs, Jürgen (1980): Methoden empirischer Sozialforschung, Opladen.
- Fürst, Dietrich (1993): Raum. Die politikwissenschaftliche Sicht, In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 2, S. 293-215.
- Fürst, Dietrich et al. (1990): Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, Baden-Baden.
- Fürst, Dietrich (1991): Stadt und Region in Verdichtungsräumen, in: Blanke, B./ Benzler, S. (Hrsg.): Stadt und Staat, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22, Opladen, S. 93-112.
- Fürst, Dietrich (1996): Komplexitätsverarbeitung in der Planung (Stadt-, Regional- und Landesplanung) - am Beispiel der Regionalplanung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 1, S. 20-37.
- Fürst, Dietrich (1997): "Weiche" versus "harte" Kommunalverbände: Gibt es Gründe für eine "härtere" Institutionalisierung der regionalen Kooperation?, in: Seiler, G. (Hrsg.): Gelebte Demokratie, Festschrift für Manfred Rommel, S. 131-157.
- Fürst, Dietrich/ Ritter, Ernst-Hasso (1993) Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß, Düsseldorf.
- Gaebe, Wolf (1997): Stärken und Schwächen in der Region Stuttgart im interregionalen Vergleich, in: ders. (Hrsg.): Struktur und Dynamik in der Region Stuttgart, Stuttgart, S. 9-31.
- Goldstein, Judith/ Keohane, Robert O. (1993): Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: dies. (Hrsg.): Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca/ London, S. 3-30.

- Grande, Edgar (1995): Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen, in: Mayntz, R./ Scharpf, F. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Ffm, S. 327-363.
- Grauhan, Rolf-Richard (1969): Modelle politischer Verwaltungsführung, Konstanzer Universitätsreden, Konstanz.
- Gremmer, Claudia (1997): Praktischer Fall im Fach Planung und Bodenordnung in der Gemeinde Hildrizhausen, Kreis Böblingen, Große Staatsprüfung 1997, unveröffentlichtes Manuskript.
- Grabow, Busso/ Henckel, Dietrich (1998): Kommunale Wirtschaftspolitik, in: Wollmann, H./ Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S. 616-632.
- Gruber, Rolf (1996): Anlaß, Gegenstand und Form interkommunaler Kooperation bei Gewerbegebieten, in: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung: Interkommunale Kooperation bei der Planung und Entwicklung von Gewerbegebieten, Hannover, S.45-62.
- IHK Stuttgart/ VRS (Hrsg.) (1998): Die Region Stuttgart im Standortwettbewerb. Ein Vergleich von Regionen in Deutschland und Europa, Stuttgart.
- Hahn, Roland (1997): Deindustrialisierungsprozesse in der Region Stuttgart? Ein Beitrag zur Diskussion um den aktuellen Strukturwandel, in: Gaebe, W. (Hrsg.): Struktur und Dynamik in der Region Stuttgart, Stuttgart, S. 71-81.
- Hatzfeld, Ulrich/ Kahnert, Rainer (1993): Kooperation ist schwieriger als Konkurrenz, in: Raumplanung, Heft 63, S. 257-262.
- Heinz, Werner (1997): Ansätze interkommunaler Kooperation: Frankfurt und die Rhein-Main-Region, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 1, S. 73-95.
- Heuer, Hans/ Schäfer, Rudolf (1987a): Akteure und Instrumente der Gewerbepolitik, in: Afheldt, H. et al. (Hrsg.): Gewerbeentwicklung und Gewerbepolitik in der Großstadtregion, Beiträge zur Stadtforschung der Robert-Bosch-Stiftung Nr. 4, Gerlingen, S. 83-106.
- Heuer, Hans/ Schäfer, Rudolf (1987b): Regionale Koordination und Kooperation in der Gewerbepolitik, in: Afheldt, H. et al. (Hrsg.): Gewerbeentwicklung und Gewerbepolitik in der Großstadtregion, Beiträge zur Stadtforschung der Robert-Bosch-Stiftung Nr. 4, Gerlingen, S. 310-314.
- Hilligardt, Jan (1997): Nachhaltige Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen. Der Beitrag der Regionalplanung, Werkstattbericht Nr. 30, Studiengang Raum- und Umweltplanung, Universität Kaiserslautern.
- Höhnberg, Ulrich (1995): Instrumente zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 511-515.
- Hollbach-Grömig, Beate (1996): Kommunale Wirtschaftsförderung in den 90er Jahren, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 21, Berlin.
- Hötker, Dieter (1998): Der Kommunalverband Ruhrgebiet, in: Der Bürger im Staat, Heft 4, 1998, S. 187-191.
- Imhoff-Daniel, Angela (1994): Organisation und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in Niedersachsen. Empirische Untersuchung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden, Münster.

