



Sächsischer
Städte- und
Gemeindetag

Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Faktenblatt 1
Öffentlich-rechtliche und ausgewählte
privatrechtliche IKZ Rechtsformen

Version 1.0
November 2024



Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Faktenblatt 1: Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen. Ein Kurzüberblick über öffentlich-rechtliche und ausgewählte privatrechtliche Rechtsformen.

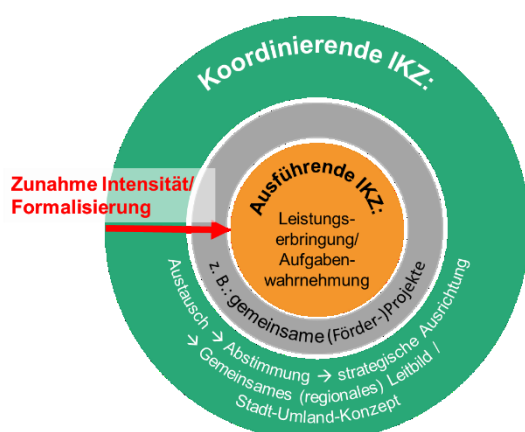
Stand: November 2024

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung steht es den Gemeinden frei, interkommunal zusammenzuarbeiten. Nur in wenigen Ausnahmefällen sind die Kommunen zu einer Zusammenarbeit verpflichtet. Die Anlässe zur interkommunalen Zusammenarbeit sind dabei ebenso vielfältig, wie die möglichen Formen der Zusammenarbeit. Es kann zum einen darum gehen, gemeinsam Verwaltungsaufgaben zu erledigen um dadurch Personal- oder Sachmittel effektiver und/oder effizienter einzusetzen. Zum anderen können auch für spezielle Aufgaben Fachkräfte besser gewonnen und ausgelastet werden (z. B. gemeinsame Datenschutzbeauftragte oder gemeinsamen Beauftragte für die Informationssicherheit). Möglich ist es auch, öffentliche Einrichtungen gemeinsam zu betreiben oder sich gemeinsam wirtschaftlich zu betätigen.

Interkommunale Zusammenarbeit ist dabei nur eine von vielen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, um die freiwilligen Aufgaben oder Pflichtaufgaben rechtssicher und hochwertig zu erfüllen. Sie ist neben der Digitalisierung und einer fortlaufenden Aus-, Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten ein mögliches Instrument zur Sicherung des Erhalts oder der Erweiterung der Leistungsfähigkeit einer Gemeindeverwaltung angesichts der zukünftig wachsenden Herausforderungen auf Grund des Arbeitskräftemangels ([hierzu siehe auch Faktenblatt 9 – Demographischer Wandel](#)).

Interkommunale Zusammenarbeit erfordert dabei nicht zwingend aufwändige und formalisierte rechtliche Ausgestaltungen. Je nach Ziel und Aufgabenstellung können auch gegenseitige Abstimmungen zwischen Kommunen bereits zum Ziel führen.

Wie die nachfolgende Grafik zeigt, kann man kommunale Zusammenarbeit grob in „koordinierende IKZ“ und „ausführende IKZ“ unterteilen.



Grafik: Servicestelle IKZ, David Schäfer

Die koordinierende Zusammenarbeit zielt vor allem auf einen Austausch, bis hin zu einer abgestimmten gemeinsamen Vorgehensweise der beteiligten Kommunen ab. Die ausführende Zusammenarbeit hat die gemeinsame Leistungserbringung und Aufgabenwahrnehmung zum Gegenstand.

Die ausführende Zusammenarbeit bedingt eine gewisse Verbindlichkeit und Formalisierung der Zusammenarbeit. Dafür stehen den Kommunen verschiedene öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationsformen zur Verfügung.

Dazwischen gibt es noch Mischformen, die in unterschiedlichem Umfang Merkmale beider Kategorien aufweisen. Die Umsetzung gemeinsamer Förderprojekte kann hier beispielhaft genannt werden.

Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen

„Für Städte und Gemeinden in Sachsen besteht die Pflicht, die ihnen obliegenden Aufgaben selbständig und eigenverantwortlich wahrzunehmen. Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) können sächsische Kommunen aber zahlreiche Aufgaben gemeinsam und somit effizienter erledigen. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit besteht – soweit Aufgaben übertragen werden sollen – ein Typenzwang nach dem Sächsischen Gesetze zur Kommunalen Zusammenarbeit (SächsKomZG¹), wonach sich die Gemeinden der Form nach bedienen müssen. Im Übrigen überlässt es das SächsKomZG – mit Abstrichen – den Gemeinden, sich die geeignete Form der Zusammenarbeit auszusuchen.“²

Folgende Kooperationsformen für die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben werden in diesem Modellkatalog in einzelnen Faktenblättern näher erläutert:

