



**Beratung und fachlicher Input**

**Gewerbeflächenpool  
Delmenhorst – Ganderkesee  
Ziele, Kooperationsform, finanzielle Regelungen  
Standortprofil und Vermarktung**

## **Endbericht**

**für den Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen e.V.**

**CONVENT Mensing beraten • planen • umsetzen**  
Prof. Dr. Götz v. Rohr

**Hamburg, Kiel, 7. Januar 2009**

## Beratung und fachlicher Input

### **Gewerbeflächenpool Delmenhorst – Ganderkesee** Ziele, Kooperationsform, finanzielle Regelungen, Standortprofil und Vermarktung

## Endbericht

für den Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen e.V.

### Arbeitsgemeinschaft

#### **CONVENT Mensing beraten • planen • umsetzen**

Dipl.-Geogr. Klaus Mensing (Projektleiter)  
Gerstäckerstraße 9, 20459 Hamburg  
Tel. 040 / 30 06 84 78 – 1, Fax 040 / 30 06 84 78 – 9  
mail [mensing@convent-mensing.de](mailto:mensing@convent-mensing.de)  
web [www.convent-mensing.de](http://www.convent-mensing.de)

#### **Prof. Dr. Götz v. Rohr**

Geographisches Institut der Universität Kiel  
Ludwig-Meyn-Straße 14, 24098 Kiel  
Tel. 0431 / 880 – 2942, Fax 0431 / 880 – 4658  
mail [g.v.rohr@geographie.uni-kiel.de](mailto:g.v.rohr@geographie.uni-kiel.de)  
web [www.agr.geographie.uni-kiel.de](http://www.agr.geographie.uni-kiel.de)

Hamburg, Kiel, 7. Januar 2009

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>Vorbemerkung zum Endbericht</b>	<b>5</b>
<b>1. Herausforderung und Ziele</b>	<b>6</b>
<b>2. Gewerbeflächenpools – Rahmenbedingungen für die Kooperation</b>	<b>10</b>
<b>3. Optionen der Realisierung – Wie kann der Pool beginnen?</b>	<b>15</b>
<b>4. Organisation der Kooperation und der Vermarktung</b>	<b>17</b>
<b>5. Finanzielle Effekte und Regelungen, Vorteils- / Lastenausgleich</b>	<b>24</b>
<b>Exkurs: Effekte durch zusätzliche Einkommensteuerzahler</b>	<b>31</b>
<b>6. Flächenprofil</b>	<b>35</b>
<b>7. Zusammenfassende Handlungsempfehlungen</b>	<b>37</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Relevante Poolflächen (Bestandsflächen und Vorschauflächen)	8
Abb. 2: Flächensituation heute und in Zukunft (GE-Pool)	9
Abb. 3: Aufgaben der Kooperation im Gewerbeflächenpool	17
Abb. 4: Übersicht Kooperationsformen	21
Abb. 5: Organisation und Aufgabenverteilung Gewerbeflächenpool	23
Abb. 6: Ergebnisse Modellrechnungen Steuern	26
Abb. 7: Modellrechnung wesentlicher Kosten und Erlöse der Gebietsentwicklung	28

## Vorbemerkung zum Endbericht

Der vorliegende Endbericht ist die Aktualisierung des „vorläufigen Endberichts“ vom 4. August 2006 und des „überarbeiteten Endberichts“ vom 20. Juni 2008. Der „vorläufige Endbericht“ wurde seinerzeit aufgrund der anstehenden Kommunalwahl erstellt. Bis dahin hatten die Gutachter insbesondere im ersten Halbjahr 2006 Analysen, Modellrechnungen und Handlungsempfehlungen erarbeitet und in mehreren Sitzungen präsentiert / abgestimmt. Es lag ein im Prinzip tragfähiger Vorschlag vor, der jedoch aufgrund der Kommunalwahl zunächst zurückgestellt wurde.

Mittlerweile ist der Beratungsprozess wieder aufgenommen worden: es haben Gespräche mit und ohne Gutachter stattgefunden, zudem hat der Interkommunale Arbeitskreis mehrfach getagt. Zwischenzeitlich wurde eine „Lightversion“ ins Spiel gebracht, die zunächst auf die Gründung einer Kooperationsform und -institution verzichtet.

Per 8. Oktober wurde eine weitere Überarbeitung wesentlicher Kapitel des Endberichts mit gutachterlichen Kommentaren vorgelegt. Auf einem Treffen beim Kommunalverbund am 2. Dezember 2008 wurde auf dieser Basis eine grundsätzliche Vorabstimmung zwischen den Vertretern aus Delmenhorst und Ganderkesee erreicht.

Damit wird die bisherige Vorgehensweise verdeutlicht, den Beratungsprozess als Mix aus gutachterlichen Empfehlungen und Diskussion im Arbeitskreis zu verstehen.

Der vorliegende Endbericht aktualisiert per Dezember 2008 insbesondere die einbezogenen Pool-Flächen (wobei die Flächen Adelheide / Weverstraße nicht mehr zur Verfügung stehen) sowie wesentliche Ziele und Prämissen. Zahlreiche Aussagen mussten dabei quasi „rückwärts“ angepasst werden; die Modellrechnung der gebietsbezogenen Kosten und Erlöse bezieht sich jetzt lediglich noch auf die Pool-Fläche Gruppenbühen, berücksichtigt jedoch eine mögliche GA-Förderung. Schließlich hat Prof. v. Rohr Modellrechnungen zu den Haushaltseffekten zusätzlicher Einwohner bzw. Einkommensteuerzahler erstellt.

Aber das Ergebnis zählt: zahlreiche Argumente sind genannt und berücksichtigt worden. Es liegt nunmehr ein tragfähiger Vorschlag zum baldigen Start der Pool vor. Auch die Fragen zur EU- / GA-Förderung sind in einem ersten Gespräch thematisiert worden. Demgegenüber erfordert die konkrete Förderung als Wachstumskooperation und die Beteiligung Privater (PPP) sicher noch weitere Überlegungen und Positionierungen seitens der Kommunen.

Die Gutachter bedanken sich für den konstruktiven Prozess und stehen für Detailfragen gerne zur Verfügung.

Klaus Mensing

Prof. Dr. Götz v. Rohr

## 1. Herausforderung und Ziele

Die Stadt Delmenhorst und die Gemeinde Ganderkesee beabsichtigen, Ihre verfügbaren größeren Gewerbeflächen (Bestandsflächen sowie regional bedeutsame Vorschauflächen) zukünftig in einem gemeinsamen Gewerbeflächenpool zu profilieren und zu vermarkten. Der Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen moderiert diesen Prozess. Zur Gewerbeflächenentwicklung liegen bereits Untersuchungen und Vorarbeiten vor (u.a. Gewerbeflächenentwicklungskonzepte und INTRA). Eine weitere Option ist die Förderung als Wachstumskooperation gemäß „Eckwertepapier“ des MW, aus der weitere Anforderungen resultieren.

### Ziele der Kooperation sind somit:

- Unterstützung eines weiteren Wirtschaftswachstums durch Ansiedlung von Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen im Wirtschaftsraum Delmenhorst / Ganderkesee.
- Dadurch Sicherung einer stabilen Wirtschaftsstruktur mit qualifizierten Zulieferern und Dienstleistern.
- Gewinnen bzw. Halten neuer Einwohner und qualifizierter Arbeitskräfte.
- Bereitstellung eines dafür geeigneten bzw. Erweiterung des vorhandenen Flächenportfolios mit unterschiedlichen, regional angepassten Flächenprofilen, um Unternehmen größere Auswahlmöglichkeiten für geeignete Standorte zu bieten.
- Flächenvermarktung stärker „aus einer Hand“ statt „in Konkurrenz“ durch eine effiziente Kooperation bei der Wirtschaftsförderung.
- Kostensenkungen durch gemeinsame Erschließung und Liquiditätsverbesserung durch schneller Refinanzierung.
- Erleichterung bei der Einwerbung von Fördermitteln des Landes und der EU aufgrund der interkommunalen Kooperation mit der Option einer Förderung als Wachstumskooperation gemäß „Eckwertepapier“.

Mit den Beschlüssen des Rates der Stadt Delmenhorst vom Dezember 2004 und des Rates der Gemeinde Ganderkesee vom Juni 2005 wurden die Verwaltungen beider Kommunen beauftragt, eine effiziente Form der interkommunalen Kooperation bei der Erschließung von Gewerbeflächen und bei der Wirtschaftsförderung zu entwickeln.

Konkret sollten seinerzeit zunächst in einem ersten Schritt die Vorschauflächen Delmenhorst-Adelheide / Weverstraße, Ganderkesee-Schlutter und Ganderkesee-Gruppenbühnen<sup>1</sup> in einem Gewerbeflächenpool zusammengefasst, profiliert und gemeinsam vermarktet werden.

---

<sup>1</sup> Diese sind in mehreren Papieren und Drucksachen der beteiligten Gemeinden sowie der genannten Gremien ausführlich beschrieben.

**Mittlerweile sollen alle verfügbaren größeren Flächen in den Pool einbezogen werden** (vgl. Abb. 1), wobei die Flächen Adelheide / Weverstraße nicht mehr zur Verfügung stehen. Diese Entscheidung ist richtig und konsequent angesichts

- der gemeinsamen Interessen als Wirtschaftsraum,
- der unsicheren Verfügbarkeit der Vorscheuflächen,
- der Erkenntnis, sich nicht durch eigene Flächen außerhalb des Pools Konkurrenz zu machen,
- der Tatsache, dass ein Pool mit nur einer Fläche nur begrenzte Vorteile bietet.

**Die Notwendigkeit interkommunaler Kooperation ist somit von den beteiligten Kommunen grundsätzlich erkannt** und wurde in den projektbegleitenden Gremien Verwaltungs-Arbeitsgruppe und Rats-Arbeitsgruppe (bis zur Kommunalwahl) sowie dem Interkommunalen Arbeitskreis (seit 2008) immer wieder vom Grundsatz her bekundet.

Der Eintritt weiterer Gebietskörperschaften in diese Zusammenarbeit ist dabei grundsätzlich möglich und erwünscht, um das Flächenportfolio zu vergrößern.

Das vorliegende Fachgutachten hatte somit die Aufgaben, Informationsinput und fachliche Beratung **in zentralen Fragen** des geplanten Flächenpools zu leisten:

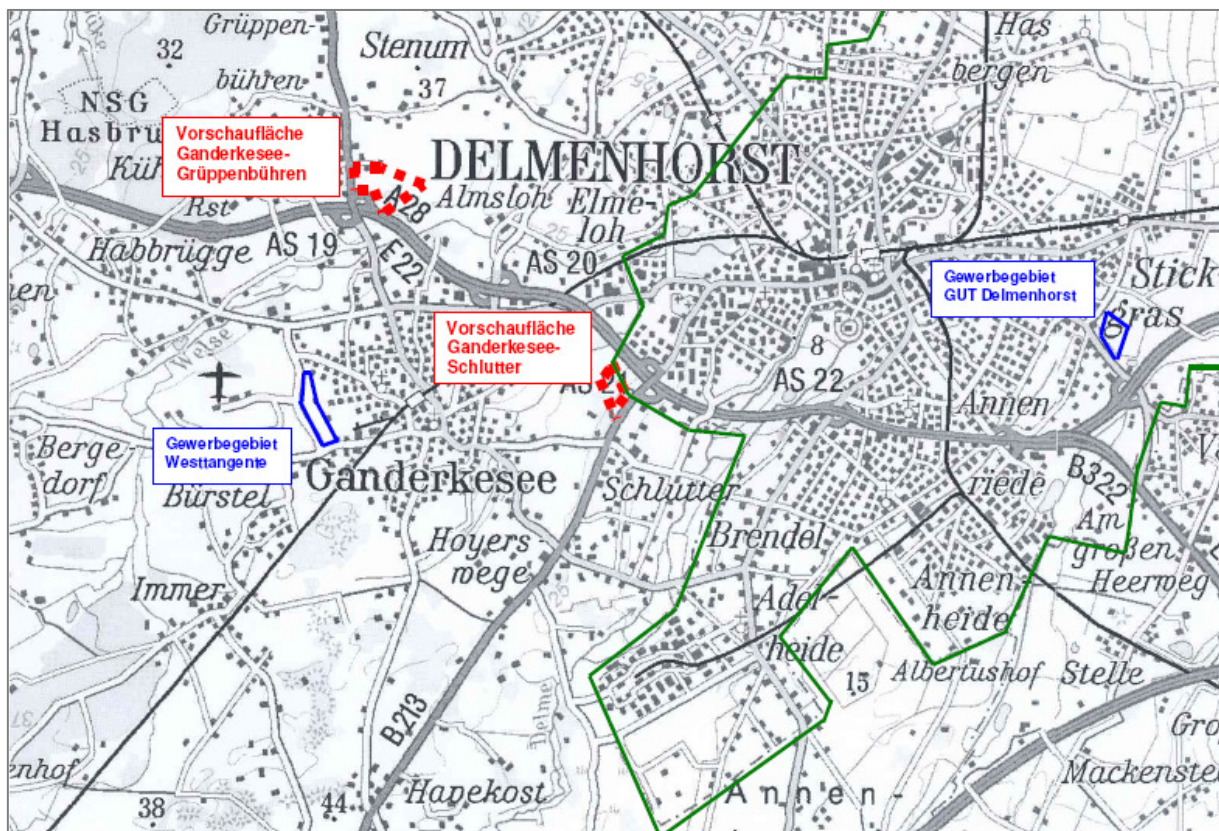
1. **Organisatorische Umsetzung in eine sinnvolle und dauerhafte Kooperationsform** zur Umsetzung des Pools, unter den Bedingungen einer weiterhin politischen Steuerung durch die Kommunen, einer insgesamt schlanken Organisation, einer möglichen Einbeziehung privaten Kapitals und sowie der Perspektive einer kooperativen Wirtschaftsförderung der beteiligten Kommunen.
2. **Laufende Vermittlung der Ergebnisse der fachlichen Beratung** und Konkretisierung des Pools im Verlauf des Meinungsbildungsprozesses in den Gremien.
3. **Erarbeitung von Eckpunkten eines Profils für die einbezogenen Einzelflächen** zu Standorteigenschaften, zukünftiger Nutzung und zielgruppenspezifischer gemeinsamer Vermarktung.

