



Sächsischer  
Städte- und  
Gemeindetag

# Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Version: 2.0

Februar 2025



# Inhalt

## Vorwort

## **Teil A – Grundlagen**

- Faktenblatt 1: Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen: Ein Kurzüberblick über öffentlich-rechtliche und ausgewählte privatrechtliche Rechtsformen.
- Faktenblatt 1.1: Zweckverband (§§ 44 ff SächsKomZG)
- Faktenblatt 1.2: Delegierende Zweckvereinbarung (§ 71 (1) SächsKomZG)
- Faktenblatt 1.3: Mandatierende Zweckvereinbarung (§ 71 (2) SächsKomZG)
- Faktenblatt 1.4: Gemeinsame Dienststelle (§ 71 (2 und 3) SächsKomZG)
- Faktenblatt 1.5: Kommunale Arbeitsgemeinschaft (kAG) z. B. in Form eines Gemeindeverbundes (§ 73a SächsKomZG)
- Faktenblatt 1.6: Verwaltungsverband (§§ 3 ff SächsKomZG)
- Faktenblatt 1.7: Verwaltungsgemeinschaft (§§ 36 ff SächsKomZG)
- Faktenblatt 1.8: (Gemeinnützige) Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH & gGmbH)
- Faktenblatt 1.9: Eingetragene Genossenschaft (e. G.)
- Faktenblatt 1.10: Eingetragener Verein (e. V.)
- Faktenblatt 2: Die interkommunale Zusammenarbeit als umsatzsteuerpflichtiger Leistungsaustausch
- Faktenblatt 3a: Interkommunale Zusammenarbeit als öffentlicher Auftrag im Vergaberecht – Ein Überblick über die rechtliche Situation
- Faktenblatt 3b: Das kooperative Konzept – Pragmatische Hinweise zum Aufbau und zum Inhalt
- Faktenblatt 4: Aufbau einer kommunalen Zusammenarbeit als Projekt – Struktur und Inhalte im Überblick
- Faktenblatt 5: Aufbau einer interkommunalen Zusammenarbeit als Projekt – Gestaltung und Steuerung von Kommunikation und Veränderungsprozessen
- Faktenblatt 6: Interkommunale Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt
- Faktenblatt 7: Gemeinsamer Einsatz von tariflich beschäftigtem (Fach-) Personal in Zweckvereinbarungen nach § 71 ff SächsKomZG
- Faktenblatt 8: Interkommunale Verbundräume – Langfristig ausgerichtete Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden
- Faktenblatt 9: Der demografische Wandel in Sachsen – Hintergründe, Zahlen, Handlungsoptionen
- Faktenblatt 10: Interkommunale Medizinische Versorgungszentren (MVZ)

## Teil B – Modelle

### Einführung

#### Modell 1: Interkommunale Zusammenarbeit im Standesamt

Modellbogen 1.1: Interkommunale Zusammenarbeit im Standesamt im Rahmen eines gemeinsamen Standesamtsbezirks über eine delegierende Zweckvereinbarung nach § 71 (1) SächsKomZG

Modellbogen 1.2: Interkommunale Zusammenarbeit im Standesamt über eine mandatierende Zweckvereinbarung gem. § 71 Abs. 2 SächsKomZG

Modellbogen 1.3: Interkommunale Zusammenarbeit im Standesamt über eine gem. Dienststelle nach § 71 (2-4) SächsKomZG

#### Modell 2: Interkommunale Zusammenarbeit im Gemeindevollzugsdienst (GVD)

Modellbogen 2.1: Gemeinsamer interkommunaler Gemeindevollzugsdienst – mandatierende Zweckvereinbarung

Modellbogen 2.2: Interkommunale Ausbildung von Gemeindevollzugsbediensteten (GVDs)

#### Modell 3: Der Gemeinsame Fachbedienstete für das Finanzwesen

Modellbogen 3.1: Der gemeinsame Fachbedienstete für das Finanzwesen (FB) – Gemeinsame Dienststelle

Modell 4: Interkommunale Zusammenarbeit bei der Pflege und Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung im Rahmen eines Gewässerunterhaltungsverbandes

Modellbogen 4.1: Unterhaltung Gewässer II. Ordnung - Zweckverband

Modell 5: Interkommunale Zusammenarbeit in einem Gemeindeverbund in Form einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft gem. § 73a SächsKomZG

Modellbogen 5.1: Strategische Zusammenarbeit in einem Gemeindeverbund“ – kommunale Arbeitsgemeinschaft

Modell 6: Interkommunale Zusammenarbeit bei der Beschaffung und Vergabe von öffentlichen Aufträgen

Modellbogen 6.1.1: Einrichtung einer gemeinsamen, interkommunalen Beschaffungs- und Vergabestelle – mandatierende Zweckvereinbarung

Modellbogen 6.2.1: Einmalige gemeinsame Auftragsvergabe eines Dienstleistungsauftrags mit geschätztem Auftragswert von ca. 150.000 EUR (netto)

Modellbogen 6.2.2: Gemeinsame Beschaffung. Vergabe eines Rahmenvertrags für Büromöbel mit geschätztem Auftragswert von ca. 85.000 EUR (netto)

Modell 7: Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich des Tourismus

Modellbogen 7.1: Zusammenschluss als Tourismusregion im Rahmen eines eingetragenen Vereins e. V.

Modell 8: Interkommunaler Ausbildungsverbund

Modellbogen 8.1: Interkommunaler Ausbildungsverbund für die Ausbildung von Studenten an der HSF Meißen

Modell 9: Gemeinsame Nutzung eines IT-Verantwortlichen

Modellbogen 9.1: Gemeinsame Nutzung eines IT-Verantwortlichen für eine Gruppe von Gemeinden – mandatierende Zweckvereinbarung mit anteiliger Zur-Verfügung-Stellung von Personal

Literaturverzeichnis

# Vorwort

***Schneller Hinweis vorab: Ganz Eilige, Pragmatische und IKZ-Erfahrene wechseln am besten sofort zum Teil B dieses Dokumentes und hier direkt zu den Modellen!***

Das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) hat in den letzten Jahren auch im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit stark an Bedeutung und Zuspruch gewonnen. Es bietet den Städten und Gemeinden die Möglichkeit, eine rechtsichere Aufgabenerfüllung mit einer nachhaltigen kommunalen Eigenständigkeit zu verbinden. Weiterhin gibt es aber in Sachsen noch eine große Differenz zwischen einer allgemein anerkannten Anerkennung zur Notwendigkeit interkommunaler Zusammenarbeit und zu einer Bereitschaft der Umsetzung konkreter Projekte vor Ort.

Dieser Modellkatalog greift diese Herausforderung pragmatisch und konkret auf und macht ein weiteres Angebot, sich dem Thema „IKZ“ neu zu nähern. Es bietet einen Überblick über die an die Servicestelle IKZ herangetragenen Themen, Problemstellungen und Herausforderung im Bereich IKZ. Als Ergebnis stellt er umsetzungsfähige Lösungsmöglichkeiten vor.

Das Dokument wurde dabei bewusst als „lebendiges Dokument“ konzipiert. Faktenblätter und Modelle können jederzeit an den aktuellen Stand angepasst, ausgetauscht oder ergänzt werden. Neufassungen oder zusätzliche Blätter werden über die Webseite <http://www.interkommunales-sachsen.de> bereitgestellt.

Das vorliegende Dokument ist in zwei Abschnitte aufgeteilt:

Im [Teil A „Grundlagen“](#) findet der Leser Hinweise u. a. zu den Fragen von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtsformen (Faktenblätter 1 ff.) sowie auch allgemeine Einschätzungen und Einordnungen zu ausgewählten Themenfeldern interkommunaler Zusammenarbeit (Faktenblätter 2 – 9).

Der [Teil B „Modelle“](#) stellt verschiedene Fall- und Problemkonstellationen in Form von s. g. IKZ-Modellfällen vor und präsentiert dann praktische Lösungen und Ansatzmöglichkeiten für die Ausgestaltung einer interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit.

Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass jede Gemeinde und jeder Fall für sich betrachtet werden und ausgestaltet werden muss. Es gibt nicht *die* IKZ-Modelllösung für alle Gemeinden. Dafür ist die kommunale Vielfalt in Sachsen zu groß.

Die Servicestelle IKZ hofft, dass Ihnen der vorliegende Modellkatalog den Weg hin zur interkommunalen Zusammenarbeit erleichtert. Teilen Sie uns gerne auch Ergänzungswünsche mit, welche wir nach Möglichkeit bei zukünftigen Überarbeitungen berücksichtigen werden.

Für weitergehende Anfragen und auch konkrete Unterstützung steht ihnen die Servicestelle gerne zur Verfügung.

Dresden, im November 2024

Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit  
beim Sächsischen Städte- und Gemeindetag e.V., Dresden

# Teil A – Grundlagen

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

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

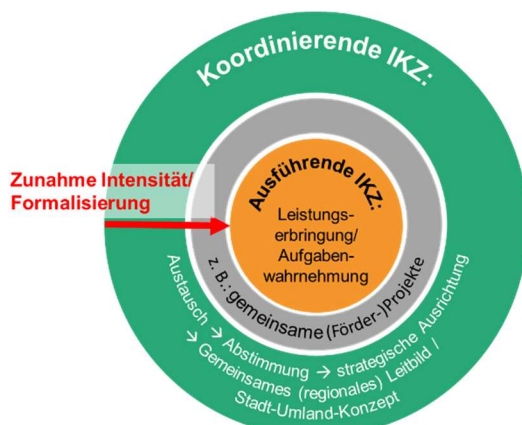
Stand: November 2024

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 (SächsKomZG<sup>1</sup>), 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.“<sup>2</sup>*

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“<sup>3</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>2</sup> (Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V., 2020)

<sup>3</sup> § 96 (1) 3. (SächsGemO, 2024)



Einschränkungen ergeben sich zudem ggf. aus der s.g. Schrankentrias<sup>4</sup> 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 Eigentümersammlung (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.<sup>5</sup>

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

Fassbender, König, Musall (2021)<sup>9</sup> 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.“<sup>10</sup>

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. \(Faktenblatt 1.10\)](#)

---

<sup>4</sup> siehe auch: § 94a Abs.1 (SächsGemO, 2024)

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

<sup>6</sup> siehe auch: § 98 Abs. 5 (SächsGemO, 2024)

<sup>7</sup> siehe auch: § 98 Abs. 5 (SächsGemO, 2024)

<sup>8</sup> siehe auch: § 99 Abs. 1 (SächsGemO, 2024)

<sup>9</sup> siehe auch: (Fassbender, König, Musall, 2021)

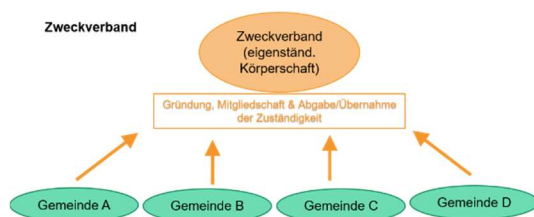
<sup>10</sup> Siehe auch: § 28 (15) und § 102 Abs. 1 (SächsGemO, 2024)

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 1.1: Zweckverband (§§ 44 ff SächsKomZG)

**Stand: November 2024**

Zweckverbände sind Zusammenschlüsse von Gemeinden, Verwaltungsverbänden, Landkreisen und/oder Zweckverbänden. Ein Zweckverband ist die zweckmäßige Organisationsform für eine Gemeinschaftsaufgabe, bei deren Erfüllung eine eigene rechts- und handlungsfähige juristische Person erforderlich ist. Wie bei einer delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geht die kommunale Aufgabe selbst, nicht bloß deren Erfüllung, auf den Verband über. Er ist insoweit Aufgabeninhaber und -träger.



Grafik: Servicestelle IKZ, David Schäfer

Die Bildung des Zweckverbandes erfolgt entweder freiwillig (so genannter Freiverband) oder durch zwangsweisen Zusammenschluss aufgrund aufsichtsbehördlicher Verfügung (so genannter Pflichtverband).

Zweckverbände werden meist gebildet, um einzelne Verwaltungsaufgaben zu bewältigen, die die Leistungskraft der einzelnen Gemeinde übersteigen. Dies kann bei einem größeren

Kapitaleinsatz oder bei der Notwendigkeit der Vorhaltung eigenen Personals der Fall sein.

*„In der Praxis sind Zweckverbände insbesondere in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigung/Recycling, Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Kommunale Informationstechnologie und Datenverarbeitungszentren, •Fremdenverkehrseinrichtungen und (Volkshoch-)schulen anzutreffen.*

*Auch die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen kann auf einen Zweckverband übertragen werden. § 205 (6) BauGB stellt ausdrücklich heraus, dass anstelle eines Planungsverbandes nach dem BauGB auch ein Zweckverband die Bauleitplanung für die Mitgliedsgemeinden übernehmen kann. Ein Zweckverband kann damit grundsätzlich wie ein Planungsverband nach § 205 BauGB nach Maßgabe der jeweiligen Satzung für die Bauleitplanung und ihre Durchführung an die Stelle einer Gemeinde treten.*

*Zu beachten ist weiterhin, dass neben Gemeinden und Gemeindeverbänden auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein können (...). Ebenso können natürliche und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbands sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.“<sup>11</sup>*

<sup>11</sup> (Portz, 2005)

Um die Einrichtung eines Zweckverbandes zu ermöglichen, müssen die betroffenen Kommunen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung in Form einer Satzung beschließen. Diese Vereinbarung regelt die Aufgaben, die Finanzierung und die Organisation des Zweckverbandes. Dabei müssen die Interessen aller beteiligten Kommunen berücksichtigt werden.

*„Eine spezielle Form des Zweckverbandes stellt der Wasser- und Bodenverband dar, dessen Organisation im Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (WVG)<sup>12</sup> ausgestaltet ist. Wasser- und Bodenverbände werden im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung eingesetzt. Eine Beteiligung natürlicher oder anderer juristischer Personen ist bei dieser Spezialform ohne Einschränkung möglich (§ 4 WVG).“<sup>13</sup>*

Die Vorteile der Zusammenarbeit in einem Zweckverband liegen vor allem in der besseren Nutzung von Ressourcen und der Möglichkeit zur gemeinsamen Planung und Umsetzung von Projekten. Auch können durch die Zusammenarbeit Synergien genutzt und ggf. Kosten eingespart werden.

Allerdings gilt es bei der Bildung von Zweckverbänden auch auf mögliche Konfliktpotenziale zu achten. Die Kommunale Selbstständigkeit und die Interessen der betroffenen Gemeinden müssen möglichst gewahrt werden. Auch die Finanzierung des Zweckverbandes muss transparent gestaltet werden, um eine faire Belastung aller beteiligten Kommunen sicherzustellen.

Insgesamt bietet die Bildung von Zweckverbänden den Kommunen eine Möglichkeit zur effektiven Zusammenarbeit und gemeinsamen Umsetzung von Projekten. Die konkrete Gestaltung des Zweckverbandes ist dabei von den Bedürfnissen und Interessen der beteiligten Gemeinden abhängig.

Der Beitritt sowie der Austritt aus Zweckverbänden erfordert nach § 28 (2) SächsGemO eine Entscheidung des Gemeinderates.

### Zweckverbände in Sachsen

Mit Stand 30.06.2024 arbeiteten in Sachsen 164 Zweckverbände gemäß § 44 ff. SächsKomZG mit 1407 Akteuren (Gemeinden, Städte, Landkreise und andere öffentliche und private Akteure) als teils langjährige interkommunale Kooperationen zur Erfüllung kommunaler Aufgaben. Unter Ausschluss von Doppelnennungen sind 393 (94 %) Städte und Gemeinden in Sachsen Mitglieder in einem oder mehreren Zweckverbänden. Die Zweckverbände in Sachsen haben in der Regel zwischen 12 und 17 Mitglieder.

---

<sup>12</sup> (Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz - WVG), 2002)

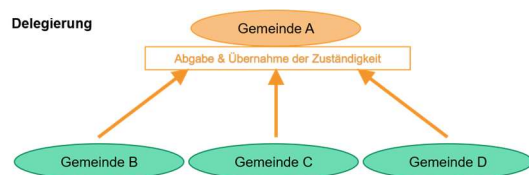
<sup>13</sup> (Krause, 2024)

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 1.2: Delegierende Zweckvereinbarung (§ 71 (1) SächsKomZG)

Stand: November 2024

„Delegierende Zweckvereinbarungen ermöglichen es den beteiligten Kommunen, Aufgaben, die sonst von den einzelnen Kommunen selbst (Auftraggeber) wahrgenommen werden müssten, auf eine andere, kooperierende Kommune (Auftragnehmer) im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zu übertragen. „Mit dem Abschluss der Zweckvereinbarung entsteht allerdings keine neue juristische Person des öffentlichen Rechts (...).“<sup>14</sup>



Grafik: Servicestelle IKZ, David Schäfer

Eine delegierende Zweckvereinbarung muss somit eine konkrete öffentliche Aufgabe oder Teilbereiche der Aufgabe beinhalten, die von der beauftragenden (delegierende) Stadt oder Gemeinde auf eine andere Stadt oder Gemeinde vollumfänglich, d. h. mit allen Rechten und Pflichten übertragen wird. Die

Vereinbarung sollte dabei die genaue Bezeichnung der Aufgabe, deren Umfang und Dauer, sowie die Erstattung der entstehenden Kosten durch die delegierende Kommune beinhalten.

Delegierende Zweckvereinbarungen bieten zahlreiche Vorteile für Städte und Gemeinden. Sie ermöglichen eine effektive und meist auch effizientere Wahrnehmung von Aufgaben, da diese von einer leistungsfähigen Stadt oder Gemeinde übernommen werden können. Die delegierende Stadt oder Gemeinde spart somit ggf. Zeit, Kosten und Ressourcen und kann sich auf andere Aufgaben konzentrieren. Zudem sind delegierende Zweckvereinbarungen flexibel gestaltbar und können je nach Bedarf und Situation angepasst werden.

Delegierende Zweckvereinbarungen sind somit ein wichtiges Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit und bieten zahlreiche Vorteile für beteiligte Städte und Gemeinden. Die genaue Ausgestaltung der Vereinbarungen sollte jedoch sorgfältig geplant und umgesetzt werden, um eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung durch die delegierende Stadt oder Gemeinde zu gewährleisten.

Der Abschluss, wie auch spätere Änderungen oder die Aufhebung einer delegierenden Zweckvereinbarung aus Gründen des öffentlichen Wohls muss durch die jeweilige Rechtsaufsicht genehmigt werden. Eine frühzeitige Information und Abstimmung mit der Rechtsaufsicht ist deshalb stets zu empfehlen.

Der Abschluss sowie die Aufhebung von Zweckvereinbarungen erfordert nach § 28 (2) SächsGemO eine Entscheidung des Gemeinderates.

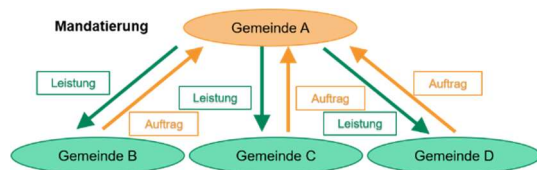
<sup>14</sup> (Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V., 2020)

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 1.3: Mandatierende Zweckvereinbarung (§ 71 (2) SächsKomZG)

Stand: November 2024

Über eine mandatierende Zweckvereinbarung beauftragt eine Stadt oder Gemeinde eine andere mit der Wahrnehmung einer bestimmten kommunalen Aufgabe. Dabei bleibt die Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung bei der beauftragenden (mandatierenden) Gemeinde. Die beauftragte, ausführende (mandatierte) Gemeinde handelt dann im Namen und im Auftrag sowie unter der Aufsicht der beauftragenden Gemeinde.



Grafik Servicestelle IKZ, David Schäfer

Durch die mandatierende Zweckvereinbarung können Synergien genutzt werden, die sich aus der Zusammenarbeit ergeben. Gemeinsam können Aufgaben schneller, kostengünstiger und effektiver erledigt werden. Zudem können sich Gemeinden gegenseitig unterstützen und voneinander lernen.

Die Mandatierung einer Aufgabe ist eine freiwillige Entscheidung der Gemeinden. Sie müssen jedoch bestimmte Vorgaben und Bedingungen einhalten. So muss die Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse liegen und eine wirtschaftliche, zweckmäßige und effektive Aufgabenwahrnehmung gewährleistet werden.

Mandatierende Zweckvereinbarungen können in vielen Bereichen eingesetzt werden, zum Beispiel bei der gemeinschaftlichen Nutzung von Infrastruktur, dem gemeinsamen Betrieb von Einrichtungen oder der Zusammenarbeit bei der Erbringung von Dienstleistungen.

Insgesamt bietet die Möglichkeit der mandatierenden Zweckvereinbarung den Städten und Gemeinden eine Chance zur effektiven Zusammenarbeit und zur Optimierung ihrer Aufgabenwahrnehmung. Dabei ist jedoch auch darauf zu achten, dass die Eigenverantwortung der Städte und Gemeinden erhalten bleibt und die Zusammenarbeit im Interesse der Bürgerinnen und Bürger gestaltet wird.

Eine mandatierende Zweckvereinbarung ist nicht genehmigungspflichtig<sup>15</sup> und kann frei zwischen den Gemeinden geschlossen werden. Eine Information und Abstimmung mit der Rechtsaufsicht ist aber stets zu empfehlen.

Der Abschluss sowie die Aufhebung von Zweckvereinbarungen erfordert nach § 28 (2) SächsGemO eine Entscheidung des Gemeinderates

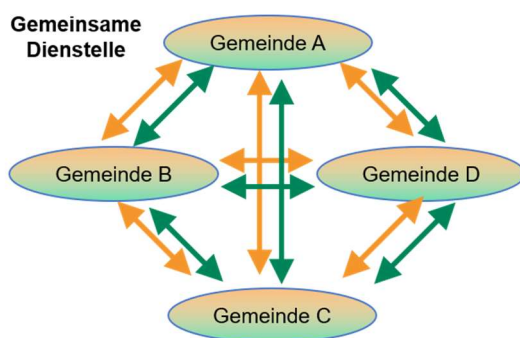
<sup>15</sup> siehe auch § 72 Abs. 2 (SächsGemO, 2024)

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 1.4: Gemeinsame Dienststelle (§ 71 (2 und 3) SächsKomZG)

Stand: November 2024

„Einen Sonderfall der mandatierenden Zweckvereinbarung stellt der Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle nach § 71 Abs. 3 und 4 SächsKomZG dar. Der Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle bewirkt ebenfalls keine Änderung der Aufgabenträgerschaft bzw. eine Zuständigkeitsverlagerung. Vielmehr bedeutet eine gemeinsame Dienststelle, dass Bedienstete mehrerer beteiligter Körperschaften öffentliche Aufgaben nach der fachlichen Weisung der im Einzelfall zuständigen Gebietskörperschaft erfüllen.“<sup>16</sup>



Grafik Servicestelle IKZ, David Schäfer

Die gemeinsame Bereitstellung von Personal durch alle Beteiligten Gemeinden zur gemeinsamen Aufgabenerledigung ist somit eine wichtige Grundvoraussetzung für eine gemeinsame Dienststelle.

„Ein gemeinsamer Standort ist möglich, aber nicht zwingend notwendig. Die gemeinsame Dienststelle ermöglicht es, die inneren Bearbeitungsabläufe flexibel und wirtschaftlich zu gestalten, größere Arbeitsmengen im „Back-Office“ durch Beschäftigte einer anderen beteiligten Körperschaft aufzufangen. Die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung und die Haftung bei Dienstpflichtverletzungen verbleibt bei der Körperschaft, für die der Beschäftigte jeweils handelt.

„Der Betrieb von gemeinsamen Dienststellen darf indessen nicht dazu führen, dass die beteiligten Kommunen ihr Personal derart abbauen, dass in der Kommune kein eigenes Personal mehr verbleibt. Nach § 71 Abs. 4 SächsKomZG hat jede beteiligte Körperschaft sicherzustellen, dass bei ihr eine Stelle mit ausreichend qualifizierten Personal fortbesteht, die nach außen das „Front-Office“ sicherstellt und die Handlungsfähigkeit der Kommune gewährleistet.“<sup>17</sup>

Der Abschluss, wie auch spätere Änderungen oder die Aufhebung einer Zweckvereinbarung zu einer gemeinsamen Dienststelle aus Gründen des öffentlichen Wohls muss durch die jeweilige Rechtsaufsicht genehmigt werden. Eine frühzeitige Information und Abstimmung mit der Rechtsaufsicht ist stets zu empfehlen.

Der Abschluss sowie die Aufhebung von Zweckvereinbarungen erfordert nach § 28 (2) SächsGemO eine Entscheidung des Gemeinderates

<sup>16</sup> (Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V., 2020)

<sup>17</sup> (Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V., 2020)

## **Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen**

### **Faktenblatt 1.5: Kommunale Arbeitsgemeinschaft (kAG) z.B. in Form eines Gemeindeverbundes (§ 73a SächsKomZG)**

**Stand: November 2024**

Das Sächsische Gesetz zur Kommunalen Zusammenarbeit bietet den Städten und Gemeinden die weitere Möglichkeit, sich in kommunalen Arbeitsgemeinschaften (kAG) zusammenzuschließen um so ihre Kräfte zu bündeln. Diese Zusammenarbeit auf Augenhöhe hat viele Vorteile und wird immer beliebter.

Im Rahmen einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft können sich Städte und Gemeinden z. B. zu einem informellen Gemeindeverbund zusammenschließen.

Innerhalb von kommunalen Arbeitsgemeinschaften stimmen die Mitgliedsgemeinden z. B. eines Gemeindeverbundes ihre Planungen sowie Tätigkeiten von Einrichtungen aufeinander ab, um eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen. Wichtig hierbei ist aber, dass bei einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft keine Übertragung von Aufgaben stattfindet und auch keine neue juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen wird. Es handelt sich somit um eine „formell-informelle“ Form der interkommunalen Zusammenarbeit, ohne größere Verbindlichkeit für die beteiligten Städte und Gemeinden.

Durch die Zusammenarbeit in kAGs wird somit eine Plattform geboten, um sich über Herausforderungen und Lösungsansätze auszutauschen. So können Städte und Gemeinden von den Erfahrungen anderer profitieren und ihre Zusammenarbeit noch besser ausgestalten. Die Gründung einer kAG erfolgt dabei auf vollständig freiwilliger Basis. Die beteiligten Kommunen müssen dazu einen Vertrag über die Zusammenarbeit abschließen. In diesem Vertrag werden die Aufgaben, ggf. die Finanzierung und die Organisation der kAG geregelt.

Durch die Bündelung von Kräften können Kommunen Kosten sparen, ihre Arbeit verbessern und gemeinsame Entwicklungen vorantreiben. Die Gründung einer kAG bietet den beteiligten Gemeinden zudem die Möglichkeit, sich auszutauschen und voneinander zu lernen.

Eine kommunale Arbeitsgemeinschaft ist nicht durch die Rechtsaufsicht zu genehmigen und kann frei zwischen den Gemeinden abgeschlossen werden. Die Gründung, der Beitritt sowie ggf. der Austritt erfordert aber nach § 28 SächsGemO eine Entscheidung des Gemeinderates.

## **Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen**

### **Faktenblatt 1.6: Verwaltungsverband (§§ 3 ff SächsKomZG)**

**Stand: November 2024**

Anmerkung: Eine Neubildung dieser Kooperationsform bzw. deren Erweiterung um weitere Mitgliedsgemeinden kommt nicht mehr in Betracht. Die bis zum 17. November 2012 wirksam entstandenen Verwaltungsverbände genießen jedoch Bestandsschutz.

Beim Verwaltungsverband findet eine Delegation von Aufgaben einer oder mehrerer Körperschaften (Mitglieder) auf eine andere Körperschaft (Verwaltungsverband) statt.

Die Aufgaben des Verwaltungsverbandes richten sich nach den Bestimmungen der §§ 7, 8 SächsKomZG. Danach gehen die Weisungsaufgaben und die Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung zwingend auf den Verwaltungsverband über.

Mitglieder der sechs Verwaltungsverbände in Sachsen sind benachbarte Gemeinden desselben Landkreises. Der Verwaltungsverband soll der Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft unter Beachtung der rechtlichen Selbstständigkeit der angeschlossenen Gemeinden dienen.

Für die im Verwaltungsverband zusammengeschlossenen Gemeinden handelt der Verwaltungsverband mit eigener Rechtspersönlichkeit, da er eine rechtsfähige Verbandskörperschaft des öffentlichen Rechts ist. Er verwaltet seine Angelegenheiten in eigener Verantwortung. Der Verwaltungsverband wird nach außen durch den Verbandsvorsitzenden vertreten.

Die Gemeinden bleiben dabei aber rechtlich und politisch eigenständig. Sie behalten deshalb ihren Namen, ihr Gebiet, ihr Ortsrecht und ihre Organe (Gemeinderat und Bürgermeister). Lediglich die Verwaltungen der Gemeinden – sowohl das Verwaltungspersonal, als auch die sächlichen Verwaltungsmittel – werden zusammengefasst. Die Fachkompetenz des Personals wird im Wege der Spezialisierung erhöht, der Zeit- und insoweit auch der Kostenaufwand bei der Bearbeitung von Vorgängen wird mittel- und langfristig verringert werden.

Der Verwaltungsverband erfüllt gemeindliche Aufgaben und gehört damit der gemeindlichen Ebene an. Er bildet keine neue Verwaltungsebene zwischen der Gemeinde und dem Landratsamt. Er übt auch keine Rechtsaufsicht über seine Mitgliedsgemeinden und keine Dienstaufsicht über dessen Bürgermeister und Bedienstete aus.

Die Bildung eines Verwaltungsverbandes unterlag einem Genehmigungsvorbehalt der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der obersten Rechtsaufsichtsbehörde. Dieses gilt auch weiterhin für Änderungen oder einer Kündigung der Verwaltungsvereinbarung aus Gründen des öffentlichen Wohls.

In Sachsen sind mit aktuellem Stand 21 Gemeinden Mitglieder in einem der sechs Verwaltungsverbände. Insgesamt haben die sechs Verwaltungsverbände in Sachsen rund 36.700 Einwohner, wobei die Einwohnerzahlen zwischen den Verbänden zwischen rund 4.300 Einwohnern im Verwaltungsverband Wildenstein und 8.100 Einwohnern im Verwaltungsverband Weißer Schöps/Neiße schwanken. Im Schnitt hat ein Verwaltungsverband in Sachsen rund 6.100 Einwohner.



