



Sächsischer
Städte- und
Gemeindetag

Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Modellbogen 2.1
Interkommunale Zusammenarbeit im Gemeindevollzugsdienst
Mandatierend

Version 1.0
November 2024



Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Modellbogen 2.1: Gemeinsamer interkommunaler Gemeindevollzugsdienst – mandatierende Zweckvereinbarung

Stand: November 2024

Modellszenario	<p>Gemeinsame Aufgabenerfüllung im Bereich Gemeindevollzugsdienst durch zwei Gemeinden A und B gegen Kostenerstattung. Die beauftragende Gemeinde A behält dabei die grundlegende Entscheidungs- und Verfügungsgewalt über die Art und Weise der Durchführung der Aufgabe durch Mitarbeiter der Stadt B auf ihrem Gemeindegebiet.</p>
Modellbeispiel	<p>Die Gemeinde A (5.200 Einwohner, 46 km² Gemeindefläche, davon 4 km² Siedlungsfläche und 1,5 km² Straßen, Wege und Plätze) ist nicht Teil eines Verwaltungsverbandes oder einer Verwaltungsgemeinschaft. Sie verfügt über keinen eigenen Gemeindevollzugsdienst (GVD). Die Aufgaben im Bereich von Ordnung und Sicherheit werden bislang in geringem Umfang durch Mitarbeiter des gemeindlichen Ordnungsamtes wahrgenommen.</p> <p>Allerdings wurde in den vergangenen Jahren festgestellt, dass besonders die Anzahl der Verstöße gegen die Ortpolizeiverordnung und das Falschparken im Gemeindegebiet A stark zugenommen hat. Zudem wurden verstärkt Sachbeschädigungen und Verunreinigungen im öffentlichen Raum sowie auf Spiel- und Sportplätzen festgestellt. Die zuständigen Mitarbeiter im Ordnungsamt sahen sich bei durchgeführten sporadischen Kontrollen zudem verstärkten Anfeindungen und Beschimpfungen ausgesetzt.</p> <p>Seitens der Bürger und aus dem Gemeinderat heraus gibt es den Wunsch, die Sicherheit und Ordnung in der Gemeinde stärker zu gewährleisten und Fehlentwicklungen in diesem Bereich stärker zu verfolgen und zu ahnden. Damit soll auch das Sicherheitsgefühl generell erhöht werden.</p> <p>Es wird von einem notwendigen Kontrollaufwand zum Vollzug der in § 1 (1) GemVollzVO genannten polizeibehördlichen Aufgaben vor-Ort auf der Straße von ca. 2 x 4h pro Woche zzgl. je 1h Nachbearbeitungszeit ausgegangen. Aus Sicherheitsgründen sollten die Mitarbeiter immer zu zweit, also in Doppelstreife, den Außendienst leisten.</p>

Zu Absicherung des Kontrollaufwandes ergibt sich damit ein Stellenbedarf von ca. 0,5 VZÄ für den Gemeindevollzugsdienst für die Gemeinde A.¹ Eine Stellenausschreibung für zwei Stellen a 0,25 VZÄ blieb ohne Erfolg.

Die Gemeinde A fragt deshalb bei der benachbarten Stadt B an, ob diese nicht den notwendigen Kontrollaufwand von ca. 8h pro Woche auf dem Gemeindegebiet A im Auftrag und im Namen der Gemeinde A im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit durch ihren bestehenden Gemeindevollzugsdienst mit übernehmen kann.

Die benachbarte Große Kreisstadt B (14.350 Einwohner, ca. 8 km Entfernung, ca. 12 Minuten Fahrzeit) verfügt über einen eigenen Gemeindevollzugsdienst im Umfang von derzeit ca. 1,5 VZÄ, abgedeckt durch 3 Mitarbeiter. Der Gemeindevollzugsdienst B ist neben dem Vollzug der Aufgaben des GVD als Große Kreisstadt auch für die Überwachung des fließenden sowie für die Ahnung und Vollstreckung aller festgestellten Ordnungswidrigkeiten zuständig.