## Zu betrachtende Flächen

Die in Rede stehenden Pool-Flächen sind per Dezember 2008

- a. die Bestandsflächen GE Westtangente in Ganderkesee (ca. 19 ha netto, davon 9 ha verkauft und 2,9 ha reserviert) und Gewerbe- und Technologiepark Delmenhorst, kurz GUT Delmenhorst (ca. 11 ha netto, davon 1 ha verkauft und 5 ha reserviert), die erschlossen und von der jeweiligen Kommune (vor-)finanziert sind sowie
- b. die Vorschauflächen Ganderkesee-Gruppenbühen (ca. 22 ha netto, derzeit in der Entwicklung) und Ganderkesee-Schlutter (ca. 33 ha netto; noch unklare Verfügbarkeit), bei denen die Option einer gemeinsamen Finanzierung der Erschließung durch die beiden Kommunen besteht (vgl. die folgende Abbildung).

**Abb. 1: Relevante Poolflächen (Bestandsflächen und Vorschauflächen)**

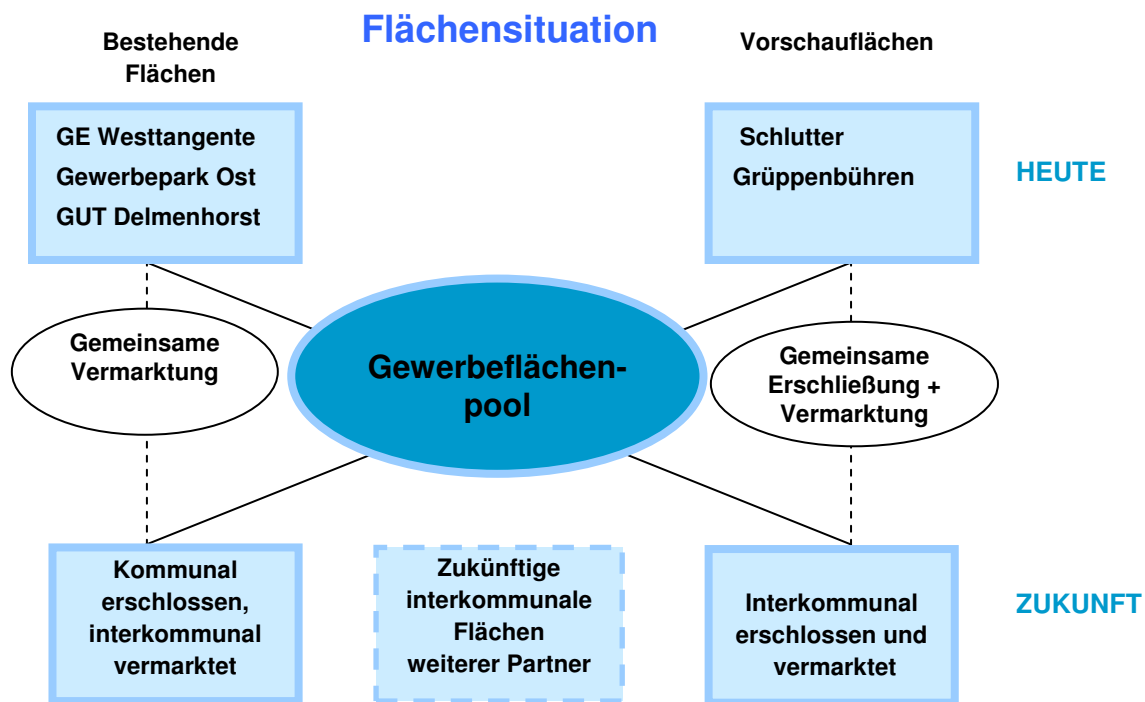


Quelle: Stadt Delmenhorst; Kartengrundlage TOP 50, Viewer 4.0, Niedersachsen / Bremen, LGN 2003

Die weiteren **Modellannahmen** gehen somit davon aus, dass jede Kommune über mindestens eine Kooperations- bzw. Pool-Fläche auf eigenem Gebiet verfügt. Auch zukünftig wird es zudem **eigene Flächenentwicklungen der beteiligten Kommunen** geben, deren „Verhältnis“ zum Pool geklärt werden muss – unter Berücksichtigung von „Flexibilitätsreserven“ zur Sicherung der kommunalen Handlungsspielräume.



Abb. 2: Flächensituation heute und in Zukunft (GE-Pool)



Die konkrete Ausgestaltung der Kooperation und des Pools ist eben dem fachlichen Input wesentlich abhängig von der **Fokussierung auf gemeinsame Vorstellungen** wie z.B. Gestaltung des Vor- und Nachteilsausgleichs, einzubeziehende Aufgaben der Wirtschaftsförderung entsprechend der Aufgaben in den beteiligten Kommunen oder das angestrebte Profil der Fläche(n) und damit verbunden von der Arbeitsteilung zwischen der überregionalen Vermarktung sowie der Bestandspflege. Das „Eckwertepapier“ des MV formuliert entsprechend: „Je höher die Intensität der Zusammenarbeit ... und ihre Verbindlichkeit, umso eher ist ein Anstieg der Wertschöpfung ... zu erwarten; umso höher sind jedoch auch die Anforderungen an die Kooperationsfähigkeit der regionalen Akteure ...“

Das Gutachten wurde somit **im Dialog mit den beteiligten Kommunen** sowie unter Moderation des Kommunalverbands erarbeitet, um eine passgenaue Lösung zu erreichen.

**Begleitende Gremien** waren bis zur Kommunalwahl im September 2006 eine Rats-Arbeitsgruppe (Mitglieder aller Fraktionen und fraktionslose Mitglieder der Räte der Stadt Delmenhorst und der Gemeinde Ganderkesee) und eine Verwaltungs-Arbeitsgruppe. Hier erfolgte von Januar bis Juni 2006 eine kontinuierliche Information und Abstimmung der Arbeitsschritte der Gutachter mit den obengenannten interkommunalen Arbeitsgruppen auf mehreren Sitzungen. Dieser Prozess wird seit 2008 mit dem Interkommunalen Arbeitskreis fortgeführt.

Die hier vorgelegten Aussagen und Handlungsempfehlungen berücksichtigen diesen Prozess, geben jedoch im Zweifel die fachliche Meinung der Gutachter wieder.

## 2. Gewerbeflächenpools – Rahmenbedingungen für die Kooperation

Ein Gewerbeflächenpool vermarktet mehrere, ggf. alle Gewerbeflächen mehrerer Kommunen gemeinsam und aus einer Hand. Man könnte auch sagen: Der Mix macht's (= Flächenportfolio). Diese Flächen können umfassen

- Flächenreserven von Bestandsgebieten
- Neue Flächen in den beteiligten Kommunen
- Einen neuer (z.B. großen, verkehrsgünstigen) Standort auf der „grünen Wiese“, der nur mit hohen Kosten zu entwickeln ist (z.B. ecopark)

Alle diese Flächen müssen in den Pool eingebunden sein, um die Vorteile des Pools (Mix / Flächenportfolio) nutzen zu können.

Funktionierende „echte“ Gewerbeflächenpools einschließlich eines Vor- und Nachteilsausgleichs gibt es bislang in Deutschland kaum. Das meist zitierte Beispiel ist der Gewerbeflächenpool Neckar-Alb des gleichnamigen Regionalverbands. Daneben existieren zahlreiche **Gewerbekooperationen der 2. Generation**<sup>2</sup>, bei denen mehrere Kommunen mehrere Flächen gemeinsam vermarkten: Beispiele sind die Gewerbekooperation wir 4 / Genend (Interkommunale Wirtschaftsförderung der Städte Moers, Kamp- Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg), der Zweckverband Trierer Tal oder der Stadtentwicklungsverband Ulm / Neu-Ulm. Aktuelle Ansätze in Norddeutschland sind die Vereinbarungen zum interkommunalen Interessenausgleich im Rahmen der Gebietsentwicklungsplanung im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg oder der Zweckverband JadeWeserPark Friesland-Wittmund. Auch der Ecopark in Emstek ist ein durchaus einzubeziehendes Beispiel aus Niedersachsen, ist jedoch kein echter Pool, da der Zweckverband nur aus einer Fläche besteht.

### **Strategische Vorteile von Gewerbeflächenpools**

- Nachfrageorientierte Erweiterung und Optimierung des kommunalen Flächenangebotes (Schwerpunkte / Arbeitsteilung / Zielbranchen) zu einem Gewerbeflächenportfolio mit unterschiedlichen, regional angepassten Flächenprofilen, so dass Unternehmen größere Auswahlmöglichkeiten für geeignete Standorte haben und nicht in andere Regionen ausweichen müssen.
- Nutzung der Chancen, einen für die Region uneffektiven Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen weitgehend auszuschalten.
- Vermarktung aus einer Hand, Abbau ruinöser Binnenkonkurrenz, Harmonisierung Grundstückspreise und Hebesätze

---

<sup>2</sup> Der Begriff wurde seinerzeit von CONVENT / Prof. v. Rohr geprägt. Die 1. Generation der Gewerbekooperationen besteht i.d.R. aus nur einem interkommunalen Gewerbegebiet mehrerer Gemeinden.

- Koordinierte überregionale Außendarstellung und Vermarktung und somit effiziente Organisation der Wirtschaftsförderung.
- Schaffung / Sicherung von Arbeitsplätzen sowie Gewinnen / Halten von Einwohnern (regionale Effekte).
- Verknüpfung mehrerer Kooperationsanlässe, auch auf anderen Feldern außerhalb der Gewerbeflächenentwicklung („Paketlösung“).
- Senkung der Erschließungskosten und der Infrastrukturfolgekosten.
- Risikoausgleich: Die Gefahr schleppender Flächenverkäufe oder schwankender Gewerbesteuererinnahmen wird durch den Pool im Vergleich zur einzelnen Kommune relativiert.

Gegenüber der Kooperation im Rahmen nur eines gemeinsamen Gewerbegebietes umfasst ein Gewerbeflächenpool grundsätzlich weitere Aufgabenbereiche, insbesondere das gesamte Gewerbeflächenmarketing sowie die zugrunde liegende Gewerbeflächenpolitik – mithin zentrale Aufgaben der Wirtschaftsförderungsstrategie der Kooperationspartner.

Zielrichtung ist perspektivisch eine Kooperation in zentralen Aufgabenbereichen der Wirtschaftsförderung. Dadurch besteht die Option, die Vorteile, die die Zusammenarbeit bezüglich eines einzelnen Gewerbegebietes bereits mit sich bringt, zu verstärken und teilregional wirksam werden zu lassen. Erst auf diese Weise ist ein **umfangreiches und differenziertes Gewerbeflächenportfolio in übergemeindlicher Arbeitsteilung** möglich, wobei gleichzeitig die Chance besteht, einen für die Region uneffektiven Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen weitgehend auszuschalten.

Diese „regionale Sichtweise“ berücksichtigt zudem **verflechtungsbedingte Effekte**, indem Neuansiedlungen und Arbeitsplätze auf dem Gebiet der einen Kommune Effekte auf den Arbeitsmarkt und die Umsätze der mittelständischen Wirtschaft (z. B. Bau- und Ausbaugewerbe, Handwerk etc.) auch in der anderen Kommune haben.

Zudem sind auch die **Effekte von Einwohnern bzw. Wanderungen sowie entsprechend der Einkommensteuer** mit einzubeziehen, wenn auch im Einzelfall schwierig zu quantifizieren. Angesichts der demographischen Trends werden Arbeitsplätze als zentrales Motiv v. a. der Binnenfernwanderungen zu einem wichtigen Standortfaktor, auch um Einwohner zu halten. Da die Arbeitskräfte nicht nur in der Standortkommune des Unternehmens wohnen, ergeben sich zusätzliche Chancen für Kommunen mit attraktiven Wohnstandorten. Weitere Effekte von Einwohnern betreffen Kaufkrafteffekte, Reduzierung von Sozialleistungen etc. (vgl. die Modellrechnungen von Prof. v. Rohr in Kap. 5.)

Durch den Gewerbeflächenpool betreffen positive Wirkungen zu einem erheblich größeren Teil tatsächlich auch die „eigene“ Bevölkerung und Wirtschaft als bei einer Nicht-Kooperation. Schließlich sind die Möglichkeiten für eine finanzielle **Förderung des Landes** größer als bei einer Eigenentwicklung oder einer Gewerbekooperation der Ersten Generation.

Delmenhorst und Ganderkesee befinden sich also auf einem sehr **innovativen Weg**, der mit der Chance verbunden ist, als erster echter Gewerbeflächenpool in Niedersachsen überregionale Aufmerksamkeit zu erwecken.

