



Sächsischer
Städte- und
Gemeindetag

Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Faktenblatt 7
IKZ und Personal

Version 1.0
November 2024



Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Faktenblatt 7: Gemeinsamer Einsatz von tariflich beschäftigtem (Fach-) Personal in Zweckvereinbarungen nach § 71 ff SächsKomZG

Stand: November 2024

Eine Interkommunale Zusammenarbeit über Zweckvereinbarungen nach § 71 ff SächsKomZG führt in den allermeisten Fällen dazu, dass Personal einer Kommune Aufgaben für eine andere Kommune mit erfüllt.¹ Die Ausgestaltung des Personaleinsatzes im Einzelfall kann dabei, vor allem in Abhängigkeit von der gewählten Form der Zweckvereinbarung (mandatierend, delegierend, gem. Dienststelle), stark variieren. Hierbei ist es zunächst unerheblich in welchem Aufgabenbereich (Standesamt, GVD, Meldeamt, Bauhof o.a.) eine Zusammenarbeit beabsichtigt ist.

Somit ist es notwendig, sich neben ggf. notwendigen Fragen des Steuerrechts (siehe [Faktenblatt 2](#)) oder Vergaberechts (siehe [Faktenblatt 3a](#) und [Faktenblatt 3b](#)) auch mit personalrechtlichen Fragestellungen und Auswirkungen einer geplanten interkommunalen Zusammenarbeit zwischen Städten und Gemeinden zu beschäftigen.

In diesem Faktenblatt sollen daher für die verschiedenen Kooperationsformen die wesentlichen tarifrechtlichen Zusammenhänge dargestellt und folgend eine Einordnung in das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vorgenommen werden.

Zielstellung dieses Papiers ist allerdings keine umfängliche arbeits- und personalrechtliche Handlungsanleitung, sondern eine Verschneidung von Kooperationsformen und (tariflichen) Personalmaßnahmen.

Allgemeine Hinweise zum Thema und zur Anwendung dieses Faktenblattes

Vorabnahme: Dieses Faktenblatt geht von dem mehrheitlich vorliegenden Fall aus, dass alle an der IKZ beteiligten Kommunen auch den TVöD-V anwenden. In Ausnahmefällen sind entsprechend der individuellen Situation Einschränkungen/Änderungen der Handlungsoptionen denkbar.

Bereits vorab soll kurz die **Personalgestellung** nach § 4 Abs. 3 TVöD-V eingeordnet werden: Damit wird ermöglicht, dass das Personal einer Kommune im Falle einer Aufgabenverlagerung auf einen Dritten (ggf. eine andere Kommune) seine Arbeitsleistung bei und für diesen Dritten erbringt.

KEIN Fall der Personalgestellung ist es, wenn eine Kommune Aufgaben zur Erledigung übernimmt, und dafür ihr Personal zur beauftragenden Kommune entsendet. **In der Praxis wird dies erfahrungsgemäß zum Teil übersehen und falsch angewandt!**

¹ Ausnahmen können beispielsweise Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung bestimmter Gegenstände oder die Mitfinanzierung einer Einrichtung sein.

Konstellation 1: Delegierende Zweckvereinbarung (§ 71 Abs. 1 SächsKomZG)

Im Rahmen der Delegierung über eine [delegierende Zweckvereinbarung](#) wird eine Aufgabe von einer Kommune auf eine andere übertragen.

Die aufnehmende Kommune B führt also die Aufgabe in eigener Zuständigkeit auch für die abgebende Kommune A durch.

Regelmäßig wird dafür das Personal der Kommune B nun auch für Kommune A tätig. Das führt regelmäßig zur einer **qualitativen und/oder quantitativen Veränderung der Arbeitsaufgaben des Personals von Kommune B**.

Diese Veränderungen können im Rahmen des Direktionsrechtes nach § 106 Gewerbeordnung durch den Arbeitgeber (Kommune B) angewiesen werden. Die Stellenbeschreibungen sind entsprechend anzupassen, was gegebenenfalls auch eine Überprüfung der Eingruppierung erforderlich machen kann.