Eine Mitarbeiterin des GVD der Stadt B hat schon seit langem den Wunsch geäußert, ihre Teilzeitanstellung auf Vollzeit umzustellen.

Die Stadt B bietet deshalb an, die Aufgaben des GVD gem. § 1 (1) GemVollzVO im Umfang von ca. 8h pro Woche durch eigene Mitarbeiter, aber im Auftrag und im Namen der Gemeinde A, auf dem Gemeindegebiet A zu übernehmen. Dafür fordert die Stadt B von A eine entsprechende anteilige Kostenerstattung.

Optional 1: Die Gemeinde A möchte auch die Aufgaben der **Geschwindigkeitsüberwachung** des fließenden Verkehrs auf den Gemeindestraßen, insb. vor der Grundschule mit KITA, mit übernehmen („Blitzen“). Sie fragt die Stadt B an, ob auch diese Leistungen zusätzlich mit übernommen werden können.

¹ 8 Stunden Vor-Ort-Kontrolle + 2h Nachbearbeitung/Woche = 1,4 Arbeitstage pro Woche, entspricht 73 Arbeitstage pro Jahr bei 52 Wochen zzgl. 28 Urlaubstage, 18 Krankheitstage, 7 sonstige Fehltage (insb. Fortbildungen) = 126 Arbeitstage = 0,5 VZÄ bei 252 Arbeitstagen pro Jahr.

	<p>Optional 2: Neben dem Vollzug der Ortpolizeiverordnung und den Vorschriften zum ruhenden sowie fließenden Verkehr („Parken & Blitzen“) möchte die Gemeinde A auch die Ahndung und Vollstreckung festgestellter Ordnungswidrigkeiten nach § 49 StVO auf die Stadt B übertragen.</p>
Lösungsvorschlag	<p>Die Gemeinden A und B schließen eine mandatierende Zweckvereinbarung nach § 71 (2) SächsKomZG. Hierbei übernimmt die Stadt B im Auftrag und auf Weisung die Aufgaben der Gemeinde A gem. § 1 (1) GemVollzVO auf dem Gebiet der Gemeinde A, dieses im Umfang von 8h pro Woche durch zwei Mitarbeiter.</p> <p>Die Mitarbeiter der Stadt B erhalten weiterhin ihre Anweisungen zu Ort, Zeit und Art der Auftragsausführung über ihren Dienstherrn, in diesem Fall die Stadt B. Die Gemeinden A und B stimmen sich über die Durchführung regelmäßig im Rahmen einer gemeinsam gebildeten Arbeitsgruppe ab und entwickeln einen Einsatzplan.</p> <p>Die der beauftragten Stadt B entstehenden Kosten für die Durchführung der Aufgaben werden im tatsächlichen Umfang des Einsatzes gemäß des abgestimmten Einsatzplanes durch die beauftragende Gemeinde A erstattet. Zu den Kosten gehören neben den Personalkosten auch anteilige Kosten für Ausrüstungsgegenstände, Aus- und Fortbildungen sowie Fahrtkosten. Ggf. kann eine pauschale Kostenerstattung vereinbart werden.</p> <p>Die Stadt B vereinbart mit ihrer Mitarbeiterin eine Aufstockung der Arbeitszeit um 0,5 VZÄ zur Abdeckung des durch die Zusammenarbeit entstehenden zeitlichen Mehraufwandes.</p> <p>Die Gemeinden vereinbaren gleichzeitig eine mittel- bis langfristige Anpassung der relevanten Satzungen und insb. Ortpolizeiverordnungen um einen effektiven und effizienten Einsatz des GVD zu ermöglichen.</p> <p>Die Gemeinde A unterrichtet unverzüglich die zuständige Fachaufsichtsbehörde und die zuständige Dienststelle des Polizeivollzugsdienstes über die ihren gemeindlichen Vollzugsbediensteten übertragenen polizeibehördlichen Vollzugsaufgaben.</p>

Sie unterrichtet die Stellen auch über die Bestellung von neuen gemeindlichen Vollzugsbediensteten der Stadt B für die Gemeinde A im Rahmen einer mandatierenden Zweckvereinbarung (...) sowie die den Vollzugsbediensteten eingeräumte Berechtigung nach § 2 Absatz 1.