**Frage: Kann der Pool nur mit einer Fläche starten?**

Diese Frage steht angesichts der Einbeziehung der Bestandsfläche GUT Delmenhorst mittlerweile nicht mehr zur Diskussion. Gleichwohl wird angesichts ein grundsätzlich immer wieder auftretenden unklaren Verfügbarkeit bzw. einer sehr kostspieligen oder zeitaufwändigen Erschließung einzelner potenzieller Poolflächen hier auf die Möglichkeit eingegangen, die Kooperation nur mit einer Fläche zu starten. Motive hierfür können die insgesamt wirtschaftlichere Kooperation sein und / oder eine schnellere Verfügbarkeit der ersten Fläche, um gegenüber Konkurrenzstandorten angebotsfähig zu sein.

Grundsätzlich sind einige Vorteile einer gemeinsamen Vermarktung von Gewerbeflächen auch mit einem „klassischen“ interkommunalen Gewerbegebiet (also nur einer Fläche in einer der beiden Kommunen) zu erreichen (sofern nicht die andere Kommune Flächenentwicklungen in größerem Umfang „auf eigene Rechnung“ betreibt). Insbesondere die gemeinsame Vermarktung sowie die Aufteilung der Kosten und Erträge, mithin die Partizipation am Erfolg des Gebietes, bleiben bestehen. Allerdings bietet nur eine Fläche naturgemäß geringere Spielräume für ein Flächenportfolio und somit nur begrenzte strategische Vorteile gegenüber einem Flächenpool.

Hinzu kommt, dass dann eine der beiden Kommunen keine „eigene“ Fläche im Pool hat, was kommunalpolitisch möglicherweise nur schwer vermittelbar ist.

Weitere Argumente für die konkrete Kooperation Ganderkesee – Delmenhorst wie Neutralisierung der Effekte unterschiedlicher Hebesätze finden sich im Kapitel 5.

Nicht verschwiegen werden dürfen einige **Herausforderungen**, die durchaus die Wirksamkeit der dargestellten Vorteile einschränken können, wenn man sie nicht konsequent angeht und sinnvollen Lösungen zuführt.

- Ein tendenziell höherer Zeit- und Abstimmungsbedarf sowie eine insgesamt komplexere Gesamtplanung. Neue Verfahren der konzeptionellen Vorbereitung und des Treffens von Entscheidungen müssen eingeübt werden.
- Unterschiedliche Interessen der beteiligten Kommunen, z.B. aufgrund eigener attraktiver Bestandsflächen oder umgekehrt bestehender Flächenengpässe. Hier müssen alle Beteiligten Kompromisse machen, wobei meist ein Rest unerfüllter Maximalwünsche bleibt. Dies ist systemimmanente Begleiterscheinung jeder Kooperation. Die Gefahr ist groß, dass solche „Reste“ immer wieder einmal in der Öffentlichkeit „virulent“ werden.

- „Kommunalpolitische Erfolgsnachweise“ durch Ansiedlung von Unternehmen oder Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze sind schlechter Einzelpersonen zurechenbar.
- Daraus ergeben sich in den kommunalen Gremien, aber auch in der Öffentlichkeit, immer wieder Diskussionen über den „Ausverkauf kommunaler Interessen“, die gern als „Steilvorlage“ benutzt werden, indem die Nachteile einer Kooperation lautstark vertreten werden, während die Vorteile nur zurückhaltend oder gar nicht zur Sprache kommen.
- Der Einfluss der Politik wird „gefühlter“ weniger, da er sich im operativen Geschäft von den Räten in Teilen auf die jeweiligen Leitungs- und Aufsichtsgremien (z.B. einer GmbH oder eines Zweckverbandes) verlagert, die jedoch politisch besetzt werden können. Dies ist teilweise gewöhnungsbedürftig, die veränderten Steuerungsmöglichkeiten müssen eingeübt werden. Allerdings regelt § 111, Abs. 1 NGO, dass Vertreterinnen der Gemeinde in Gesellschafterversammlungen o.ä. an die Beschlüsse des Rates und des Verwaltungsausschusses gebunden sind.

**Zusammengefasst** besteht immer wieder die Gefahr, dass die auch ohne Kooperation bestehende Komplexität der Gewerbeentwicklung von vornherein der Kooperation angelastet wird und die Chancen, auf kooperativem Wege mehr bewegen zu können als ohne Zusammenarbeit, nicht genügend gesehen werden.

Zur **Neutralisierung der beschriebenen „Stolpersteine“** der Kooperation sind insbesondere folgende Maßnahmen notwendig:

- Schaffung verständlicher und transparenter Verfahren.
- Sicherung möglichst schneller Entscheidungen im Umgang mit Investoren.
- Öffnung gerechtfertigter Handlungsspielräume und „Flexibilitätsreserven“ auf kommunaler Ebene, die neben der Gewerbekooperation belassen werden.
- Geschlossenes Auftreten von Delmenhorst und Ganderkesee gegenüber Öffentlichkeit und Investoren, um nicht gegeneinander ausgespielt zu werden, mithin die Kooperation als gemeinsamen kommunalpolitischen Erfolg immer wieder neu darstellen. Hierzu zählt zum Beispiel die die öffentlichkeitswirksame gemeinsame Begrüßung eines neuen Betriebs in der Nachbarkommune mit dem Hinweis auf die eingesparten Kosten der Flächenentwicklung und ggf. einzelne Arbeitskräfte als neue Einwohner im eigenen Wohngebiet.
- Immer wieder neue Festigung der wechselseitigen Vertrauensbasis zwischen Verwaltungen und Räten – unter Einbeziehung der Kreisebene.

### **Prämissen für Profil und Kooperationsform**

Berücksichtigt man, dass bei der Gewerbeflächenvermarktung die Bestandsentwicklung (Verlagerungs- und Erweiterungsbedarf ansässiger Betriebe) bei weitem dominiert und überregionale Ansiedlungserfolge die Ausnahme sind (auch wenn Sie in der Öffentlichkeit eine hohe Aufmerksamkeit erfahren), ergeben sich **zwei weitere Prämissen**:

- Ausrichtung des **Profils** an bestehenden lokalen und regionalen Branchenschwerpunkten, den jeweiligen herausragenden Standortqualitäten bzw. Alleinstellungsmerkmalen einzelner Flächen (Lage, Verkehrsanbindung, Umfeld) sowie an Konkurrenzstandorten.
- Enge Verknüpfung der überregionalen Vermarktung / Neuakquise mit der Bestandsentwicklung der Kommunen im Rahmen der **Kooperationsform**, um zeitnah auf die Erweiterungs- und Verlagerungswünsche ansässiger Unternehmen reagieren zu können.

Profil, Kooperationsform und Vermarktung hängen somit eng zusammen.

### 3. Optionen der Realisierung – Wie kann der Pool beginnen?

Für den Start des Pools gibt es grundsätzlich zwei Wege, die auch nacheinander beschritten werden können, um zunächst die Kooperation einzuüben und Vertrauen zu gewinnen:

1. **Der „klassische“ Weg** ist die Gründung einer Kooperationsinstitution (z.B. Zweckverband oder GmbH) kombiniert mit Vereinbarungen zum Vorteils- und Lastenausgleich auf Grundlage einer möglichst realistischen Ermittlung der Kosten + Nutzen bei Erschließung, Verkauf und ggf. der Steuern. Hierzu macht dieser Bericht in Kap. 4 und 5 detaillierte Vorschläge.

- ⇒ Dieser Weg ist spätestens dann anzuraten, wenn neue Flächen in den beteiligten Kommunen (z.B. die Vorschauflächen) erschlossen werden und die Kommunen dabei „Geld in die Hand nehmen“ müssen (z.B. in einer gemeinsamen Entwicklungsgesellschaft). Diese Situation ist derzeit in Gruppenbühren gegeben; bei dieser Vorschaufläche sind Planung, Grunderwerb und Erschließung vorangeschritten.
- ⇒ Hierdurch werden zudem klare, und verlässliche „Kooperations-Spielregeln“ geschaffen mit einem deutlichen Bekenntnis zum Pool.

Momentan bzw. kurzfristig sind beide Kommunen mit Ihren Gewerbegebieten Westtangente und GUT Delmenhorst angebotsfähig; d.h. erschlossene und von jeder Kommune für sich finanzierte Flächenreserven sind vorhanden, die gemeinsam vermarktet werden können.

2. **Der „pragmatische und schlanke“ Weg bzw. der erste Schritt** ist somit, quasi „morgen“ anzufangen und zunächst die beiden Bestandsflächen gemeinsam zu vermarkten. Damit werden die Vorteile des Pools bezüglich der Vermarktung genutzt, ohne ein finanzielles Risiko einzugehen, allerdings auch ohne verlässliche „Kooperations-Spielregeln“.

- ⇒ Indem ab sofort das Flächenangebot größer und vielfältiger ist, steigen die Chancen, Unternehmen auf „passenden“ Flächen ansiedeln oder halten zu können, für die jede Kommune alleine nicht immer das passende Angebot hat, da Westtangente oder GUT Delmenhorst jeweils nicht alle Anforderungen des Unternehmens erfüllen. **Diese „Lightversion“ des Gewerbeflächen-Pools ist praktisch kostenneutral**, lediglich eine intensivere Abstimmung (Personalkosten) sowie gemeinsame Vermarktungsflyer, Anzeigen, Internetauftritt etc. (Sachkosten) fallen an. Und im Erfolgsfall verfügen die Kommunen über beste Argumente gegenüber potenziellen „Zweiflern“.
- ⇒ Die „Light-Version“ ist jedoch nur **der zweitbeste Weg** und sollte nur in dem Fall beschritten werden, dass noch deutliche Vorbehalte in den beteiligten Kommunen bestehen. Denn damit wäre der finanzielle Vorteil der gemeinsamen Erschließung und der gemeinsamen Vermarktung des autobahnnah gelegenen GE Gruppenbühren nicht mehr gegeben. Gruppenbühren würde zum Bestandsgebiet (s.o.), man würde dann quasi „auf Zeit spielen“.

### **Konkret könnte der pragmatische Weg bedeuten:**

- Gemeinsamer Beschluss der Räte, die Kooperation zu starten.
- Erstellung eines gemeinsamen Standort-Flyers, Anpassung des Internetauftritts, um die Nachbarflächen mit anzubieten. Der Standort-Flyer sollte zudem öffentlichkeitswirksam in einer gemeinsamen Pressekonferenz vorgestellt werden.
- Im Ansiedlungsfall verkauft jede Kommune ihre Fläche für sich, denn sie hat ja auch die Erschließung bezahlt.
- Die Wirtschaftsförderungen bleiben, wie und wo sie sind.
- Gewerbesteuern erhält jede Kommune wie bisher (soviel ist das netto gar nicht; vgl. die Modellrechnungen in Kap. 5).
- Und die erste gemeinsame Ansiedlung ist das Thema in der Region.

**Nach etwa einem Jahr sollte Bilanz gezogen** und überlegt werden, ob die bisherige Kooperation erfolgreich verlaufen ist und ob es noch etwas zu verbessern gibt – im Sinne einer Nachsteuerung und Feinjustierung.

Aber auch der klassische Weg bedeutet im Übrigen keinesfalls den „Ausverkauf kommunaler Interessen“ oder eine „teure Überbürokratisierung“, um nur zwei der gängigen Argumente gegen eine Kooperation zu nennen.

Denn abgesehen von der Teilung der Kosten für die Flächenentwicklung und entsprechend der späteren Vermarktungserlöse bleibt im Prinzip alles wie bisher:

- Die Vermarktung läuft als inhouse-Lösung in Personalunion; nur sind jetzt beide Wirtschaftsförderungen grundsätzlich auch Ansprechpartner für überregionale Vermarktung und Akquise von Neuansiedlungen der Flächen des Kooperationspartners.
- Die Bestandspflege macht weiterhin jede Kommune in Eigenregie.
- Politik und Verwaltung der beiden Kommunen legen gemeinsame die Ziele fest: z.B. gewünschte Unternehmen und Werbestrategie; jede Kommune hat jedoch nach wie vor bei ihren Flächen „das letzte Wort“.
- Schnittstellen und Kommunikation sind genau zu definieren.



## 4. Organisation der Kooperation und der Vermarktung

Die Regelungsbedarfe des Gewerbeflächenpools umfassen grundsätzlich:

- a) Die von der Kooperation betroffenen hoheitlichen Aufgaben der Kommunen wie die Bauleitplanung und den Vorteils- / Lastenausgleich.
- b) Die Vermarktung der Gewerbeflächen sowie die gemeinsame Wirtschaftsförderung.

Während für die hoheitlichen Aufgaben öffentlich-rechtliche Kooperationsformen nach dem NKommZG in Frage kommen bzw. notwendig sind, bieten sich für die Flächenvermarktung auch privatrechtliche Formen an.

Die gängigsten Kooperationsformen sind Zweckverband und GmbH, wobei letztere die für Wirtschaftsfördergesellschaften üblichere Form ist. Die GmbH kann als privatrechtliche Gesellschaftsform jedoch keine hoheitlichen Aufgaben übernehmen (z.B. Bauleitplanung); zudem bedürfen finanzhoheitliche Regelungen zum Vorteils- und Lastenausgleich öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen.

**Abb. 3: Aufgaben der Kooperation im Gewerbeflächenpool**



Ergänzende – ggf. zukünftige – **Rahmenbedingungen** können zudem sein, in Abhängigkeit der letztendlichen Ziele der Kooperation (vgl. in Kap. 1):

- die Einbeziehung / Beteiligung Privater, wenn auch gemäß Eckwertepapier nicht zwingend im Rahmen der Kooperationsinstitution, zumindest jedoch optional,
- die Übernahme weiterer Aufgaben im Zuge einer kooperativen Wirtschaftsförderung.

