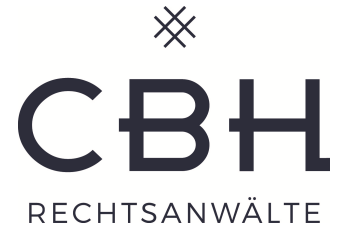


Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



KÖLN
BERLIN
BRÜSSEL
MÜNCHEN
HAMBURG

Studie zur Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Baustein 2: Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie im Kooperationsverbund

Auftraggeber:
IHK Initiative Rheinland (GbR)
c/o IHK Düsseldorf
Ernst-Schneider-Platz 1
40212 Düsseldorf

Auftragnehmer:
Rechtsanwälte Dr. Jochen Hentschel, Dr. Tassilo Schiffer, Dr. Cornelia Wellens,
Franziska Anneken
CBH Rechtsanwälte

CBH Rechtsanwälte PartG mbB
Amtsgericht Essen PR 3164

Habsburgerring 24 | 50674 Köln
T +49 221 95 190-0
koeln@cbh.de | www.cbh.de

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Einleitung	1
B.	Zusammenfassung	1
C.	Anwendungsbereiche für eine Baulandmobilisierung im Kooperationsverbund.....	4
D.	Kooperationsformen.....	6
I.	Anforderungen an die Kooperationsform	7
II.	Überblick über die möglichen Kooperationsformen	9
1.	Kommunale Arbeitsgemeinschaft	9
a)	Beschreibung und Rechtsgrundlagen	10
b)	Anwendung zur Baulandmobilisierung.....	11
c)	Vor- und Nachteile.....	11
d)	Praktische Hinweis zur Umsetzung.....	12
e)	Best-Practice-Beispiele.....	12
2.	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung.....	12
a)	Beschreibung und Rechtsgrundlagen	13
b)	Anwendung zur Baulandmobilisierung.....	14
c)	Vor- und Nachteile.....	15
d)	Praktische Hinweise zur Umsetzung.....	15
e)	Best-Practice-Beispiele.....	16
aa)	Ravenna-Park in Halle (Westfalen).....	16
bb)	Interkommunales Gewerbegebiet Kall-Schleiden	18
cc)	Regiopark Mönchengladbach	19
f)	Sonderform „Raumordnerischer Vertrag“	20
3.	Zweckverband	21
a)	Beschreibung und Rechtsgrundlagen	21
b)	Anwendung zur Baulandmobilisierung.....	23
c)	Vor- und Nachteile.....	25
d)	Praktische Hinweis zur Umsetzung.....	26
e)	Best-Practice-Beispiele.....	27
aa)	Industriepark A31 Legden Ahaus	27
bb)	Industriepark Wittgenstein in Erndtebrück	28
4.	Gemeinsames Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR).....	29
a)	Beschreibung und Rechtsgrundlagen	29
b)	Anwendung zur Baulandmobilisierung.....	31
c)	Vor- und Nachteile.....	32
d)	Praktische Hinweise zur Umsetzung.....	32
e)	Best-Practice-Beispiel: Interkommunales Gewerbegebiet Much/Neunkirchen-Seelscheid	33
5.	GmbH.....	34
a)	Beschreibung und Rechtsgrundlagen	35
b)	Anwendung zur Baulandmobilisierung.....	36

c)	Vor- und Nachteile.....	36
d)	Praktische Hinweise zur Umsetzung.....	37
e)	Best-Practice-Beispiel: Grafschafter Gewerbepark Genend GmbH	42
f)	FUTURE SITE InWEST Entwicklungsgesellschaft mbH	43
6.	Eingetragene Genossenschaft (eG).....	44
a)	Beschreibung und Rechtsgrundlagen	44
b)	Anwendung zur Baulandmobilisierung.....	46
c)	Vor- und Nachteile.....	46
d)	Praktische Hinweise zur Umsetzung.....	47
e)	Best-Practice-Beispiele.....	47
7.	Aktiengesellschaft (AG)	48
E.	Finanzielle Aspekte interkommunaler Kooperation	49
I.	Steueraufteilung und Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich.....	49
1.	Auswirkungen von Aufteilungsregelungen	49
2.	Praxisbeispiele für Aufteilungsregelungen	50
3.	Praxisbeispiele für Regelungen bezüglich des kommunalen Finanzausgleichs.....	53
II.	Fördermittel für interkommunale Kooperation	53
F.	Anhang: Übersicht über mögliche Kooperationsformen	1

A. Einleitung

Im Rheinischen Revier wird der Umbau der Wirtschaftsstruktur derzeit vorbereitet. Jedoch ist die Verfügbarkeit von Gewerbe- und Industrieflächen trotz entsprechender Flächendarstellungen in Regional- und Flächennutzungsplänen mangelhaft. In Baustein 1 wurden verschiedene Instrumente dahingehend untersucht, ob sie sich für die Mobilisierung von Außenbereichsflächen als Bauland für Gewerbe- und Industriebetriebe eignen könnten.

Anschließend daran behandelt der vorliegende Baustein 2 die Chancen und Optionen einer interkommunalen Zusammenarbeit sowie einer Zusammenarbeit von Kommunen und Unternehmen bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie. Dazu werden die Anwendungsbereiche für eine Baulandmobilisierung im Kooperationsverbund aufgezeigt und die zur Umsetzung in Betracht kommenden Gesellschaftsformen vorgestellt. Zusätzlich werden die finanziellen Aspekte einer Kooperation – insbesondere die Auswirkungen auf das Steueraufkommen der Kommunen und den kommunalen Finanzausgleich – behandelt.

Bei der Darstellung handelt es sich nicht um eine rechtliche Abhandlung im Sinne einer Kommentierung. Vielmehr werden die verschiedenen Kooperationsformen beschrieben, ihre Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung angesprochen sowie ihre Vor- und Nachteile, praktische Hinweise für eine erfolgreiche und rechtssichere Umsetzung und Praxisbeispiele genannt. Die Darstellung soll Handlungsmöglichkeiten für Kommunen und Unternehmen aufzeigen.

B. Zusammenfassung

Über eine Zusammenarbeit von Kommunen („interkommunale Kooperation“) lassen sich oftmals gewerbliche Flächen leichter mobilisieren, erschließen oder vermarkten. Die gemeinsame Entwicklung von Gewerbegebieten ist den Kommunen in verschiedenen Rechtsformen möglich. Die Wahl der geeigneten Kooperationsform hängt von mehreren Vorfragen ab, welche die Kooperationspartner zunächst beantworten müssen. Dazu gehört z. B. die Frage, ob auch hoheitliche Aufgaben gemeinsam wahrgenommen werden sollen, ob Private zur Kapital- und Know-how-Beschaffung beteiligt werden

sollen, welche Haftungsrisiken bestehen sowie welche steuerlichen Aspekte zu berücksichtigen sind. Auch können sich bei einer Aufteilung von Steuererträgen zwischen Kommunen Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich ergeben.

Je nach Beantwortung dieser Vorfragen kann eine rein vertragliche Kooperation eingegangen oder aber eine eigenständige juristische Person gegründet werden. Bei der juristischen Person kann es sich entweder um eine öffentlich-rechtliche (Zweckverband, Gemeinsames Kommunalunternehmen) oder um eine privatrechtliche Person (insbesondere GmbH) handeln.

Im Rahmen dieser Untersuchung werden folgende Kooperationsformen vorgestellt:

- Die **Kommunale Arbeitsgemeinschaft** bildet die lockerste Form der Zusammenarbeit. Sie ist flexibel einsetzbar, besitzt aber keine eigene Rechtspersönlichkeit und kann keine verbindlichen Beschlüsse treffen.
- Verbindliche Absprachen erfordern eine **öffentlich-rechtliche Vereinbarung** zwischen den Kommunen. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung sind die Kommunen weitgehend frei. In der Praxis bildet eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung oftmals die Grundlage einer weitergehenden Kooperation, die auch die Gründung einer juristischen Person umfassen kann. Eine Sonderform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung stellt der **Raumordnerische Vertrag** dar, der z. B. zur Bildung virtueller Gewerbeflächenpools mehrerer Kommunen geschlossen werden kann.
- Eine denkbare Rechtsform der Zusammenarbeit ist der **Zweckverband**. Er bietet sich vor allem an, wenn hoheitliche Aufgaben wie z. B. die Bauleitplanung gemeinschaftlich wahrgenommen werden sollen. Der Zweckverband ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, deren Struktur weitgehend gesetzlich vorgegeben ist.
- Eine weitere Form der Kooperation mittels einer juristischen Person des öffentlichen Rechts ist das **Gemeinsame Kommunalunternehmen**. Es handelt sich dabei um eine kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts. Auch ihre Struktur ist weitgehend gesetzlich vorgegeben.

- Eine in der Praxis weit verbreitete Rechtsform bei der interkommunalen Kooperation ist die **Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)**. Sie ermöglicht eine Einbindung privater Anteilseigner und eine Beschränkung der Haftung, ist aber als juristische Person des Privatrechts bspw. körperschaftssteuerpflichtig und kann keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen.
- Denkbar ist auch die Gründung einer **eingetragenen Genossenschaft (eG)**, allerdings spielt diese Rechtsform in der interkommunalen Kooperation zur Mobilisierung von Gewerbeflächen bislang keine Rolle. Nicht zulässig ist die Rechtsform der **Aktiengesellschaft (AG)**.

Die möglichen Kooperationsformen werden in der **Tabelle im Anhang** gegenübergestellt.

Zusätzlich zur Rechtsform müssen die Kooperationspartner auch die finanziellen Auswirkungen einer Kooperation klären. Das Aufkommen aus Gewerbesteuer und Grundsteuer B von angesiedelten Betrieben steht ausschließlich der jeweiligen Sitzgemeinde zu. Daher kann – insbesondere, wenn ein interkommunales Gewerbegebiet ausschließlich auf dem Gebiet einer Gemeinde realisiert wird – eine Aufteilung des Steueraufkommens unter den beteiligten Kommunen angezeigt sein.

Eine solche Aufteilung des Steueraufkommens kann wiederum Auswirkungen auf den Finanzausgleich haben. Denn die Höhe des Steueraufkommens einer Kommune beeinflusst sowohl die Höhe der Schlüsselzuweisungen des Landes an die Kommunen als auch die Höhe der von den Kommunen an den Kreis zu zahlenden Kreisumlage. Für den Fall, dass eine Aufteilung des Steueraufkommens zu Verwerfungen im Finanzausgleich führt, können die Kommunen untereinander einen Ausgleich vorsehen.

Schließlich besteht für interkommunale Kooperationen ggf. die Möglichkeit einer Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen.

C. Anwendungsbereiche für eine Baulandmobilisierung im Kooperationsverbund

Die Zusammenarbeit von Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist seit Langem unter dem Begriff „interkommunale Kooperation“ etabliert. Sie ist Ausprägung der durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Organisationshoheit der Gemeinden (Kooperationshoheit).¹ Mit dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG) hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber verschiedene Arten und Formen der Zusammenarbeit konkretisiert.

Zu den zahlreichen Anwendungsbereichen interkommunaler Kooperation zählt auch die **Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Gewerbegebieten**. Hierbei arbeiten die beteiligten Kommunen bei der Planung, Realisierung und Vermarktung zusammen.² Das typische Beispiel bildet die Kooperation von zwei oder mehr Nachbargemeinden, die beide über (ggf. sogar aneinander angrenzende) Flächen verfügen und diese **gemeinsam entwickeln und vermarkten**.³ Dadurch lässt sich vorhandenes Bauland besser und kosteneffizienter vermarkten.

Durch eine Kooperation lässt sich aber auch zusätzliches Bauland mobilisieren, insbesondere, indem der **Pool von verfügbaren Ausgleichs- und Tauschflächen vergrößert** wird. Zur Veranschaulichung dient das folgende Beispiel: Gemeinde A möchte auf ihrem Gemeindegebiet ein Gewerbegebiet einrichten. Die dazu benötigten Grundstücke befinden sich im Eigentum von Landwirten. A verfügt selbst nicht über (ausreichend) Flächen, die diesen Landwirten zum Tausch angeboten werden könnten. Gleiches gilt für Flächen, auf denen planbedingte naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden könnten. Dagegen verfügt die Nachbargemeinde B sowohl über Flächen, die den betroffenen Landwirten zum Tausch angeboten

¹ Heusch, in: Dietlein/Heusch, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: April 2025, § 3 GO Rn. 20.

² Reutzel, in: Dirnberger u. a. (Hrsg.) Praxis der Kommunalverwaltung Bund, Kommunale Wirtschaftsförderung, 2019, 9.2.1.4.

³ Als Praxisbeispiel kann der Städteregionale Gewerbepool in der Städteregion Aachen unter dem Dach der AGIT mbH dienen; vgl. dazu Region Köln/Bonn, Interkommunale Wirtschaftsflächen – Praxishilfe für die Region Köln/Bonn, 2022, S. 41.

werden können, als auch über Flächen, auf denen naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden können.

Ein weiterer Anwendungsfall interkommunaler Kooperation zur Baulandmobilisierung bildet die **Erschließung von Wirtschaftsflächen**: Beispielsweise verfügt die Gemeinde A über potenzielle Wirtschaftsflächen, die sich jedoch über das Gemeindegebiet von A nicht oder nicht sinnvoll erschließen lassen. Ist dagegen die Erschließung der Flächen über das Gemeindegebiet von B möglich oder sinnvoller, lässt sich das Gewerbegebiet im Wege einer Kooperation von A und B realisieren.⁴

Schließlich kann eine interkommunale Kooperation auch zu einer Realisierung neuer Wirtschaftsflächen beitragen, indem die Gemeinden **die im Regionalplan vorgesehenen Bedarfe für Gewerbe- und Industrieflächen zusammenführen**. Durch die Regionalpläne wird für die Gemeinden eine ihrem ermittelten Bedarf entsprechende Fläche für die Ausweisung von Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen (GIB) festgesetzt.⁵ In unserem Beispielsfall verfügt A zwar über eine Fläche zur Entwicklung eines Gewerbegebietes. Allerdings übersteigt die Fläche den im Regionalplan für A vorgesehenen Bedarf. Im Rahmen einer Kooperation könnte nun die Nachbargemeinde B den für sie im Regionalplan vorgesehenen Bedarf auf A übertragen.⁶

Eine Zusammenarbeit bei der Mobilisierung von Wirtschaftsflächen bringt den beteiligten Kommunen **erhebliche Vorteile**: Sie können dadurch ortsnahe Arbeitsplätze für ihre Einwohner schaffen. Außerdem lassen sich durch

⁴ Ein Beispiel bildet der Interregionale Gewerbepark Brilon-Olsberg, der vollständig auf dem Gemeindegebiet Olsberg liegt und aufgrund von Ausweisungen im Flächennutzungsplan nur über das Gemeindegebiet Brilon erschlossen werden konnte; vgl. ILS, Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland, 2011, S. 200.

⁵ Vgl. dazu exemplarisch Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln, Textliche Darstellung, Teilabschnitt Region Aachen (Stand: Oktober 2016), S. 17 ff., abrufbar unter <https://www.bezreg-koeln.nrw.de/themen/kommunales-planung-bauen-und-verkehr/regionalplanung/aktueller-regionalplan/teilabschnitt>.

⁶ Ein Beispiel bildet das Gewerbegebiet „Ravenna-Park“, das vollständig auf dem Gemeindegebiet Halle (Westfalen) liegt. Hierfür haben die Städte Gütersloh und Werther durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung ihre Bedarfe auf Halle (Westfalen) übertragen. Näher dazu unter C II 2 e aa.

eine Kooperation Synergieeffekte bei Vermarktung und Unterhaltung der Gewerbeflächen erzielen und dadurch Verwaltungskosten einsparen.

Die generierten Gewerbesteuererinnahmen fließen zwar in den oben genannten Beispielsfällen in den Gemeindehaushalt von A als Sitzgemeinde der angesiedelten Betriebe; durch eine Vereinbarung über die Aufteilung der Gewerbesteuererinnahmen zwischen A und B könnten aber beide Gemeinden finanziell profitieren. Zu beachten ist allerdings, dass Kooperationen, die eine Aufteilung von Steuererträgen beinhalten, unter Umständen **Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich** haben können. Je nach Aufteilung der Steuererträge – insbesondere aus Grund- und Gewerbesteuer – können sich die Schlüsselzuweisungen des Landes an die kooperierenden Kommunen verändern; auch die von den kreisangehörigen Gemeinden zu zahlende Kreisumlage kann dadurch beeinflusst werden. Allerdings stellen die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich kein schwer zu überwindendes Hindernis für Kooperationen dar, sondern lassen sich durch gerechte Verteilungsmechanismen regeln.

