

# INTERKOMMUNALE WIRTSCHAFTSFLÄCHEN

Praxishilfe für die Region Köln/Bonn

Gefördert durch:



EUROPÄISCHE UNION  
Investition in unsere Zukunft  
Europäischer Fonds  
für regionale Entwicklung











EFRE.NRW

Investitionen in Wachstum  
und Beschäftigung

REGION ZUKUNFT  
KÖLN GEMEINSAM  
BONN GESTALTEN



# INHALT

	<b>Vorwort</b>	<b>4</b>
	<b>Interkommunale Wirtschaftsflächenentwicklung</b>	<b>6</b>
	Einführung	9
	<b>Herausforderungen und Hemmnisse in der Region Köln/Bonn</b>	<b>10</b>
	<b>Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen als praktische Orientierungshilfe</b>	<b>14</b>
	<b>Organisation Interkommunaler Wirtschaftsflächenentwicklung</b>	<b>15</b>
	Kooperationspartner*innen	15
	Arbeitsteilung und Zuständigkeiten	17
	Wahl der Organisationsform	19
	Aufteilung von Kosten und Erträgen	26
	<b>Generelle Lösungsansätze zur Flächenmobilisierung und Flächenentwicklung</b>	<b>28</b>
	Akteur*innenansprache auf dem Bodenmarkt	29
	Instrumentensets der Bodenmobilisierung	29
	Flächenmobilisierung durch die Einbindung von Entwicklungs- und Erschließungsträger*innen	31
	Akzeptanzschaffung für gewerbliche Entwicklungen	32
	<b>Fazit und Ausblick</b>	<b>34</b>
	<b>Good-Practice-Beispiele</b>	<b>38</b>
	Grafschafter Gewerbepark Genend	39
	Zweckverband / Zweckgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern	40
	AGIT – Städteregionaler Gewerbeflächenpool in der StädteRegion Aachen	41
	RAVENNA Park	42
	Kommunalunternehmen und interkommunale Gewerbegebiete der Gemeinden Much und Neunkirchen-Seelscheid	43
	Unternehmerpark Kottenforst – Beispiel für eine profilierte Standortentwicklung	44
	Stadt Jüchen – Beispielhafte Ansätze zur Vergabe von Grundstücken in interkommunalen Gewerbegebieten	45
	Oberbergischer Kreis – Ganzheitliche Nachverdichtung von Gewerbegebieten	46
	Beispielhafte Ansätze zur Verteilung von Kosten und Erträgen	47
	Beispiele zu Public-Private-Partnerships bei der (interkommunalen) Wirtschaftsflächenentwicklung	48
	<b>Literaturverzeichnis, Bildverzeichnis</b>	<b>49</b>
	<b>Impressum</b>	<b>50</b>

# VORWORT

---



Das Agglomerationsprogramm ist das regionale Entwicklungsprogramm für die Region Köln/Bonn, das von 2020 bis 2022 unter Einbindung regionaler Akteur\*innen auf Basis des Agglomerationskonzepts und der regionalen Klimawandelvorsorgestrategie erarbeitet wurde. Es definiert in Programmlinien v.a. die räumlichstrukturellen Umbau- und Transformationsaufgaben für die Region und hinterlegt diese mit strategischen Zielen, Kernaufgaben für die Umsetzung sowie konkreten Zukunftsprojekten vor Ort. Die Programmumsetzung in den kommenden Jahren ist dynamisch angelegt. Dabei werden die inhaltlichen Programmlinien sowie auch die Projektlandschaft der Region in zeitlichen Intervallen eine Überprüfung und Weiterentwicklung erfahren. Die Zukunftsprojekte des Agglomerationsprogramms werden in den nächsten Jahren durch den Region Köln/Bonn e.V. prioritär bei der Umsetzung begleitet.

Einen wesentlichen Teilbaustein des Projekts bilden die sogenannten Entwicklungspfade. Sie behandeln fachlich anspruchsvolle Aspekte und relevante Themen der räumlichen Entwicklung in der Region, die im Rahmen des Agglomerationsprogramms aufgegriffen und weiter vertieft werden. Dabei werden zum einen Themen bearbeitet, in denen es „Lücken“ im regionalen Wissens- und Handlungsgefüge gibt. Zum anderen geht es um Entwicklungsaufgaben, die aufgrund der hierfür maßstäblich notwendigen interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit einer Koordination und Moderation bedürfen. Dabei stehen Wissenstransfer, Erfahrungsaustausch und gemeinsames Lernen der regionalen Akteur\*innen im Fokus.

Für folgende Entwicklungspfade wurden im oben genannten Projektzeitraum eigene Bearbeitungs- und Dialogprozesse gestartet:

- Mehrfache Innenentwicklung
- Interkommunale Wirtschaftsflächen
- Regionale Gesamtperspektive RadPendlerRouten

Die Ergebnisse wurden jeweils in Praxishilfen zur weiteren Anwendung in der Region zusammengefasst, darunter die hier vorliegende Praxishilfe Interkommunale Wirtschaftsflächen.

Die Praxishilfen dokumentieren den Erarbeitungs- und Beteiligungsprozess mit den regionalen Praxisakteur\*innen, beinhalten fachlichkonzeptionelle Vertiefungen zu den Themen und zeigen Lösungswege für konkrete regionale Aufgaben auf. Diese werden mit Best-Practice-Beispielen von außer-

halb der Region hinterlegt. Auch werden bereits bestehende gute Ansätze in der Region aufgezeigt. Nicht zuletzt werden die dargestellten Lösungswege anhand konkreter Planungsfälle in der Region überprüft und daraus Handlungsempfehlungen für die Region abgeleitet.

Zentrale Erkenntnisse der Entwicklungspfade sind in das Agglomerationsprogramm eingeflossen, haben zur Profilierung der Programmlinien beigetragen und realisierte sowie Zukunftsprojekte für das Programm identifiziert. Neben der konkreten Projektebene vor Ort bieten die Praxishilfen für die regionale Planungspraxis v.a. Handlungsempfehlungen für die Umsetzung. Sie beschreiben beispielhafte Ansätze, die adaptiert, imitiert und auf lokale Projektideen angewendet werden können. Über die fachlichen Vertiefungen werden Wissenslücken geschlossen und Argumente für den Diskurs über Qualitäten der räumlichen Entwicklung geliefert. Damit richten sich die Praxishilfen mit ihren Handlungsempfehlungen und Lösungswegen zum einen an die Fachakteur\*innen der Region. Darüber hinaus adressieren sie Politik und Entscheidungsträger\*innen der Region. Die Themen der Entwicklungspfade werden im Zuge der Programmumsetzung vom Region Köln/Bonn e.V. in Form von Projekten und regionalem Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer weiterverfolgt. Auch werden bei Bedarf im Rahmen der Programmumsetzung weitere Themen-, Entwicklungs- und Projektpfade bearbeitet werden, z.B. das Thema LAND USE, welches in der ersten Phase der Programmumsetzung als eigener Entwicklungspfad vertieft wird.

Alle Ergebnisse aus dem Gesamtprozess zum Agglomerationsprogramm, die Praxishilfen und die identifizierten Projekte sind auf der Homepage [www.agglomerationsprogramm.de](http://www.agglomerationsprogramm.de) dokumentiert.

Die Homepage dient auch als Informationsplattform für den dynamischen Umsetzungsprozess ab 2023ff.

# INTERKOMMUNALE WIRTSCHAFTSFLÄCHEN



Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Prosperität bei gleichzeitiger Flächenknappheit in der Region Köln/Bonn, herrscht in weiten Teilen ein hoher Siedlungsdruck sowie ein gesamtregional bestehender Bedarf an Entwicklungsflächen für Gewerbe und Industrie. Durch eine nachhaltige Entwicklung von Bestandsgebieten lassen sich Flächenpotentiale heben, zugleich ist aber auch eine Neuinanspruchnahme von Flächen notwendig. Kommunen, die ihre Flächenbedarfe aufgrund fehlender Flächendisposition nicht im eigenen Hoheitsgebiet decken können, sind dabei auf die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen angewiesen. Somit kommt der Thematik der interkommunalen Wirtschaftsflächenentwicklung eine besondere Bedeutung in der Region zu.

Infolgedessen sehen sowohl das Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn als auch die Regionalpläne in den Regierungsbezirken Köln (in Aufstellung) und Düsseldorf interkommunal zu entwickelnde Flächen vor. Grundlage für diese Flächen stellen die kreisweiten Gewerbeflächenentwicklungskonzepte der Kreise dar, in denen ein Fokus auf die interkommunale Zusammenarbeit gelegt wird. In den Regionalplänen wird jedoch nicht näher spezifiziert, welche Kommunen miteinander kooperieren und wie die Kooperation ausgestaltet ist. Insofern wird die konkrete Operationalisierung der Planungen und Konzepte durch Entwicklung und Betrieb von interkommunalen Wirtschaftsflächen die Region in den kommenden Jahren vor große Herausforderung stellen.

Das Agglomerationsprogramm Region Köln/Bonn möchte im Baustein „Interkommunale Wirtschaftsflächen“ den kommunalen Akteur\*innen Unterstützung anbieten, einen Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch in der Region befördern und gemeinsam passgenaue Lösungen entwickeln. Auch über die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms hinaus, sollen Kommunen bei der Entwicklung interkommunaler Wirtschaftsflächen vom Region Köln/Bonn e.V. begleitet und unterstützt werden.

Als erster Schritt wurde dazu im Frühjahr und Sommer 2021 ein dreiteiliges Fachforum zur interkommunalen Wirtschaftsflächenentwicklung durchgeführt. Nach einem Auftakttermin wurden die Themen „Planung und Entwicklung“ sowie „Organisation und Betriebe“ anhand von verschiedenen Inputvorträgen zu Good-Practice-Beispielen und anschließenden Diskussionsrunden vertieft.

Anschließend wurde im Rahmen von drei teilregionalen Werkstattterminen mit Beteiligung der Kommunen und Kreise der Blick auf konkrete, für die interkommunale Entwicklung in Frage kommende Flächen gelegt, um Entwicklungsstände

und Hemmnisse der einzelnen Potentialflächen abzurufen, mögliche Lösungsansätze zu diskutieren und einen Erfahrungsaustausch in der Region zu befördern.

Im Zuge des oben beschriebenen Prozesses wurde die eine Potentialflächenkarte (Abb. 1) entwickelt, welche einen Überblick über die Potentialflächen für die interkommunale Wirtschaftsflächenentwicklung in der Region Köln/Bonn bietet. Insgesamt konnten 36 Potentialflächen identifiziert werden.

Die zentralen Ergebnisse aus den Fachforen und Werkstattterminen sollen innerhalb dieser Praxishilfe zusammengefasst werden. Darüber hinaus werden Lösungsansätze für die Überwindung der identifizierten Hemmnisse der interkommunalen Wirtschaftsflächenentwicklung aufgezeigt und entsprechende Good-Practice-Beispiele dargestellt. Die aufgeführten Handlungsempfehlungen und Lösungsansätze sind dabei als Orientierungshilfe für Verwaltung und Politik zu verstehen.

Die Inputvorträge des dreiteiligen Fachforums sind auf der Homepage zum Download verfügbar.

Die Inputvorträge des dreiteiligen  
Fachforums sind auf der Home-  
page zum Download verfügbar.



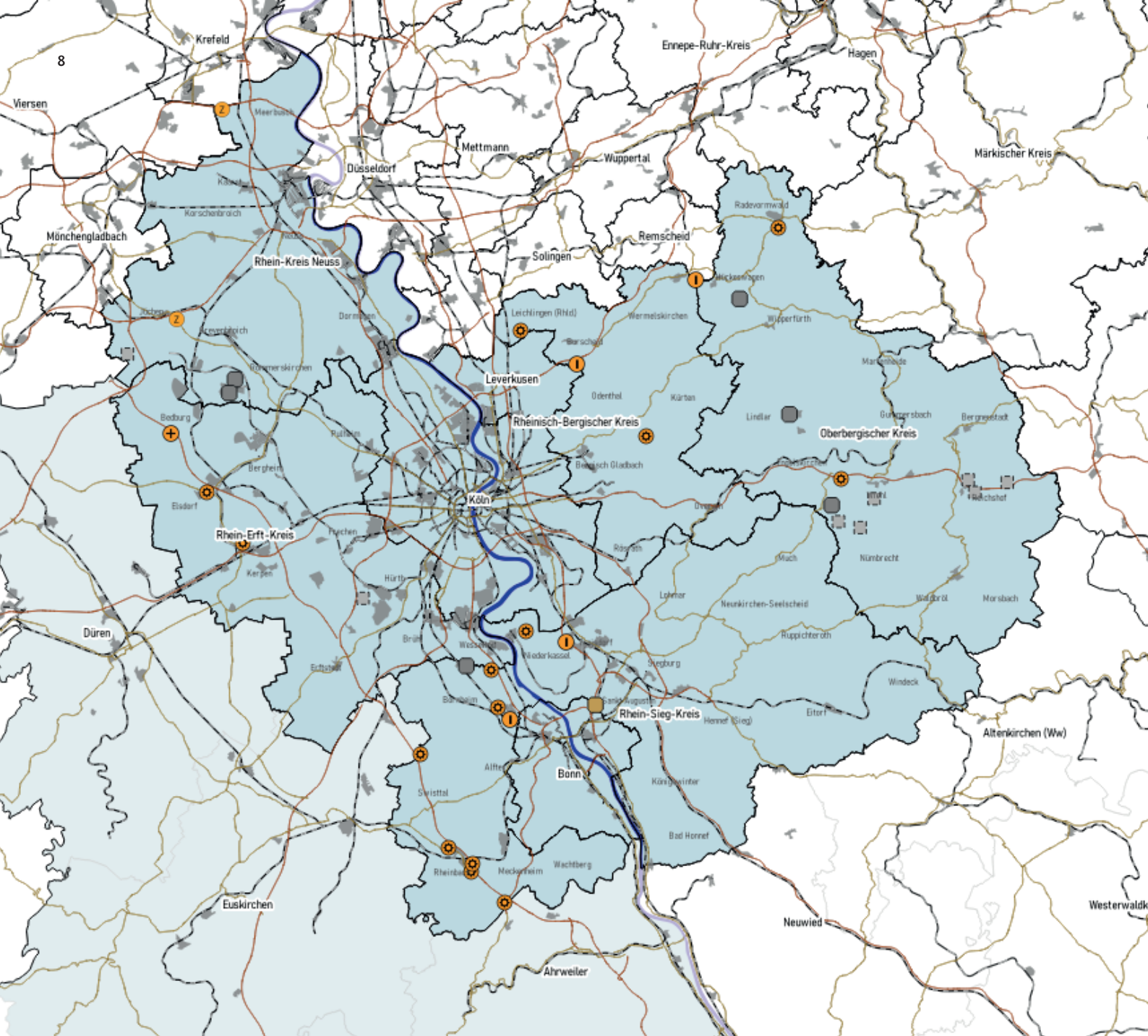
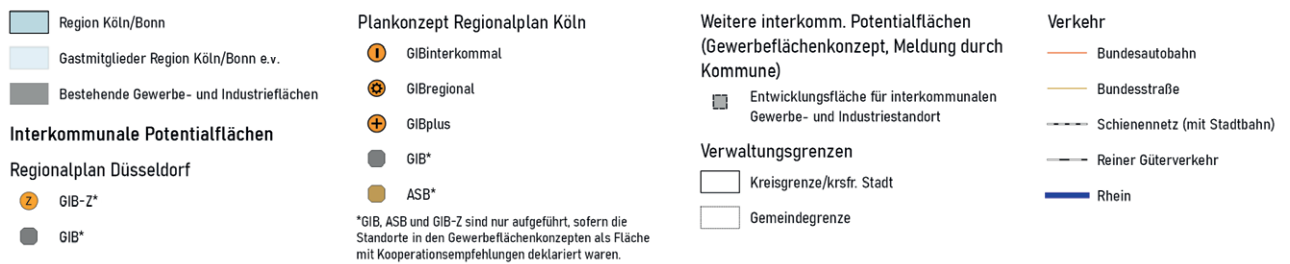


Abbildung 1: Potentialflächen für die interkommunale Wirtschaftsflächenentwicklung in der Region Köln/Bonn



Kartengrundlage:  
GEOportal.NRW 2022; LVerGeo RLP 2022; BKG 2022

Datengrundlage:  
Regionalplan Düsseldorf (Stand: 07/2018) sowie relevante Änderungen; Plankonzept Regionalplan Köln (Stand: 01/2020); Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn 2019; Gewerbeflächenkonzepte Bonn und Rhein-Sieg-Kreis (2018); Oberbergischer Kreis (2016); Rhein-Erft-Kreis (2018); Rheinisch-Bergischer-Kreis (2016); Rhein-Sieg-Kreis (2017)



## EINFÜHRUNG

Unter interkommunaler Zusammenarbeit versteht man grundsätzlich die Kooperation zwischen zwei oder mehreren Gebietskörperschaften bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Einerseits kann eine solche Kooperation dazu beitragen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge – vor allem in peripheren ländlichen Räumen – aufrecht zu erhalten und Unterfinanzierung, Personalengpässe sowie die Unter- nützung von Infrastrukturen zu überbrücken. Aber auch in verdichteten Räumen, in denen weniger die Unterauslastung von Infrastrukturen, sondern vielmehr Flächenknappheit sowie fehlende finanzielle und personelle Ressourcen im Mittelpunkt stehen, bieten interkommunale Kooperationen neue Ansätze. Die Bündelung der Kräfte und Ressourcen soll dabei die kommunale Handlungsfähigkeit erhalten und die Wettbewerbsfähigkeit vergrößern.

Konkrete Gründe für eine interkommunale Zusammenarbeit sind zumeist:

- Öffentliche Aufgaben effizient erledigen
- Effektiverer Einsatz vorhandenen Fachwissens
- Organisatorische Mängel beseitigen, Wirtschaftlichkeit optimieren
- Gemeinsame Strukturprobleme lösen/Entschärfung des Stadt-Land-Konflikts
- Gemeinsame Vermarktung einer Region

Häufig sind interkommunale Kooperationen in Form von öffentlich-rechtlichen Organisationsformen wie Zweckverbänden oder -vereinbarungen, aber auch weiteren, zum Teil privatrechtlichen Formen, organisiert. Die Wahl der Organisationsform wird im Rahmen dieser Praxishilfe ebenfalls detaillierter thematisiert (S. 19).