- [Zweckverband \(Faktenblatt 1.1\)](#)
- [Delegierende Zweckvereinbarung \(Faktenblatt 1.2\)](#)
- [Mandatierende Zweckvereinbarung \(Faktenblatt 1.3\)](#)
- [Gemeinsame Dienststelle \(Faktenblatt 1.4\)](#)
- [Kommunale Arbeitsgemeinschaft \(Faktenblatt 1.5\)](#)
- [Verwaltungsverband \(sofern bis zum 17.11.2012 wirksam entstanden\) \(Faktenblatt 1.6\)](#)
- [Verwaltungsgemeinschaft \(sofern bis zum 17.11.2012 wirksam entstanden\) \(Faktenblatt 1.7\)](#)

Ausgewählte privatrechtliche Kooperationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit

Neben den öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen gibt es noch privatrechtliche Kooperationsformen. Diese finden allerdings Ihre Beschränkung in den Bestimmungen der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO), hier besonders im § 96 SächsGemO „Unternehmen in Privatrechtsform“. Besonders die Bestimmung, dass „die Haftung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird“³, schränkt die Zahl der in Frage kommenden Rechtsformen für die Gemeinde ein.

Sowohl die GbR, als auch die OHG und die KG stehen auf Grund einer unbeschränkten Haftung vor für die Organisation einer interkommunalen Zusammenarbeit nicht zur Verfügung. Für die Beteiligung an einer Aktiengesellschaft (A.G.) bestehen nach § 96 (2) SächsGemO weitere Hürden.

¹ (SächsKomZG, 2022)

² (Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V., 2020)

³ § 96 (1) 3. (SächsGemO, 2024)

Einschränkungen ergeben sich zudem ggf. aus der s.g. Schrankentrias⁴ der SächsGemO. Hiernach darf die Gemeinde zur Erfüllung Ihrer Aufgaben ein wirtschaftliches Unternehmen ungeachtet der Rechtsform nur dann übernehmen, unterhalten oder sich daran mittelbar oder unmittelbar beteiligen, wenn:

1. der öffentliche Zweck dies rechtfertigt,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
3. der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Zudem regelt die SächsGemO auch explizit die Vertretung der Gemeinden im Unternehmen in Privatrechtsform. Dazu gehört, dass der Bürgermeister (BM) der Vertreter der Gemeinde in der Eigentümerversammlung (GmbH: Gesellschafterversammlung, e.G.: Generalversammlung, e.V. Mitgliederversammlung) ist und mit umfassender und unbeschränkter Außenvertretungsbefugnis ausgestattet ist. Der BM kann auch einen Bediensteten mit der Vertretung beauftragen. Zudem kann die Gemeinde weitere Vertreter entsenden.⁵

Aber: Alle (!) kommunale Vertreter in einem Unternehmen müssen über „über erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen“⁶, „sich regelmäßig fortbilden“⁷ und in der Lage sein, das Unternehmen „zu steuern und zu überwachen“⁸.

Fassbender, König, Musall (2021)⁹ weisen aber in Ihrem Standardwerk zum Sächsischen Kommunalrecht darauf hin, dass „die weiteren Vertreter nicht zwingend Gemeinderäte sein müssen. Zulässig ist auch die Entsendung von Externen, welche über die erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen müssen, um die Steuerung und Überwachung eines Unternehmens mit Beteiligung der Stadt oder Gemeinde sicherstellen können.

Für die Gründung eines Unternehmens oder eine Beteiligung einer Gemeinde an einem Unternehmen nach Privatrecht (e.G. oder GmbH) ist die Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde (Landkreis) sowie eine Entscheidung des Gemeinderates stets erforderlich.¹⁰

Als besonders praxisrelevant für die interkommunale Zusammenarbeit haben sich die folgenden privatrechtlichen Gesellschafts- oder Kooperationsformen erwiesen und werden deshalb im Rahmen dieses Modellkatalogs über Faktenblätter näher erläutert:

- [die Gesellschaft mit beschränkter Haftung \(GmbH\) ggf. auch gemeinnützig orientiert als gGmbH \(Faktenblatt 1.8\)](#)
- [die eingetragene Genossenschaft \(e.G.\) \(Faktenblatt 1.9\) sowie der eingetragene Verein \(e.V.\) erwiesen. \(Faktenblatt 1.10\)](#)

⁴ siehe auch: § 94a Abs.1 (SächsGemO, 2024)

⁵ siehe auch: § 98 Abs. 2, Satz 4 (SächsGemO, 2024)

⁶ siehe auch: § 98 Abs. 5 (SächsGemO, 2024)

⁷ siehe auch: § 98 Abs. 5 (SächsGemO, 2024)

⁸ siehe auch: § 99 Abs. 1 (SächsGemO, 2024)

⁹ siehe auch: (Fassbender, König, Musall, 2021)

¹⁰ Siehe auch: § 28 (15) und § 102 Abs. 1 (SächsGemO, 2024)