D. Kooperationsformen

Für die interkommunale Kooperation zum Zweck der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie stehen den Kommunen zahlreiche Kooperationsformen zur Verfügung. Sie reichen von der vergleichsweisen lockeren Koordination im Rahmen kommunaler Arbeitsgruppen über die vertragliche Fixierung im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen bis hin zur Gründung einer gemeinsamen juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts. Mitunter kann ein Projekt im Laufe der Zeit auch sämtliche dieser Kooperationsstufen durchlaufen. In manchen Fällen kann auch die Gründung mehrerer juristischer Personen – etwa eine des öffentlichen und eine des Privatrechts – sinnvoll sein.

Für die nordrhein-westfälischen Gemeinden ergeben sich die Voraussetzungen für die Gründung und Beteiligung an einer juristischen Person aus den **§ 108 ff. GO**. Über § 53 Abs. 1 KrO gelten diese Voraussetzungen auch für die Kreise. Zusätzlich regelt das **GKG** die Zusammenarbeit von Kommunen.

Kooperationspartner aus angrenzenden Bundesländern oder Staaten⁷ haben sich nach den für sie geltenden Vorgaben zu richten. Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die für nordrhein-westfälische Kommunen geltenden Rechtsvorschriften.

I. Anforderungen an die Kooperationsform

Die Wahl der Kooperationsform hängt von einer Reihe von Vorfragen ab, welche die Kooperationspartner jeweils für sich und sodann gemeinsam beantworten müssen. Insbesondere sind vorab folgende Punkte zu klären:

- Wie weit soll die Kooperation gehen? Der **Grad der Kooperation** steuert maßgeblich die zu wählende Kooperationsform. Beispielsweise benötigt die Absprache bezüglich der Unterhaltung eines Gewerbegebietes (z. B. Straßenreinigung, Winterdienst etc.) nicht zwingend die Gründung einer gemeinsamen juristischen Person; hierfür reicht womöglich der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und ggf. die Gründung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft. Ist jedoch eine dauerhafte Kooperation beabsichtigt, kann sich die Gründung einer eigenständigen juristischen Person anbieten.
- Sollen **hoheitliche Aufgaben** gemeinsam wahrgenommen werden? Grundsätzlich nimmt jede Kommune hoheitliche Aufgaben wie z. B. die Bauleitplanung auf dem Gemeindegebiet eigenständig wahr. Eine Wahrnehmung kann aber auch durch eine gemeinsame juristische Person des öffentlichen Rechts wie einem Zweckverband oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) erfolgen.
- Sollen **Private beteiligt** werden? Eine Beteiligung von natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts kann sinnvoll sein, um privates Kapital für das Vorhaben zu mobilisieren und/oder das bei privaten Kooperationspartnern vorhandene Personal und Know-how (z. B. für die

⁷ Vgl. etwa den gemeinsam von den Städten Aachen und Heerlen (NL) entwickelten AVANTIS Business Park (<https://avantis.org/de/>) oder die gemeinsame Vermarktung von Gewerbeflächen von der Gemeinde Nettetal und den niederländischen Städten Venlo und Tegelen unter dem Kürzel „VeNeTe“ (https://wfg-kreis-viersen.de/wp-content/uploads/2017/02/VENETE_Boschuere.pdf).

Vermarktung von Grundstücken) zu nutzen. Hierfür bietet sich die Gründung eines „gemischtwirtschaftlichen Unternehmens“ – einem Unternehmen mit öffentlichen und privaten Anteilseignern – in privatrechtlicher Rechtsform an. Allerdings steht die Gründung oder Beteiligung von Kommunen an solchen Unternehmen unter erhöhten Anforderungen.

- Welche **Haftungsrisiken** und **steuerlichen Aspekte** sind zu beachten? Durch die Wahl der Rechtsform und die Ausgestaltung von Satzungen oder Gesellschaftsverträgen lässt sich ggf. die Haftung der Kommunen für eine juristische Person beschränken oder sogar ausschließen. Zusätzlich variiert je nach Rechtsform und Tätigkeit einer juristischen Person die Steuerpflichtigkeit: So sind juristische Personen, die Kaufleute im Sinne des Handelsgesetzbuchs (HGB) sind (wie die GmbH oder die eG), stets körperschaftssteuerpflichtig; für juristische Personen des öffentlichen Rechts gilt dies nur, sofern und soweit sie Betriebe gewerblicher Art i. S. d. § 4 Abs. 1 Körperschaftsteuergesetz (KStG) sind.
- Steuerliche Aspekte sind nicht nur bei der Wahl der Rechtsform, sondern auch bei der Festlegung der gemeinsamen Tätigkeiten zur Baulandmobilisierung zu beachten. Insbesondere ist hierbei zu berücksichtigen, dass der **Erwerb von Grundstücken regelmäßig der Grunderwerbsteuer unterliegt** (vgl. zu den steuerpflichtigen Erwerbsvorgängen § 1 Grunderwerbsteuergesetz [GrEStG] sowie zu den allgemeinen Ausnahmen von der Besteuerung § 3 GrEStG). Dies gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob der Erwerb eines Grundstücks durch eine juristische Person des privaten Rechts oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts⁸ erfolgt. Daher müssen die kooperationswilligen Kommunen vorab klären, ob die Kooperation auch den Zwischenerwerb von Grundstücken zum Zwecke des Weiterverkaufs an Gewerbetreibende umfassen soll oder ob man sich z. B. auf die Vermittlung zwischen Grundstückseigentümern und Kaufinteressenten beschränkt.

⁸ Insoweit sieht § 4 GrEStG Ausnahmen von der Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts vor, die aber bei einem Erwerb von Grundstücken zur Mobilisierung von Gewerbeflächen in der Regel nicht einschlägig sind.

Die Beantwortung dieser Vorfragen engt den Kreis der in Betracht kommenden Kooperationsformen ein. Aus den verbleibenden Kooperationsformen müssen die Kooperationspartner unter Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile die für sie geeignete Form auswählen.

II. Überblick über die möglichen Kooperationsformen

Nachfolgend werden die wesentlichen Kooperationsformen vorgestellt, die den Kommunen zur gemeinsamen Baulandmobilisierung zur Verfügung stehen. Dabei werden jeweils die Kooperationsform einschließlich ihrer Rechtsgrundlagen beschrieben, Voraussetzungen und Grenzen bei der Anwendung zur Baulandmobilisierung behandelt, Vor- und Nachteile der Kooperationsform aufgezeigt, praktische Hinweise für die erfolgreiche und rechtssichere Umsetzung gegeben sowie – falls vorhanden – Best-Practice-Beispiele angeführt.

1. Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Beschreibung: Lockerste Form der Kooperation. Keine eigene Rechtspersönlichkeit, keine bindenden Beschlüsse, nur Beratung.

Mitglieder: Gemeinden, Gemeindeverbände, ggf. noch sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und juristische Personen des privaten Rechts

Anwendung zur Baulandmobilisierung: Festlegung im öffentlich-rechtlichen Vertrag, Vorbereitung einer vertieften Kooperation

Vor-/Nachteile:

- Pro: flexible Einsetzungsmöglichkeiten, einfache Errichtung, keine finanziellen Haftungsrisiken, Erfahrungsaustausch möglich
- Contra: fehlende Rechtspersönlichkeit, fehlende Bindungswirkung der Beschlüsse

a) **Beschreibung und Rechtsgrundlagen**

Eine Kooperation zum Zweck der Baulandmobilisierung erfordert nicht zwingend die Gründung einer eigenständigen juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts. Eine niedrigschwellige Kooperation lässt sich auch durch die Gründung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft erreichen. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft stellt die lockerste Form der Kooperation dar.⁹ Sie ist in den **§§ 2 und 3 GKG** geregelt. Ihre Einrichtung erfolgt durch **öffentlich-rechtlichen Vertrag** der beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie hat **keine eigene Rechtspersönlichkeit**.¹⁰

In kommunalen Arbeitsgemeinschaften **beraten** die Mitglieder Angelegenheiten, die sie gemeinsam berühren; die Mitglieder stimmen ihre Planungen für diese Angelegenheiten und die Tätigkeit von Einrichtungen ihrer Mitglieder aufeinander ab; sie leiten Gemeinschaftslösungen ein, um eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen (§ 2 Abs. 2 GKG). In den Arbeitsgemeinschaften können aber **keine bindenden Beschlüsse** gefasst werden (§ 3 Abs. 1 GKG).

Mitglieder von kommunalen Arbeitsgemeinschaften sind Gemeinden und Gemeindeverbände. Es bedarf folglich mindestens zweier Kommunen zur Errichtung.¹¹ Darüber hinaus können aber auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts aufgenommen werden (§ 2 Abs. 1 GKG).

In der Festlegung der **inneren Struktur** der Arbeitsgemeinschaften sind die Mitglieder weitgehend frei. § 3 Abs. 2 GKG gibt ihnen lediglich vor, die **Geschäftsführung** zu regeln. In dieser Regelung sind ferner die Aufgabengebiete der Arbeitsgemeinschaft näher zu bestimmen sowie Bestimmungen über die Durchführung der Arbeitsgemeinschaft zu treffen.

⁹ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2024, § 20 Rn. 37.

¹⁰ Plückhahn, in: Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, B-5, Stand Juni 2019, § 2 GKG, 1.

¹¹ Plückhahn, in: Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, B-5, Stand Juni 2019, § 2 GKG, 1.

b) Anwendung zur Baulandmobilisierung

Soll eine kommunale Arbeitsgemeinschaft zur Baulandmobilisierung eingesetzt werden, sind die dazu zählenden Aufgabengebiete im **öffentlich-rechtlichen Vertrag** über die Errichtung der Arbeitsgemeinschaft festzulegen. Zur Durchführung dieser Aufgaben können im Vertrag nähere Regelungen getroffen werden.

Da die kommunale Arbeitsgemeinschaft keine Rechtspersönlichkeit besitzt und keine bindenden Beschlüsse fassen kann, ist ihr Anwendungsbereich zur Baulandmobilisierung beträchtlich eingeschränkt. Sie kann daher bspw. nicht im Rechtsverkehr zur Vermarktung der Wirtschaftsflächen auftreten. Der wichtigste Anwendungsbereich von kommunalen Arbeitsgemeinschaften zur Baulandmobilisierung dürfte daher in der **Vorbereitung einer vertieften Kooperation** liegen: Hierzu bietet sie den Kommunen ein geeignetes Forum, um die weiteren Schritte bezüglich Planung, Entwicklung und Vermarktung abzustimmen, bspw. um gemeinsame Flächennutzungspläne vorzubereiten.¹² Weiterhin bietet sich eine kommunale Arbeitsgemeinschaft an, sofern nur ein **überschaubarer Koordinierungsbedarf** besteht.

Für eine vertiefte Kooperation bei der Baulandmobilisierung wird in der Regel zusätzlich der **Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung** sinnvoll sein (s. unten, C II 2).

c) Vor- und Nachteile

Die Vorteile von kommunalen Arbeitsgemeinschaften liegen in ihren **flexiblen Einsatzmöglichkeiten** und in ihrer vergleichsweise **unkomplizierten Errichtung**. Hierzu ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen den Mitgliedskommunen zu schließen. Die Errichtung bedarf keiner Genehmigung durch oder Anzeige gegenüber der Kommunalaufsicht; gleichwohl kann sich

¹² Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2024, § 20 Rn. 38.

die Aufsicht durch Anfragen an die Kommunen über die Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft informieren.¹³ Mangels Rechtspersönlichkeit der Arbeitsgemeinschaften entstehen für die Mitgliedskommunen in der Regel auch keine finanziellen Haftungsrisiken.

Die Nachteile von kommunalen Arbeitsgemeinschaften liegen in der **fehlenden Rechtspersönlichkeit** und der **fehlenden Bindungswirkung** der von ihr gefassten Beschlüsse. Dadurch lässt sich das Verhalten der Mitgliedskommunen nur bedingt steuern. Außerdem kann die kommunale Arbeitsgemeinschaft nicht als eigenständige Rechtsperson am Rechtsverkehr teilnehmen.

d) Praktische Hinweis zur Umsetzung

Kommunale Arbeitsgemeinschaften können eingesetzt werden, um die Möglichkeiten einer Kooperation auszuloten. Zwei oder mehr Kommunen können sich in diesem Rahmen z. B. über den jeweiligen Bedarf an Gewerbeflächen, die verfügbaren Flächen etc. austauschen und so gemeinsame Interessen identifizieren. Darüber hinaus können Arbeitsgemeinschaften mit anderen Kommunen dem Erfahrungsaustausch (etwa bzgl. Ankauf und Vermarktung von Grundstücken) dienen.

e) Best-Practice-Beispiele

Häufig werden kommunale Arbeitsgemeinschaften oder vergleichbare Gremien im Rahmen vertiefter Kooperationen auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eingerichtet. Daher wird auf die Best-Practice-Beispiele zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (s. unten, C II 2 e) verwiesen.

2. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Beschreibung: Verbindliche Regelung einer Kooperation: Regelung der Aufgabenwahrnehmung (Durchführung oder Übernahme), ggf. Mitwirkungsrechte der übertragenden Kommune. Außerdem Regelung einer angemessenen Entschädigung.

¹³ Plückhahn, in: Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, B-5, Stand Juni 2019, § 2 GKG, 5.

Beteiligte: Gemeinde und Gemeindeverbände

Anwendung zur Baulandmobilisierung: Vereinbarung oft als erster Schritt für die Kooperation. Zustimmung des Gemeinderates / Kreistages und Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich.

Vor-/ Nachteile:

- Pro: Verbindlichkeit
- Contra: keine Beteiligung privater Akteure möglich

a) **Beschreibung und Rechtsgrundlagen**

Wollen zwei oder mehr Kommunen ihre Kooperation verbindlich regeln, ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung gemäß den Regeln der **§§ 23 bis 26 GKG** erforderlich. Darin kann festgelegt werden, dass ein Beteiligter einzelne Aufgaben des oder der anderen Beteiligten übernimmt oder diese für sie durchführt.¹⁴ Es handelt sich hierbei um einen speziellen Fall des öffentlich-rechtlichen Vertrags, für den § 24 GKG besondere Form- und Verfahrensvoraussetzungen aufstellt: So bedarf die Vereinbarung insbesondere der **Schriftform** und der **Genehmigung** durch die nach § 29 Abs. 4 GKG zuständige Aufsichtsbehörde.

Gegenstand der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann sowohl die Durchführung einer Aufgabe als auch die Übernahme der Aufgabe sein: Verpflichtet sich ein Beteiligter zur **Durchführung** der Aufgabe („mandatierende Vereinbarung“), verbleibt die Aufgabe mit all ihren Rechten und Pflichten bei den anderen Beteiligten.¹⁵ Verpflichtet sich ein Beteiligter zur **Übernahme** einer Aufgabe in seine Zuständigkeit („delegierende Vereinbarung“), gehen die damit verbundenen Rechte und Pflichten auf ihn über (§ 23 Abs. 2 GKG); damit kann sogar das Recht zum Erlass von Satzungen durch die verpflichtete Körperschaft verbunden werden (§ 25 GKG). Den übrigen Beteiligten können

¹⁴ Eine solche Vereinbarung kann freiwillig geschlossen werden oder von der zuständigen Aufsichtsbehörde verpflichtend angeordnet werden, vgl. § 26 GKG. Die vorliegende Darstellung konzentriert sich aber auf den Abschluss einer freiwilligen Vereinbarung.

¹⁵ Köhler/Held, in: Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, B-5, Stand Juni 2019, § 23 GKG, 3.2.

Mitwirkungsrechte bei der Erfüllung und Durchführung der Aufgabe eingeräumt werden (§ 23 Abs. 3 GKG). So kann die Vereinbarung bspw. die Errichtung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft vorsehen und deren Aufgaben und Struktur regeln.

Außerdem soll eine **angemessene Entschädigung** für die Aufgabenübernahme vorgesehen werden (§ 23 Abs. 4 GKG). Unbefristete oder länger als zwanzig Jahre laufende Verträge müssen die Möglichkeit der **Kündigung** durch einen Beteiligten regeln (§ 23 Abs. 5 GKG).