Die Aufgabenbereiche interkommunaler Kooperationen können dabei vielfältig sein: Öffentlicher Personennahverkehr, Schul- und Gesundheitswesen, Ver- und Entsorgung, Abfallbeseitigung oder Wirtschafts- und Tourismusförderung – aber auch die gemeinsame städtebauliche Entwicklung und der Betrieb bzw. die Unterhaltung von Industrie- und Gewerbegebieten gewinnt seit Beginn der 90er Jahren in Deutschland zunehmend an Bedeutung.<sup>1</sup>

Mittlerweile stellt die interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung, Realisierung, Vermarktung und Unterhaltung von Gewerbegebieten in Deutschland eine bewährte Kooperationsform dar. Selbst Kommunen, die keine geeigneten

Flächen zur Wirtschaftsentwicklung mehr vorhalten, können mitwirken. Nicht selten werden dabei auch Dritte (über Öffentlich-Private-Partnerschaften) eingebunden. Deutschlandweit gibt es derzeit über 250 interkommunale Industrie- und Gewerbegebiete, der größte Anteil davon in Nordrhein-Westfalen.

Stand Anfang der 90er Jahre vor allem noch die Möglichkeit, den Suchraum für neue Gewerbegebiete – bei bestehenden topographischen Flächenengpässen – zu vergrößern im Vordergrund, sind heute insbesondere struktur-, arbeitsmarkt- und haushaltspolitische Überlegungen handlungsleitend.

Durch interkommunale Gewerbegebiete werden Konkurrenzen untereinander abgebaut und somit auch die knappen Flächenressourcen optimiert genutzt. Zusätzlich werden gemeinsame Stärken sowie (finanzielle und personelle) Leistungsmöglichkeiten gebündelt. Die interkommunale Zusammenarbeit bei der Entwicklung und dem Betrieb von Wirtschaftsflächen schafft Voraussetzungen für die gezielte Profilierung von Standorten, die Basis für einen konzentrierten, auf den globalen Wettbewerb ausgerichteten Standort und bietet Führungsvorteile für sich niederlassende Unternehmen. Somit bieten gemeinsame Gewerbegebiete auch gute Ansiedlungsbedingungen für große, überregional tätige Unternehmen. Insgesamt soll auch das gemeinsame Interesse zur Stärkung des regionalen Arbeitsmarktes und Bewältigung des Strukturwandels in den Vordergrund rücken.<sup>2</sup>

Die häufigsten Gründe für die gemeinsame Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebiets sind:

- Lagegunst der Fläche
- Wirtschaftsstrukturelle Überlegungen
- Flächenengpässe
- Besondere Anreize bzw. Fördermittel
- Finanzielle und personelle Engpässe

Die Chancen und Vorteile von interkommunalen Industrie- und Gewerbegebieten werden im übrigen auch vom Bund und den Ländern gesehen. Auch in den Raumordnungsplänen – nicht zuletzt auch im Regionalplankonzept des Regierungsbezirkes Köln – wird aktiv die Errichtung von interkommunalen Gewerbegebieten gefördert oder sogar als verbindliches Ziel formuliert.

<sup>1</sup> Porth, J. et al. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg

<sup>2</sup> Wuschansky, B./König, K. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland



HERAUSFORDERUNGEN

UND HEMMNISSE

IN DER REGION KÖLN/BONN



Grundsätzlich soll die interkommunale Entwicklung und der Betrieb von Gewerbeflächen dazu dienen, Herausforderungen und Hemmnisse der Gewerbeflächenentwicklung – wie beispielsweise finanzielle und personelle Engpässe, Konkurrenzsituationen oder übermäßige Inanspruchnahme von Freiflächen bzw. Flächenknappheit – abzubauen. Dennoch ist die Umsetzung interkommunaler Kooperationen sowie die gemeinsame Entwicklung und der Betrieb von Gewerbegebieten mit Herausforderungen und Hemmnissen behaftet. Nicht selten fehlt den lokalen/regionalen Akteur\*innen die Erfahrung und das Know-How zur konkreten Umsetzung. Einige der Herausforderungen ergeben aber auch schon allein aufgrund der Hemmnisse der Gewerbeflächenentwicklung im Allgemeinen (Flächenerwerb, Widerstände Bürgerschaft/Politik, Kosten).

Im Rahmen der durchgeführten Fachforen und Werkstatttermine konnte eine Reihe von spezifischen Herausforderungen und Hemmnissen in Bezug zur interkommunalen Wirtschaftsflächenentwicklung in der Region Köln/Bonn identifiziert werden. Diese lassen sich grundlegend in die beiden Themenfelder „Organisation interkommunaler Wirtschaftsflächenentwicklungen“ und „Flächenmobilisierung und Flächenentwicklung“ unterteilen.

Bei der „Organisation interkommunaler Wirtschaftsflächenentwicklungen“ konnten insbesondere folgende Handlungsfelder identifiziert werden:

- Kooperationspartner\*innen
- Arbeitsteilung und Zuständigkeiten
- Wahl der Organisationsform
- Aufteilung von Kosten und Erträgen

Im Themenkomplex „Flächenmobilisierung und Flächenentwicklung“ sind in erster Linie die Handlungsfelder

- Regionalplanung
  - Flächenerwerb
  - Flächeneignung/Rentabilität/Kostenfaktor
  - Fehlende Akzeptanz (Politik und Gesellschaft)
- zu identifizieren.

Das Handlungsfeld „finanzielle und personelle Kapazitäten“ lässt sich beiden Themenfeldern zuordnen.

Hinsichtlich der Organisation interkommunaler Gewerbeflächenentwicklungen lässt sich ein heterogener Wissens- und Erfahrungsstand bei den Kommunen erkennen. Einige Kommunen haben bereits Erfahrungen bei der gemeinsamen Entwicklung und beim Betrieb interkommunaler Gewerbegebiete;

viele Kommunen sind mit dem Thema bisher jedoch weniger vertraut. Insofern besteht bei einzelnen organisatorischen Themen auch eine gewisse Unsicherheit bzw. fehlende praktische Erfahrung.

Generell ergeben sich im politischen Diskurs um interkommunale Kooperationen häufig folgende Widerstände:<sup>3</sup>

- „Furcht politischer Entscheidungsträger\*innen vor dem Verlust von Entscheidungskompetenzen“
- „Furcht vor dem Verlust von Einnahmen aus gewerblichen Ansiedlungen“
- „Das Unbehagen am Verzicht auf Entwicklungspotentiale“

Als weitere große Herausforderung ergibt sich die Flächenentwicklung bzw. Flächenmobilisierung im gewerblichen Kontext im Allgemeinen. Insbesondere der Flächenerwerb wurde bei den meisten Potentialflächen thematisiert und als zentrales Hemmnis dargestellt. Des Weiteren stellt die Flächeneignung (topographische Bedingungen) und damit verbunden auch der Kostenfaktor für Flächenerwerb, in der Hauptsache aber auch für Erschließung der betroffenen Potentialflächen und somit auch die Rentabilität eine weitere zentrale Hürde dar. Insbesondere im Bergischen Rheinland – mit seinem eher bewegten Relief – stellt dies eine besondere Herausforderung dar.

Im Laufe des Prozesses wurde von einigen Kommunen verdeutlicht, dass für Standorte aus dem Regionalplan bzw. Regionalplanentwurf keine Entwicklungsabsichten bestehen. Gleichzeitig beabsichtigen einige Kommunen eine interkommunale Wirtschaftsflächenentwicklung an Standorten, die nicht im Regionalplan bzw. Regionalplankonzept dargestellt sind. Insofern ist ein Dialog mit der Regionalplanungsbehörde zwingend anzustreben – die Hürde der Regionalplanung wird in der Praxishilfe jedoch nicht weiter betrachtet. Es ist hierbei jedoch anzumerken, dass sich der Regionalplan für die Region Köln zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Praxishilfe noch in Aufstellung befindet und daher noch Änderungen zu erwarten sind.

Übergeordnet stellen zudem personelle und finanzielle Ressourcen eine entscheidende Hürde dar – sowohl bei der Planung und Entwicklung, beim Betrieb, aber auch bei der Organisation der Zusammenarbeit. Hierbei ergeben sich Lösungsansätze jedoch aus der interkommunalen Zusammenarbeit bzw. aus der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteur\*innen an sich. Diese Herausforderung wird insofern nicht als eigener Punkt behandelt.

<sup>3</sup> Kahnert, R./Rudowsky, K. (1999): Interkommunale Gewerbegebiete – Eine Dokumentation von Fallbeispielen

Einige Hemmnisse wie beispielsweise die fehlende Darstellung im Regionalplan beziehen sich nur auf einzelne Flächen, insbesondere in den Kommunen Reichshof und Nümbrecht im Oberbergischen Kreis, aber auch für die Potentialfläche in Hürth/Erftstadt stellt die Regionalplanung aktuell die größte Herausforderung dar. Insbesondere der Kostenfaktor bzw. die Rentabilität aufgrund aufwendiger Erschließungsmaßnahmen stellt eher in den topographisch bewegten Bereichen (z.B. im Bergischen) eine zentrale Herausforderung dar. Die Herausforderung starker politischer und/oder gesellschaftlicher Widerstände, die der Entwicklung der Potentialflächen entgegensteht, ist zwar eher vereinzelt aber in der ganzen Region verstreut zu identifizieren. Flächendeckend und bei einem Großteil der Potentialflächen stellt der Flächenerwerb jedoch die zentrale Hürde dar.

Die nachfolgende Abbildung stellt die aktuellen Entwicklungsstände der einzelnen Potentialflächen in der Region Köln/Bonn dar. Grundsätzlich war vor allem in Bezug auf den Entwicklungsfortschritt zum Zeitpunkt der Werkstatttermine ein relativ heterogener Sachstand zu erkennen.

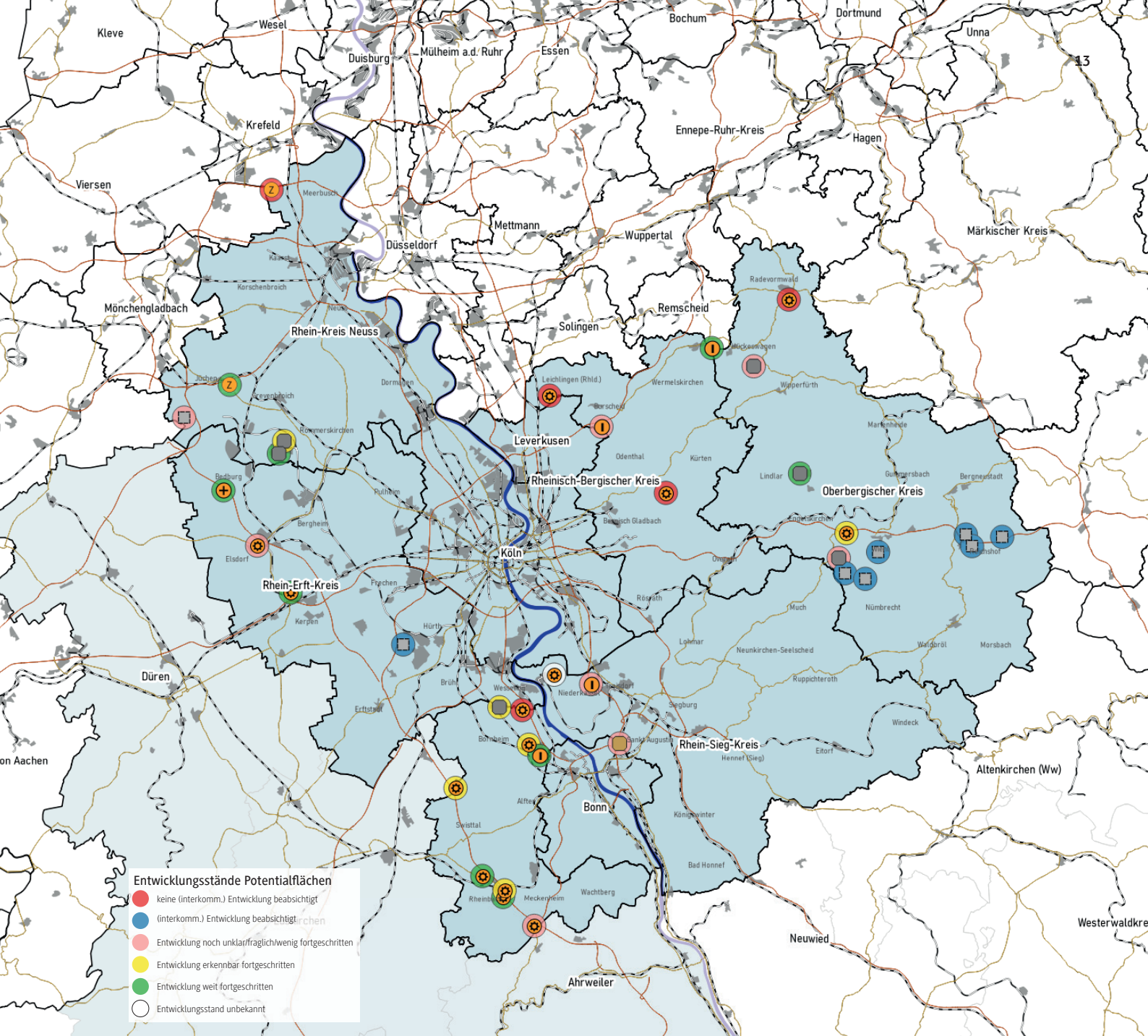


Abbildung 2: Entwicklungsstände der interkommunalen Potentialflächen

Kartengrundlage:  
GEOportalNRW 2022; LVermGeo RLP 2022; BKG 2022

Datengrundlage:  
Regionalplan Düsseldorf (Stand: 07/2018) sowie relevante Änderungen; Plankonzept Regionalplan Köln (Stand: 01/2020); Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn 2019; Gewerbeflächenkonzepte Bonn und Rhein-Sieg-Kreis (2018); Oberbergischer Kreis (2016); Rhein-Erft-Kreis (2018); Rheinisch-Bergischer-Kreis (2016); Rhein-Sieg-Kreis (2017)



LÖSUNGSANSÄTZE UND  
HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN  
ALS PRAKTISCHE  
ORIENTIERUNGSHILFEE

Im Rahmen der Praxishilfe sollen insbesondere Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die oben genannten Hemmnisse überwunden bzw. die interkommunale Wirtschaftsflächenentwicklung optimiert, effizient und nachhaltig gestaltet werden kann und dargestellt werden, welche Vorgehensweise sich in der Praxis etabliert haben.

Die aufgeführten Handlungsempfehlungen und Lösungsansätze sind dabei als Orientierungs- bzw. Praxishilfe für Verwaltung und Politik zu verstehen.

## ORGANISATION INTER-KOMMUNALER WIRTSCHAFTS-FLÄCHENENTWICKLUNG

### Kooperationspartner\*innen

Wie eingangs bereits erwähnt, war zunächst die Möglichkeit, die räumlichen Gewerbeflächenpotentiale im Rahmen einer interkommunalen Kooperation erweitern zu können bzw. neue Gebietszuschnitte zu ermöglichen, ausschlaggebend für die Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete. Mittlerweile werden Vorteile der Kooperation vor allem auch in der Bündelung der Ressourcen (Finanzressourcen/Personalressourcen/Know-How) und im optimierten Umgang mit den knappen Flächenressourcen gesehen.

Insofern steigt seit einiger Zeit auch die Zahl der Kooperationen, bei denen Partnerkommunen nicht zwingend einen Flächenanteil in das Gewerbegebiet einbringen. Interkommunale Kooperationen bieten somit auch Kommunen ohne eigene Potential- bzw. Entwicklungsflächen die Möglichkeit, an der Entwicklung und dem Betrieb eines Gewerbegebiets zu partizipieren.

### Kooperationen mit (Nachbar-)Kommunen

An den interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland sind meist zwei, seltener auch drei oder mehr Kommunen beteiligt. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass mit steigender Anzahl der Kooperationspartner\*innen, insbesondere ab einer Kooperation von mehr als vier Partner\*innen, auch die Konsensfindung schwieriger wird und die Erfolgchancen sinken.<sup>4</sup>

Ergeben sich durch die Kooperation mit einer oder mehreren Kommunen erweiterte oder neue räumliche Möglichkeiten der Gewerbeflächenentwicklung bzw. Gebietszuschnitte, so

sind in jedem Fall die jeweiligen Belegenheitskommunen in die Kooperation einzubeziehen. Inwiefern es darüber hinaus zielführend ist, weitere Partner\*innen einzubeziehen, ist den nachfolgenden Punkten zu entnehmen.

Vor dem Hintergrund der Vielzahl an Aufgaben, die bei der Entwicklung und dem Betrieb eines interkommunalen Gewerbegebiets anfallen, bietet die Aufteilung dieser einen entscheidenden Vorteil gegenüber der eigenständigen Entwicklung. Auch angesichts knapper finanzieller und personeller Ressourcen trägt eine Kooperation dazu bei, entsprechende Ressourcen zu bündeln oder fehlende Ressourcen durch Partner\*innen zu ergänzen. Neben personellen und finanziellen Ressourcen kann es sich dabei auch um mögliche (landwirtschaftliche) Tauschflächen oder Ausgleichsflächen handeln, die unter den Gesichtspunkten der Flächenknappheit und Flächenerwerbs eine Entwicklung erst ermöglichen.

Ein weiterer Punkt ist das häufig fehlende Know-How bei der Entwicklung von interkommunalen Gewerbegebieten aber – insbesondere bei kleineren Kommunen – auch bei der Gewerbeflächenentwicklung im Allgemeinen. Hierbei geht es grundsätzlich um fachspezifische Fragestellungen zur Entwicklung, wie beispielsweise bauleitplanerischer Themen, Erschließung oder Flächenerwerb aber auch Themen wie die Vermarktung, Profilierung oder Nachhaltigkeit bei der Entwicklung sind von Bedeutung.

Die Wahl des Kooperationspartner\*innen sollte demnach auch so gewählt werden, dass sich die Partner\*innen in dieser Hinsicht ergänzen. Insofern kann es beispielsweise sinnvoll sein, dass kleinere Kommunen (mit Flächenpotentialen aber Defiziten hinsichtlich Know-How und finanzieller und personeller Ressourcen) mit größeren Städten (vorhandenes Know-How bei der Gewerbeflächenentwicklung, Vermarktung und häufig leistungsfähigere Verwaltung) in einer Art Stadt-Umland-Kooperation zusammenarbeiten.

Stellt man diesen Gedanken auf eine regionale Stufe, so können sich auch regionale Kooperationen ergeben, bei denen beispielsweise alle Kommunen einer Region oder eines Landkreises die künftige gewerbliche Entwicklung gemeinsam im Rahmen eines Zweckverbandes organisieren. Hierfür bedarf es aufgrund der größeren Anzahl der Beteiligten jedoch längerer Vorbereitungszeit, um Konsens bei den Beteiligten herbeizuführen. Eine solche Kooperation wäre jedoch auch durch eine langfristige Zusammenarbeit und eine höhere Anzahl an Einzelprojekten geprägt.