## **Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen**

### **Faktenblatt 1.7: Verwaltungsgemeinschaft (§§ 36 ff SächsKomZG)**

**Stand: November 2024**

Anmerkung: Eine Neubildung dieser Kooperationsform bzw. deren Erweiterung um weitere Mitgliedsgemeinden kommt nicht mehr in Betracht. Die bis zum 17. November 2012 wirksam entstandenen Verwaltungsgemeinschaften genießen jedoch Bestandsschutz.

In einer Verwaltungsgemeinschaft (VG) übernimmt eine Gemeinde (erfüllende Gemeinde) für andere Gemeinden (beteiligte Gemeinden) die Aufgaben eines Verwaltungsverbandes ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Benachbarte Gemeinden desselben Landkreises konnten dazu vereinbaren, dass eine erfüllende Gemeinde für eine oder andere Gemeinden (beteiligte Gemeinden) die Pflicht- und Weisungsaufgaben sowie die Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung erfüllt. Weitere Aufgaben können in der Gemeinschaftsvereinbarung zusätzlich vereinbart werden.

Die in der Praxis bedeutendsten Weisungsaufgaben der kreisangehörigen Gemeinden sind die Aufgaben der Meldebehörde (§ 2 SächsMG) sowie der Ortspolizeibehörde (§ 64 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 SächsPolG). Darüber hinaus erfüllen die Gemeinden weitere Weisungsaufgaben.

Im Gegensatz zum Verwaltungsverband ist die VG jedoch keine eigene Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie beruht vielmehr auf einer schriftlichen Gemeinschaftsvereinbarung, in der die Rechtsverhältnisse der Verwaltungsgemeinschaft geregelt sind. Die beteiligten Gemeinden bilden zudem einen Gemeinschaftsausschuss unter dem Vorsitz des Bürgermeisters der erfüllenden Gemeinde. Die Gemeinden bleiben dabei rechtlich und politisch eigenständig. Sie behalten deshalb ihren Namen, ihr Gebiet, ihr Ortsrecht und ihre Organe (Gemeinderat und Bürgermeister). Die Verwaltungen der Gemeinden – sowohl das Verwaltungspersonal, als auch die sächlichen Verwaltungsmittel – werden allerdings zusammengefasst. Die Fachkompetenz des Personals wird im Wege der Spezialisierung erhöht, der Zeit- und insoweit auch der Kostenaufwand bei der Bearbeitung von Vorgängen wird mittel- bis langfristig verringert werden.

Die VG erfüllt gemeindliche Aufgaben und gehört damit der gemeindlichen Ebene an. Sie ist keine neue Verwaltungsebene zwischen der Gemeinde und dem Landratsamt. Sie übt auch keine Rechtsaufsicht über ihre Mitgliedsgemeinden und keine Dienstaufsicht über deren Bürgermeister und Bedienstete aus.

Die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft unterlag einem Genehmigungsvorbehalt der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der obersten Rechtsaufsichtsbehörde. Dieses gilt auch weiterhin für Änderungen oder eine Kündigung der Gemeinschaftsvereinbarung aus Gründen des öffentlichen Wohls.

Eine Auflösung einer bestehenden Verwaltungsgemeinschaft kann nach derzeitiger Rechtslage nur erfolgen, wenn feststeht, dass jede Mitgliedsgemeinde sich mit einer anderen Gemeinde zu einer neuen Gemeinde vereinigt.

In Sachsen sind mit aktuellem Stand insgesamt 179 Gemeinden Mitglied in einer der 64 Verwaltungsgemeinschaften, davon 115 als Mitgliedsgemeinden (beteiligte Gemeinden) und 64 als erfüllende Gemeinden.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 1.8: (Gemeinnützige) Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

**Stand: Dezember 2024**

Die GmbH ist eine juristische Person des Privatrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und somit rechtlich sowie organisatorisch gegenüber der Gemeinde selbstständig.

Eine GmbH kann nicht nur von einer, sondern auch von mehreren Gemeinden als Gesellschafter gegründet werden und muss zwingend ins Handelsregister eingetragen werden. Die interkommunale Zusammenarbeit zweier oder mehrerer Gemeinden begründet sich hiernach im Prinzip auf der Rolle als gemeinsame Gesellschafter in einer GmbH.

Die Gründung einer GmbH und alle Änderungen des Gesellschaftsvertrags inkl. dem Ausscheiden einzelner Gesellschafter müssen notariell beglaubigt werden. Der öffentliche Zweck muss für die Zulässigkeit nach § 94a (1) SächsGemO eindeutig im Gesellschaftervertrag fixiert sein und sollte möglichst genau ausformuliert werden.

Die Inhaber einer GmbH sind die Gesellschafter, welche nicht mit ihrem Vermögen zur Haftung herangezogen werden können. Nur die Anteile an der GmbH (Stammkapital) gehören zu Haftungssumme. Bei einer GmbH sind mindestens 25.000 Euro Stammkapital durch die Gesellschafter aufzubringen. Bei mehreren Gesellschaftern wird die volle Summe auf die Gesellschafter verteilt.

Die Unternehmensführung der GmbH wird von einem oder mehreren Geschäftsführern übernommen, welche natürliche, unbeschränkt geschäftsfähige Personen sein müssen. Hinzuweisen ist hierbei auch auf die Haftungsrisiken der Geschäftsführer als natürliche Person in einer GmbH nach § 43 GmbHG.

Die von den Gesellschaftern in den Angelegenheiten der Gesellschaft zu treffenden Bestimmungen erfolgen durch Beschlussfassung nach der Mehrheit der abgegebenen Stimmen in der Gesellschafterversammlung. Jeder Geschäftsanteil gewährt dabei eine Stimme. Somit haben Gesellschafter mit höheren Anteilen am Unternehmen auch eine höhere Einflussmöglichkeit.

*„Die gemeinnützige GmbH (gGmbH) ist eine Sonderform der GmbH, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke verfolgt und deshalb steuerliche Vorteile genießt. Mit dem Status der Gemeinnützigkeit fallen für die gGmbH z.B. keine Körperschafts- und Gewerbesteuer, Erbschaftssteuer oder Solidaritätszuschlag an. Im ideellen Bereich ist die gemeinnützige GmbH oft auch umsatzsteuerbefreit oder es gilt der ermäßigte Steuersatz von sieben Prozent.*

*Voraussetzung ist die Feststellung des Status der Gemeinnützigkeit durch das zuständige Finanzamt. Nur dann kann die gGmbH als solche ins Handelsregister eingetragen werden und unter anderem von steuerlichen Vorteilen profitieren.<sup>18</sup>*

---

<sup>18</sup> (Deutsches-Ehrenamt.de, 2024)

*Unter welchen Voraussetzungen ein Unternehmen als gemeinnützig gilt, regelt Abgabenordnung (AO)<sup>19</sup> wie folgt:*

- Der Gesellschaftszweck des Unternehmens fördert die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet und verfolgt keine eigenwirtschaftlichen Ziele.*
- Die unternehmerische Tätigkeit ist selbstlos und unmittelbar. Sie dient ausschließlich der Erfüllung des Gesellschaftszweckes.*
- Es werden keine Gewinne an die Gesellschafter ausgeschüttet. Vergütungen für die Geschäftsleitung dürfen nicht „übermäßig hoch“ ausfallen.*
- Bei Auflösung der gGmbH darf das Unternehmensvermögen nicht an die Gesellschafter ausgeschüttet werden, es sei denn, diese sind selbst gemeinnütziger Natur.*

*Die Gemeinnützigkeit der gGmbH muss aus der Satzung der Gesellschaft, dem Gesellschaftsvertrag und der tatsächlichen Geschäftsführer klar hervorgehen.*

*Während eine normale GmbH ein klare Gewinnerzielungsabsicht verfolgt, gilt für die gGmbH primär die Gemeinwohlorientierung. Der Gewinn, den eine gGmbH erwirtschaftet, muss ausnahmslos den im Gesellschaftsvertrag angegebenen gemeinnützigen Zielen zukommen. In dem Zusammenhang gibt es noch einen weiteren Unterschied gegenüber der GmbH, denn bei einer Auflösung des Unternehmens geht das Vermögen nicht an die Gesellschafter (sofern diese nicht selbst gemeinnützig sind), sondern muss an eine steuerbegünstigte Körperschaft ausgeschüttet werden.<sup>20</sup>*

Die (g)GmbH ist nach § 96 (1) SächsGemO ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts. Der Beitritt oder die Gründung, die Änderung oder die Auflösung ist nach § 28 Abs.2 Nr. 15 und § 95 (2) SächsGemO durch den Gemeinderat zu genehmigen.

Nach § 102 (1) Satz 1 SächsGemO bedarf die Gründung bzw. der Beitritt zu einer (g)GmbH zudem der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde.

GmbH sind dann eine sinnvolle privatrechtliche Rechtsform für die interkommunale Zusammenarbeit, wenn es sich um nicht-hoheitliche Aufgaben handelt und der Geschäftszweck vorrangig auf eine Gewinnerzielungsabsicht abstellt. Zudem bietet die notwendige notarielle Eintragung sowie die Notwendigkeit einer notariellen Beglaubigung aller Änderungen eine weitgehende Rechtssicherheit für alle Gesellschafter.

---

<sup>19</sup> siehe auch § 52 ff (AO - Abgabenordnung, 2024)

<sup>20</sup> (Deutsches-Ehrenamt.de, 2024)

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 1.9: Eingetragene Genossenschaft (e.G.)

**Stand: November 2024**

*„Genossenschaften sind ein Zusammenschluss von Personen (natürlichen oder juristischen) zu Zwecken der Erwerbstätigkeit oder der wirtschaftlichen oder sozialen Förderung der Mitglieder durch gemeinschaftlichen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb. (...) Eine genossenschaftliche Kooperation bietet sich immer dann an, wenn das Verfolgen eines wirtschaftlichen Ziels die Leistungsfähigkeit des Einzelnen übersteigt, zugleich aber die selbstständige Existenz gewahrt werden soll. (...) Bei einer Genossenschaft handelt es sich um eine Gesellschaft (juristische Person) des privaten Rechts“<sup>21</sup>*

Die interkommunale Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Gemeinden begründet sich hiernach im Prinzip auf der Rolle als gemeinsame Genossenschaftler in einer e.G.

Grundlage ist das Genossenschaftsgesetz (GenG) auf Basis einer Satzung. Die Genossenschaft verfolgt den Hauptzweck einer Förderung der Wirtschaft oder der sozialen oder kulturellen Belange ihrer Mitglieder durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb. Es geht nicht vorrangig um eine Gewinnerzielungsabsicht. So werden evtl. erzielte Gewinne auch vorrangig in die Genossenschaft reinvestiert.

*„Da durch § 1 Abs. 1 GenG vor allem der weite Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge erfasst wird, aber auch gemeinsame Geschäftsbetriebe der Kommunen möglich sind, ergibt sich ein sehr weites mögliches Anwendungsfeld für die Nutzung der e.G. zu kommunalen Zwecken. Ausgeschlossen sind jedoch – wie bei anderen privatrechtlichen Rechtsformen – rein hoheitliche Aufgaben. Unproblematisch ist die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben, die in der Praxis auch bei den entsprechenden Rechtsgestaltungen im Vordergrund steht.“<sup>22</sup>*

*„Der mitgliedernützige Förderzweck unterscheidet die Genossenschaft von den Erwerbsgesellschaften, zu denen auch die typischen Kapitalgesellschaften (wie z. B. die GmbH) gehören. Erwerbsgesellschaften verfolgen einen eigenwirtschaftlichen, auf Gewinn gerichteten Zweck und bündeln die Nutzenmehrung auf der Ebene der Gesellschaft. Die Genossenschaft hingegen soll nicht ihren eigenen Nutzen als juristische Person mehren, sondern unmittelbar den Nutzen ihrer Mitglieder.“<sup>23</sup>*

Die Zahl der Mitglieder muss mindestens drei betragen und darf nicht unterschritten werden.<sup>24</sup> Die Mitglieder des Vorstands und des Aufsichtsrats müssen Mitglieder der Genossenschaft und natürliche Personen sein. Gehören der Genossenschaft andere juristische Personen (z.B. Gemeinden) an, gilt dies für deren zur Vertretung befugte Personen. Nachschusspflichten sind in der Regel ausgeschlossen. Das Mitglied haftet zwar noch entsprechend § 23 GenG (GenG) für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft, jedoch ausschließlich in der Höhe der geleisteten Einlage.

---

<sup>21</sup> (www.wikipedia.de, 2024)

<sup>22</sup> (Veßhoff, 2018)

<sup>23</sup> (Bauer, Büchner, Markmann, 2014)

<sup>24</sup> § 4 (GenG, 2024)

Jedes Mitglied, unabhängig von der Anzahl der gezeichneten Anteile, hat i.d.R. eine Stimme in der Generalversammlung. „Anders als bei anderen Gesellschaftsrechtsformen steht der Gemeinde aber selbst dann, wenn sie einen hohen Kapitalanteil beisteuert, keine privilegierte Einflussnahme zu, da die Stimmrechte in den Organen nicht an der Höhe der Beteiligung ausgerichtet sind, sondern jedes Mitglied gleiches Stimmrecht hat. Dieses (...) kann den Einfluss der Gemeinde als Mitglied mindern, insb. wenn viele Genossenschaftler beteiligt sind. (...).“<sup>25</sup>

Um den Anforderungen nach § 96 (1) 2. SächsGemO zu entsprechen, muss die Gemeinde deshalb anderweitig einen angemessenen Einfluss erhalten. Dieses kann z. B. durch einen Sitz im Aufsichtsrat<sup>26</sup> erfüllt werden.

Die Genossenschaft ist nach § 96 (1) SächsGemO ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts. Der Beitritt oder die Gründung, die Änderung oder die Auflösung eines ist nach § 28 Abs.2 Nr. 15 und § 95 (2) SächsGemO durch den Gemeinderat zu genehmigen.

Nach § 102 (1) Satz 1 SächsGemO bedarf die Gründung bzw. der Beitritt zu einer Genossenschaft zudem der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde.

Die Genossenschaft bietet sich in der interkommunalen Zusammenarbeit z. B. besonders dann an, wenn der beabsichtigte wirtschaftliche Zweck bzw. die gemeinschaftlich zu erledigende Aufgabe die finanziellen Möglichkeiten einer einzelnen Gemeinde übersteigt und durch den Zusammenschluss eine gemeinsame Umsetzung zum Nutzen aller Mitglieder ermöglicht wird. Sie finden auch zunehmend Beachtung bei der gemeinsamen Finanzierung von Aufgaben oder Investitionen durch Bürger, öffentliche Stellen und Unternehmen, z. B. im Energiebereich (Energiegenossenschaften).

Zu beachten sind bei der Genossenschaft auch in der interkommunalen Zusammenarbeit die eingeschränkten Beteiligungsrechte der Genossenschaftler und eine Mindestgröße von mindestens drei Mitgliedern. Positiv oder negativ kann auch die relativ einfache Möglichkeit des Ein- und Austritts von Mitgliedern bewertet werden.

Wenn die Gewinnerzielungsabsicht und auch die Stimmrechte anteilig an der Beteiligung im Vordergrund stehen, ist ggf. die [\(g\)GmbH](#) eine sinnvolle Alternative. Sollte keine wirtschaftliche Gewinnerzielungsabsicht vorliegen, so ist auch der [e.V.](#) eine alternative Möglichkeit zur privatrechtlichen Organisation der Zusammenarbeit. In vielen Bereichen kann auch der [Zweckverband](#) eine sinnvolle Alternative sein.

---

<sup>25</sup> (Veßhoff, 2018)

<sup>26</sup> § 9 i. V. m. §36 & §38 (GenG, 2024)

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 1.10: Eingetragener Verein (e.V.)

**Stand: November 2024**

Städte und Gemeinden können ihre interkommunale Zusammenarbeit auch auf Basis eines nicht wirtschaftlichen (eingetragenen) Vereins (e.V.) führen.

Ein Verein gründet auf den Regelungen der § 21-79a BGB<sup>27</sup>. Hiernach ist ein Verein ein auf Dauer angelegter Zusammenschluss von Personen, unabhängig vom Wechsel der Mitglieder, zur Verwirklichung eines gemeinsamen Zweckes mit Körperschaftlicher Verfassung.

*„Grundvoraussetzung zur Gründung eines Vereins sind sieben Gründungsmitglieder und eine Satzung, in der die Befugnisse des Vorstandes wie auch der Vereinszweck festgelegt sind.“<sup>28</sup>*

Gründungsmitglieder können natürliche und juristische Personen sein, so beispielsweise auch Gemeinden.

*„Gesetzlich wird zwischen dem a) wirtschaftlichem und dem b) nichtwirtschaftlichen Verein, dem sog. Idealverein unterschieden (...). Unterscheidungskriterium ist hierbei der Vereinszweck. Bei einem wirtschaftlichen Verein ist der Zweck ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb, alle übrigen ideellen Zwecke unterfallen dem nichtwirtschaftlichen Verein.“<sup>29</sup>*

*„Als ideelle Zwecke gelten z. B. religiöse, wissenschaftliche, künstlerische, sportliche, wohltätige, gesellige und ähnliche nicht wirtschaftliche Zwecke.“<sup>30</sup>*

*„Der nichtwirtschaftliche Verein (Idealverein) erlangt seine Rechtsfähigkeit durch eine Eintragung in das Vereinsregister, während der wirtschaftliche Verein nur durch staatliche Verleihung rechtsfähig wird. Eine Verleihung (eines wirtschaftlichen Vereins) kommt jedoch dann nicht in Betracht, wenn es der Vereinigung zumutbar ist, sich als (...) GmbH (...) oder als Genossenschaft (...) zu organisieren.“<sup>31</sup>*

*„Der sogenannte Idealverein weist immer folgende Merkmale auf:*

- *Er ist ein Zusammenschluss mehrerer (natürlicher oder juristischer) Personen, der in der Gesamtheit von dem Aus- oder Beitritt Einzelner unabhängig ist.*
- *Er verfolgt auf Dauer einen gemeinsamen ideellen Zweck.*
- *Er führt einen Vereinsnamen.*
- *Er hat einen Sitz (in Deutschland).*
- *Er hat einen Vorstand.*
- *Er hat eine Satzung.“<sup>32</sup>*

---

<sup>27</sup> (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), 2024)

<sup>28</sup> (Burnukara, 2024)

<sup>29</sup> (Burnukara, 2024)

<sup>30</sup> (Nordrhein-Westfalen, 2024)

<sup>31</sup> (Burnukara, 2024)

<sup>32</sup> (Nordrhein-Westfalen, 2024)

*„(...) (Auch), wenn der Hauptzweck eines Vereins kein wirtschaftlicher ist, kann sich der Verein neben seinem ideellen Hauptzweck (dennoch) auch wirtschaftlich betätigen, sofern die Einkünfte den ideellen Zielen des Vereins zugutekommen. Dabei handelt es sich um das sogenannte Nebenzweckprivileg.“<sup>33</sup>*

*„Der e.V. ist eine eigenständige juristische Person mit einem von den Mitgliedern verselbstständigtem Vereinsvermögen. Der e.V. ist eigenständiger Träger von Rechten und Pflichten und haftet für sein Handeln und Tun mit seinem Vereinsvermögen. (...) Mitglieder eines e.V. schulden dem Verein nur die satzungsgemäß festgelegten Beiträge. Für schuldrechtliche oder deliktische Forderungen gegen den Verein müssen die Mitglieder darüber hinaus mit ihrem Privatvermögen nicht einstehen, es bleibt beim Grundsatz der Vereinshaftung. Haftungsmasse für Gläubiger des e.V. ist allein das Vereinsvermögen. Ist dieses nicht auskömmlich, geht der Verein in Insolvenz.“<sup>34</sup>*

*„Der Vorstand eines Vereins muss nicht in jedem Fall eine natürliche Person sein. Auch eine juristische Person kann als Vorstand eines Vereins fungieren. Dies ist zum Beispiel dann möglich, wenn der Bürgermeister einer Stadt als erster Repräsentant der Gemeinde in den Vereinsvorstand gewählt wird. Die Kommune als juristische Person fungiert in diesem Fall als Vorstand des Vereins und wird durch den Bürgermeister (nach § 98 (1) Satz 1 SächsGemO) vertreten.“<sup>35</sup>*

*Ausdrücklich hinzuweisen ist auf die Verpflichtung des Vorstandes zur Erfüllung der Pflichten des Vereins. Der Vereinsvorstand ist zudem (...) verantwortlich für die Geschäftsführung des Vereins und wird durch die Mitgliederversammlung bestellt. „Verletzen die Vorstandsmitglieder schuldhaft ihre Pflichten und entsteht dem Verein daraus ein Schaden, so sind sie dem Verein (...) zum Ersatz des Schadens verpflichtet.“<sup>36</sup>*

In der Regel entscheidet der Gemeinderat nach § 28 SächsGemO regelmäßig über die Gründung, den Beitritt oder den Austritt aus einem Verein.

Der eingetragene Idealverein (e.V.) bietet sich für die interkommunale Zusammenarbeit dann an, wenn ein nichtwirtschaftlicher Zweck der interkommunalen Zusammenarbeit in nicht-hoheitlichen Bereichen z.B. in den Bereichen Stadt-Umland-Kooperation, Tourismusförderung, Kultur oder Soziales verfolgt wird. Zudem bietet er die Möglichkeit einer einfachen Gründung und Auflösung. Ein eher einfacher Ein- und Austritt von Mitgliedern kann positiv wie negativ bewertet werden.

Bei einer vorrangig beabsichtigten wirtschaftlichen Betätigung ist allerdings eher die [\(g\)GmbH](#) oder ggf. auch eine [e.G.](#) eine passende Rechtsform für die Stadt oder Gemeinde.“

---

<sup>33</sup> (Nordrhein-Westfalen, 2024)

<sup>34</sup> (Haufe Online Redaktion, 2024)

<sup>35</sup> (PRoMedia, Bonn ein Unternehmensbereich der VNR Verlag für die Deutsche Wirtschaft AG, 2024)

<sup>36</sup> (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2016)

## **Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen**

### **Faktenblatt 2: Die interkommunale Zusammenarbeit als umsatzsteuerpflichtiger Leistungsaustausch**

**Stand: November 2024**

#### **Einleitung und Relevanz der Umsatzsteuer für Interkommunale Zusammenarbeit**

Bis Ende 2016 waren die Städte und Gemeinden in Sachsen nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art umsatzsteuerpflichtig. Mit dem Wegfall des § 2 (3) UStG (alte Fassung) zum 31.12.2016 werden nun viele Leistungen der Gemeinden USt-pflichtig, sofern sie nicht von dem Optionsrecht Gebrauch gemacht haben

Der neue § 2b UStG (neue Fassung) regelt seit 2017 in diesem Kontext aber weiter Ausnahmemöglichkeiten steuerfreier Leistungen.

Unabhängig von der Frage, ob eine Gemeinde bereits das neue Recht anwendet oder aber die (mittlerweile mehrfach verlängerte) Option gewählt hat, vorerst altes Recht weiter anzuwenden, sind bestehende und neu angedachte Leistungsbeziehungen auf die Umsatzsteuerpflicht hin zu überprüfen und zu bewerten.

Dies gilt auch für die Leistungsaustausche, die im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zwischen mehreren Kommunen gegebenenfalls bereits bestehen oder neu aufgebaut werden sollen. Der Regelfall ist dabei, dass eine Kommune eine Leistung für eine andere erbringt und dafür eine Kostenerstattung (= Entgelt) erhält. Hier kommt der Frage nach der Umsatzsteuerpflicht für diese Entgelte vor allem bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Kooperation eine besondere Bedeutung zu.

Aber selbst im Falle der Feststellung einer Umsatzsteuerpflicht wäre es zu kurz gegriffen, allein deswegen auf die Kooperation zu verzichten. Denn auch wenn zu einer Kostenerstattung gegebenenfalls noch Umsatzsteuer hinzuzurechnen ist, kann die IKZ weiterhin die kostengünstigste Alternative darstellen. Dabei sind die Kosten einer Kooperation regelmäßig mit den anfallenden Kosten für eine Selbsterledigung der Aufgabe und einem möglichen Angebot auf dem freien Markt zu vergleichen. Je nach Art der zugrundeliegenden Aufgabe kommt möglicherweise auch noch die Option hinzu, auf die Erledigung vollständig zu verzichten.

Wird für eine Aufgabe festgestellt, dass diese auf jeden Fall weiter erfüllt werden soll oder muss und ist eine selbstständige Erledigung nicht mehr möglich ist, dann dürfte eine eventuelle Umsatzsteuerpflicht kein Ablehnungsgrund mehr für eine Kooperation sein.

Allerdings ist in der Praxis durchaus festzustellen, dass die Umsatzsteuerpflicht auch außerhalb der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung als bedeutende Hürde für interkommunale Zusammenarbeit wahrgenommen wird. Entscheider in der Gemeinde sind mitunter nicht bereit, eine Zusammenarbeit, welche oftmals auch als von den Umständen erzwungene Organisationsentscheidung empfunden wird, zusätzlich noch zu versteuern.



Bestehenden Vorbehalten kann mit klaren Sachargumenten begegnet werden. Hier spielt insbesondere wieder die bereits erwähnte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eine große Rolle. Indem dargestellt wird, dass eine Kooperationslösung trotz Umsatzsteuerpflicht die wirtschaftlichste oder gar einzig mögliche Alternative ist, kann daran gearbeitet werden, Zustimmung und Unterstützung zu erhalten.

Zudem herrscht eine große Rechtsunsicherheit, in welchen Fällen der Zusammenarbeit Umsatzsteuer zu erheben ist. Praxiserfahrungen und klare Rechtsprechung fehlen für viele denkbare Konstellationen noch. Dieser Artikel leistet einen Beitrag zum besseren Verständnis, in dem im Folgenden die grundsätzliche Betrachtung einer kommunalen Zusammenarbeit vor dem Hintergrund des Umsatzsteuerrechts dargestellt wird.

## **IKZ im Umsatzsteuerrecht**

Der weiteren Betrachtung vorangestellt soll kurz die im Gesetzestext unter auf § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG verankerte ausdrückliche Regelung zur Umsatzsteuerpflicht der IKZ eingeordnet werden. Eine maßgebliche Wettbewerbsverzerrung liege demnach nicht vor, *wenn „spezifische öffentliche Interessen“ (gemeinsame spezifische Interessen, öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Langfristigkeit, Erhalt der öffentlichen Infrastruktur, Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden Aufgabe) geltend gemacht werden können.*

Damit bietet diese Regelung scheinbar eine Begründung einer Umsatzsteuerbefreiung von interkommunal erbrachten Leistungen (was auch ihrem ursprünglichen Zweck zur Förderung von IKZ entsprechen dürfte). Die Anwendung von § 2b Abs. 3 Nr. 2. UStG wurden durch ein BMF-Schreiben vom 14.11.2019 aber noch einmal auf Grund von Einwänden und Bedenken der EU-Kommission konkretisiert. Somit ist bei der (geplanten) IKZ trotz Einhaltung der o. g. Kriterien (spezifische Interessen) zwingend eine gesonderte Prüfung auf mögliche schädliche Wettbewerbsverzerrungen nach § 2b Abs. 1 Satz 2 UStG vorzunehmen. Insbesondere ist auch hier zu prüfen, ob private Unternehmer potentiell in der Lage sind, vergleichbare Leistungen zu erbringen. Ergibt sich daraus, dass die Nichtbesteuerung der im Rahmen der IKZ erbrachten Leistungen zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde, sind die betroffenen IKZ-Leistungen steuerbar.

**De facto spielt die eigentliche Sonderregelung für IKZ demnach für deren umsatzsteuerrechtliche Bewertung keine Rolle mehr.**

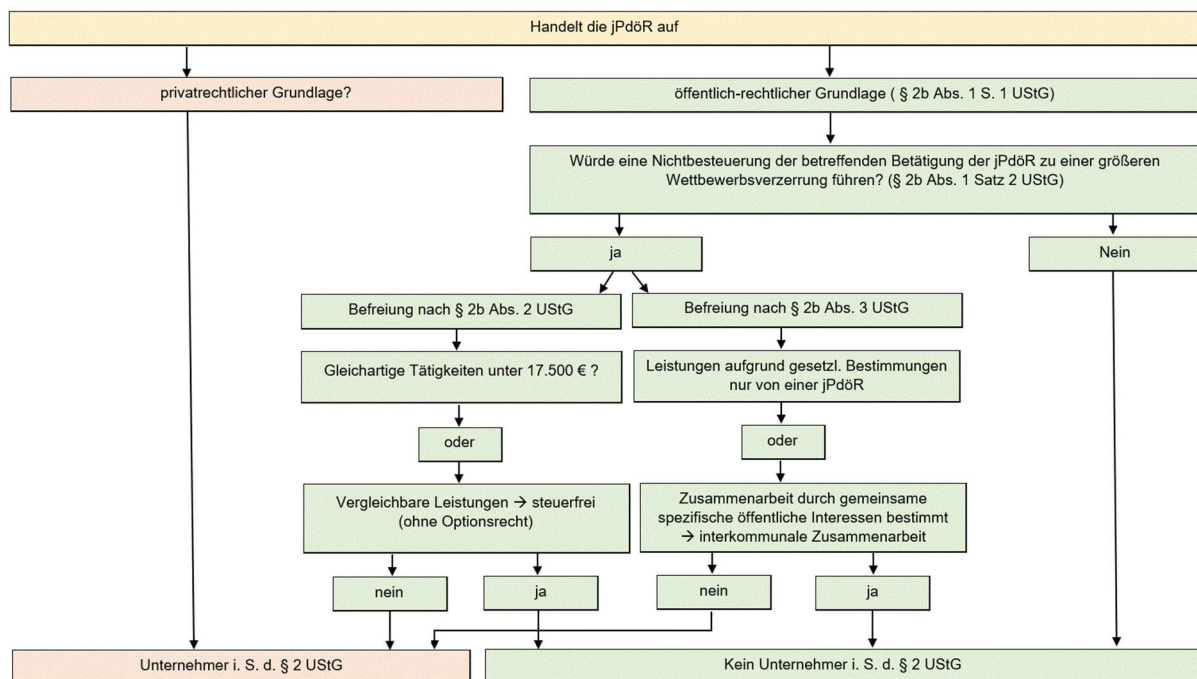
**Es verbleibt bei der „Standardprüfung“, die wie folgt abläuft:**

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, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben. Allerdings unterliegen Tätigkeiten der Umsatzbesteuerung, sofern eine Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Ein Tätigwerden auf privatrechtlicher Grundlage hat hingegen stets die Unternehmereigenschaft und damit Umsatzsteuerbarkeit erbrachter Leistungen zur Folge.