- Jansen, Dorothea (1997): Das Problem der Akteurqualität korporativer Akteure, in: Benz, A./ Seibel, W. (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 193-295.
- Jessen, Johann (1998): Stadtmodelle im europäischen Städtebau - Kompakte Stadt und Netz-Stadt, in: Becker, H. et al. (Hrsg.): Ohne Leitbild? - Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart, S. 489-504.
- John, Peter (1998): Analysing public policy, London.
- Kahnert, Rainer (1998): Wirtschaftsentwicklung, Sub- und Desurbanisierung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8, S. 509-520.
- Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert (1998): Kommunale Finanzen, in: Wollmann, H./ Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S. 437-460.
- Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert (1999): Gemeindefinanzbericht 1999. Kurzfassung, in: Der Städtetag, Heft 4, S. 151-160.
- KGH (Kommunalverband Großraum Hannover) (1998) (Hrsg.): Region Hannover, Informationen zur Regionalreform, Hannover (Broschüre).
- Kirchner, Hans (1990): Die Region Mittlerer Neckar, in: Streit, M./ Haasis, H.-A. (Hrsg.): Verdichtungsregionen im Umbruch: Erfahrungen und Perspektiven stadtreionaler Politik, Baden-Baden, S. 189-232.
- Knoepfel, Peter et al. (1997): Lernen in öffentlichen Politiken, Basel.
- Krieger, Fritz (1994): Interkommunale Kooperation: gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete, ILS-Schriften 84, Institut für Landes- u. Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund.
- Krieger, Fritz (Aut.) (1996), NRW Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen mbH (Hrsg.): Strukturimpulse durch Kooperation. Interkommunale Gewerbegebiete in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Kürtz, Florian (1994): Die Finanzierung des Verbands Region Stuttgart, in: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis, Heft 6, S. 130-132.
- Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald (Hrsg.) (1992): Interkommunale Industrie- und Gewerbegebiete. Dokumentation und Planungshilfe von Matthias Gruber und Lutz Dierks, Amt für Strukturplanung und Wirtschaftsförderung, Freiburg.
- Langer, Kerstin (Hrsg.) (1998): Organisatorische Voraussetzungen und Umsetzungsbedingungen für eine nachhaltigere Gestaltung von Gewerbe- und Industriegebieten, Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg Nr. 109, Stuttgart.
- Lehmann-Grube, Ulrich/ Pfähler, Wilhelm (1998): Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb. Theorie und praktische Evidenz, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1, S. 55-64.
- Lück, Gerd (1994): Interkommunales Gewerbegebiet in Nordrhein-Westfalen, in: Baedeker, H.-J. (Hrsg.) (1994): Interkommunale Gewerbegebiete: Neue Wege in der regionalisierten Strukturpolitik, ILS-Schriften 74, Institut für Landes- u. Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund, S. 36-43.
- Mäding, Heinrich (1987): Länderbericht Baden-Württemberg, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/2, S. 49-55.