<sup>4</sup>Wuschansky, B./König, K. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland

## Good-Practice-Beispiele

Zweckverband / Zweckgesellschaft  
Stadt + Landkreis Kaiserslautern |  
AGIT Städteregion Aachen

*Hinweis: Die Good-Practice-Practice-Beispiele  
finden sich am Ende der Praxishilfe ab S. 38*

### **Kooperationen mit privatrechtlichen Institutionen**

Vor allem aufgrund von finanziellen und personellen Engpässen, aber auch aufgrund der Eigentumsverhältnisse (häufig Privateigentum) von Vorhabenflächen ist es naheliegend, rein kommunale Kooperationen durch private Partner\*innen zu ergänzen.

Privatwirtschaftliche Unternehmen haben den Vorteil, dass sie sich im Gegensatz zu Kommunen leichter und flexibler auf dem Kapitalmarkt bewegen können. Gerade bei größeren Projekten, die ein höheres finanzielles Engagement erfordern, ist es durchaus zielführend, lokale/regionale Kreditinstitute oder Immobilienunternehmen in die Kooperation einzubinden. Auch die Option, die Vorhabenfläche eigenwirtschaftlich über eine Entwicklungsträger\*in in treuhänderischer Funktion entwickeln zu lassen, stellt eine kostenneutrale Option bzw. die Abkopplung der Finanzdienste für die Entwicklung des Gewerbegebiets für die Kommunen dar. Die Sicherstellung der kommunalen Einflussnahme sollte durch projektbegleitende Gremien sichergestellt werden.

Sollte eine Mitwirkung vollkommen privatwirtschaftlicher Kooperationspartner\*innen nicht gewünscht sein, besteht ebenso die Möglichkeit, kommunal dominierte Gesellschaften (z.B. kommunale/regionale Wirtschaftsförderungen oder kommunalen Entwicklungsgesellschaften) in die Kooperation einzubinden. Die Nutzung von Finanzierungsmöglichkeiten auf dem Kapitalmarkt sind durch diese Gesellschaften in der Regel ebenfalls problemlos möglich. Im Vergleich zu vollkommen privatwirtschaftlich agierenden Partner\*innen, wird die Mehrheit hier in der Regel durch kommunale Gebietskörperschaften gehalten, weshalb die Gewinnerzielungsabsicht nicht zwingend im Vordergrund steht. Die kommunale Einflussnahme ist somit gegeben.<sup>5</sup>

Weitere Ausführungen und Ansätze zur Einbindung privatrechtlicher Akteur\*innen finden sich in den Ausführungen zur Public-Private Partnership und bei den Lösungsansätzen zur Flächenmobilisierung.

## Good-Practice-Beispiele

Beispiele zu Public-Private-Partnerships bei der (interkommunalen) Wirtschaftsflächenentwicklung

### **Initiierung von Kooperationen**

Bevor eine Interkommunale Kooperation initiiert wird, sollten zunächst einige Ausgangsfragen geklärt werden:<sup>6</sup>

- Ist eine Kooperation notwendig bzw. sinnvoll oder lässt sich das Problem auch innerhalb der Kommune lösen? (Abwägen der Vorteile vs. Nachteile)
- Gibt es Referenzprojekte oder anderweitige Lösungsvorschläge in anderen Kommunen für gleiche oder ähnliche Fragestellungen/Probleme?
- Wer sind passende Kooperationspartner\*innen? (s.o.)
- Sind die Zielvorstellungen (und ggf. Probleme) der Kooperationspartner\*innen dieselben?
- Ist eine Kooperationsvereinbarung über Fraktionsgrenzen hinweg politisch machbar bzw. auch von den Bürger\*innen gewollt?

Grundlegend lässt sich der Weg zur interkommunalen Kooperation in fünf wesentliche Schritte untergliedern:

1. Zielklärungsphase
2. Analysephase
3. Planungs- bzw. Konzeptphase
4. Umsetzungsphase
5. Evaluation

Eine tragende Rolle bei der Initiierung interkommunaler Kooperationen spielt der politische Wille. Grundsätzlich ist die Umsetzung interkommunaler Kooperationen zwar größtenteils auf Arbeitsebene voranzubringen, politischer Konsens insbesondere bei der Zielfindungs- und Klärungsphase ist jedoch von übergeordneter Bedeutung und stellt den Grundstein für das Gelingen einer interkommunalen Kooperation dar.

<sup>5</sup>Wuschansky, B./König, K. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland

<sup>6</sup>Dahlbeck et al. (2017): Interkommunale Kooperation – Eine Kurzepertise des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, nach Frick/Hokkeler (2008)



Bei der Zielklärungsphase geht es darum, Ziele sowie strategische Positionierungen des Vorhabens zu bestimmen. Es ist wichtig, dass diese Phase transparent und detailliert abgewickelt wird, um unterschiedliche Erwartungen von Seiten der beteiligten Partner\*innen zu erörtern.

Es kann sinnvoll sein, externe Beratung bzw. Moderation bei der Durchführung von Strategie- oder Zielfindungsworkshops in Anspruch zu nehmen. Entsprechende Workshops und Zielvorgaben können auf Arbeitsebene durchgeführt bzw. erarbeitet werden. Eine Teilnahme der Verwaltungsleitung und Verwaltungsvorständen erscheint in aller Regel sinnvoll.

Ziele und Leitbilder, die maßgeblich für die Umsetzung der Kooperation und des Projekts sind, können entsprechend in einem Katalog festgehalten werden. Die frühzeitige Integration und Beteiligung ist hierbei zu gewährleisten.<sup>7</sup>

Empfehlenswert ist es, im Rahmen einer gemeinsamen Absichtserklärung („Letter of Intent“) der Kooperationspartner\*innen die Kooperation frühzeitig politisch und öffentlich zu kommunizieren und die abgestimmten Ziele und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit so (informell) zu festigen.

Neben der rechtlichen Verankerung einer Kooperation mit seinen Zielvorstellungen und weiteren Ausgestaltungsmöglichkeiten, bietet es sich grundsätzlich an, zur Realisierung der o.g. Schritte ein informelles Gremium bzw. verschiedene Gremien einzurichten, auf dessen Ebene die eigentliche Zusammenarbeit (auf „Arbeitsebene“) stattfindet und welches durch Verwaltungspersonal und Politik besetzt ist. Weitere Ausführungen finden sich im Kapitel Wahl der Organisationsform unter Informelle Gremien (S. 22).

## Arbeitsteilung und Zuständigkeiten

Mit der gemeinsamen Entwicklung und dem Betrieb eines interkommunalen Gewerbegebiets fällt eine Reihe an Aufgaben an, die sinnvoll zwischen den Kooperationspartner\*innen aufgeteilt werden und somit auf mehrere Schultern verteilt werden können. Dies erfordert jedoch gleichzeitig auch eine Zuständigkeitsregelung zwischen den Beteiligten.

Die wesentlichen Aufgaben sind:

Vorbereitende und projektbegleitende Aufgaben (Regelung der Zusammenarbeit, Wahl der Organisationsform, Erarbeitung Profilierungsstrategie/Ansiedlungskriterien etc.)

- Projektsteuerung/Steuerung Entwicklungsträger\*in
- Flächenankauf und -verkauf bzw. -verpachtung
- Bauleitplanung, Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen
- Organisation und Durchführung von Erschließungsarbeiten
- Unternehmensakquisition/Vermarktung der Grundstücke
- Organisation der laufenden Pflege (Winterdienst, Müllabfuhr, Sicherheit)
- Unterhaltung/Ergänzung der kommunalen Infrastruktur
- Finanzmittelabwicklung/Verwaltung von Steuereinnahmen

Grundsätzlich können die Aufgaben in hoheitliche und nicht-hoheitliche Aufgaben unterteilt werden. Hoheitliche und kommunalverfassungsrechtliche Zuständigkeiten (wie z.B. die Bauleitplanung) sollten grundsätzlich im Verantwortungsbereich der Belegheitskommunen verbleiben. Nicht-hoheitliche Aufgaben können mehr oder weniger frei unter den Kooperationspartner\*innen aufgeteilt werden.

Nachfolgend werden einige der zentralen Aufgaben sowie deren Bewältigung unter interkommunalen Gesichtspunkten erläutert werden:

### Vorbereitende Aufgaben

Bei den konkreten Vorarbeiten zur Umsetzung interkommunaler Kooperationen und bei der Ausgestaltung der notwendigen vertraglichen Regelungen sollten die potentiellen Kooperationspartner\*innen gleichwertig und gleichberechtigt beteiligt sein und sich auf Augenhöhe begegnen. Es bietet sich hierbei an diese Vorarbeiten innerhalb informeller Gremien zu leisten.

<sup>7</sup> Dahlbeck et al. (2017): Interkommunale Kooperation – Eine Kurzexzerte des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, nach Frick/Hokkeler (2008)

## Hoheitliche Aufgaben

### Bauleitplanung

Je nach Kooperation ergeben sich für die Regelung der Bauleitplanung verschiedene Fallkonstellationen<sup>8</sup>:

- Vorhabensfläche befindet sich auf dem Hoheitsgebiet einer Kommune

Hoheitliche Aufgaben verbleiben bei der Belegenheitskommune, lediglich die Beteiligungsrechte der Partnerkommune(n) müssen vertraglich festgelegt werden.

- Vorhabensfläche erstreckt sich über die Hoheitsgebiete mehrerer Kommunen

Flächennutzungsplanänderungen können durch die jeweiligen Kommunen in gegenseitiger Abstimmung durchgeführt werden. Die Aufstellung von Bebauungsplänen sollte jedoch gemeinsam aus „einer Hand“ erfolgen, um den Konsens und die Verpflichtung aller Kommunen sicherzustellen. Aus Effizienzgründen bietet es sich an, die Durchführung der Bebauungsplanung an eine der Partnerkommune zu übertragen. Hierbei bietet sich die Kommune mit der leistungsstärksten Verwaltung an. Grundsätzlich sollte dafür dann ein gemeinsam entwickelter Städtebaulicher Rahmenplan sowie mögliche weitere abgestimmte Zielsetzungen zu Grunde gelegt werden. In jedem Fall ist den übertragenden Kommunen ein Mitspracherecht bei der Erarbeitung des Bebauungsplans einzuräumen. In jedem Fall aber behalten die Kommunen für ihre Teilfläche die Planungshoheit und fassen die notwendigen Beschlüsse selbst (Aufstellungs-/Satzungsbeschluss etc.).

- Übernahme hoheitlicher Aufgaben durch einen Zweckverband

Sofern die Wahl der interkommunalen Organisationsform auf einen Zweckverband fällt (s. Kap. Zweckverband), kann diese Instanz als eigenständige Rechtspersönlichkeit mit Satzungsbefugnis die Durchführung des Bebauungsplanverfahrens durch die Kommunen übertragen werden. Die kommunale Einflussnahme sollte durch die Festschreibung der wesentlichen Planinhalte und -ziele in der Verbandssatzung sichergestellt werden. Lediglich das formelle Verfahren bleibt den kommunalen Planungsträger\*innen überlassen. Die Einrichtung eines interkommunalen Begleitgremiums ist hier empfehlenswert.

### Erschließung

Die Erschließung ist gemäß § 123 BauGB Aufgabe der Kommune. Die Durchführung kann jedoch auch durch eine privatrechtliche Institution – sogenannter Erschließungsträger\*innen – übernommen werden (§ 11 BauGB – Städte-

baulicher Vertrag). Insbesondere bei kostenintensiven Erschließungsvorhaben ist dies zielführend, da die Kommune so nicht in Vorleistung für die Erschließung treten muss.

### Laufende Pflege

Müll- und Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung, Grünpflege oder Winterdienst auf öffentlichen Straßen sind hoheitliche Aufgaben und somit auch Pflichtaufgaben der jeweiligen Kommunen. Kommunen können Dritte damit beauftragen, sie bei der Erfüllung der dieser Aufgaben zu unterstützen. In der Praxis sind zum Beispiel mit der Entsorgung häufig kommunale Anstalten (AöR) aber auch weitere privatrechtliche Entsorgungsunternehmen beauftragt. Diese Aufgaben können auch interkommunal – beispielsweise in Form eines Zweckverbandes – bewältigt werden.

Sofern sich die Vorhabensfläche nur innerhalb des Hoheitsgebietes einer Kommune befindet ist der Fall klar: Hier ist die Belegenheitskommune mit diesen Aufgaben verpflichtet. Erstreckt sich die Fläche über mehrere Hoheitsgebiete, fallen die hoheitlichen Aufgaben in Verbindung mit der laufenden Pflege in den Regelungsbereich der jeweilig betroffenen Kommunen. Aus Effizienzgründen ist es hierbei jedoch sinnvoll, wenn dies aus „einer Hand“ erfolgt. Eine Aufgabenübertragung an die Nachbarkommune kann im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt werden.

Sofern die genannten Aufgaben von den jeweiligen Kommunen für ihre Teilfläche selbst übernommen werden, ist es ratsam, die jeweiligen Gebühren anzugleichen.<sup>9</sup>

### Verwaltung von Steuereinnahmen

Steuerrechtliche Regelungserfordernisse orientieren sich grundsätzlich an der Belegenheit.

### **Nicht-hoheitliche Aufgaben**

Nicht-hoheitliche Aufgaben sind nicht an Belegenheiten oder öffentlich-rechtliche Hoheitsträger\*innen gebunden. Für einen Teil der anfallenden Aufgaben ist es sinnvoll, sich durch die Übertragung von Aufgaben an privatrechtliche Institutionen und dadurch an privatem Kapital und Know-How zu bedienen. Insbesondere der Grundstücksverkehr, die Akquisition und Betreuung von ansiedlungsgewillten Unternehmen bzw. die Vermarktung. Hierbei sollte in jedem Fall die kommunale Einflussnahme und das Mitspracherecht durch entsprechende Begleitgremien sichergestellt werden.

<sup>8</sup> Wuschansky, B./König, K. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland

<sup>9</sup> Kahnert, R./Rudowsky, K. (1999): Interkommunale Gewerbegebiete – Eine Dokumentation von Fallbeispielen

## Good-Practice-Beispiele

Grafschafter Gewerbepark Genend |  
RAVENNA Park | gKU Much – Neunkir-  
chen-Seelscheid

## Wahl der Organisationsform

Das grundsätzliche Recht zur Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Kommunen ergibt sich aus dem Wesensgehalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG). In jedem Fall ist es dabei notwendig und empfehlenswert, ein rechtlich solides Fundament für die Zusammenarbeit zu schaffen, in dem auch die Verantwortungen, Zielsetzungen sowie finanziellen Regelungen vertraglich festgelegt werden und somit eine faire Behandlung aller Beteiligten gewährleistet wird. Ohne ein entsprechendes rechtliches bzw. vertragliches Regelungskonstrukt besteht die Gefahr, dass aufgrund der Unverbindlichkeit und fehlender Verpflichtungen die Kooperation schnell scheitert und ein angestrebtes Projekt nicht realisiert wird.

## Rechtsgrundlagen zur Interkommunalen Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen

- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO)
- Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NW)
- Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen

Für die Entwicklung eines kommunalen Gewerbegebiets bestehen im Rahmen des Gesetzes verschiedene Optionen bezüglich der Wahl einer Rechtsform. Dabei ist zwischen öffentlich-rechtlichen sowie privatrechtlichen Rechtsformen zu unterscheiden. Sind hoheitliche Pflichtaufgaben wie beispielsweise die Bauleitplanung Bestandteil der Zusammenarbeit, kommen ausschließlich öffentlich-rechtliche Organisationsformen infrage. Privatrechtliche Organisationen eignen sich in erster Linie für Aufgaben, die eine dynamische Unternehmensführung mit höherer Flexibilität und effektiveren Entscheidungsstrukturen erfordern. Dies können beispielsweise Grundstücksgeschäfte, Vermarktung und Unternehmensakquisitionen für ein interkommunales Gewerbegebiet sein.

Je nach Aufgabenstellung eignen sich verschiedene Organisationsformen mehr oder weniger. Dabei sind Kriterien wie zu erfüllende Aufgaben (hoheitlich/nicht hoheitlich), Abstimmungs- und Kooperationsbedarf, Regelung der Finanzierung und des finanziellen Ausgleichs, die Förderfähigkeit oder der benötigte Grad an Flexibilität ausschlaggebend für die Wahl der Organisationsform.<sup>10</sup>

Folgende Organisations- und Betriebsformen haben sich im Laufe der Jahre und in der Praxis bei der Entwicklung und dem Betrieb von interkommunalen Gewerbegebieten bewährt und sollen im Rahmen dieser Praxishilfe näher beschrieben werden:

- Zweckverband
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung
- Anstalt des öffentlichen Rechts – AöR
- Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH

Hinsichtlich der ganzheitlichen, umfassenden Entwicklung und des Betriebs interkommunaler Gewerbegebiete sind einige Formen wiederum nur bedingt geeignet:

- Kommunale Arbeitsgemeinschaft
- Aufgrund der Unverbindlichkeit und dem Kompetenzmangel sind Kommunale Arbeitsgemeinschaften als Rechtsform für die interkommunale Entwicklung von Gewerbegebieten eher ungeeignet und verlieren in der Praxis auch zunehmend an Bedeutung zugunsten von formlosen Abstimmungen und „lockeren“ Arbeitskreisen.

- Planungsverband
- Der Planungsverband ist als alleinstehendes Instrument bzw. Organisationsform für die gesamtheitliche und umfassende Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebiets nur be-

<sup>10</sup> Wuschansky, B./König, K. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland

dingt geeignet, da er ausschließlich den bauleitplanerischen Teil der Entwicklung abdecken kann.

- Raumordnerischer/Landesplanerischer Vertrag  
Dient aufgrund der unkonkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zusammenarbeit eher als vorbereitendes Instrument.

Die Kommunale Arbeitsgemeinschaft oder der Landesplanerischer Vertrag können jedoch als vorbereitende Instrumente zur Organisation der Zusammenarbeit eingesetzt werden – aber auch, um zunächst eine gewisse positive politische Außenwirkung zu erzeugen. Die oben genannten Instrumente bzw. Organisationsformen können durch weitere geeignete Formen ergänzt werden (z.B. Planungsverband in Ergänzung mit Zweckverband), um das ganzheitliche Aufgabenspektrum der interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung abzudecken.

### Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

Nachfolgend werden die in der Praxis üblichen öffentlich-rechtlichen Organisationsformen näher erläutert.