Außerdem kommt bei der Delegierung noch die (alternative oder ergänzende) Möglichkeit in Betracht, dass Personal der Kommune A, welches die abgegebene Aufgabe bisher bearbeitet hat, im Wege der **Personalgestellung** nach § 4 Abs. 3 TVöD-V, die Aufgabe künftig bei Kommune B weiter wahrnimmt.

In dieser Konstellation bleibt das Arbeitsverhältnis zwischen Kommune A und dem betroffenen Personal unverändert bestehen. Die geschuldete Arbeitsleistung wird aber tatsächlich für Kommune B erbracht, so dass eine Eingliederung in die Organisation von Kommune B erfolgt. Kommune B erhält damit auch das Weisungsrecht gegenüber dem gestellten Personal der Kommune A.

Zwischen Kommune A und Kommune B sollen die Modalitäten der Personalgestellung vertraglich geregelt werden.

„Inhalt dieser Vereinbarung könnte sein:

- *die Art und Weise der Ausübung des Direktionsrechts,*
- *das Verfahren bei Arbeitspflichtverletzungen,*
- *der Umgang mit Haftungsfällen,*
- *die Handhabung der Entgeltabwicklung,*
- *eventuelle Rückkehroptionen für den Arbeitnehmer.“²*

Konstellation 2: Mandatierende Zweckvereinbarung (§ 71 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 SächsKomZG)

In einer klassischen [mandatierenden Zweckvereinbarung](#) beauftragt eine Kommune eine andere mit der Durchführung bestimmter Aufgaben im Namen und auf Weisung der beauftragenden Kommune.

Vereinbart wird also eine bestimmte Dienstleistung, die die beauftragte Kommune B für die beauftragende Kommune A erbringt.

² (Breier, Dassau et.al., 2024) § 4 Rd.-Nr. 192

Auch hier wird das Personal der Kommune B nun auch für Kommune A tätig. Dabei kommt es regelmäßig zur einer **qualitativen und/oder quantitativen Veränderung der Arbeitsaufgaben des Personals von Kommune B**. Auf die weiteren Ausführungen dazu aus Konstellation 1 wird verwiesen.

Anders als bei der Delegation verbleibt hier die Zuständigkeit und Verantwortung für die Aufgabenerfüllung aber (zumindest im Außenverhältnis) bei der Kommune A, die Durchführung der Aufgabe erfolgt im Namen und nach Weisung der Kommune A (§ 71 Abs. 2 Satz 1 SächsKomZG).

Dieses Weisungsrecht der Kommune A besteht aber nicht unmittelbar gegenüber dem eingesetzten Personal der Kommune B, sondern nur gegenüber der Kommune B insgesamt. Es ist zu empfehlen, dies in der Weisungskette auch konsequent einzuhalten.

Das heißt, Kommune A übt ihr Weisungsrecht gegenüber Kommune B aus, beispielsweise von Bürgermeister zu Bürgermeister. In Kommune B geht die Weisung dann vom Arbeitgeber aus an das handelnde Personal.

Auf jeden Fall vermieden werden sollte der Eindruck, dass das Personal von Kommune B in den Betrieb und das Direktionsrecht von Kommune A eingegliedert wird. Denn dann wäre die hier dargestellte Umsetzung über das Direktionsrecht der Kommune B nicht mehr zutreffend, vielmehr müsste die Konstellation als Abordnung oder Personalleihe interpretiert, geprüft und gerechtfertigt werden.

Konstellation 3: Mandatierende Zweckvereinbarung mit Zur-Verfügung-Stellung von Personal (§ 71 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Satz 3 SächsKomZG)

Die mandatierende Zweckvereinbarung kann auch regeln, dass die beauftragte Kommune B der beauftragenden Kommune A Dienstkräfte zeitanteilig zur Verfügung stellt.

In Abgrenzung zur Konstellation 2 bedeutet dies, dass nicht eine umrissene Dienstleistung von Kommune B erbracht wird, sondern deren Personal zeitanteilig bei Kommune A eingesetzt wird.