**Hinweis:** Für eine Wachstumskooperation bei Entwicklung gewerblicher Infrastruktur ist keine Beteiligung privater Unternehmen notwendig. Es muss allerdings der konkrete Flächenbedarf durch ein Ansiedlungsinteresse in Form von Absichtserklärungen mehrerer Unternehmen (letter of intent) nachgewiesen werden, wobei überörtliche Effekte wünschenswert sind. Eine höhere Förderpriorität ergibt sich, wenn sich private Unternehmen an der Projektfinanzierung beteiligen, z.B. an der Erschließung.

Weiterhin besteht die grundsätzliche **Option, die Kooperation im Pool an eine bestehende Institution „anzudocken“**, um keine neuen Strukturen aufbauen zu müssen. Hier ist – mit Blick auf eine zukünftige kooperative Wirtschaftsförderung – abzuwägen:

- Die Gründung einer neuen, „eigenen“ Vermarktungsinstitution bietet hohe Einflussmöglichkeiten und eine Konzentration auf die Pool-Flächen, erfordert jedoch eine professionelle Vermarktung und die hierfür notwendigen Ressourcen.
- Durch das „Andocken“ an eine bestehende Vermarktungsorganisation können deren Know-how und überregionale bis internationale Vermarktungswege genutzt und zudem die Vermarktungsstrukturen auf weitere Kooperationen / Pool-Flächen ausgeweitet werden. Allerdings besteht die Gefahr eines geringeren Einflusses: die eigenen (kleineren?) Flächen „gehen unter“, da auch andere Flächen vermarktet werden.

Für die **Gestaltung der Kooperationsform** gelten seitens der beteiligten Kommunen weitere Prämissen:

- Optimale und effiziente Vermarktung („One-stop-Agency“)
- Ressourcenminimierende, schlanke Organisation / Kooperationsform
- Erhalt wirksamer politischer Steuerung durch die Kommunen
- Beibehaltung von „Flexibilitätsreserven“ zur Sicherung der kommunalen Handlungsspielräume
- Sinnvoller dezentral zu erledigende Aufgaben sollen auch dezentral erledigt werden Objektiv gerechter und pragmatischer Vorteils- / Lastenausgleich

## → Zweckverband

Ein Zweckverband nach NKommZG ist ein öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss von Gebietskörperschaften und Privatunternehmen (wobei letztere nicht die Mehrheit haben dürfen). Ein Zweckverband ist immer dann sinnvoll, wenn hoheitliche Aufgaben (grenzüberschreitend) für verschiedene Kooperationspartner wahrgenommen werden müssen (z.B. Flächenausweisung im Rahmen der Bauleitplanung). Er schafft den Rahmen zur Regelung sämtlicher die interkommunale Zusammenarbeit betreffenden Aufgaben. Die Übertragung wichtiger kommunaler Aufgaben auf den Zweckverband kann aus der Sicht einzelner Gemeinden als Nachteil im Sinne eines Kompetenzverlustes gewertet werden.

Organe sind die Verbandsversammlung (= gewählte Vertreter der Verbandsmitglieder) sowie Verbandsvorsteher/in, Verbandsvorstand (wenn zweckmäßig). Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge und Gebühren der Mitglieder (= beteiligte Kommunen); darüber hinaus sind auch Umlagen (nach Verteilungsschlüssel) von den Mitgliedern möglich. Der Vor- und Nachteilsausgleich kann individuell zwischen den Beteiligten geregelt werden. Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten die Vorschriften des Gemeinderechts.

Der Zweckverband ist eine übliche Organisationsform für interkommunale Gewerbegebiete, jedoch weniger für vermarktungsorientierte Institutionen wie Wirtschaftsfördergesellschaften. Wird auf eine eigene (neue) Verbandsverwaltung verzichtet und stattdessen auf die Verwaltungsressourcen der Mitgliedsgemeinden zurückgegriffen, kann zudem eine „schlanke“ Organisation realisiert werden.

### Vorteile sind

- grenzüberschreitende Übernahme hoheitlicher Aufgaben, auch in mehreren zusammenhängenden Aufgabenfeldern
- demokratische Legitimation der Aufgabenerfüllung, Kommunalverwaltung findet sich wieder
- „schlanke“ Verbandsführung bei Verzicht auf eigene Verbandsverwaltung
- Bündelung aller Rechte und Pflichten für die vereinbarten Aufgaben, einschließlich des Satzungs- und Ordnungsrechts
- interessengerechte Finanzierung durch Festsetzung einer Umlage
- Steuerpflicht nur im Rahmen der Betriebe gewerblicher Art

### Nachteile sind

- bei vielen Verbandsmitgliedern relativ aufwendige Gründung und Verwaltung
- Übertragung wichtiger kommunaler Aufgaben auf den Zweckverband (z.B. Bauleitplanung)
- tendenziell schwerfällige Haushaltswirtschaft
- keine Möglichkeit des Vorsteuerabzuges

## → GmbH

Die GmbH ist als privatrechtliche Organisationsform nach dem GmbH-Gesetz (GmbHG) geeignet für nicht hoheitliche Aufgaben interkommunaler Zusammenarbeit wie der Flächenvermarktung. Es besteht ein relativ starker Einfluss der Gesellschafter (= Vertreter der Kommunen und ggf. Privater), zudem mit Möglichkeit der steuerlichen Verwertbarkeit von Gewinnen und Verlusten (auch anderer, bereits bestehender kommunaler Gesellschaften).

Die Gründung erfolgt durch Abschluss eines Gesellschaftsvertrages. Gesellschafter wären die beteiligten Kommunen sowie Private, gegebenenfalls indirekt beteiligt durch geeignete Beteiligungsgesellschaften. Das Stammkapital der GmbH beträgt mindestens 25.000 €. Wichtigste Organe sind die Gesellschafterversammlung (in der die beteiligten Kommunen vertreten sind) und die Geschäftsführung. Der Einfluss der Gemeinden kann je nach Vertragsgestaltung flexibel ausgehandelt werden.

Die GmbH bietet eine hohe Gestaltungsfreiheit für die zu übernehmenden Aufgaben. Insbesondere ist die uneingeschränkte Beteiligung weiterer Partner möglich, auch privater (finanzielle Vorteile durch privates Kapital). Beim Kontakt zu privaten Investoren bei Erschließung und insbesondere Vermarktung findet eine GmbH häufig größere Akzeptanz als die öffentliche Hand. Daher sind Wirtschaftsfördergesellschaften meist als GmbH organisiert.

Die GmbH finanziert sich durch Kapitaleinlagen der Gesellschafter. Die Aufteilung der Kosten und Erträge ist frei regelbar (z.B. Schlüssel). Finanzhoheitliche Belange wie die Verteilung der Gewerbesteuer bedürfen ergänzender öffentlich-rechtlicher Regelungen.

### Vorteile sind

- Gründung einer eigenständigen juristischen Person, Herauslösung aus der Verwaltung
- gleichwohl relativ (je nach Gesellschaftsvertrag) starker Einfluss der Gesellschafter
- einfache Gründung und geringe Regelungsdichte bzw. hohe Gestaltungsfreiheit bei Aufgabenverteilung, Mitwirkungsrechten etc.
- Möglichkeit der uneingeschränkten Beteiligung weiterer Gesellschafter, auch privater
- Möglichkeiten der steuerlichen Verwertbarkeit von Gewinnen und Verlusten
- mehr Akzeptanz gegenüber privaten Investoren aufgrund der größeren Unabhängigkeit von behördlichen Verwaltungsabläufen
- schlanke Organisation durch Rückgriff auf vorhandene Institutionen im Unterauftrag möglich (Entwicklungsgesellschaft, Stadtwerke, Wirtschaftsförderungsgesellschaft etc.)
- Flexibilität beim Projektmanagement, tendenziell schnelle Entscheidungswege

### Nachteile sind

- nicht zulässig für planungs- und finanzhoheitliche Aufgaben
- volle Steuerpflicht (allerdings dadurch Vorteile bei Vorsteuerabzug; z.B. bei Erschließungskosten)
- Einflussmöglichkeiten der Kommunen können (je nach Gesellschaftsvertrag) beschränkt sein; Steuerung und Kontrolle sind nach Gründung der GmbH nur über die Stellung der Gesellschafter zu regeln (keine laufende Rechtsaufsicht)
- mögliche Interessengegensätze zwischen (betriebs-) wirtschaftlichen Interessen der GmbH und politischen, sozialen und anderen Interessen oder Aufgaben der Gemeinde

**Abb. 4: Übersicht Kooperationsformen**

<b>Zweckverband nach NKommZG</b>	<b>GmbH</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss von Gebietskörperschaften und Privatunternehmen (Minderheit!)</li> <li>▪ Grenzüberschreitende Übertragung hoheitlicher Aufgaben (Kompetenzverlust B-Planung?)</li> <li>▪ Für Grundstücksverkehr und Vermarktung geeignet</li> <li>▪ Verbandsversammlung (Interessenvertretung Kommunen)</li> <li>▪ Ab einer gewissen Größe „schwerfällig“</li> <li>▪ Regelung Vorteils- und Lastenausgleich in ZV-Satzung möglich</li> </ul> <p>Beispiele: Ecopark, JadeWeserPark</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Privatrechtliche Organisationsform für Gebietskörperschaften und Privatunternehmen (z.B. Vermarktungsgesellschaft)</li> <li>▪ Keine Übernahme hoheitlicher Aufgaben möglich bzw. Planungshoheit bleibt bei den Kommunen &gt;&gt; öff.-rechtl. Vertrag</li> <li>▪ „Marktgängig“ im Grundstücksverkehr und Projektmanagement</li> <li>▪ Einfluss Kommunen als Gesellschafter; zudem Personalhoheit</li> <li>▪ Hohe Gestaltungsfreiheit</li> <li>▪ Regelung Vorteils- und Lastenausgleich über ergänzenden öffentlich-rechtlichen Vertrag / Zweckvereinbarung</li> </ul> <p>Beispiel: wir 4, Wirtschaftsfördergesellschaften</p>