Ausnahmen von der Umsatzsteuerpflicht erfordern daher das Fehlen einer maßgeblichen (auch nur potentiellen) Wettbewerbsverzerrung.

Diese gibt es im Prinzip nur dort, wo sich die Aufgabe eng im Bereich der hoheitlichen Tätigkeiten bzw. der öffentlichen Gewalt auf Grund von gesetzlichen Bestimmungen bewegt (siehe auch § 2b Abs. 3 S. 1 UStG) (hier besonders relevant für IKZ z. B. Standesamt, Meldewesen und GVD, Ordnungsamt, Teile der Tätigkeiten im Bauamt oder in der Kämmerei).

Diese Leistungen dürfen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden. Somit führen diese Leistungen auch nicht zu einer größeren Wettbewerbsverzerrung und somit auch nicht zu einer Umsatzsteuerpflicht. Gegebenenfalls gibt es aber bereits innerhalb der Aufgabenbereiche Überschneidungsbereiche und Abgrenzungsprobleme. Beispielsweise könnten viele klassische Aufgaben in der Kämmerei wie z.B. Buchhaltung auch durch Externe erledigt werden. Deshalb könnte eine IKZ hier wettbewerbsverzerrend wirken und wären darum auch umsatzsteuerpflichtig. Die Rolle des Fachbediensteten für das Finanzwesen wiederum kann nur ein Bediensteter der Gemeinde übernehmen (siehe auch § 62 SächsGemO), eine Wettbewerbsverzerrung und daraus folgende Umsatzsteuerpflicht wäre daher bei einem gemeinsamen Fachbediensteten wohl eher zu verneinen.



Grafik: Servicestelle IKZ, Dresden

Leistungsvereinbarungen über verwaltungsunterstützende Hilfstätigkeiten und die Erledigung von Teilaufgaben erfüllen regelmäßig keine spezifischen öffentlichen Interessen, da sie ohne weiteres auch von privaten Unternehmern erbracht werden können. Im Rahmen der gesonderten Wettbewerbsprüfung nach § 2b Abs. 1 Satz 2 UStG scheiden diese Leistungen auf jeden Fall aus der Nichtsteuerbarkeit aus. Hierzu zählen unter anderem Verträge, die auf die Gebäudereinigung, Grünpflegearbeiten, Neubau- und Sanierungsmaßnahmen an Straßen und Gebäuden oder auf unterstützende IT-Dienstleistungen beschränkt sind.

Über diesen sehr allgemeinen, aufgabenbezogenen, Ansatz hinaus, können in der Einzelfallprüfung noch weitere Aspekte zu berücksichtigen sein. Auch aus der gewählten öffentlich-rechtlichen Rechtsform, der konkreten Vertragsgestaltung, der Organisation und der Finanzierung der Kooperation können sich Argumente ergeben, die eine relevante Wettbewerbsverzerrung widerlegen.

Im Kern der Betrachtung steht dabei auch hier, ob der vereinbarte Leistungsaustausch so auch mit einem privaten Unternehmer erfolgen könnte.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 3a: Interkommunale Zusammenarbeit als öffentlicher Auftrag im Vergaberecht – Ein Überblick über die rechtliche Situation

Stand: November 2024

IKZ kann grundsätzlich ein öffentlicher Auftrag im Sinne des Vergaberechts sein und damit von den Vergabevorschriften erfasst sein. Diesen Zusammenhang und die bestehenden Ausnahmen stellt dieses Faktenblatt dar, welches dazu in die folgenden drei Punkte untergliedert wurde:

1. IKZ als (vergabepflichtiger) öffentlicher Auftrag im Vergaberecht,
2. Ausnahmen von der Anwendbarkeit des Vergaberechtes,
3. Ausnahmen innerhalb des Vergaberechts für IKZ – Vergabefreiheit nach 108 Abs. 6 GWB + ungeschriebenes Besserstellungsverbot.

#### 1. IKZ als (vergabepflichtiger) öffentlicher Auftrag im Vergaberecht

Die Anwendung des Vergaberechts insgesamt (und darauf aufbauend auch die Prüfung eventueller Ausnahmetatbestände zur Begründung einer Vergabefreiheit) setzt voraus, dass es sich bei der zu betrachtenden IKZ um einen öffentlichen Auftrag handelt.

Dieser ist sowohl für den Oberschwellenbereich als auch für den Unterschwellenbereich in Sachsen durch § 103 Abs. 1 GWB definiert:

„Öffentliche Aufträge sind entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern oder Sektorenauftraggebern und Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen, die die Lieferung von Waren, die Ausführung von Bauleistungen oder die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand haben.“

Soweit eine Kommune als Beteiligte an einer IKZ Leistungen erbringt, ist sie bei einem weiten, funktionalen Verständnis des Unternehmerbegriffs als *Unternehmer im vergaberechtlichen Sinne* anzusehen.<sup>37</sup> Für die kommunale Zusammenarbeit wird es sich nahezu immer um die *Erbringung von Dienstleistungen* handeln, die eine Kommune für andere erbringt. Die *Entgeltlichkeit* ist auch dann gegeben, wenn lediglich eine Erstattung von Kosten vereinbart wurde.<sup>38</sup> Gemäß EuGH-Urteil vom 28.05.2020 (C-796/18) wurde klargestellt, dass sogar in „*gegenseitig übernommenen Pflichten*“ der Vertragspartner trotz der vereinbarten „kostenlosen“ Nutzung eine für einen öffentlichen Auftrag vorausgesetzte „Entgeltlichkeit“ gegeben sein kann.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> vgl. Pfannkuch, Benjamin: „Vergaberechtliche Risiken bei der kommunalen Zusammenarbeit – Handlungsbedarf für den Gesetzgeber?“ in Die Gemeinde SH 3/2015, S. 65 f.; abgerufen unter [https://www.shgt.de/fileadmin/download/die\\_gemeinde/zeitschrift\\_2015/Die\\_Gemeinde\\_03\\_2015.pdf](https://www.shgt.de/fileadmin/download/die_gemeinde/zeitschrift_2015/Die_Gemeinde_03_2015.pdf).

<sup>38</sup> vgl. EuGH-Urteil vom 19.12.2012 (C-159/11), Rd.-Nr. 29.

<sup>39</sup> StGB NRW-Mitteilung 440/2020 vom 04.06.2020; abgerufen unter <https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/eugh-kommunen-duerfen-auch-bei-software-entwicklung-grundsuetzlich-ohne-ausschreibung-zusammenarbeite.html>

**IKZ-Vereinbarungen können daher grundsätzlich als öffentliche Aufträge dem Vergaberecht unterfallen und sind somit nicht zwingend als vergabefrei zu bewerten.**

**Ist eine kommunale Kooperation NICHT als vergaberechtsfrei zu bewerten, folgt daraus, dass die avisierte Beauftragung in einem Vergabeverfahren erfolgen muss.**

Damit ist der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach SächsKomZG ausgeschlossen, da im Vergabeverfahren stets privatrechtliche Verträge eingegangen werden.

## 2. Ausnahmen von der Anwendbarkeit des Vergaberechtes

In Rechtsprechung und Literatur lassen sich zwei Konstellationen finden, die dem Vergaberecht von vornherein entzogen sind:

Für die **Zusammenarbeit in spezifisch hoheitlichen Aufgaben** entfällt eine Anwendung des Vergaberechtes von vornherein, da eine Leistung privater Unternehmen ausgeschlossen ist (mit Ausnahme der für Kommunen unerheblichen Beleihung) und es somit auch keinen Markt aus Nachfrage und Angebot gibt.<sup>40</sup>

Mit Urteil vom 21.12.2016 (C-51/15) entschied der EuGH zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine **kommunale Zusammenarbeit mit Aufgabenübergang** durch Gründung eines Zweckverbandes vergabefrei erfolgen darf.

Folgende Voraussetzungen für eine **vergabefreie Kompetenzverlagerung hat der EuGH** formuliert:

„Eine solche die Erfüllung öffentlicher Aufgaben betreffende Kompetenzübertragung liegt jedoch nur vor, wenn die **Übertragung sowohl die mit der übertragenen Kompetenz verbundenen Zuständigkeiten als auch die damit einhergehenden Befugnisse** betrifft, so dass die neuerdings zuständige öffentliche Stelle über eine eigene **Entscheidungsbefugnis und eine finanzielle Unabhängigkeit** verfügt.“<sup>41</sup>

Obwohl das EuGH-Urteil sich mit einer Zusammenarbeit in Form eines [Zweckverbandes](#) befasst hat, kann festgestellt werden, dass die Kooperation in einer eigens gebildeten, eigenständigen Rechtskörperschaft nicht als entscheidende Voraussetzung mit aufgeführt wurde oder anders entscheidungsprägend berücksichtigt wurde. Daher sollte es zulässig sein, die Voraussetzungen auch an andere Formen der Aufgabendelegation anzuwenden, insbesondere auf die **Aufgabenübertragung mittels [delegierender Zweckvereinbarung](#)**.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> vgl. Pfannkuch, S. 73.

<sup>41</sup> EuGH-Urteil vom 21.12.2016 (C-51/15), Rd.-Nr. 55.

<sup>42</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch StGB NRW-Mitteilung 457/2020 vom 16.06.2020, abgerufen unter <https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/eugh-zur-zusammenarbeit-bei-der-abfallentsorgung.html>.

### 3. Ausnahmen innerhalb des Vergaberechts für IKZ – Vergabefreiheit nach § 108 Abs. 6 GWB + ungeschriebenes Besserstellungsverbot

Ungeachtet der vorangestellten Betrachtungen wird es IKZ geben, die grundsätzlich dem Vergaberecht unterfallen würde und für die dementsprechend die Vergaberechtsfreiheit nach § 108 Abs. 6 GWB über ein s.g. **kooperatives Konzept** argumentiert werden muss.

Das kooperative Konzept muss dabei nachweisen, dass alle notwendigen Voraussetzungen kumulativ erfüllt werden. [Faktenblatt 14b](#) gibt weitere Hinweise, wie ein solches kooperatives Konzept aufgebaut werden kann.

#### § 108 Abs. 6 GWB (Umsetzung von Art. 12 Abs. 4 „Vergaberichtlinie“ 2014/24/EU)

„Dieser Teil ist ferner nicht anzuwenden auf Verträge, die zwischen zwei oder mehreren öffentlichen Auftraggebern im Sinne des § 99 Nummer 1 bis 3 geschlossen werden, wenn

1. der Vertrag eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen Auftraggebern begründet oder erfüllt, um sicherzustellen, dass die von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden,
2. die Durchführung der Zusammenarbeit nach Nummer 1 ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt wird und
3. die öffentlichen Auftraggeber auf dem Markt weniger als 20 Prozent der Tätigkeiten erbringen, die durch die Zusammenarbeit nach Nummer 1 erfasst sind.“

Die im Folgenden näher betrachteten aufgeführten Voraussetzungen müssen alle gleichermaßen (kumulativ) erfüllt sein, um eine Vergabefreiheit zu begründen.

#### **Zu Abs. 6 Nummer 1:**

Die Anwendung der Vorschrift insbesondere mit Blick auf die Anforderungen an die notwendige „Zusammenarbeit zur Erreichung gemeinsamer Ziele“ wurde durch zwei Urteile des EuGHs aus 2020 maßgeblich mit ausgestaltet:

#### EuGH-Urteil vom 28.05.2020 (C-796/18)

Gegenstand der Zusammenarbeit der beteiligten öffentlichen Auftraggeber muss nicht zwingend die gegenüber dem Bürger zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen selbst sein. Es genügt wenn sich diese Zusammenarbeit auf Tätigkeiten bezieht, die zu den von jedem an der Zusammenarbeit Beteiligten – und sei es allein – zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen akzessorisch sind, sofern diese Tätigkeiten der wirksamen Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen dienen.<sup>43</sup>

#### EuGH-Urteil vom 04.06.2020 (C-429/19)

Damit eine „Zusammenarbeit“ im Sinne der Vorschrift vorliegen kann, ist das **Zusammenwirken aller Parteien der Kooperationsvereinbarung** für die Gewährleistung der von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen unerlässlich. Diese Voraussetzung kann nicht als erfüllt angesehen werden, wenn sich der einzige Beitrag bestimmter Vertragspartner auf eine bloße Erstattung von Kosten beschränkt.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> vgl. EuGH-Urteil vom 28.05.2020 (C-796/18), Rd.-Nr. 27 u. 62.

<sup>44</sup> EuGH-Urteil vom 04.06.2020 (C-429/19), Rd.-Nr. 29.

Außerdem muss der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors das Ergebnis einer **Initiative der Vertragsparteien zur Zusammenarbeit** sein.<sup>45+46</sup>

Dazu wird bei der Ausarbeitung einer Kooperationsvereinbarung **gemeinsam (!) der Bedarf und die Lösungen dafür definiert**.<sup>47</sup> Eine Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors beruht mithin auf einer **gemeinsamen Strategie der Partner dieser Zusammenarbeit** und setzt voraus, dass die öffentlichen Auftraggeber ihre Anstrengungen zur **Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen bündeln**.<sup>48</sup>

„Die Zusammenarbeit setzt nicht voraus, dass alle teilnehmenden Stellen die Ausführung wesentlicher vertraglicher Pflichten übernehmen, solange sie sich verpflichtet haben, einen Beitrag zur gemeinsamen Ausführung der betreffenden öffentlichen Dienstleistung zu leisten.“<sup>49</sup>

In dem Urteil wurde außerdem klargestellt, dass die **Vereinbarung bloßer Absichtserklärungen keine Zusammenarbeit begründen, wenn diese in der Praxis gegenstandslos bleiben**.<sup>50</sup>

#### **Zu Abs. 6 Nummer 2:**

Zur weiteren Verhinderung einer Wettbewerbsbeeinträchtigung soll mit dieser Regelung sichergestellt werden, dass die Zusammenarbeit dem Gemeinwohl dient, in dem sie bspw. auf die Daseinsvorsorge abzielt. Kommerzielle Interessen der Partner dürfen dagegen kein ausschlaggebendes Motiv für die Kooperation sein.<sup>51</sup>

#### **Zu Abs. 6 Nummer 3:**

„Nach § 108 Absatz 6 Nummer 3 dürfen die öffentlichen Auftraggeber auf dem offenen Markt weniger als 20 Prozent der Tätigkeiten erbringen, die durch die Zusammenarbeit nach Nummer 1 erfasst wird. Ähnlich wie durch das Wesentlichkeitskriterium in Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 4 Nummer 2 soll damit sichergestellt werden, dass die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit nicht zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber privaten Unternehmen führt.“<sup>52</sup> Die Regelung bezieht sich also (wie auch die Formulierung des Art. 12 Abs. 4 Buchstabe c) Richtlinie 2014/24/EU) auf am „offenen Markt“ erbrachte Leistungen.<sup>53</sup> Dementsprechend fallen Tätigkeiten, die in kommunaler Zusammenarbeit erbracht werden, nicht mit darunter. Bedeutung kommt der Prüfung also nur zu, wenn die von der kommunalen Zusammenarbeit erfassten Leistungen auch privatwirtschaftlich angeboten werden.

---

<sup>45</sup> vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Juni 2009, Kommission/Deutschland, C-480/06, EU:C:2009:357, Rn. 38

<sup>46</sup> EuGH-Urteil vom 04.06.2020 (C-492/19), Rd.-Nr. 32.

<sup>47</sup> EuGH-Urteil vom 04.06.2020 (C-492/19), Rd.-Nr. 33.

<sup>48</sup> EuGH-Urteil vom 04.06.2020 (C-492/19), Rd.-Nr. 34.

<sup>49</sup> „Vergaberichtlinie“ 2014/24/EU, Erwägungsgrund 33.

<sup>50</sup> vgl. EuGH-Urteil vom 04.06.2020 (C-492/19), Rd.-Nr. 35.

<sup>51</sup> vgl. Rundschreiben zum Kommunalen Auftragswesen im Land Brandenburg vom 26.08.2019

<sup>52</sup> Gesetzesbegründung – Bundestagsdrucksache 18/6281, S. 82.

<sup>53</sup> vgl. Rundschreiben zum Kommunalen Auftragswesen im Land Brandenburg vom 26.08.2019, Gesch.Z.: 31-313-35; abgerufen unter [https://mik.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Anhang\\_3\\_InhouseVergaben\\_und\\_interkommunale\\_Zusammenarbeit.pdf](https://mik.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Anhang_3_InhouseVergaben_und_interkommunale_Zusammenarbeit.pdf)

## **Ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal: Besserstellungsverbot**

In seinem Urteil vom 28.05.2020 (C-796/18) stellte der EuGH zudem fest, dass als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal auch noch ein Besserstellungsverbot gilt.<sup>54</sup> Dies wird unter anderem auch dann relevant, wenn in der Kooperation auf die Leistungen Dritter, die Marktteilnehmer sind, zurückgegriffen werden soll.

Grundsätzlich folgt aus dem Besserstellungsverbot, dass „die Aufgabenerledigung bei derartigen öffentlich-öffentlichen Kooperationen durch Eigenmittel der Verwaltung [erfolgt].

Hiervon ist immer dann auszugehen, wenn eine juristische Person ihre Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe auch anderen juristischen Personen, die inhaltlich dieselbe öffentliche Aufgabe zu erfüllen haben, gegen eine reine Kostenerstattung zur Verfügung stellt. (Kulartz/Kus/Portz/Pries, GWB § 108 Abs. 6 GWB RdNr. 209, n.F.)<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> EuGH-Urteil vom 28.05.2020 (C-796/18), Rd.-Nr. 76.

<sup>55</sup> So die 1. Vergabekammer des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss 1 VK LSA 25/26 vom 16.12.2016; abgerufen unter [https://lvwa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/LVWA/LVwA/Dokumente/3\\_wirtschaft\\_kultur\\_verbrschutz\\_bau/301/Vergabekammer/beschlVK1/25-16.pdf](https://lvwa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/LVWA/LVwA/Dokumente/3_wirtschaft_kultur_verbrschutz_bau/301/Vergabekammer/beschlVK1/25-16.pdf)



## **Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen**

### **Faktenblatt 3b: Das kooperative Konzept – Pragmatische Hinweise zum Aufbau und zum Inhalt**

**Stand: November 2024**

Der Begriff „kooperatives Konzept“ ist dem Erwägungsgrund Nr. 33 der Vergaberichtlinie (RL 2014/24/EU) entnommen. In diesem Begriff werden alle Argumente einer bestimmten Kooperation gebündelt, die eine Vergabefreiheit nach § 108 Abs. 6 GWB begründen. Das kooperative Konzept muss also nachweisen, dass alle notwendigen Voraussetzungen zusammen erfüllt werden.

Ob ein kooperatives Konzept die Voraussetzungen des § 108 Abs. 6 GWB und die Anforderungen des EuGHs erfüllt, ist letztlich eine Einzelfallbetrachtung. Es kann daher nicht abschließend bestimmt werden, welche Inhalte enthalten sein müssen.

Um dennoch eine Praxishilfe anbieten zu können, soll im Folgenden eine Möglichkeit dargestellt werden, ein kooperatives Konzept aufzubauen und zu beschreiben.

#### **Zu § 108 Abs. 6 Nr. 1 GWB**

##### **Erster Teil: Initiative zur Zusammenarbeit – Definierung des gemeinsamen Bedarfs**

Zuerst erfolgt die Ermittlung des gemeinsamen Bedarfs hinsichtlich der von der Zusammenarbeit erfassten Tätigkeit. Dabei ist es entscheidend, dass sich der Bedarf bei allen Beteiligten aus ihren jeweiligen öffentlichen Aufgaben ergibt. Aus diesem Bedarf wird die gemeinsame Lösung abgeleitet. Die Ergebnisse sollten dokumentiert werden und sollten auch kurz im Kooperationsvertrag (beispielsweise in einer Präambel) wiedergegeben werden.

Dabei kann besonders hervorgehoben werden, welche Einrichtungen oder Ressourcen überhaupt erst zur Umsetzung der Zusammenarbeit bei den Partnern geschaffen werden.<sup>56</sup>

Gerade für langfristige bzw. auf Dauer angelegte Kooperationen wird es notwendig sein, auch die Evaluation und Fortschreibung dieser Betrachtung zu regeln und künftig auch zu dokumentieren.

##### **Zweiter Teil: Zusammenwirken aller Parteien der Kooperationsvereinbarung:**

Die Rechte und Pflichten aller Partner müssen erkennen lassen, dass jeder einen Beitrag leistet, der über eine bloße Kostenerstattung hinaus geht. Wenn (wie in der Praxis oft anzutreffen) klar hervorgeht, dass ein Partner mit den wesentlichen vertraglichen Pflichten bedacht wird, für die die anderen einen Kostenerstattungsbetrag leisten, sind mitunter folgende Beiträge der auftraggebenden Kommunen dennoch festzustellen:<sup>57</sup>

- die Bereitstellung von Sachmitteln zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe, unter anderem auch Räumlichkeiten,

---

<sup>56</sup> vgl. dazu EuGH-Urteil vom 9. Juni 2009, (C-480/06), Rd.-Nr. 38 f.

<sup>57</sup> vgl. zu einzelnen Punkten (Markierung \*) auch EuGH-Urteil vom 9. Juni 2009, (C-480/06), Rd.-Nr. 38 – 42.

- die gegenseitige Beistandspflicht, zum Beispiel durch die Verpflichtung, bei Störungen in der Leistungserbringung durch die beauftragte Kommune dieser auszuhelfen\*,
- der ausdrückliche Verzicht auf Haftungs- bzw. Leistungsansprüche oder ähnliche Maßnahmen der Risikoverteilung im Kooperationsverbund\*,
- das Einbringen des Know-Hows der eigenen Verwaltung in die Aufgabenerfüllung, beispielsweise durch die Entwicklung und Fortschreibung zugrundeliegender Strategien,
- die Einrichtung gemeinsamer Steuerungsgremien zur Abstimmung der Aufgabenerfüllung, beispielsweise hinsichtlich der Aufgabenpriorisierung,
- soweit mit dem Ziel der Zusammenarbeit vereinbar und den einzelnen Partnern auch möglich: die Erledigung von Nebentätigkeiten der Aufgabenerfüllung, beispielsweise die Durchführung von Beschaffungsverfahren, die Organisation von Fortbildungen, notwendige gemeinsame Buchführungsvorgänge,
- bzw. die Bereitstellung eigener Kapazitäten zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung durch den Hauptverantwortlichen Partner.

### **Zu § 108 Abs. 6 Nr. 2 GWB**

Die Interessen und Ziele, die durch die Kooperationspartner mit der Zusammenarbeit verfolgt werden, sollten dokumentiert werden um gegebenenfalls den Nachweis zu ermöglichen, dass die Zusammenarbeit wie vom Gesetz gefordert „ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt wird“.

#### Mögliche Ziele könnten sein:

- Eine kommunale Leistung gemeinsam erbringen, die ohne Zusammenarbeit von einzelnen oder allen Partnern nicht erbracht werden könnte,
- die öffentliche Leistungserbringung qualitativ und/oder quantitativ zu verbessern, beispielsweise auch durch Verkürzung der Bearbeitungsdauer im Zuge von dazugewonnen Vertretungsmöglichkeiten,
- der Aufbau bzw. das Halten von Fachkenntnissen innerhalb der kommunalen Verwaltung, um eine zu starke Abhängigkeit von privaten Marktteilnehmern im Hinblick auf die Garantienstellung der Kommunen für die Daseinsvorsorge zu verhindern,
- eine Verbesserung der Stellung der Kooperationspartner am Arbeitsmarkt in der Konkurrenz um Fachkräfte, um die öffentliche Aufgabenerfüllung durch verwaltungseigenes Personal sicherzustellen,
- die Verwirklichung einer effizienter organisierten Aufgabenerfüllung, um dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden. Dies ist insbesondere auch dann gegeben, wenn Ziel die gemeinschaftliche Ausgabenminimierung ist.

### **Zu § 108 Abs. 6 Nr. 3 GWB**

Zunächst sollte eine Betrachtung erfolgen und dokumentiert werden, ob die Kooperationspartner die Tätigkeiten, die von der Zusammenarbeit erfasst werden, auch am Markt erbringen. Dabei sind etwaige „Tätigkeiten von Nachunternehmern, an die der Auftrag ggf. im Wege der vertikalen Inhouse-Vergabe vergaberechtsfrei untervergeben wurde“<sup>58</sup> mit zu berücksichtigen.

Sollte festgestellt werden, dass dies nicht der Fall ist, kann diese Voraussetzung ohne weitere Prüfung als gegeben betrachtet werden.

Sollten Tätigkeiten am Markt angeboten werden, ist deren Anteil nach den Vorgaben des § 108 Abs. 7 GWB zu ermitteln. Auf dieser Basis kann festgestellt werden, ob die Voraussetzung erfüllt ist.

### **Zum Besserstellungsverbot**

Die angedachte Kooperation ist dahingehend zu überprüfen, ob sie dazu führen kann, dass einzelne Marktteilnehmer bevor- oder benachteiligt werden. Das kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die Zusammenarbeit zwingend die Einbindung eines privaten Marktteilnehmers bedingt.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, ob die Kooperation bei künftigen Beschaffungsvorgängen zu einem Vor- oder Nachteil einzelner privater Marktteilnehmer führen kann.

Soweit die Aufgabe ausschließlich durch eigene Ressourcen und Mittel der Verwaltungen der Kooperationspartner erfolgt und keine Beteiligung von privaten Marktteilnehmern vorgesehen ist (und auch keine künftigen Auftragsverhältnisse präjudiziert werden), dürfte diese Voraussetzung regelmäßig erfüllt sein.

---

<sup>58</sup> Rundschreiben zum Kommunalen Auftragswesen im Land Brandenburg vom 26.08.2019

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 4: Aufbau einer kommunalen Zusammenarbeit als Projekt – Struktur und Inhalte im Überblick

Stand: November 2024

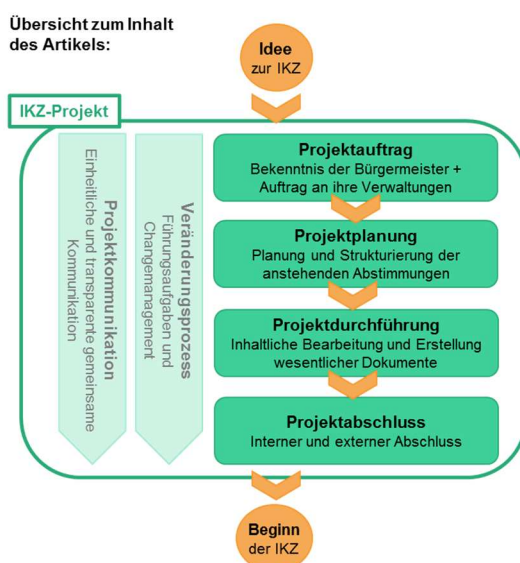
Interkommunale Zusammenarbeit wird immer häufiger als eine Möglichkeit zur gemeinsamen und rechtssicheren Aufgabenerledigung diskutiert. Trotzdem ist der Weg hin zur Zusammenarbeit über ein Projekt herausfordernd und bedarf einer sorgfältigen Begleitung. Der Grundstein für den Erfolg und die Nachhaltigkeit einer kommunalen Zusammenarbeit (IKZ) wird bereits bei deren Verhandlung und Ausgestaltung gelegt. Bereits dabei muss sichergestellt werden, dass die Interessen aller Kooperationspartner gewahrt werden und eine gleichberechtigte Zusammenarbeit dauerhaft möglich wird.

Der vorliegende Artikel soll einen Überblick über diesen so entscheidenden Weg von der Idee hin zur tatsächlichen Zusammenarbeit bieten. Dazu wird dieser Prozess zunächst als Projekt vorgestellt, bevor dann im Weiteren dessen einzelnen Phasen näher betrachtet werden.

Ziel dieses kurzen Artikels ist nicht die abschließende und vollumfängliche Behandlung des Themas. Damit würde man der Breite und Komplexität der kommunalen Wirklichkeit nicht gerecht werden. Vielmehr soll den kommunalen Entscheidern und Akteuren ein Einblick und Grundverständnis vermittelt werden, wie der Aufbau einer IKZ erfolgen kann.

Die begleitenden und in allen Projektphasen relevanten Themen *Veränderungsmanagement* und *Projektkommunikation* werden in diesem Artikel nur kurz angeschnitten und sollen in einem späteren Folgeartikel eingehender betrachtet werden.

#### Das IKZ-Projekt



Grafik: Servicestelle IKZ, David Schäfer

Der Aufbau einer Kooperation zwischen mehreren Beteiligten wird in jedem Fall ein gewisses Maß der Kommunikation, der Abstimmung und der Kompromissfindung beinhalten. Es empfiehlt sich daher, diesen Vorgang als gemeinsames Projekt zu definieren, aufzubauen und zu steuern. Damit soll eine pragmatische und zeitsparende Herangehensweise sichergestellt werden, bei der die notwendigen Fragen geklärt und Entscheidungen getroffen werden können.

Projekte sind in sich abgeschlossene, einmalige Vorhaben, die einen definierbaren Anfang und ein Ende haben und dazu entsprechend organisiert werden. Sie sollen ein festgelegtes Werk/Ergebnis erbringen. Der Zeitpunkt der Fertigstellung und ggf. auch ein Kostenrahmen werden vorab definiert.

Ein Projekt zum Aufbau einer kommunalen Zusammenarbeit (IKZ-Projekt) fasst damit alle Handlungen und Aktivitäten zur Abstimmung und Vorbereitung der Kooperation bis zum Beginn der Zusammenarbeit zusammen. Auf diesen Zusammenhang soll in einem späteren Artikel weiter eingegangen werden.

Oftmals handelt es sich dabei für die beteiligten Verwaltungen auch um ein s.g. „Change-Projekt“, also einen aktiv gestalteten Veränderungsprozess. Mit diesem sind besondere Anforderungen an die Führungskräfte hinsichtlich der Kommunikation, Einbindung und Motivation der Beschäftigten verbunden.

Der genaue Ablauf eines IKZ-Projektes variiert von Fall zu Fall und ist beispielsweise abhängig von betrachteten Aufgaben, rechtlichen Regelungen, organisatorischen Rahmenbedingungen, individuellen Zielen und Anforderungen und regionalen Besonderheiten. Dennoch ergibt sich aus der Behandlung als Projekt ein grundlegender Aufbau aus vier Phasen, der für die meisten kommunalen Kooperationsvorhaben einen roten Faden bieten kann. Inhaltlich sollten diese bei Bedarf an die Anforderungen vor Ort angepasst werden.