Optional 1 und 2:

„Zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 49 [StVO](#) sind:

- Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern,
- erfüllende Gemeinden von Verwaltungsgemeinschaften mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern,

soweit die Ordnungswidrigkeiten gegen verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 [StVO](#) auf Gemeindestraßen (...) begangen wurden.“ (§ 3 (3) Satz 1 OWiZuVO).

„Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 49 [StVO](#) zuständig, (...) wenn sie die Gewähr für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe bieten und die Fachaufsichtsbehörde dies auf ihren Antrag feststellt.“ (§ 3 (4) Satz 1 OWiZuVO).

Lösung

Die Gemeinde A stellt einen Antrag bei der Fachaufsichtsbehörde (Landkreis) zu Feststellung per Feststellungsbescheid, dass die Gemeinde A die Gewähr für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe bietet. Die ordnungsgemäße Erfüllung wird im vorliegenden Fall über eine Art „Eignungsleihe“ im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit auf Basis einer mandatierenden Zweckvereinbarung nach § 71 (2) SächsKomZG durch die Stadt B sichergestellt.

Zusammen mit dem Antrag sollte der Hinweis erfolgen, dass über die Verwaltungsgemeinschaft nach § 36 ff SächsKomZG das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit bereits mit § 3 (3) Satz 1 OWiZuVO Eingang in die Verordnung gefunden hat und somit als Möglichkeit zur Absicherung einer ordnungsgemäßen Erfüllung grundsätzlich anerkannt wird.

	<p>Gleichzeit sollte auch der Hinweis erfolgen, dass die Gemeinde B als Gemeinde > 10.000 Einwohner bereits die Aufgabe ordnungsgemäß durchführt und über die notwendigen fachlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen verfügt.</p>
<p>Rechtsgrundlage(n)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG²) • Sächsisches Polizeibehördengesetz (SächsPBG)³ • Sächsisches Polizeigesetz (SächsPolG)⁴ • Sächsische Gemeindliche-Vollzugsbediensteten-Verordnung GemVollzVO⁵) • Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung (SächsOWiZuVO⁶) • Straßenverkehrsordnung (StVO)⁷ • Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2020): Beratende Äußerung – Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 – 10.000 Einwohnern. (Sächsischer Rechnungshof, 2020)⁸
<p>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</p>	<p>Mandatierende Zweckvereinbarung gem. § 71 (2) SächsKomZG</p> <p>„Durch eine Zweckvereinbarung können auch die Durchführung bestimmter Aufgaben durch eine der beteiligten Körperschaften im Namen und nach Weisung der übrigen Beteiligten oder der Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle vereinbart werden. ²Die Zuständigkeit der Beteiligten als Träger der Aufgabe bleibt unberührt. ³In einer Zweckvereinbarung nach Satz 1 kann auch geregelt werden, dass eine Gebietskörperschaft oder ein Zweckverband den beteiligten anderen Gebietskörperschaften oder Zweckverbänden Dienstkräfte zur Erfüllung ihrer Aufgaben zeitanteilig zur Verfügung stellt.“</p>

² (SächsKomZG, 2022)

³ (Polizeibehördengesetz, 2019)

⁴ (SächsPolG - Polizeigesetz des Freistaates Sachsen, 2013)

⁵ (GemVollzVO - Gemeindliche-Vollzugsbediensteten-Verordnung, 2023)

⁶ (Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung, 2024)

⁷ (Straßenverkehrsordnung (StVO), 2024)

⁸ (Sächsischer Rechnungshof, 2020)