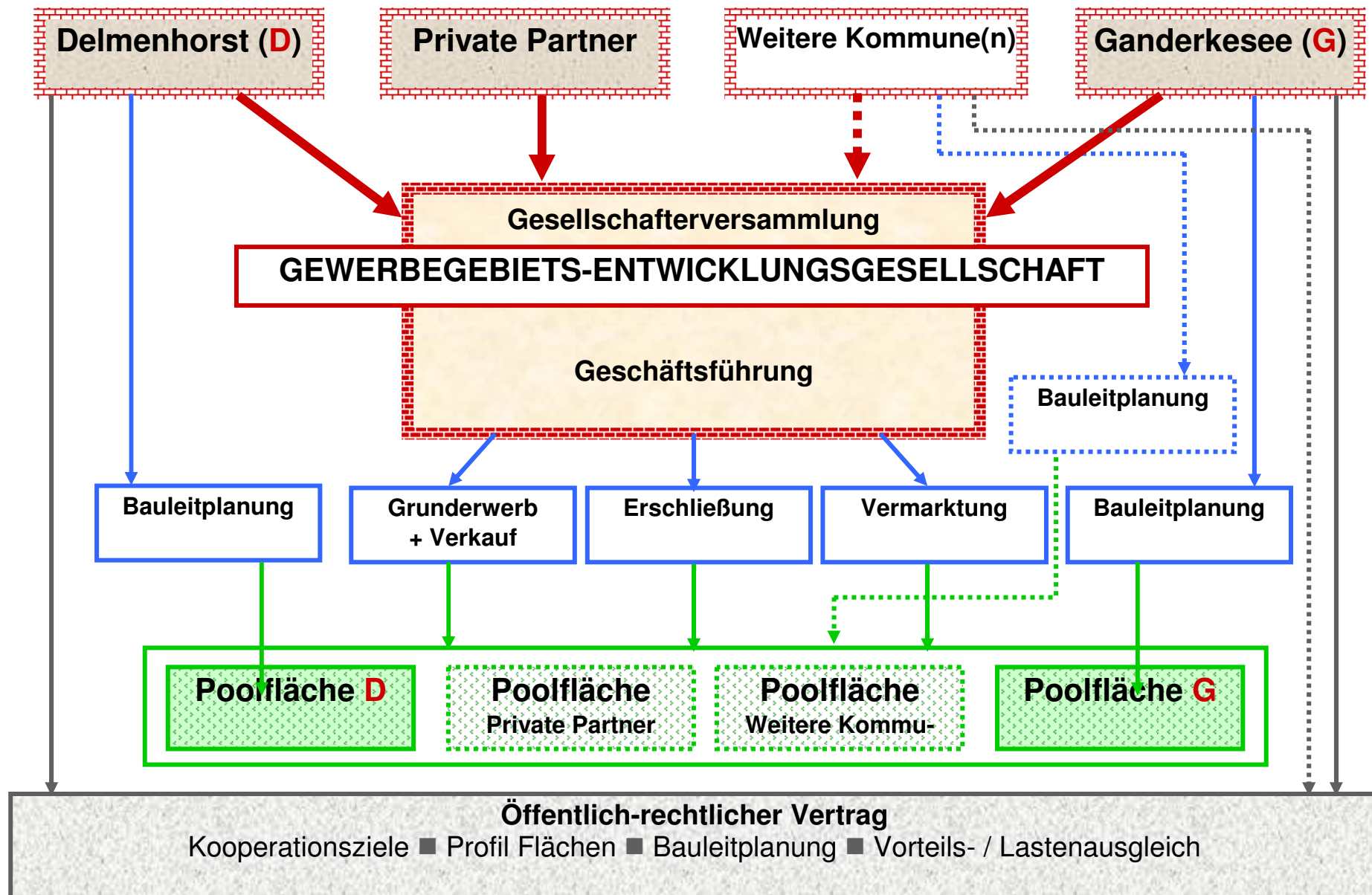
**Resultierende Empfehlungen**

- **Gutachterlich empfohlene** (und im bisherigen Prozess favorisierte) **Kooperationsform ist die GmbH**, insbesondere für die Vermarktung der Flächen (z.B. als gemeinsame Entwicklungsgesellschaft), zur flexiblen, marktorientierten Steuerung, der Einbeziehung privater Partner (PPP) sowie ggf. für weitere Projekte / Tochtergesellschaften. Sofern eine mehrheitliche Beteiligung Privater an der Kooperationsinstitution nicht vorgesehen ist, könnte grundsätzlich auch ein Zweckverband gegründet werden (Beispiel Ecopark). Dies wird jedoch angesichts der wesentlichen Aufgabe Vermarktung der Gewerbeflächen nicht empfohlen.
- Die Gründung der GmbH sollte zunächst als **Inhouselösung** erfolgen, d.h. mit bestehendem Personal sowie in bestehenden Räumlichkeiten. Aufgaben der GmbH sind zunächst die Entwicklung und Vermarktung der Pool-Flächen. Die GmbH kauft die Flächen (>> Vorfinanzierung!), erschließt und vermarktet. Die Refinanzierung erfolgt aus Verkaufserlösen und Zuschüssen der Kommunen.
- Da jedoch bei der Gewerbeflächenvermarktung die **Bestandsentwicklung** (Erweiterungen und Verlagerungen ansässiger Betriebe mit Effekten auf die gesamte Region) bei weitem dominiert und überregionale Ansiedlungserfolge die Ausnahme sind, ist – wie bei der bisherigen Wirtschaftsförderung der beiden Kommunen auch – die enge Verknüpfung der überregionalen Vermarktung / Neuakquise / Öffentlichkeitsarbeit mit der Be-

standsentwicklung sicherzustellen, um zeitnah mit passenden Flächenangeboten auf die Erweiterungs- und Verlagerungswünsche ansässiger Unternehmen reagieren zu können. Um eine Wirtschaftsförderung „aus einem Guss“ anbieten zu können, sollten daher – je nach Ausgangssituation und Anforderungen der beteiligten Kommunen – grundsätzlich beide Aufgabenbereiche als Geschäftsbereiche in der GmbH verankert und in Personalunion geführt werden.

- Je ein **GmbH-Geschäftsführer** aus Delmenhorst und Ganderkesee verantworten das operative Geschäft und berichten an die **Gesellschafter**. Diese sind zu gleichen Teilen Vertreter von Delmenhorst und Ganderkesee. Die Gesellschafterversammlung bestimmt die Ziele und Leitlinien. Im Gesellschaftsvertrag ist Einstimmigkeit (im Falle mehrheitlicher Beteiligung Privater eine 2/3-Mehrheit der Kommunen) zu verankern bei Beschlüssen zu Gewerbeflächenentwicklungskonzept, Flächenprofilen, weiteren Poolflächen, Ansiedlungen, Vorteils- / Lastenausgleich u.a. „Grundsätzlichem“.
- Die **Planungshoheit** sowie die Durchführung der Bauleitplanung (incl. Beauftragung externer Planungsleistungen und Durchführung der Beteiligung) verbleiben bei den Kommunen; die Kosten können (ggf. anteilig) in den Vorteils- und Lastenausgleich einbezogen, etwa bei der gemeinsamen Entwicklung von Güppenbühen. Hierzu sowie zur Regelung evtl. weiterer hoheitlicher Aufgaben und insbesondere des Vorteils- und Lastenausgleichs ist ein ergänzender öffentlich-rechtlicher Vertrag notwendig. (Zweckvereinbarung nach NkomZG oder öffentlich-rechtlicher Vertrag nach VwVerfG; letzterer reicht allein wiederum als Kooperationsregelung nicht aus!)

Abb. 5: Organisation und Aufgabenverteilung Gewerbeflächenpool



## 5. Finanzielle Effekte und Regelungen, Vorteils- / Lastenausgleich

Bei interkommunalen Gewerbekooperationen sind grundsätzlich zu unterscheiden:

- a) Gebietsbezogene Positionen wie Grunderwerb, Erschließung, Verkaufserlöse etc.
- b) Steuern und kommunaler Finanzausgleich

Beide Positionen fallen auch bei einer Eigenentwicklung an, so dass Berechnung, Finanzierung, Förderung etc. hier nicht thematisiert werden müssen. Gebietsbezogene Kosten bzw. Investitionen stellen die weitaus größte Position dar (vgl. die Modellrechnung in Abb. 7).

Bei einer Kooperation sind diese Positionen im Rahmen eines „**objektiv gerechten und pragmatischen Vorteils- / Lastenausgleichs**“ (vgl. die Prämissen in Kap. 4) auf die beiden gleichberechtigten Partner Ganderkesee und Delmenhorst aufzuteilen. Auch hier bleiben die **gebietsbezogenen Kosten bzw. Investitionen die größte Position**. In der kommunalpolitischen Diskussion werden die Gewerbesteuern – insbesondere dann, wenn davon die Hälfte an die andere Kommune „abgegeben“ werden soll – häufig jedoch höher gehängt. Übersehen wird dabei nicht selten, dass man mit der Entwicklung von Gewerbeflächen in der Regel „kein Geld verdienen“ kann, im Gegenzug jedoch durch die Kooperation „viel Geld sparen“ kann (z.B. bei der Erschließung).

Darüber hinaus gibt es weitere finanzielle Effekte, die zwar mehr oder weniger stark entstehen können, deren Erfassung jedoch sehr schwierig bis unmöglich ist und die deshalb aus dem rechnerischen Vorteils- / Lastenausgleich von vornherein ausgeklammert werden, jedoch in der Argumentation der Vorteile des Pools Verwendung finden sollten.

**Indirekte Finanzeffekte** sind insbesondere ein Infrastrukturmehrbedarf (z.B. überörtliche Verkehrsanbindung) sowie Multiplikatoreffekte in Form von GSt.-Mehreinnahmen durch zusätzliche Aufträge an die örtliche Wirtschaft sowie ESt.-Mehreinnahmen durch Einwohnerzuwächse bzw. Wanderungen (vgl. die entsprechenden Modellrechnungen am Ende dieses Kapitels).

**Induzierte Finanzeffekte** entstehen in Form von GSt.-Mehreinnahmen durch den örtlichen Konsum aufgrund zusätzlicher Löhne / Gehälter sowie GSt.-Mehreinnahmen durch das örtliche Verausgaben zusätzlicher Steuereinnahmen.

Schließlich gibt es **relevante Vorteile** wie Schaffung von Arbeitsplätzen / Senken Arbeitslosigkeit (Reduzierung Sozialleistungen) oder die (angesichts demographischer Trends zunehmend wichtiger werdende) Stabilisierung der Wohnbevölkerung und Auslastung der Infrastruktur sowie **Nachteile** wie Verkehrsbelastung, Immissionen und Flächenverbrauch.

Mehr **ideeller Natur** sind das Image als „Vorreiterregion in INTRA“, im Kommunalverbund oder in der Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten sowie eine Neudefinition kommunalpolitische Erfolge im Rahmen kooperativer Strategien.



## a) Gebietsbezogene Positionen wie Grunderwerb, Erschließung, Verkaufserlöse etc.

Aufgrund der bisherigen Diskussion in den projektbegleitenden Gremien sollte sich die Aufteilung, die grundsätzlich frei gestaltbar ist, am **Prinzip „fifty - fifty“** orientieren. Dabei ist vorstellbar, dass der Belegenheitsgemeinde ein höherer Anteil der Erschließungskosten und entsprechend der Verkaufserlöse zugerechnet wird: Beim GE Gruppenbühren etwas 60 : 40 oder 70 : 30 für Ganderkese, bei drei Kommunen möglicherweise 50 : 25 : 25.

Eine **Modellrechnung** für die Vorschaufläche Gruppenbühren zeigt Abbildung 7. Dabei werden jeweils die Varianten „Ganderkese alleine“ und „IKZ“ (interkommunale Zusammenarbeit) unterschieden. Interessant ist hier die **Möglichkeit eine Förderung durch GA-Mittel, da die Gemeinde Ganderkese im GA-Fördergebiet** liegt (Bundes- und Landesmittel). Grundsätzlich gilt die gleiche Förderrichtlinie wie bei den EU-Mitteln, über die Fördervoraussetzungen wird noch im Detail entschieden. Die Förderquote würde wie bei den EU-Mitteln voraussichtlich bei 30% der förderfähigen Kosten liegen.

**Die interkommunale Zusammenarbeit ist für eine Förderung zentrale Voraussetzung**, um überhaupt die Möglichkeit für eine Förderung zu bekommen, reicht jedoch allein nicht aus. Weitere Anforderungen sind etwa ein nachgewiesener Bedarf seitens der Wirtschaft an dem Gebiet, klare Gebietsziele (Profilbildung, Innovationsansatz, erhöhte Wertschöpfung für die Region erkennbar?), eine Beteiligung der Wirtschaft oder eine positive Einschätzung des Landkreises. Zudem ist eine Vermarktungsstrategie in einem Businessplan darzustellen.

In der Modellrechnung ergibt sich einer angenommenen 30%-Förderung der Erschließungskosten ein **„unter'm Strich“ nahezu ausgeglichenes Ergebnis**, genauer: eine Deckungslücke von 760.000 € für Ganderkese bzw. 380.000 € für die beiden Poolgemeinden.

Diese Modellrechnung ist sicher holzschnittartig: die Erschließungskosten fallen zu Beginn an, die Erlöse fließen nicht sofort, sondern verteilen sich auf den gesamten Vermarktungszeitraum. Entsprechend sind die Kosten einschließlich der Finanzierung (Zinsen und Tilgung) diesen Zeiträumen gegenüberzustellen und auf einzelne Haushaltsjahre zu verteilen. Gleichwohl werden die auch finanziellen Anreize eine Kooperation im Pool deutlich.

## b) Steuern und kommunaler Finanzausgleich

Auch hier wird die Aufteilung nach dem **Prinzip „fifty - fifty“** favorisiert und empfohlen.

Die Effekte werden im Einzelnen nachstehend erläutert anhand der Modellfrage: **Was passiert im Kommunalhaushalt, wenn sich ein neuer Betrieb „von außerhalb“ alternativ in Delmenhorst oder Ganderkese ansiedelt?** Folgende Annahmen werden getroffen:

- Angenommene Größe der verkauften Fläche: 1 ha
- Messbetrag Betrieb für die GSt-Ermittlung: 25.000 €, für die GrSt B-Ermittlung: 4.000 €
- GSt-Hebesätze: D 405 %, G 340 %; GrSt B-Hebesätze: D 400 %, G 310 %
- Keine Zerlegungstatbestände

Folgende Effekte ergeben sich (vgl. Abb. 6):

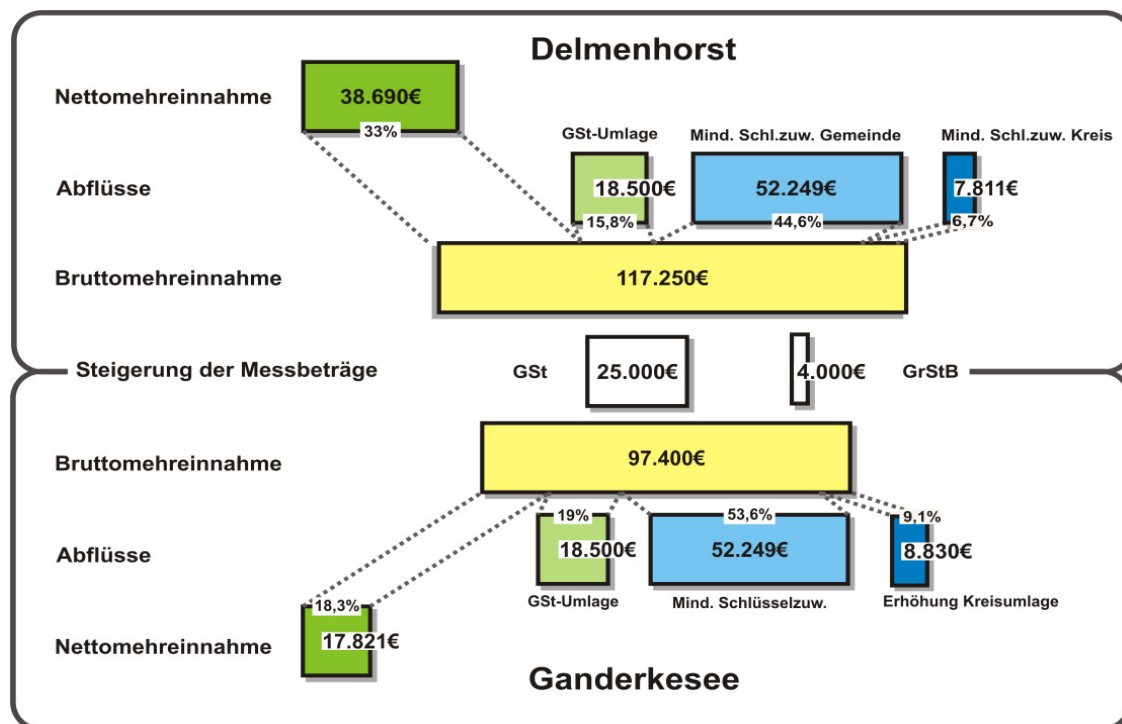
**Delmenhorst**

Bruttomehreinnahe Gewerbesteuer (Hebesatz 405 %)	+ 101.250,00 €
Bruttomehreinnahe Grundsteuer B (Hebesatz 400 %)	+ 16.000,00 €
zusätzliche Gewerbesteuer-Umlage an das Land	./. 18.500,00 €
Minderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben./.	52.248,75 €
Minderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben	./. 7.811,18 €
Summe	+ 38.690,07 €