Damit ist eine Umsetzung **über das Direktionsrecht allein nicht mehr möglich**, da hiermit grundsätzlich das Ziel verfolgt wird, das Personal von Kommune B zeitanteilig in den Betrieb und das Direktionsrecht der Kommune A einzugliedern.

Diese Konstellation kann über eine **Abordnung nach § 4 Abs. 1 TVöD-V** des Personals der Kommune B an die Kommune A umgesetzt werden. Diese ist auch als Teilabordnung über bestimmte Zeiteile darstellbar.

Für eine Abordnung fordert der TVöD-V das Vorliegen dienstlicher/betrieblicher Gründe. Der Abschluss einer entsprechenden Zweckvereinbarung zwischen den Kommunen A und B dürfte sich als solcher qualifizieren lassen.

Als weitere Voraussetzungen für eine zulässige Abordnung können eine Abwägung zwischen den Interessen³ des Arbeitgebers und des betroffenen Personals sowie eine Anhörung des betroffenen Personals sein.

³ siehe auch: (Breier, Dassau et.al., 2024), § 4 Rd.-Nr. 55 ff.

Wesentliche Einschränkung für die Anwendbarkeit der Abordnung ist deren vorübergehender Charakter. Obwohl zur Dauer keine Vorgaben, insbesondere keine Mindest- oder Höchstzeiträume, vorgegeben sind, muss die Abordnung von vornherein auf einen begrenzten Zeitraum ausgelegt sein.⁴

Ob eine Zweckvereinbarung dieses Kernmerkmal der Abordnung erfüllt, muss im Einzelfall geprüft werden. Auf unbestimmte Zeit, oder auf Dauer, geschlossene Zweckvereinbarungen, für die zumindest nach aktuellem Stand keine Aufhebung in der Zukunft vorgesehen ist, dürften in diesem Kontext zumindest klar gegen eine vorübergehende Maßnahme sprechen.

Der **auf Dauer angelegte (teilweise) Einsatz** bei einer anderen Kommune ist so im TVöD-V nicht vorgesehen, zumindest nicht innerhalb der gegebenenfalls einseitig anzuordnenden Maßnahmen des § 4 TVöD-V. Dennoch spricht nichts erkennbar dagegen, diese Maßnahme **in beiderseitigem Einvernehmen zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer** zu vereinbaren, was aber dann aber formal **als Vertragsänderung** zu klassifizieren wäre.⁵

Diese Auffassung sollte dann auch so klar mit dem betroffenen Personal kommuniziert werden und die Übereinkunft sollte in angemessener Art und Weise dokumentiert werden.

Eine kurze Anmerkung zum Schluss: Die Gesetzesbegründung zu dieser Konstellation im SächsKomZG hält ebenfalls fest, dass „*[d]ieser auf Dauer angelegte zeitanteilige Einsatz von Bediensteten keine Abordnung [ist]*“⁶. Weitere Anhaltspunkte zur Einordnung lassen sich dort leider nicht finden.

Konstellation 4: Gemeinsame Dienststelle (§ 71 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 SächsKomZG)

Die gemeinsame Dienststelle ist in diesem Kontext ein nicht eindeutig zuzuordnendes Konstrukt. Zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung der Kommunen A und B werden Personal von A und B in einer gemeinsamen Dienststelle als virtuelle Organisationseinheit zusammengefasst, bilden fortan also regelmäßig ein einheitliches Team.

Anders als bei Konstellation 2 lässt die Formulierung des § 71 Abs. 3 Satz 1 SächsKomZG darauf schließen, dass hier ein unmittelbares Weisungsrecht der an der gemeinsamen Dienststelle beteiligten Kommunen gegenüber dem dort eingesetzten Personal besteht.

Die Gesetzesbegründung zur gemeinsamen Dienststelle im SächsKomZG bezeichnet diesen „*Einsatz von Beschäftigten einer Gemeinde für die Aufgaben einer anderen Gemeinde [als eine] Verwaltungsleihe eigener Art. Soweit die Inanspruchnahme reicht, wird der „fremde“ Beschäftigte der sachlich und örtlich zuständigen Körperschaft zugeordnet*“⁷.