#### Der Projektauftrag

Natürgemäß sind an einem IKZ-Projekt immer mindestens zwei, oft auch mehrere Kommunen beteiligt. Dadurch ist bereits der Projektauftrag mit einer gewissen Außenwirkung verbunden, was ihn von anderen, verwaltungsinternen Organisationsprojekten unterscheidet.

Daher ist von Anfang an auch ein grundlegendes politisches Bekenntnis zur Zusammenarbeit sinnvoll. Praktikabel kann dies in Form eines gemeinsamen klar definierten Projektauftrages der beteiligten Bürgermeister an ihre jeweiligen Verwaltungen umgesetzt werden.

Der Projektauftrag ist dabei noch keine rechtlich verbindliche Vereinbarung, eine wie auch immer geartete Kooperation auch wirklich final einzugehen. Er hält aber fest, dass gemeinsam erarbeitet werden soll, ob und wie eine konkrete Zusammenarbeit ausgestaltet werden kann.

Der Projektauftrag umfasst dafür mindestens die folgenden Punkte:

- Nennung der Gemeinden, die am Projekt teilnehmen
- die gemeinsam und individuell verfolgten Ziele der Zusammenarbeit
- den zeitlichen Rahmen für das Projekt sowie eine
- Festlegung zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe und zur Federführung.

Die Arbeitsgruppe bearbeitet die inhaltlichen und organisatorischen Fragen des Projektes.

Eine Kernfunktion des Projektauftrages ist es, wichtige Eckpunkte für das anstehende Projekt zu definieren. Er bietet aber auch den beauftragten Mitarbeitern den notwendigen Rückhalt bei der Bearbeitung von unter Umständen politisch heiklen Fragestellungen und erteilt diesen ein Mandat zur Vertretung ihrer Gemeinde in den Arbeitsgruppensitzungen.

## Einschub: Kommunikation im Projekt

Auch wenn die detaillierte Betrachtung dem [Faktenblatt 5](#) vorbehalten bleibt, sollen aufgrund der Wichtigkeit der Projektkommunikation hier wesentliche Kernaussagen erfasst werden.

Da IKZ-Projekte bereits von Anfang an die Grenzen einer Gemeindeverwaltung verlassen, es sich dabei oft um besonders sensibel zu behandelnde Veränderungsprozesse handelt und die Unterstützung der kommunalpolitischen Gremien für den Erfolg unerlässlich ist, kommt einer strategischen Kommunikation im IKZ-Projekt eine wesentliche Bedeutung zu.

Wichtigster Grundsatz dabei ist, dass jede Kommunikation der am Projekt Beteiligten einheitlich hinsichtlich **des Zeitpunktes, des Adressatenkreises und des Inhaltes** erfolgen muss.

Abstimmungen dazu erfolgen fortlaufend und immer dann, wenn wichtige Feststellungen im Projekt getroffen wurden und Informationen darüber verbreitet werden sollen, beginnend mit dem gemeinsamen Projektauftrag.

Als Adressaten für die Projektkommunikation kommen vor allem Gemeinderäte (vgl. die aktive Informationspflicht des Bürgermeisters aus § 52 Abs. 5 SächsGemO), Beschäftigte, die Rechts- und Fachaufsicht und bei fortgeschrittenem Bearbeitungsstand auch die Öffentlichkeit in Betracht.

Es empfiehlt sich, je Adressatengruppe zunächst eine gemeinsame Botschaft zu formulieren, die dann von allen Beteiligten innerhalb eines verabredeten Zeitrahmens verwendet wird. Die abgestimmten Inhalte sollten dabei nicht um zusätzliche individuelle Vorstellungen oder Ideen angereichert werden.

## Die Projektplanung

In der Phase der Projektplanung wird ermittelt und festgelegt, welche Fragen für den Aufbau der Kooperation zu klären sind. Daraus ergibt sich die Arbeitsplanung für die gebildete Arbeitsgruppe und nicht zuletzt auch die Tagesordnungen für die gemeinsamen folgenden Abstimmungsrunden.

Dabei muss die Arbeitsplanung natürlich flexibel bleiben um einen Abstimmungsbedarf, der erst im weiteren Projektverlauf ersichtlich wird, mit berücksichtigen zu können. Erfahrungsgemäß gibt es Abstimmungsinhalte, die in den meisten IKZ-Projekte erforderlich werden.

Begonnen werden sollte mit der möglichst konkreten **Benennung und Abgrenzung der Aufgaben**, in denen die Zusammenarbeit erfolgen soll. Daraus ergeben sich oft auch **rechtliche Rahmenbedingungen und Vorschriften**, deren Einhaltung im Weiteren sicherzustellen ist.

Darauf aufbauend müssen die **Personal- und Sachressourcen bemessen** werden, die für die Zusammenarbeit benötigt werden. Basierend auf diesen SOLL-Werten wird festgelegt, welche Ressourcen die Kooperationspartner einbringen können und welche Kapazitäten womöglich erst noch aufgebaut werden müssen.

In der Folge sind noch die **organisatorischen Anforderungen** für die Zusammenarbeit abzustimmen, die von allen oder bestimmten beteiligten Partnern erfüllt werden müssen.

Festlegungen zur **Finanzierung der Kooperation** sollten erst am Schluss der Abstimmungen erfolgen, da gerade die Ermittlung von Kosten für die Zusammenarbeit stark von den zuvor verhandelten Ergebnissen abhängig ist.

### Die Projektdurchführung

In der Projektdurchführung werden die zuvor identifizierten Abstimmungsfelder nacheinander bearbeitet und wesentliche Erkenntnisse festgehalten. Die Bearbeitung wird regelmäßig aus internen Betrachtungen in den einzelnen beteiligten Verwaltungen und dem Zusammenführen in gemeinsamen Arbeitsgruppensitzungen bestehen.

Daher ist es in der Projektdurchführung immens wichtig, die Arbeitsgruppensitzungen systematisch zu planen, vorzubereiten und abzuhalten. Dazu gehört es, dass keine Arbeitsgruppensitzung ohne eine zuvor mitgeteilte **Tagesordnung** stattfinden. Es muss klar sein, welche Inhalte besprochen werden sollen und welche Entscheidungen ggf. in der Sitzung anstehen.

Außerdem sollte jede Arbeitsgruppensitzung zumindest in Form eines knappen **Ergebnisprotokolls** festgehalten werden. Neben einer erhöhten Verbindlichkeit untereinander ist dies vor allem für das gemeinsame Verständnis der Projektergebnisse unerlässlich. Außerdem erleichtert es das spätere Zusammentragen der Kernerkenntnisse aus dem Projekt.

Jede Arbeitsgruppensitzung sollte damit enden, dass **nächste Schritte** abgestimmt werden. Dazu gehören die Inhalte der nächsten Sitzung besprochen und welche vorbereitenden Arbeiten davon von jedem Teilnehmer ggf. zu erledigen sind. So kann gemeinsam sichergestellt werden, dass die folgende Sitzung auch entsprechend vorbereitet werden kann.

In der Projektdurchführung kann es durchaus auch vorkommen, dass richtungsweisende Entscheidungen bereits im Projektverlauf getroffen werden müssen. Diese Zwischenentscheidungen zum weiteren Vorgehen werden regelmäßig durch die Bürgermeister gemeinsam zu treffen sein.

Fortlaufend während der Projektdurchführung wird die Projektplanung bei Erfordernis fortgeschrieben und die gemeinsame Kommunikation regelmäßig thematisiert und abgestimmt. Dies kann beispielsweise als fester Tagesordnungspunkt jeder Arbeitsgruppensitzung mit aufgenommen werden. Ferner ist zu beachten, dass nach § 52 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO der Gemeinderat laufend über den Stand und den Inhalt der Planungsarbeiten zu informieren ist.

Um die Durchführungsphase abzuschließen, werden aus den Ergebnissen der inhaltlichen Projektarbeit die notwendigen Grundlagen für die Zusammenarbeit entwickelt. In den meisten Fällen wird eine **Rechtsurkunde** erforderlich mit der die Zusammenarbeit begründet wird. Abhängig von der im Projekt identifizierten Rechtsform können das beispielsweise Zweckvereinbarungen nach dem Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) sein, aber auch Vereinssatzungen oder privatrechtliche Verträge.

Um die organisatorische Umsetzung der Zusammenarbeit flexibel zu halten, können bestimmte Organisationsregelungen, die nicht zwingend bereits in der Rechtsurkunde enthalten sein müssen, noch separat in einer **Umsetzungsvereinbarung** zwischen den beteiligten Verwaltungen festgehalten werden. Für deren Abschluss und Änderung bestehen mitunter dann deutlich geringere formale Anforderungen (z. B. hinsichtlich Beschluss- und Genehmigungspflichten), als es sie für die Rechtsurkunde gibt.

### Der Projektabschluss

Wenn die inhaltlichen Fragestellungen geklärt, die Kerndokumente erstellt sowie eine Einigkeit zwischen den Projektteilnehmern hergestellt wurde, tritt das IKZ-Projekt in die Phase des Projektabschlusses ein.

Dieser Projektabschluss erfolgt zunächst nach innen. Es wird ein **Abschlussbericht** erstellt, der die Auftragsstellung, den notwendigen Abstimmungsbedarf und die jeweiligen Ergebnisse und Schlussfolgerungen zusammenfasst. Mit der Abnahme dieses Berichtes durch die Bürgermeister endet die Projektarbeit der Arbeitsgruppe. Dabei kommt es vor allem auf die Funktion des Berichtes an, nicht auf dessen Umfang und Form. Grundsätzlich kann auch eine entsprechende Präsentation einer gemeinsamen Abschlussitzung genügen, wenn die notwendigen Informationen darin festgehalten sind.

Es schließt sich nun der Projektabschluss nach außen an, in dem die Zusammenarbeit offiziell begonnen wird. Welche Schritte dazu notwendig sind, hängt in hohem Maße auch von der gewählten Rechtsform ab. Folgende Schritte sind aber oftmals dazu nötig:

Die **Rechts- und Fachaufsichtsbehörden** werden bei Bedarf zum Projektergebnis konsultiert und um ihre Einschätzung bis hin zur eventuell erforderlichen Bestätigung einer Genehmigungsfähigkeit gebeten.

Die zuständigen **kommunalpolitischen Gremien** fassen einen Beschluss über die kommunale Zusammenarbeit, also beispielsweise über die Zweckvereinbarung, die Vereinsmitgliedschaft oder die Gründung eines Unternehmens oder einer Genossenschaft. Oftmals werden hierzu auch Vorberatungen in beratenden oder beschließenden Ausschüssen notwendig sein.

Die Zusammenarbeit wird nach durchgehender Beschlussfassung schließlich praktisch umgesetzt und begonnen. Parallel dazu wird sie auch öffentlich bekanntgegeben, entsprechende **Presse- und Öffentlichkeitsarbeit** wird betrieben.



## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 5: Aufbau einer interkommunalen Zusammenarbeit als Projekt – Gestaltung und Steuerung von Kommunikation und Veränderungsprozessen

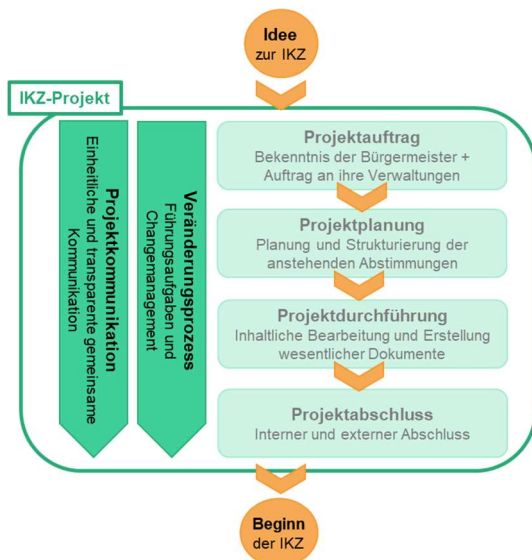
Stand: November 2024

Die Struktur und der grobe Ablauf eines Projektes zum Aufbau einer kommunalen Zusammenarbeit zwischen mehreren Beteiligten (IKZ-Projekt) werden im [Faktenblatt 4](#) „Aufbau einer kommunalen Zusammenarbeit als Projekt – Struktur und Inhalte im Überblick“ vorgestellt und erläutert.

Dabei werden alle Projektphasen von Kommunikations- und Veränderungsprozessen begleitet, die einen beabsichtigten oder unbeabsichtigten Effekt auf den Verlauf und das Gelingen des eigentlichen Projektes haben können. Daher ist es wichtig, diese Prozesse kontinuierlich und aktiv zu gestalten und zu steuern. Dieser Artikel soll dafür einige Grundlagen vermitteln und mit Handlungsempfehlungen unterstützen.

#### Relevante Besonderheiten eines IKZ-Projektes

Im Gegensatz zu anderen Projekten, die eine kommunale Verwaltung möglicherweise durchführt, verlassen IKZ-Projekte oftmals schon in ersten Vorgesprächen zwischen den potentiellen Kooperationspartnern, spätestens mit dem Projektauftrag, die Grenzen der eigenen Organisation.



Grafik: Servicestelle IKZ, David Schäfer

In den beteiligten Verwaltungen bestehen erwartungsgemäß unterschiedliche Kulturen und Abläufe für die Kommunikation, die zwar für Außenstehende womöglich nicht ohne weiteres bekannt oder erkennbar sind, aber bereits die Erklärung zur gemeinsamen Zusammenarbeit und noch vielmehr die Umsetzung eines IKZ-Projektes beeinflussen.

Außerdem ist die kommunale Zusammenarbeit in den meisten Fällen ein Thema politischen Interesses, wenn nicht gar politischer Brisanz.

Daher ist oft ein Zusammenwirken verschiedener Gremien, die mitunter unterschiedliche oder gegenläufige politische Standpunkte vertreten, erforderlich.

Damit gibt es bei IKZ-Projekten schon frühzeitig eine Vielzahl an Beteiligten mit unterschiedlicher Bindung zueinander. Der informelle Austausch zwischen diesen Beteiligten (auch bekannt als „Buschfunk“) mag zu weiten Teilen formell unzulässig sein, ist aber erfahrungsgemäß oftmals doch die Regel. Zwischen den betroffenen Beschäftigten und weiteren Akteuren im Verbund bestehen in der Regel private und berufliche Kommunikationskanäle unterschiedlicher Intensität und Ausprägung. Nimmt man dies als gegeben, ist es nahezu ausgeschlossen, dass einer der Projektpartner individuell kommunizieren kann, ohne dass sich dies auch auf die anderen Projektteilnehmer auswirkt.

## Kommunikation im IKZ-Projekt

Aus den dargestellten Besonderheiten lässt sich erkennen, dass der Abstimmung und Steuerung der Kommunikation im IKZ-Projekt eine wesentliche Bedeutung zukommen. Ein wichtiges Ziel einer jeden Kommunikation muss es dafür sein, bereits von vornherein dem Anschein von Heimlichkeiten und einer Gerüchtebildung vorzubeugen.

**Wichtigster Grundsatz** dabei ist, dass jede Kommunikation der Projektpartner **transparent** und **einheitlich** erfolgen muss hinsichtlich des **Inhaltes**, des **Adressatenkreises** und des **Zeitpunktes** bzw. Zeitraumes.

**Transparente Kommunikation** soll hier so verstanden werden, dass Informationen an die vom Projekt Betroffenen früh- bzw. rechtzeitig und vollständig übermittelt werden. Außerdem müssen Kommunikationskanäle eröffnet werden, die Rückäußerungen erlauben, welche dann auch ehrliche und angemessene Berücksichtigung im Projekt erfahren.

Was als transparente Kommunikation empfunden wird, ist dabei auch Abhängig von den jeweiligen Adressaten. Als Beispiel: Nicht alle Informationen, die für die Beschäftigten zur Vollständigkeit gehören sind auch für die politischen Gremien von Interesse. Die politischen Gremien sollten wiederum über die Vorgänge informiert sein, bevor diese in der Presse stehen.

Dabei sei darauf hingewiesen, dass sich die Notwendigkeit zu kommunizieren und Informationen bereitzustellen auch aus gesetzlichen Regelungen ergeben kann, wie beispielsweise aus § 52 Abs. 5 SächsGemO hinsichtlich des Gemeinderates oder aus § 2 Abs. 1 SächsPersVG hinsichtlich des Personalrates.

Um die gebotene **Einheitlichkeit** zu gewährleisten, muss die Kommunikation zwischen den Projektpartnern abgestimmt werden. Abstimmungen dazu erfolgen fortlaufend und immer dann, wenn wichtige Feststellungen im Projekt getroffen wurden und Informationen darüber verbreitet werden sollen, beginnend mit dem gemeinsamen Projektauftrag.

Vor allem eine Kommunikation nach außen in Richtung Gemeinderäte oder Öffentlichkeit sollte nie ohne zu vor erfolgte ausdrückliche Abstimmung erfolgen. Eigenmächtige oder gar absprachewidrige Kommunikation gefährdet letztlich auch nicht nur den Projekterfolg, sondern auch das Vertrauensverhältnis zwischen den Projektpartnern weit über das eigentliche IKZ-Projekt hinaus.

Für einen **einheitlichen Inhalt** empfiehlt es sich, eine gemeinsame Botschaft zu formulieren. Diese wird dann von allen Partnern verwendet. Dabei sollte möglichst vermieden werden, dass diese Botschaft noch um zusätzliche individuelle Vorstellungen oder Ideen angereichert wird.

Grundsätzlich sollte in einem IKZ-Projekt nur über Sachverhalte informiert werden, die bereits ausdrücklich zwischen den Projektpartnern verhandelt und festgelegt worden sind. Offene Fragen und noch ausstehende Prüfpunkte können bei Bedarf als solche benannt werden, aber auf Einlassungen zu den Details und zu den möglichen Ergebnissen sollte weitestgehend verzichtet werden.

Eine Abstimmung zum **Adressatenkreis** erfordert zunächst einmal, dass die relevanten Beteiligten bzw. Betroffenen identifiziert werden. Dies kann von Projekt zu Projekt unterschiedlich sein, typische Adressaten für die IKZ-Projektkommunikation sind aber regelmäßig Beschäftigte, Gemeinderäte, die Rechts- und Fachaufsicht und bei fortgeschrittenem Bearbeitungsstand auch die kommunale Öffentlichkeit.

Aufgrund der eingangs bereits erwähnten möglichen Verbindungen zwischen (Fach-)Kollegen und Kommunalpolitikern, auch über Gemeindegrenzen hinweg, sollte der gleiche Adressatenkreis bei allen Projektpartnern zur gleichen Zeit informiert werden.

Der **einheitliche Zeitpunkt** ist wesentlich für das Gelingen der Kommunikation. Auch beste Absichten für eine transparente Informationspolitik helfen nicht mehr, wenn aufgrund zu großen Zeitverzuges bereits die Nachrichten von anderer Stelle an die eigenen Adressaten durchsickern.

Gerade im Hinblick auf Sitzungskalender der politischen Gremien ist sicher nicht immer ein taggenauer Zeitpunkt vereinbar, aber ein möglichst eng gefasster Zeitraum in welchen Botschaften, Absichten oder Ergebnisse vermittelt werden, sollte gemeinsam abgestimmt werden. So dürften politische Gremien beispielsweise deutlich gelassener auf Anfragen und Gerüchte reagieren, wenn sie bereits wissen, dass das Thema auch bei ihnen auf der nächsten Tagesordnung z. B. der Gemeinderatssitzung steht.

#### Das IKZ-Projekt als Veränderungsprozess („Change“)

Ein IKZ-Projekt kann vielfältige Änderungen mit sich bringen, welche die unterschiedlichen Betroffenen auch unterschiedlich wahrnehmen. Die Steuerung und die Ausgestaltung solcher Veränderungsprozesse bezeichnet man als Veränderungsmanagement (engl. Change-Management).

Kommunalpolitiker erkennen mitunter Veränderungen bei den eigenen Kompetenzen und Gestaltungsspielräumen. Die Bürgerschaft wird ggf. mit neuen Wegen und Ansprechpartnern konfrontiert.

Besonders stark werden meist die Beschäftigten Veränderungen wahrnehmen: Veränderte Arbeitsabläufe, neue Entscheidungswege, neue kollegiale Bindungen und Abhängigkeiten, neue Weisungsketten, veränderte Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten und nicht zuletzt räumliche Veränderungen hinsichtlich der Arbeits- und Einsatzorte sind nur eine Auswahl möglicher Veränderungen.

Das diese Veränderungen im besten Falle begrüßt und aktiv mitgetragen, mindestens aber akzeptiert bzw. geduldet werden, ist ein wichtiger Faktor für einen erfolgreichen Beginn und das langfristige Funktionieren der Zusammenarbeit.

Neben den oben bereits aufgestellten Kommunikationsgrundsätzen können folgende Empfehlungen dabei helfen, dass das IKZ-Projekt auch als Veränderungsprozess gelingt:

Mit dem Projekt wird eine **klare Definition der Ziele und Vorteile der Kooperation** für die beteiligten Kommunen verknüpft. Dazu gehört auch die Erläuterung, warum bestimmte Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten abgegeben oder übernommen werden.

Die *Beschäftigten werden konsequent eingebunden und unterstützt*. Dazu ist zunächst die Beteiligung der Beschäftigten erforderlich. Sie werden frühzeitig in den Veränderungsprozess, in die Planung und die Umsetzung der Kooperation einbezogen und ihre Bedenken und Anregungen werden ernst genommen.

Unterstützt werden können die Beschäftigten beispielsweise durch Schulung und Training, um sie auf ihre neuen Aufgaben vorzubereiten und ihnen die notwendigen Kompetenzen zu vermitteln.

**Kulturelle Unterschiede** zwischen den Verwaltungen werden **berücksichtigt**. In einem Kulturvergleich werden die Organisationskulturen der beteiligten Verwaltungen analysiert. Dabei sollen Unterschiede in Arbeitsweisen, Kommunikationsstilen und Wertvorstellungen erkannt.

Das Wissen um diese Unterschiede kann im Aufbauprozess für bewusstere und zielführendere Entscheidungen genutzt werden. Außerdem können damit Maßnahmen zur Integration und Angleichung der Kulturen entwickelt werden, um eine reibungslose Zusammenarbeit auch längerfristig zu ermöglichen.

Mindestens im Bereich der Kooperation sollten **Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse harmonisiert** werden, um Überschneidungen und Konflikte zu vermeiden und klare Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zu gewährleisten.

**Kommunalpolitische Gremien** können **einbezogen** werden durch die Etablierung eines Berichts- und Kommunikationssystems, um regelmäßig über den Fortschritt und mögliche Herausforderungen zu informieren. Ziel ist es, die inhaltliche Unterstützung und formelle Zustimmung sicherzustellen.

Für eine kontinuierliche Kommunikation mit den Betroffenen bietet sich **die laufende Überwachung des Fortschritts** der Kooperation und das *regelmäßige Einholen von Feedback* an, um gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können.

Besonders umfangreiche Veränderungen im IKZ-Projekten erfordern eventuell noch weitergehende Maßnahmen.

So können **Projektbotschafter in den beteiligten Kommunen** ernannt werden, die den Veränderungsprozess begleiten, Beschäftigte unterstützen und als Bindeglied zwischen den Organisationen fungieren.

Mit der **Durchführung von Pilotprojekten** kann die Kooperation in kleineren, kontrollierten Umgebungen getestet werden um Erkenntnisse für die umfassende Implementierung zu gewinnen.

Weitergehende Maßnahmen zur Unterstützung der Beschäftigten, die mit der Abgabe oder Übernahme neuer Aufgaben konfrontiert sind, können erforderlich werden. Infrage kommen beispielsweise **Coaching, Mentoring und psychosoziale Unterstützung**.

Auch das regelmäßige **Kommunizieren von Erfolgsgeschichten** und positiven Erfahrungen aus der Kooperation kann dabei helfen, die Motivation und Akzeptanz zu fördern.

## Zusammenfassung

Ein erfolgreiches IKZ-Projekt erfordert eine transparente Kommunikation aller Projektpartner, die einheitlich hinsichtlich des Inhaltes, des Adressatenkreises und des Zeitpunktes erfolgen muss.

Durch die bewusste Gestaltung der Veränderungen, die mit einem IKZ-Projekt einhergehen, und durch Berücksichtigung einiger grundlegender Aussagen und spezifischen Empfehlungen dazu kann der Veränderungsprozess in einer kommunalen Kooperation effektiver gestaltet werden. Dies trägt dazu bei, die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Kommunen zunächst erfolgreich zu etablieren und darüber hinaus die Funktion der Kooperation langfristig sicherzustellen.

# Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

## Faktenblatt 6: Interkommunale Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt

Stand: November 2024

Hinweis: Das vorliegende Faktenblatt ist eine Kurzzusammenfassung des von der Fa. B&P, Dresden im Auftrag der Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit beim SSG in Dresden entwickelten **Leitfadens: Interkommunale Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt – Anleitung für eine integrierte Vorgehensweise**. Informationen hierzu siehe auch hier: [Link](#))

Interkommunale Zusammenarbeit und Digitalisierung sind – bereits für sich genommen – zwei Schlüsselthemen, die die Zukunft der sächsischen Kommunen prägen werden. Sie stehen jedoch nicht nur für sich, sondern sind miteinander verknüpft:



*Einerseits* hängen Möglichkeit und Gelingen interkommunaler Zusammenarbeit zunehmend von der Digitalisierung ab; gleichzeitig eröffnen sich durch diese Entwicklung auch neue Chancen für Kooperation, die unter analogen Vorzeichen so noch nicht vorhanden waren. Andererseits lässt sich sicher sagen, dass die interkommunale Zusammenarbeit die unausweichliche Digitale Transformation der Kommunalverwaltung unterstützen kann.

b) Maßnahmenkatalog und Maßnahmenbeschreibungen

Nr.	Maßnahmenspezifika	Nr.	Maßnahmenbeschreibungen
0	Grundlagen für Kooperation schaffen	25	Kommunales Projektmanagement etablieren
1	Handlungsfeld: Gemeinsame Leistungserbringung	26	Leitungsübergang unter Einbindung von sachlichen SOLL-Prozessen organisieren (z. B. Sitzungsdienst)
1.1	Gemeinsame Aufgaben identifizieren und priorisieren	3	Handlungsfeld: Kapazitäten und Kompetenzen
1.2	Zentrale Funktionseinheiten gemeinsam betreiben	3.1	Teilnahme am Programm <b>Digital Lösen Sachsen</b>
1.3	Im Bedarfsfall Ressourcen und bei Spezialaufgaben zuzumenschalten	3.2	Gemeinsame Strategie zur Personalgewinnung verfestigen
1.4	Linien- und Routineaufgaben zusammen abstimmen	3.3	Interkommunales Auszubildendenbündnis gründen
1.5	Gemeinsame räumliche Entwicklung und Planung	3.4	Interkommunales Fort- und Weiterbildungskonzept
2	Handlungsfeld: Verwaltungsmodernisierung	3.5	Qualifizierungsprogramm für Führungskräfte verankern
2.1	Abtauforganisation einheitlich steuern (Prozessmanagement)	3.6	Partnerschaften zur Horizontaleinengung eingehen
2.2.1	Dienstleistungen vereinfachen und angleichen	4	Handlungsfeld: Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit
2.2.2	Vereinheitlichung von Rollenverständnissen und Nutzung standardisierter Profile (z. B. für Rollen- u. Fachkonzepte, Qualitätszirkel u. Kompetenzanforderungen)	4.1	Technik und Infrastruktur interkommunal effizient betreiben (Fahrzeuge, Maschinen, <b>Werkel</b> usw.)
2.4	Interkommunales Wissensmanagement aufbauen	4.2	Software-Landschaft konsolidieren
		4.3	Moderne IT-Arbeitsplätze als Standard etablieren
		4.4	Strategische Beschaffungsgemeinschaft bilden (§ 4 VGV)

Grafik: Servicestelle IKZ, David Schäfer

Nüchtern betrachtet heißt Digitalisierung zunächst nicht mehr als die **Umwandlung** von **analogen**, Informationen in eine **elektronisch** verarbeitbare, eben digitale Form. Digitalisierung ist und meint mehr. Sie hört nicht dabei auf, Prozesse in neue Medien zu überführen. Vielmehr verschafft sie sich Geltung in Fragen wie: „Wird der Prozess in der bestehenden Form noch benötigt?“ „Wo können Abläufe vereinfacht und automatisiert werden?“. Der technischen Umsetzung muss daher eine viel umfassendere **digitale Transformation**

vorausgehen.

Um interkommunale Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt systematisch zu befördern bieten sich ein Vorgehen in vier Handlungsfeldern an. Diese sind:

- Handlungsfeld 1: gemeinsame Leistungserbringung
- Handlungsfeld 2: Verwaltungsmodernisierung
- Handlungsfeld 3: Kapazitäten und Kompetenzen
- Handlungsfeld 4: Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit

Innerhalb der verschiedenen Handlungsfelder lasse sich konkrete Maßnahmenbereiche definieren, in welchen interkommunale Zusammenarbeit bei der Umsetzung der digitalen Transformation hilfreich sein kann. Oder, ob wie und auf welchem Wege die digitale Transformation die Grundlage für eine zukünftige, intensivierte Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit bilden kann, ist Inhalt des o. g. [Leitfadens](#).

## 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.<sup>59</sup> 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!**

---

<sup>59</sup> 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 Delegation 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 Delegation 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.“<sup>60</sup>*

### **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.

---

<sup>60</sup> (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 Interessen<sup>61</sup> des Arbeitgebers und des betroffenen Personals sowie eine Anhörung des betroffenen Personals sein.

---

<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup>

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.<sup>63</sup>

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]“<sup>64</sup>. 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“<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> siehe auch: (Breier, Dassau et.al., 2024), § 4 Rd.-Nr. 55 ff.

<sup>63</sup> siehe auch: (Breier, Dassau et.al., 2024), § 4 Rd.-Nr. 55 ff.

<sup>64</sup> (Sächsischer Landtag, 2013), S.95

<sup>65</sup> (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. 2a<sup>66</sup> und Abs 3 Nr. 2b<sup>67</sup> denkbar.