- Mädling, Heinrich (1998): Liegenschaftspolitik, in: Wollmann, H./ Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S. 530-540.
- Maier, Gunther/ Tödting, Franz (1996): Regional- und Stadtökonomik, Wien.
- March, James/ Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics, New York.
- Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, FfM, S. 39-72.
- McGovern, Karsten (1997): Interkommunale Kooperation in der lokalen Wirtschaftspolitik: Erklärungsfaktoren, kommunale und landespolitische Steuerungsmöglichkeiten, in: Führer, J. et al. (Hrsg.): Innovation durch Politikberatung?, Schriftenreihe des Fördervereins Wissenschaft und politische Praxis e.V., Marburg, S. 13-20.
- Mensing, Klaus (1995): Interkommunale Zusammenarbeit: Gewerbeflächenentwicklung, in: Standort, Heft 1, S. 30-33.
- Mensing, Klaus/ Wittekind, Jürgen (1997): Interkommunales Flächenmanagement, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7, S. 481-493.
- Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (1994): Expertengespräch, in: Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München, S. 123-124.
- Menzel, Petra (1998): Siedlungsentwicklung, in: Der Bürger im Staat, Heft 4, 1998, S. 214-216.
- Müller, Ferdiand F./ Schmidt, Manfred G. (1979): Empirische Politikwissenschaft, Stuttgart.
- Müller, Hermann (1994): Struktur des Verbands Region Stuttgart, in: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis, Heft 6, S. 128-130.
- Münzer, Elmar (1995): Eigenentwicklung, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 199-200.
- Naßmacher, Hiltrud/ Naßmacher, Karl-Heinz (1979): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen, Opladen.
- Naßmacher, Hiltrud (1987): Wirtschaftspolitik "von unten". Ansätze und Praxis der kommunalen Gewerbebestandspflege und Wirtschaftsförderung, Basel.
- Naßmacher, Hiltrud (1989): Kommunale Entscheidungsstrukturen, in: Schimanke, D. (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel, S. 62-83.
- Naßmacher, Hiltrud (1991): Vergleichende Politikforschung, Eine Einführung in Probleme und Methoden, Opladen.
- Naßmacher, Hiltrud (1997): Kommunal Gewerbepolitik und regionale (Nicht-) Zusammenarbeit, in: Brunn G. et al. (Hrsg.): Interkommunale Zusammenarbeit, Münster, S. 42-51.
- Naßmacher, Hiltrud (1998): Politikwissenschaft, München.
- NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung) (Hrsg.) (1996): Interkommunale Kooperation bei der Planung und Entwicklung von Gewerbegebieten, Hannover.
- Nohlen, Dieter (1994): Vergleichende Methode, in: ders. (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München, S. 507-516.
- Nullmeier, Frank (1993): Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Heritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Wiesbaden, S. 175-196.

- Nullmeier, Frank (1997): Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in: Benz, A./ Seibel, W. (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 101-143.
- Porter, Michael E. (1993): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, Wien.
- Piore, Michael J./ Sabel Charles F. (1984): The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity, New York.
- Plötz, Gerd (1994): Wie arbeiten große Städte zusammen, in: Baedeker, H.-J. (Hrsg.): Interkommunale Gewerbegebiete: Neue Wege in der regionalisierten Strukturpolitik, ILS-Schriften 74, Institut für Landes- u. Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund, S. 23-28.
- Priebs, Axel (1997): Stadt-Umland-Beziehungen in Hannover, in: Raumplanung Heft 79, S. 281-285.
- Prittwitz, Volker v. (1994): Politikanalyse, Opladen.
- Rochlitz, Jürgen (1999): Flächen und Stoffverbrauch steuern, in: Alternative Kommunalpolitik, Heft 1, S. 47-50.
- Rohr, Götz v. (1995): Interkommunale Gewerbeflächenpolitik als Zukunftsstrategie, in: Geographische Rundschau, Heft 10, S. 551-555.
- Rhein, Kay-Uwe (1994): Interkommunale Zusammenarbeit: Rechtsformen, Beweggründe und Auswirkungen dargestellt am interkommunalen Gewerbegebiet Mönchengladbach/Juechen, in: Der Städtetag 11/1994, S. 725-732.
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy -Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Heritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Wiesbaden, S. 116-148.
- Scharpf, Fritz W. (1988): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Schmidt, M. (Hrsg.): Staatstätigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19, Opladen, S. 61-87.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, A./ Scharpf, F. W./ Zintl R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Ffm/ New York, S. 51-96.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Heritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Wiesbaden, S. 57-83.
- Schiller-Dickhut, Rainer (1996): Aus der Not geboren, Interkommunale Zusammenarbeit bei Gewerbeflächen, in: Alternative Kommunalpolitik, Heft 6, S. 42-44.
- Schmid, Josef (1995): Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung, in: Alemann, U. v. (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden, Opladen, S. 293-326.
- Schrödter, Hans (Hrsg.) (1998): Baugesetzbuch: Kommentar, München.
- Seibel, Wolfgang (1996): Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern: zur kommunikativen Logik staatlicher Institutionenbildung, Berlin.
- Snelting, Martin (1997): Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische Kooperationsbarrieren, in: Wirtschaft im Wandel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Heft 2, S. 7-12.