#### Zweckverband (§ 4-22 GkG NRW)

Kommunen und Kommunalverbände stellen die Primärmitglieder im Zweckverband dar. Darüber hinaus können auch weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts aber auch juristische und natürliche Personen des Privatrechts an einem Zweckverband beteiligt werden (Sekundärmitglieder). Der Zweckverband besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit und kann als leistungsstarker Träger hoheitliche Aufgaben (z.B. Bauleitplanung) in seinem Geltungsbereich erfüllen, sofern diese ihm von den jeweiligen Kommunen übertragen wurden.

Grundsätzlich ist die Ausgestaltung seines Verwaltungsapparates abhängig von der Menge und Komplexität der übertragenen Aufgaben. Der Zweckverband kann das erforderliche Personal selbst anstellen oder aber die Mitglieder vereinbaren die Inanspruchnahme von Personal eines oder mehrerer Mitglieder (sog. Verwaltungsleihe). Rechtlich vorgeschriebene Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsteher.

Insgesamt ist sowohl das Gründungsverfahren sowie die Regelungen der Aufgaben und ihre Erfüllung im Vergleich zur Kommunalen Arbeitsgemeinschaft und zum öffentlich-rechtlichen Vertrag relativ aufwändig und mit engen organisatorischen Vorschriften verbunden. Die relativ enge Fixierung von Aufgaben und Zuständigkeiten ist jedoch zugleich Vorteil des Zweckverbandes und gewährleistet eine zielorientierte Auf-

gabenerfüllung und die Ausrichtung auf einen spezifischen Kooperationsgegenstand. Alle Aufgaben, die für die Entwicklung eines Interkommunalen Gewerbegebiets anfallen, kann der Zweckverband bedienen (hoheitlich: z.B. Bauleitplanung oder nicht-hoheitlich: z.B. Vermarktung/Akquise). Interkommunale Gewerbegebiete sind somit aus „einer Hand“ zu entwickeln, was den entscheidenden Vorteil des Zweckverbandes darstellt. Durch die Einbeziehung privatrechtlicher Akteur\*innen (wie z.B. Wirtschaftsförderungsgesellschaften, lokale Erschließungsträger\*innen oder die lokale Kreditwirtschaft) können sich weitere Vorteile, z.B. bei größeren, kapitalintensiven Entwicklungen ergeben.<sup>11,12</sup>

### Good-Practice-Beispiele

#### Zweckverband / Zweckgesellschaft Stadt + Landkreis Kaiserslautern

#### Öffentlich-rechtliche-Vereinbarung

Kommunen können im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich an andere beteiligte Kommunen oder Gemeindeverbände übertragen bzw. sich verpflichten, Aufgaben für die übrigen beteiligten Kommunen durchzuführen.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nimmt in ihrer Wesensart eine Zwischenstellung zwischen der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft und dem Zweckverband ein. Gegenüber der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft besitzt sie eine Außenwirkung gegenüber jedermann und in ihrem Rahmen können Aufgaben verbindlich erledigt und Satzungsgewalt verliehen werden. Im Vergleich zum Zweckverband stellt die öffentlich-rechtliche Vereinbarung einen flexibleren Ansatz dar. Ebenso ist der Gründungsaufwand geringer und es muss kein eigener Verwaltungsapparat geschaffen werden, was wiederum zusätzliche Kosten einspart.

Nachteilig gegenüber dem Zweckverband ist zu beurteilen, dass ausschließlich Kommunen, Kommunalverbände und Zweckverbände Träger\*innen sein können. Der Ausschluss privater Akteur\*innen kann somit möglicherweise ein Nachteil darstellen, vor allem, wenn ein hoher Kapitalbedarf erforderlich ist. Insofern kann es sich als zweckmäßig erweisen, neben der öffentlich-rechtlichen-Vereinbarung zusätzlich

<sup>11</sup> Wuschansky, B./König, K. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland

<sup>12</sup> KommunalWiki Heinrich Böll Stiftung (2022)

eine privatrechtliche Organisationsform zu gründen bzw. einzubeziehen (z.B. Entwicklungsgesellschaft, Wirtschaftsförderung), durch die nicht-hoheitliche Aufgaben erfüllt werden (z.B. Vermarktung, Kapitalbeschaffung). Außerdem können sie grundsätzlich nur zwischen zwei Gebietskörperschaften geschlossen werden.

Insgesamt eignet sich die öffentlich-rechtliche Vereinbarung gut zur Entwicklung von interkommunalen Gewerbeflächen. Der größte Vorteil liegt in ihrer größeren Flexibilität gegenüber dem Zweckverband und dem geringeren Gesamtaufwand – aber vor allem darin, dass die gesamte Aufgabe der Planung, Erschließung und Vermarktung an eine beteiligte Kommune übertragen werden kann, die anderen Beteiligten ihre Einflussnahme aber nicht verlieren.<sup>11;15</sup>

### Good-Practice-Beispiele

#### Grafschafter Gewerbepark Genend | RAVENNA Park

#### Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts – AöR

In Nordrhein-Westfalen existiert ein Rechtsrahmen für eine AöR (auch Kommunalunternehmen genannt). Grundlage hierfür bietet der § 114a Abs. 1 GO. Mit der AöR hat der Gesetzgeber Kommunen eine Rechtsform geschaffen, die mit einer GmbH vergleichbar ist. „Sie verbindet [...] die Vorzüge einer öffentlich-rechtlichen Organisation, insbesondere die Vermeidung von Steuerdefiziten, mit der Unabhängigkeit und unternehmerischen Flexibilität selbständiger Eigen-gesellschaften.“<sup>14</sup>

Das sogenannte Kommunalunternehmen ermöglicht unter anderem die Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben und den Dienstzugriff auf Beamt\*innen.

In Bezug auf die interkommunale Kooperation ist es möglich durch Vereinbarung einer Unternehmenssatzung gemeinsame Kommunalunternehmen (gKU) mehrere Kommunen zu errichten. Die Bedeutung eines Kommunalunternehmens bei interkommunalen Kooperationen ist im Vergleich mit dem Zweckverband und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung als eher untergeordnet zu bewerten und kommt immer seltener zu diesen Zwecken zum Einsatz.<sup>15</sup>

### Good-Practice-Beispiele

#### gKU Much-Neunkirchen-Seelscheid

#### **Privatrechtliche Organisationsformen**

Für die gemeinsame Entwicklung und den Betrieb von Gewerbegebieten eignet sich insbesondere die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Grundsätzlich muss in Nordrhein-Westfalen nach § 108 Abs. 3 Nr. 3 GO eine Rechtsform gewählt werden, welche die Haftung der Kommune auf einen bestimmten Betrag beschränkt. Personalisierte Rechtsformen wie OHG, KG oder GbR scheiden somit aufgrund der fehlenden Haftungsbeschränkung aus. Stiftungen sind aufgrund der engen Zweck- und Aufgabenfestlegung sowie durch den festgelegten Finanzrahmen ebenfalls nicht für den originären Zweck zur Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebiets geeignet. Eingetragene Vereine scheiden insbesondere aufgrund der fehlenden Haftungsbeschränkung, aber auch aufgrund der Unsicherheiten und Unverbindlichkeiten, die sich aus der Vereinsstruktur (freiwillige Mitarbeit der Mitglieder) ergeben, aus. Auch Aktiengesellschaften verlieren für kommunale Zwecke zunehmenden an Bedeutung und sind für die verfolgten Zwecke nicht geeignet, da die kommunalverfassungsrechtlich gebotene Einflussnahme aufgrund der Eigenverantwortlichkeit und Weisungsunabhängigkeit der Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder nicht hinreichend gesichert ist. Mit der Änderung der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen geht zudem einher, dass die Einrichtung einer Aktiengesellschaft durch eine Kommune nur erfolgen kann, sofern der öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann. Somit ist die kommunale Gründung auch von rechtlicher Seite stark eingeschränkt.<sup>16</sup>

#### Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Eine GmbH kann grundsätzlich nur nicht-hoheitliche, kommunale Aufgaben übernehmen. Sie kann somit nicht mit der Aufgabe der Bauleitplanung vertraut werden.

Die GmbH kann ohne Einschränkungen des öffentlichen Dienst- und Haushaltsrechts geführt werden. Sie ist somit aus finanzieller und personalwirtschaftlicher Sicht von kommunal-rechtlichen Bindungen losgelöst, woraus sich eine

<sup>11;14;16</sup> Wuschansky, B./König, K. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland

<sup>15;15</sup> MHKBD NRW (2021): Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen

größere Flexibilität und kürzere Entscheidungsprozesse ergeben. Eine schnellere Anpassung an das Marktgeschehen und die Gewinnorientierung sind zum Beispiel ein entscheidender Vorteil bei der Vermarktung von Gewerbeflächen.

Weitere Vorzüge bei der interkommunalen Zusammenarbeit ist die zielgerichtete und effiziente Arbeitsweise, die sich aus der Erfassung der zu erfüllenden Aufgaben im Gesellschaftsvertrag ergibt. Ein weiterer Vorteil ist die Haftungsbeschränkung auf die Kapitalgesellschaft. Somit haften nicht die einzelnen Gesellschafter\*innen für die von der GmbH eingegangenen Verbindlichkeiten. Die Einbeziehung privater Partner\*innen bzw. Akteur\*innen (z.B. Banken, Projektentwickler\*innen) in die GmbH ist problemlos möglich.

Damit eignet sich die GmbH aufgrund der finanziellen Beweglichkeit und der effizienten, zielgerichteten Arbeitsweise insbesondere für das Projektmanagement bei der Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete. Gleichzeitig bedeutet dies, dass zur Erfüllung der anfallenden hoheitlichen Aufgaben (z.B. Bauleitplanung) zusätzlich eine öffentlich-rechtliche Form geschaffen werden muss. Dennoch ist festzuhalten, dass der benötigte Kapital- und Arbeitsaufwand, der mit der Gründung einer GmbH verbunden ist, kleine Kommunen durchaus überfordern kann. Somit kann es unter Umständen dienlich sein, sich ausschließlich für eine öffentlich-rechtliche Form (z.B. Zweckverband) zu entscheiden. Auch kann die Gefahr bestehen, dass die kommunale Einflussnahme aufgrund der wirtschaftlichen Zielorientierung und der Eigenverantwortlichkeit der Geschäftsführung zu kurz kommt.<sup>17</sup>

### Good-Practice-Beispiele

Zweckverband / Zweckgesellschaft  
Stadt + Landkreis Kaiserslautern |  
Grafschafter Gewerbepark Genend

#### **Informelle Gremien**

Die Einrichtung prozessbegleitender informeller Gremien hat sich bei der Entwicklung von Gewerbegebieten ebenfalls etabliert. Aufgrund ihres informellen Charakters verfügen sie

über keine echten Entscheidungsbefugnisse und Beschlusskompetenzen. Dennoch können die Arbeitsergebnisse informeller Gremien wegweisend und zielführend für die Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete sein. Sie ermöglichen die Chance zum Austausch, die Bildung von Vertrauen und bieten eine Möglichkeit zur Zieldefinition einer weitergehenden Kooperation. Insbesondere bei der Vorbereitung von (formalen) Kooperationen sind sie deshalb empfehlenswert. Die Grenzen zwischen formellen und informellen Kooperationen sind oft fließend – eine Kombination beider Strukturen ist also grundsätzlich erfolgsversprechend.

Das Arbeitsspektrum informeller Gremien reicht von der Planung bis zur Vermarktung von interkommunalen Gewerbegebieten. Auch die eigentliche Zusammenarbeit (auf der „Arbeitsebene“) findet insofern häufig im Rahmen der projektbegleitenden Gremien statt, in denen der Kooperationsablauf strukturiert und organisiert und der gesamte Prozess zielgerichtet und effektiv gestaltet wird. Somit liegt der Arbeitsschwerpunkt insbesondere in der konkreten Vorbereitung und Koordination der Zusammenarbeit sowie der Gewährleistung des Informationsflusses. Informelle Gremien leisten damit einen entscheidenden Beitrag zur verzögerungsfreien Realisierung eines Projekts.

Projektbegleitende Gremien sind in der Regel mit den relevanten Entscheidungsträger\*innen aus Politik und Verwaltung sowie den entsprechenden Vertreter\*innen der Arbeitsebene besetzt. Um die Kernprinzipien der interkommunalen Zusammenarbeit (Transparenz, Toleranz und Verständnis gegenüber der Kooperationspartner\*innen) zu wahren, sollten die Gremien von den beteiligten Partner\*innen gleichwertig besetzt bzw. mit gleichberechtigtem Stimmrecht ausgestattet werden und nach dem Konsensprinzip handeln.<sup>18,19</sup>

In der Planungspraxis haben sich folgende Gremien bei der interkommunalen Zusammenarbeit bewährt:

- Kommunalpolitische Gremien
- Durch die Mitwirkung der politischen Repräsentanten der jeweiligen Räte, können Grundsatzentscheidungen getroffen, Zielrichtungen festgelegt und politischer Konsens über die kommunenübergreifende Zusammenarbeit vorbereitet werden. Aufgrund der hohen Außenwahrnehmung ist es naheliegend, die Beratungen mit einer in Form von Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten, um auch in der Bevölkerung für die Kooperation/das Projekt zu werben.

- **Verwaltungsinterne Gremien**

In verwaltungsinternen Gremien soll die Realisierung des Projekts vorbereitet und vorangebracht werden. Die Treffen mit Beteiligten aus der Verwaltung dienen dazu, konkretere Sachverhalte – wie zum Beispiel Fragen zur Erschließung, Bauleitplanung oder Vermarktung – zu klären und die politischen Vorgaben umzusetzen.

- **Projektbeiräte**

Die Einrichtung eines Projektbeirats ist vor allem für den Fall relevant, wenn die Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebiets an eine Entwicklungsträger\*in abgetreten werden oder die Vorhabenfläche in Privateigentum ist und die Eigentümer\*innen in das Projekt eingebunden werden soll. Über den Projektbeirat, der in der Regel aus Vertretern der jeweiligen Kommunen (z.B. Verwaltung/Wirtschaftsförderung) aber auch durch privatrechtliche Institutionen ergänzt werden kann, soll zuallererst die kommunale Einflussnahme auf die Entwicklung gewährleistet werden. Dabei kann der Projektbeirat die Koordination im Vorfeld von politischen Entscheidungen übernehmen, die Begleitung der Planungsschritte übernehmen und bei der Vermarktung bzw. Vergabe von Grundstücken mitentscheiden.

- **Koordinierungsbüros**

Die Einrichtung eines Koordinierungsbüros, welches die Funktion einer gemeinsamen, zentralen Geschäftsstelle übernehmen soll, kommt insbesondere bei größeren Vorhaben infrage. So lässt sich die Durchführung sämtlicher Maßnahmen im Hinblick auf das Projektziel zentral steuern. Das Aufgabenspektrum des Koordinierungsbüros im Kontext der interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung liegt insbesondere bei der Finanzierungs- und Fördermittelabwicklung bzw. der Mittelbewirtschaftung, der Steuerung eines möglichen Entwicklungsträgers und im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Im Vergleich zum Projektbeirat stehen einem Koordinierungsbüro in der Regel eigene Geschäftsräume sowie eigenes Personal zur Verfügung. Insofern fallen hier zusätzliche Kosten an, die sich – wie die bisherige Planungspraxis gezeigt hat – langfristig aber auch rechnen können.

### **Exkurs: Public-Private-Partnership (PPP)**

Eine Public-Private-Partnership beschreibt die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten lokalen Akteur\*innen. Diese Zusammenarbeit bietet über die Kooperation mit anderen Kommunen die Chance, bisher ungenutzte oder nicht nutzbare Potentiale zu aktivieren (z.B. weitere Finanzausstattung oder Personaleinsatz). Bei einer PPP ist die Beteiligung un-

terschiedlichster Einrichtungen und Personen möglich, zum Beispiel:

- Gebietskörperschaften
- Wirtschaftsunternehmen
- Schlüsselpersonen aus Politik und Verwaltung
- Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer
- Banken

Sie stellt jedoch keine eigenständige Rechtsform dar. Bei einem konkreten Vorhaben, wie der Entwicklung eines Gewerbegebiets, ist die Schaffung eines rechtlichen Rahmens sinnvoll und zweckmäßig. In der Praxis haben sich hier der Zweckverband bzw. der Zweckverband in Verbindung mit einer GmbH etabliert.