**Ganderkese**

Bruttomehreinnahe Gewerbesteuer (Hebesatz 340 %)	+ 85.000,00 €
Bruttomehreinnahe Grundsteuer B (Hebesatz 310 %)	+ 12.400,00 €
zusätzliche Gewerbesteuer-Umlage an das Land	./. 18.500,00 €
Minderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben./.	52.248,75 €
Steigerung der Kreisumlage	./. 8.830,04 €
Summe	+ 17.821,21 €

Abb. 6: Ergebnisse Modellrechnungen Steuern



### **Möglicher Verteilungsschlüssel im Vorteils- / Lastenausgleich:**

Bei einem GE mit 20 ha verkaufbarer Fläche (also o.g. Summen „mal 20“) ergeben sich

- bei Pool-Fläche auf Gebiet von D: ca. + 770.000 €/Jahr GSt-Einnahme
- bei Pool-Fläche auf Gebiet von G: ca. + 350.000 €/Jahr GSt-Einnahme

Bei einem Verteilungsschlüssel 50 : 50 bedeutet dies je Kommune

- + 385.000 €/Jahr bei Lage des GE in D
- + 175.000 €/Jahr bei Lage des GE in G

Als **vorläufiges Fazit** ist festzuhalten (bei gegebenen Hebesätzen):

Das Steuervolumen, um das es bei einer Berücksichtigung im Vorteils- / Lastenausgleich letztlich geht, ist ausgesprochen gering; zudem sind die verzögernden Effekte im Finanzausgleich sowie die Grundsteuerbefreiung und erst späte tatsächliche Gewerbesteuerzahlungen infolge investitionsbedingter Abschreibungen zu berücksichtigen.

Aufgrund der derzeit unterschiedlichen Hebesätze muss ein neu angesiedelter Betrieb in Delmenhorst mehr Steuern zahlen als in Ganderkesee, das Finanzvolumen im Vorteilsausgleich ist in Delmenhorst größer als in Ganderkesee. Dies ist ein Vorteil allein für den neuen Betrieb. Aus Sicht von Wirtschaft und Wirtschaftsförderung müssten somit Kooperationsflächen in Ganderkesee bei gleicher Standortqualität bevorzugt vergeben werden.

**Um diese Effekte möglichst weitgehend zu neutralisieren**, müssen beide Kommunen grundsätzlich in vergleichbarem Maße Kooperationsflächen einbringen. Dabei ist beim Flächenportfolio eine Arbeitsteilung zu vereinbaren, um die Pool-Flächen auf Delmenhorster Gebiet vom Standortprofil her für bestimmte Zielbranchen attraktiver zu machen als in Ganderkesee. Ergänzend ist die Annäherung der Hebesätze zu prüfen.

Abb. 7: Modellrechnung wesentlicher Kosten und Erlöse der Gebietsentwicklung

Position	Fläche		Hinweise
	Vorschaufäche Gruppenbühen: ca. 28,5 ha (brutto), ca. 23,1 ha (netto)		
	<b>Einheit</b> z.B. € pro qm	<b>Gesamt</b>	
Flächenankauf	13,40 € / qm 23,1 ha (netto)	3,1 Mio. €	inkl. Grunderwerbsteuer und sonst. Erwerbskosten
Erschließung	23,70 € / qm 23,1 ha (netto)	5,5 Mio. €	inkl. Planungs- und Ausgleichsmaßnahmen
Gründungskosten Koopera- tionsinstitution (hier: GmbH)		13.750 €	Annahme: Stammkapital 25.000 € voll eingezahlt + Gründungskst. 2.500 €
<b>∑ Kosten</b> „Ganderkesees alleine“		<b>8,6 Mio. €</b>	Vorfinanzierung!
./. max. 30% Förderung der Erschließungskosten		1,65 Mio. €	Nur bei IKZ und weiteren Be- dingungen!
<b>∑ Kosten bei IKZ</b>		<b>6,95 Mio. €</b>	
<b>→ „Fifty-fifty“</b>		<b>3,48 Mio. €</b>	Kosten je GKS und DEL
<b>2. Lfd. Kosten</b>			
Kooperationsinstitution, Vermarktung, Kapitalsdienst		??	Noch abstimmen, abhg. von Raum, Personal etc.
<b>3. Erlöse Flächenverkauf</b>			
„Ganderkesees alleine“	23,1 ha x 25 € / qm	<b>5,78 Mio. €</b>	Flächenvergabe ca. 1,5 ha p.a.
<b>→ „Fifty-fifty“</b>		<b>2,89 Mio. €</b>	Erlöse je GKS und DEL
<b>4. Steuereinnahmen</b>			
„Ganderkesees alleine“	17.821 € / ha x 23,1 ha	<b>411.665 €</b>	Erhält GKS alleine
<b>→ „Fifty-fifty“</b>		<b>205.833 €</b>	Erhalten je GKS und DEL
<b>∑ Erlöse + Steuern</b> „Ganderkesees alleine“		<b>6,19 Mio. €</b>	
<b>∑ Erlöse + Steuern bei IKZ</b>		<b>3,1 Mio. €</b>	
<b>5. Saldo</b>			
„Ganderkesees alleine“		<b>- 0,76 Mio. €</b>	GKS alleine
„IKZ“		<b>- 0,38 Mio. €</b>	GKS und DEL

Stand Dezember 2009

## **Resultierende Empfehlungen**

**Grundlegendes Prinzip** zur Aufteilung der gebietsbezogenen Einnahmen und Ausgaben sowie der Steuermehreinnahmen ist „fifty - fifty“, wobei individuelle Regelungen gebiets- und aufgabenbezogen möglich sind..

Bei den **gebietsbezogenen Positionen** ergeben sich hohe Beträge sowie deutliche Unterschiede je nach Variante „Ganderkesee alleine“ oder „Interkommunale Zusammenarbeit“.

Demgegenüber sind die nach Finanzausgleich verbleibenden **fiskalischen Effekte** gemessen an den einfließenden Bruttobeträgen **ausgesprochen gering**. (Dennoch spielen sie in der kommunalpolitischen Debatte eine Rolle.) Aufgrund von weiteren und konkreteren Modellrechnungen ist zu prüfen, inwieweit eine Verrechnung der Steuermehreinnahmen entbehrlich ist (so wird etwa in der Kooperation wir4 / Genend verfahren). Zudem wird empfohlen, **nicht weiter nach Ansiedlungsfällen zu differenzieren** wie Neuansiedlung „von außerhalb“ der beiden Kommunen, Verlagerung aus einem bestehendem Gewerbegebiet der beiden Kommunen auf eine Pool-Fläche derselben Kommune oder Verlagerung aus bestehendem Gewerbegebiet der beiden Kommunen auf eine Pool-Fläche der anderen Kommune.

### **Fiskalische Nachteile durch den Pool?**

Aufgrund der derzeit unterschiedlichen Hebesätze muss ein neu angesiedelter Betrieb in Delmenhorst mehr Steuern zahlen als in Ganderkesee, das Finanzvolumen im Vorteilsausgleich ist in Delmenhorst größer als in Ganderkesee (Stand 2006). Bei einem Verteilungsschlüssel 50 : 50 bedeutet dies je Kommune aufgrund der Modellrechnungen + 385.000 € / Jahr bei Lage des GE in Delmenhorst und + 175.000 € / Jahr bei Lage des GE in Ganderkesee. Delmenhorst wäre hier sozusagen im Nachteil.

Allerdings sind diese nach Finanzausgleich verbleibenden fiskalischen Effekte gemessen an den einfließenden Bruttobeträgen ausgesprochen gering – gerade vor dem Hintergrund der hohen Beträge bei den gebietsbezogenen Positionen. Und: Im Vordergrund stehen schließlich die verflechtungsbedingten Effekte neuer Unternehmen, Arbeitsplätze und Einwohner in der Region. Darauf sollte in der kommunalpolitischen Diskussion immer wieder hingewiesen werden.

***Mit welchen Flächen soll der Pool starten?***

***Oder: Mit der wirtschaftlichsten Fläche beginnen?***

Es wird empfohlen, dass beide Kommunen mindestens eine eigene Fläche in den Pool einbringen, um die strategischen Vorteile eines Flächenportfolios im Pool realisieren zu können, über Spielräume zur Neutralisierung der Effekte unterschiedlicher Hebesätze zu verfügen und zudem in der kommunalpolitischen Argumentation eine „eigene“ Fläche vorweisen zu können. Dadurch werden Misstrauen und Konkurrenzdenken minimiert.

Dem wird Rechnung getragen: Der Pool startet mit den Bestandsflächen Westtangente und GUT Delmenhorst sowie der Vorschaufläche Grüppenbühren, die im nächsten Schritt gemeinsam entwickelt werden sollte – inklusive der Aufteilung der Kosten und Erträge, mithin der Partizipation am Erfolg des Gebietes.

Die derzeitigen Pool-Fächen haben aufgrund ihrer Standortbedingungen Unterschiede in den Bereitstellungskosten (Grunderwerb, Planung, Erschließung, Kompensation). Der Mix unterschiedlicher Standortqualitäten ist ja gerade „Sinn und Zweck“ des Pools; die Aufteilung der Kosten und Erträge ist ein wichtiges Argument für den Pool als „gemeinsame Sache“ ist, indem ein hoher Aufwand „gemeinsam geschultert“ wird – und dann auch gemeinsam von den Effekten der dortigen Neuansiedlungen profitiert wird. Zudem kann die interkommunale Kooperation auch dazu beitragen, Fördermittel zu mobilisieren, um auch schwierige Flächen zu entwickeln.

Da beide Kommunen einvernehmlich die Aufnahme von Flächen in den Pool sowie den Start der jeweiligen gemeinsamen Erschließung beschließen, besteht für beide Seiten gleichwohl die Möglichkeit des Verzichts auf absehbar unwirtschaftliche Standortentwicklungen.

## Exkurs: Effekte durch zusätzliche Einkommensteuerzahler

(Diese Berechnungen wurden von Prof. Dr. Götz v. Rohr in Abstimmung mit Delmenhorst und Ganderkesee erstellt und per 23. Juni 2008 den Kommunen zur Verfügung gestellt: Die zugrunde liegenden Berechnungen sind über Prof. v. Rohr oder CONVENT Mensing erhältlich.)

### 1. Der Grundzusammenhang

Grundsätzlich gibt es einen Zusammenhang zwischen der Ansiedlung von Betrieben und der Zuwanderung von Bevölkerung, bzw. genauer von in der Kommune zusätzlichen Gewerbesteuerzahlern und dem Zuzug zusätzlicher Einkommensteuerzahler. Allerdings darf man nicht pauschal die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze mit zuziehenden Einkommensteuerzahlern gleichsetzen. Neue Arbeitsplätze werden auch mit Personen besetzt, die

- schon bisher in der Kommune gewohnt haben und einen Arbeitsplatz freimachen, der anschließend, z. B. wegen Rationalisierung, Betriebsaufgabe etc., nicht wieder besetzt wird (sobald der freiwerdende Arbeitsplatz sofort wieder neu besetzt wird, kann natürlich dadurch ein Zuzug ausgelöst werden, was dann mittelbar auch wieder auf den neu gegründeten Betrieb zurückzuführen wäre);
- zwar in die Region ziehen, ihren Wohnsitz aber in einer Nachbargemeinde im Pendler-einzugsbereich wählen;
- schon in Gemeinden der Region wohnen, ihren Arbeitsplatz aber wechseln.

Wenn die Arbeitsplätze des neuen Betriebes mit Erwerbspersonen der Standortkommune besetzt werden, die bisher arbeitslos waren oder die nach ihrer Ausbildung erstmals ein Ausbildungsverhältnis eingehen, muss dies genauso wie der Zuzug eines neuen Einkommensteuerzahlers gewertet werden, jedenfalls was zusätzliche Einnahmen aus der Einkommensteuer betrifft.

Neben den Mehreinnahmen aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer (mit allen Folgeeffekten) muss beachtet werden, dass zusätzliche Einwohner auf der Bedarfsseite des kommunalen Finanzausgleiches zu Änderungen und damit zu Erhöhungseffekten bei den Schlüsselzuweisungen führen.

Die neuen Erwerbstätigen

- sind teilweise alleinstehend (z.B. wenn sie gerade erst nach der Ausbildung in den Arbeitsmarkt einsteigen);
- leben teilweise in Partnerschaften, wobei die Partnerinnen oder Partner nicht zwangsläufig mit dem zuziehenden Einkommensteuerzahler gemeinsam umziehen;
- haben, wenn sie in Partnerschaft leben, unterschiedlich viele Kinder.