- Spöri, Dieter (1994): Wirtschaftliche Chancen der Region Stuttgart durch die neue Regionalorganisation, in: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis, Heft 6, S. 121-122.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (1991): Statistisches Taschenbuch 1990/91, Stuttgart.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (1995): Statistisches Taschenbuch 1995, Stuttgart.
- Streit, Manfred E./ Haasis, Hans-Arthur (Hrsg.) (1990): Verdichtungsregionen im Umbruch: Erfahrungen und Perspektiven stadtreionaler Politik, Baden-Baden.
- VRS (1994): Für Sie in der Regionalversammlung, Informationsbroschüre, Stuttgart.
- VRS (1997b): Vorteile für Wirtschaft und Umwelt, in: Region Stuttgart Aktuell, Heft 2, S. 10-11.
- VRS (1999c): Regionale Umlagen bleiben in 1999 stabil, in: Region Stuttgart Aktuell, Heft 1, S. 8-11.
- Wagener, Frido (1982): Stadt-Umland-Verbände, In: Püttner, G. (Hrsg.): Handwörterbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, Heidelberg, S. 413-429.
- Wehling, Hans-Georg (1984): Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Wehling, Hans-Georg (1985): Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung im deutschen Südwesten, in: Pfitzer, T./ Wehling H.-G. (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 27-41.
- Weir, Margret (1992): Ideas and the Politics of Bounded Innovation, in: Steinmo S. et al. (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Boulder, S. 188-216.
- Winkel, Rainer (1992): Interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenversorgung, in: Der Landkreis, Heft 2, S. 57-59.
- Zielke, Beate (1993): Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten, Berlin.
- Zilleßen, Horst (1998): Mediation als kooperatives Konfliktmanagement, in: ders. (Hrsg.): Mediation, Opladen, S. 17-38.
- Zimmermann, Monika (1997): Lokale Agenda 21. Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 27, S. 25-38.
- Zintl, Reinhard (1992) Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung, in: Benz, A./ Scharpf, F. W./ Zintl R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Ffm/New York, S. 97-146.

b.) Amtliche Dokumente

- Backnang (1994): Gemeinderat und Stadtverwaltung, Informationsbroschüre.
- Backnang (1995): Stadtplanungsamt: Flächennutzungsplan der vVG Backnang, Anhörung im Rahmen der vorgezogenen Bürgerbeteiligung und Stellungnahmen zu den Bedenken und Anregungen.
- Backnang (1996a): Fortschreibung Flächennutzungsplan, Erläuterungsbericht in der Fassung November 1996.
- Backnang (1996b): Gemeinderatsprotokoll der Stadt Backnang vom 13.6.1996.
- Backnang (1997a): Gemeinderatsprotokoll der Stadt Backnang vom 30.1.1997.
- Backnang (1997b): Gemeinderatsprotokoll der Stadt Backnang vom 9.10.1997.
- Baden-Württemberg (1994): Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart vom 24.2.1994, Gesetzblatt Baden-Württemberg S. 92ff.
- Bürgerinitiative Lerchenäcker (o.J.): Flugblatt.
- GVV Holzgerlingen (1992): Fortschreibung des Flächennutzungsplanes 1990-2005, Erläuterungsbericht, Entwurf.
- Holzgerlingen (1994): Gemeinderatsprotokoll der Stadt Holzgerlingen vom 22.11.1994, TOP 162.
- Holzgerlingen (1995a): Beschlußvorlage für den Projektausschuß für die Sitzung vom 5.9.1995.
- Holzgerlingen (1995b): Beschlußvorlage für den Projektausschuß für die Sitzung vom 5.9.1995, Anlage: Alternativen zum Entwurf der Zweckverbandssatzung.
- Oppenweiler (1998): Gemeinderatsvorlage 20/1998 der Gemeinde Oppenweiler.
- Offenburg (1999): Zweckverband "Gewerbepark Raum Offenburg" - Kurzdarstellung zu Entstehung, Organisation und Aufgaben, vom 10.3.1999.
- RVM (1977): Regionalplan vom 26.10.1977, Stuttgart.
- RVS (1991): Regionalplan vom 29.11.1989, Stuttgart.
- RVS (1992a): Stellungnahme vom 25.11.1992 zur Fortschreibung des Flächennutzungsplanes des GVV Holzgerlingen.
- RVS (1993): Stellungnahme vom 16.12.1993 zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans der vVG Backnang.
- RVS (1996): Stellungnahme vom 22.3.1996 zum Flächennutzungsplan der vVG Backnang.
- VRS (1995): Stellungnahme zum Bebauungsplanentwurf "Gewerbepark Sol" vom 9.11.1995.
- VRS (1997a): Förderung interkommunaler Gewerbegebiete und regionalbedeutsamer Gewerbebrachen, Sitzungsvorlage Nr. 77/97, Regionalversammlung am 26.3.1997.
- VRS (1998b): Stellungnahmen zum Entwurf der Regionalplanfortschreibung, Anlage 5 zur Sitzungsvorlage Nr. 100/98 zur Regionalversammlung am 22.7.1998.
- VRS (1999a): Regionalplan vom 22.7.1998, Stuttgart.
- VRS (1999b): Interkommunaler Industrie- und Gewerbepark "Lerchenäcker" in Backnang und Aspach, Sitzungsvorlage Nr. 194/99, Ausschuß für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung am 19.5.1999.
- Weil (1992a): Gemeinderatsprotokoll der Gemeinde Weil im Schönbuch vom 3.11.1992, TOP 3.