### Good-Practice-Beispiele

Zweckverband / Zweckgesellschaft  
Stadt + Landkreis Kaiserslautern |  
Grafschafter Gewerbepark Genend

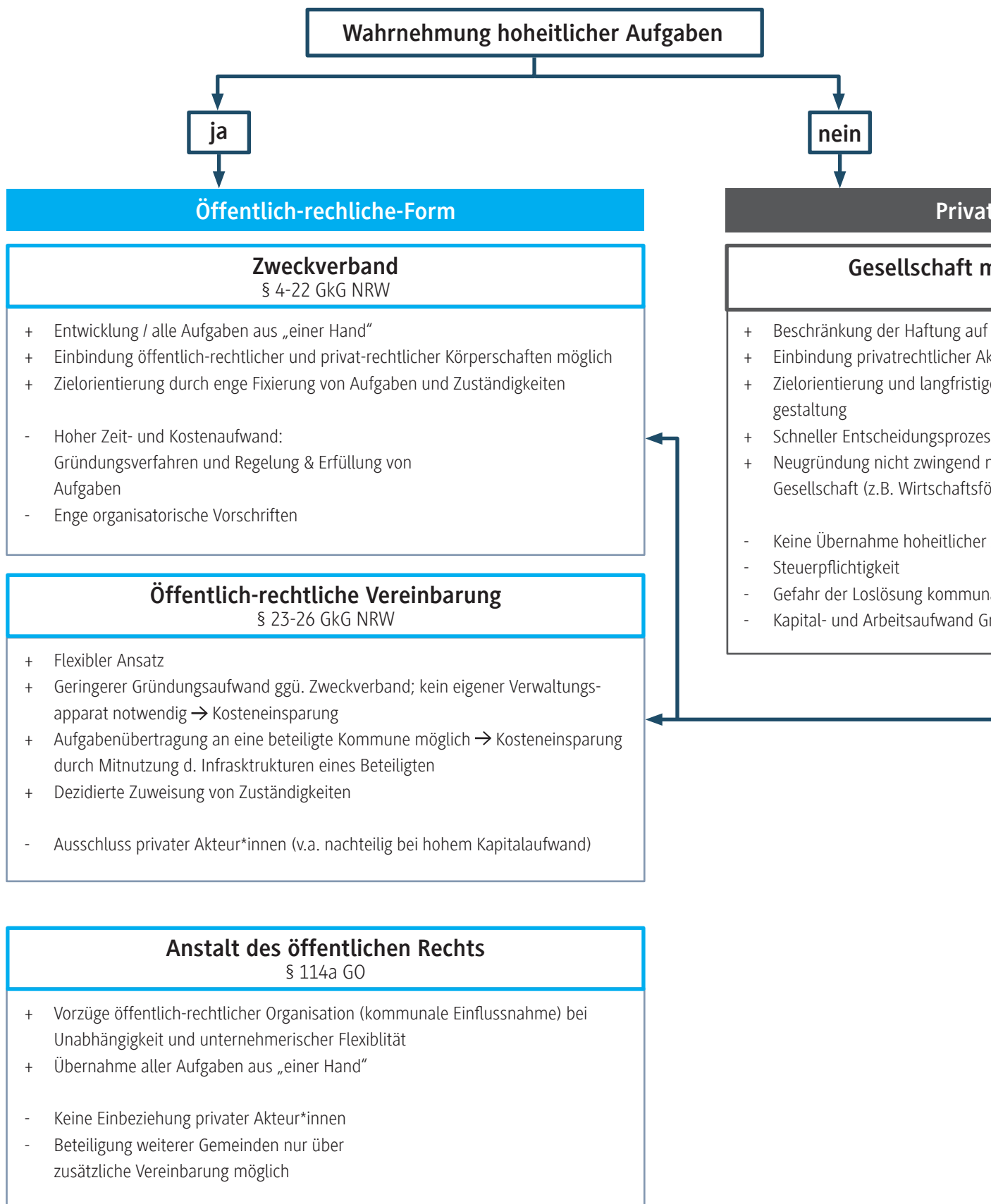


Abbildung 3: Wahl der Organisationsform – Schematische Darstellung, eigene Darstellung 2022



# Organisationsform

## kommunaler Gewerbegebiete

### Rechtliche Form

#### mit beschränkter Haftung (GmbH)

Gesellschaft  
 Direktor\*innen möglich  
 flexible Aufgabenerfüllung durch flexible Vertrags-

keine Ratsbeschlüsse notwendig  
 notwendig: Zurückgreifen auf bestehende  
 (Vollmacht)

Aufgaben

keine direkter Einflussnahme  
 durch Gründung

*Häufig in Kombination  
 mit Zweckverband oder  
 öffentlich-rechtlicher  
 Vereinbarung*

### Ergänzung durch...

#### Kommunalpolitische Gremien

- Grundsatzentscheidungen treffen und Zielrichtung festlegen
- Politischer Konsens über Zusammenarbeit herstellen
- Hohe Außenwirkung → Öffentlichkeitsarbeit sinnvoll  
 → Werben für das Projekt in der Bevölkerung

#### Verwaltungsinterne Gremien

- Arbeitsebene
- Realisierung des Projekts vorbereiten und voranbringen
- Klärung konkreter Sachverhalte
- Umsetzung politischer Vorgaben
- Vorbereitung politischer Entscheidungen

#### Projektbeiträge

- Relevant bei Einsatz eines Entwicklungsträgers oder bei Flächen in Privateigentum
- Gewährleistung kommunaler Einflussnahme durch Projektbeirat

#### Koordinierungsbüros

- Insbesondere bei großen Vorhaben
- Zentrale Steuerung aller Maßnahmen
- Insbesondere Finanzabwicklung, Steuerung Entwicklungsträger, Öffentlichkeitsarbeit
- Kostenintensiv (Geschäftsräume, Personal etc.)

Informelle/projektbegleitende Gremien

## Aufteilung von Kosten und Erträgen

Die Aufteilung von Kosten und Erträgen ist vor allem in politischer Hinsicht ein zentraler Streitpunkt, an dem viele Kooperationen zu scheitern drohen. In der Praxis überwiegen jedoch die zunächst hohen Ausgaben (Flächenkauf, Erschließung, Zinsbelastung etc.) in der Regel langfristig die Einnahmen. Auch wenn die möglichen Einnahmen und die Regelungen über die Einnahmenverteilung zumeist im Mittelpunkt der politischen Diskussion um eine interkommunale Kooperation bei der Gewerbeflächenentwicklung stehen, sehen verschiedene Autor\*innen aufgrund des nivellierenden Effekts eine Überschätzung der Einnahmen bzw. der Bedeutung der Einnahmenverteilung auf kommunaler Seite. Insbesondere bei der Ansiedlung von favorisierten Zielgruppen, wie innovativen, zukunftsorientierten Unternehmen und Existenzgründer\*innen (häufig kleine- und mittlere Unternehmen) fallen die Gewerbesteuereinnahmen meist geringer aus. In der Praxis ist eine schwarze Null bei der Entwicklung von Gewerbegebieten oft erst nach 10 Jahren realistisch – bei interkommunalen Gebieten ist diese dann noch auf die Partner\*innen zu verteilen.

Insofern ist der Nutzen eines Interkommunalen Gewerbegebiets nicht vornehmlich in seinen Vorteilen für den kommunalen Haushalt, sondern vielmehr in den „mittelbaren, indirekten Effekten – Sicherung und Entwicklung des Arbeitsplatzangebots, Etablierung der Region als Wirtschaftsstandort, Erhöhung der Kaufkraft etc. – [zu sehen]“<sup>20</sup>. Dieses Verständnis muss zwingend Basis einer jeder Kooperation sein.

Beispiele aus Nordrhein-Westfalen zeigen, dass in vielen Projekten aufwändige Regelungen hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Ausgleichs vertraglich vereinbart werden, aufgrund des Entwicklungsstadiums bisher jedoch bei nahezu keinem Projekt Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuer erzielt werden. Die Regelungen haben insofern bisher kaum Anwendung gefunden. In weiter fortgeschrittenen Projekten zeichnet sich ab, dass sich der Berechnungsaufwand aufgrund des geltenden kommunalen Finanzausgleichs nahezu mit dem Zugewinn aufwiegt.<sup>20</sup>

Dennoch stellt eine faire und transparente Regelung zur Aufteilung von Kosten und Erträgen einen wichtigen Baustein für den langfristigen Erfolg des Projekts und für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit dar. Diese Regelung sollte auch vertraglich verankert werden. Allgemeingültige Lösungsansätze bei der Aufteilung von Kosten und Erträgen gibt es nicht. Die Verteilung von Kosten und Erträgen sollte also für den Einzelfall geregelt werden. Aus den bereits erläuterten Gründen

sind pragmatische Lösungen für die Beteiligten deutlich zielführender als scheinobjektive Rechnungen bzw. auch komplizierte Verteilungsschlüssel.

Unmittelbare Effekte wie Planungs-, Grunderwerbs-, Erschließungs-, Verwaltungskosten sowie Erlöse aus Grundstücksverkäufen und Einnahmen aus Grund- und Gewerbesteuer lassen sich für gewöhnlich relativ exakt bestimmen. Die Bemessung indirekter Effekte wie die Schaffung von Arbeitsplätzen, der Zuzug von Arbeitskräften, die Erhöhung der Einkommenssteuereinnahmen, Zuwächse der Kaufkraft, Impulse für das lokale Gewerbe sowie auch Belastungen durch den steigenden Bedarf an kommunalen Infrastrukturen und Verkehrszunahme beispielsweise durch Pendler\*innen und Lieferverkehr ist dagegen deutlich schwieriger zu ermitteln. Indirekte Effekte werden insofern auch nicht in den Vorteils-Nachteils-Ausgleich einbezogen.<sup>20</sup>

Bei der Entwicklung und dem Betrieb eines interkommunalen Gewerbegebiets ist demnach insbesondere der Umgang mit folgenden Ausgaben- und Einnahmepositionen zu klären:

- Kosten
  - Planung, Grundstückserwerb und Erschließung
  - Personaleinsatz
  - Unterhaltung öffentlicher Infrastrukturen
- Einnahmen
  - Grundstücksverkäufen, Vermietung, Verpachtung
  - Grundsteuer
  - Gewerbesteuereinnahmen

### Verteilungsschlüssel

Ein fairer Interessensausgleich kann nach unterschiedlichen Schlüsseln und sich auf unterschiedliche Regelungsgegenstände (Investitionskosten, Aufgabenverteilung, Entgelte, Erträge etc.) beziehen. Insbesondere bei kleineren Partner\*innen besteht häufig die Befürchtung benachteiligt oder übervorteilt zu werden. Mit entsprechenden Regelungen gilt es diese Befürchtungen zu Beginn der Kooperation auszuräumen und die Partner\*innen auf eine gleichberechtigte und gleichwertige Basis zu stellen.

Je nach Konstellation ist es denkbar, dass vor allem die Einnahmen aus den Grundstücksverkäufen bei der Belegenheitskommune verbleiben und gegebenenfalls um gemeinsam aufgebrauchte Mittel für Grundstückskäufe korrigiert werden. Übernimmt ein Zweckverband anstelle der Kommunen die Funktion als Käufer und Verkäufer von Grundstücken, sind die Einnahmen nach einem Verteilungsschlüssel zu verteilen.



Gegenstand der vertraglichen Regelungen zwischen den beteiligten Kommunen und Anwendungsbereich eines Verteilungsschlüssels sind insbesondere aber Vereinbarungen über die zu erwartenden Einnahmen aus Grund- und Erwerbssteuer, auch wenn deren Bedeutung – wie bereits erläutert – häufig überschätzt wird. Für die Aufteilung der Grundsteuer und vor allem von Gewerbesteuereinnahmen, deren Verteilung häufig das größte Konfliktpotential bietet, kommen in der Praxis ebenfalls Verteilungsschlüssel zur Anwendung.<sup>21</sup>

Grundsätzlich bieten sich bei der vertraglichen Ausgestaltung folgende Verteilungsschlüssel an:

- Gleichmäßige Teilung

Hierbei sollen sowohl Lasten als auch Nutzen zu gleichen Teilen auf die Kooperationspartner\*innen verteilt werden. Im Zentrum dieser Überlegung steht, dass die Zusammenarbeit damit auf eine gleichberechtigte Basis gestellt wird. Es wird dabei unterstellt, dass alle Partner\*innen gleichermaßen Vorteile (v.a. indirekte Effekte) aus dem Gewerbegebiet ziehen. Eine hälftige Verteilung kann auch sinnvoll sein, wenn eine Kommune zwar einen größeren Anteil an Flächen einbringt, die andere jedoch einen überwiegenden Teil der anfallenden Aufgaben übernimmt. Wenn eine solche Vereinbarung für kleinere Kommunen nicht tragbar ist (hoher Kosten- oder Personalaufwand), sollte ein anderer Verteilungsschlüssel gewählt werden.

- Verteilung nach Einwohner\*innen

Bei der Verteilung nach Einwohner\*innen ist beabsichtigt, dass die größere und finanzstärkere Kommune den größeren Teil der Aufwendungen (finanziell und personell) übernimmt,

dafür aber auch bei den Erträgen – welche jedoch eine eher untergeordnete Rolle spielen – entsprechend bevorteilt wird.

- Verteilung nach Flächenanteilen (Gebiete über mehrere Gemarkungen)

Sind bei einer Kooperation alle Partner\*innen flächenmäßig am Gewerbegebiet beteiligt (Belegenheitskommunen), kann die Verteilung auch nach eingebrachter Fläche erfolgen.

### Unterschiedliche Gewerbesteuerhebesätze und Gebührensätze für Infrastrukturleistungen bei Gebieten über mehrere Gemarkungen

- Unterschiedliche Gewerbesteuerhebesätze in den beteiligten Kommunen können problematisch für die Ansiedlungspolitik sein → Empfehlung: Angleichung der Sätze
- Noch dringlicher scheint eine Vereinheitlichung von Gebührensätzen für Infrastrukturleistungen (Wasser, Abwasser, Müllabfuhr), da diese Kosten von den Betrieben intensiver gespürt werden. Hierbei kann es auch sinnvoll sein, dies durch einen zwischengeschalteten Betreiber (z.B. Entwicklungsgesellschaft) sicherzustellen.

### Good-Practice-Beispiele

Grafschafter Gewerbepark Genend I  
RAVENNA Park | gKU Much-Neunkirchen-Seelscheid | Beispiele zu Verteilungsschlüsseln in der Praxis interkommunaler Gewerbegebiete

<sup>21</sup> Wuschansky, B./König, K. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland

- Weitere individuelle Verteilungsschlüssel/  
Sondereinbarungen

Für den Kosten-Nutzen-Ausgleich können auch weitere Indikatoren (z.B. Beschäftigtenzahl, Relation von Gewerbesteuer-einnahmen) oder eine Kombination verschiedener Indikatoren herangezogen werden. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass mit zunehmender Regelungsdichte die Vereinbarungen und der Rechenaufwand komplizierter werden und an Transparenz verlieren.

Häufig wird auch eine Kombination aus verschiedenen Indikatoren (z.B. Verhältnis Flächenanteil zu Steueraufkommen) gewählt. Eine pragmatische und gleichermaßen faire und transparente Lösung ist zudem die Reinvestition der Einnahmen in das Interkommunale Gewerbegebiet – zum Beispiel für die Unterhaltung von Erschließungsanlagen, für Öffentlichkeitsarbeit oder die Vermarktung von Grundstücken. Dies trägt dazu bei, die Regelungsdichte deutlich zu senken. Die Aufwendungen bzw. Investitionen sollten unter den Investitionspartner\*innen dennoch verteilt werden (s.o.).

## GENERELLE LÖSUNGSANSÄTZE ZUR FLÄCHENMOBILISIERUNG UND FLÄCHENENTWICKLUNG

Auch die interkommunale Gewerbeflächenentwicklung bleibt von den allgemeinen Herausforderungen hinsichtlich der Flächenmobilisierung und -entwicklung – vor allem in Bezug auf Gewerbeflächen – nicht unbetroffen.

Im Rahmen der Beteiligungsformate konnten vor allem folgende regionale Herausforderungen identifiziert werden:

- Entgegenstehende regionalplanerische Vorgaben
- Erwerb von Entwicklungsflächen bzw. unzureichende Eigentumsverhältnisse
- Flächeneignung (Natur- und Artenschutz, Topographie, Erschließungssituation etc.)
- Rentabilität aufgrund hoher Kosten (z.B. für Flächen-erwerb/Erschließung)
- Fehlende Akzeptanz für gewerbliche Entwicklung und Flächeninanspruchnahme aus Bevölkerung und Politik

Hemmnisse der Bodenmobilisierung sind nahezu im gesamten Land – insbesondere für verdichtete Räume bzw. Stadtre-gionen – festzustellen. Insgesamt ist dabei ein erhöhter Flächendruck festzustellen. Es bestehen Flächennutzungs- und Interessenskonflikte, da Flächen für Wohnungsbau, Gewerbe/Industrie, für soziale, kulturelle, sportliche oder gesundheitliche Zwecke, für Freizeit und Erholung aber auch Flächen für Natur- und Klimaschutz bzw. Klimaanpassung und (erneuerbare) Energien zunehmend knapper werden.

Hemmnisse in Bezug auf die Flächenmobilisierung [z.B. gebündelter Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen, Verfügbarkeit von (Tausch-)Flächen] können zumindest in Teilen durch interkommunale Ansätze gelöst werden. Chancen und Möglichkeiten interkommunaler Gewerbeflächenentwicklung werden bereits im vorherigen Kapitel ausführlich thematisiert.

Nachfolgend sollen insbesondere Lösungsansätze für die Themen Flächenerwerb, Rentabilität und Akzeptanzschaffung behandelt werden.

Entgegenstehende raumordnerische Vorgaben sind vorwiegend politisch zu lösen. Das Hemmnis der Flächeneignung in Bezug auf natur- und artenschutzrechtliche Restriktionen ist auf planerischer Ebene zu lösen. Ungünstige Erschließungssituationen sind in diesem Zusammenhang insbesondere dem Themenkomplex Rentabilität/Kosten zuzuordnen.

Durch den Wettbewerb verschiedener Nutzungen um die begrenzte Ressource Boden, die zunehmende Knappheit und steigende Nachfrage nach Boden sind massive Preissteigerungen der Bodenpreise innerhalb des letzten Jahrzehnts zu beobachten. Auch die zuletzt geltenden Bedingungen an den Kapitalmärkten (Niedrigzinspolitik) machen Boden als Anlage- und Spekulationsobjekt insbesondere für institutionelle Anleger\*innen aber auch durch das Renditekalkül privater Kleineigentümer\*innen interessant.

Auch war die kommunale Liegenschaftspolitik in den vergangenen Jahrzehnten eher von der Veräußerung von Flächen geprägt. Eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik ist jedoch der Baustein einer nachhaltigen Siedlungspolitik bzw. Stadtentwicklung. Im Kern steht dabei der frühzeitige Erwerb von potentiellen Entwicklungsflächen – aber auch möglichen Tausch- und Ausgleichsflächen – durch die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts (Zwischenerwerbsmodell). Entsprechende informelle Studien (wie z.B. Gewerbeflächenpotentialanalysen) können die Basis für den Ankauf von Entwicklungsflächen bieten. Die aktive Boden- und Liegen-

schaftspolitik sollte durch die Entwicklung und Umsetzung einer langfristigen bodenpolitischen Strategie gesichert sein.

Grundsätzlich können bei Flächenknappheit auch interkommunale oder regionale Kooperationen Lösungsansätze darstellen. Durch die Vergrößerung des Suchraums ergeben sich unter Umständen neue Möglichkeiten für potentielle Tausch- oder Ausgleichsflächen und ggf. auch alternative Entwicklungsflächen.

### Good-Practice-Beispiele

Zweckverband / Zweckgesellschaft  
Stadt + Landkreis Kaiserslautern |  
AGIT

## Akteur\*innenansprache auf dem Bodenmarkt

Im Kern der Diskussion um den Flächenerwerb steht in der Region Köln/Bonn insbesondere die fehlende Verkaufsbereitschaft (zu annehmbaren Bodenpreisen) seitens der Flächeneigentümer\*innen. Insbesondere bei Streubesitz stellt sich dies als große Herausforderung dar. Grundlegend sind bei den Erwerbsverhandlungen zu Entwicklungsflächen zwei Gruppen zu adressieren, deren Motive sich grundsätzlich unterscheiden:

- Private oder institutionelle Eigentümer\*innen  
Aufgrund der Lage am internationalen Finanzmarkt (Niedrigzinsen), dient Boden als Kapital und Spekulationsobjekt.
- Landwirt\*innen/Landwirtschaftliche Betriebe  
Landwirtschaftliche Flächen schrumpfen seit Jahrzehnten zu Gunsten von Siedlungs- und Infrastrukturbau (inkl. Ausgleichsflächen). Gleichzeitig steigt die Bedeutung der regionalen Lebensmittelproduktion und der Flächenbedarf im biologischen und konventionellen Anbau durch Ernteausfälle oder einzuhaltende Grenzwerte zunehmend. Für landwirtschaftliche Betriebe stellen diese Flächen also eine Betriebsgrundlage dar.