<p>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</p>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Stadt B hat über die mandatierende Zweckvereinbarung gem. den Vorgaben der Zweckvereinbarung und unabhängig der Entscheidung Dritter die Möglichkeit der jederzeitigen Kündigung. • Die Zweckvereinbarung muss nicht genehmigt werden. Auf die Pflicht zur Unterrichtung wird hingewiesen. • Im Modellfall: Durch die Aufstockung gelingt es, den Arbeitnehmern attraktive Arbeitsangebote zu machen. <p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Stadt B übernimmt eine vertragliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Aufgaben der Gemeinde A und hat die Erfüllung sachlich, fachlich und personell abzusichern.
<p>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Delegierende Zweckvereinbarung (§ 71 (1) SächsKomZG) • Zweckverband (§§ 44 ff SächsKomZG) <p>Die delegierende Zweckvereinbarung bedarf einer kompletten Aufgaben- und Zuständigkeitsübertragung von der Gemeinde A auf die Stadt B im Bereich des Gemeindevollzugsdienstes. Dieses ist nur in den seltensten Fällen beabsichtigt. Zudem ist der Abschluss und die Kündigung einer delegierende Zweckvereinbarung genehmigungspflichtig.</p> <p>Für die Bildung einer gemeinsamen Dienststelle (§ 71 (2) SächsKomZG) fehlt es an der Bereitstellung von Personal durch beide Gemeinden.</p>
<p>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</p>	<p>Fehlende Bereitschaft von Bestandspersonal der beauftragten Gemeinde B zum Tätigwerden auf dem Gebiet der Gemeinde A (z. B. aus persönlichen Gründen wie z.B. Wohnort o.ä.).</p> <p>Unterschiedlichen Satzungen und Polizeiverordnungen machen eine sach- und fachgerechte Umsetzung unmöglich.</p>

<p>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie erfolgt die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Arbeit? z. B. Dienstplangestaltung usw.) • Welches Personal ist konkret beteiligt/ingeplant, wie erfolgt die (personalrechtliche) Durchführung? • Welche Schnittstellen zu den jeweiligen Verwaltungen bestehen? Wie werden diese gestaltet? • Wie werden gemeinsame Prozesse gestaltet und abgestimmt? • Insbesondere: Wie erfolgt IT-seitige Umsetzung? Welche gemeinsamen Maßnahmen bzw. technischen Anschaffungen werden erforderlich? • Wo liegen die Zuständigkeiten in den Bereichen Ahndung und Vollstreckung?
<p>Leitfragen zu den Inhalten der Zweckvereinbarung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Benennung der Aufgaben • Personaleinsatz • Sachen (Räume, Dienstwagen, Ausrüstungsgegenstände o. ä.) • Implementierung eines Steuerungsgremiums erforderlich? • Kosten und Finanzierung • Sonstige Regelungen (Dauer, Kündigung, Pflichten, Haftung etc.) • Organisatorische Kernregelungen
<p>Finanzierungsmodell & Kostenerwartungen⁹</p>	<p>Die geplanten Stellen mit 0,5 VZÄ werden beispielhaft mit einer E 6 (3) kalkuliert und führen zu möglichen Gesamtkosten (AG-Brutto inkl. Sach- und Nebenkosten) von rund 32.500 EUR/a¹⁰ zzgl. ca. 2.500 EUR für die Nutzung eines Dienst-Kfz für die Gemeinde A.</p> <p>Die genauen Kosten werden durch die Gemeinde A der Gemeinde B jeweils nach Abschluss eines HH-Jahres gem. den in der Zweckvereinbarung getroffenen Regelungen ermittelt und der Gemeinde A in Rechnung gestellt.</p>

⁹ Bitte beachten: Es handelt sich um eine Modellrechnung!

¹⁰ E6 (3), 50%, 2 Kinder ca. 21.662 EUR AN-Brutto, AG-Brutto: ca. 26.050 EUR zzgl. Sach- und Verwaltungskosten in Höhe von 6.450 EUR sowie 75 km pro Kontrollfahrt bei 52*2 Kontrollfahrten á 0,30 EUR/km = 2340 EUR. (<https://oeffentlicher-dienst.info>)

Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung¹¹

Nach § 2b Abs. 1 S.1 UStG gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht als Unternehmer im Sinne des § 2 UStG, soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen und nicht wettbewerbsverzerrend wirken.