- Weil (1992b): Beratungsunterlage Gemeinderat Nr. 48/93: Fortschreibung der Flächennutzungspläne der Gemeinde Weil im Schönbuch und der Stadt Holzgerlingen, Anlage 1.
- Weil (1993a): Gemeinderatsprotokoll der Gemeinde Weil im Schönbuch vom 29.6.1993, TOP 1.
- Weil (1993b): Beratungsunterlage für den Gemeinderat der Gemeinde Weil im Schönbuch Nr. 48/93.
- Weil (1995): Beratungsunterlage für den Gemeinderat der Gemeinde Weil im Schönbuch Nr. 53/95.
- Weissach (1996a): Gemeinderatsprotokoll der Gemeinde Weissach i.T., TOP 10.
- Weissach (1996b): Schreiben des Weissacher Bürgermeisters an den Oberbürgermeister der Stadt Backnang, Betreff: „Internationaler [sic!] Gewerbe- und Industriepark Lerchenäcker“, vom 12.11.1996.
- Zweckverband (1995): Verbandssatzung des Zweckverbandes Gewerbepark "Sol", vom 13.9.1995.
- Zweckverband (1997): Verbandssatzung des Zweckverbandes Gewerbe- und Industriepark "Lerchenäcker", vom 10.11.1997.

c.) Zeitungsartikel

- Backnanger Kreiszeitung, 15.6.1996: "Eine Zukunftsinvestition zur Sicherung und zum Ausbau des Wirtschaftsstandortes Backnang."
- Backnanger Kreiszeitung, 25.10.1996: "Region will Entwicklungskonzept für den Raum Backnang fördern."
- Backnanger Kreiszeitung, 9.11.1996: "Kein Interesse am Industriepark Lerchenäcker."
- Backnanger Kreiszeitung, 10.11.1997: "Die thematische Festlegung ist nicht unumstritten."
- Backnanger Kreiszeitung, 17.1.1997: "3000 Unterschriften für Bürgerentscheid."
- Backnanger Kreiszeitung, 26.3.1997: "Die Öffentlichkeit soll stärker eingebunden werden."
- Backnanger Kreiszeitung, 26.7.1997: "Entscheidung fällt erst nach der Sommerpause."
- Backnanger Kreiszeitung, 9.10.1997: "Kampf abstimmung ist heute nicht auszuschließen."
- Backnanger Kreiszeitung, 19.3.1998: "Transparenz im Vorfeld der Entscheidungen."
- Backnanger Kreiszeitung, 7.4.1998: "Keine Beteiligung am Industriepark."
- Böblinger Bote, 31.1.1991: "Gutachter empfehlen den Sprung über die B 464."
- Böblinger Bote, 31.3.1993: "Keine Explosion der Entwicklung."
- Böblinger Bote, 25.11.1993: "20 bis 25 Hektar sollen unter die Lupe."
- Böblinger Bote, 3.3.1994: "Gewerbegebiet soll am Grünzug enden."
- Böblinger Bote, 16.7.1995: "Holzgerlingen und Weil treffen sich im 'Sol'"
- Böblinger Bote, 14.9.1995: "Auf dem richtigen Weg, namhafte Firmen anzusiedeln."
- Böblinger Bote, 30.9.1995: "600 Arbeitsplätze für die Schönbuchlichtung? Holzgerlingen und Weil sind bereit."
- Böblinger Bote, 2.2.1996: "Sol-Erschließung geht auch ohne HP weiter."
- Sindelfinger Zeitung, 29.1.1997: "Dampf durch Schönbuchbahn."
- Stuttgarter Nachrichten, 3.9.1996: "Gegner und Befürworter machen mobil"
- Stuttgarter Zeitung, 27.3.1997: "Region will gezielt Firmen anlocken."
- Stuttgarter Zeitung, 20.5.1997: "Politischer Streit um neue Großmärkte in der Region."
- Stuttgarter Zeitung, 26.11.1998: "Region gegen Fachmärkte."
- Stuttgarter Zeitung, 17.12.1998: "Dicke Luft zwischen der Region und den Landräten."
- Stuttgarter Zeitung, 27.1.1999: "Bernd Steinacher: Ich bin praktisch der Libero der Region."
- Stuttgarter Zeitung, 14.3.1999: "Nein zu Gewerbegebiet. Bürgermeister ist über die Region enttäuscht."
- Stuttgarter Zeitung, 4.8.1999: "Drei Kommunen planen gemeinsames Gewerbegebiet."