⁴ siehe auch: (Breier, Dassau et.al., 2024), § 4 Rd.-Nr. 55 ff.

⁵ siehe auch: (Breier, Dassau et.al., 2024), § 4 Rd.-Nr. 55 ff.

⁶ (Sächsischer Landtag, 2013), S.95

⁷ (Sächsischer Landtag, 2013), S.95.

Die gesetzliche Regelung und der Auszug aus der Begründung zeigen auf jeden Fall, dass hier eine, zumindest teilweise bzw. temporäre, Eingliederung des Personals in den Betrieb und das Direktionsrecht der anderen beteiligten Kommunen erfolgt.

Ob die Personalbereitstellung für eine gemeinsame Dienststelle als Abordnung umgesetzt werden kann, müsste für den konkreten Einzelfall unter Beachtung der getroffenen organisatorischen Vereinbarungen geprüft werden.

Meist wird sich das aber schon wegen des fehlenden vorübergehenden Charakters (siehe auch die Ausführungen zur Abordnung unter Konstellation 3) der gemeinsamen Dienststelle erübrigen. Diese wird aufgrund der Komplexität wohl in den meisten Fällen auf (absehbare) Dauer gebildet werden.

Der TVöD-V hält keine Sonderregelungen für diese Form der IKZ bereit. Dementsprechend wird der Einsatz von Beschäftigten in gemeinsamen Dienststellen regelmäßig nur **in beiderseitigem Einvernehmen** als **Vertragsänderung** zu verwirklichen sein. Auf die entsprechenden Ausführungen in Konstellation 3 wird verwiesen.

Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) - Ausnahmetatbestände

Die Arbeitnehmerüberlassung ist in § 1 Abs. 1 Satz 2 AÜG wie folgt definiert: „Arbeitnehmer werden zur Arbeitsleistung überlassen, wenn sie in die Arbeitsorganisation des Entleihers eingegliedert sind und seinen Weisungen unterliegen.“

Bis auf in Konstellation 1 und 2 dargestellte *qualitative und/oder quantitative Veränderung der Arbeitsaufgaben des Personals der beauftragten Kommune* erfüllen die anderen Konstellationen diese Definition.

Es können aber besonders die folgenden **Ausnahmetatbestände** in § 1 Abs. 3 Nr. 2a-2c AÜG dazu führen, dass das AÜG nicht anzuwenden ist.

Im Rahmen der eingangs getroffenen Grundannahme, dass alle beteiligten Kommunen den TVöD-V anwenden, ist aber der wesentliche Ausnahmetatbestand der Abs 3 Nr. 2c: *Dieses Gesetz ist (...) nicht anzuwenden auf die Arbeitnehmerüberlassung (...) zwischen Arbeitgebern, wenn diese juristische Personen des öffentlichen Rechts sind und Tarifverträge des öffentlichen Dienstes oder Regelungen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften anwenden.*

Darüber hinaus sind im Einzelfall unter Umständen auch noch die Anwendung der Ausnahmetatbestände Abs 3 Nr. 2a⁸ und Abs 3 Nr. 2b⁹ denkbar.

Sollte eine der beteiligten Gemeinden keine Tarifverträge des öffentlichen Dienstes anwenden, muss der Umgang mit dem AÜG gesondert geprüft werden.

⁸ zwischen Arbeitgebern, wenn die Überlassung nur gelegentlich erfolgt und der Arbeitnehmer nicht zum Zweck der Überlassung eingestellt und beschäftigt wird

⁹ zwischen Arbeitgebern, wenn Aufgaben eines Arbeitnehmers von dem bisherigen zu dem anderen Arbeitgeber verlagert werden und auf Grund eines Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes das Arbeitsverhältnis mit dem bisherigen Arbeitgeber weiter besteht und die Arbeitsleistung zukünftig bei dem anderen Arbeitgeber erbracht wird