Im Weiteren wird von der Prämisse ausgegangen, dass ein zusätzlich in der Kommune „auf-tauchender“ Einkommensteuerzahler im Durchschnitt zwei weitere Personen „mitbringt“: einen Partner / eine Partnerin, gleichgültig, ob diese auch erwerbstätig ist / werden will oder nicht sowie Kind. Diese Annahme ist realistisch. Die durchschnittliche Zahl der Kinder je Privathaushalt liegt bundesweit unter 1,0. Da wir es bei arbeitsplatzbedingten Zuwanderungen aber überproportional mit jüngeren Haushalten und Familien zu tun haben, ist die getroffene Annahme zur durchschnittlichen Zahl der Kinder plausibel.

Partner bzw. Partnerinnen von zuziehenden Einkommensteuerzahlern sind, wenn sie selbst arbeiten (wollen), in ihre Funktion als ggf. zusätzliche Einkommensteuerzahler nicht mehr der Betriebsneuan siedlung zuzurechnen, da sie sich auf dem normalen Arbeitsmarkt bewegen, der auch allen anderen schon lange ansässigen Erwerbspersonen zur Verfügung steht. Wenn sie also einen Arbeitsplatz in der Standort-Kommune annehmen, „verdrängen“ sie dort eine andere Erwerbsperson.

## 2. Quantifizierung möglicher Effekte

Die folgenden Zahlen beziehen sich grundsätzlich auf einen neu zuziehenden Einkommensteuerzahler und auf insgesamt drei zuziehende Einwohner. Von ihnen gehen unterschiedliche Effekte im kommunalen Haushalt aus. Per Saldo ergeben sich folgende Bilanzen:

### Delmenhorst

zusätzliche Einkommensteuer	+ 600,00 €
zusätzliche Schlüsselzuweisungen (Gemeindeaufgaben)	+ 1.693,25 €
weniger Schlüsselzuweisungen (Kreisaufgaben)	- 0,77 €
Summe	+ 2.292,49 €

### Ganderkesee

zusätzliche Einkommensteuer	+ 600,00 €
zusätzliche Schlüsselzuweisungen	+ 1.384,64 €
erhöhte Kreisumlage	- 696,61 €
Summe	+ 1.288,83 €

Ein zusätzlicher Effekt taucht auf, wenn man die Berechnungen für nicht nur drei zusätzliche Einwohner, sondern für eine größere Zahl von zusätzlichen Einkommensteuerzahlern und „dranhängenden“ Neubürgern durchführt. Der Gemeindegrößenansatz des niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes (N FAG) wächst mit zunehmender Gemeindegröße. In Ganderkesee steigt er alle 200 Einwohner, in Delmenhorst alle 250 Einwohner um 0,1 %. Diese Steigerung bezieht sich dann auf alle Einwohner in Delmenhorst bzw. Ganderkesee, so dass auch dadurch nicht unerhebliche Summen entstehen.



### 3. Verwischung der beschriebenen Effekte

Die dargestellten Haushaltseffekte durch gewerbeansiedlungsbedingte Zuwanderung sind in der Realität nur schwer oder gar nicht in den konkreten Zahlen über Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen zu erkennen. Dies hat vier Gründe:

- a) Die Einwohnerzahlen einer Gemeinde verändern sich laufend in erheblichen Größenordnungen, die in der Regel weit größer als denkbare Effekte von Betriebsansiedlungen sind.
- b) Auch die Zahl der Arbeitsplätze einer Gemeinde und der darauf beschäftigten Erwerbstätigen verändert sich unabhängig von Betriebsansiedlungen laufend, was wiederum auch Einfluss auf die am Ort wohnenden Einkommensteuerzahler hat.
- c) Die Arbeitslosenquote verändert sich.
- d) Effekte durch die Veränderung der Zahl der Einkommensteuerzahler werden zudem erst mit erheblicher Zeitverzögerung sichtbar (die Auswirkungen im Finanzausgleich demgegenüber zeitnah).

Zu a): Durch Wohnungsneubau werden laufend Zuzüge ausgelöst, die nichts mit den Arbeitsplätzen der Gemeinde zu tun haben. Aber auch dann, wenn sich der Wohnungsbestand nicht verändert, bleibt die Einwohnerzahl nicht gleich. Die durchschnittliche Größe von Privathaushalten sinkt bundesweit laufend. Man spricht vom „Auflockerungseffekt“ im Wohnungsbestand. Die durchschnittliche Zahl der Personen, die in einer Wohnung leben, ist rückläufig. Dieser Prozess macht auch vor Delmenhorst und Ganderkesee nicht halt.

Schließlich kann sich auch wohnungsmarktbedingt der Anteil der Wohnungen verändern, die leer stehen (Leerstandsquote). Bei entspannter Situation auf dem Wohnungsmarkt kann sie wachsen, was automatisch zu einem Minuseffekt in der Gesamteinwohnerbilanz führt.

Zu b): Rationalisierungen, Betriebsübernahmen, Insolvenzen, aber genauso auch Betriebsenerweiterungen durch wachsendes Produktionsvolumen oder Angebotserweiterungen führen unabhängig von Betriebsneuan siedlungen (Neugründungen und Verlagerungen) laufend zu Veränderungen in der Zahl der Arbeitsplätze. Die darauf Beschäftigten wohnen häufig in der Standortgemeinde, so dass diese Prozesse Einfluss auf das Einkommensteueraufkommen haben, was wiederum zu c) überleitet.

Zu c): Die Höhe der auf eine Gemeinde entfallenden Einnahmen aus der Einkommensteuer hängt sehr eng mit der Arbeitslosenquote zusammen, da der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip verteilt wird. Die Arbeitslosenquote einer Gemeinde und ihrer Veränderung ist von vielen Faktoren abhängig, die mit Erfolgen in der Ansiedlung von Betrieben nichts zu tun haben, insbesondere

- Konjunkturverlauf;
- wirtschaftliche Entwicklung in Orten des Ortspendlerzielbereiches (z. B. Bremen oder Oldenburg);
- bundespolitische Entscheidungen zur Arbeitsmarktpolitik mit z.T. gegenläufigen Effekten (Anhebung des Rentenalters, Möglichkeiten der vorzeitigen Verrentung, Umgang mit Langzeitarbeitslosen etc.);
- Altersstruktur der Bevölkerung am Ort (wenn z.B. starke Jahrgänge aus dem Erwerbsleben herauswachsen und schwache Jahrgänge hinein, führt es automatisch zu einer Senkung der Arbeitslosenquote, ein Effekt, der allerdings erst ab 2015 – 2020 eine dann sehr große Rolle spielen wird).

Zu d): Zur Zeit orientieren sich die Einnahmen, die die Gemeinden aus ihrem Anteil an der Einkommensteuer bekommen, noch an den im Jahre 2001 in Delmenhorst bzw. Ganderkesee ansässigen Einkommensteuerzahlern. Ab 2009 wird eine jüngere Einkommensteuerstatistik zu Grunde gelegt werden, vermutlich die von 2004. Bis die Effekte des Zuzugs von Einkommensteuerzahlern im Jahre 2008 und 2009 auf die konkreten Zuweisungen von Einkommensteueranteilen wirken, wird man vermutlich das Jahr 2015 schreiben.

#### 4. Fazit

Die beschriebenen Verwischungseffekte ändern nichts an der Existenz der Effekte, die unter 2. beziffert wurden. Sie schlagen sich allerdings in der Regel nur teilweise oder auch gar nicht in wachsenden Zahlenwerten für eingekommene Einkommensteuer und Schlüsselzuweisungen des Landes nieder. Für den kommunalen Haushalt genauso wertvoll sind jedoch Effekte, die dazu beitragen,

- Einnahmen zu stabilisieren oder
- sinkende Einnahmen in ihrem Minus-Effekt zu begrenzen.

Die Plus-Effekte sind dieselben. Nur die Tendenz in der Entwicklung der Gesamteinnahmen ist verschieden.

## 6. Flächenprofil

Das Flächenprofil ist bislang in den projektbegleitenden Gremien nur ansatzweise thematisiert worden – da noch keine Beschlüsse zu den einbezogenen Flächen vorliegen und die Verfügbarkeiten z.T. unklar waren. Grundlegende Aussagen zur Profilierung enthalten die jeweiligen Gewerbeflächenentwicklungskonzepte (die hier im Einzelnen nicht wiederholt werden). Auf dieser Basis ist ein Portfolio abzuleiten und mit den beteiligten Kommunen abzustimmen. Die Profilierung von Gewerbeflächen für einzelne Zielbranchen (z.B. „themenorientierte Gewerbegebiete“) hat dabei Vor- und Nachteile.<sup>3</sup>

Aufgrund der o.g. Bedeutung der Bestandsentwicklung ergibt sich die **Ausrichtung des Profils an bestehenden lokalen und regionalen Branchenschwerpunkten**, überwiegend in Ergänzung – und nicht als Konkurrenz – zu den bestehenden Flächen und Zielbranchen.<sup>4</sup>

- Gleichzeitig ist aufgrund des angestrebten Charakters der Pool-Flächen als „regional bedeutsame“ Flächen die Betrachtung des „Wirtschaftsraumes Delmenhorst / Ganderkesee“ notwendig, d.h. der regionalen Verflechtungen und Einzugsbereiche. Hierzu zählen neben Bremen auch Oldenburg und Wildeshausen, so dass eine strategische Erweiterung auf Nachbargemeinden und große Städte im Blick behalten werden muss.
- Zudem sind die in Kap. 5 ausgeführten Effekte unterschiedlicher Hebesätze in Delmenhorst und Ganderkesee zu beachten: Um diese möglichst weitgehend zu neutralisieren, ist beim Flächenprofil eine Arbeitsteilung zu vereinbaren, um die Pool-Flächen auf Delmenhorster Gebiet für bestimmte Zielbranchen attraktiver zu machen als in Ganderkesee: z.B. durch eher hochwertige Betriebe mit vielen Arbeitsplätzen bzw. hoher Arbeitsplatzdichte.
- Die Lage der Pool-Flächen im urbanen Verdichtungsraum erfordert einerseits eine Ausrichtung auf stadtorientiertes produzierendes Gewerbe, unternehmensorientierte und wissensbasierte Dienstleistungen etc. (Stärkung des Image als Dienstleistungsstandort). Angesichts der Logistikstandorte mit guter Verkehrsanbindung entlang der A 1, insbesondere dem Bremer GVZ, sowie perspektivisch dem JadeWeserPort sind jedoch auch Angebote für großflächige, verkehrsorientierte Betriebe vorzuhalten.

<sup>3</sup> Die Bestimmung der Zielbranchen erfolgt nachfrageorientiert über die Flächennachfrage der vergangenen Jahre und den bestehenden Besatz sowie angebotsorientiert nach gewünschten Unternehmen / Branchen. Im Sinne einer Clusterorientierung oder eines Labels („Medical Park“) kann die Profilierung zumindest von Teilflächen sinnvoll sein. Erforderlich ist jedoch ein „Durchhalten“ (sowohl finanziell als auch kommunalpolitisch aufgrund ausbleibender Ansiedlungserfolge), um ein Gebiet gegebenenfalls auch über einen längeren Zeitraum für die gewünschten Zielbranchen „freizuhalten“.

<sup>4</sup> Profil, Kooperationsform und Vermarktung hängen somit eng zusammen. Mindestens gleichwertige Erfolgsfaktoren der Vermarktung gegenüber der Flächenprofilierung sind die schnelle tatsächliche Verfügbarkeit der Flächen bei konkreten Anfragen sowie die schnelle Bearbeitung seitens der Wirtschaftsförderung (One Stop Agency). Hier bietet eine effiziente Kooperation bei der Wirtschaftsförderung Vorteile.

Aufgrund der bisherigen Gespräche und des Vor Ort-Eindrucks der bestehenden Gewerbeflächen in Ganderkesee und Delmenhorst sowie der Standortqualitäten der potenziellen Poolflächen ist nach Einschätzung der Gutachter das **Profil somit vergleichsweise pragmatisch und flexibel auszurichten**: Neben dem Standort- (herausragende Standortqualitäten / Alleinstellungsmerkmale) und Branchenprofil (regionale Branchenschwerpunkte) sind von Bedeutung das Preissegment der Flächen sowie die Kommunikations- und Vermarktungsstrategie.

**Folgende Eckpunkte zum Flächenprofil der Vorschauflächen lassen sich derzeit treffen:**

- **Gruppenbühen:** Insbesondere aufgrund der verkehrsgünstigen Lage an der A 28 / B 212 und des fehlenden Bezugs zu Ortslage Delmenhorst eher breiter Mix, darunter auch verkehrsintensive Betriebe. Abgrenzung Zielbranchen zum GE Westtangente sowie zum GUT Delmenhorst (Erweiterung Gewerbepark Ost) beachten.
- **Schlutter:** Fortführung Profil bisheriges GE; ortnahe Lage mit ÖPNV-Anbindung, ansprechende städtebauliche Gestaltung (u.a. Ankerbetrieb Hanse Wissenschaftskolleg). Stadtorientiertes Gewerbe sowie hochwertige Dienstleistungen.

## 7. Zusammenfassende Handlungsempfehlungen

Aufgrund der strategischen Vorteile eines Gewerbeflächenpools sollten Ganderkese und Delmenhorst an die bisherigen Grundsatzbeschlüsse anknüpfen und eine zukunftsorientierte, effiziente Form der interkommunalen Kooperation bei der Erschließung von Gewerbeflächen und bei der Wirtschaftsförderung entwickeln.

Angesichts des bislang erreichten Stands der Diskussion **sollte im Vordergrund stehen, den Gewerbeflächen-Pool „zum Laufen zu bringen“**, um die Chancen einer gemeinsamen Entwicklung und Vermarktung der Gewerbeflächen – ggf. unter Einwerbung von Fördermitteln! – zeitnah zu nutzen. Konkret sind daher die Voraussetzungen zu schaffen, um

1. in einem ersten Schritt ab sofort die Bestandsflächen gemeinsam zu vermarkten und
2. in einem – parallelen – zweiten Schritt die Vorschaufläche Gruppenbüren gemeinsam zu erschließen.