Interviews

Fallstudie "Lerchenäcker":

Dr. Werner Barth, Mitglied der Regionalversammlung, Aspach, am 14.6.1999 in Stuttgart.

Bernd Brischke, Bürgermeister der Gemeinde Oppenweiler, am 23.6.1999 in Oppenweiler.

Andreas Brunold, Stadtrat in Backnang und Mitglied "Bürgerinitiative Lerchenäcker", am 1.4.1999 in Backnang.

Reginald Kunzelmann, Leiter Stadtplanungsamt Backnang, am 22.6.1999, in Backnang.

Helmut Semenass, Wirtschaftsbeauftragter der Stadt Backnang 1995-99, am 12.8.1999, in Heilbronn.

Jürgen Schmidt, Oberbürgermeister der Stadt Backnang, am 23.6.1999 in Backnang.

Hans-Jörg Weinbrenner, Bürgermeister der Gemeinde Aspach, am 28.6.1999 in Aspach.

Manfred Wohlfahrt, Kämmerer der Stadt Backnang und Geschäftsführer "Zweckverband Industrie- und Gewerbepark Lerchenäcker", am 1.4.1999 in Backnang.

Dieter Zahn, Bürgermeister der Gemeinde Sulzbach a.d.M., am 25.6.1999 in Sulzbach a.d.M.

Fallstudie "Sol":

Andreas Brand, Bürgermeister der Gemeinde Weil im Schönbuch, am 24.6.1999 in Weil im Schönbuch.

Peter Kreuzberger, Bürgermeister der Gemeinde Altdorf, am 5.7.1999 in Altdorf.

Wilfried Dölker, Bürgermeister der Stadt Holzgerlingen und Mitglied der Regionalversammlung, am 24.6.1999 in Holzgerlingen.

Hermann König, Bürgermeister der Gemeinde Hildrizhausen, am 26.7.1999 in Hildrizhausen.

Helmut Lamparter, Gemeinderat in Weil im Schönbuch, am 26.7.1999 in Weil im Schönbuch.

Verband Region Stuttgart:

Werner Bächle, Bereich Wirtschaft/ Infrastruktur, am 18.2. und 12.3.1999 in Stuttgart.

Rainald Ensslin, Leitender Technischer Direktor, am 14.4.1999 in Stuttgart

Manfred Meister, Bereich Wirtschaft/ Infrastruktur, am 26.7.1999 in Stuttgart.

Dr. Bernd Steinacher, Regionaldirektor, am 29.3.1999 in Stuttgart.

Prof. Erich Stoll, Verbandsdirektor Regionalverband Mittlerer Neckar 1974-94 und ab 1994 Mitglied der Regionalversammlung/ Geschäftsführer der CDU-Regionalfraktion, Hochdorf, am 23.6.1999 in Stuttgart.

Manfred Streule, Bereich Planung, am 19.5.1999 in Stuttgart.

Regierungspräsidium Stuttgart:

Herr Bauer, Referat 21: Raumordnung, am 13.8.1999 in Stuttgart.

Herr Müller, Referat 22: Baurecht, am 13.8.1999 in Stuttgart.

Weitere Interviews:

Friedhelm Krauss, Kommunalentwicklung Baden-Württemberg, am 14.6.1999 in Stuttgart.

Kerstin Langer, Akademie für Technikfolgenabschätzung, am 19.4.1999 in Stuttgart.

Wolfgang Schink, Wirtschaftsförderer der Stadt Vaihingen/Enz, am 16.4.1999 in Vaihingen/Enz.