Beteiligte können nur Gemeinden und Gemeindeverbände sein, was insbesondere eine Beteiligung privater Dritter ausschließt.¹⁶

b) **Anwendung zur Baulandmobilisierung**

In der Regel steht am Beginn einer vertieften Kooperation von Kommunen der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Sie regelt insbesondere Zweck, Aufgaben, Rechte und Pflichten sowie finanzielle Aspekte. Aus der Vereinbarung kann (ggf. erst zu einem späteren Zeitpunkt) auch die Gründung einer gemeinsamen juristischen Person hervorgehen. Für die Baulandmobilisierung durch Kooperation von zwei oder mehreren Kommunen bildet die öffentlich-rechtliche Vereinbarung somit in der Regel den **ersten und entscheidenden Schritt**. Die wesentlichen Aspekte der Kooperation werden bereits hier geregelt, insbesondere der Umfang von Aufgaben, bei denen die Kooperationspartner zusammenarbeiten wollen.

In der Ausgestaltung der Vereinbarung sind die Kommunen weitgehend frei. Da ihr Abschluss aber über die vom Bürgermeister oder Landrat zu besorgenden Geschäfte der laufenden Verwaltung hinausgeht, bedarf er der **Zustimmung durch den Gemeinderat oder Kreistag**.¹⁷ Zusätzlich ist die **Genehmigung** durch die zuständige Aufsichtsbehörde erforderlich; hierbei gilt aber die Genehmigung als erteilt, wenn die Aufsichtsbehörde nicht binnen vier Wochen mitteilt, dass sie die Versagung der Genehmigung beabsichtigt

¹⁶ Köhler/Held, in: Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, B-5, Stand Juni 2019, § 23 GKG, 5.

¹⁷ Frenzen/Kolbe, in: Dietlein/Heusch, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 01.04.2025, § 41 Rn. 32.

oder die Genehmigung nur bei Änderung der Vereinbarung erteilen will (§ 24 Abs. 2 GKG).¹⁸

c) Vor- und Nachteile

Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung **erlaubt verbindliche Regelungen** zur Kooperation zwischen Kommunen. Insoweit ist sie der kommunalen Arbeitsgemeinschaft deutlich überlegen, was den nur leicht erhöhten Aufwand für ihren Abschluss kompensiert.

Gegenüber anderen Kooperationsformen kann die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nachteilig sein, weil sie **keine Beteiligung privater Akteure** ermöglicht. Allerdings kann Gegenstand der Vereinbarung die (ggf. spätere) Gründung einer eigenständigen juristischen Person sein, der ihrerseits einer privaten Beteiligung offensteht.

d) Praktische Hinweise zur Umsetzung

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zur interkommunalen Zusammenarbeit bei der Mobilisierung von Gewerbeflächen fallen in der Praxis in ihrem Umfang sehr unterschiedlich aus. Die Kooperationspartner sollten sich bereits zu Beginn verständigen, ob die Vereinbarung die alleinige Grundlage der Kooperation sein oder lediglich den „Auftakt“ für eine vertiefte Zusammenarbeit bilden soll. Beispielsweise kann die Vereinbarung bereits die Gründung einer gemeinsamen juristischen Person vorsehen; in diesem Fall können bestimmte Details auch im Gründungsakt für die gemeinsame juristische Person (Satzung oder Gesellschaftsvertrag) geregelt werden.

Auch wenn das GKG kaum Mindestinhalte einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vorschreibt, sollte die Vereinbarung mindestens die folgenden Punkte möglichst präzise und umfassend regeln: **Gegenstand** der Vereinbarung (z. B. Entwicklung, Erschließung und Vermarktung eines interkommunalen Gewerbegebiets), die konkret übertragenen bzw. gemeinsam wahrzunehmenden oder durchzuführenden **Aufgaben, Art der Aufgabenerfüllung oder -durchführung** (Durch die Kooperationspartner selbst? Durch

¹⁸ Im Übrigen müssen kreisangehörige Gemeinden den Kreis bereits unterrichten, wenn sie Verhandlungen mit Gemeinden oder Gemeindeverbänden außerhalb des Kreises über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung führen (§ 24 Abs. 1 Satz 2 GKG).

eine kommunale Arbeitsgemeinschaft? Durch eine gemeinsame juristische Person?), Regelungen zur **Finanzierung** sowie zu **Laufzeit, Änderung und Kündigung**. Sind sich die Kooperationspartner noch unsicher, wie lange die Kooperation dauern oder ob sie ggf. später vertieft werden soll, bietet sich eine Befristung oder die Einführung einer Regelung zur Evaluation nach einer bestimmten Zeit an.

e) Best-Practice-Beispiele

aa) Ravenna-Park in Halle (Westfalen)

Das Gewerbegebiet Ravenna-Park in Halle (Westfalen) bietet ein Beispiel für eine relativ umfangreiche Kooperation auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und durch Steuerung eines rein informellen „Beirats“: Die Vereinbarung wurde zwischen den Städten Halle (Westfalen), Gütersloh und Werther geschlossen. Hintergrund war das Bestreben der Stadt Halle (Westfalen), ein Gewerbegebiet bis zur neuen Autobahn A33 zu entwickeln. Die dafür vorgesehene Fläche war jedoch größer als der der Stadt Halle (Westfalen) im Regionalplan zugestandene Bedarf an GIB-Flächen. Im Verfahren zur Änderung des Regionalplans regte die Bezirksregierung Detmold an, den Standort interkommunal zu entwickeln und die Darstellung von GIB-Flächen durch Zusammenlegung mehrerer Bedarfe zu realisieren.

Die Städte Gütersloh und Werther verzichteten auf ihre Bedarfe zugunsten einer Änderung des Regionalplans, um die gesamte Fläche des Ravenna-Parks als GIB-Fläche ausweisen zu können. Dazu bestimmt § 4 der Vereinbarung:¹⁹

„(1) Im aktuellen Regionalplan für den Regierungsbezirk Detmold ‚Gebietsentwicklungsplan – Teilabschnitt (TA) Oberbereich Bielefeld‘ sind für die beteiligten Städte verschiedene Bedarfe vorgesehen:

a) 16 ha Bedarf der Stadt Halle,

¹⁹ Die Vereinbarung ist im Ratssystem der Stadt Halle (Westfalen) unter Vorgang 00281/2011 als Anlage zur Beschlussvorlage abrufbar: https://rim.hallewestfalen.de/vorgang/?__=UGhVM0hpd2NXNfFcExjZU4uwjl5RNVenT8oQue6aSY.

b) 21 ha Bedarf der Stadt Gütersloh als Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereich (GIB) dargestellten Bereich, der künftig in ASB (Allgemeiner Siedlungsbereich) umgewandelt werden soll,

c) 5 ha im Flächennutzungsplan der Stadt Werther dargestellte gewerbliche Baufläche, die dort herausgenommen werden soll.

(2) Die Vertragsparteien verzichten auf die in Absatz 1 genannten im aktuellen Regionalplan vorgesehenen Bedarfe zu Gunsten einer Änderung des Regionalplanes dahingehend, dass der sich rechnerisch ergebende Gesamtbedarf von 42 ha für das geplante Gebiet ‚Ravenna-Park‘ zur Verfügung steht.“

Die Durchführung des gesamten Projekts obliegt der Stadt Halle (Westfalen) (§ 2 Vereinbarung). Zur Abstimmung der Interessen der Vertragsparteien ist ein Beirat aus je zwei Vertretern jeder Stadt gebildet (§ 8 Vereinbarung). Seine Aufgabe ist wie folgt festgelegt:

„Der Beirat ist von den Vertragsparteien über alle wesentlichen Punkte zu informieren. Er berät über Inhalte der Planung, Preisgestaltung, Marketingstrategien und ähnliche wesentliche Punkte der Planung und Steuerung des ‚Ravenna-Park‘. Der Beirat kann Empfehlungen beschließen. Diese sollen bei der Umsetzung und Planung berücksichtigt werden. Der Beirat hat das Recht, über alle den ‚Ravenna-Park‘ betreffenden Vorgänge, soweit sie für die Arbeit des Beirates von Belang sein können, Auskunft zu verlangen.“ (§ 8 Abs. 2 Vereinbarung)

Die Vereinbarung wurde gegenüber der Gründung einer eigenständigen juristischen Person als „**pragmatische und kostengünstige Lösung**“ vorgezogen.²⁰ Begünstigt wurde diese Lösung durch den Umstand, dass das Gewerbegebiet vollständig auf dem Gebiet der Stadt Halle (Westfalen) liegt, so dass sämtliche hoheitlichen (Planungs-)Aufgaben durch die Stadt Halle (Westfalen) wahrgenommen werden. Auch übernahm die Stadt Halle (West-

²⁰ Beschlussvorlage der Stadt Halle (Westfalen), Vorgang 00281/2011, abrufbar im Ratsinformationssystem unter https://rim.hallewestfalen.de/vorgang/?__=UG-hVM0hpd2NXNFDcExjZU4uwji5RNVenT8oQue6aSY.

falen) den Zwischenerwerb und Verkauf der Flächen. Dadurch war der Koordinierungsbedarf merklich reduziert. Inzwischen sind 40 von 41 ha an Gewerbeflächen im Ravenna-Park verkauft.²¹

bb) Interkommunales Gewerbegebiet Kall-Schleiden

Ein aktuelles Beispiel für eine vergleichsweise „schlanke“ Kooperation auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bietet das Interkommunale Gewerbegebiet Kall-Schleiden. Die Vereinbarung wurde im Dezember 2024 von den Räten der Gemeinde Kall und der Stadt Schleiden beschlossen.

Hintergrund der Vereinbarung²² ist laut ihrer Präambel, dass im Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln ein Bereich auf dem Gebiet der Gemeinde Kall in einer Größe von ca. 36,5 ha als GIB dargestellt ist, der interkommunal von der Gemeinde Kall und der Stadt Schleiden zu planen und umzusetzen ist. In Abstimmung mit der Regionalplanung verfolgen die Gemeinde Kall und die Stadt Schleiden das Ziel, diesen Standort gemeinsam auf einer Fläche von ca. 25,5 ha zu entwickeln und für die gewerbliche Bebauung zur Verfügung zu stellen. Die verbleibenden 11 ha sollen den Kommunen jeweils hälftig für den endogenen Bedarf zur Verfügung stehen und somit aus dem interkommunalen Gewerbegebiet herausgelöst werden.

Gegenstand der Vereinbarung ist die Vorbereitung und Durchführung des Gewerbegebiets als gemeinsame Aufgabe (§ 1 Vereinbarung). Als Belegenheitsgemeinde übernimmt die Gemeinde Kall die Bauleitplanung sowie alle weiteren Maßnahmen gem. § 2 der Vereinbarung:

„Die Gemeinde Kall ist als Belegenheitsgemeinde Trägerin der kommunalen Planungshoheit und insbesondere für die Beschlussfassung über die Bauleitplanung und den Erlass sonstiger gemeindlicher Satzungen zuständig. Darüber hinaus werden im Sinne einer zügigen und erfolgreichen Erschließung und Vermarktung des Gebietes alle weiteren notwendigen Beschlüsse (z.B.

²¹ Selbstdarstellung der Stadt Halle (Westfalen), abrufbar unter <https://www.hallewestfalen.de/portal/seiten/gewerbegebiet-ravenna-park-900000214-22700.html>.

²² Die Vereinbarung ist auf der Webseite des Kreises Euskirchen abrufbar unter https://www.kreis-euskirchen.de/fileadmin/user_upload/2939-oer_Vereinbarung_Genehmigung_und_Bekanntmachung.pdf.

Veräußerung von Grundstücken, Vergabe von Aufträgen an Dritte) ausschließlich im jeweils zuständigen Gremium der Gemeinde Kall gefasst.“

Zur Mitwirkung der Stadt Schleiden wird eine „**Gemeinsame Koordinierungsstelle**“ eingerichtet, die sich mit der Vermarktung (Bewerbung) und Ansiedlung von Unternehmen befasst; sie besteht aus den Bürgermeistern bzw. Vertretern/Beigeordneten, den Fachbereichsleitern der involvierten Fach- und Sachbearbeitung, den zuständigen Sachbearbeitern und der jeweiligen Wirtschaftsförderung (§ 5 Vereinbarung).

Sämtliche **Aufwendungen** gehen zulasten der Gemeinde Kall, dafür stehen ihr auch sämtliche **Erträge** (z. B. aus Steuern und Grundstücksverkäufen) zu (§ 6 Vereinbarung).

cc) **Regiopark Mönchengladbach**

Ein weiteres Beispiel für die Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebiets auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung liefert der Regiopark Mönchengladbach. Er umfasst eine Gesamtfläche von 150 ha, von denen 120 ha auf dem Gebiet der Stadt Mönchengladbach und 30 ha auf dem Gebiet der Stadt Jüchen liegen.²³ Die Vermarktung der Flächen erfolgt durch die Wirtschaftsförderung Mönchengladbach GmbH.²⁴ Der Regiopark ist vor allem ein Standort für große Logistik- und Bekleidungsunternehmen wie DHL oder Zalando.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Entwicklung des Regioparks zwischen den Städten Mönchengladbach und Jüchen wurde bereits 1995 geschlossen. 2012 wurde die Vereinbarung unverändert bis zum Jahr 2032 verlängert.²⁵

²³ Weitere Infos zum Regiopark sind abrufbar unter <https://interkommunales.nrw/projekt/regiopark-interkommunales-logistikgebiet/>.

²⁴ Weitere Informationen dazu sind abrufbar unter <https://www.wfmg.de/immobilien/gewerbegebiete/interkommunales-gewerbegebiet-regiopark/>.

²⁵ Vgl. die entsprechende Beschlussvorlage für den Rat der Stadt Jüchen, abrufbar unter https://sessionnet.owl-it.de/juechen/bi/vo0050.asp?__kvonr=1180.

f) **Sonderform „Raumordnerischer Vertrag“**

Eine besondere Form einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung stellt der raumordnerische Vertrag dar. Er ist in **§ 14 Abs. 2 Nr. 1 Raumordnungsgesetz (ROG)** geregelt und stellt ein Instrument zur Verwirklichung der Raumordnung. Die Landesplanungsbehörde oder die Regionalplanungsbehörden können einen solchen Vertrag insbesondere mit Kommunen abschließen, um raumordnerische Zwecke zu erfüllen. In der Praxis kommen raumordnerische Verträge vorwiegend zur Verwirklichung großflächiger Einzelhandelsvorhaben zur Anwendung.²⁶ Sie können aber auch der besseren Mobilisierung von Gewerbeflächen dienen.

Ein Best-Practice-Beispiel hierfür bietet der **Virtuelle Gewerbeflächenpool Kreis Kleve**: Dieser basiert auf einem landesplanerischen Vertrag zwischen der Bezirksregierung Düsseldorf als zuständiger Regionalplanungsbehörde, dem Kreis Kleve sowie zahlreichen Städten und Gemeinden aus dem Kreis Kleve.²⁷ Ziel des Vertrags ist eine interkommunale abgestimmte Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung (§ 1 Abs. 1 des Vertrags). Dazu bringen die Kommunen ihre noch nicht genutzten, aber im Regionalplan als GIB oder ASB für Gewerbe dargestellten Bereiche in einen virtuellen Gewerbeflächenpool ein. Auf diese Weise wird es den Kommunen ermöglicht, Bauland für Gewerbeflächen genau dort auszuweisen, wo es von einem Investor gewünscht wird.²⁸ Zwar wird dadurch die Gesamtfläche der im Regionalplan auf dem Gebiet der Vertragspartner ausgewiesenen Flächen für GIB und ASB für Gewerbe nicht größer, doch die vorhandenen Flächen lassen sich flexibler nutzen.

Die Einzelheiten über die von Ein- und Abbuchung von Flächen aus dem Pool regelt der Vertrag. In einer Anlage zum Vertrag sind alle zu Beginn der Vertragsdauer in den Pool einzubringenden Flächen aufgeführt. Außerdem verpflichtet sich die Bezirksregierung Düsseldorf als Regionalplanungsbe-

²⁶ Pleiner, in: Kment (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, Rn. 39 f.

²⁷ Der Vertrag ist abrufbar unter https://www.gewerbeflaechenpool.com/images/_upload/Vertrag_GEPool.pdf.