**Für die jetzt anstehenden Aufgaben der Kooperation bzw. den Start des Pools ist ein Verfahren zu wählen, das den Pool „in trockene Tücher bringt“**, gleichwohl keine Regelungen schafft, gegenüber denen seitens einer der beiden Kommunen – oder interessierter Dritter – noch Bedenken bestehen (könnten), und die somit von den Räten mitgetragen werden kann. Diese könnte **in Form einer öffentlich-rechtlichen „Grundsatzvereinbarung“** erfolgen, die die wichtigsten Eckpunkte der Kooperation festschreibt.

Hierzu zählen insbesondere der Beschluss zu den einbezogenen Poolflächen GUT Delmenhorst, GE Westtangente und GE Güppenbüren, zum Procedere der gemeinsame Vermarktung, zur favorisierten Kooperationsform und zum Vorteils- / Lastenausgleich sowie ein Kooperations-Fahrplan, um den bisherigen Diskussionsstand festzuschreiben.

Dabei besteht ein **hoher Gestaltungsspielraum**, um die eigenen Interessen zu wahren: Denn für jede Konstellation sind Lösungen möglich, um die Flächen und die Interessen der beteiligten Kommunen zu berücksichtigen. Auch konkrete Bedenken und Ausnahmen lassen sich in gemeinsamen Vereinbarungen verankern.

Dadurch dass **beide Kommunen mindestens eine eigene Fläche in den Pool** einbringen, werden die strategischen Vorteile eines Flächenportfolios im Pool kurzfristig realisiert. Dies bietet auch Spielräume zur Neutralisierung der Effekte unterschiedlicher Hebesätze und gute Argumente in der kommunalpolitischen Argumentation, indem jede Kommune eine „eigene“ Fläche vorweisen kann. Dadurch werden Misstrauen und Konkurrenzdenken minimiert.

Nach dem Grundsatzbeschluss sollte zeitnah (Mitte 2009) der Aufbau der Kooperationsinstitution (z.B. GmbH oder Zweckverband) und des Pool-Management erfolgen. Damit verbunden werden könnte eine Beantragung der Förderung als Wachstumskooperation.

- 1. Der erste Schritt bedeutet somit, ab Anfang 2009 zunächst die beiden Bestandsflächen Westtangente und GUT Delmenhorst gemeinsam zu vermarkten.** Damit werden die Vorteile des Pools genutzt, ohne ein finanzielles Risiko einzugehen. Denn im Ansiedlungsfall verkauft jede Kommune ihre Fläche für sich, da sie ja auch die Erschließung bezahlt hat. Auch die Gewerbesteuern erhält jede Kommune wie bisher. Organisation und Standorte der Wirtschaftsförderungen bleiben, wie und wo sie sind; die Wirtschaftsförderer stimmen sich jedoch bezüglich der Flächenvermarktung genauer ab.

Indem ab sofort das Flächenangebot größer und vielfältiger ist, steigen die Chancen, Unternehmen auf „passenden“ Flächen ansiedeln oder halten zu können, für die jede Kommune alleine nicht immer das passende Angebot hat, da das GE Westtangente oder der GUT Delmenhorst jeweils nicht alle Anforderungen des Unternehmens erfüllen. **Diese „1. Stufe“ des Gewerbeflächen-Pools ist zudem praktisch kostenneutral**, lediglich eine intensivere Abstimmung (Personalkosten) sowie Vermarktungsflyer, Anzeigen, gemeinsamer Internetauftritt etc. (Sachkosten) fallen an. Und im Erfolgsfall verfügen beide Kommunen über die besten Argumente gegenüber potenziellen „Zweiflern“.

- 2. Der zweite – weitgehend parallele – Schritt umfasst** insbesondere die Gründung einer Kooperationsinstitution (z.B. einer Entwicklungsgesellschaft als GmbH), kombiniert mit Vereinbarungen zum Vorteils- und Lastenausgleich auf Grundlage einer möglichst realistischen Ermittlung der Kosten + Nutzen bei Erschließung, Verkauf und Steuern für **die gemeinsame Entwicklung der Vorschaufläche Gruppenbühen.** Bei dieser Pool-Fläche sind Planung, Grunderwerb und Erschließung vorangeschritten, so dass sich hier die Chance bietet – und ein konkretes Angebot seitens Ganderkesee besteht –, durch eine gemeinsame Finanzierung der Flächenentwicklung und zukünftige Teilung der Verkaufserlöse weitere Vorteile des Pools zu nutzen. Hier könnte somit „gemeinsam Geld in die Hand genommen werden“, mithin die finanziellen Vorteile des Pools mit einer festen Kooperationsform realisiert werden.

**Auch bei dieser 2. Stufe bleibt im Übrigen** – abgesehen von der Teilung der Kosten für die Flächenentwicklung und entsprechend der späteren Vermarktungserlöse – **im Prinzip bleibt alles wie bisher:**

- Die Vermarktung läuft als inhouse-Lösung in Personalunion; nur sind jetzt beide Wirtschaftsförderungen grundsätzlich auch Ansprechpartner für überregionale Vermarktung und Akquise von Neuansiedlungen der Flächen des Kooperationspartners.
- Die Bestandspflege macht weiterhin jede Kommune in Eigenregie.
- Politik und Verwaltung der beiden Kommunen legen gemeinsame die Ziele fest: z.B. gewünschte Unternehmen und Werbestrategie; jede Kommune hat jedoch nach wie vor bei ihren Flächen „das letzte Wort“.
- Schnittstellen und Kommunikation sind genau zu definieren.

(Möglichen Bedenken seitens Delmenhorst, „mit unserem Geld wird eine Flächenentwicklung in Ganderkesee bezahlt“, könnte begegnet werden, indem eine rückwirkende finanzielle Beteiligung von Ganderkesee an der Entwicklung von GUT Delmenhorst vereinbart würde. Dies wäre zudem ein klares Bekenntnis zum Pool, da beide Kommunen sich auf dem Gebiet der jeweils anderen Kommune engagieren.)

**Nach etwa einem Jahr sollte Bilanz gezogen** und überlegt werden, ob die bisherige Kooperation erfolgreich verlaufen ist und ob es noch etwas zu verbessern gibt – im Sinne einer Nachsteuerung und Feinjustierung.

**Weitere Gebiete können bei Bedarf in die Zusammenarbeit einbezogen werden:** die im Regionalen Gewerbeflächenentwicklungskonzept benannte Vorschaufläche Schlutter sowie Flächen anderer Kommunen. Die Entscheidung über einzubeziehende Flächen treffen die Kooperationspartner zu gegebener Zeit einvernehmlich.

**Als Kooperationsform und als Entwicklungsgesellschaft wird gutachterlich die GmbH empfohlen**, zunächst als Inhouselösung, d.h. mit bestehendem Personal sowie in bestehenden Räumlichkeiten. Die GmbH ist insbesondere für die Vermarktung der Flächen, zur flexiblen, marktorientierten Steuerung, der Einbeziehung privater Partner (PPP) sowie ggf. für weitere Projekte / Tochtergesellschaften die geeignete Form. Dabei sind die **steuerlichen Aspekte** des Vorsteuerabzugs bei Erschließungsleistungen Dritter, aber auch evtl. doppelte Grunderwerbskosten beim Flächenankauf (falls erst die Gemeinde und dann die GmbH ankauft) zu prüfen und zu optimieren.

**Grundlegendes Prinzip zur Aufteilung der gebietsbezogenen Einnahmen und Ausgaben sowie der Steuermehreinnahmen ist „fifty - fifty“.** Die genaue Aufteilung ist abhängig von konkreten Aufgaben und Gestaltung Kooperationsform / Vermarktungsinstitution. Aufgrund von weiteren und konkreteren Modellrechnungen ist dabei zu prüfen, inwieweit eine Verrechnung einzelner Positionen (z.B. der Steuermehreinnahmen) entbehrlich ist (Beispiel wir4 / Genend).

**Erste Aussagen zum Flächenprofil und -portfolio** sind in Kap. 6 genannt; diese sind noch konkreter zu formulieren - insbesondere wenn klar ist, wann die Vorschaufläche Gruppenbüren verfügbar ist. Zudem sind die bisherigen Ansiedlungen noch einmal zu evaluieren.

Die **Fragen der zukünftigen EU- / GA-Förderung** sowie der (subsidiären) Förderung interkommunaler Gewerbegebiete seitens der WLO sind nach Vorabstimmung der o.g. Prämissen zu bearbeiten und sollten gemeinsam diskutiert werden, da die die – durchaus unterschiedlichen – Informationen und Vorstellungen der beiden Kommunen gebündelt werden müssen. Erste gemeinsame Informationsgespräche sind geführt worden

Ebenfalls in diesem Sinn ist eine **Förderung als Wachstumskooperation** gemäß „Eckwertepapier“ noch einmal gemeinsam zu diskutieren.

***Risiken der Flächenentwicklung „auf eigene Rechnung“***

Auch zukünftig wird es **eigene Flächenentwicklungen der beteiligten Kommunen außerhalb des Pools** geben, die in erster Linie zur Bestandsentwicklung dienen und durch Beibehaltung von „Flexibilitätsreserven“ die Sicherung der kommunalen Handlungsspielräume gewährleisten. Ein Verhindern wäre in der jeweils anderen Kommune kommunalpolitisch nicht durchsetzbar.

**Folgende Argumente sprechen gegen eine Eigenentwicklung in größerem Umfang:**

Beide Kommunen brauchen die neuen Poolflächen, um mittelfristig angebotsfähig zu sein. (Sonst hätten sie sich ja nicht grundsätzlich auf die Kooperation verständigt.)

Das Entwickeln von Gewerbegebieten „auf eigene Rechnung“ ist mit der „Philosophie“ der Kooperation nicht vereinbar; die Kommunen würden sich nur untereinander weiterhin Konkurrenz machen – was im Übrigen auch die kooperativ entwickelten Poolflächen betrifft, an denen sie ja finanziell beteiligt sind.

Daher besteht ein gewisser Erfolgsdruck: Bleiben aufgrund der Konkurrenz durch die eigenen Flächen die Poolflächen längere Zeit leer oder in ihrer Entwicklung deutlich zurück, wird früher oder später die politische Frage nach dem Sinn der Kooperation gestellt – und nach den eingesetzten Haushaltsmitteln angesichts fehlender Verkaufserlöse.

**Gleichwohl sollten „Spielregeln“ vereinbart werden**, die den Umfang (bis ca. 3 ha) und die Funktion als „Restfläche“, „Bestandsfläche“ oder „Flexibilitätsreserve“ näher definieren: z.B. Abrundung oder Ergänzung vorhandener Gewerbeflächen ohne weitere Reserven oder Flächen, die zur Bewältigung von Flächenproblemen (Erweiterungen) von einzelnen Unternehmen notwendig sind bzw. vorgehalten werden müssen. Es sollte sich also nicht um kleine Gewerbegebiete „auf Verdacht“ handeln, die ganz allgemein vorgehalten werden. Einzelbeziehungen sind auch „Bestandsflächen“, die zu größeren Teilen noch nicht vermarktet oder noch gar nicht erschlossen sind; diese wirken vom Grundsatz her wie Gewerbegebiete „auf eigene Rechnung“, wenn sie nicht in alle Aufgaben der Kooperation einbezogen werden.

Zudem muss eine zeitnahe wechselseitige Information erfolgen, wo sich derartige Flächen abzeichnen.



**Die nächsten Schritte sind somit:**

- Abschluss der öffentlich-rechtlichen Grundsatzvereinbarung. Inhalte: einbezogene Poolflächen GUT Delmenhorst, GE Westtangente und GE Güppenbühren, Procedere der gemeinsame Vermarktung, favorisierte Kooperationsform und Vorteils- / Lastenausgleich sowie ein Kooperations-Fahrplan, um den bisherigen Diskussionsstand festzuschreiben.
- Verständigung auf die gemeinsame Vermarktung der Bestandsflächen im operativen Geschäft. Wer ist wofür zuständig?
- Erstellung eines gemeinsamen Standort-Flyers, Anpassung des Internetauftritts, um die Nachbarflächen mit anzubieten. Der Standort-Flyer sollte zudem öffentlichkeitswirksam in einer gemeinsamen Pressekonferenz vorgestellt werden.
- Ermittlung der Kosten + Nutzen bei Erschließung, Verkauf und Steuern für die gemeinsame Entwicklung der Vorscheufläche Gruppenbühren; hierfür detaillierte Prüfung der Fördermöglichkeiten.
- Gründung einer Kooperationsinstitution (z.B. einer Entwicklungsgesellschaft als GmbH), kombiniert mit Vereinbarungen zum Vorteils- und Lastenausgleich gemeinsame Entwicklung der Vorscheufläche Gruppenbühren; die Vermarktungs-GmbH startet als Inhouse-Lösung.
- Nach etwa einem Jahr Bilanz ziehen: Ist die bisherige Kooperation erfolgreich verlaufen? Was gibt es zu verbessern und / oder ergänzend zu regeln? – im Sinne einer Nachsteuerung und Feinjustierung.
- Gemeinsame Ansielungserfolge öffentlichkeitswirksam feiern!

Hinweis: Im Falle der Förderung als Wachstumskooperation sind weitergehende Schritte notwendig, die noch abgestimmt werden müssen.