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

---

<sup>66</sup> zwischen Arbeitgebern, wenn die Überlassung nur gelegentlich erfolgt und der Arbeitnehmer nicht zum Zweck der Überlassung eingestellt und beschäftigt wird

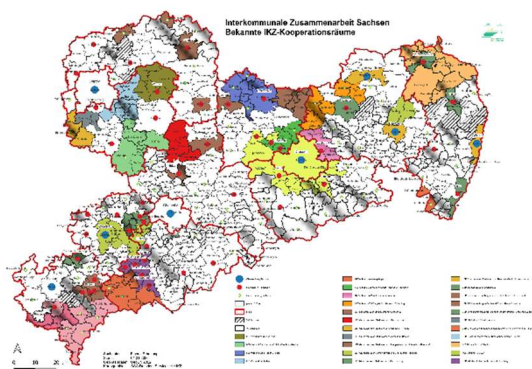
<sup>67</sup> zwischen Arbeitgebern, wenn Aufgaben eines Arbeitnehmers von dem bisherigen zu dem anderen Arbeitgeber verlagert werden und auf Grund eines Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes das Arbeitsverhältnis mit dem bisherigen Arbeitgeber weiter besteht und die Arbeitsleistung zukünftig bei dem anderen Arbeitgeber erbracht wird

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 8: Interkommunale Verbundräume – Langfristig ausgerichtete Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden

Stand: November 2024

Ein interkommunaler Verbundraum (IKZ-Verbundraum) ist ein strategischer Zusammenschluss von Gemeinden, welche gemeinsame Interessen und Ziele verfolgen. Dazu kann beispielsweise die Stärkung der Wirtschaft, die Förderung des Tourismus oder die Verbesserung der Infrastruktur gehören. Durch die Zusammenarbeit können die beteiligten Gemeinden ihre Ressourcen bündeln und gemeinsame Projekte umsetzen.



Kartographie: Servicestelle IKZ, Peter Schulenkorf

IKZ-Verbundräume bieten zahlreiche Vorteile für die beteiligten Gemeinden. Durch die Zusammenarbeit können Ressourcen und Know-how gebündelt werden, um gemeinsame Projekte umzusetzen. Auch der Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden kann dazu beitragen, Lösungen für lokale und regionale Herausforderungen zu finden. Darüber hinaus kann eine engere Zusammenarbeit zwischen Gemeinden dazu beitragen, die Lebensqualität für die Bürger zu verbessern. Zudem erlangen gemeinsame Vorstellungen und politische Positionen durch

eine gemeinsame Kommunikation eine größere Strahlkraft.

### **Bildung eines Verbundraumes**

Ein strategischer IKZ-Verbundraum basiert zunächst immer auf der Überlegung, welche Gemeinden aus welchen Gründen eine Zusammenarbeit anstreben. Das Wort „strategisch“ impliziert dabei, dass in einem strategischen IKZ-Verbundraum mehrere Gemeinden langfristig, zielgerichtet, geplant und koordiniert eine enge Zusammenarbeit unter ausdrücklicher Beibehaltung der kommunalen Selbstständigkeit anstreben, um sich den zukünftigen Herausforderungen gemeinsam zu stellen.

Mögliche strategische Bereiche sind hierbei insb. die Bereiche (räumliche) Stadt- und Gemeindeentwicklung, Stadt-Umland-Zusammenarbeit, Verwaltungszusammenarbeit und gemeinsame Aufgabenwahrnehmung, die digitale Transformation sowie eine gemeinsame Interessensvertretung und gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung.

Aus räumlicher Sicht gibt es kaum Vorgaben und Kriterien, welche Gemeinden mit welchen Partnern einen gemeinsamen IKZ-Verbundraum bilden können. Auch Empfehlungen zur Größe, Struktur oder Rechtsform sind auf Grund der vielfältigen Ansätze nicht möglich.

Ein IKZ-Verbundraum bildet sich aber meist aus benachbarten Gemeinden oder Gemeinden mit gleichen oder ähnlichen Herausforderungen, Aufgabenbereichen, Entwicklungszielen oder ähnlichen Gemeindestrukturen (Einwohner, Größe, Status o. ä.) innerhalb einer auf bestimmten Kriterien beruhenden definierten Region.

Ggf. bedingen auch die Kooperationsziele eine bestimmte räumliche Struktur. So ist bei einer auch beabsichtigten Zusammenarbeit im Bereich des Personenstandswesens zu beachten, dass ein gemeinsamer Standesamtsbezirk nur aus benachbarten, direkt angrenzenden Gemeinden des gleichen Landkreises bestehen kann.

Bei einer Zusammenarbeit zur gemeinsamen Erledigung der kommunalen Pflichtaufgaben „Pflegerische Gewässer II. Ordnung“ sind ggf. Gewässersysteme das verbindende Strukturelement. Möglicherweise gibt es auch politische oder strukturelle Gründe, z.B. die Bildung eines Stadt-Umland-Verbandes um ein Oberzentrum herum.

Des Weiteren ist bei der Bildung eines Raumes immer auch zu betrachten, welche bestehenden Kooperationsbeziehungen bereits existieren und nur schwer oder ggf. auch nicht mehr verändert oder gar aufgelöst werden können, z. B. durch existierende Mitgliedschaften in Verwaltungsgemeinschaften oder Verwaltungsverbänden, delegierende Zweckvereinbarungen oder Zweckverbandsmitgliedschaften.

Auch die Größe eines IKZ-Verbundraumes sollte immer betrachtet werden, um durch Vergrößerung entsprechende Synergieeffekte im Bereich Effektivität und Effizienz erzielen zu können. Ein Raum sollte aus strategischen Erwägungen also weder zu groß noch zu klein definiert werden.

Konzeptionell gibt es weitere Ansätze: Möglich sind z. B. Ansätze, in welchen sich Gemeinden um eine größere Gemeinde (z. B. Mittelzentrum) herum organisieren (mittelzentraler Ansatz). Oder eine Gruppe von kleineren Gemeinden mit ähnlicher Struktur findet sich zusammen, um Ihre Stärken zu bündeln (grundzentraler Ansatz).

Der Landesentwicklungsplan Sachsen identifiziert weitere IKZ-Verbundräume (z. B. Grundzentraler Städteverbund Sachsenkreis oder mittelzentraler Städteverbund Göltzschtal), die aber in der Praxis mit unterschiedlicher Intensität mit Leben erfüllt werden.

## **Rechtliche Grundlage der Zusammenarbeit**

Die Bildung eines gemeinsamen IKZ-Verbundraumes geschieht meist auf Basis einer gemeinsamen Willenserklärung aller beteiligten Gemeinden im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Hierin wird festgehalten, wie und in welchem Rahmen zukünftig eine Zusammenarbeit organisiert und strukturiert wird. Das SächsKomZG bietet damit über das Instrument der kommunalen Arbeitsgemeinschaft gem. § 73a SächsKomZG (siehe auch [Faktenblatt 1.5](#)) ein passfähiges, aber leider noch zu wenig genutztes Rechtsinstrument.

Auch der Verein (e.V.) (siehe [Faktenblatt 1.10](#)) bietet sich als gemeinsames Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit für die Ausgestaltung und den Zusammenschluss an. Nach der eigentlichen Bildung eines solchen IKZ-Verbundraumes entwickeln die Gemeinden auf Basis der zukünftigen Herausforderungen sowie der strategischen Kooperationsbereiche meist ein gemeinsames Leitbild zur gemeinsamen Entwicklung der Gemeinden.

Dieses Leitbild wird oft durch ein „Interkommunales Handlungskonzept“ begleitet. In diesem werden Ziele, Prioritäten, Maßnahmen und ggf. auch Zuständigkeiten der Zusammenarbeit festgelegt.

Wichtige Inhalte können hier die Entwicklung eines interkommunalen Digitalisierungskonzeptes als Grundlage für eine spätere Zusammenarbeit und auch ggf. die Vereinbarung von Konzepten zur Personalentwicklung und zur interkommunalen Ausbildung (interkommunales Ausbildungskonzept) sein.

In weiteren Schritten werden dann in den Teilbereichen entsprechende konkrete IKZ-Vorhaben umgesetzt und z. B. durch delegierende oder mandatierende Zweckvereinbarungen oder eine gemeinsame Dienststelle (siehe auch [Faktenblätter 1.2 - 1.4](#)) geregelt.

Die Bildung eines strategischen IKZ-Verbundraumes, die Entwicklung eines Leitbildes und IKZ-Handlungskonzeptes sowie konkrete IKZ-Aktivitäten können sich nach aktuellem Stand ggf. für eine Förderung durch die Sächsische Förderrichtlinie Regionalentwicklung (FR Regio) des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (SMR), Dresden qualifizieren.

### **Beispiele in Sachsen**

Gute Beispiele für strategische IKZ Verbundräume in Sachsen sind z. B. das Wurzener Land, das Partheland, das Göltzschtal oder auch die in Form einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft nach § 73a SächsKomZG gebildeten Verbundräume „Aktionsraum Rödertal“, „Gemeindeverbund Mittelsächsisches Erzgebirge“ und die „Kommunale Arbeitsgemeinschaft Oberes Vogtland“.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Faktenblatt 9: Der demografische Wandel in Sachsen – Hintergründe, Zahlen, Handlungsoptionen

Stand: November 2024



Der demografische<sup>68</sup> Wandel, also die aktuellen Veränderungen der Bevölkerungsstruktur einer definierten Bevölkerungsgruppe, stellt die Städte und Gemeinden nicht nur in Sachsen, sondern auch in Deutschland, Europa und allen westlichen Industriestaaten vor enorme Herausforderungen. Seine Auswirkungen führen zu tiefgreifenden Veränderungen in der Gesellschaft und damit auch der öffentlichen Verwaltung. Eine der wichtigsten

Auswirkungen im Zusammenhang mit interkommunaler Zusammenarbeit ist dabei der Arbeitskräftemangel.

#### Historie und Einflussfaktoren

Die Beschreibung von Prozessen der Veränderung der Bevölkerung und die grundlegenden Erkenntnisse sind nicht neu. Bereits 1932 beschrieb der Bevölkerungswissenschaftler Friedrich Burgdörfer die drei Grundformen der Bevölkerungsstruktur in den Kategorien „junges (wachsendes) Volk, alterndes (stationäres) Volk und überaltertes „schrumpfendes“ Volk und zeigte auf, wie sich auch grafisch eine Alterspyramide über eine Glocken- zu einer Urnenform entwickelt.<sup>69</sup>

Die Prozesse und Faktoren die einen Einfluss auf den demografischen Wandel haben sind dabei vielfältig. Und nicht alle einwirkenden Faktoren beruhen immer auf unerwünschten, ja negativen Entwicklungen wie Kriegen oder Seuchen. So beeinflussen auch die positiven gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften der letzten 150 Jahre in den westlichen Gesellschaften, gepaart mit Fortschritten in der medizinischen Versorgung, fortlaufend die Veränderung der Bevölkerungsstruktur.

Die grundsätzlichen Trends und Entwicklungen des demographischen Wandels insb. für Deutschland und Europa mit Schrumpfung und Überalterung in den nächsten Jahrzehnten in vielen Regionen sind dabei nicht mehr umkehrbar. Es ist somit notwendig, sich diesen anzupassen und den Wandel aktiv auszugestalten. Der demografische Wandel kann sehr wohl durch politische Maßnahmen beeinflusst werden.

---

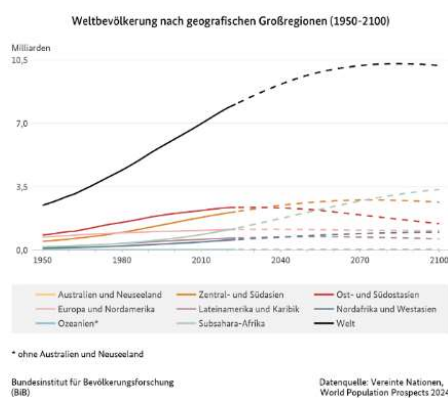
<sup>68</sup> Die Demografie [griech. von „δῆμος *démos*“ (das Volk) und „γραφῆ *graphē*“ (Beschreibung)] beschreibt die Zusammensetzung einer Bevölkerungsgruppe, ihre Entwicklung und aktuelle Struktur. Der demografische Wandel ist der Prozess der Veränderung einer bestehenden Bevölkerungsstruktur über einen definierten Zeitraum verstanden. Wichtige Einflussfaktoren auf die Bevölkerungsstruktur bilden u.a. die Geburten- und Sterberaten (Fertilität und Mortalität), aber auch Fragen zu Wanderungsbewegungen (Migration), Altersstruktur, Nationalität oder die Geschlechterverteilung.

<sup>69</sup> siehe auch: (Burgdörfer, 1932)

## Gesamtentwicklung

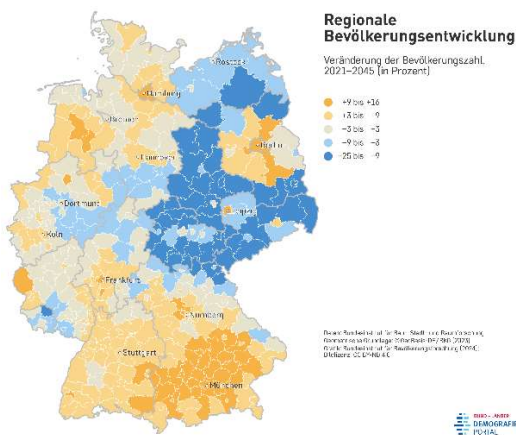
Besonders stark von einem negativen demografischen Trend betroffen sind - global gesehen - die westlichen und ostasiatischen Industrieländer, wie z.B. Deutschland & Italien, aber auch Japan. Auch Russland und China stehen vor entsprechenden Herausforderungen.<sup>70</sup>

Es handelt sich um Länder mit schrumpfender Gesamtbevölkerung, niedrigen Geburtenraten und einem überproportional stark steigenden Wachstum der älteren Bevölkerungsgruppen.



In Afrika dagegen wird sich die Bevölkerung bis 2050 nach Schätzungen der Vereinten Nationen gegenüber 2022 verdoppeln und mindestens bis 2100 weiterwachsen.<sup>71</sup> In diesem Zusammenhang soll darauf hingewiesen werden, dass Afrika gleichzeitig die am stärksten vom Klimawandel betroffene Großregion der Welt ist. Einer in der renommierten Zeitschrift „Nature“ im Jahr 2024 veröffentlichten Studie des Potsdam Instituts für Klimafolgenforschung (PIK, Potsdam) zur Folge, kann dieses für Afrika zu mittleren

Einkommensverringerungen im Pro-Kopf-Einkommen bis zu -22% führen.<sup>72</sup> Fraglich ist allerdings, ob und ggf. in welchem Umfang sich diese Entwicklungen in Afrika auch auf eine verstärkte Migration in die nördlichen Großregionen der Erde (hier besonders Europa) auswirken werden.<sup>73</sup>



„Eine weit verbreitete bundesweite Vorausberechnung für Deutschland auf Kreisebene enthält die Raumordnungsprognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Dieser Bevölkerungsprognose für den Zeitraum 2021 bis 2045 zufolge, setzen sich die regionalen demografischen Trends der Vergangenheit – insbesondere Schrumpfung der ländlich-peripheren und strukturschwachen Räume, Wachstum der Großstädte und wirtschaftsstarke Räume – in Deutschland fort. Das stärkste Wachstum wird mit bis zu 15

Prozent für das südliche Bayern sowie einige Großstädte wie Potsdam, Leipzig und Freiburg erwartet. Im Gegensatz dazu könnten zahlreiche ostdeutsche Landkreise bis 2045 noch einmal ein Fünftel ihrer Bevölkerung verlieren. Die regionalen Unterschiede und die Herausforderungen für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse nehmen somit weiter zu.“<sup>74</sup>

<sup>70</sup> siehe auch: (Habekuß, 2017)

<sup>71</sup> siehe auch: (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Fakten, 2024)

<sup>72</sup> (Kotz, M. Levermann A., Wenz L., 2024)

<sup>73</sup> siehe auch: (Schraven, 2019)

<sup>74</sup> (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Bund - Länder Demografie Portal, 2024)



Grundsätzlich kann die zukünftige Bevölkerungsentwicklung auf Grund des demografischen Wandels in den meisten westlichen Industriestaaten und damit auch in Sachsen wie folgt kurz und knapp zusammengefasst werden:

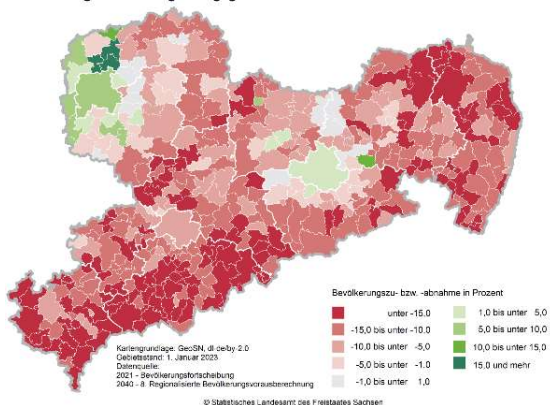
- **Die Bevölkerungszahl nimmt insgesamt ab.**
- **Die durchschnittliche Lebenserwartung steigt.**
- **Der Anteil der Gruppe der alten Menschen an der Gesamtbevölkerung nimmt überproportional zu.**
- **Immer mehr Menschen zieht es in die Städte.**

Die Entwicklung in Sachsen

Rückgang der Bevölkerung

Das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen veröffentlicht regelmäßig die s.g. ‚Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (RBV)‘ für Sachsen.<sup>75</sup> Die derzeit aktuelle 8. Vorausberechnung basiert auf der Analyse der Bevölkerungsentwicklung der Jahre 2017 bis 2021 und geht bis 2040 von einem weiteren Rückgang der Bevölkerung in Sachsen von rund 4-8% aus.

Bevölkerungsentwicklung 2040 gegenüber 2021 nach Gemeinden - Variante 2



Auch wenn zukünftige Entwicklungen wie z. B. großflächige Gewerbeentwicklungen in den Regionen Dresden oder Leipzig die Entwicklungen lokal und regional stark beeinflussen, ja sogar entgegen dem prognostizierten Trend lokal sogar umdrehen können, so ist die Gesamtaussage der 8. RBV für Sachsen in unterschiedlichen Varianten 1-3 als gesichert anzusehen. Die folgenden Zahlen gründen dabei auf der Variante 2.

© Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

In Sachsen sind insb. die Städte und Gemeinden im Erzgebirge, in der Lausitz und im Vogtland besonders betroffen. So liegt der vom Sächsischen Landesamt für Statistik erwartete Bevölkerungsrückgang für den ländlichen Raum in Sachsen bis 2035 bei rund -14%, in einigen Gemeinden sogar bei minus 30%. Die Oberzentren Dresden und Leipzig werden gemeinsam mit einigen ihrer Umlandgemeinden ein weiterhin positives Wachstum aufweisen.

<sup>75</sup> siehe auch: (Landesamt für Statistik Sachsen, 2024)

## Überalterung



Foto: Servicestelle IKZ, Peter Schulenkorf

Der allgemeine Bevölkerungsrückgang in Sachsen bis 2040 geht einher mit einer zunehmenden Überalterung der Gesellschaft. Das Durchschnittsalter in den ländlichen Räumen Sachsens steigt bis 2040 weiter dann auf rund 51 Jahre (zum vgl. 1990 ca. 38 Jahre) und der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre steigt von derzeit rund 29% auf ca. 36% (zum vgl. Kinder und Jugendliche bis 20 Jahre dann ca. 17%).

Der s. g. Altersquotient, also das Verhältnis der Bevölkerungsgruppe >65 Jahre zur Anzahl der Erwerbsfähigen 20-65 Jahre steigt auf rund 0,75. Somit nimmt dann nur noch rund jeder 4. Einwohner in den ländlichen Regionen Sachsens aktiv am Erwerbsleben teil. Dazu kommt ein überproportionaler Rückgang der Altersgruppen im Kinder- und Jugendbereich (bis 20 Jahre) um bis zu -15%.

## Zuzug in die Städte

Der Bevölkerungsabnahme in den ländlichen Räumen Sachsens steht eine relativ stabile bis positive Bevölkerungsentwicklung in den Stadt-Umland-Regionen Leipzig und Dresden gegenüber. Die Hauptgründe hierfür liegen besonders in den unterschiedlichen natürlichen Bevölkerungsstrukturen (besonders mehr junge Frauen & Kinder).

Sie sind aber auch bedingt durch immer noch starke Wanderungsgewinne auf Grund der Verfügbarkeit von hochwertigen Arbeitsplätzen, höheren Lohnniveaus und insgesamt einer besseren infrastrukturellen Ausstattung. Großflächige Gewerbeansiedlungen wie z. B. im Halbleiterbereich in Dresden oder im Logistikbereich in Leipzig stellen einen weiteren Sogfaktor dar.

Demgegenüber stehen auf Grund von nur begrenzt vorhandenem Wohnraum immer höhere Miet- und Kaufpreisniveaus in den großen Städten. Diese führen teilweise zu einer Rückwanderung, aber in geringerem Umfang als die Zuwanderung, in die ländlichen Umlandgemeinden.

Genaue Prognosen hierzu werden derzeit (siehe Stand dieses Faktenblattes) durch die Landeshauptstadt Dresden gemeinsam mit der Erlebnisregion Dresden erarbeitet.

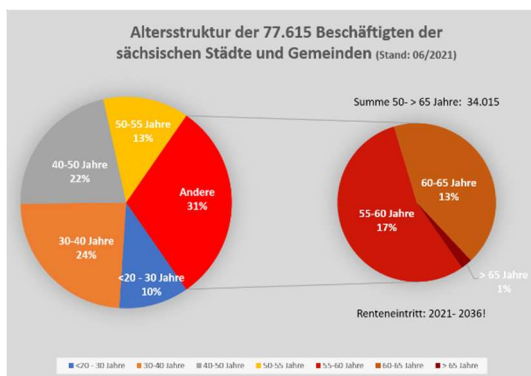
## Folgen

Eine häufige Reaktion auf die Vorstellung des demografischen Wandels ist zunächst positiv, wie z. B.: „Es ist doch gut, wenn es weniger Menschen gibt, z.B. für die Umwelt...“. Es wird dabei aber nicht beachtet, von welchen zum Teil großen sozialen und gesellschaftlichen Problemen eine solche Entwicklung begleitet werden kann. Das gilt besonders für den Fall, dass dieser Prozess nicht frühzeitig erkannt wird und entsprechende Anpassungsmaßnahmen eingeleitet werden.

Eine Gesamtaufzählung möglicher Folgen und Auswirkungen auf die Gesellschaft würde den Rahmen dieses Faktenblattes sprengen. Martin Bujard<sup>76</sup> listet beispielhaft die folgenden Hauptbereiche auf, welche vom demografischen Wandel betroffen sein werden und auch direkte Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden in Sachsen haben werden:

- *Wirtschaft und Arbeitsmarkt durch Arbeitskräftemangel*
- *Folgen für die Sozialsysteme und öffentlichen Finanzen*
- *Gesellschaftlicher Zusammenhalt*
- *Politischer Wettbewerb*

## Arbeitskräftemangel



Grafik: Servicestelle IKZ, Peter Schulenkorf

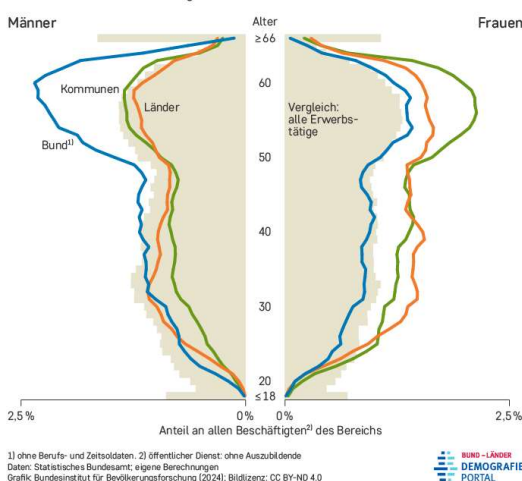
Die Fachwelt ist sich weitgehend einig, dass der demografische Wandel in Deutschland zu einem Arbeitskräftemangel führen wird. Dieser betrifft selbstverständlich auch den öffentlichen Dienst und damit auch die Personalausstattung der Städte und Gemeinden.

Der Deutsche Beamtenbund (DBB) beklagte bereits im Jahr 2022 rund 360.000 unbesetzte Stellen im öffentlichen Dienst in Deutschland bei Bund, Ländern und Kommunen.

*„Bis Mitte der 2030er Jahre werden bis zu 40% seiner heutigen Beschäftigten in den Ruhestand gehen. Kann der Sektor das Defizit nicht kompensieren, wird er dann mit zehn Prozent weniger Arbeitskräften als im Jahr 2022 auskommen müssen.“<sup>77</sup>*

## Öffentlicher Dienst

Altersstruktur der Beschäftigten nach Bereich, 2022



Eine interne Analyse des SSG aus dem Jahr 2021 führte zu dem Ergebnis, dass bis 2040 rund 30% der rund 76.500 kommunalen Beschäftigten in den Städten und Gemeinden Sachsen aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden.

Für diesen Verlust ist auch nicht nur annähernd personeller Ersatz durch junge Arbeitskräfte verfügbar. Leider bilden dennoch weiterhin nicht genügend Städte und Gemeinden in Sachsen ausreichend Nachwuchs aus, um auf die zukünftigen personellen Herausforderungen reagieren zu können.

<sup>76</sup> (Bujard, 2022)

<sup>77</sup> (Pricewaterhouse Coopers GmbH, 2024)

## Handlungsoptionen

Wie Studien z. B. für Baden-Württemberg zeigen, ist der Prozess des demographischen Wandels in Deutschland, besonders der Prozess der Alterung der Gesellschaft, im Prinzip unumkehrbar<sup>78</sup>. Er könnte – wenn überhaupt - nur noch durch eine massive und bewusst geförderte Einwanderung und Integration von Menschen, insb. junger Frauen, aus anderen Ländern noch signifikant beeinflusst werden. Dazu würde z. B. auch die „*Etablierung einer Willkommenskultur zur Sicherung und Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raums*“ gepaart mit einer „*Offenheit der örtlichen Zivilgesellschaft zur Integration der Neuankömmlinge*“<sup>79</sup> notwendig sein.

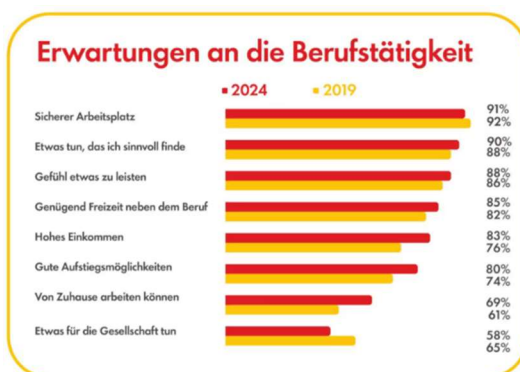
Somit gilt es nach der Erkenntnis und Akzeptanz der Trends der demografischen Entwicklung vielmehr mögliche Anpassungsmaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.

Es besteht also die Notwendigkeit, neue, alternative und innovative Wege zu beschreiten, um langfristig die kommunalen Dienstleistungen der Städte und Gemeinden in Sachsen rechtssicher anbieten zu können.

Hierzu bieten sich drei übergeordnete Strategien an:

- Prozesse vereinfachen – weniger Arbeitsvolumen und Arbeitskräftebedarf (z. B. durch Digitalisierung)
- besser ausgebildetes Personal – höhere Produktivität
- bessere Auslastung des vorhandenen Personals – interkommunale Kooperation auf Verwaltungsebene

Hierzu stehen u. a. organisatorische Ansätze und daraus abgeleitete Werkzeuge wie eine **verstärkte Digitalisierung** der Verwaltung (siehe auch [Faktenblatt 6](#)) aber auch die **interkommunale Zusammenarbeit** (siehe [Faktenblatt 1](#)) zur Verfügung, um die Effektivität und Effizienz zu sichern bzw. zu erhöhen. Auch die weitere Aus- und Fortbildung, z. B. durch **interkommunale Ausbildungsverbände** (siehe [Modell 8](#)), von Verwaltungsmitarbeiterin aller Laufbahnen ist unabdingbar.



Quelle: Shell Jugendstudie 2024

Dazu kommt: Die in Summe und auch im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung schrumpfende Bevölkerungsgruppe von Menschen im Alter <20 Jahre führt zudem zu einem zunehmenden Wettbewerb um Jugendliche und junge Erwachsene, um Auszubildende und Studierende. Neben den o.g. organisatorischen Ansätzen ist deshalb auch ein **grundlegender Sinnes- und Einstellungswandel innerhalb von Politik und Verwaltung gegenüber den Lebenswelten, Werten, Ansprüchen, Wünschen und Forderungen junger Menschen** notwendig, um sich als attraktiver Arbeitgeber zu präsentieren.

<sup>78</sup> (Brachat-Schwarz, 2017)

<sup>79</sup> (Leibert et al., 2017)

Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene sind eine wertvolle Zukunftsressource und es wird zunehmend auch für die Städte und Gemeinden notwendig, die Themen „Personalgewinnung“ und „Ausbildung“ in den Mittelpunkt zu stellen. Die 19. Shell Jugendstudie 2024<sup>80</sup> zeigt, dass Jugendliche höchst leistungsbereit sind und dafür auch ein entsprechendes Einkommen und Aufstiegsmöglichkeiten erwarten, aber neben Wünschen an einen sicheren Arbeitsplatz, „Homeoffice“ und „Freizeit“ auch höhere Ansprüche an Fragen der „Sinnhaftigkeit“ und der „Erfüllung“ der beruflichen Tätigkeit gestellt werden

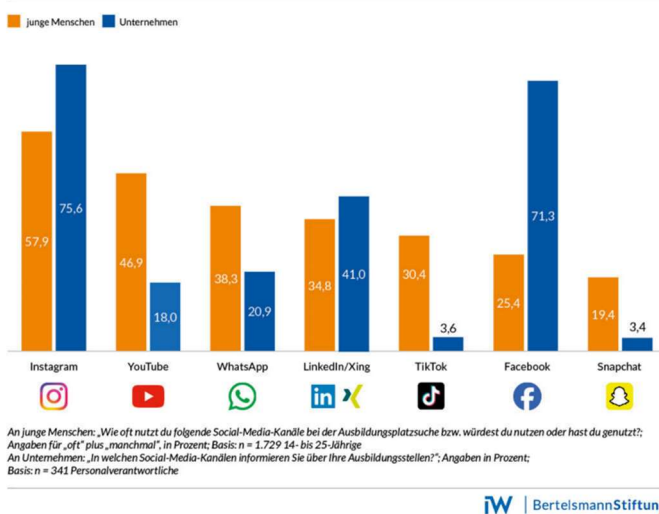


Quelle: Shell Jugendstudie 2024

Dieses erfordert ggf. auch eine **neue und andere Kultur und Organisation der Zusammenarbeit und der Mitarbeiterführung** sowie generell ein intensives Bemühen um diese Zielgruppe, ggf. auch durch zielgruppenorientierte

Werbung und ein sicheres, professionelles Auftreten in den **sozialen Medien**. Denn: „95% der 12-19jährigen nutzen das Internet täglich. Zu den zehn beliebtesten Internetangeboten gehören dabei mit Instagram (31 %), Tiktok (24 %), Youtube (23 %), Snapchat (19 %) und Facebook (10 %) fünf soziale Medien.“<sup>81</sup>

Nutzung von Social-Media-Kanälen bei der Ausbildungssuche/  
Stellenausschreibung



Aber die Anbieter von Ausbildungsplätzen und junge Menschen kommunizieren nach einer aktuellen Studie der Bertelsmann Stiftung oft aneinander vorbei. „Für beide Seiten (Arbeitgeber und Jugendliche) spielen **Online-Stellenausschreibungen** (zwar) die wichtigste Rolle (...). Bei der Nutzung von sozialen Netzwerken gibt es aber auffällige Abweichungen: Instagram ist jeweils am beliebtesten, doch während 71 Prozent der Unternehmen auf Facebook über ihre Ausbildungsplätze informieren, sucht hier nur ein Viertel der jungen

Menschen nach Ausbildungsangeboten. Umgekehrt nutzen junge Menschen häufig YouTube (47 Prozent), WhatsApp (38 Prozent) und TikTok (30 Prozent) – diese Kanäle werden von Unternehmen aber deutlich seltener bespielt, bei YouTube beispielsweise nur von 18 Prozent.“<sup>82</sup>

Auch hier bestehen somit neue und innovative Ansätze für die interkommunale Zusammenarbeit, gerade für kleinere Städte und Gemeinden in Sachsen.