²⁸ S. dazu die FAQ der Bezirksregierung Düsseldorf zum Virtuellen Gewerbeflächenpool Kleve, abrufbar unter https://www.brd.nrw.de/system/files/migrated_documents/media/document/2010-09/re_faqs_gepool.pdf.

hörde, dem Regionalrat ein Regionalplanänderungsverfahren vorzuschlagen, um den Pool errichten zu können. Der Vertrag schafft gem. § 2 Abs. 1 „die Voraussetzungen zur Änderung der gegenwärtigen regionalplanerischen Gewerbeflächendarstellung durch ein neues, vom Regionalrat Düsseldorf für das Gebiet der kommunalen Vertragspartner neu aufzustellendes textliches Ziel der Raumordnung [...]“.

3. Zweckverband

Beschreibung: Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Status eines Gemeindeverbands. Gemeinsame Erfüllung und Durchführung kommunaler Aufgaben.

Innere Struktur: Verbandsversammlung, Verbandsvorsteher und ggf. Geschäftsleitung. Finanzierung durch Verbandsumlage.

Beteiligte: Gemeinde und Gemeindeverbände. Gegebenenfalls Bund, Länder, andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, natürliche und juristische Personen des Privatrechts sowie Gebiets- und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen.

Anwendung zur Baulandmobilisierung: Übertragung der notwendigen Aufgaben, Planungsverband i. S. d. § 205 BauGB, Möglichkeit des wirtschaftlichen Tätigwerdens.

Vor-/ Nachteile:

- Pro: Rechtsfähigkeit, Bündelung vieler Tätigkeiten, Beteiligung juristischer Personen des Privatrechts, flexible Mitglieder
- Contra: Gründungsaufwand, finanzieller Aufwand und Risiko

a) Beschreibung und Rechtsgrundlagen

Der in den **§§ 4 bis 22 GKG** geregelte Zweckverband ist eine **Körperschaft des öffentlichen Rechts** mit dem Status eines Gemeindeverbandes (§ 5 GKG). Er ist **Behörde** im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) und daher bspw. berechtigt, Verwaltungsakte zu erlassen.²⁹

Zweckverbände können gegründet werden, um **kommunale Pflicht- oder freiwillige Aufgaben gemeinsam zu erfüllen oder durchzuführen** (§ 4 Abs. 1 Hs. 1 GKG).³⁰ Das Spektrum der möglichen Aufgaben eines Zweckverbandes ist weit.³¹ Nimmt der Zweckverband bestimmte Aufgaben zur Erfüllung von kommunalen Aufgaben wahr, geht das Recht und die Pflicht zur Erfüllung dieser Aufgabe auf den Zweckverband über (§ 6 Abs. 1 Satz 2 GKG).

Mitglieder eines Zweckverbandes können Gemeinden und Gemeindeverbände sein (§ 4 Abs. 1 Hs. 1 GKG). Daneben können auch der Bund, die Länder und andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder sein, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen oder beschränken. Zusätzlich können auch natürliche Personen und juristische **Personen des Privatrechts** Mitglieder werden, wenn die Wahrnehmung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohles nicht entgegenstehen (§ 4 Abs. 2 GKG). Denkbar ist auch die Mitgliedschaft von Gebiets- und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen an einem nordrhein-westfälischen Zweckverband oder – umgekehrt – die Mitgliedschaft einer nordrhein-westfälischen Gebiets- oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft an einem Zweckverband in einem anderen Bundesland; beides bedarf jedoch der Genehmigung durch die zuständige Bezirksregierung (vgl. § 4 Abs. 3 GKG).

Die **innere Struktur** eines Zweckverbandes ergibt sich im Wesentlichen aus dem Gesetz: seine obligatorischen **Organe** sind die Verbandsversammlung

²⁹ Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2024, § 20 Rn. 20.

³⁰ Freiwillige Zusammenschlüsse zu Zweckverbänden werden in § 4 Abs. 1 Hs. 1 GKG als „Freiverbände“ bezeichnet, auf die sich die vorliegende Darstellung beschränkt. Daneben sieht § 4 Abs. 1 Hs. 2 GKG auch den Zusammenschluss zu „Pflichtverbänden“ vor.

³¹ Vgl. die exemplarische Aufzählung der von Zweckverbänden erfüllten Aufgaben bei Rüsing, in: Wurzel/Schraml/Groß (Hrsg.), Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Aufl. 2021, D Rn. 242.

und die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher (§ 9 GKG). Fakultativ kann zur Entlastung der Verbandsvorsteherin oder des Verbandsvorstehers eine Geschäftsleitung vorgesehen werden (§ 16 Abs. 3 GKG). Zur **Finanzierung** hat der Zweckverband von seinen Mitgliedern eine Verbandsumlage zu erheben, soweit seine eigenen Erträge nicht zur Deckung seiner Aufwendungen ausreichen (vgl. § 19 GKG).

Die Bildung eines Zweckverbandes erfolgt durch die **Verbandssatzung** (§§ 7, 9 Abs. 1 GKG), die von sämtlichen Mitgliedern zu beschließen ist. Zu den obligatorischen Inhalten der Verbandssatzung gehören Aufgaben, Name und Sitz, die Form der öffentlichen Bekanntmachungen und der Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung der entstehenden Aufwendungen beizutragen haben; außerdem muss sie sämtliche Angelegenheiten regeln, deren Regelung durch die Verbandssatzung das Gesetz ausdrücklich vorschreibt (§ 9 Abs. 2 Satz 1 GKG). Fakultativ kann die Verbandssatzung Bestimmungen enthalten über Verfassung und Verwaltung des Verbandes, die Abwicklung im Fall seiner Auflösung, ein Recht zur einseitigen Kündigung der Mitgliedschaft oder sonstige Rechtsverhältnisse des Verbandes (§ 9 Abs. 2 Satz 2 GKG). Gemäß dem rechtsstaatlichen Vorrang des Gesetzes darf die Verbandssatzung dem GKG nicht entgegenstehen; sie darf nur Regelungen treffen, soweit das GKG keine Regelung enthält oder eine Regelung durch die Verbandssatzung explizit zulässt. Die Verbandssatzung bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (§ 10 GKG).

Bestehen weder im GKG noch in der Verbandssatzung besondere Vorschriften, sind ergänzend die Vorschriften der GO bzw. KrO sinngemäß anzuwenden (vgl. dazu § 8 GKG). Ansonsten finden die für Gemeindeverbände geltenden Vorschriften Anwendung (§ 5 Abs. 2 GKG).

b) Anwendung zur Baulandmobilisierung

Der Zweckverband stellt eine in der Praxis relativ häufig genutzte Rechtsform im Bereich interkommunaler Gewerbegebiete dar. Soll ein Zweckverband zur Baulandmobilisierung errichtet werden, sind ihm zunächst alle hiermit verbundenen **Aufgaben durch Regelung in der Verbandssatzung zu übertragen**. Dem Zweckverband können Aufgaben ganz oder teilweise

übertragen werden, welche die Mitglieder andernfalls selbst erfüllen müssten. Die Verbandssatzung muss die übertragenen Aufgaben möglichst genau regeln.³²

Somit können hoheitliche Aufgaben wie die **Erschließung von Wirtschaftsflächen** auf Zweckverbände übertragen werden. Für die Baulandmobilisierung ist der Zweckverband vor allem deshalb interessant, weil ihm die Gemeinden und Kreise auch das Recht zum **Erlass von Satzungen** einräumen können (§ 8 Abs. 4 GKG). Dazu können sie ihre eigenen Satzungsbefugnisse aus § 7 GO bzw. § 5 KrO auf den Zweckverband übertragen.

Auf diese Weise können sie einen Zweckverband sogar zur Bauleitplanung einsetzen; in diesem Fall handelt der Zweckverband als **Planungsverband i. S. d. § 205 BauGB**. Das Baugesetzbuch kennt unterschiedliche Arten von Planungsverbänden: den Planungsverband nach Bundesrecht (i. S. d. § 205 Abs. 1 BauGB – Körperschaft des öffentlichen Recht) und gem. § 205 Abs. 6 BauGB die Zweckverbände nach den Landesgesetzen über kommunale Gemeinschaftsarbeit.³³ Somit können die Gemeinden mit Hilfe eines Zweckverbandes die Bauleitplanung für ein Gewerbegebiet, das sich über das Gebiet von zwei oder mehreren Gemeinden erstreckt, zu einer gemeinsamen Bauleitplanung zusammenfassen. Voraussetzung ist aber, dass der Zweckverband so ausgestaltet wird, dass er **gegenüber dem baugesetzlichen Planungsverband gleichwertig** ist.³⁴ Gleichwertigkeit meint, dass die landesrechtlichen und Satzungsvorschriften die Gewähr eines wirksamen Vollzugs des Städtebaurechts bieten und die gemeindliche (Letzt-)Verantwortung für das städtebauliche Geschehen gewahrt ist.³⁵ Für die Gleichwertigkeit wird in der Rechtsprechung u. a. eine Zusammensetzung der Verbandsversammlung nach den Stärkeverhältnissen in den Räten verlangt.³⁶

³² Plückhahn, in: Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, B-5, Stand Juni 2019, § 6 GKG, 1.

³³ Battis, in: Battis/Kreuzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 205 Rn. 1 ff.

³⁴ BVerwG, Beschluss vom 28. Februar 2023 – 4 BN 10/22 –, juris, Rn. 9; OVG NRW, Urteil vom 26. Juni 2017 – 2 D 59/16.NE –, juris, Rn. 137.

³⁵ OVG NRW, Urteil vom 26. Juni 2017 – 2 D 59/16.NE –, juris, Rn. 143 unter Verweis auf BVerwG, Beschluss vom 18. Oktober 2016 – 10 B 6/15 –, juris, Rn. 6.

³⁶ OVG Koblenz, Urteil vom 9. August 2001 – 8 C 11352/00 –, juris, Rn. 19. Vgl. zu weiteren Voraussetzungen Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: November 2024, § 205 Rn. 91.

Soll also ein Zweckverband zugleich Planungsverband sein, ist auf die Ausgestaltung der Verbandssatzung hohe Sorgfalt zu legen, um die baugesetzlichen Anforderungen zu erfüllen.

Ein Zweckverband, der zugleich Planungsverband ist, kann auch weitere Fachaufgaben für die Gemeinden übernehmen.³⁷ Er kann z. B. zum **laufen- den Betrieb eines Gewerbegebietes** eingesetzt werden, indem er mit der Erschließung des Gebietes beauftragt wird und im Gegenzug Gebühren oder Beiträge auf Basis einer Anschluss- und Benutzungssatzung erhebt.

Zweckverbände können auch unter den Voraussetzungen des § 107 GO (i. V. m. § 5 Abs. 2 GKG und § 53 Abs. 1 KrO) wirtschaftlich tätig werden und somit grundsätzlich auch Erwerb und Verkauf der Flächen übernehmen. Aus steuerrechtlicher Sicht ist aber darauf zu achten, dass insoweit ein steuerpflichtiger Betrieb gewerblicher Art i. S. d. § 4 Abs. 1 KStG vorliegt, der von nicht steuerpflichtigen Hoheitsbetrieben getrennt werden muss.³⁸

c) **Vor- und Nachteile**

Der Vorteil eines Zweckverbandes besteht zunächst in der **Gründung einer rechtsfähigen Person**, die entsprechend selbstständig im Rechtsverkehr auftreten kann. Weiterhin kann ein Zweckverband **zahlreiche Tätigkeiten bündeln**; wie zuvor gezeigt, gilt dies besonders für die vorliegend interessierende Baulandmobilisierung. Der Zweckverband kann sowohl hoheitliche als auch wirtschaftliche Aufgaben übernehmen. Über § 108 GO (ggf. in Verbindung mit § 53 Abs. 1 KrO) kann sich ein Zweckverband auch **an juristischen Personen des Privatrechts beteiligen**.

Ein weiterer Vorteil besteht in der Möglichkeit, den **Kreis der Mitglieder relativ flexibel zusammensetzen** zu können. Unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 2 Satz 2 GKG ist sogar die Mitgliedschaft von natürlichen und juristischen Privatpersonen möglich. Da aber natürliche oder juristische Personen i. S. d. § 4 Abs. 2 GKG grundsätzlich nicht über mehr als die Hälfte der Stimmen in der Verbandsversammlung verfügen dürfen (vgl. § 15 Abs. 1

³⁷ Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: November 2024, § 205 Rn. 1.

³⁸ Vgl. dazu Rüsing, in: Wurzel/Schraml/Groß (Hrsg.), Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Aufl. 2021, D Rn. 322 ff.

Satz 5 und Satz 6 GKG), ist ein **wesentlicher Einfluss der Gemeinden und Gemeindeverbände** gewährleistet.

Nachteilig ist der **erhebliche Gründungsaufwand**, der vor allem in der Ausarbeitung der Verbandssatzung liegt. Hierbei haben die Mitglieder eine Verständigung über die Aspekte zu erzielen, für die ihnen das GKG Umsetzungsspielräume gewährt. Dazu zählen u. a. Regelungen zur Zusammensetzung und zu Verfahren der Verbandsversammlung (§ 15 GKG), der Tätigkeit der Verbandsvorsteherin oder des Verbandsvorstehers und ggf. der Geschäftsleitung (§§ 16, 17 GKG) und zur Zahlung der Verbandsumlage (§ 19 GKG). Die so ausgearbeitete Satzung muss von den Gemeinderäten (§ 41 Abs. 1 f) GO) bzw. den Kreistagen (§ 26 Abs. 1 f) KrO) der Mitglieder beschlossen und anschließend von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Darüber hinaus ist ein kaufmännisch tätiger Zweckverband auch gem. § 33 Handelsgesetzbuch (HGB) **in das Handelsregister einzutragen**.³⁹

Ein weiterer Nachteil besteht im **finanziellen Aufwand** – insbesondere für Personal und Organisation des Zweckverbandes – und im **finanziellen Risiko** für die Mitglieder. Sie haben nicht nur die Verbandsumlage zu leisten, sondern stehen im Zweifel auch für die Verbindlichkeiten des Zweckverbandes ein, da eine **Beschränkung der Haftung auf das Verbandsvermögen unzulässig** ist.⁴⁰ Reicht das Verbandsvermögen zur Schuldentilgung nicht aus, müssen die Mitglieder ggf. über eine erhöhte Verbandsumlage Kapital nachschießen.⁴¹

d) **Praktische Hinweis zur Umsetzung**

Wollen die Mitglieder die finanziellen Risiken aus einer gemeinsamen kaufmännischen Betätigung reduzieren, bietet sich die Errichtung einer **Zwei-Säulen-Struktur aus hoheitlichem Zweckverband und wirtschaftlich tä-**

³⁹ Rüsing, in: Wurzel/Schraml/Groß (Hrsg.), Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Aufl. 2021, D Rn. 291.

⁴⁰ Vgl. zur Haftung der Mitglieder eines nichtrechtsfähigen Zweckverbands in Gründung BGH NJW 2001, 748.

⁴¹ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2024, § 20 Rn. 30.

tiger Zweckgesellschaft an. Zur Haftungsbegrenzung wird für die Zweckgesellschaft typischerweise die Rechtsform der GmbH gewählt. Das operative Geschäft – insbesondere die Vermarktung und Veräußerung der Flächen – wird in diesem Modell der Zweckgesellschaft übertragen.

e) **Best-Practice-Beispiele**

aa) **Industriepark A31 Legden Ahaus**

Ein Beispiel für einen Zweckverband, der auch Planungsaufgaben für die Verbandsmitglieder erfüllt, ist der **Zweckverband Industriepark A31 Legden Ahaus**, der 2008 von der Stadt Ahaus und der Gemeinde Legden gegründet wurde. Gemäß § 2 Nr. 1 Verbandssatzung⁴² erschließt der Zweckverband das Verbandsgebiet, erwirbt und veräußert Grundstücke, siedelt Betriebe an, errichtet und unterhält die dafür erforderlichen Einrichtungen.

Gemäß § 2 Nr. 2 Verbandssatzung wird der Zweckverband auch zu Planungszwecken eingesetzt:

„Der Verband übernimmt für das Verbandsgebiet die Aufgaben der Durchführung aller notwendigen Planverfahren zur Verwirklichung der Satzungszwecke. **Er tritt insoweit für die Aufstellung und Durchführung der Planverfahren an die Stelle der Verbandsmitglieder.** Er stellt nach Anhörung dieser Kommunen für das interkommunale Gewerbegebiet einen Bebauungsplan auf und führt ihn durch.“

Außerdem übertragen die Verbandsmitglieder dem Zweckverband das Recht, im Verbandsgebiet die Wasserversorgungs-, Stromversorgungs-, Gasversorgungs-, Entwässerungs- und Erschließungseinrichtungen im Sinne des BauGB zu schaffen sowie die sich hieraus ergebenden Hoheitsrechte, wie z. B. die **Ausübung des Anschluss- und Benutzungszwanges** (§ 2 Nr. 3 Verbandssatzung). An der **Verbandsumlage** sind beide Verbandsmitglieder im Verhältnis 50:50 beteiligt (§ 8 Verbandssatzung).