Die hoheitlichen Leistungen im Bereich des Gemeindevollzugsdienstes dürfen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren bestellten Bediensteten erbracht werden

Somit dürften diese im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit erbrachten Leistungen zwar zu einem (entgeltlichen) Leistungsaustausch zwischen der Gemeinde A und der Stadt B führen, aber nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung und somit dem Erwarten nach auch nicht zu einer Umsatzsteuerpflicht (siehe auch § 2b (3) 1. UStG).

Allg. Empfehlungen und Hinweise

- Die einfache Erfassung, Dokumentation und Meldung bzw. Anzeige von Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten z.B. durch Verwaltungsmitarbeiter erfordert nicht die Bestellung zum GVD. Dieses ist erst erforderlich, wenn der eigentliche „Vollzug“ umgesetzt werden soll.
- Der „Vollzug“ ortspolizeibehördlicher Aufgaben gem. § 1 (1) GemVollzVO erfordert nicht notwendiger Weise die Anwendung von Mitteln des unmittelbaren Zwangs nach § 2 GemVollzVO (Ermessen).
- Sollte die Zulassung der Anwendung unmittelbaren Zwangs durch Mitarbeiter des Gemeindevollzugsdienstes beabsichtigt sein, ist dieses gegenüber einer Angemessenheit und einer Verhältnismäßigkeit in Bezug auf den eingeschränkten Zuständigkeitsbereich des GVD gründlich abzuwägen. Ggf. kann auch der Polizeivollzugsdienst zur Durchsetzung von Anordnungen hinzugezogen werden. In jedem Fall sind entsprechende zusätzliche Schulungen auch zum Schutz der Mitarbeiter vorzusehen.

¹¹ Bitte beachten Sie: Der SSG darf keine Steuerberatung vornehmen, dies ist den Angehörigen der steuerberatenden Berufe vorbehalten. Der SSG darf nur allgemeine Auskünfte zum Sachverhalt geben und keine Beratung im Einzelfall anbieten. Gegebenenfalls ist es daher sinnvoll, sich mit Einzelfragen an einen Steuerberater zu wenden.

- Auf die Verpflichtung nach § 3 (2) GemVollzVO wird hingewiesen.
- Das Recht auf Selbstverteidigung nach § 32 StGB¹² „Notwehr“ im Falle eines Angriffs bleibt jedem Mitarbeiter unbenommen.
- Bei der Ausgestaltung einer interkommunalen Zusammenarbeit von zwei oder mehr Gemeinden ist der Standort der jeweiligen Bediensteten insb. im Bereich GVD besonders wichtig. Längere Anfahrtszeiten insb. bei geringem Gesamtpersonaleinsatz können die geforderten Kontrollzeiten vor-Ort schnell unwirtschaftlich werden lassen. Anfahrten > 30 Minuten zum Einsatzort sollten zumindest kritisch hinterfragt werden.
- Aus Sicherheitsgründen sollten Außenkontrollen nur noch durch zwei Mitarbeiter des GVD gemeinsam erfolgen.
- Gem. den SRH Empfehlungen aus dem Jahr 2020 werden für die Absicherung der ordnungsbehördlichen Aufgaben ca. 0,11 VZÄ pro 1000 Einwohner angesetzt.
- Um die Auftragsumsetzung durch die Mitarbeiter der Stadt B nicht unnötig zu verkomplizieren, bietet sich ggf. eine Angleichung der Polizeiverordnung der Gemeinde A an die Bestimmungen der Polizeiverordnung der Stadt B an.
- Von einer verstärkten „Wirtschaftlichkeit“ im Sinne von geringeren Kosten für die Leistungen ist nicht unbedingt auszugehen. Ggf. ergeben sich leichte Effizienzgewinne durch eine Zentralisierung der Leistungen.
- Für die in der Zweckvereinbarung getroffenen Grundregelungen insb. für finanzielle Vereinbarungen sollte eine anfängliche Friedenspflicht von mind. 3 Jahren als „Überprüfungsphase“ gelten.

¹² (Strafgesetzbuch (StGB), 2024)