<sup>80</sup> (Albert, Quenzel et al., 2024)

<sup>81</sup> siehe auch (Gemkow, 2023)

<sup>82</sup> (Wieland, 2024)

## **Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen**

### **Faktenblatt 10: Interkommunale Medizinische Versorgungszentren (MVZ)**

**Stand: Februar 2025**

#### **Einführung**

Die Sicherung einer ärztlichen Versorgung in den ländlichen und peripher gelegenen Räumen Sachsens wird auf Grund des Abgangs älterer niedergelassener Ärzte und fehlendem Interesse junger Ärzte an einer Praxiseröffnung in diesen Räumen zu einem zunehmenden Problem. Allgemein kann festgehalten werden, dass nach Auskunft von Branchenkennern viele junge Ärzte mittlerweile den Weg als niedergelassener, selbstständiger Arzt scheuen und Anstellungsverhältnisse suchen, welche aus Sicht der jungen Ärzte ein höheres Maß an Kooperation, Work-Life Balance und Familienfreundlichkeit bieten.

Für die kleinen und kleinsten Gemeinden in den ländlichen Räumen Sachsens sind die anstehenden, altersbedingten Schließungen von Arztpraxen eine bedrohliche Entwicklung. Eine Arztpraxis vor Ort, gerade bei einer zunehmenden Überalterung der Bevölkerung, sichert nicht nur eine gute Patientenversorgung, sondern stellt für die Gemeinden zudem einen echten Standort- und Zentralitätsfaktor wie auch die Schule, der Lebensmittelmarkt oder der Bäcker dar.

Aus diesem Grunde überlegen eine Vielzahl von Städten und Gemeinden auch in Sachsen, ob die Gesundheitsversorgung der Bürger nicht durch medizinische Versorgungszentren auf Basis einer kommunalen Trägerschaft organisiert und übernommen werden kann. Auf Grund der Komplexität des Sachgebietes und des relativen hohen Risikos für die Gemeinden für diese unternehmerische Tätigkeit überlegen viele Gemeinde zudem, ob nicht ein Zusammenschluss über interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) die Gründung und Umsetzung vereinfachen und die Last auf mehrere Schultern verteilt werden könnte.

Der Grundansatz „(inter-)kommunale Medizinischen Versorgungszentren (MVZ)“ als Träger der Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum“ wird sowohl vom Freistaat Sachsen, von einigen Parteien als auch von der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) wohlwollend unterstützt.

Die kommunalen Spitzenverbände bundesweit und auch der Sächsische Städte- und Gemeindetag e.V. weisen aber auch auf die möglichen Risiken hin, welche gerade die kleineren und finanzschwachen Gemeinden ggf. eingehen. Aus Sicht der Verbände wird hier eine Verpflichtung zur Sicherstellung einer landesweiten adäquaten ärztlichen Versorgung von starken Schultern (KV, Land, Kreise) auf die schwächsten Schultern (kleine bis kleinste kreisangehörige Gemeinden in den ländlichen Räumen) umverteilt, ohne dass diese – im Gegensatz insb. zur KV – einen gesetzlichen Sicherstellungsauftrag haben.

Eine Entscheidung für oder gegen die Gründung eines (inter-)kommunalen MVZ erfordert deshalb im Vorfeld eine sorgfältige Bedarfsanalyse sowie eine gründliche Abwägung der Vor- und Nachteile sowie der Risiken und Chancen hinsichtlich der Organisation und der Finanzierung eines solchen Unternehmens.

## Was ist ein Medizinisches Versorgungszentrum (MVZ)?

Ein Medizinisches Versorgungszentrum ist eine in Deutschland zur vertragsärztlichen ambulanten Versorgung zugelassene Behandlungseinrichtung unter ärztlicher Leitung, in der mindestens zwei im Arztregister eingetragene Ärzte als Inhaber (Vertragsärzte) oder Angestellte tätig sein können.

In beiden Fällen ist das MVZ als juristische Person der verantwortliche Leistungserbringer gegenüber Patienten, den Krankenversicherungen und der Kassenärztlichen Vereinigung (KV). Dabei müssen mindestens zwei halbe Vertragsarztsitze auch verschiedener Fachrichtungen vorhanden sein. Ein MVZ muss ärztlich geleitet werden. Der ärztliche, in medizinischen Fragen weisungsfreie Leiter kann entweder einer der Gesellschafter, ein angestellter Arzt oder ein Vertragsarzt sein. Dieser muss aber in jedem Fall im MVZ mindestens halbtags tätig sein. Bereiche, die nicht in die ärztliche Verantwortlichkeit fallen, können auch von nicht-ärztlichen Geschäftsführern übernommen werden.

Die Tätigkeit von zugelassenen oder angestellten Ärzten in MVZ unterliegt der Bedarfsplanung.

## Ist eine Gemeinde für die Gesundheitsversorgung eigentlich zuständig und darf sie diese Aufgabe überhaupt übernehmen?

Hier gilt das s.g. Aufgabenfindungsrecht der Gemeinden.<sup>83</sup> Einrichtungen der Gesundheitspflege (z.B. auch MVZ) zur Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge im Bereich „Gesundheit“ qualifizieren sich für einen möglichen freiwilligen Aufgabenbereich der Gemeinde und ihr Betrieb kann nach allgemeiner Auffassung als freiwillige Aufgabe der Gemeinde durch den Stadt- oder Gemeinderat beschlossen werden.<sup>84</sup>

Allerdings können „Kommunen können nur mit Zustimmung der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) in begründeten Ausnahmefällen eigene Einrichtungen zur unmittelbaren medizinischen Versorgung der Versicherten betreiben. Ein begründeter Ausnahmefall kann insbesondere dann vorliegen, wenn eine Versorgung auf andere Weise nicht sichergestellt werden kann.“<sup>85</sup>

Das SGB V legt darüber hinaus fest, dass die Beteiligung einer Kommune an einem MVZ grundsätzlich möglich ist. „Medizinische Versorgungszentren können (...) von Kommunen gegründet werden. (...)“<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> § 2 Abs. 1 (SächsGemO, 2024): Die Gemeinden erfüllen in Ihrem Gebiet im Rahmen Ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung und schaffen die für das soziale (...) Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen (...)

<sup>84</sup> Nach § 28, Abs. 2, 3. Anstrich (SächsGemO, 2024) beschließt Gemeinderat über freiwillige Aufgaben.

<sup>85</sup> Siehe auch § 105 Abs. 5, Satz 1 (SGB V, 2024)

<sup>86</sup> § 95 Abs. 1a (SGB V, 2024)

Einschränkungen aus der s.g. Schrankentrias<sup>87</sup> für die Beteiligung von Gemeinden an Unternehmen ergeben sich auf erste Sicht nicht, da Einrichtungen der (...) Gesundheits- und Wohlfahrtspflege<sup>88</sup> und damit auch Medizinische Versorgungszentren (MVZ)<sup>89</sup> keine wirtschaftlichen Unternehmen im Sinner der SächsGemO sind.

Es ist aber darauf zu verweisen, dass ungeachtet dessen die Beteiligung von Gemeinden an Unternehmen in Privatrechtsform nur mit dem Unternehmenszweck „kommunale Aufgabenerfüllung“ zulässig ist. Diese Anforderung wäre hier auf Basis der selbstgefundenen freiwilligen Aufgabe „Gesundheitspflege“ allerdings erfüllt.<sup>90</sup>

Des Weiteren muss die Haftung der Gemeinde grundsätzlich auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt sein.<sup>91</sup>

### **Welche interkommunalen Rechtsformen dürfen gewählt werden?**

Die Gründung eines medizinischen Versorgungszentrums (MVZ) ist laut SGB V nur in der Rechtsform der Personengesellschaft, der eingetragenen Genossenschaft (e. G.) oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder in einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform möglich. [...]“.<sup>92</sup>

Aus kommunalrechtlicher Sicht lässt die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) ebenfalls nur eine eingeschränkte Auswahl von zulässigen kommunalen Unternehmensformen zu.

In Verschneidung mit den Anforderungen des SGB V und an eine geforderte interkommunale Zusammenarbeit ist hier die privatrechtliche Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), ggf. auch gemeinnützig orientiert als gGmbH, als optionale und meist genutzte Rechtsform für MVZ zu nennen.

Möglich ist auch die privatrechtliche eingetragene Genossenschaft (e.G) und der öffentlich-rechtliche Zweckverband nach SächsKomZG.

Eine Rechtsformentscheidung ist nach SächsGemO immer dem Gemeinderat vorbehalten.<sup>93</sup>

Der mögliche interkommunale Ansatz bzw. die interkommunale Zusammenarbeit von mind. zwei Gemeinden begründet sich für die Gemeinden in einem (inter-)kommunalen MVZ somit (nur)....

- 1) als gemeinsame Gesellschafter in einer (g)GmbH
- 2) als gemeinsame Genossenschaftler in einer e.G.
- 3) als gemeinsame Mitglieder in einem Zweckverband.

---

<sup>87</sup> § 94a Abs.1 (SächsGemO, 2024)

<sup>88</sup> § 94 Abs.3, 2. Anstrich (SächsGemO, 2024)

<sup>89</sup> (Binus, Sponer, Koolmann, 4. Auflage 2024)

<sup>90</sup> § 96 Abs. 1 Nr.1 (SächsGemO, 2024)

<sup>91</sup> § 96 Abs. 1 Nr.3 (SächsGemO, 2024)

<sup>92</sup> § 95 Abs. 1a (SGB V, 2024)

<sup>93</sup> § 28 Abs. 2 Nr. 15 und 17 (SächsGemO, 2024)



## Gibt es Anforderungen bzgl. Haftung und Sicherheiten?

„Für die Zulassung eines medizinischen Versorgungszentrums in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) besteht die Voraussetzung, dass alle (!) Gesellschafter entweder selbstschuldnerische Bürgschaftserklärungen oder andere Sicherheitsleistungen nach § 232 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) für Forderungen von Kassenärztlichen Vereinigungen und Krankenkassen gegen das medizinische Versorgungszentrum aus dessen vertragsärztlicher Tätigkeit abgeben (müssen); (...).<sup>94</sup>

Nach aktuellem Sachstand ist zumindest nicht endgültig geklärt, ob eine selbstschuldnerische Bürgschaft auch von den Genossenschaftlern in einer e.G. abgegeben werden muss. Das SGB V bezieht sich (nur) ausdrücklich auf die GmbH.

Nach bisherigen Aussagen der Kassenärztlichen Vereinigung, Sachsen (Stand 2024) ist eine solche selbstschuldnerische Bürgschaft ggf. sogar unbegrenzt pro Gesellschafter abzugeben und eine unabdingbare Voraussetzung für die Zulassung eines (inter-)kommunalen MVZ in der Rechtsform einer GmbH.

Bei dieser Forderung nach einer verpflichtenden selbstschuldnerischen Bürgschaft ist allerdings die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) zu beachten. Hiernach darf die Gemeinde Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen<sup>95</sup>. Hierzu sei aber noch einmal auf die o.g. Ausführungen zum Aufgabenfindungsrecht der Gemeinden verwiesen.

Binus, Sponer, Koolmann (2024)<sup>96</sup> weisen aber in Ihrem Kommentar zur SächsGemO darauf hin, dass „bei der Übernahme von Bürgschaften sowie Gewährverträgen darauf geachtet werden muss, dass das Risiko wirtschaftlich tragbar ist und die Übernahme unmittelbar zur Aufgabenerfüllung der Gemeinde beiträgt“.

Nach Teil A Abschnitt IX, Nr. 3 VwVKomHWi dürfen die Gemeinden daher keine selbstschuldnerischen Bürgschaften (nach § 773 Absatz 1 Nummer 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) übernehmen, „weil bei einem Ausfall des Schuldners die Gemeinde durch den Gläubiger des Dritten unmittelbar zur Forderungsbefriedigung herangezogen werden kann. Die Gemeinde hat grundsätzlich die Bürgschaftsform zu wählen, die für sie nur ein geringes Risiko beinhaltet. In Betracht kommen könnte zum Beispiel eine sogenannte modifizierte Ausfallbürgschaft, durch die der Bürge nach Ablauf einer bestimmten Zeit für den bis dahin nicht ausgeglichenen Ausfall einzutreten hat. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen sind gleichwohl stets sorgfältig zu prüfen und abzuwägen. Je höher das Risiko der Inanspruchnahme ist, desto gründlicher müssen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde sowie deren Fähigkeit zu dauerhaften Aufgabenerfüllung analysiert werden.“<sup>97</sup>

Bei der Übernahme von Bürgschaften zugunsten ihrer kommunalen Betriebe soll eine Gemeinde gem. der VwVKomHWi zudem darauf achten, dass die Bürgschaftssumme die gemeindliche Beteiligung an dem Betrieb nicht überschreitet.

---

<sup>94</sup> § 95 Abs. 2 S. 6 (SGB V, 2024)

<sup>95</sup> § 83 (1) (SächsGemO, 2024)

<sup>96</sup> (Binus, Sponer, Koolmann, 4. Auflage 2024)

<sup>97</sup> (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft, 2023)

Die Anforderungen an Sicherungsleistungen abgeleitet aus dem SGB sind wohl die größten kommunalrechtliche Hürden für die Beteiligung einer sächsischen Gemeinde an einem MVZ, da auf der einen Seite die Kassenärztliche Vereinigung (KV) auf einer selbstschuldnerischen Bürgschaft besteht, auf der anderen Seite aber den Gemeinden in Sachsen die Abgabe einer solchen Bürgschaft wie oben angeführt rechtlich verwehrt ist.

### **Wer vertritt die Gemeinde in einem solchen Unternehmen?**

Die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) regelt die Vertretung der Gemeinden im Unternehmen in Privatrechtsform. Wichtig ist: Alle (!) Vertreter müssen über „über erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen“<sup>98</sup>, „sich regelmäßig fortbilden“<sup>99</sup> und in der Lage sein, das Unternehmen „zu steuern und zu überwachen“<sup>100</sup>.

Fassbender, König, Musall (2021)<sup>101</sup> weisen in Ihrem Werk zum Sächsischen Kommunalrecht darauf hin, dass Vertreter auch externe Experten sein können, welche ggf. die entsprechenden Kenntnisse für die Steuerung und Überwachung eines Unternehmens in einem solch hochgradig speziellen und komplexen Bereich wie dem Gesundheitswesen und der Gesundheitsabrechnung sicherstellen können.

Zu beachten ist, dass solche externen Experten ggf. auch entsprechende Honorarforderungen stellen.

An dieser Stelle soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass Geschäftsführer einer GmbH bzw. der Vorstand einer e.G. natürliche, unbeschränkt geschäftsfähige Personen sein müssen. Zum Geschäftsführer in der GmbH können aber auch andere Personen als Gesellschafter bestellt werden.<sup>102</sup>

Aus der Bestellung eines externen Geschäftsführers ergeben sich ggf. höhere Vergütungs- bzw. Gehaltsforderungen an die GmbH. Dieses auch aus Gründen einer stets vorhandenen Möglichkeit der auch persönlichen Haftung eines GmbH-Geschäftsführers gegenüber der Gesellschaft z.B. in den Themenbereichen Steuern und Sozialabgaben als Vertreter der GmbH.

### **Wer muss eine solche MVZ-Gründung oder Beteiligung genehmigen?**

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) zwingend erforderlich.<sup>103</sup>

Eine Verbandssatzung eines ebenfalls möglichen Zweckverbandes bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.

---

<sup>98</sup> § 98 Abs. 1 Satz 4 (SächsGemO, 2024)

<sup>99</sup> § 98 Abs. 5 (SächsGemO, 2024)

<sup>100</sup> § 99 Abs. 1 (SächsGemO, 2024)

<sup>101</sup> (Fassbender, König, Musall, 2021)

<sup>102</sup> § 6 (GmbHG, 2023)

<sup>103</sup> § 102 Abs. 1 (SächsGemO, 2024)

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen, die Bildung des Zweckverbandes zulässig und die Verbandssatzung den gesetzlichen Vorschriften entsprechend vereinbart ist.“<sup>104</sup>

Da es sich hier um ein Spezialunternehmen (MVZ) handelt ist des Weiteren auch eine Genehmigung der KV Sachsen bzw. des Zulassungsausschusses einzuholen.<sup>105</sup>

Die Übernahme von Bürgschaften und Verpflichtungen bedürfen ebenfalls einer gesonderten Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, (...).<sup>106</sup> „Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt oder mit Auflagen verbunden werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde gefährden.“<sup>107</sup>

### **Fazit aus Sicht der interkommunalen Zusammenarbeit**

Die eigentliche interkommunale Zusammenarbeit beschränkt sich bei einem interkommunalen medizinischen Versorgungszentrum in der Regel auf die gemeinsame Rolle als Gesellschafter (häufigster Fall) in einer GmbH oder als Genosse in eingetragenen Genossenschaft (e.G.). Die öffentlich-rechtliche Rechtsform des MVZ-Zweckverbandes ist bislang nicht bekannt und umgesetzt worden.

Aus Sicht des SGB V und auch der Gemeindeordnung ist es grundsätzlich möglich, dass sich eine Gemeinde auf Basis ihres Aufgabenfindungsrechts an einem MVZ beteiligt. Als derzeit unüberwindbare Hürde hat sich allerdings die notwendige selbstschuldnerische Bürgschaft herausgestellt.

Zu unterstreichen sind aber auch noch einmal die Haftungsrisiken des GmbH-Geschäftsführers sowie die Anforderungen an die Gemeindevertreter im Bereich der Überwachung und der Kontrolle des Unternehmens. Sollten wesentliche Rollen (Geschäftsführung, ärztliche Leitung, Kontrollfunktion als Vertreter des BM) im MVZ bzw. in der GmbH oder e.G. durch externe Kräfte übernommen werden, so belastet dieses natürlich durch entsprechende Honorarforderungen das Betriebsergebnis negativ.

Weiter ist festzuhalten, dass auch ein MVZ auch keine Garantie dafür bietet, dass Ärzte in den ländlichen Raum gelockt werden können, zumal sich die o.g. Vorteile und Angebote für Ärzte durch MVZ mittlerweile auch in den größeren Städten Sachsens angeboten werden.

Mehrfach wird in der Fachliteratur und von Experten auch darauf hingewiesen, dass ein MVZ keine wesentlichen Gewinne erwirtschaften wird und somit stets damit gerechnet werden muss, dass entsprechende Nachschüsse in das kommunale Unternehmen hineinfließen müssen. Dieses ist im Gesellschaftervertrag der GmbH oder der Satzung der e.G. entsprechend zu vereinbaren.

---

<sup>104</sup> § 49 (1) (SächsKomZG, 2022)

<sup>105</sup> § 105 Abs. 5 (SGB V, 2024)

<sup>106</sup> § 83 (2) (SächsGemO, 2024)

<sup>107</sup> § 82 (2) (SächsGemO, 2024)

## Teil B – Modelle

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Einführung

Der vorliegende Teil B des IKZ-Modellkatalogs basiert auf den Erfahrungen und Fragen, welche an die Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit seit Bestehen im Juli 2022 herangetragen wurden. Zunächst werden die bisher angefragten kommunalen Aufgabenbereiche der Städte und Gemeinden in Sachsen kurz vorgestellt und Ihre Bedeutung für eine mögliche interkommunale Zusammenarbeit erläutert.



Grafik: Servicestelle IKZ, David Schäfer

In Form eines IKZ-Modellbogens werden dann Vorschläge gemacht, wie in den Aufgabenbereichen konkret, pragmatisch und lösungsorientiert IKZ-Vorhaben aufgebaut und umgesetzt werden können.

Die vorgestellten Modelle sind stets standardisierte Modelle. Es gibt niemals *die* allgemein gültige IKZ-Modelllösung für alle Gemeinden. Dafür ist die kommunale Vielfalt in Sachsen zu groß und die Anforderungen, Wünsche und Erwartungen der einzelnen Akteure im IKZ-Prozess sind zu unterschiedlich. Die Modelle sind somit als Anregung für die Identifizierung von Aufgabenbereichen und das

weitere Vorgehen in Ihrer Stadt oder Gemeinde zu verstehen.

Ausdrücklich ist noch einmal die Bedeutung der digitalen Transformation der Stadt- und Gemeindeverwaltungen zu unterstreichen. Diese bildet die Grundlage für alle weiteren Schritte und auch eine zukünftige Zusammenarbeit. Nur wer zukunftsfähige Grundstrukturen aufweist, kann auch über interkommunale Zusammenarbeit weitere Synergien und Mehrwerte erzielen und nutzen.

Neben der Digitalisierung und allen Versuchen der Steigerung von Effizienz durch den Einsatz von IT und Softwarekomponenten, bleibt aber doch immer der Mensch ein Schlüsselfaktor für eine funktionierende Stadt- und Gemeindeverwaltung. So sind die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung umfassend über interkommunale Ziele und Projekte zu informieren und weitestgehend auch an der Umsetzung aktiv zu beteiligen.

Ein zunehmender Wettbewerb um junge Köpfe angesichts einer rasant negativen demografischen Entwicklung fordert gerade auch die kleinen Städte und Gemeinden dazu auf, Ihre Attraktivität als lokaler Arbeitgeber auch für junge Menschen zu steigern und gezielt gute und interessante Ausbildungsangebote mit Perspektive anzubieten.

Auch hier kann interkommunale Zusammenarbeit z. B. im Rahmen eines interkommunalen Ausbildungsverbundes (siehe [Modell 8](#)) helfen, eine Ausbildung attraktiv und fachlich hochwertig auszugestalten und zugleich die damit verbundenen Aufwände für die einzelne Gemeinde reduzieren. Auch eine Zusammenarbeit bei der Gewinnung von neuen jungen Mitarbeitern z. B. durch das professionelle und zielgruppenorientierte „Bespielen“ neuer kann ein neuer Kooperationsbereich sein (siehe auch [Faktenblatt 9 „Demographischer Wandel“](#)).

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 1: Interkommunale Zusammenarbeit im Standesamt

Stand: November 2024



Die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) im Bereich des Personenstandswesens (Standesamt) steht bei einer Betrachtung aller Kooperationen in Sachsen hinsichtlich der Anzahl der Kooperationen sowie der beteiligten Kommunen mit an der Spitze.

Gerade für Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl wird es aus wirtschaftlichen und organisatorischen Gründen zunehmend schwieriger, die geforderten und für die Absicherung des Dienstbetriebs

notwendigen mindestens zwei Standesbeamten auszubilden und vorzuhalten. Eine schwierige und sehr umfangreiche Rechtsmaterie mit großer Regelungsdichte und vielen speziellen Fallregelungen trifft dabei auf nur relativ wenige zu erledigende Fälle und noch weniger Spezialfälle. Eine interkommunale Zusammenarbeit im Bereich des Personenstandswesens ist daher sinnvoll, um die hochqualifizierten Arbeitskräfte effizient einzusetzen und die Aufgabenerfüllung generell sicherzustellen.

Im Rahmen des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) und der Sächsischen Personenstandsverordnung (SächsPStVO)<sup>108</sup> können Standesamtsaufgaben oder deren Durchführung auf andere Gemeinden durch Kooperation übertragen werden. Dieses ist bereits seit einigen Jahren auf Basis von delegierenden Zweckvereinbarungen im Rahmen eines gemeinsamen Standesamtsbezirks möglich (siehe [Faktenblatt 1.2](#) und [Modellbogen 1.1](#)). Seit September 2024 besteht nun auch die grundsätzliche Möglichkeit auf Basis von mandatierenden Zweckvereinbarungen (siehe [Faktenblatt 1.3](#) und [Modellbogen 1.2](#)) oder über eine gemeinsame Dienststelle (siehe [Faktenblatt 1.4](#) und [Modellbogen 1.3](#)) zusammenzuarbeiten.

Aber: Das Sächsische Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes SächsAGPStG<sup>109</sup> empfiehlt bei Gemeinden unter 5.000 Einwohnern weiterhin die Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks mit umliegenden Gemeinden des gleichen Landkreises. Die 418 sächsischen Städte und Gemeinden haben sich derzeit zu insgesamt 208 Standesamtsbezirken zusammengeschlossen. Weiterhin aber weisen mit 66 Bezirken rund 32 % der bestehenden Standesamtsbezirke immer noch eine Einwohnerzahl von unter 5.000 Einwohnern auf.

Die in den beteiligten Gemeinden bestehenden Trauräume können dabei in allen genannten Rechtsformen weiterhin für Trauungen genutzt werden. Genauso ist es auch weiterhin möglich, alle Bürgermeister der beteiligten Gemeinden als Eheschließungsstandesbeamten zu bestellen.

---

<sup>108</sup> (SächsPStVO, 2024)

<sup>109</sup> (SächsAGPStG, 2019)

Die Hauptgründe für beabsichtigte Kooperationen und die entsprechenden Modelllösungen stellen sich wie folgt dar:

<b>Gewünschte Inhalte der Zusammenarbeit</b>	<b>Mögliche Rechtsform / Modell</b>
Bildung eines neuen Standesamtsbezirks mit anderen direkt angrenzenden Städten oder Gemeinden des gleichen LK zur vollständigen Aufgabenübertragung auf eine Gemeinde.	<a href="#">Delegierende Zweckvereinbarung (Modellbogen 1.1)</a>
Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden z.B. ohne gemeinsame direkte Grenze oder aus einem anderen LK.	<a href="#">Mandatierende Zweckvereinbarung (Modellbogen 1.2)</a>
Regelung einer regelmäßigen, aber zeitlichen begrenzten Urlaubs- und Krankheitsvertretung (einseitig (!), Gemeinde B vertritt Gemeinde A)	<a href="#">Mandatierende Zweckvereinbarung (Modellbogen 1.2)</a>
Gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung: Gegenseitige (!) Vertretung und Zusammenarbeit auf langfristiger Basis von mind. zwei Gemeinden z.B. im Rahmen von Urlaubs- und Krankheitsvertretungen aber auch z.B. zur besseren Nutzung von Spezialisten und Hilfskräften durch Bereitstellung von Personal aller beteiligten Gemeinden.	<a href="#">Gemeinsame Dienststelle (Modellbogen 1.3)</a>

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 1.1: Interkommunale Zusammenarbeit im Standesamt im Rahmen eines gemeinsamen Standesamtsbezirks über eine delegierende Zweckvereinbarung nach § 71 (1) SächsKomZG

Stand: November 2024

#### Modellszenario

Eine Gemeinde kann die Aufgabe im Bereich Standesamt nicht mehr erfüllen.

Daher erfolgt eine Übertragung (auch Delegierung genannt) der gesamten, vollumfänglichen Aufgabenzuständigkeit im Bereich des Personenstandswesens unter Bildung eines gemeinsamen, gemeindegrenzübergreifenden Standesamtsbezirks gem. § 71 Abs. 1 SächsKomZG auf eine andere Gemeinde.

#### Modellbeispiel

Die Gemeinde A (ca. 4.500 Einwohner) hat seit vielen Jahren ein mit zwei Standesbeamtinnen besetztes Standesamt im Umfang von 2x 0,25 VZÄ. Dazu übernimmt der Bürgermeister der Gemeinde nach Möglichkeit Trauungen in der Gemeinde als Eheschließungsstandesbeamter nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 SächsPStVO.

Das Standesamt ist im örtlichen Rathaus verortet. Neben dem Standesamt gab es noch einen weiteren gewidmeten Trauort im Rittersaal der im Gemeindebesitz befindlichen Burg im Gemeindegebiet.

Zum Ende des Vorjahres 2023 verließ eine langjährige Standesbeamtin 1 das Standesamt. Die Aufgaben im Umfang von 0,25 VZÄ wurden im Rahmen einer Notfallvertretung nach § 5 Abs. 1 SächsAGPStG der Standesbeamtin der unmittelbar angrenzenden Nachbargemeinde B vorübergehend übertragen.

Der Standesbeamte 2 kündigte zudem in 2024 an, die Gemeinde zum 31.12.2025 zu verlassen.

Sowohl eine interne als auch eine externe Ausschreibung bzw. der Versuch der Weiterbildung des Bestandspersonal der Gemeinde A reichten nicht aus, um das Personenstandswesen künftig personell zu besetzen.