⁴² Die Verbandssatzung ist auf der Webseite der Gemeinde Legden abrufbar unter https://www.legden.de/portal/dokumentepius-900000064-24110.html?ordner=1&containerSort=0&schwelle_zuklappen=-2&navilD=0&brotID=0.

Aktuell wird der Industriepark in zweiter Ausbaustufe erweitert. Die Arbeiten sollen Ende 2025 abgeschlossen sein.⁴³

bb) Industriepark Wittgenstein in Erndtebrück

Ein Beispiel für einen seit Langem bestehenden Zweckverband zur Verwirklichung eines interkommunalen Gewerbegebietes bildet der **Zweckverband Region Wittgenstein**, dessen Mitglieder die Städte Bad Berleburg und Bad Laasphe sowie die Gemeinde Erndtebrück sind.

Ausgangspunkt der Kooperation war das Bestreben, die Gewerbeflächen auf einem geeigneten Areal auf dem Gemeindegebiet von Erndtebrück zu konzentrieren. Die Gründung des Zweckverbandes erfolgte 1997. Das Verbandsgebiet umfasst neben dem Areal des Industrieparks Wittgenstein auch die von den Mitgliedskommunen zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bereitgestellten Flächen (§ 1 Abs. 3 Verbandssatzung⁴⁴). Der Zweckverband **bereitet die Planungen vor** (vgl. §§ 3 Abs. 3, 5 Abs. 1 Verbandssatzung), die rechtsverbindlichen Beschlüsse trifft aber die Gemeinde Erndtebrück (§ 3 Abs. 1 Verbandssatzung). Der Zweckverband führt auch die **Erschließung** durch und trägt hierfür grundsätzlich die Kosten (§ 3 Abs. 5 Verbandssatzung). Der Zweckverband wird auch zum **Erllass von Satzungen** – bspw. zur Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs bezüglich Wasser- und Fernwärmeversorgung sowie Abfallentsorgung – ermächtigt (vgl. § 5 Abs. 4 Verbandssatzung).

Zur Verbandsumlage regelt § 14 Abs. 2 Verbandssatzung:

„An der Verbandsumlage beteiligen sich die Verbandsmitglieder im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen. Das Verhältnis ist für jedes Haushaltsjahr neu zu ermitteln auf der Basis der Bevölkerungszahlen, die der Landesbetrieb Information und Technik NRW zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Vor-Vorjahres fortgeschrieben hat.“

⁴³ Radio NRW v. 02.07.2024, abrufbar unter <https://www.radiomw.de/artikel/spatenstich-fuer-ausbau-industriepark-an-der-a31-2030779.html>.

⁴⁴ Die Verbandssatzung ist abrufbar unter <https://region-wittgenstein.de/satzung-downloads/>.

Der Zweckverband Wittgenstein steht damit exemplarisch für einen Zweckverband, der sich auf die **Erfüllung und Durchführung hoheitlicher Aufgaben konzentriert**. Die operative Aufgabenerfüllung wurde der Deutsche Bau- und Grundstücks AG als Erschließungstreuhänder überantwortet.⁴⁵ Im Jahr 2022 überstiegen die Einnahmen aus Gewerbesteuer die Umlagezahlungen der Mitglieder.⁴⁶

4. **Gemeinsames Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)**

Beschreibung: Anstalt des öffentlichen Rechts für interkommunale Zusammenarbeit. Zweck ist die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung.

Beteiligte: Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände und Regionalverband Ruhr, keine Beteiligung privater Akteure.

Innere Struktur: Vorstand, Verwaltungsrat. Nähere Regelung durch Unternehmenssatzung.

Anwendung zur Baulandmobilisierung: Aufgabenübertragung in der Unternehmenssatzung; Übertragung von Satzungsrecht. Aber: kein Planungsverband i. S. d. § 205 BauGB

Vor-/Nachteile:

- Pro: Rechtsfähigkeit, Bündelung vieler Tätigkeiten
- Contra: Begrenzter Kreis an Beteiligten, Gewährträgerhaftung

a) **Beschreibung und Rechtsgrundlagen**

Eine weitere Kooperationsform in einer eigens errichteten und **rechtsfähigen juristischen Person des öffentlichen Rechts** bildet eine AöR. Gemäß **§ 114a GO** sind die Gemeinden und über § 53 Abs. 1 KrO die Kreise zur

⁴⁵ Region Köln/Bonn, Interkommunale Wirtschaftsflächen – Praxishilfe für die Region Köln/Bonn, 2022, S. 48.

⁴⁶ Westfalenpost v. 25.09.2024, Industriepark Wittgenstein nach 20 Jahren in der Gewinnzone, abrufbar unter <https://www.wp.de/lokales/wittgenstein/article407332276/industriepark-wittgenstein-nach-20-jahren-in-der-gewinnzone.html>.

Errichtung einer AöR berechtigt, die auch als „Kommunalunternehmen“ bezeichnet wird. In den **§§ 27 und 28 GKG** ist die gemeinsame AöR mehrerer Gebietskörperschaften unter der Bezeichnung „gemeinsames Kommunalunternehmen“ geregelt. Grundsätzlich gelten für gemeinsame Kommunalunternehmen die Bestimmungen des § 114a GO,⁴⁷ es sei denn, das GKG enthält davon abweichende Regelungen (§ 27 Abs. 1 Unterabs. 2 GKG).

Zweck des gemeinsamen Kommunalunternehmens ist gemeinsame Aufgabenwahrnehmung (§ 27 Abs. 1 GKG). Dazu können die Beteiligten ihre bestehenden Regie- und Eigenbetriebe sowie eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen auf das gemeinsame Kommunalunternehmen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge ausgliedern (§ 27 Abs. 2 Unterabs. 3 GKG). Die Regelung setzt auf interkommunaler Ebene fort, was bereits auf intrakommunaler Ebene gilt: Dort kann eine Gemeinde gemäß § 114a Abs. 1 Satz 1 GO bestehende Regie- und Eigenbetriebe sowie eigenbetriebsähnliche Einrichtungen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts umwandeln.

Beteiligte eines gemeinsamen Kommunalunternehmens können Gemeinden, Kreise, die Landschaftsverbände und der Regionalverband Ruhr sein (§ 27 Abs. 1 GKG). Weitere Beteiligungsmöglichkeiten sieht das GKG – anders als bei Zweckverbänden – nicht vor. Daher ist insbesondere **keine Beteiligung privater Akteure möglich**. Die Beteiligten können entweder ein neues gemeinsames Kommunalunternehmen gründen oder einem bestehenden Unternehmen beitreten (§ 27 Abs. 2 Unterabs. 2 GKG).

Die **innere Struktur** eines gemeinsamen Kommunalunternehmens ist weitgehend gesetzlich vorgegeben. Obligatorische **Organe** sind der Vorstand, der das Unternehmen leitet (§ 114a Abs. 6 GO⁴⁸), und der Verwaltungsrat, dem wesentliche Entscheidungen wie die Bestellung des Vorstands oder der Beschluss über die Unternehmenssatzung obliegen (§ 114a Abs. 7 GO⁴⁹).

⁴⁷ Zusätzlich gelten die Bestimmungen der „Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts“ (Kommunalunternehmensverordnung – KUV).

⁴⁸ Vgl. auch die konkretisierenden Regelungen zum Vorstand in § 3 KUV.

⁴⁹ Vgl. auch die konkretisierenden Regelungen zum Verwaltungsrat in § 2 KUV.

Die weitere Ausgestaltung der Struktur erfolgt durch die **Unternehmenssatzung**. Ihre obligatorischen Inhalte sind gem. § 114a Abs. 2 GO Name und Aufgaben, die Zahl der Mitglieder des Vorstands und des Verwaltungsrates, die Höhe des Stammkapitals, die Wirtschaftsführung, die Vermögensverwaltung und die Rechnungslegung. Zusätzliche Inhalte verlangt § 28 Abs. 1 und 2 GKG: Danach muss die Unternehmenssatzung insbesondere Angaben über die beteiligten kommunalen Träger, den Sitz des Unternehmens, die von jedem Träger zu leistende Stammeinlage (ggf. auch in Form von Sacheinlagen) und die Sitz- und Stimmverteilung im Verwaltungsrat enthalten. Fakultativ ist bspw. die Regelung, dass das gemeinsame Kommunalunternehmen andere Unternehmen gründen oder sich an ihnen beteiligen kann (§ 114a Abs. 4 GO).

b) **Anwendung zur Baulandmobilisierung**

Ein gemeinsames Kommunalunternehmen kann zur Erschließung, zum Betrieb und zur Vermarktung von Wirtschaftsflächen gegründet werden. Insbesondere kann das gemeinsame Kommunalunternehmen nahezu sämtliche wirtschaftliche Tätigkeiten ausführen.⁵⁰

Auch hoheitliche Aufgaben kann es wahrnehmen, da es mit der Befugnis zum **Erlass von Satzungen** ausgestaltet werden kann. Dadurch lässt sich das gemeinsame Kommunalunternehmen insbesondere zum laufenden Betrieb eines Gewerbegebietes einsetzen: Es kann mit der Erschließung des Gebietes beauftragt werden und im Gegenzug Gebühren oder Beiträge auf Basis einer Anschluss- und Benutzungssatzung erheben.

Gemeinsame Kommunalunternehmen können darüber hinaus die Beteiligten bei der Bauleitplanung unterstützen. Sie können allerdings **nicht als Planungsverband i. S. d. § 205 BauGB** agieren, da dessen Abs. 6 nur das Zweckverbandsrecht und besondere Landesgesetze⁵¹ nennt.

Beschlüsse über die Errichtung eines neuen gemeinsamen Kommunalunternehmens oder den Beitritt zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen

⁵⁰ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2024, § 16 Rn. 75.

⁵¹ Ein Beispiel aus Nordrhein-Westfalen für einen solchen sondergesetzlichen Planungsverband bildet die heutige „Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr“; näher dazu Schmidt/Eichstaedt, in: Brügemann, BauGB, Stand: Januar 2025, § 205 Rn. 204.

bedürfen übereinstimmender Beschlüsse der Vertretungen der Träger, d. h. der Gemeinderäte, Kreistage etc., die von der zuständigen Aufsichtsbehörde zu genehmigen sind (vgl. § 27 Abs. 4 GKG).

c) Vor- und Nachteile

Der Vorteil eines gemeinsamen Kommunalunternehmens besteht zunächst in der **Gründung einer rechtsfähigen Person**, die entsprechend selbstständig im Rechtsverkehr auftreten kann. Der Gesetzgeber wollte mit der Schaffung des § 114a GO den Kommunen eine neue Rechtsform zur Verfügung stellen, die einerseits mehr Spielraum gewährt als rechtlich unselbstständige Eigenbetriebe, andererseits aber eine wirkungsvollere Steuerung durch die Kommunen als bei einer privatrechtlichen Organisationsform erlaubt.⁵²

Weiterhin kann das gemeinsame Kommunalunternehmen **zahlreiche Tätigkeiten bündeln**, wobei der Umfang gegenüber dem Zweckverband geringer ausfällt (s. oben, C II 3 d).

Nachteilig kann der **begrenzte Kreis der möglichen Beteiligten** sein, der insbesondere keine Beteiligung privater Akteure zulässt. Außerdem ist weiterhin die Haftung der Träger für das gemeinsame Kommunalunternehmen (**Gewährträgerhaftung**) nachteilig: Die Träger haften im Außenverhältnis für den Fall, dass das Anstaltsvermögen nicht zur Gläubigerbefriedigung ausreicht.⁵³

d) Praktische Hinweise zur Umsetzung

Wollen die Kooperationspartner als Rechtsform eine juristische Person des öffentlichen Rechts gründen, stehen ihnen der Zweckverband und das gemeinsame Kommunalunternehmen zur Verfügung. Beide Rechtsformen unterscheiden sich sowohl beim Gründungs- und Organisationsaufwand als auch beim denkbaren Aufgabenspektrum nicht wesentlich. Daher lässt sich keiner von beiden Rechtsformen pauschal der Vorzug geben. Die Wahl der

⁵² Gesetzentwurf zu § 114a GO, LT-Drs. 12/3730, S. 109.

⁵³ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2024, § 20 Rn. 36.

Rechtsform muss im Einzelfall anhand der von den Kooperationspartnern konkret verfolgten Ziele erfolgen.

e) **Best-Practice-Beispiel: Interkommunales Gewerbegebiet Much/Neunkirchen-Seelscheid**

Ein Beispiel für eine Kooperation in Form eines gemeinsamen Kommunalunternehmens zur Baulandmobilisierung bildet das „**Kommunalunternehmen der Gemeinden Much und Neunkirchen-Seelscheid Anstalt des öffentlichen Rechts**“. Seiner Errichtung ging im Jahre 2010 zunächst eine Zweckvereinbarung der beiden Gemeinden voraus. Darin vereinbarten sie, an verschiedenen Standorten auf beiden Gemeindegebieten interkommunale Gewerbegebiete einheitlich zu planen, zu entwickeln, zu erschließen und zu vermarkten (§ 1 Nr. 1 Zweckvereinbarung⁵⁴). Zudem verständigten sie sich auf die Errichtung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens. Dieses sollte bei der Durchführung seiner Aufgaben grundsätzlich auf Ressourcen der beiden Gemeinden zurückgreifen (§ 4 Nr. 1 Zweckvereinbarung).

Ebenfalls im Jahre 2010 wurde die Satzung des Unternehmens beschlossen. Das **Stammkapital** beträgt 50.000,00 Euro und wird je zur Hälfte im Wege der Sacheinlage erbracht. Dazu zählen Vermögensgegenstände und Verbindlichkeiten, die den von den Gemeinden auf das Unternehmen übertragenen Aufgabenbereichen zugeordnet waren (vgl. § 1 Abs. 4 Unternehmenssatzung⁵⁵).

Aufgaben des Unternehmens sind Entwicklung, Vermarktung und Betreuung gemeinsamer Gewerbegebiete, die Sicherstellung der erforderlichen Grundstücksverfügbarkeit als Teilaufgaben im Rahmen der Boden- und Siedlungspolitik der Gemeinden sowie Teilaufgaben im Bereich Straßenunterhaltung, Grünflächenunterhaltung, Abfallentsorgung sowie Friedhofsweisen (§ 2 Abs. 1 Unternehmenssatzung). Dazu übernimmt das Unternehmen u. a. den Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken, den Erwerb und

⁵⁴ Die Zweckvereinbarung ist auf der Webseite des Unternehmens abrufbar unter <https://www.gku-much-neunkirchen-seelscheid.de/Satzungen>.

⁵⁵ Die Unternehmenssatzung ist auf der Webseite des Unternehmens abrufbar unter <https://www.gku-much-neunkirchen-seelscheid.de/Satzungen>.

die Pflege der naturschutzrechtlichen Ausgleichsflächen, die Herstellung von Erschließungsanlagen sowie Einrichtungen zur Ver- und Entsorgung und die Bewerbung der Gewerbegebiete (vgl. § 2 Abs. 2 Unternehmenssatzung). Auch Unterhaltungsleistungen wie die Straßen- und Grünflächenunterhaltung zählen zum Aufgabenbereich (vgl. § 2 Abs. 3 Unternehmenssatzung).

Das Beispiel zeigt, wie sich die Ressourcen zweier Nachbargemeinden zur Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen in einem gemeinsamen Kommunalunternehmen bündeln lassen. Das Unternehmen hat bereits zwei Standorte (Bitzen und Bövingen in Much) erschlossen und vermarktet.⁵⁶ Alle vorhandenen Gewerbeflächen sind veräußert, sodass weitere Flächen entwickelt werden sollen. Zu diesem Zweck hat das Unternehmen eine eigenständige Entwicklungsgesellschaft als GmbH gegründet.⁵⁷

5. GmbH

Beschreibung: Rechtsform des privaten Rechts. Gründung durch Abschluss eines Gesellschaftsvertrags.

Beteiligte: Ein oder mehrere Gesellschafter. Sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Gesellschafter möglich.