Diese unterschiedlichen Gruppen erfordern eine zielgruppen-gerechte Ansprache bzw. verschiedene Lösungsansätze. Im Rahmen der Werkstattgespräche wurden als Erfolgsfaktoren der Grundstücksgeschäfte in der Region insbesondere eine transparente Preispolitik und der regelmäßige Diskurs mit Landwirt\*innen bzw. Grundeigner\*innen genannt.

Entsprechenden Lösungsansätze im Kontext der Flächenmobilisierung sollen nachfolgend näher erläutert werden.

## Instrumentensets der Bodenmobilisierung

Bei den Instrumentensets der Bodenmobilisierung ist zwischen hoheitlichen Instrumenten mit direktem Umsetzungsvollzug und kooperativen Instrumenten und Strategien zu unterscheiden. Die nachfolgende Grafik (Abb. 4) stellt die einzelnen Instrumentensets dar.

Hoheitliche Instrumente im Rahmen der Bodenmobilisierung erfordern einen hohen Verwaltungsaufwand und ziehen häufig einen großen Widerstand nach sich. Nachfolgend sollen insbesondere die kooperativen Instrumente und Strategien näher erläutert werden.



## Instrumentensets der Bodenmobilisierung

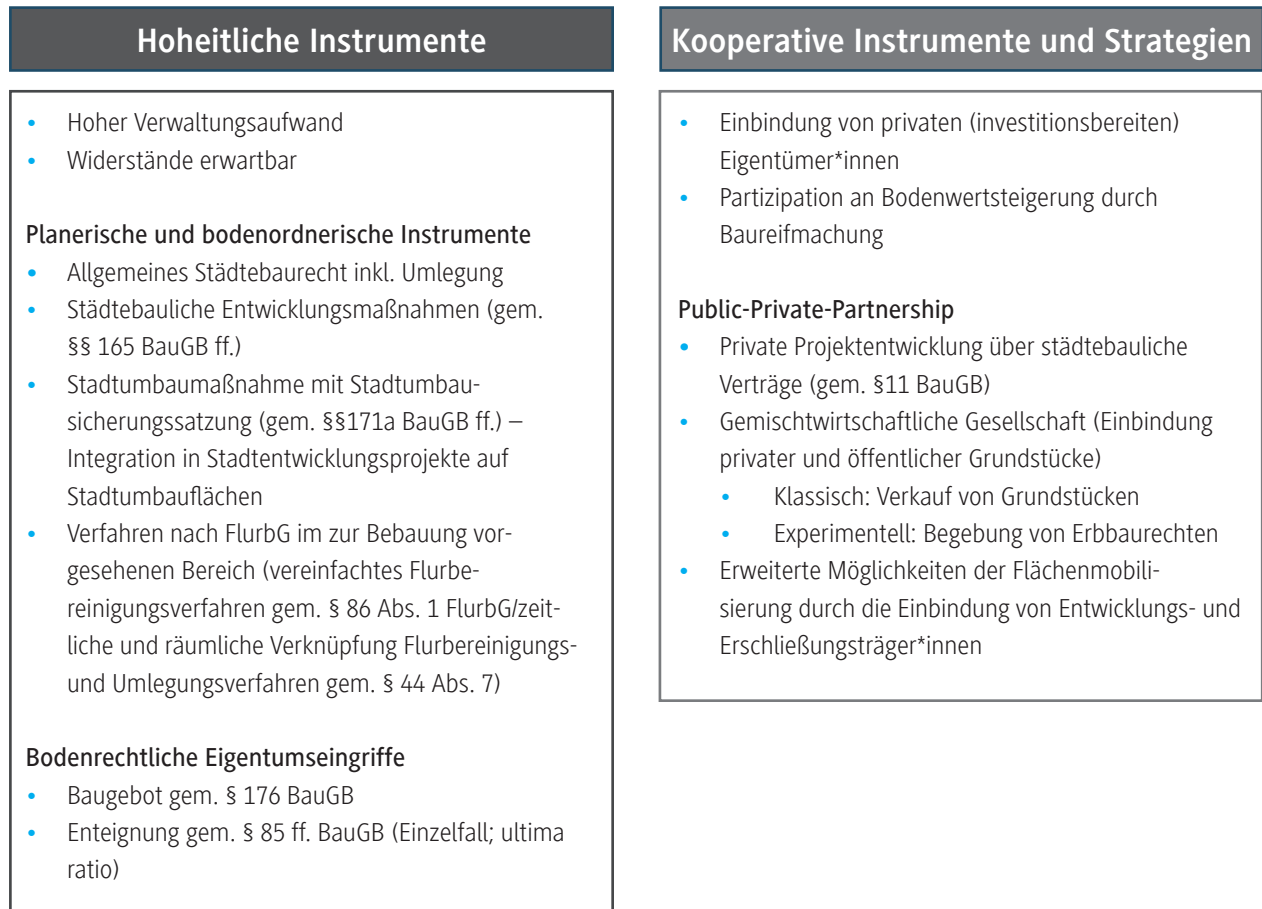


Abbildung 4: Instrumentensets der Bodenmobilisierung, eigene Darstellung 2022

### Private/Institutionelle Grundeigentümer\*innen

Im Rahmen der Einbindung privater und investitionsbereiter Eigentümer\*innen bei der Entwicklung von Gewerbeflächen bietet sich die Möglichkeit, diese an Bodenwertsteigerung durch die Baureifmachung partizipieren zu lassen. Diese Strategie ist insbesondere dann von Interesse, wenn die Eigentümer\*innen Grundstücke aus Spekulationsgründen (z.B. institutionelle Anleger\*innen) erworben haben und diese zu einem höheren Preis (als der Preis für Ackerland) veräußern möchten oder auch wenn sich private Kleineigentümer\*innen eine Rendite von ihrem Eigentum erhoffen.

#### Private Projektentwicklung über städtebauliche Verträge

Insbesondere bei einzelnen Grundeigentümer\*innen – bei Streubesitz deutlich aufwändiger – können Entwicklungsvereinbarungen mit den Eigentümer\*innen per städtebaulichem Vertrag (gem. § 11 BauGB) getroffen werden. Darin kann eine Beteiligung von planungsbegünstigten Grundeigentümer\*innen an den Planungs-, Erschließungs-

und Folgekosten geregelt werden, um für die Kommune idealerweise eine kostenneutrale Verbesserung des Baulandangebots zu erreichen.

An der Wertsteigerung der Grundstücke werden die Kommunen in diesem Fall nicht beteiligt. Für den Grundeigentümer\*innen bleibt die Differenz aus Endwert (Verkaufswert), Ausgangswert (Kaufwert) und übernommenen Kosten (vertraglich vereinbart) als Rendite.

#### Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft

Ein weiterer Ansatz zur Bodenmobilisierung von Entwicklungsflächen, die sich überwiegend in privatem und öffentlichem Eigentum befinden, ist die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen (Entwicklungs-)Gesellschaft als Public-Private-Partnership. Diese besteht aus privaten und öffentlichen Anteilseigner\*innen, welche ihre Grundstücksanteile einbringen. Nach der Entwicklung der Grundstücke durch die Gesellschaft, werden die Grundstücke klassischerweise veräußert. Alternativ können die Grundstücke in Form

einer Erbbaupacht übergeben werden, somit würden die Grundstücke langfristig im Eigentum der Gesellschaft verbleiben.

Wichtigstes Kriterium ist hier insbesondere die Investitionsbereitschaft der privaten Flächeneigentümer\*innen. Insbesondere wenn die Kommune bereits einen Teil der Grundstücke besitzt und der andere Teil vor allem im Besitz von Großgrundbesitzer\*innen bzw. institutionellen Eigentümer\*innen ist, kann dieses Modell als zielführend bezeichnet werden.

### **Dialog mit der Landwirtschaft**

Hinsichtlich der Flächenveräußerung stehen für landwirtschaftliche Betriebe weniger investive oder Spekulationsabsichten als der Erhalt ihrer Betriebsgrundlage im Vordergrund. Es ist empfehlenswert einen Austausch zwischen Planungsamt/Liegenschaftsamt, Wirtschaftsförderung und Landwirt\*innen herbeizuführen. Eine solche operative Kooperation auf Arbeitsebene hat den Zweck, besondere Belange und Potentiale der örtlichen Landwirt\*innen zu ermitteln und zu typisieren und die Möglichkeiten der Bodenmobilisierung (z.B. durch Verkauf, Erbbaurecht, Grundstücksgemeinschaften) auszuloten. Insbesondere künftige Potentiale aus der endogenen Entwicklung der Landwirtschaftsbetriebe (z.B. ungeklärte Betriebsnachfolge, Verkleinerung oder Umstrukturierung) sollten frühzeitig identifiziert und bei der städtebaulichen Entwicklung beachtet werden.

### **Flächenmobilisierung durch die Einbindung von Entwicklungs- und Erschließungsträger\*innen**

Bereits im vorherigen Abschnitt wird erläutert, wie die Übernahme von Planungskosten, Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und Erschließung durch private Flächeneigentümer\*innen bzw. private Entwickler\*innen durch städtebauliche Verträge (gem. § 11 BauGB) geregelt werden kann. Hindernisse, die sich durch die Begrenztheit finanzieller und personeller Ressourcen bei den Kommunen ergeben, können durch städtebauliche Verträge überwunden werden. Ein weiterer Grund ist die Beschleunigung städtebaulicher Vorhaben und privater Investitionsvorhaben mit dem übergeordneten Ziel der kostenneutralen Baulandentwicklung und -erschließung.

Neben dem Grundstückserwerb wurden im Rahmen des Beteiligungsprozesses insbesondere aufwendige Erschließungsmaßnahmen bzw. die mit der Erschließung verbundenen

Kosten als zentrales Hemmnis für die Rentabilität eines Projekts dargestellt. Aus § 124 BauGB ergibt sich die Zulässigkeit eines Erschließungsvertrags zwischen der Kommune und einem „Dritten“. Damit wird die Erschließungsaufgabe (gem. § 123 Abs. 1 BauGB) eines bestimmten Gebietes ganz oder teilweise auf einen Dritten übertragen. Erschließungsträger\*in kann eine einzelne Grundstückseigentümer\*in im vertraglich definierten Erschließungsgebiet sein, der das gesamte Gebiet gehört, oder eine Grundstückseigentümer\*in oder sonstige Entwicklungsträger\*in, deren sich die Grundstückseigentümer\*innen bedienen. Ebenso kann eine Erschließungsgesellschaft, deren Allein- oder Mehrheitsgesellschafter\*in die Kommune ist, als Entwicklungsträger\*in tätig werden.

Die Erschließungsträger\*in führt die Erschließungsmaßnahmen auf eigene Kosten und Rechnung durch und überträgt sie dann auf die Kommune – ohne dass später eine Abrechnung durch die Kommune stattfindet. Auch wenn es gesetzlich keine Pflicht zur Kostenübernahme gibt, verpflichtet sich eine Erschließungsträger\*in in der Regel zur Übernahme der gesamten Kosten der von ihr durchgeführten Erschließung. Die Refinanzierung der von der Erschließungsträger\*in durchgeführten Maßnahmen erfolgt, sofern Grundstückseigentümer\*in und Erschließungsträger\*in nicht identisch sind, auf der Grundlage zivilrechtlicher Vereinbarungen mit den Grundstückseigentümer\*innen.

Im Gegensatz zum Erschließungsvertrag, regelt ein Werkvertrag gem. §§ 631 ff BGB die Beauftragung eines Unternehmers mit der Herstellung einer Erschließungsanlage. Dem Unternehmer wird nicht die Erschließung selbst, sondern lediglich die Erschließungsarbeiten übertragen. Die Kosten verbleiben bei der Kommune, weshalb die Kommune dementsprechend Erschließungsbeiträge erhebt.

Auch eine Baulandentwicklung durch Projektentwicklungsgesellschaften werden insbesondere vor dem Hintergrund von kommunalen Finanzierungs- und Personalengpässen häufig praktiziert. Insbesondere für den Erwerb von Grundstücken und dessen Finanzierung wird die Projektentwickler\*in von der Kommune beauftragt. Diese beschafft in eigenem Namen die notwendigen Kredite. Außerdem unterstützt sie die Kommunen im Vorfeld auch bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung des Projekts und bei der Kalkulation von Grundstücksverkaufspreisen. Ist eine Kostendeckung absehbar, so wird das Projekt in der Regel realisiert. Zwischen Gesellschaft und Kommune wird ein Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen.

Nach Baureifmachung wickelt die Gesellschaft in der Regel den kompletten Verkauf für die Kommune ab. Nach Projektabschluss erhält die Kommune eine detaillierte Aufstellung aller Kosten (auch Dienstleistungskosten des Projektentwicklers) und Einnahmen. Meist besteht die Möglichkeit einer Ablösevereinbarung zwischen der Gesellschaft und der Kommune für alle (baureifen) Grundstücken.

Es ist auch möglich, dass Projektentwicklungsgesellschaften auf eigene Rechnung arbeiten. Der Planungsgewinn bzw. die Rendite durch den Abverkauf der entwickelten Grundstücke verbleibt in diesem Fall bei der Gesellschaft. In einem solchen Konstrukt sollten die Einflussmöglichkeiten (z.B. Vergabekriterien von Grundstücken) der Kommunen rechtlich verankert werden (Bestandteil des städtebaulichen Vertrags).

Projektentwicklungsgesellschaften bewegen sich ebenfalls auf dem Gebiet der Baulanderschließung und decken durch deren Finanzierung die zeitliche Lücke zwischen Kostenfälligkeit und späteren Einnahmen aus Beiträgen, Gebühren und eventuellen Zuschüssen. Die Gesellschaft kann ebenfalls als Erschließungsträger\*in gem. § 124 BauGB auftreten.

Insofern kann es für die Entwicklung von Wirtschaftsflächen, für die eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Finanzierung/Kosten bzw. Rentabilität besteht, durchaus zielführend sein mit (privaten) Erschließungsträger\*innen aber auch Projektentwicklungsgesellschaften zusammenzuarbeiten. So kann nicht nur die finanzielle Belastung, die durch die Erschließungsmaßnahmen entsteht, sondern auch entscheidende Schritte der Projektentwicklung professionell ausgelagert werden. Hinsichtlich der Rentabilität ergeben sich so ggf. neue Ansätze und Möglichkeiten.

### Good-Practice-Beispiele

Beispiele zu Public-Private-Partnerships in bei der (interkommunalen) Wirtschaftsflächenentwicklung

## Akzeptanzschaffung für gewerbliche Entwicklungen

Bundesweit ist seit einiger Zeit eine abnehmende Akzeptanz für Flächenneuanspruhen – insbesondere im Kontext von Wirtschaftsflächenentwicklungen – zu erkennen. Auch von den Kommunen der Region Köln/Bonn konnte dies bestätigt werden. Im öffentlichen und politischen Diskurs um „Flächenverbrauch“, Artensterben und Klimaschutz treffen vor allem großflächige Projektentwicklungen zunehmend auf gesellschaftliche Kritik. Zwischen den verschiedenen Gruppen bestehen individuelle Interessenskonflikte (z.B. Artenschutz vs. Wirtschaftsentwicklung). Ein Gesamtkonsens mit allen betroffenen und beteiligten Personengruppe ist in der Praxis kaum möglich. Ziel sollte es jedoch sein einen möglichst breiten Konsens unter Beteiligung aller Interessensgruppen zu erreichen.

Die Akzeptanz für Neuausweisungen von Gewerbeflächen kann nicht unerheblich durch die vorzeitige bzw. parallele Erarbeitung von Konzepten für Innenentwicklung, Nachverdichtung und Revitalisierung bzw. Konversion von Industrie- und Gewerbegebieten gesteigert werden. Prinzipiell gilt auch bei der Gewerbeflächenentwicklung der Grundsatz Innen vor Außenentwicklung.

Außerdem sollten informelle Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten genutzt werden. Empfehlenswert ist die frühzeitige neutrale und sachliche Informationsbereitstellung über das Für und Wider des Vorhabens. Über offene Dialogformate oder Bürgerwerkstätten zu bestimmten Themen der Gewerbeflächenentwicklung können Bedenken frühzeitig erkannt und entsprechend berücksichtigt werden. So können beispielsweise auch unverbindliche Bürgergutachten eingeholt werden und diese bei der Umsetzung entsprechend berücksichtigt werden. Auch digitale Potentiale – wie beispielsweise animierte 3D-Modelle (auch Augmented Reality) oder Partizipations-Tools – sind in der Kommunikation nach außen von Vorteil.

Wesentlich akzeptanzsteigernd ist auch die Auseinandersetzung mit Nachhaltigkeitsstrategien bei der Entwicklung von Gewerbegebieten. So kann beispielsweise über die Profilierung von Gewerbegebieten (Ansiedlungspolitik für bestimmte zukunftsweisende oder nachhaltige Branchen) oder über die Implementierung von Nachhaltigkeitskriterien (z.B. Dachbegrünung, Nistmöglichkeiten für Vögel, Grünflächengestaltung) im Bebauungsplan oder bei der Grundstücksvergabe (z.B. in Bezug auf Arbeitsplatzdichte, Produktionsprozesse) die Akzeptanz und das Verständnis gegenüber Flächenneu-



inanspruchnahmen im gewerblichen Kontext erhöht werden.

In der Region Köln/Bonn gibt es hier bereits einige Beispiele für die Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Entwicklung von Gewerbegebieten.

Auch interkommunale Kooperationen können dazu beitragen, die Akzeptanz für das geplante Vorhaben zu steigern, denn sie verdeutlichen die Bereitschaft der Kommunen die knappe Ressource Fläche effizient zu nutzen.

### Good-Practice-Beispiele

Unternehmerpark Kottenforst – profilierte Standortentwicklung | Stadt Jüchen – Beispielhafte Ansätze zur Vergabe von Grundstücken in interkommunalen Gewerbegebieten | Oberbergischer Kreis – Ganzheitliche Nachverdichtung von Gewerbegebieten



# FAZIT UND AUSBLICK



Die interkommunale Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Wirtschaftsflächen bringt eine Reihe an Vorteilen für die Kommunen mit sich. Neben der Möglichkeit, neue Flächenzuschnitte mit besonderer Lagegunst zu entwickeln, spielt heute und insbesondere vor dem Hintergrund kommunaler Haushaltsschwäche sowie Personal- und Flächenengpässen die Chance, Ressourcen effizienter nutzen zu können eine entscheidende Rolle. Interkommunale Industrie- und Gewerbegebiete bauen Konkurrenzen unter den Kommunen ab, haben häufig eine regionale Strahlkraft mit positiven Effekten auf den Arbeitsmarkt, leisten einen Beitrag zur effizienten Flächennutzung und bieten nicht zuletzt auch eine Reihe von Vorteilen und Chancen für sich ansiedelnde Unternehmen. Aus gutem Grund werden sie in den letzten Jahrzehnten in Deutschland immer populärer. Ihre Errichtung wird von Bund und Ländern gefördert und teilweise auch in den Raumordnungsplänen gefordert.