	<p>Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass das Standesamt der Gemeinde A seit Anfang 2024 nur noch im Rahmen eine Notfallbestellung seinen Aufgaben und Pflichten mit einer Besetzung von zwei Standesbeamten nachkommen kann</p> <p>Spätestens ab dem 01.01.2026 wird die Gemeinde A die Aufgaben des Standesamtes nicht mehr effektiv wahrnehmen können.</p> <p>Die direkt benachbarte und angrenzende Gemeinde B des gleichen Landkreises mit 6.500 Einwohnern bietet auf Anfrage an, eine Unterstützung bzw. Übernahme der Aufgabe „Standesamt“ zu prüfen. Dieses würde die Aufgabenerfüllung innerhalb der Gemeinde B weiter stabilisieren und zukunftsfähiger machen, denn ein Mitarbeiter äußertes bereits seit längerem den Wunsch nach Aufstockung zu einer Vollzeitstelle.</p>
<p><b>Lösungsvorschlag</b></p>	<p>Beide Gemeinden A und B sind nach § 1 SächsAGPStG zur Einrichtung eines Standesamtes verpflichtet.</p> <p>Um dieses langfristig sicherzustellen, ist die Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirkes auf Basis einer delegierenden Zweckvereinbarung gem. § 71 Abs. 1 SächsKomZG, jeweils zum 01. Januar eines Jahres (§ 2 Abs. 2 Satz 1 SächsAGPStG) eine mögliche und naheliegende Lösung.</p> <p>Die Gemeinde A überträgt im Modellbeispiel hierbei der Gemeinde B als beauftragte Körperschaft per Zweckvereinbarung die Wahrnehmung der Aufgaben als Standesamt und die damit notwendigen Befugnisse zum 01.01.2026 und beantragt bei der Landesdirektion ggf. die temporäre Fortführung der Notfallbestellung bis zum 31.12.2025.</p> <p>Die Gemeinde A gibt damit sein Standesamt und damit auch die komplette Zuständigkeit für den Bereich Personenstandswesen an die Gemeinde B zum 01.01.2026 ab.</p> <p>Die Gemeinde B ist dabei berechtigt, für die Übernahme der Aufgaben, von der Gemeinde A eine anteilige Finanzierung zu fordern.</p> <p>Die Gemeinde B stockt mit Zustimmung der Mitarbeiter ab dem 01.01.2026 die vertraglich vereinbarten Arbeitszeiten Ihrer Beschäftigten im Standesamt auf.</p>

	<p>Die beteiligten Gemeinden nutzen eine delegierende Zweckvereinbarung zur Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirkes mit grundsätzlichen Regelungen zu Trauzimmern und Eheschließungsstandesbeamten.</p> <p>Eine konkrete Ausgestaltung und weitere Absprachen z. B. zur Belegung des Trauzimmers in der Burg der Gemeinde A und die Einbindung des Bürgermeisters der Gemeinde A als Eheschließungsstandesbeamten erfolgen im Rahmen einer gesonderten Umsetzungsvereinbarung.</p> <p>Die Gemeinden A und B vereinbaren eine Finanzierung der Kosten ggf. auch mit dynamischer Anpassung im Rahmen einer Zweckvereinbarung und beschließen, diese Regelungen für mindestens 3 Jahre beizubehalten. Danach kann sich eine Überprüfung des Kostenmodells anschließen.</p> <p>Die delegierende Zweckvereinbarung zur Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirkes wird der Rechtsaufsichtsbehörde des Landkreises von A und B und der Landesdirektion Sachsen abschließend zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt.</p> <p>Sonderfall: Gemeinde A ist ausführende Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft</p> <p>Der Gemeinschaftsausschuss ist nach § 41 SächsKomZG zu beteiligen und die Zustimmung der weiteren Mitglieder der VG einzuholen. Die anteiligen Umlagen sind für die Aufgabe „Personenstandswesen“ entsprechend der Gemeinschaftsvereinbarung zu ermitteln und werden zur Finanzierung der von der Gemeinde B in Rechnung gestellten Kosten mit herangezogen.</p>
<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG)<sup>110</sup></li> <li>• Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (SächsAGPStG)<sup>111</sup></li> <li>• Sächsische Personenstandsverordnung (SächsPStVO)<sup>112</sup></li> </ul>

<sup>110</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>111</sup> (SächsAGPStG, 2019)

<sup>112</sup> (SächsPStVO, 2024)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungsvorschrift des SMI zur Durchführung des Personenstandsgesetzes (VwV-PStG)<sup>113</sup></li> <li>• Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2020): Beratende Äußerung – Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 – 10.000 Einwohnern<sup>114</sup></li> </ul>
<p><b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b></p>	<p>Delegierende Zweckvereinbarung gem. § 71 (1) SächsKomZG</p> <p>Gemeinden (...) können vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften (beauftragte Körperschaft) bestimmte Aufgaben, zu deren Erfüllung jede der beteiligten Körperschaften berechtigt oder verpflichtet ist, für alle wahrnimmt, insbesondere den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen Einrichtung gestattet (Zweckvereinbarung).(...) Das Recht und die Pflicht der übrigen Beteiligten zur Wahrnehmung der Aufgaben und die dazu notwendigen Befugnisse gehen auf die beauftragte Körperschaft über (...).</p>
<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die auftraggebende Gemeinde wird vollumfänglich von der Pflicht zur Einrichtung eines Standesamtes befreit.</li> <li>• Die gewählte Form ermöglicht einen effektiven und effizienten Einsatz von hochqualifiziertem Personal und Infrastruktur und sichert die Aufgaben im Bereich Personenstandswesen auch für die beauftragte Gemeinde</li> <li>• Das theoretische Angebot von Vollzeitstellen erhöht ggf. die Attraktivität der beauftragten Gemeinde als Arbeitgeber.</li> <li>• Besonders für Bestattungsunternehmen der Region ergeben sich Vorteile durch zentrale Ansprechpartner und einen zentralen Anfahrtsort.</li> <li>• Die Zusammenarbeit ist für alle Partner sehr verlässlich und planbar, da auch die Aufhebung der Zweckvereinbarung der Rechts- und Fachaufsicht bedarf.</li> </ul> <p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Für die Bürger der auftraggebenden Gemeinde ergeben sich im seltenen (!) Fall einer Notwendigkeit eines direkten persönlichen</li> </ul>

<sup>113</sup> (VwV-PStG, 1995)

<sup>114</sup> (Sächsischer Rechnungshof, 2020)

	<p>Kontaktes möglicherweise leicht längere Anfahrtszeiten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Standesamt wird (gerade auch mit Blick auf die Eheschließungen) als positive öffentliche Aufgabe wahrgenommen. Politische Debatten um die Abgabe des eigenen Standesamtes neigen daher dazu, emotional geführt zu werden. Daher ist darauf zu achten, die Auseinandersetzung auf Basis sachlicher Argumente zu führen.</li> </ul>
<p><b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandatierende Zweckvereinbarung nach § 71 Abs. 2 SächsKomZG</li> <li>• Gemeinsame Dienststelle nach § 71 Abs. 2 ff. SächsKomZG</li> </ul>
<p><b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ggf. ergibt sich die Notwendigkeit zur Anstellung weiteren Personals bei der beauftragten Gemeinde, wenn Aufstockung der Arbeitszeiten bestehender Beschäftigter nicht möglich ist.</li> <li>• Die beauftragte Gemeinde übernimmt langfristig die Aufgabe zur Absicherung der Aufgaben im Personenstandswesen, besonders auch im Bereich der Personalfindung.</li> </ul>
<p><b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie erfolgt die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Arbeit? z. B. Dienstplangestaltung, Belegung von Trauorten usw.)</li> <li>• Welches Personal ist konkret beteiligt/eingeplant, wie erfolgt die (personalrechtliche) Durchführung?</li> <li>• Welche Schnittstellen zu den jeweiligen Verwaltungen bestehen? Wie werden diese gestaltet?</li> <li>• Wie werden gemeinsame Prozesse gestaltet und abgestimmt?</li> <li>• Insbesondere: Wie erfolgt IT-seitige Umsetzung? Welche gemeinsamen Maßnahmen werden erforderlich?</li> <li>• Welche weiteren Punkte erforderlich für die Übernahme eines Standesamtes (Eheschließungsstandesbeamte, Vor-Ort-Zeiten etc.)</li> </ul>

<p><b>Leitfragen zu den Inhalten der Zweckvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benennung der Aufgaben</li> <li>• Personaleinsatz</li> <li>• Sachen (Räume, Dienstwagen, Ausrüstungsgegenstände o. ä.)</li> <li>• Implementierung eines Steuerungsgremiums erforderlich?</li> <li>• Kosten und Finanzierung</li> <li>• Sonstige Regelungen (Dauer, Kündigung, Pflichten, Haftung etc.)</li> <li>• Organisatorische Kernregelungen</li> </ul>
<p><b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>115</sup></b></p>	<p>Nach § 2b Abs. 1 S. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG)<sup>116</sup> 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.</p> <p>Die hoheitlichen Leistungen im Bereich des Personenstandswesen dürfen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren bestellten Bediensteten erbracht werden</p> <p>Somit dürften diese im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit erbrachten Leistungen zwar zu einem (entgeltlichen) Leistungsaustausch zwischen der Gemeinde A und der Gemeinde B, aber nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung und somit dem Erwarten nach auch nicht zu einer Umsatzsteuerpflicht (siehe auch § 2b (3) 1. UStG) führen.</p>
<p><b>Bekannte Beispiele in Sachsen</b></p>	<p>Die 418 sächsischen Städte und Gemeinden haben sich derzeit zu insgesamt 208 Standesamtsbezirken zusammengeschlossen. Weiterhin aber weisen mit 66 Bezirken rund 32 % der bestehenden Standesamtsbezirke (Stand: November 2024) immer noch eine Einwohnerzahl von unter 5.000 Einwohnern auf.</p>

<sup>115</sup> 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.

<sup>116</sup> (UStG-Umsatzsteuergesetz, 2024)

## Allg. Empfehlungen & Hinweise

- Ein gemeinsamer Standesamtsbezirk muss vorrangig als ein Instrument zur effektiven und rechtssicheren Aufgabenerfüllung betrachtet werden!
- 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, geringere Kosten für elektronische Verfahren und geringeren Schulungsbedarf, weil weniger Beschäftigte effizienter eingesetzt werden können.
- Erfahrungen und Rückmeldungen zeigen, dass die Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirkes vor allen Dingen dann erfolgreich ist, wenn die „abgebenden“ Partner (hier Gemeinde A) über kein Personal in diesem Bereich mehr verfügen und auf eine Zusammenarbeit mit einer anderen Gemeinde mit bestehendem Standesamt (hier Gemeinde B) faktisch angewiesen sind.
- Erfahrungen und Rückmeldungen zeigen, dass der Standort eines zukünftigen gemeinsamen Standesamtes in seiner Bedeutung für die Bürger der Gemeinde und auch als lokalwirtschaftlicher Faktor politisch stark überschätzt wird. Somit geht mit der „Abgabe des Standesamtes“ eher ein gefühlter Bedeutungsverlust einher, als dass konkrete Auswirkungen für die Bürger festgestellt werden können, da eine persönliche Vorsprache im Standesamt höchst selten notwendig ist. Die Festlegung eines Standortes für ein gemeinsames Standesamt ist somit insb. bei der Beteiligung mehrerer Gemeinden zuallererst eine politische Entscheidung und insbesondere von den räumlichen und personellen Gegebenheiten abhängig.
- Begrenzende organisatorisch-geographische Faktoren für einen gemeinsamen Standesamtsbezirk sind weiterhin die „gemeinsame Kreiszugehörigkeit“ und die „gemeinsame Gemeindegrenze“ (siehe § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsAGPStG)

- Bei den vertraglichen Festlegungen zum Standesamt sind auch Vorkehrung für die Einrichtung und Vorhaltung von ausreichender Archivfläche, zu Trauräumen und den Büroräumen zu treffen.
- In der Vereinbarung sind nicht nur Kosten für den Personaleinsatz, sondern auch für Material und Ausrüstungsgegenstände, für die Miete von Räumen und Archivflächen sowie über die Einnahmen zu treffen.
- Für die in der Zweckvereinbarung getroffenen Grundregelungen insb. für finanzielle Vereinbarungen sollte eine anfängliche Friedenspflicht von mind. 3 Jahren als „Überprüfungsphase“ gelten.
- Die Mitarbeiter der Standesämter sind frühzeitig zu Beginn des Gesamtverfahrens zu informieren und zu beteiligen und müssen für eine Mitarbeit auf positivem Weg gewonnen werden!

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 1.2: Interkommunale Zusammenarbeit im Standesamt über eine mandatierende Zweckvereinbarung gem. § 71 Abs. 2 SächsKomZG

Stand: November 2024

<p><b>Modellszenario</b></p>	<p>Eine Gemeinde kann die Aufgabe im Bereich des Standesamtes nicht mehr erfüllen und es gibt keinen geeigneten Kooperationspartner (Nachbargemeinde), zu dem eine gemeinsame Grenze besteht.</p> <p>Deshalb wird eine andere Gemeinde mit der Aufgabenerledigung im Bereich des Personenstandswesens durch interkommunale Zusammenarbeit auf Basis einer mandatierenden Zweckvereinbarung gem. § 71 Abs. 2 SächsKomZG beauftragt.</p>
<p><b>Modellbeispiel</b></p>	<p>Die Gemeinde A (ca. 4.500 Einwohner) hat seit vielen Jahren ein derzeit mit zwei Standesbeamtinnen besetztes Standesamt im Umfang von 2x 0,25 VZÄ. Dazu übernimmt der Bürgermeister der Gemeinde nach Möglichkeit Trauungen in der Gemeinde als Eheschließungsstandesbeamter nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 SächsPStVO.</p> <p>Das Standesamt ist im örtlichen Rathaus verortet. Neben dem Standesamt gab es noch einen weiteren gewidmeten Trauort im Rittersaal der im Gemeindebesitz befindlichen Burg im Gemeindegebiet.</p> <p>Zum Ende des Vorjahres 2023 verließ eine langjährige Standesbeamtin 1 das Standesamt. Die Aufgaben im Umfang von 0,25 wurden im Rahmen einer Notfallvertretung nach § 5 Abs. 1 SächsAGPStG der Standesbeamtin der unmittelbar angrenzenden Nachbargemeinde B vorübergehend übertragen.</p> <p>Der Standesbeamte 2 kündigte zudem in 2024 an, die Gemeinde zum 31.12.2025 zu verlassen.</p> <p>Sowohl eine interne als auch eine externe Ausschreibung bzw. der Versuch der Weiterbildung des Bestandspersonal der Gemeinde A reichten nicht aus, um das Personenstandswesen künftig personell zu besetzen.</p> <p>Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass das Standesamt der Gemeinde A seit Anfang 2024 nur noch im Rahmen eine Notfallbestellung seinen Aufgaben und Pflichten mit einer Besetzung von 2 Standesbeamten nachkommen kann.</p>



	<p>Spätestens ab dem 01.01.2026 ist absehbar, dass die Aufgaben des Standesamtes durch die Gemeinde A nicht mehr effektiv wahrgenommen werden können.</p> <p>Die nahe gelegene, aber nicht direkt angrenzende Gemeinde B des gleichen Landkreises mit 6.500 Einwohnern bietet auf Anfrage an, eine Unterstützung bzw. Übernahme der Aufgabe „Standesamt“ zu prüfen. Dieses würde die Aufgabenerfüllung innerhalb der Gemeinde B weiter stabilisieren und zukunftsfähiger machen. Ein Mitarbeiter äußertes bereits seit längerem den Wunsch nach Aufstockung zu einer Vollzeitstelle.</p>
<p><b>Lösungsvorschlag</b></p>	<p>Beide Gemeinden A und B sind nach § 1 SächsAGPStG zur Einrichtung eines Standesamtes verpflichtet.</p> <p>Um dieses sicherzustellen, ist eine interkommunale Zusammenarbeit auf Basis einer mandatierenden Zweckvereinbarung eine mögliche und naheliegende Lösung. Die Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks ist auf Grund des Fehlens einer gemeinsamen Gemeindegrenze ausgeschlossen.</p> <p>Die Gemeinde A überträgt im Modellbeispiel hierbei der Gemeinde B als beauftragte Körperschaft per mandatierender Zweckvereinbarung die Wahrnehmung der Aufgaben als Standesamt und die damit notwendigen Befugnisse zum 01.01.2026 und beantragt bei der Landesdirektion ggf. die temporäre Fortführung der Notfallbestellung bis zum 31.12.2025.</p> <p>Die Gemeinde A behält dabei die Zuständigkeit für die Aufgabe Personenstandswesen. Die Mitarbeiter der Gemeinde B arbeiten im Auftrag und nach Weisung der Gemeinde A in einem festzulegenden Umfang.</p> <p>Aufgrund der notwendigen Nähe der Standesbeamten zu den Personenstandsbüchern und sonstigen Unterlagen kann die Aufgabe nicht aus der Ferne erfüllt werden.</p> <p>Daraus ergeben sich zwei grundsätzliche Ansätze: Entweder die Standesbeamten von Gemeinde B kommen regelmäßig in die Verwaltungsräume von Gemeinde A, um dort die Aufgaben wahrzunehmen. Oder die Unterlagen werden vollständig in die Gemeinde B überstellt, und die Standesbeamten erledigen am Standort der Gemeinde B auch die Aufgaben des Standesamtsbezirks von A.</p>

	<p>Die Gemeinde B ist dabei berechtigt, für die Übernahme der Aufgaben, von der Gemeinde A eine anteilige Finanzierung zu fordern.</p> <p>Die Gemeinde B stockt mit Zustimmung der Mitarbeiter ab dem 01.01.2026 die vertraglich vereinbarten Arbeitszeiten ihrer Beschäftigten im Standesamt auf bzw. verändert die Aufgabenzuweisung innerhalb der bestehenden Arbeitszeit.</p> <p>Die beteiligten Gemeinden nutzen eine mandatierende Zweckvereinbarung zur Erledigung der Aufgaben im Personenstandswesen. Die Gemeinde A verpflichtet sich die Standesbeamten der Gemeinde B auch in Ihrem Standesamtsbezirk zu bestellen.</p> <p>Eine konkrete Ausgestaltung und weitere Absprachen z. B. zur Belegung des Trauzimmers in der Burg der Gemeinde A und die Einbindung des Bürgermeisters der Gemeinde A als Eheschließungsstandesbeamten erfolgen im Rahmen einer Umsetzungsvereinbarung.</p> <p>Die Gemeinden A und B vereinbaren eine Finanzierung der Kosten ggf. auch mit dynamischer Anpassung im Rahmen einer Zweckvereinbarung und beschließen, diese Regelungen für mindestens 3 Jahre beizubehalten. Danach kann sich eine Überprüfung des Kostenmodells anschließen.</p> <p>Die mandatierende Zweckvereinbarung bedarf keiner (!) Genehmigung der Rechtsaufsicht des gemeinsamen Landkreises von A und B.</p>
<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG)<sup>117</sup></li> <li>• Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (SächsAGPStG)<sup>118</sup></li> <li>• Sächsische Personenstandsverordnung (SächsPStVO)<sup>119</sup></li> <li>• Verwaltungsvorschrift des SMI zur Durchführung des Personenstandsgesetzes (VwV-PStG)<sup>120</sup></li> </ul>

<sup>117</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>118</sup> (SächsAGPStG, 2019)

<sup>119</sup> (SächsPStVO, 2024)

<sup>120</sup> (VwV-PStG, 1995)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2020): Beratende Äußerung – Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 – 10.000 Einwohnern<sup>121</sup>.</li> </ul>
<p><b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b></p>	<p>Mandatierende Zweckvereinbarung gem. § 71 Abs. 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 (...) vereinbart werden. <sup>2</sup>Die Zuständigkeit der Beteiligten als Träger der Aufgabe bleibt unberührt. <sup>3</sup>In 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>
<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p><b>Vorteile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diese Form ermöglicht Kooperation auch für Gemeinden ohne gemeinsame Grenze, wo die Zusammenlegung der Standesamtsbezirke nicht zulässig ist.</li> <li>• Die beauftragende Gemeinde muss die Aufgabe nicht vollständig abgeben. Eine künftige Selbsterledigung oder die Kooperation mit einem anderen Partner bleiben möglich.</li> <li>• Die gewählte Form ermöglicht einen effektiven und effizienten Einsatz von Personal und Infrastruktur und sichert die Aufgaben im Bereich Personenstandswesen auch für die beauftragte Gemeinde.</li> <li>• Das theoretische Angebot von Vollzeitstellen erhöht ggf. die Attraktivität der beauftragten Gemeinde als Arbeitgeber.</li> </ul> <p><b>Nachteile</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die beauftragende Gemeinde verfügt im Modellfall nach mandatierender Übergabe der Aufgabe über keine eigenen Mitarbeiter mehr, welche eine Auftragserledigung garantieren können, wenn die beauftragte Gemeinde die Vereinbarung kündigen würde.</li> </ul>

<sup>121</sup> (Sächsischer Rechnungshof, 2020)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Auflösung der Vereinbarung durch Kündigung entsprechend der in der Zweckvereinbarung festgehaltenen Regelungen ist ohne Genehmigung der Rechtsaufsicht jederzeit möglich.</li> <li>• Eine jederzeit mögliche Kündigung der Zweckvereinbarung durch eine Gemeinde kann mit einem hohen Rückabwicklungsaufwand verbunden sein.</li> <li>• Für die Bürger der beauftragenden Gemeinde ergeben sich im seltenen (!) Fall einer Notwendigkeit eines direkten persönlichen Kontaktes möglicherweise leicht längere Anfahrtszeiten zur beauftragten Gemeinde.</li> </ul>
<p><b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Alternative, da a) die nicht vorhandene gemeinsame Gemeindegrenze den gemeinsamen Standesamtsbezirk und b) die nicht mögliche gegenseitige Bereitstellung von Personal die gemeinsame Dienststelle ausschließt.</li> </ul>
<p><b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ggf. ergibt sich die Notwendigkeit zur Anstellung weiteren Personals bei der beauftragten Gemeinde, wenn Mitarbeiter zu keiner Aufstockung der Arbeitszeiten bereit sind.</li> </ul>
<p><b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie erfolgt die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Arbeit? z. B. Dienstplangestaltung, Belegung von Trauorten usw.)</li> <li>• Welches Personal ist konkret beteiligt/eingeplant, wie erfolgt die (personalrechtliche) Durchführung?</li> <li>• Welche Schnittstellen zu den jeweiligen Verwaltungen bestehen? Wie werden diese gestaltet?</li> <li>• Wie werden gemeinsame Prozesse gestaltet und abgestimmt?</li> <li>• Insbesondere: Wie erfolgt IT-seitige Umsetzung? Welche gemeinsamen Maßnahmen werden erforderlich?</li> <li>• Welche weiteren Punkte erforderlich für die Übernahme der Aufgaben eines Standesamtes (Eheschließungsstandesbeamte, Vor-Ort-Zeiten etc.)</li> </ul>

<p><b>Leitfragen zu den Inhalten der Zweckvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benennung der Aufgaben</li> <li>• Personaleinsatz</li> <li>• Sachen (Räume, Dienstwagen, Ausrüstungsgegenstände o. ä.)</li> <li>• Implementierung eines Steuerungsgremiums erforderlich?</li> <li>• Kosten und Finanzierung</li> <li>• Sonstige Regelungen (Dauer, Kündigung, Pflichten, Haftung etc.)</li> <li>• Organisatorische Kernregelungen</li> </ul>
<p><b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>122</sup></b></p>	<p>Nach § 2b Abs. 1 S. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG)<sup>123</sup> 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.</p> <p>Die hoheitlichen Leistungen im Bereich des Personenstandswesen dürfen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren bestellten Bediensteten erbracht werden</p> <p>Somit dürften diese im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit erbrachten Leistungen zwar zu einem (entgeltlichen) Leistungsaustausch zwischen der Gemeinde A und der Gemeinde B, aber nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung und somit dem Erwarten nach auch nicht zu einer Umsatzsteuerpflicht (siehe auch § 2b (3) 1. UStG) führen.</p>
<p><b>Bekannte Beispiele in Sachsen</b></p>	<p>Bislang noch keine, da neue Möglichkeit seit November 2024</p>

<sup>122</sup> 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.

<sup>123</sup> (UStG-Umsatzsteuergesetz, 2024)

## Allg. Empfehlungen & Hinweise

- Wenn möglich (gem. Grenze, gem. Landkreis) ist das Instrument eines **gemeinsamen Standesamtsbezirks** zur Sicherstellung einer langfristigen und qualitativ hochwertigen Aufgabenerfüllung zu nutzen! Eine mandatierende Zusammenarbeit sollte nur in Ausnahmefällen genutzt werden (hier auf Grund einer nahen, aber nicht direkten Gemeindegrenze) und wenn sichergestellt werden kann, dass die Aufgabenübernahme langfristig und sicher angelegt ist.
- Es ist zu erwarten, dass bei dem diesem Modell zugrunde liegenden Voraussetzungen eine mandatierende Zusammenarbeit vor allen Dingen dann erfolgreich ist, wenn die „abgebenden“ Partner (hier Gemeinde A) über kein Personal in diesem Bereich mehr verfügen und auf eine Zusammenarbeit mit einer anderen Gemeinde mit bestehendem Standesamt (hier Gemeinde B) faktisch angewiesen sind.
- Es wird aber empfohlen, die Zusammenarbeit eng mit der Fachaufsicht als untere Aufsichtsbehörde, im Modellfall dem Landkreis, abzustimmen.
- Um die Aufgabenerfüllung auch für die beauftragende Gemeinde nicht zu gefährden, sollten bei dieser Form der Zusammenarbeit angemessen lange Kündigungsfristen der Zweckvereinbarung vorgesehen werden.
- 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.
- Bei den vertraglichen Festlegungen zum Standesamt sind auch Vorkehrung für die Einrichtung und Vorhaltung von ausreichender Archivfläche, zu Trauräumen und den Büroräumen zu treffen.
- In der Vereinbarung sind nicht nur Kosten für den Personaleinsatz, sondern auch für Material & Ausrüstungsgegenstände, für die Miete von Räumen und Archivflächen sowie über die Einnahmen zu treffen.

- Für die in der Zweckvereinbarung getroffenen Grundregelungen insb. für finanzielle Vereinbarungen sollte eine anfängliche Friedenspflicht von mind. 3 Jahren als „Überprüfungsphase“ gelten.
- Die Mitarbeiter der Standesämter sind frühzeitig zu Beginn des Gesamtverfahrens zu informieren und zu beteiligen und müssen für eine Mitarbeit und in diesem Modellfall für eine Aufstockung auf positivem Weg gewonnen werden!

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 1.3: Interkommunale Zusammenarbeit im Standesamt über eine gem. Dienststelle nach § 71 (2-4) SächsKomZG

Stand: November 2024

<p><b>Modellszenario</b></p>	<p>Mehrere Gemeinden wollen sich im Personenstandswesen gegenseitig vertreten können und Spezial- und Unterstützungspersonal gemeinschaftlich nutzen.</p> <p>Daher wird eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung im Bereich des Personenstandswesens durch interkommunale Zusammenarbeit von vier Gemeinden des gleichen Landkreises auf Basis einer gemeinsamen Dienststelle gem. § 71 (2-4) SächsKomZG vereinbart.</p>
<p><b>Modellbeispiel</b></p>	<p>Die Gemeinden A, B, C und D pflegen seit vielen Jahren eine enge Zusammenarbeit und haben sich seit einigen Monaten zur einem Gemeindeverbund in Form einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft (kAG) zusammengefunden.</p> <p>Im Zuge einer neue gebildeten interkommunalen Arbeitsgruppe „Personenstandswesen“ der Hauptamtsleiter berichtet die Gemeinde A (ca. 4.500 Einwohner), dass Sie seit vielen Jahren ein derzeit mit zwei Standesbeamtinnen besetztes Standesamt im Umfang von 2x 0,25 VZÄ hat. Dazu übernimmt der Bürgermeister der Gemeinde nach Möglichkeit Trauungen in der Gemeinde als Eheschließungsstandesbeamter nach § 1 (3) 1. SächsPStVO<sup>124</sup>.</p> <p>Das Standesamt ist im örtlichen Rathaus verortet. Neben dem Standesamt gab es noch einen weiteren gewidmeten Trauort im Rittersaal der im Gemeindebesitz befindlichen Burg im Gemeindegebiet.</p> <p>Auf Grund von anstehenden Altersabgängen, schwankendem Arbeitsaufkommen und Teilzeitstellen kann die Gemeinde A Ihre Aufgaben im Bereich des Personenstandswesen nur noch mit Mühe erfüllen.</p>

<sup>124</sup> (SächsPStVO, 2024)



Bereits Urlaubsvertretungen führen zu größeren Problemen der Absicherung des Standesamtes und werden derzeit unter den Nachbargemeinden oder durch Notfallbestellungen in Absprache mit der Fachaufsicht pragmatisch gelöst.

Dieses Vorgehen ist aber immer mit Unsicherheit verbunden und muss ggf. kurzfristig organisiert werden, was mit viel Aufwand verbunden ist.

Die Gemeinde B (2.800 EW) berichtet, dass sie ab dem Folgejahr aus Altersgründen über keine Standesbeamten mehr verfügen wird, eine Aus- bzw. Fortbildung neuer Standesbeamtinnen aus Bestandspersonal nicht stattgefunden hat und eine Ausschreibung der Stelle(n) ohne Erfolg blieb. Allerdings gibt es noch eine Mitarbeiterin, welche die bisherigen Aufgaben im Hintergrund rein verwaltungstechnisch unterstützt (hat), ohne selber als Standesbeamtin bestellt zu sein.

Auch die Gemeinden C (1.600 EW) und die Stadt D (7600 EW) berichten in der Arbeitsgruppe über ähnliche Strukturen und Probleme und haben großes Interesse, die Effektivität und Effizienz der Standesämter allgemein, sowie die Rechtmäßigkeit von Vertretungsregelungen zur Aufgabenerfüllung gemeinsam sicherzustellen.

Die Stadt D betont, dass man insb. im Bereich der speziellen Beurkundungsfälle eine Mitarbeiterin gewinnen konnte, die sich hier zu einer Expertin entwickelt hat.

Die Gemeinden Am B und C betonen aber, dass ein vor Jahren geplanter gemeinsamer Standesamtsbezirk, trotz mehrerer Erläuterungen und Hinweisen an z.T. nicht faktenbasierten Gründen und Sorgen gescheitert war. Einer neuen Initiative, hin zu einem von allen Beteiligten als sinnvoll angesehenen gemeinsamen Standesamtsbezirks nun lokalisiert bei der Stadt D, wird deshalb wenig Chancen eingeräumt.

### Lösungsvorschlag

Alle Städte und Gemeinden A-D sind nach § 1 SächsAGPStG zur Einrichtung eines Standesamtes verpflichtet.

Um dieses sicherzustellen, ist eine interkommunale Zusammenarbeit auf Basis einer gemeinsamen Dienststelle eine mögliche und naheliegende Lösung. Ein gemeinsamer Standesamtsbezirk als Vorzugsvariante musste aus politischen Gründen ausgeschlossen werden.

Die Gemeinden A und B sowie die Stadt D benennen deshalb zu diesem Zweck jeweils mind. 2 Standesbeamtinnen für die Bildung einer gemeinsamen, virtuellen Dienststelle mit Ihren Zeitanteilen (VZÄ).