Innere Struktur: Gesellschaftsversammlung, Geschäftsführung und i. d. R. Aufsichtsrat. Stammkapital: mindestens 25.000,00 Euro

Anwendung zur Baulandmobilisierung: Erfüllung wirtschaftlicher Zwecke (Erwerb, Vermarktung, Veräußerung von Grundstücken). Gründungs- und Beteiligungsvoraussetzungen nach GO sind zu beachten.

Vor-/Nachteile:

- Pro: Haftungsbegrenzung, Möglichkeit der Beteiligung privater Akteure, Verkehrsfähigkeit der Geschäftsanteile

⁵⁶ Broschüre „Erfolgreiche Erschließung und Vermarktung von zwei Gewerbeparks, abrufbar unter https://wo8ya6m19.hier-im-netz.de/gewerbegebiete/Gewerbepark_Bitzen.pdf.

⁵⁷ Selbstauskunft des Unternehmens auf seiner Webseite, abrufbar unter <https://www.gku-much-neunkirchen-seelscheid.de/Gewerbegebiete>.

- Contra: hoher Gründungsaufwand, keine Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben

a) **Beschreibung und Rechtsgrundlagen**

Die bislang vorgestellten Kooperationsformen waren allesamt öffentlich-rechtlicher Natur. Möglich ist aber auch die Kooperation durch Errichtung einer juristischen Person des Privatrechts. Ob und wie sich eine Kommune an einer solchen Person beteiligen darf, richtet sich **nach § 108 GO und den nachfolgenden Vorschriften**, die gem. § 53 Abs. 1 KrO auch für Kreise gelten.

Die im kommunalen Bereich am weitesten verbreitete Rechtsform des Privatrechts ist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die im **GmbH-Gesetz (GmbHG)** geregelt ist. Es handelt sich um eine rechtsfähige Kapitalgesellschaft, die zu jedem zulässigen Zweck gegründet werden kann (vgl. § 1 GmbHG). Die Gründung erfolgt durch notariell beurkundeten **Gesellschaftsvertrag**, der mindestens Firma und Sitz, Unternehmensgegenstand, Betrag des Stammkapitals und die Stammeinlage der Gesellschafter regeln muss (§ 2 Abs. 1 GmbHG).

Eine GmbH kann einen oder mehrere **Gesellschafter** haben (§ 1 Abs. 1 GmbHG). Hierbei kann es sich sowohl um natürliche als auch um juristische Personen handeln, sodass auch mehrere Kommunen Gesellschafter einer GmbH sein können.

Die **innere Struktur** der GmbH ist teilweise gesetzlich vorgegeben. Wichtigstes Organ ist die **Gesellschafterversammlung** (vgl. § 48 GmbHG). Außerdem ist mindestens ein **Geschäftsführer** zu bestellen (vgl. § 6 GmbHG). Im Detail kann aber die Geschäftsführung – bspw. bei der Frage der Einzel- oder Gesamtvertretungsmacht bei mehreren Geschäftsführern (vgl. § 35 Abs. 2 GmbHG) – flexibel ausgestaltet werden. Fakultativ kann der Gesellschaftsvertrag einen **Aufsichtsrat** vorsehen (§ 52 Abs. 1 GmbHG).

Das **Stammkapital** (vgl. § 5 GmbHG) einer GmbH beträgt mindestens 25.000,00 Euro und ist von den Gesellschaftern entsprechend ihrer Geschäftsanteile aufzubringen. Auch Sacheinlagen sind unter den Vorausset-

zungen des § 5 Abs. 4 GmbHG möglich. Grundsätzlich haben die Gesellschafter Anspruch auf etwaige Jahresüberschüsse, sofern der Gesellschaftsvertrag nichts anderes bestimmt (vgl. § 29 GmbHG). Nicht ausgeschüttet werden darf aber – wiederum grundsätzlich – das Gesellschaftsvermögen, soweit es zum Erhalt des Stammkapitals erforderlich ist (**Grundsatz der Kapitalerhaltung**, § 30 GmbHG).

Für Verbindlichkeiten der GmbH haftet nur ihr Vermögen (§ 13 Abs. 2 GmbHG). Dadurch wird eine **persönliche Haftung der Gesellschafter ausgeschlossen**.⁵⁸ Nur ausnahmsweise kann ein Gesellschafter aufgrund eines Rechtsgeschäfts – etwa einer Bürgschaft oder eines Garantieversprechens – unmittelbar haften.⁵⁹ Gemäß § 11 Abs. 1 Insolvenzordnung (InsO) ist die GmbH insolvenzfähig.

b) **Anwendung zur Baulandmobilisierung**

Als juristische Person des Privatrechts kann eine GmbH zur Erfüllung sämtlicher wirtschaftlicher Zwecke im Zusammenhang mit der Baulandmobilisierung eingesetzt werden. Dazu zählt vor allem der Erwerb, die Vermarktung und Veräußerung von Grundstücken an Gewerbetreibende.

Hoheitliche Aufgaben kann die GmbH dagegen nicht übernehmen, da sie nicht – wie der Zweckverband oder das gemeinsame Kommunalunternehmen – zum Erlass von Satzungen ermächtigt werden kann. Die GmbH eignet sich deshalb lediglich zur Durchführung öffentlicher Aufgaben und zur Verfolgung wirtschaftlicher Tätigkeiten. Sie lässt sich daher bspw. nicht für die Bauleitplanung einsetzen (wie etwa ein Zweckverband als „Planungsverband“ im Sinne des Baugesetzbuches).

c) **Vor- und Nachteile**

Ein wesentlicher Vorteil einer GmbH gegenüber den zuvor vorgestellten juristischen Personen des öffentlichen Rechts stellt die **Haftungsbegrenzung auf das Gesellschaftsvermögen** dar. Dadurch reduziert sich das finanzielle Risiko der Kommunen auf die zu leistende Stammeinlage.

⁵⁸ Merkt, in: Münchener Kommentar GmbHG, 5. Aufl. 2025, § 13 Rn. 341.

⁵⁹ Vgl. dazu Merkt, in: Münchener Kommentar GmbHG, 5. Aufl. 2025, § 13 Rn. 350 f.

Vorteilhaft ist ferner die Möglichkeit, **private Akteure** als Gesellschafter an der GmbH zu beteiligen. Auf diese Weise lässt sich privates Kapital für die Erfüllung des mit der GmbH verfolgten Zwecks mobilisieren und gleichzeitig das bei Privaten vorhandene Know-how nutzen. Ein weiterer Vorteil ist die **hohe Verkehrsfähigkeit** der Geschäftsanteile, da diese grundsätzlich frei veräußerbar sind (Kommunen haben jedoch bei einer Veräußerung die Vorgaben des § 111 GO zu beachten). Daher eignet sich die Errichtung einer GmbH besonders in Fällen, in denen mittel- bis langfristig eine weitergehende oder vollständige Privatisierung der Gesellschaft angestrebt wird.

Nachteilhaft ist der vergleichsweise **hohe Gründungsaufwand**: Neben den Notarkosten für die notarielle Beurkundung des Gesellschaftsvertrags fallen Kosten für die notwendige Handelsregisteranmeldung an. Außerdem löst die Erstellung des Gesellschaftsvertrags aufgrund der zahlreichen kommunalrechtlichen Voraussetzungen regelmäßigen Beratungsbedarf und -kosten aus.

Ein weiterer Nachteil ist, dass der GmbH **keine hoheitlichen Aufgaben** übertragen werden können.

d) **Praktische Hinweise zur Umsetzung**

Um eine GmbH zur Baulandmobilisierung einsetzen zu können, muss jede Kommune, die Gesellschafter werden will, die **kommunalrechtlichen Beteiligungsvoraussetzungen gem. § 108 GO** erfüllen. Die allgemeinen Voraussetzungen zur Gründung oder Beteiligung an einer juristischen Person des Privatrechts sind in § 108 Abs. 1 GO enthalten. Zusätzlich sind im Fall der Gründung oder Beteiligung an einer GmbH die Voraussetzungen des § 108 Abs. 4 GO zu erfüllen.

Die vorliegend relevanten **acht allgemeinen Beteiligungsvoraussetzungen** gem. § 108 Abs. 1 Satz 1 GO sind:⁶⁰

⁶⁰ § 108 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 GO bezieht sich auf die vorliegend nicht relevante Beteiligung an Telekommunikationsunternehmen.

- Nr. 1: Die GmbH erbringt eine gem. § 107 Abs. 1 GO kommunalrechtlich zulässige wirtschaftliche Tätigkeit.⁶¹ Bei Tätigkeiten zur Baulandmobilisierung ist im Einzelfall zu prüfen, ob eine wirtschaftliche Tätigkeit i. S. d. § 107 Abs. 1 GO oder eine nichtwirtschaftliche Tätigkeit i. S. d. § 107 Abs. 2 GO vorliegt: Der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken dürfte in der Regel eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen,⁶² deren Zulässigkeit nach den Voraussetzungen des § 107 Abs. 1 Satz 1 GO zu beurteilen ist. An die danach erforderliche Verfolgung eines öffentlichen Zweckes werden keine hohen Anforderungen gestellt, lediglich eine Betätigung zur bloßen Gewinnerzielung scheidet aus⁶³; demnach kann auch der Erwerb und die Veräußerung von Gewerbegrundstücken dem öffentlichen Zweck der Gewerbeansiedlung und der Schaffung ortsnaher Arbeitsplätze dienen. Denkbar ist aber auch, dass bestimmte Tätigkeiten zur Baulandmobilisierung unter den Begriff der „Wirtschaftsförderung“ fallen, welche gem. § 107 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GO keine wirtschaftliche Betätigung ist.⁶⁴ In der Literatur wird unter Wirtschaftsförderung jedenfalls die Beratung und Betreuung von (ansiedlungswilligen) Unternehmen sowie Hilfe bei der Beschaffung von Gewerbegrundstücken verstanden.⁶⁵ Umstritten ist aber, ob z. B. „Public Leasing“ eine Wirtschaftsförderung (§ 107 Abs. 2 GO) oder eine wirtschaftliche Tätigkeit (§ 107 Abs. 1 GO) darstellt: Hierbei errichtet eine Kommune auf einem

⁶¹ § 107 Abs. 1 Satz 3 GO definiert als wirtschaftliche Betätigung den Betrieb von Unternehmen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt tätig werden, sofern die Leistung ihrer Art nach auch von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte. Nach § 107 Abs. 1 Satz 1 GO ist eine wirtschaftliche Betätigung zulässig, wenn 1. ein öffentlicher Zweck die Betätigung erfordert, 2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und 3. bei einem Tätigwerden außerhalb der Wasserversorgung, des öffentlichen Verkehrs sowie des Betriebes von Telekommunikationsleitungsnetzen einschließlich der Telekommunikationsdienstleistungen der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Nicht als wirtschaftliche Betätigung gelten die in § 107 Abs. 2 GO aufgeführten Tätigkeiten.

⁶² Vgl. dazu auch VGH Mannheim, Beschl. v. 29.11.2012 – 1 S 1258/12 –, juris, Rn. 64.

⁶³ Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 21.09.2004 – 15 B 1709/04 –, juris, Rn. 6.

⁶⁴ Held/Kozlea, in: Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, Stand: Dezember 2024, B-1, § 107 GO, 4.17.

⁶⁵ Held/Kozlea, in: Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, Stand: Dezember 2024, B-1, § 107 GO, 4.17; Kaster, in: Dietlein/Heusch, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Juli 2025, § 108 GO Rn. 41.

von ihr erworbenen Grundstück eine Betriebsstätte und überlässt diese einem Gewerbetreibenden zur Nutzung.⁶⁶

- Nr. 2: Bei Einrichtungen für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten i. S. d. § 107 Abs. 2 GO liegt ein wichtiges Interesse der Kommune zur Gründung oder Beteiligung der GmbH vor. Ein wichtiges Interesse besteht bereits, wenn mit der Beteiligung an der Gesellschaft die Aufgabenerfüllung erleichtert oder verbessert wird.⁶⁷ Bei dieser Beurteilung wird der Kommune eine Einschätzungsprärogative zugestanden.⁶⁸ Entsprechend kann je nach den Umständen des Einzelfalls auch ein wichtiges Interesse für die Beteiligung an einer GmbH zur Verfolgung nichtwirtschaftlicher Zwecke (i. S. d. § 107 Abs. 2 GO) bei der Baulandmobilisierung bestehen.
- Nr. 3 ist bei einer Beteiligung an einer GmbH erfüllt,⁶⁹ da die Rechtsform bereits die Haftung der Kommune auf einen bestimmten Betrag begrenzt.
- Nr. 4: Die Einzahlungsverpflichtung der Kommune muss in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen.
- Nr. 5: Die Kommune darf sich nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten.
- Nr. 6: Die Kommune muss einen angemessenen Einfluss, insbesondere in einem Überwachungsorgan, erhalten und dieser durch den Gesellschaftsvertrag gesichert sein.

⁶⁶ Generell für eine wirtschaftliche Tätigkeit Held/Kozzea, in: Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, Stand: Dezember 2024, B-1, § 107 GO, 4.17. Für eine Wirtschaftsförderung in Fällen, in denen nur die Gemeinde im Wege des Public Leasing eine Ansiedlung eines Gewerbetreibenden herbeiführen kann, Kaster, in: Dietlein/Heusch, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Juli 2025, § 108 GO Rn. 41.

⁶⁷ Kaster, in: Dietlein/Heusch, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Juli 2025, § 108 GO Rn. 7.

⁶⁸ OLG Düsseldorf NVwZ 2000, 111,

⁶⁹ Kaster, in: Dietlein/Heusch, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Juli 2025, § 108 GO Rn. 10.

- Nr. 7: Die GmbH muss durch den Gesellschaftsvertrag auf einen öffentlichen Zweck ausgerichtet sein.
- Nr. 8: Der Jahresabschluss muss in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches (HGB) für Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden, soweit nicht weitergehende oder andere gesetzliche Vorschriften oder der Gesellschaftsvertrag gelten.⁷⁰

Gehören einer Kommune mehr als 50 % der Anteile an einer GmbH, muss sie zusätzlich auf die Erfüllung der in § 108 Abs. 2 Satz 1 GO aufgeführten Voraussetzungen hinwirken. Dies gilt auch im vorliegend relevanten Kontext, wenn eine Kommune gemeinsam mit anderen Kommunen eine GmbH beherrscht (§ 108 Abs. 2 Satz 2 GO). Die **weiteren Voraussetzungen bei Mehrheitsbeteiligungen** lauten:

- Nr. 1: Es muss darauf hingewirkt werden, dass ein Wirtschaftsplan und ein fünfjähriger Finanzplan aufgestellt werden und die Feststellung des Jahresabschlusses, die Verwendung des Ergebnisses sowie das Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses öffentlich bekannt gemacht werden.
- Nr. 2: Es ist darauf hinzuwirken, dass im Lagebericht zur Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung und zur Zweckerreichung Stellung genommen wird.
- Nr. 3: Es ist darauf hinzuwirken, dass im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes darauf eingegangen wird, ob das von der Kommune zur Verfügung gestellte Eigenkapital angemessen verzinst wird.

⁷⁰ Gemäß § 242 Abs. 3 HGB muss der Jahresabschluss mindestens aus einer Bilanz und einer Gewinn- und Verlustrechnung bestehen. Bei einer GmbH als Kapitalgesellschaft ist er um einen Anhang zu erweitern; vgl. dazu Kaster, in: Dietlein/Heusch, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Juli 2025, § 108 GO Rn. 12d.

- Nr. 4: Es ist darauf hinzuwirken, dass nach den Wirtschaftsgrundsätzen des § 109 GO⁷¹ verfahren wird.

Für eine **Beteiligung an einer GmbH** muss weiterhin gem. § 108 Abs. 4 GO die Erfüllung von besonderen Voraussetzungen durch Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags sichergestellt sein:

- Nr. 1: Die Gesellschaftsversammlung beschließt über den Abschluss und die Änderungen von Unternehmensverträgen i. S. d. §§ 291 und 292 Abs. 1 des Aktiengesetzes (AktG), den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen, den Wirtschaftsplan, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Ergebnisses sowie die Bestellung und die Abberufung der Geschäftsführer, soweit dies nicht der Kommune vorbehalten ist.
- Nr. 2: Der Rat bzw. der Kreistag kann den von der Gemeinde bzw. dem Kreis bestellten oder auf Vorschlag der Gemeinde bzw. des Kreises gewählten Mitgliedern des Aufsichtsrats Weisungen erteilen, soweit die Bestellung eines Aufsichtsrates gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.