Gleichzeitig betreten viele Kommunen – so auch in der Region Köln/Bonn – bei der Entwicklung und dem Betrieb von gemeinsamen Industrie- und Gewerbegebieten Neuland. Während der Beteiligungsformate im Rahmen der Erarbeitung des Agglomerationsprogramms konnten für die Kommunen in der Region Köln/Bonn eine Reihe spezifischer Herausforderungen und Hemmnisse identifiziert werden. Einerseits ist das Know-How in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit in der Region heterogen verteilt, so dass die Organisation interkommunaler Wirtschaftsflächenentwicklungen für einige Kommunen eine große Herausforderung darstellt. Des Weiteren stellt die Flächenmobilisierung beziehungsweise Flächenentwicklung aufgrund von Flächenengpässen, Eigentumsverhältnissen, Flächeneignung und Rentabilität sowie politischen und gesellschaftlichen Widerständen im gewerblichen Kontext flächendeckend eine große Herausforderung dar.

Die Praxishilfe zeigt verschiedene Lösungsansätze auf, wie die Organisation interkommunaler Wirtschaftsflächenentwicklungen gelingen kann. Kreative, aber auch praktikable Lösungen sind hier gefragt. Wichtig ist es, ein Verständnis dafür zu bekommen, dass die positiven Effekte interkommunaler Gewerbegebiete über die Effekte auf den kommunalen Haushalt hinausgehen. Sie sind vielmehr mittelbar und indirekt – wie beispielsweise die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Erhöhung der Kaufkraft oder die Etablierung der Region als Wirtschaftsstandort. Ist dieses Verständnis vorhanden, ist die Basis für eine erfolgreiche Kooperation geschaffen.

Neben klassischen Kooperationen unter zwei oder mehreren Belegenheitskommunen, steigt seit einiger Zeit auch die Anzahl der Projekte, bei denen Kommunen partizipieren, die zwar keine Entwicklungsflächen in die Kooperation einbringen, dafür jedoch das entsprechende Know-How, die finanzielle oder personelle Ausstattung oder auch Ausgleichsflächen bereitstellen können. Immer beliebter werden auch Kooperationen, bei denen die regionale Ebene den Rahmen darstellt.

Für die Initiierung von Kooperationen ist es wichtig, dass Einigkeit über die Ziele dieser herrscht. Kommunale Partner\*innen sollten sich – ungeachtet ihrer Größe und Leistungsfähigkeit – immer auf Augenhöhe begegnen. Vertrauen und Informationsfluss sollten das Fundament der Zusammenarbeit darstellen. Kooperieren heißt aber auch ein Verzicht auf Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrecht. Je geringer dieser Verzicht ausfällt, umso eher werden sich Kommunen zu einer Zusammenarbeit entschließen. Auch der Bereich der Kosten und Kostentragung sowie Erträge und Erlöse ist ein äußerst sensibler Bereich, der frühzeitig diskutiert werden muss. Kosten und Erträge sollten klar definiert werden. Gleichzeitig muss man sich darüber verständigen, welche Kosten ggf. im Umlagesystem und welche Kosten direkt mit den beteiligten Kommunen abgerechnet werden. In der Praxis hat es sich bewährt auf unkomplizierte und leicht handhabbare Verteilungsschlüssel, insbesondere bei der Verteilung von Steuereinnahmen zu setzen. Auch die Wahl der Organisationsform sollte unter dem Vorzeichen der Flexibilität bei gleichzeitiger Verbindlichkeit stehen. Rechtliche Bindungen sollten demnach nicht enger sein, als es zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe notwendig ist.

Bei der Flächenentwicklung im Allgemeinen ergeben sich vor allem hinsichtlich des Flächenerwerbs, der Rentabilität und der abnehmenden politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz gegenüber von Neuausweisungen Herausforderungen. Grundsätzlich sind Kommunen gut beraten, sich umfassend mit ihren Bestandsgebieten zu befassen. Auch bei der Gewerbeflächenentwicklung gilt der Grundsatz Innen- vor Außenentwicklung. Mit der Erarbeitung von Konzepten für Innenentwicklung, Nachverdichtung und Revitalisierung bzw. Konversion kann die Akzeptanz grundlegend gesteigert und ein Beitrag zum Flächensparen geleistet werden. Auch die Profilierung von Gewerbeflächen im Sinne der Nachhaltigkeit, beispielsweise durch die Konzeptvergabe von Grundstücken auf Basis von Ansiedlungskriterien und die Implementierung von Nachhaltigkeitskriterien in den Prozess der Bauleitplanung trägt einen Teil zur Akzeptanzerhöhung bei.

Beim Thema Flächenerwerb sind grundsätzlich kooperative Instrumente den hoheitlichen Instrumenten und Maßnahmen vorzuziehen. Eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik ist der Baustein einer nachhaltigen Siedlungspolitik und Stadtentwicklung und kann durch die Umsetzung einer langfristigen bodenpolitischen Strategie gesichert werden. Über Public-Private-Partnerships in Form der Einbindung von privaten Grundeigentümer\*innen und Partizipation derer an der Bodenwertsteigerung durch Baureifmachung eröffnen sich möglicherweise neue Möglichkeiten bei der Mobilmachung von Potentialflächen. Grundsätzlich empfiehlt sich beim Erwerb von Flächen eine transparente Preispolitik. Auch die Zusammenarbeit mit privaten Entwicklungs- oder Erschließungsträger\*innen eröffnet vielversprechende Chancen vor dem Hintergrund kommunaler Haushaltsschwäche.

Die Praxishilfe stellt eine umfangreiche Palette an möglichen Lösungsansätzen dar. Passende Lösungen müssen jedoch immer für den Einzelfall entwickelt und auf die individuellen Sachverhalte und Begabungen angepasst werden. Es gibt in der Region bereits einige beispielhafte Projekte, wie interkommunale Wirtschaftsflächenentwicklung gelingen kann. Der Region Köln/Bonn e.V. möchte den Erfahrungsaustausch zu diesem Thema in der Region deshalb weiter fördern, die regionalen Akteur\*innen vernetzen, das voneinander lernen forcieren und aktiv bei der Realisierung konkreter Projekte unterstützen.



# GOOD-PRACTICE-BEISPIEL



# Grafschafter Gewerbepark Genend

#1

Passend zu folgenden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Wahl der Organisationsform: öffentlich-rechtliche Vereinbarung | Informelle Gremien | Arbeitsteilung und Zuständigkeiten | Aufteilung von Kosten & Erträgen



<b>Typ</b>	Interkommunales Gewerbegebiet	<b>Akteur*innen</b>	Belegenheitskommunen: Moers, Neukirchen-Vluyn kommunale Kooperationspartner: Kamp-Lintfort, Rheinberg
<b>Fläche</b>	Ca. 110 Hektar	<b>Zeit</b>	Seit 1992

## Kurzbeschreibung

Vor dem Hintergrund des Strukturwandels haben die vier niederrheinischen Partnerstädte auf Basis von Fördermitteln eine städteübergreifende Gemeinschaftsinitiative entwickelt, aus der einer der ältesten interkommunalen Gewerbeparks Deutschlands entstanden ist. Bis heute konnten dort 90 Unternehmen angesiedelt und über 2000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Inzwischen betreiben die beteiligten Kommunen eine gemeinsame Wirtschaftsförderung (wir4 AöR) zur Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen. Der Gewerbepark Genend ist ein Modellprojekt für interkommunale Gewerbegebiete in Nordrhein-Westfalen und Leitprojekt der daraus entstandenen wir4-Wirtschaftsförderung AöR.

## Organisationsform

- Zu Beginn des Projekts als Arbeitsgruppe
- jeweils ein\*e Wirtschaftsförderer\*in und ein\*e Planer\*in je Stadt
- Einbezug externer Institutionen: LEG und Bezirksregierung
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Grafschafter Gewerbepark Genend GmbH sowie

## Arbeitsteilung u. Zuständigkeiten

- Operative Aufgaben: GmbH (50% Stadt Moers, 50% andere Kooperationspartner)
- Planung:
  - Rahmenplanentwicklung durch vier Planungsgruppen (stadteigene Planer\*innen, Planer\*innen der LEG NRW und externem Planer\*innen)
  - Realisierung in zwei Bebauungsplänen (Moers und Neukirchen-Vluyn) auf Basis des Rahmenplans; Planungshoheit: Moers und Neukirchen-Vluyn; Abstimmung der Planungen und Mitspracherecht der anderen Kooperationspartner\*innen
- Erschließung: Stadt Moers
- Vermarktung: GmbH bzw. gemeinsame Wirtschaftsförderung

## Verteilung von Kosten u. Erträgen

- Gewerbesteuereinnahmen stehen in diesem Beispiel der Kommune zu, auf deren Fläche der jeweilige Betrieb steht (Nicht-Belegenheitskommunen erhalten keine Steuereinnahmen); Aufgrund der Umlage verbleiben jedoch nur 5-15 % der Steuereinnahmen bei den kreisangehörigen Städten
- Steuereinnahmen, die als Netto-Betrag bei der jeweiligen Belegenheitskommune übrigbleiben, werden zur Finanzierung des Projekts eingebracht (Unterhaltungskosten öffentliche Einrichtungen)

**Weiter-  
führende  
Informationen**

- Ausführlicher Bericht zu Projektverlauf und Ergebnissen:  
[https://elib.uni-stuttgart.de/bitstream/11682/8565/3/Teil3\\_ab143.pdf](https://elib.uni-stuttgart.de/bitstream/11682/8565/3/Teil3_ab143.pdf)

## Zweckverband / Zweckgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern

#2

Passend zu folgenden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Kooperationspartner\*innen | Wahl der Organisationsform: Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), Zweckverband | Interkommunalität als Lösungsansatz bei der Flächenmobilisierung



<b>Typ</b>	Interkommunales / Regionales Gewerbeflächenmanagement	<b>Akteur*innen</b>	Einbindung aller Kommunen des Landkreises und der Stadt Kaiserslautern weitere Partner: lokale Kreditinstitute, lokale Erschließungsunternehmen (städtische Tochtergesellschaft)
<b>Fläche</b>	In der Entstehungsphase		

Vor dem Hintergrund großer Nachfrage nach Wirtschaftsflächen im Oberzentrum Kaiserslautern bei gleichzeitiger Flächenknappheit und der Verfügbarkeit möglicher Potentialflächen in den Kommunen des Landkreises, entstand die Idee eines gemeinsamen interkommunalen Gewerbeflächenmanagements der Stadt und des Landkreises Kaiserslautern. Grundlage hierfür war die interkommunale Gewerbeflächenstrategie für Stadt und Landkreis, die von der gemeinsamen Wirtschaftsförderung der Stadt und des Landkreises initiiert wurde.

**Kurz-  
beschreibung**

Das interkommunale Gewerbeflächenmanagement soll dabei allen Kommunen zugänglich sein und wesentlich von den zwei Säulen „Zweckverband“ und „Zweckgesellschaft“ getragen werden. Insgesamt sollen so auch Konkurrenzen zwischen den Kommunen abgebaut werden. Auch Kommunen ohne Entwicklungspotentiale können sich bei diesem Modell in die Gewerbeflächenentwicklung einbringen (z.B. durch Bereitstellung von Ausgleichsflächen, oder durch Partizipation an der Vermarktung etc.). Aktuell befindet sich das Modell noch in der Konzeptions- und Entwicklungsphase.

**Organisations-  
form**

- Basis: Interkommunale Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächenstrategie
- Zunächst Information und politischer Diskurs und Konsensfindung im Rahmen von Bürgermeisterdienstbesprechung / Stadtratssitzungen bzw. in den entsprechenden politischen Gremien. jeweils ein Wirtschaftsförderer und ein Planer je Stadt
- 2-Säulen-Modell geplant:
  - Zweckverband (hoheitlich)
  - Zweckgesellschaft (investiv)



- Arbeitsteilung u. Zuständigkeiten**
- Zweckverband: Organisatorische Aufgaben
  - Zweckgesellschaft: Operative Aufgaben

- Verteilung von Kosten u. Erträgen**
- Noch unklar

## AGIT – Städteregionaler Gewerbeflächenpool in der Städte-Region Aachen

#3

Passend zu folgenden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Kooperationspartner\*innen | Interkommunalität als Lösungsansatz bei der Flächenmobilisierung



<b>Typ</b>	Regionaler Gewerbeflächenpool	<b>Akteur*innen</b>	Teilnehmende Kommunen der Städte-Region: Aachen, Herzogenrath, Würselen, Eschweiler, Stolberg, Roetgen
<b>Zeit</b>	Grundstein: 2018 mit Erstellung des städteregionalen Gewerbeflächenkonzepts, Geschäftsstelle 2021 konstituiert, Poolflächenentwicklung vsl. ab 2024		

Zentrales Ergebnis des städteregionalen Gewerbeflächenkonzepts war, dass der Großteil der städteregionalen Kommunen ihre Gewerbeflächennachfrage bis 2035 nicht mehr auf eigenem Territorium beantworten kann.

**Kurzbeschreibung**

Die Ausgangsüberlegung besteht darin, dass drei regional und strukturpolitisch bedeutsame Gewerbegebiete gemeinsam geplant, entwickelt und vermarktet werden. Der Gewerbeflächenpool ist offen für alle interessierten Kommunen der Städteregion. Standortkommunen mit qualifiziertem Potential bringen notwendige Flächen ein; alle anderen Kommunen bringen ihre Bedarfe ein, die sie nicht auf eigenem Gebiet realisieren können. Kommunen ohne eigene Potentialflächen können beispielsweise auch Ausgleichs- oder Tauschflächen einbringen. Der Verkauf der Gewerbeflächen erfolgt im Einvernehmen mit den teilnehmenden Kommunen.

- Organisationsform**
- Zunächst informell (Arbeitsgruppe, Expert\*innen-Workshops)
  - Entscheidung in Bürgermeisterkonferenz
  - Kooperation als öffentlich-rechtliche Vereinbarung

- Arbeitsteilung u. Zuständigkeiten**
- AGIT mbH/Gewerbeflächenpool
    - Koordination, Steuerung und Organisation der gemeinsamen Interessen und Vermarktung
    - Vorbereitung von Entscheidungen zur Vergabe und Einleitung Beschlussvorlage zur Beschlussfassung im Rat der Belegenheitskommune
    - Kein Eigentum an Liegenschaften
  - Beirat (Vertreter\*innen der Kommunen, GF AGIT)
    - Entscheidung über Grundstücksvergabe, ggf. durch Mitgliederversammlung, falls kein Einvernehmen im Beirat
  - Belegenheitskommune: hoheitliche Aufgaben

- Verteilung von Kosten u. Erträgen**
- Einmalkosten (Gründerwerb, Planung, Entwicklung, ökologischer Ausgleich) verbleiben bei Belegenheitskommune
  - Erlöse aus Vermietung/Verkauf erhält Belegenheitskommune
  - Verwaltungskosten des Pools und Gewerbesteueraufkommen wird zwischen den beteiligten Kommunen quotale aufgeteilt
  - Alle eingebrachte Flächen wurden vorab finanziell bewertet und daraus ein Quotierungsschlüssel erarbeitet

## RAVENNA Park

#4

Passend zu folgenden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Wahl der Kooperationsform: öffentlich-rechtliche Vereinbarung, informelle Gremien | Arbeitsteilung und Zuständigkeiten | Aufteilung von Kosten und Erträgen



<b>Typ</b>	Interkommunales Gewerbegebiet	<b>Akteur*innen</b>	Stadt Halle (Westf.), Stadt Gütersloh, Stadt Werther
<b>Fläche</b>	70 Hektar	<b>Zeit</b>	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung 2011 unterzeichnet

Zu Beginn der Kooperation bestanden die Ideen des Baus einer Entlastungsstraße und der Nutzung der Lagegunst der künftigen A33 für die Ausweisung von Gewerbeflächen, die wegen der gleichen örtlichen Lage in einem Projekt realisiert wurden. Insgesamt konnten 35 ha Nettobauland für GE- und GI-Flächen realisiert werden.

**Kurzbeschreibung** Da die Fläche zunächst auch nicht im Regionalplan dargestellt war, war ein Änderungsverfahren notwendig. Die Bezirksregierung setzte auch einen grundlegenden Anstoß für die Kooperation: Durch die Umwandlung von innenstadtnahen GIB-Flächen ins ASB-Flächen in der Stadt Gütersloh, forderte die Bezirksregierung, die entfallenden GIB-Flächen anderweitig unterzubringen und verwies dabei auf die Stadt Halle (Westf.). In Halle hatte man vor, die Lagegunst der A33 zu nutzen, der zugestandene Bedarf an GIB-Flächen hätte jedoch nicht ausgereicht, um das bestehende Gewerbegebiet bis zur A33 zu erweitern. Durch die Zusammenlegung der Bedarfe konnte das Gebiet schließlich sinnvoll realisiert werden.

Aus Sicht der Stadt Werther waren die topographischen Nachteile und der fehlende Autobahnanschluss die wichtigsten Gründe zur Kooperation.

Die Eigentumsverhältnisse im Plangebiet waren größtenteils privat. Zur Mobilisierung der Grundstücke für das Gewerbegebiet und die Umgehungsstraße wurde ein Umlegungsverfahren durchgeführt und zeitgleich landwirtschaftliche (Tausch-)Flächen, auch außerhalb der Stadtgrenzen, erworben.

<b>Organisationsform</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlich-rechtliche Vereinbarung</li> <li>• Informelles Gremium: Projektbeirat</li> <li>• Ziel: „so einfach wie möglich“</li> </ul>
<b>Arbeitsteilung u. Zuständigkeiten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben durch die Stadt Halle (Westf.)</li> <li>• Begleitung durch (informellen) Projektbeirat, bestehend aus jeweils 2 Personen der beteiligten Städte</li> </ul>
<b>Verteilung von Kosten u. Erträgen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verteilung nach vereinbartem Schlüssel, welcher nicht den Flächenanteilen entspricht: Halle: 54 %, Gütersloh: 38 % und Werther 8 % (Vergleich Flächenanteile: Halle: 50 %, Gütersloh: 38 %, Gütersloh: 12 %)</li> <li>• Schlüssel ist Ergebnis einer Verhandlung. Halle erhält mehr Einnahmen zulasten der Stadt Werther, da die Stadt Halle die Bauleitplanung realisiert hat (Finanz- und Personalaufwand)</li> </ul>

## Kommunalunternehmen und interkommunale Gewerbegebiete der Gemeinden Much und Neunkirchen-Seelscheid

#5

Passend zu folgenden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Wahl der Kooperationsform: Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) | Arbeitsteilung und Zuständigkeiten | Aufteilung von Kosten und Erträgen



<b>Typ</b>	Kommunalunternehmen & Interkommunale Gewerbegebiete	<b>Akteur*innen</b>	Gemeinden Much und Neunkirchen-Seelscheid
<b>Fläche</b>	Bitzen (8,7 ha) und Bövingen (4,4 ha) → vollständig vermarktet Oberdorst-Broich (ca. 4 ha), Seelscheid-Nord (ca. 6 ha) und Neunkirchen-Süd (ca. 14 ha) → in Entwicklung	<b>Zeit</b>	Gründung 2011

**Kurzbeschreibung** Das gemeinsame Kommunalunternehmen der Gemeinden Much und Neunkirchen-Seelscheid bedient die Sparten Zentrale Dienste, Baubetriebshof und Gewerbegebiete. Es wurden bereits zwei Gewerbegebiete gemeinsam entwickelt und gemeinsam betrieben, drei weitere befinden sich in Planung.

Anlass für die Kooperation war der Bedarf an Entwicklungsmöglichkeiten für Bestandsbetriebe, der Mangel an gewerblichen Flächen, hohe Anforderungen an Landschafts- und Gewässerschutz, Sanierungs-/Erneuerungsbedarf vorhandener Bauhofstandorte sowie die schwierige Haushaltslage der Trägergemeinden. Als Zielsetzungen der Zusammenarbeit wurde die nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit, Stärkung der Wirtschaftskraft, eine behutsame und landschaftsverträgliche Entwicklung sowie die Entwicklungsmöglichkeiten für Bestandsbetriebe festgehalten. Gleichzeitig sollten Konkurrenzen zwischen den Kommunen vermieden, Finanz- und Verwaltungskräfte gebündelt, Kosten und Flächenverbrauch durch Nutzung größerer Einheiten verringert und Einsparpotentiale durch die Zusammenlegung der Bauhöfe genutzt werden.

<b>Organisationsform</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsames Kommunalunternehmen</li> <li>• Rechtsform: Anstalt des öffentlichen Rechts</li> <li>• Zweckvereinbarung zwischen den Trägergemeinden</li> </ul>
<b>Arbeitsteilung u. Zuständigkeiten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wahrnehmung kommunaler Planungshoheit durch Belegenheitskommune</li> <li>• Durchführung aller Aufgaben außerhalb kommunaler Planungshoheit (Grunderwerb, Erschließungsplanung, Erschließung, Ver- und Entsorgung, Vermarktung etc.) durch gKU</li> <li>• Unentgeltliche Übertragung der Erschließungseinrichtungen an Gemeinde</li> </ul>
<b>Verteilung von Kosten u. Erträgen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostentragung aller Planungskosten (B-Plan, FNP-Änderung, Machbarkeitsstudien) 50:50 zwischen den Gemeinden, sofern keine Übernahme durch gKU</li> <li>• Verteilung der Realsteuereinnahmen:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Jährliche Ermittlung des kassenmäßigen Istaufkommens von Grundsteuer B und Gewerbesteuer in den interkommunalen Gebieten, ggf. anteilig nach Zerlegungsgrundsätzen</li> <li>o Nivellierung auf den Hebesatz der Gemeinde mit dem geringsten Satz</li> </ul> </li> <li>• Bereinigung um Gewerbesteuerumlage sowie um Leistungen und Zahlungsverpflichtungen aus GFG u.a. Gesetzen, deren Höhe von der Steuerkraft abhängen (Schlüsselzuweisungen, Kreisumlage)</li> </ul>

## Unternehmerpark Kottenforst – Beispiel für eine profilierte Standortentwicklung

#6

Passend zu folgenden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Wahl der Kooperationsform: Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) | Arbeitsteilung und Zuständigkeiten | Aufteilung von Kosten und Erträgen



<b>Typ</b>	Gewerbegebiet / profiliert	<b>Akteur*innen</b>	Stadt Meckenheim
<b>Fläche</b>	Ca. 45 Hektar	<b>Zeit</b>	Vermarktung seit 2019

**Kurzbeschreibung** Zielsetzung bei der Gewerbeflächenprofilierung im Unternehmerpark Kottenforst ist das grundsätzliche Ziel der Stadtentwicklung: „Gerne im Grünen leben und arbeiten“. Hintergrund der Profilierung ist der ressourcen-

schonende Umgang mit wertvollen Böden sowie Aspekte des Klimaschutzes und der CO<sub>2</sub>-Reduktion. 2019 wurde die Erschließung für das rund 45 ha (brutto) große Areal fertiggestellt. Die Bebauung erfolgt in drei Bauabschnitten.

Die Profilierung des Unternehmerparks wird durch die Einhaltung von bestimmten Ansiedlungskriterien gewährleistet.

<b>Vergabe- kriterien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zugehörigkeit zum Branchencluster „bio innovation“ Zukunftseffekte</li> <li>• Ressourcenschonender Umgang mit Flächen</li> <li>• Bauen mit Holz und nachwachsenden Rohstoffen</li> <li>• Gestaltung und Ausnutzung der Betriebsflächen</li> <li>• Einsatz erneuerbarer Energien u.a.</li> <li>• Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen</li> <li>• Verkehrseffekte/Mobilitätskonzept</li> <li>• Gesellschaftliche Verantwortung</li> <li>• Einhaltung stadtentwicklungspolitischer Ziele</li> </ul>
-------------------------------	---

<b>Verteilung von Kosten u. Erträgen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratungskompetenz innerhalb der Planungsphase</li> <li>• Energieeinsparung (Kostenvorteile)</li> <li>• Klimafreundlicher Betrieb (Beitrag zum Klimaschutz)</li> <li>• Imagefördernd/Vermarktungsmöglichkeit</li> <li>• Standort mit hoher Qualität unter „Gleichgesinnten“</li> <li>• Wertsteigerung bzw. Werterhalt der Immobilie</li> </ul>
--	---

## Stadt Jüchen – Beispielhafte Ansätze zur Vergabe von Grundstücken in interkommunalen Gewerbegebieten

#7

Passend zu folgenden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Kooperationspartner\*innen: Kooperation mit privatrechtlichen Institutionen | Private Projektentwicklung über Städtebaulichen Vertrag | Akzeptanzschaffung für gewerbliche Entwicklungen



<b>Typ</b>	Lösungsansätze zur Grundstücksvergabe in interkommunalen Gewerbegebieten	<b>Akteur*innen</b>	Städte Jüchen, Grevenbroich und RWE Power AG
<b>Fläche</b>	Industriepark Elsachtal – ca. 50 Hektar	<b>Zeit</b>	In der Konzeptions-/Entstehungsphase seit 2021

**Kurz-  
beschreibung** Mit dem „Industriepark Elsachtal“ planen die Städte Jüchen und Grevenbroich gemeinsam mit der RWE Power AG ein interkommunales Gewerbegebiet. Die Flächen befinden sich im Eigentum der RWE. Aufgrund der überregionalen Bedeutung erfolgt ausschließlich ein Verkauf von mindestens 50.000 m<sup>2</sup> pro Unternehmen. Es besteht eine große Nachfrage nach Grundstücken, insbesondere aus der Logistikbranche. Grundsätzlich

bestehen zwischen den Partnern unterschiedliche Interessen bei der Vermarktung der Grundstücke (Zeitpunkt des Verkaufs, Auswahl des Unternehmens). Aus diesem Grund haben die beteiligten Partner eine Vereinbarung über die Vermarktung der Gewerbeflächen im Industriepark Elsbachtal geschlossen.

Die Grundelemente der Vereinbarung sind folgende:

- Benennung einer gemeinsamen Kontaktstelle: RWE Power AG
- Gemeinsames Marketing
  - Bewerbung gemeinsam oder in Absprache
  - Messeauftritte
  - Digitale Informationen
  - Informationsbroschüre

Qualifizierung nach Vermarktungskriterien

#### Vergabekriterien

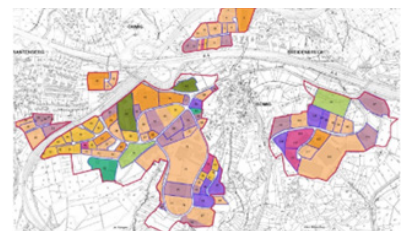
- Kernkriterien (müssen kumulativ erfüllt sein):
  - Arbeitsplatzdichte (Zielgröße: ca. 40 Arbeitsplätze auf 10.000 qm)
  - Einschätzung der grundsätzlichen Übereinstimmung der beabsichtigten baulichen Anlage mit dem geltenden Bauplanungsrecht
  - Einschätzung der Zukunftsfähigkeit des Betriebszwecks sowie der Auswirkungen bei Durchführung des Geschäftsbetriebes
- Ergänzungskriterien (in der Reihenfolge der Gewichtung):
  - Qualität der Arbeitsplätze (Qualifikations- und Lohnniveau)
  - Immissionen (Schall, Geruch, Verkehr) und sonstige Auswirkungen auf das Umfeld und Siedlungsbereiche
  - Innovationspotential und Technologieeinsatz
  - Gewerbesteueraufkommen
  - Firmenzentrale / Sitz im Gewerbegebiet Elsbachtal
  - Hochwertige und optimale Baustandards werden positiv berücksichtigt
  - Nachhaltige und architektonisch ansprechende Bauweise
  - Anwendung neuer Umwelttechnologien über den Branchenstandard hinaus bzw. eingeführtes Umweltmanagementsystem
  - Förderung der Gleichstellung, der Inklusion, der Integration und der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer\*innen
  - Produzierende Unternehmen oder Unternehmen mit besonderer Bedeutung

## Oberbergischer Kreis – Ganzheitliche Nachverdichtung von Gewerbegebieten

#8

Passend zu folgenden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Kooperationspartner\*innen: Kooperation mit privatrechtlichen Institutionen | Private Projektentwicklung über Städtebaulichen Vertrag | Akzeptanzschaffung für gewerbliche Entwicklungen



Typ Nachverdichtung von Bestandsgebieten Akteur\*innen Oberbergische Aufbau GmbH

Vor dem Hintergrund des steigenden Bedarfs an Gewerbeflächen bei zeitgleich hohen Restriktionen und fehlender gesellschaftlicher Akzeptanz für Neuausweisungen, wurde von der Oberbergischen Aufbau GmbH ein Projekt zur Nachverdichtung von Gewerbegebieten im Oberbergischen Kreis angestoßen. Zielsetzung ist die Reduzierung des zusätzlichen Flächenverbrauchs bei gleichzeitiger Optimierung des vorhandenen Flächenpotentials. Das ca. 80 ha große Industrie- und Gewerbegebiet Wiehl Bömig diente als Pilotprojekt im Rahmen der Gewerbeflächennachverdichtung.

Das allgemeine Vorgehen kann in vier Projektschritte unterteilt werden:

**Kurz-  
beschreibung**

1. Analyse → Potentialanalyse Nachverdichtung
2. Einbindung der Stakeholder
  - a. Abstimmung der Ergebnisse mit Behörden und externen Expert\*innen
  - b. Informationsveranstaltungen / Befragung von Unternehmen
3. Abschluss und Reflexion
  - a. Bedarfsorientierte Planung
  - b. Umsetzung von konkreten Einzelmaßnahmen

Die Ergebnisse der Analyse werden in einer grundstücksbezogenen Datenbank geführt, sie enthält Informationen über die Eigentümer, Unternehmen / Art des Unternehmens, Baurechtliche Grundlagen und Freiflächen

## Beispielhafte Ansätze zur Verteilung von Kosten und Erträgen

#9

Passend zu folgenden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Aufteilung von Kosten & Erträgen



**Interkommunales Gewerbegebiet  
Dauer-wang (Aalen – Essingen)**

- Häufige Verteilung der Gewerbesteuereinnahmen trotz unterschiedlicher Flächenanteile (Essingen: 38 ha vs. Aalen: 4 ha), dafür übernimmt Aalen die Abwasserentsorgung für das gesamte Gebiet

**Interkommunaler Gewerbepark  
Breisgau**

- Einheitliche Steuerhebesätze
- Die Gemeinden führen 90% der Gewerbesteuer und 50% der Grundsteuer B an den Zweckverband ab → Refinanzierung/Investitionen Gewerbegebiet
  - Aufwendungen des Zweckverbandes werden durch Umlagen finanziert, sofern sie nicht durch Einnahmen gedeckt werden. → unterschiedliche Anteile, Stadt Freiburg höchster Anteil mit 30%, kleine Gemeinde Münstertal geringster Anteil mit 2,5 %

**Interkommunales Gewerbegebiet  
Mittleres Fuldataal**

- Kosten und Erträge werden von den Kommunen nach einem Schlüssel, der der Einwohnerparität entspricht, aufgeteilt.

**Interkommunaler Gewerbepark  
Hildesheim – Giesen – Harsum**

- Investitions- und Folgekosten sowie Erträge werden nach einem Schlüssel auf Grundlage des Verhältnisses aus Flächenanteil der Kommune im Plan- gebiet sowie des Aufkommens an Gewerbesteuern und Grundsteuer B bei Vertragsabschluss aufgeteilt.

## Beispiele zu Public-Private-Partnerships bei der (inter-kommunalen) Wirtschaftsflächenentwicklung

#10

Passend zu folgenden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen

Aufteilung von Kosten & Erträgen



### Niedersachsenpark

- Gemeinsames Projekt der Landkreise Osnabrück und Vechta, der Stadt Damme, der Gemeinden Bersenbrück, Neuenkirchen-Vörden und Rieste sowie der MBN Bau AG (lokales mittelständisches Bau- und Immobilienunternehmen)
- Das Großprojekt wird im Sinne einer Public-Private-Partnership in öffentlicher und privatwirtschaftlicher Trägerschaft gemeinsam gefördert und realisiert
- Zur Projektentwicklung wurde die Niedersachsenpark GmbH & Co. KG gegründet, insgesamt halten die Landkreise und die beteiligten Kommune 95% der Anteile, die MBN Bau AG 5%

### Interkommunaler Industriepark Wittgenstein

- Interkommunale Kooperation zwischen den Kommunen Bad Berleburg, Bad Laasphe und Erndtebrück (Kreis Siegen-Wittgenstein), Gründung eines Zweckverbandes
- Operative Aufgabenerfüllung zur Entwicklung des Industrieparks (Planung, Grunderwerb, Erschließung, Vermarktung und Finanzierungsbetreuung) durch Deutsche Bau- und Grundstücks AG – Bau-Grund (Erschließungstreuhänder)
- Aktives Standortmarketing durch BauGrund und den Zweckverband
  - Netzwerkarbeit zur Kooperation mit wirtschaftsrelevanten Akteur\*innen (z.B. IHK)

### Interregionaler Gewerbepark Brilon-Olsberg

- Anlass der Kooperation zwischen den beiden Kommunen war die verkehrliche Anbindung des geplanten Gewerbegebiets sowie ein erleichterter Zugang zu den vom Land in Aussicht gestellten Fördermitteln, Schließung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags
- Einbezug der Landesentwicklungsgesellschaft NRW, die das Projekt treuhänderisch entwickelt
  - Städtebauliche Rahmenplanung
  - Projektsteuerung
  - Vermarktung der Grundstücke
- Frühzeitige Abstimmung über Ziele und Vorgehen zwischen Gemeinden und LEG



# LITERATURVERZEICHNIS

Dahlbeck et al. (2017): Interkommunale Kooperation – Eine Kurzepertise des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen  
 Kahnert, R./Rudowsky, K. (1999): Interkommunale Gewerbegebiete – Eine Dokumentation von Fallbeispielen  
 KommunalWiki Heinrich Böll Stiftung (2022). Online unter: <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Hauptseite> [21.02.2023]  
 Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD NRW) (2021): Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen  
 Porth, J. et al. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg  
 Wuschansky, B./König, K. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland

# BILDNACHWEISE

AGIT mbH: 41  
 FIRU mbH: 40  
 gKU Much und Neunkirchen-Seelscheid: 43  
 Oberbergische Aufbau GmbH: 46  
 Pixabay, geralt 48  
 Pixabay, kschneider2991: 47  
 Region Köln/Bonn e.V.: Titelbild, 14, 34  
 REGIONALE 2025 Agentur: 4, 6, 10, 27, 29, 33, 37, 38  
 Stadt Halle (Westf.): 42  
 Stadt Jüchen: 45  
 Stadt Meckenheim: 44  
 Wir4 Wirtschaftsförderung AöR: 39

# IMPRESSUM

## Region Köln/Bonn e.V.

Jens Grisar | Franziska Gutzweiler | Christoph Hölzer | Dr. Reimar Molitor | Christian Schlump  
 info@agglomerationsprogramm.de

## Weitere Informationen unter

[www.region-koeln-bonn.de](http://www.region-koeln-bonn.de)  
[www.agglomerationsprogramm.de](http://www.agglomerationsprogramm.de)  
[www.klimawandelstrategie.de](http://www.klimawandelstrategie.de)

## Herausgeber

Region Köln/Bonn e.V.  
 Rheingasse 11  
 50676 Köln  
[www.region-koeln-bonn.de](http://www.region-koeln-bonn.de)

## V.i.S.d.P.

Dr. Reimar Molitor  
 Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
 Region Köln/Bonn e.V.

## Auftragnehmer

FIRU mbH  
 Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung  
 Bahnhofstraße 22  
 67655 Kaiserslautern

Bearbeitung: Maximilian Essig | Jannis Burk  
[www.firu-mbh.de](http://www.firu-mbh.de)

November 2022

## Förderung

Das Projekt wurde mit Mitteln der EU und des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung 2014-2020 (EFRE 2014-2020) gefördert.

Gefördert durch:



EUROPÄISCHE UNION  
 Investition in unsere Zukunft  
 Europäischer Fonds  
 für regionale Entwicklung



EFRE.NRW  
 Investitionen in Wachstum  
 und Beschäftigung

REGION | ZUKUNFT  
 K Ö L N | GEMEINSAM  
 B O N N | GESTALTEN







EUROPÄISCHE UNION  
Investition in unsere Zukunft  
Europäischer Fonds  
für regionale Entwicklung



**EFRE.NRW**  
Investitionen in Wachstum  
und Beschäftigung