Neben diesen Gründungs- und Beteiligungsvoraussetzungen („ob“) sehen die §§ 108a bis 113 GO noch weitere fakultative oder obligatorische Vorgaben für Beteiligungen an einer GmbH vor („wie“).

Die Gründung oder Beteiligung an einer GmbH ist **vom Rat (§ 41 Abs. 1 m GO) bzw. dem Kreistag (§ 26 Abs. 1 m KrO) zu beschließen**. Sie muss gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens jedoch sechs Wochen vor Vollzug angezeigt werden. Aus der Anzeige muss

⁷¹ Gemäß § 109 Abs. 1 GO sind Unternehmen und Einrichtungen so zu führen, zu steuern und zu kontrollieren, dass der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt wird. Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. Gemäß § 109 Abs. 2 GO soll der Jahresgewinn so hoch sein, dass außer den für die technische und wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens notwendigen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird.

die Erfüllung der gesetzlichen Beteiligungsvoraussetzungen ersichtlich sein (vgl. § 115 Abs. 1 GO).

Die kommunalrechtlichen Beteiligungsvoraussetzungen sind **durch die Fassung des Gesellschaftsvertrags umzusetzen**. Zur Einhaltung von § 108 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GO sollte auf eine Nachschusspflicht der Gesellschafter im Gesellschaftsvertrag (vgl. § 26 GmbHG) verzichtet werden.⁷² Zur Umsetzung von § 108 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GO sollte der Gesellschaftsvertrag für eine Reihe von Rechtsgeschäften die Zustimmung der Gesellschafterversammlung oder des Aufsichtsrats vorsehen, um so die Geschäftsführung in ihrem Handeln zu beschränken und den Kommunen den notwendigen Einfluss zu sichern.⁷³

Kommunale Gesellschafter sollten **keine Bürgschaften, Garantieerklärungen o. Ä. zugunsten der GmbH abzugeben**: Dadurch verstießen sie ggf. gegen § 108 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GO und/oder das Verbot staatlicher Beihilfen gem. Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Auch wenn der **Aufsichtsrat** bei einer GmbH fakultativ ist, verfügen in der Praxis die meisten Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung über einen Aufsichtsrat, da dieser eine operative Steuerung im Sinne der Gemeinde und gemäß den Vorgaben des Kommunalrechts erlaubt. Daher ist die Einrichtung eines Aufsichtsrats zu empfehlen.

e) Best-Practice-Beispiel: Grafschafter Gewerbepark Genend GmbH

Ein Beispiel für den Einsatz einer GmbH zur Baulandmobilisierung bietet die Grafschafter Gewerbepark Genend GmbH mit Sitz in Moers, deren Gesellschafter die Städte Kamp-Lintfort, Moers, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg sind. **Gegenstand** des Unternehmens ist die Förderung von Gewerbeansiedlungen im Grafschafter Gewerbepark Genend, der grenzüberschreitend

⁷² Kaster, in: Dietlein/Heusch, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Juli 2025, § 108 GO Rn. 11.

⁷³ Kaster, in: Dietlein/Heusch, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Juli 2025, § 108 GO Rn. 12.

auf den Gebieten der Städte Moers und Neukirchen-Vluyn liegt und Modellprojekt für interkommunale Gewerbegebiete in Nordrhein-Westfalen ist.⁷⁴

Zur Erreichung ihres Gegenstands darf die GmbH insbesondere das Projekt und dessen (Zwischen-)Finanzierung steuern, die Gesellschafter bei der örtlichen und überörtlichen Planung unterstützen, für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben werben sowie Grundstücke erwerben, verpachten, erschließen und veräußern (§ 2 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag⁷⁵). Sie darf sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch anderer Unternehmen bedienen oder sich an anderen Unternehmen unter den Voraussetzungen der §§ 107 ff. GO beteiligen (vgl. § 2 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag).

Das **Stammkapital** beträgt 27.900,00 Euro; die Hälfte davon entfällt auf die Stammeinlage der Stadt Moers, während die anderen Gesellschafter je eine Stammeinlage von einem Sechstel übernehmen (§ 3 Gesellschaftsvertrag). Es besteht eine **Nachschusspflicht** der Gesellschafter, die auf einen Betrag beschränkt ist, den die Gesellschafterversammlung mit $\frac{3}{4}$ -Mehrheit jeweils unter Zugrundelegung des jährlichen Rechnungsergebnisses beschließt. (vgl. § 4 Gesellschaftsvertrag).

Die GmbH verfügt über einen **Aufsichtsrat** mit 18 Mitgliedern, wobei neun Mitglieder von der Stadt Moers und jeweils drei von den übrigen Gesellschaftern entsandt werden (§ 7 Gesellschaftsvertrag). Der Aufsichtsrat berät, fördert und überwacht die Tätigkeit der Geschäftsführung; zahlreiche Rechtsgeschäfte, darunter der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken, bedürfen seiner Zustimmung (§ 9 Gesellschaftsvertrag).

f) **FUTURE SITE InWEST Entwicklungsgesellschaft mbH**

Ein weiteres Beispiel für die Kooperation in Form einer GmbH bietet die FUTURE SITE InWest Entwicklungsgesellschaft mbH. An ihr sind insbesondere die Städte Geilenkirchen, Heinsberg und Hückelhoven sowie der Kreis

⁷⁴ Selbstdarstellung der Stadt Moers, abrufbar unter <https://www.moers.de/wirtschaft-verkehr/wirtschaftsfoerderung/profil-des-wirtschaftsstandortes/gewerbegebiete>.

⁷⁵ Fassung vom 18.12.2023. Der Gesellschaftsvertrag der Grafschafter Gewerbepark ist über www.handelsregister.de – Register-Nummer HRB 5627 – einsehbar.

Heinsberg mit jeweils einem Anteil von 20 Prozent beteiligt. Unter dem Namen FUTURE SITE InWest wird die ca. 204 ha große LEP-Fläche Geilenkirchen-Lindern entwickelt (näher dazu im Baustein 4, F).

6. Eingetragene Genossenschaft (eG)

Beschreibung: Zweck ist Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder (nicht Gewinnerzielung).

Beteiligte: Private und öffentliche-rechtliche Mitglieder möglich. Keine geschlossene Mitgliederzahl.

Innere Struktur: Generalversammlung, Aufsichtsrat, Vorstand. Weiteres regelt Satzung.

Anwendung zur Baulandmobilisierung: Unterstützung der Mitglieder bei eigenständiger Erfüllung der Aufgaben bei der Baulandmobilisierung. Kommunalrechtliche Beteiligungsvoraussetzungen wie bei GmbH.

Vor-/Nachteile:

- Pro: Risikoverteilung, Haftungsbeschränkung, geringerer Gründungsaufwand
- Contra: Zweck darf nicht allein Gewinnerzielung sein, geringe Verkehrsfähigkeit, Körperschaftsteuerpflichtig

a) Beschreibung und Rechtsgrundlagen

Über § 108 GO (ggf. i. V. m. § 53 Abs. 1 KrO) stehen den Kommunen neben der GmbH weitere Rechtsformen des Privatrechts als Kooperationsformen zur Verfügung. Dazu zählt auch die Mitgliedschaft in einer eingetragenen Genossenschaft (eG),⁷⁶ die im **Genossenschaftsgesetz (GenG)** geregelt ist.

Die eG ist eine **rechtsfähige juristische Person des Privatrechts** und gilt als Kaufmann im Sinne des HGB (§ 17 GenG). Ihre beiden wesentlichen

⁷⁶ Held/Kozlea, in: Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen B-1, § 108 GO, 3.1.

Merkmale ergeben sich aus § 1 Abs. 1 GenG: Danach ist die eG eine Gesellschaft mit **nicht geschlossener Mitgliederzahl** und muss demnach für den Eintritt neuer und den Austritt bestehender Mitglieder offen sein.⁷⁷ Ihr **Zweck** ist darauf ausgerichtet, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern. Im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften wie der GmbH oder Aktiengesellschaft besteht der Zweck einer eG nicht in der Gewinnerzielung, sondern der Unterstützung der wirtschaftlichen Betätigung ihrer Mitglieder durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb.⁷⁸ Daher ist eine Genossenschaft mit dem einzigen Zweck der Gewinnerzielung („Dividenden-genossenschaft“) unzulässig.⁷⁹ Je nach Zweckausrichtung existieren bspw. Kreditgenossenschaften in Form von Genossenschaftsbanken (die in § 108 Abs. 6 GO gesondert geregelt ist), Einkaufsgenossenschaften, Absatz- und Verwertungsgenossenschaften, Dienstleistungsgenossenschaften und zuletzt vermehrt Energiegenossenschaften.⁸⁰

Die eG muss über **mindestens drei Mitglieder** verfügen (§ 4 GenG). Diese Mitgliedszahl muss bereits bei der Eintragung in das Handelsregister und danach dauerhaft erreicht werden.⁸¹ Mitglieder können sowohl natürliche als auch juristische Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts sein.

Die **innere Struktur** ist im Wesentlichen gesetzlich vorgegeben: Die eG verfügt grundsätzlich über die drei **Organe** Generalversammlung, Aufsichtsrat und Vorstand. Bei weniger als zwanzig Mitgliedern kann auf einen Aufsichtsrat verzichtet werden und übernimmt die Generalversammlung dessen Aufgaben (§ 9 Abs. 1 GenG). Der Vorstand vertritt die eG gerichtlich und außergerichtlich und besteht in der Regel aus zwei Personen (vgl. § 24 GenG). Der Vorstand wird vom Aufsichtsrat überwacht (vgl. § 38 GenG). In der Generalversammlung sind alle Mitglieder vertreten und üben ihre Rechte aus

⁷⁷ Korte, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Aufl. 2021, D Rn. 867.

⁷⁸ Korte, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Aufl. 2021, D Rn. 870.

⁷⁹ Geibel, in: Henssler/Stroh, Gesellschaftsrecht, 6. Aufl. 2024, § 1 GenG Rn. 10.

⁸⁰ Vgl. dazu Müller, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Aufl. 2021, J V. Rn. 26 ff.

⁸¹ Geibel, in: Henssler/Stroh, Gesellschaftsrecht, 6. Aufl. 2024, § 4 GenG Rn. 4.

§ 48 GenG aus; grundsätzlich verfügt jedes Mitglied über eine Stimme, wobei einzelnen Mitgliedern Mehrstimmrechte gewährt werden können (vgl. § 34 GenG). Die genaue Struktur einer Genossenschaft wird durch eine **Satzung** geregelt, die mindestens die in den §§ 6 und 7 GenG aufgeführten Inhalte aufweisen muss.

Die **Haftung** ist auf das Genossenschaftsvermögen beschränkt (§ 2 GenG). Die Satzung kann regeln, dass die Genossenschaft über ein Mindestkapital verfügt (§ 8a GenG). Gewinne oder Verluste sind grundsätzlich auf die Mitglieder zu verteilen (vgl. § 19 GenG), über die Gewinnverwendung entscheidet aber die Generalversammlung.

b) **Anwendung zur Baulandmobilisierung**

Eine eG könnte zur interkommunalen Kooperation gegründet werden, um die Mitglieder bei der eigenständigen Erfüllung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Baulandmobilisierung zu unterstützen. Für die Mitgliedschaft einer Kommune in einer eG gelten die gleichen Beteiligungsvoraussetzungen wie im Fall der GmbH (vgl. ausführlich dazu oben, C II 5 b) mit Ausnahme des § 108 Abs. 4 GO.

Zu beachten ist auch die **Mindestanzahl von drei Mitgliedern**, die aber auch durch Beteiligung von natürlichen oder juristischen Privatpersonen erreicht werden kann.

c) **Vor- und Nachteile**

Der Vorteil einer eG liegt vor allem in der Möglichkeit, Chancen und Risiken einer wirtschaftlichen Betätigung auf die Mitglieder zu verteilen. Sie erscheint daher gerade als **Mittel der Bürgerbeteiligung** an einem Projekt attraktiv.⁸² Weiterhin lässt sich durch Ausschluss bzw. Beschränkung der Nachschusspflicht im Insolvenzfall die **Haftung auf das Genossenschaftsvermögen beschränken**. Im Vergleich zur Gründung einer GmbH ist der **Gründungs-aufwand geringer**, da eine notarielle Beurkundung der Satzung nicht erforderlich ist.

⁸² Müller, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Aufl. 2021, J V. Rn. 28.

Nachteil einer eG ist ihre Beschränkung auf die Erreichung eines gemeinsamen Zwecks, der **nicht allein die Gewinnerzielung** sein darf. Die Mitgliedschaft in einer eG ist nicht veräußerbar,⁸³ sodass ihre **Verkehrsfähigkeit gering** ist. Als Formkaufmann ist die eG außerdem **körperschaftssteuerpflichtig**.

d) **Praktische Hinweise zur Umsetzung**

Zur Erfüllung der Beteiligungsvoraussetzungen des § 108 Abs. 1 Satz 1 GO ist vor einer Mitgliedschaft in einer eG insbesondere Folgendes zu beachten: Zur Haftungsbeschränkung gem. Nr. 3 sollte eine Nachschusspflicht im Falle der Insolvenz in der Satzung ausgeschlossen bzw. beschränkt werden (vgl. § 105 Abs. 1 GenG). Die Sicherung eines angemessenen Einflusses gem. Nr. 6 kann herausfordernd sein, da grundsätzlich jedes Genossenschaftsmitglied unabhängig seines Beitrags zur Erfüllung des gemeinsamen Zwecks über eine Stimme in der Generalversammlung verfügt. Daher ist ggf. in der Satzung ein Mehrstimmrecht zu gewähren, was unter den Voraussetzungen des § 43 Abs. 3 GenG – bspw. aufgrund eines besonderen Beitrags zur Zweckförderung – möglich ist. Andernfalls ist die Mitgliedschaft der Gemeinde auf einen einzigen Geschäftsanteil (vgl. § 7a GenG) zu beschränken.

Um den notwendigen Einfluss einer Kommune auf die Genossenschaft zu sichern, kann auch die Lösung einer „doppelstöckigen Genossenschaft“ gewählt werden: Dabei sind Mitglieder einer (Primär-)Genossenschaft ausschließlich (sekundäre) Genossenschaften. In dieser Konstellation kann gem. § 43 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 GenG das Stimmrecht der Mitglieder nach der Höhe ihrer Geschäftsguthaben oder einem anderen Maßstab abgestuft werden.⁸⁴

e) **Best-Practice-Beispiele**

Soweit ersichtlich, ist die eG bislang noch nicht in der interkommunalen Kooperation zur Baulandmobilisierung zum Einsatz gekommen. Innerhalb von

⁸³ Geibel, in: Henssler/Stroh, Gesellschaftsrecht, 6. Aufl. 2024, § 1 GenG Rn. 2.

⁸⁴ Vgl. dazu Müller, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Aufl. 2021, J V. Rn. 29.

Gemeinden existieren aber bereits „**Gewerbegebietsgenossenschaften**“ zur Entwicklung von Gewerbeflächen.

Ein Beispiel bildet die „**Alte Ziegelei eG**“ in Detmold⁸⁵ zur Erschließung von Gewerbeflächen auf dem Gelände eines ehemaligen Betonwerkes. Gründungsmitglieder sind die Stadt Detmold, die Stadtentwicklungsgesellschaft der Stadt Detmold und eine private Immobilienentwicklungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH (§ 2 Satzung⁸⁶). Zweck ist zum einen die Förderung ihrer Mitglieder durch die Schaffung und Verwaltung wirtschaftlich tragfähiger Gewerbegrundstücke, zum anderen eine nachhaltige, harmonisierende und ökologisch verträgliche Gewerbegebietsentwicklung; hierzu darf die eG u. a. Grundstücke und Bauten erwerben, abreißen, errichten, erschließen, vermieten oder veräußern (vgl. § 1 Satzung). Der Geschäftsanteil beträgt 1.000,00 Euro; jedes Mitglied muss mindestens einen Geschäftsanteil übernehmen (§ 14 Satzung). Eine Nachschusspflicht ist in jedem Fall ausgeschlossen (§ 15 Satzung).

7. **Aktiengesellschaft (AG)**

An einer AG dürfen sich Gemeinden und (über § 53 Abs. 1 KrO) Kreise nur beteiligen, wenn der **öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt wird oder erfüllt werden kann** (§ 108 Abs. 3 GO). Bei einer AG stehen die autonome Leitung durch den Vorstand und die strenge Verschwiegenheitspflicht einer angemessenen Einflussnahme durch eine Kommune grundsätzlich entgegen.⁸⁷ Da andere Rechtsformen den Einfluss der Gemeinde (mittels Weisungen) eher sicherstellen, sind sie der Rechtsform der AG vorzuziehen.⁸⁸

Entsprechend spielt die AG in der interkommunalen Kooperation in Nordrhein-Westfalen keine Rolle.

⁸⁵ Weitere Informationen unter <https://kirchner-gruppe.de/alte-zeigelei/>.

⁸⁶ Die Satzung der eG ist über www.handelsregister.de – Registernummer GnR 148 (Amtsgericht Lemgo) – einsehbar.

⁸⁷ Ristelhuber/Hentschel, KommJur 2024, 365, 372.

⁸⁸ Kaster, in: Dietlein/Heusch, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Juli 2025, § 108 GO Rn. 22.

E. Finanzielle Aspekte interkommunaler Kooperation

Bei der Entscheidung, ob eine interkommunale Kooperation eingegangen wird, müssen auch die Auswirkungen auf das Steueraufkommen sowie den kommunalen Finanzausgleich in den Blick genommen werden. Zudem kommt ggf. eine Förderung der Kooperation durch das Land Nordrhein-Westfalen in Betracht.

I. Steueraufteilung und Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich

1. Auswirkungen von Aufteilungsregelungen

Die durch interkommunale Gewerbegebiete erzielten Erträge aus Grund- und Gewerbesteuer wirken sich sowohl auf den vertikalen Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen als auch auf den horizontalen Finanzausgleich zwischen Kommunen (insbesondere über die Kreisumlage) aus.

Die **Erträge aus Grund- und Gewerbesteuer stehen ausschließlich der Sitzgemeinde zu**, sprich der Gemeinde, auf deren Gebiet die Betriebsstätte errichtet ist (vgl. § 2 Grundsteuergesetz [GrStG]) und in der die Betriebsstätte zur Ausübung des stehenden Gewerbes unterhalten wird (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Gewerbesteuergesetz [GewStG]). Daran ändert sich auch nichts, wenn die Betriebsstätte in einem interkommunalen Gewerbegebiet errichtet wird, denn das Steuerrecht sieht keine Aufteilung von Grund- und Gewerbesteuern im Rahmen interkommunaler Gewerbegebiete vor.

Die von jeder Gemeinde erzielten Erträge aus Grund- und Gewerbesteuer werden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bei der Berechnung ihrer Steuerkraft gem. § 9 Gemeindefinanzierungsgesetz 2025 (GFG) berücksichtigt. Hieraus ergibt sich die **Steuerkraftmesszahl** jeder Gemeinde, die sowohl für die Ermittlung der vom Land an die Gemeinde zu zahlenden Schlüsselzuweisungen relevant ist (vgl. § 7 GFG) als auch für die Ermittlung der von kreisangehörigen Gemeinden zu zahlenden Kreisumlage (vgl. §§ 23 Nr. 1 a, 24 Abs. 1 GFG).

In der Praxis werden aber nicht selten die durch interkommunale Gewerbegebiete erzielten **Erträge aus Grund- und Gewerbesteuer zwischen den**

beteiligten Gemeinden aufgeteilt. Eine solche Aufteilung erfolgt insbesondere in Fällen, in denen das interkommunale Gewerbegebiet ausschließlich auf dem Gebiet einer Gemeinde liegt, die anderen Gemeinden aber an den Steuererträgen beteiligt werden sollen. Die Aufteilung der Steuererträge erfolgt durch Ausgleichszahlungen der Sitzgemeinde an die anderen Gemeinden.

Gemäß § 28 Abs. 2 Satz 2 GFG können die für den kommunalen Finanzausgleich zuständigen Ministerien die Aufteilung von Steuererträgen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigen. Gemeinden, die eine Vereinbarung über die Aufteilung der Grund- und Gewerbesteuer getroffen haben, haben die Möglichkeit, diese Vereinbarung dem **Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung mitzuteilen**. In der Praxis nimmt das Ministerium die Vereinbarung – sofern es keine Einwände hat – mittels formlosen Schreibens zur Kenntnis und weist darauf hin, dass das durch die Aufteilung veränderte Ist-Aufkommen aus Grund- und Gewerbesteuer von jeder der beteiligten Gemeinden bei den Meldungen an IT.NRW zu berücksichtigen ist.⁸⁹ Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs werden dann diese Daten für die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl (§ 9 GFG) der betroffenen Gemeinden vom Land berücksichtigt. Die so ermittelte Steuerkraftmesszahl ist auch bei der Bemessung der Kreisumlage heranzuzuziehen (§ 23 Nr. 1 a) GFG).

2. Praxisbeispiele für Aufteilungsregelungen

Die Aufteilung der Steuererträge kann von den Kooperationspartnern in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bzw. in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag geregelt werden. Die Ausgestaltung variiert in der Praxis je nach Verteilung der Gewerbeflächen auf die Kooperationspartner.

Für den Fall, dass **sämtliche Flächen auf dem Gebiet eines Kooperationspartners** liegen und die Steuererträge nur der Sitzgemeinde zufließen, finden sich in der Praxis bspw. folgende Regelungen:

⁸⁹ Auskunft des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung gegenüber dem Auftragnehmer v. 19.08.2025.

- **Prozentuale Aufteilung anhand der von den Kooperationspartnern zu tragenden Kosten:** Im Beispiel Ravenna-Park (s. oben, C II 2 e aa), der ausschließlich auf dem Gebiet der Stadt Halle (Westfalen) liegt, sind die Projektkosten nach einem Verteilungsschlüssel aufgeteilt. Die Stadt Halle (Westfalen) trägt 54 %, die Stadt Gütersloh 38 % und die Stadt Werther 8 % (§ 5 Abs. 1 Vereinbarung). § 6 Abs. 1 regelt die Verteilung der Steuererträge: Danach zahlt die Stadt Halle (Westfalen) an die anderen Städte jährlich einen Betrag, der sich errechnet aus dem in § 5 Abs. 1 der Vereinbarung enthaltenen Verteilungsschlüssel, bezogen auf die Summe der tatsächlichen Einnahmen (Ist-Einnahmen) aus dem Aufkommen der Gewerbesteuer und Grundsteuer B im Ravenna-Park.

- **Aufteilung im Verhältnis der Einwohnerzahl:** Im Beispiel Industriepark Wittgenstein (s. oben, C II 3 e bb), der ausschließlich auf dem Gebiet der Gemeinde Erndtebrück liegt, beteiligen sich die Städte Bad Berleburg, Bad Laasphe und die Gemeinde Erndtebrück im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl an der Verbandsumlage für den Zweckverband (§ 14 Abs. 2 Verbandssatzung). Zusätzlich regelt § 16 Abs. 1 und 2 Verbandssatzung die Aufteilung des Steueraufkommens anhand des Verteilungsschlüssels für die Verbandsumlage:

„(1) Die Gemeinde Erndtebrück ist verpflichtet, das angefallene Gewerbesteueristaufkommen aus dem Industriepark im Verhältnis nach § 14 Abs. 2 jeweils zum Quartalsende an die Verbandsmitglieder abzuführen.

(2) Die Grundsteuer B von Grundstücken im Industriepark Wittgenstein wird, soweit die für sie aufgestellten Ziele verwirklicht worden sind, von der Gemeinde Erndtebrück zum Jahresende nach Maßgabe des § 14 Abs. 2 an die Verbandsmitglieder abgeführt.“

- **Häufige Aufteilung:** Im Fall des Industrieparks A31 Legden Ahaus (s. oben, C II 3 e aa) befindet sich das Verbandsgebiet (bislang) auf dem Gebiet der Gemeinde Legden. Gemäß § 9 Verbandssatzung teilen die beiden Verbandsmitglieder die angefallenen Grund- und Gewerbesteuern sowie Konzessionserträge, die auf das Verbandsgebiet entfallen, im Verhältnis 50:50 auf. Die Anteile sind entsprechend den tatsächlichen

Steuereingängen jeweils zum Vierteljahrsende unmittelbar an das andere Verbandsmitglied abzuführen.

Für den Fall, dass die **Flächen auf dem Gebiet mehrerer oder sämtlicher Kooperationspartner** liegen, hängt die Verteilung sehr von den Einzelheiten der Kooperation ab. Entsprechend variieren die Ausgestaltungen der Regelungen beträchtlich. So haben bspw. die **Gemeinden Much und Neunkirchen-Seelscheid** eine umfangreiche Regelung in § 6 ihrer Vereinbarung bezüglich interkommunaler Gewerbegebiete (s. oben, C II 4 e) getroffen, die hier als Beispiel aufgeführt wird. Danach werden Vor- und Nachteile im Zusammenhang mit der Erhebung von Realsteuern im Bereich der interkommunalen Gewerbegebiete durch Ausgleichszahlungen kompensiert:

- **Bemessungsgrundlage** sind die kassenmäßigen Ist-Einnahmen nach Abzug etwaiger Rückerstattungen einschließlich Zinsen aus Gewerbesteuer und Grundsteuer B, die von den in den interkommunalen Gewerbegebieten gelegenen Steuerobjekten anfallen.
- Die **jeweiligen Einnahmen aus Gewerbesteuer und Grundsteuer B** stellen die Gemeinden bis Ende Februar des Folgejahres fest.
- Die so ermittelten Beträge werden **mittels einheitlicher Nivellierungshebesätze umgerechnet**. Nivellierungshebesatz ist jeweils der niedrigste Hebesatz in einer der beiden Gemeinden. Der Teil der Einnahmen einer Gemeinde, der auf die Differenz zwischen tatsächlichem und nivelliertem Hebesatz entfällt, gehört nicht zur Bemessungsgrundlage. Von den so ermittelten Beträgen wird bei der Gewerbesteuer ein Betrag in Höhe der Gewerbesteuerumlage abgesetzt.
- Von der so ermittelten Summe steht **jeder Gemeinde die Hälfte** zu. Diese Summe ist durch entsprechende Ausgleichszahlungen unter den Gemeinden bis zum 31. März für das vorangegangene Jahr zu gewähren. In den Haushaltsrechnungen der Gemeinden werden sie als Zuweisungen von/an Gemeinde/n gebucht.

3. Praxisbeispiele für Regelungen bezüglich des kommunalen Finanzausgleichs

Um etwaige Auswirkungen einer Aufteilung der Steuererträge auf den kommunalen Finanzausgleich auszugleichen, können die Kooperationspartner zusätzliche Regelungen treffen. In der Praxis variiert die Ausgestaltung solcher Regelungen beträchtlich und reicht von allgemein gehaltenen Klauseln zur Vertragsanpassung bis zu detaillierten Regelungen zur Berechnung und Kompensation der Auswirkungen:

- Im Beispiel Ravenna-Park (s. oben, C II 2 e aa) enthält die Vereinbarung lediglich die Bestimmung, dass die Vertragspartner **zur Anpassung der Vereinbarung verpflichtet** sind, sofern sich der Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften wesentlich ändert (§ 9 Abs. 2 der Vereinbarung).
- Im Beispiel Industriepark Wittgenstein (s. oben, C III 2 e bb) regelt § 17 Satz 2 Zweckverbandssatzung, dass die Mitgliedergemeinden über die Mehr- und Mindereinnahmen einen Ausgleich herbeiführen, indem **die nach dem GFG durchzuführenden Berechnungen nach Verteilung der Steuererträge nochmals durchgeführt** werden.
- Im Beispiel Much/Neunkirchen-Seelscheid (s. oben, C II 4 e) regelt § 6 Nr. 6 der Vereinbarung, dass die Gemeinden die **Auswirkungen aus der Aufteilung der Steuererträge auf Leistungen und Zahlungsverpflichtungen aus dem GFG ermitteln**. Die gemäß dieser Ermittlung ggf. zu korrigierenden Steuerkraftzahlen dienen dazu, die dadurch ausgelösten Vor- und Nachteile aus dem GFG und anderen Gesetzen durch zusätzliche Ausgleichszahlungen zu kompensieren.

II. Fördermittel für interkommunale Kooperation

Eine interkommunale Kooperation kann mitunter von finanzieller Förderung profitieren. Das Land Nordrhein-Westfalen gewährt Zuwendungen für neue und vorbildhafte interkommunale Kooperationsprojekte gemäß der „Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der

interkommunalen Zusammenarbeit“.⁹⁰ Hierunter fallen auch Kooperationen zur „strukturellen Wirtschaftsförderung“.

Ein spezifisches Förderprogramm zur Entwicklung von Gewerbegebieten im Rheinischen Revier ist das „Förderangebot nachhaltige Wirtschaftsflächen im Rheinischen Revier“.⁹¹ Eine Übersicht über weitere Unterstützungsangebote des Landes Nordrhein-Westfalens findet sich auf der Webseite des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung.⁹²

Köln, den 29. Dezember 2025

⁹⁰ Weitere Informationen sind auf der Webseite des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung abrufbar unter <https://www.mhkbd.nrw/foerderprogramme/foerderung-interkommunaler-zusammenarbeit-ikz-nrw>.

⁹¹ Ausführlich dazu bereits im Baustein 1, G I. Weitere Informationen abrufbar unter <https://www.rheinisches-revier.de/foerderwegweiser/foerderangebot-nachhaltige-wirtschaftsflaechen-im-rheinischen-revier>.

⁹² Abrufbar unter <https://www.mhkbd.nrw/foerderprogramme?page=0>.

F. Anhang: Übersicht über mögliche Kooperationsformen

Kooperationsform	Rechtscharakter	Typische Aufgaben	Vorteile	Nachteile	Typische Einsatzfälle
Kommunale Arbeitsgemeinschaft	informell (ohne eigene Rechtspersönlichkeit)	Koordination, Austausch, Vorbereitung von Projekten; keine hoheitlichen Aufgaben	flexibel, schnell aufsetzbar, geringer bürokratischer Aufwand	keine eigene Rechtspersönlichkeit; keine verbindlichen Beschlüsse; geringe Umsetzungsstärke	Erste Abstimmung, vorbereitende Erkundungen, informeller Erfahrungsaustausch
Verbindliche Absprachen (öffentlich-rechtliche Vereinbarung)	öffentlich-rechtlich	Gemeinsame Festlegung von Entwicklungsgrundsätzen, Flächenpooling, Basis für Kooperation	rechtlich bindend, flexibel in der Ausgestaltung, Grundlage für weitergehende Zusammenarbeit	erfordert je nach Kooperationsumfang intensive Verhandlungen; keine eigene Rechtspersönlichkeit	Absprachen zur Flächenbereitstellung ohne eigene Organisationseinheit, Einnahmen- und Kostenaufteilung, Grundlage für Gründung einer juristischen Person
Zweckverband	öffentlich-rechtlich	Gemeinsame Bauleitplanung, Erschließung und Vermarktung von Flächen	eigene Rechtspersönlichkeit; hoheitliche Kompetenzen; ermöglicht gemeinsame Planung	gesetzlich festgelegte Struktur; weniger flexibel; hoher Gründungs- und Verwaltungsaufwand	Umfangreiche Projekte mit hoheitlichen Aufgaben
Gemeinsames Kommunalunternehmen	öffentlich-rechtlich (kommunale Anstalt)	Ähnlich Zweckverband: gemeinsame Erschließung, Planung und Vermarktung	eigenständige juristische Person; bündelt Hoheits- und Betriebsaufgaben	eng gesetzlich geregelt; komplexe Gründung und Verwaltung	Gemeinsame Unternehmen mehrerer Kommunen zur Flächenentwicklung
GmbH	privatrechtlich	Organisation und Umsetzung von Erschließungs- und Vermarktungsmaßnahmen; private Partner	Einbindung privaten Kapitals und Know-how; Haftungsbegrenzung; wirtschaftliche Flexibilität	nicht geeignet für hoheitliche Aufgaben; Körperschaftsteuerpflicht, hoher Gründungsaufwand durch kommunalrechtliche Vorgaben	Projekte mit privater Beteiligung oder ohne hoheitliche Aufgaben (z. B. Flächenvermarktung)
eingetragene Genossenschaft (eG)	privatrechtlich	Pooling von Ressourcen und Flächen im genossenschaftlichen Rahmen	genossenschaftliche Struktur kann lokale Akteure zusammenschließen	praktisch kaum genutzt; keine Hoheitsbefugnis	theoretische Möglichkeit; allenfalls gemeinschaftliche Erschließungen mit Teilhabe