Diese werden jeweils von allen anderen an der gemeinsamen Dienststelle beteiligten Gemeinden einzeln zum Standesbeamten bestellt.

Die Gemeinde C stellt zudem eine Verwaltungsfachkraft anteilig für die gemeinsamen Dienststelle ab, welche Sekretariatsaufgaben und einfache Tätigkeiten für gesamte virtuelle Dienststelle erledigen soll, ohne dabei selbst als Standesbeamtin tätig zu werden.

Die Gemeinden vereinbaren, dass eine der beiden Mitarbeiterinnen der Gemeinde D für alle Gemeinden zukünftig komplizierte Spezialfälle (z.B. Beurkundungen mit Auslandsbezug) bearbeiten soll. Diese Mitarbeiterin wird im Gegenzug von Trauungen auch am Wochenende befreit. Diese Trauungen in Zuständigkeit der Gemeinde D werden auch anteilig durch Standesbeamtinnen der Gemeinden A und B mit übernommen.

Prinzipiell aber kann jeder Standesbeamter für jede Stadt oder Gemeinde im Verbund tätig werden und die erforderlichen Auskünfte erteilen bzw. Anträge oder sonstige Erklärungen entgegennehmen. Die Standesbeamten üben ihre Tätigkeit nach der fachlichen Weisung der im Einzelfall zuständigen Stelle aus. Verletzt ein Standesbeamter in Ausübung seiner Tätigkeit die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, haftet die Stadt oder Gemeinde, welche für die Amtshandlung örtlich und sachlich zuständig ist.

	<p>Die Standesbeamten behalten ihren Dienstherren/Arbeitgeber, sind also weiterhin bei Ihrer bisherigen Gemeinde angestellt. Auch eine Zusammenführung der Mitarbeiter an einem Ort bei der Gemeinde D ist nicht notwendig, wird aber langfristig erwogen, ggf. dann doch mit der Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks.</p> <p>Zur Umsetzung vereinbaren die Gemeinden, dass die erfahrene Mitarbeiterin der Stadt D zudem die organisatorische und fachliche Leitung der gemeinsamen (virtuellen) Dienststelle übernimmt.</p> <p>Zudem vereinbaren die Gemeinden die Einrichtung eines gemeinsamen Koordinationsgremiums der Bürgermeister, welches mind. halbjährlich oder bei Bedarf zusammentritt.</p> <p>Die Gemeinden vereinbaren, dass alle Gemeinden die der virtuellen gemeinsamen Dienststelle zur Verfügung gestellten Zeiteile Ihrer Mitarbeiter jährlich pauschal in Rechnung stellen. Entsprechende Mehr- oder Minderaufwände der Gemeinden werden dann verrechnet und entsprechend ausgeglichen.</p> <p>Die Gemeinden beschließen, diese Regelungen für mindestens 3 Jahre beizubehalten. Danach kann sich eine Überprüfung des Kostenmodells anschließen.</p> <p>Die beteiligten Gemeinden nutzen eine Zweckvereinbarung zur Bildung einer gemeinsamen Dienststelle gem. § 71 Abs. 2-4 SächsKomZG. Eine konkrete Ausgestaltung und weitere Absprachen z. B. zur Belegung der Trauzimmer oder der zeitlichen Einbindung der Bürgermeister als Eheschließungsstandesbeamten erfolgen im Rahmen einer gesonderten Umsetzungsvereinbarung.</p> <p>Die Zweckvereinbarung zur Bildung einer gemeinsamen Dienststelle bedarf einer (!) Genehmigung der Rechtsaufsicht des gemeinsamen Landkreises.</p>
<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG)<sup>125</sup></li> <li>• Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (SächsAGPStG)<sup>126</sup></li> </ul>

<sup>125</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>126</sup> (SächsAGPStG, 2019)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsische Personenstandsverordnung (SächsPStVO)<sup>127</sup></li> <li>• Verwaltungsvorschrift des SMI zur Durchführung des Personenstandsgesetzes (VwV-PStG)<sup>128</sup></li> <li>• Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2020): Beratende Äußerung – Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 – 10.000 Einwohnern<sup>129</sup>.</li> </ul>
<p><b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b></p>	<p><b>Gemeinsame Dienststelle gem. § 71 (2-4) SächsKomZG</b></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.</p> <p>Die Zuständigkeit der Beteiligten als Träger der Aufgabe bleibt unberührt. In 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> <p>(3) Beim Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle üben die Bediensteten ihre Tätigkeiten nach der fachlichen Weisung der im Einzelfall zuständigen Körperschaft aus. Ihre dienstrechtliche Stellung im Übrigen bleibt unberührt. Verletzt ein Bediensteter in Ausübung seiner Tätigkeit in der gemeinsamen Dienststelle die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, haftet der Beteiligte, der für die Amtshandlung sachlich und örtlich zuständig ist.</p> <p>(4) Im Falle des Betriebs einer gemeinsamen Dienststelle hat jede beteiligte Körperschaft zu gewährleisten, dass bei ihr eine Stelle mit ausreichend qualifiziertem Personal besteht, die im Tätigkeitsbereich der gemeinsamen Dienststelle die erforderlichen Auskünfte erteilt und Anträge oder sonstige Erklärungen von den Bürgern entgegennimmt.</p>
<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p><b>Vorteile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jede Gemeinde behält weiterhin Ihren eigenen Standesamtsbezirk und ist Dienstherrin Ihrer Standesbeamtinnen</li> <li>• Die gewählte Form ermöglicht einen effektiven und effizienten Einsatz von Personal und Infrastruktur und sichert die Aufgaben im Bereich Personenstandswesen für alle Gemeinden.</li> </ul>

<sup>127</sup> (SächsPStVO, 2024)

<sup>128</sup> (VwV-PStG, 1995)

<sup>129</sup> (Sächsischer Rechnungshof, 2020)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die gemeinsame Dienststelle ermöglicht eine rechtssichere Vertretung auch im regelmäßigen Urlaubs- und Krankheitsfall einzelner Mitarbeiterinnen durch bestellte Standesbeamtinnen anderer Gemeinden der gemeinsamen Dienststelle</li> <li>• Die Rechtsform bietet auf Grund der Genehmigungserfordernis durch die Rechtsaufsicht eine gewisse Planungssicherheit für alle Gemeinden.</li> <li>• Es ist kein (bzw. kein dauerhafter) Wechsel des Arbeitgebers- oder des Arbeitsortes notwendig.</li> <li>• Besonders für Bestattungsunternehmen der Region ergeben sich ggf. Vorteile durch mehrere Ansprechpartner und Anfahrtsorte an denen Anliegen zentral erledigt werden können.</li> <li>• Die gemeinsame Dienststelle bietet die Möglichkeit einer stärkeren Zentralisierung von Spezialaufgaben durch qualifizierte Mitarbeiter (z.B. Beurkundungsfälle mit Auslandsbezug)</li> </ul> <p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gefahr besteht, dass die Gemeinden jeweils nur noch eine Standesbeamtin pro Gemeinde in die gemeinsame Dienststelle entsenden und bestellen, und langfristig die Pflicht zur Bestellung einer zweiten Standesbeamtin für die Gemeinde durch die virtuelle Dienststelle sicherstellen. Dieses senkt langfristig weiter die Zahl notwendiger qualifizierter Mitarbeiter und verschiebt das Grundproblem möglicherweise in die Zukunft.</li> <li>• Eine Auflösung der Vereinbarung durch eine oder mehrere der beteiligten Gemeinden ist gem. den in der Zweckvereinbarung festgehaltenen Regelungen ohne Genehmigung der Rechtsaufsicht nicht möglich.</li> <li>• Eine Kündigung der Zweckvereinbarung durch eine Gemeinde ist zudem mit einem hohen Rückabwicklungsaufwand verbunden!</li> </ul>
<p><b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gem. Standesamtsbezirk</li> </ul>

<p><b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine oder mehrere Gemeinden sind nicht mehr in der Lage, qualifiziertes Personal in die gemeinsame Dienststelle abzuordnen, ggf. auch „nur“ für Hilfstätigkeiten.</li> <li>• Der Betrieb von gemeinsamen Dienststellen darf indessen dazu führen, dass die beteiligten Kommunen ihr Personal derart abbauen, dass in der Kommune kein eigenes Personal mehr verbleibt. Nach § 71 Abs. 4 SächsKomZG hat jede beteiligte Körperschaft sicherzustellen, dass bei ihr eine Stelle mit ausreichend qualifizierten Personal fortbesteht, die nach außen das „Front-Office“ sicherstellt und die Handlungsfähigkeit der Kommune gewährleistet.</li> </ul>
<p><b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie erfolgt die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Arbeit? z. B. Dienstplangestaltung, Belegung von Trauorten usw.)</li> <li>• Welches Personal ist konkret beteiligt/eingeplant, wie erfolgt die (personalrechtliche) Durchführung?</li> <li>• Welche Schnittstellen zu den jeweiligen Verwaltungen bestehen? Wie werden diese gestaltet?</li> <li>• Wie werden gemeinsame Prozesse gestaltet und abgestimmt?</li> <li>• Insbesondere: Wie erfolgt IT-seitige Umsetzung? Welche gemeinsamen Maßnahmen werden erforderlich?</li> <li>• Welche weiteren Punkte erforderlich für die Übernahme eines Standesamtes (Eheschließungsstandesbeamte, Vor-Ort-Zeiten etc.)</li> </ul>
<p><b>Leitfragen zu den Inhalten der Zweckvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benennung der Aufgaben</li> <li>• Personaleinsatz</li> <li>• Sachen (Räume, Dienstwagen, Ausrüstungsgegenstände o. ä.)</li> <li>• Implementierung eines Steuerungsgremiums erforderlich?</li> <li>• Kosten und Finanzierung</li> <li>• Sonstige Regelungen (Dauer, Kündigung, Pflichten, Haftung etc.)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisatorische Kernregelungen</li> </ul>
<p><b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung</b><sup>130</sup></p>	<p>Nach § 2b Abs. 1 S.1 Umsatzsteuergesetz (UStG)<sup>131</sup> 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.</p> <p>Die hoheitlichen Leistungen im Bereich des Personenstandswesen dürfen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren bestellten Bediensteten erbracht werden</p> <p>Somit dürften diese im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit erbrachten Leistungen zwar zu einem (entgeltlichen) Leistungsaustausch zwischen der Gemeinde A und der Gemeinde B, aber nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung und somit dem Erwarten nach auch nicht zu einer Umsatzsteuerpflicht (siehe auch § 2b (3) 1. UStG) führen.</p>
<p><b>Bekannte Beispiele in Sachsen</b></p>	<p>Bislang noch keine, da neue Möglichkeit seit September 2024</p>
<p><b>Allg. Empfehlungen &amp; Hinweise</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wenn möglich (gem. Grenze, gem. Landkreis) ist das Instrument eines <b>gemeinsamen Standesamtsbezirks</b> zur Sicherstellung einer langfristigen und qualitativ hochwertigen Aufgabenerfüllung zu nutzen! Eine gemeinsame Dienststelle sollte nur in Ausnahmefällen genutzt werden und wenn sichergestellt werden kann, dass die Aufgabenübernahme langfristig und sicher angelegt ist.</li> <li>• Es wird dringend empfohlen, die Zusammenarbeit eng mit der Fachaufsicht als untere Aufsichtsbehörde, im Modellfall dem Landkreis, abzustimmen.</li> <li>• Um die Aufgabenerfüllung auch für die beauftragende Gemeinde nicht zu gefährden, sollten bei dieser Form der Zusammenarbeit</li> </ul>

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> (UStG-Umsatzsteuergesetz, 2024)

angemessen lange Kündigungsfristen der Zweckvereinbarung vorgesehen werden.

- Von einer verstärkten „Wirtschaftlichkeit“ im Sinne von geringeren Kosten für die Leistungen ist nicht unbedingt auszugehen. Ggf. ergeben sich leichte Effizienzgewinne.
- In der Vereinbarung sind nicht nur Kosten für den Personaleinsatz, sondern auch für Material & Ausrüstungsgegenstände, für die Miete von Räumen und Archivflächen sowie über die Einnahmen zu treffen.
- Für die in der Zweckvereinbarung getroffenen Grundregelungen insb. für finanzielle Vereinbarungen sollte eine anfängliche Friedenspflicht von mind. 3 Jahren als „Überprüfungsphase“ gelten.
- Die Mitarbeiter der Standesämter sind frühzeitig zu Beginn des Gesamtverfahrens zu informieren und zu beteiligen und müssen für eine Mitarbeit und in diesem Modellfall für eine Aufstockung auf positivem Weg gewonnen werden!



## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 2: Interkommunale Zusammenarbeit im Gemeindevollzugsdienst (GVD)

Stand: November 2024



Foto: Servicestelle IKZ, Peter Schulkorf

In interkommunaler Zusammenarbeit können mehrere Gemeinden gemeinsam einen gemeindlichen Vollzugsdienstes (GVD) zur Umsetzung von (Orts-)Recht und zur Gefahrenabwehr einsetzen. Nach § 1 Sächsischen Polizeibehörden-gesetzes (SächsPBG<sup>132</sup>) sind die Gemeinden Ortspolizeibehörde. Nach § 2 Abs. 1 SächsPBG ist den Polizeibehörden und damit auch den Städten und Gemeinden in Sachsen

die Pflichtaufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung übertragen. Die örtliche Zuständigkeit der Polizeibehörden beschränkt sich auf ihren Dienstbezirk, hier also in der Regel auf das Gemeindegebiet (§ 5 SächsPBG).

Die Ortspolizeibehörden können sich dabei gemäß § 9 SächsPBG zur Wahrnehmung bestimmter auf den Gemeindebereich beschränkter polizeilicher Aufgaben gemeindlicher Vollzugsbediensteter bedienen. Die an den Gemeindevollzugsdienst übertragbaren Aufgaben sind in der „Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Bestellung von gemeindlichen Vollzugsbediensteten für den Vollzug polizeibehördlicher Aufgaben“ (GemVollzVO)<sup>133</sup> aufgeführt.

Interkommunale Zusammenarbeit kann dabei helfen, einen GVD auch bei oftmals eingeschränkten personellen und sächlichen Ressourcen einsetzen zu können. Eine Kooperation kann auch überhaupt erst eine Erfüllung der gemeindlichen Vollzugsdienstaufgaben ermöglichen, wenn die Gemeinde vorher nicht mit einem eigenen GVD ausgestattet war.

Mit den übertragenen Aufgaben und Befugnissen entsteht ein besonderes Erfordernis an fachtheoretische Kenntnisse und praktische Fähigkeiten im Umgang mit schwierigen Situationen, um rechtsstaatliches Handeln und Rechtssicherheit für den Bürger zu gewährleisten. Im Umgang mit den entsprechenden Herausforderungen bietet sich gerade für kleinere und mittlere Kommunen eine interkommunale Zusammenarbeit auch im Bereich einer Aus- und Fortbildung der Gemeindevollzugsbediensteten an.

Als Rechtsformen für einen gemeinsamen interkommunalen Vollzugsdienst stehen den Städten und Gemeinden zunächst alle öffentlich-rechtlichen Rechtsformen ([Zweckverband](#), [delegierende](#) oder [mandatierende](#) Zweckvereinbarung sowie die [gemeinsame Dienststelle](#)) des SächsKomZG offen.

In Sachsen existiert zurzeit (siehe aktueller Stand) nur ein echter interkommunaler Gemeindevollzugsdienst basierend auf einer mandatierenden Zweckvereinbarung, hier zwischen der Gemeinde Flöha und den fünf Umlandgemeinden Augustusburg, Eppendorf, Leubsdorf, Niederwiesa, sowie Oederan.

<sup>132</sup> (Polizeibehördengesetz, 2019)

<sup>133</sup> (GemVollzVO - Gemeindliche-Vollzugsbediensteten-Verordnung, 2023)

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 2.1: Gemeinsamer interkommunaler Gemeindevollzugsdienst – mandatierende Zweckvereinbarung

Stand: November 2024

<b>Modellszenario</b>	<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>
<b>Modellbeispiel</b>	<p>Die Gemeinde A (5.200 Einwohner, 46 km<sup>2</sup> Gemeindefläche, davon 4 km<sup>2</sup> Siedlungsfläche und 1,5 km<sup>2</sup> 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.</p>

Aus Sicherheitsgründen sollten die Mitarbeiter immer zu zweit, also in Doppelstreife, den Außendienst leisten.

Zu Absicherung des Kontrollaufwandes ergibt sich damit ein Stellenbedarf von ca. 0,5 VZÄ für den Gemeindevollzugsdienst für die Gemeinde A.<sup>134</sup> 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.

---

<sup>134</sup> 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 &amp; Blitzen“) möchte die Gemeinde A auch die <b>Ahndung und Vollstreckung</b> festgestellter Ordnungswidrigkeiten nach § 49 StVO auf die Stadt B übertragen.</p>
<p><b>Lösungsvorschlag</b></p>	<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 &gt; 10.000 Einwohner bereits die Aufgabe ordnungsgemäß durchführt und über die notwendigen fachlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen verfügt.</p>
<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG<sup>135</sup>)</li> <li>• Sächsisches Polizeibehördengesetz (SächsPBG)<sup>136</sup></li> <li>• Sächsisches Polizeigesetz (SächsPolG)<sup>137</sup></li> <li>• Sächsische Gemeindliche-Vollzugsbediensteten-Verordnung GemVollzVO<sup>138</sup>)</li> <li>• Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung (SächsOWiZuVO<sup>139</sup>)</li> <li>• Straßenverkehrsordnung (StVO)<sup>140</sup></li> <li>• Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2020): Beratende Äußerung – Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 – 10.000 Einwohnern. (Sächsischer Rechnungshof, 2020)<sup>141</sup></li> </ul>
<p><b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b></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. <sup>2</sup>Die Zuständigkeit der Beteiligten als Träger der Aufgabe bleibt unberührt. <sup>3</sup>In 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>

<sup>135</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>136</sup> (Polizeibehördengesetz, 2019)

<sup>137</sup> (SächsPolG - Polizeigesetz des Freistaates Sachsen, 2013)

<sup>138</sup> (GemVollzVO - Gemeindliche-Vollzugsbediensteten-Verordnung, 2023)

<sup>139</sup> (Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung, 2024)

<sup>140</sup> (Straßenverkehrsordnung (StVO), 2024)

<sup>141</sup> (Sächsischer Rechnungshof, 2020)

<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Stadt B hat über die mandatierende Zweckvereinbarung gem. den Vorgaben der Zweckvereinbarung und unabhängig der Entscheidung Dritter die Möglichkeit der jederzeitigen Kündigung.</li> <li>• Die Zweckvereinbarung muss nicht genehmigt werden. Auf die Pflicht zur Unterrichtung wird hingewiesen.</li> <li>• Im Modellfall: Durch die Aufstockung gelingt es, den Arbeitnehmern attraktive Arbeitsangebote zu machen.</li> </ul> <p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Stadt B übernimmt eine vertragliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Aufgaben der Gemeinde A und hat die Erfüllung sachlich, fachlich und personell abzusichern.</li> </ul>
<p><b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Delegierende Zweckvereinbarung (§ 71 (1) SächsKomZG)</u></li> <li>• <u>Zweckverband (§§ 44 ff SächsKomZG)</u></li> </ul> <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 <u>gemeinsamen Dienststelle (§ 71 (2) SächsKomZG)</u> fehlt es an der Bereitstellung von Personal durch beide Gemeinden.</p>
<p><b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b></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><b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie erfolgt die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Arbeit? (z. B. Dienstplangestaltung usw.)</li> <li>• Welches Personal ist konkret beteiligt/eingeplant, wie erfolgt die (personalrechtliche) Durchführung?</li> <li>• Welche Schnittstellen zu den jeweiligen Verwaltungen bestehen? Wie werden diese gestaltet?</li> <li>• Wie werden gemeinsame Prozesse gestaltet und abgestimmt?</li> <li>• Insbesondere: Wie erfolgt IT-seitige Umsetzung? Welche gemeinsamen Maßnahmen bzw. technischen Anschaffungen werden erforderlich?</li> <li>• Wo liegen die Zuständigkeiten in den Bereichen Ahndung und Vollstreckung?</li> </ul>
<p><b>Leitfragen zu den Inhalten der Zweckvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benennung der Aufgaben</li> <li>• Personaleinsatz</li> <li>• Sachen (Räume, Dienstwagen, Ausrüstungsgegenstände o. ä.)</li> <li>• Implementierung eines Steuerungsgremiums erforderlich?</li> <li>• Kosten und Finanzierung</li> <li>• Sonstige Regelungen (Dauer, Kündigung, Pflichten, Haftung etc.)</li> <li>• Organisatorische Kernregelungen</li> </ul>
<p><b>Finanzierungsmodell &amp; Kostenerwartungen<sup>142</sup></b></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/a<sup>143</sup> zzgl. ca. 2.500 EUR für die Nutzung eines Dienst-Kfz für die Gemeinde A.</p>

<sup>142</sup> Bitte beachten: Es handelt sich um eine Modellrechnung!

<sup>143</sup> 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>)



	<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>
<p><b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung</b><sup>144</sup></p>	<p>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.</p> <p>Die hoheitlichen Leistungen im Bereich des Gemeindevollzugsdienstes dürfen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren bestellten Bediensteten erbracht werden</p> <p>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).</p>
<p><b>Allg. Empfehlungen und Hinweise</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Der „Vollzug“ ortspolizeibehördlicher Aufgaben gem. § 1 (1) GemVollzVO erfordert nicht notwendiger Weise die Anwendung von Mitteln des unmittelbaren Zwangs nach § 2 GemVollzVO (Ermessen).</li> <li>• 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</li> </ul>

<sup>144</sup> 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.

Polizeivollzugsdienst zur Durchsetzung von Anordnungen hinzugezogen werden. In jedem Fall sind entsprechende zusätzliche Schulungen auch zum Schutz der Mitarbeiter vorzusehen.

- Auf die Verpflichtung nach § 3 (2) GemVollzVO wird hingewiesen.
- Das Recht auf Selbstverteidigung nach § 32 StGB<sup>145</sup> „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.

---

<sup>145</sup> (Strafgesetzbuch (StGB), 2024)

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 2.2: Interkommunale Ausbildung von Gemeindevollzugsbediensteten (GVDs)

Stand: November 2024

<p><b>Modellszenario</b></p>	<p>Entwicklung und Umsetzung eines gemeinsam durch eine Gruppe von Gemeinden Aus- und Fortbildungskonzeptes für Gemeindevollzugsbedienstete (GVD) auf Basis einer informellen Vereinbarung.</p> <p>Entwicklung eines gemeinsamen Curriculums / Lehrplans zusammen mit Bildungsträger in kommunaler Trägerschaft, hier Zweckverband / Studieninstitut.</p> <p>Organisation und Durchführung der eigentlichen regelmäßigen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Anschluss durch den Bildungsträger auf Rechnungsbasis.</p>
<p><b>Modellbeispiel</b></p>	<p>Fünf Städte aus Sachsen verfügen als Mittelzentren und Große Kreisstädte mit ca. 12.000 - 25.000 Einwohnern jeweils über einen eigenen Gemeindevollzugsdienst (GVD) mit den Aufgaben und Zuständigkeiten gem. § 1 (1) GemVollzVO und § 3 (2) OWiZuVO, hier insb. auch die Überwachung und Durchsetzung von eigenen Satzungen und Ortspolizeiverordnungen sowie der Überwachung des ruhenden und des fließenden Verkehrs.</p> <p>2 der 5 Städte haben ausgewählten Mitarbeitern zudem die Befugnis übertragen, bei der Wahrnehmung polizeilicher Vollzugsaufgaben unmittelbaren Zwang nach § 2 GemVollzVO anzuwenden. Eine Aus- und Fortbildung hierzu erfolgte, mangels eines zentralisierten Angebots in Sachsen, durch externe Auftragnehmer.</p> <p>Eine weitergehende Zusammenarbeit der Städte z.B. über <u>mandatierende Zweckvereinbarungen</u> oder eine <u>gemeinsame Dienststelle</u> im Bereich des GVD existiert nicht.</p> <p>Alle Städte sind allerdings gemeinsam Mitglied in einem als <u>Zweckverband</u> organisierten kommunalen Studieninstitut als Bildungsträger für Aus- und Fortbildungen von Mitarbeitern der Städte und Gemeinden sowie bei ASSKomm<sup>146</sup>.</p>

<sup>146</sup> [www.asskomm.sachsen.de](http://www.asskomm.sachsen.de)

Die Städte stellen für sich fest, dass sich auf Grund einer starken Fluktuation von Mitarbeitern des GVD ein laufender praxisnaher und mitarbeitergerechter Bedarf von Aus- und Fortbildungen der Mitarbeiter ergibt.

Diese Aus- und Fortbildungen sind insb. in den Bereichen „Stellung und Aufgaben GVD, Verkehrsüberwachung, Ordnungswidrigkeiten, allg. Polizei und Verwaltungsrecht“ aber auch in den Bereichen „Psychologie, Selbstschutz und Erste Hilfe“ sowie ggf. auch „Einsatz von Mitteln des unmittelbaren Zwangs“ notwendig.

Dieser Bedarf ergibt sich auch aus Entwicklungen der allg. Sicherheitslage vor Ort in den Gemeinden mit zunehmenden Beleidigungen und Bedrohungen der eingesetzten Mitarbeiter. Dazu kommt eine notwendige rechtliche und versicherungstechnische Absicherung der Mitarbeiter und der Städte.

Mit den bislang am Markt befindlichen Angeboten eigener und externer Dienstleister sind die Städte unzufrieden. Sie orientieren aus Sicht der Städte zu wenig auf die Bedürfnisse der neuen Mitarbeiter, welche meist aus anderen Berufsfeldern stammen und mit komplex vermittelten verwaltungsrechtlichen und juristischen Themen überfordert sind. Zudem sind die Angebote zu wenig auf die spezifischen Bedürfnisse von Städten und Gemeinden im ländlichen Raum ausgerichtet.

Dazu fehlt auch ein zusammenhängendes und integriertes Angebot privater und öffentlicher Bildungsträger wie es in anderen Bundesländern existiert. Für eine Aus- und Fortbildung im Bereich „Anwendung unmittelbarer Zwang“, insb. zum „Schlagstockeinsatz“ fehlt weiterhin ein zentralisiertes Angebot z. B. seitens des Freistaates Sachsen.

Die Städte stellen zu dem fest, dass sie nicht länger auf mögliche Angebote seitens des Landes warten können und wollen und beschließen, ggf. auch übergangsweise eine eigene Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter des GVD zu organisieren.

Die beteiligten Bürgermeister beschließen deshalb, eine gemeinsame Zusammenarbeit im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu prüfen.

## Lösungsvorschlag

Die Gemeinden bilden unter - Einladung weiterer interessierter Gemeinden und einer Beteiligung des Landes und der ASSKomm<sup>147</sup> eine gemeinsame, formlose interkommunale Arbeitsgruppe zur Umsetzung eines gemeinsamen Projektes „Entwicklung eines Aus- und Fortbildungskonzeptes von Mitarbeitern im Bereich GVD“ für die beteiligten Kommunen und ggf. darüber hinaus.

Mitglieder der Arbeitsgruppe sind die Leiter der Bereiche Ordnung und Sicherheit bzw. GVD in den Gemeinden sowie ein Vertreter des Bereichs Aus- und Fortbildung des gemeinsamen Zweckverbandes „Studieninstitut“ als Bildungsträger. Die Mitglieder definierten auf Basis ihrer Erfahrungen und Analysen bestehender Angebote in anderen Bundesländern gemeinsam Ziele und Inhalte einer praxisnahen Kurzausbildung zum Gemeindevollzugsbediensteten und leiten daraus ein Aus- und Fortbildungskonzept inkl. eines Curriculums (Lehrplan, Lernprogramm) ab.

Der Zweckverband „Studieninstitut“ als Bildungsträger wird durch die Mitglieder beauftragt, den entwickelten Lernplan in einen regulären Ausbildungs- und Modulplan zu übersetzen und die notwendige Umsetzung hin zu einem Angebot zu übernehmen. Hierzu gehört insb. die Suche nach geeigneten internen und externen Referenten sowie die technische und organisatorische Umsetzung der Module im Rahmen des Ausbildungsprogramms des Bildungsträgers.

Die Mitglieder buchen im Anschluss entsprechende Angebote beim Studieninstitut ohne die Notwendigkeit einer öffentlichen Ausschreibung dieser Bildungsdienstleistungen auf Grund der Möglichkeit einer s. g. Inhouse-Vergabe in Anlehnung an § 108 (4) GWB über die Mitgliedschaft im Zweckverband.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe vereinbaren eine laufende Evaluation der Erfolge der Aus- und Fortbildungen im Rahmen der Beteiligung am Studieninstitut. Anpassungen bzw. Änderungen am Ausbildungskonzept erfolgen dann im Rahmen einer ggf. neu einzuberufenden adhoc-Arbeitsgruppe.

<sup>147</sup> [www.asskomm.sachsen.de](http://www.asskomm.sachsen.de)

<b>Rechtsgrundlage(n)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG<sup>148</sup>)</li> <li>• GemVollzVO<sup>149</sup></li> <li>• OWiZuVO<sup>150</sup></li> </ul>
<b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b>	<p>Es handelt sich um eine informelle interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen einer interkommunalen Arbeitsgruppe zur zeitlich und inhaltlich befristeten Umsetzung eines Projektes.</p> <p>Konkrete landesseitige gesetzliche Anforderungen an Inhalte und Ziele einer Aus- und Fortbildung von Mitarbeitern des Gemeindevollzugsdienstes sind in Sachsen derzeit nicht bekannt.</p>
<b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die beteiligten Städte entwickeln bedarfsorientiert eine praxisnahe Aus- und Fortbildung ihrer Mitarbeiter</li> <li>• Über die Einbeziehung eines gemeinsamen Studieninstituts als <u>Zweckverband</u> besteht die Möglichkeit der Nutzung der Erfahrungen und Kapazitäten des Studieninstituts als „eigene“- Aus- und Fortbildungseinrichtung für die Organisation und praktische Durchführung der Aus- und Fortbildungen, ggf. im Rahmen von Modulen.</li> <li>• In Anlehnung an § 108 (4) GWB<sup>151</sup> besteht die Möglichkeit einer inhouse-Vergabe der Fort- und Ausbildungsdienstleistungen an das Studieninstitut als <u>Zweckverband</u> unter Beteiligung der Gemeinden.</li> <li>• Die Leistungen des Bildungsträgers als Zweckverband an seine Mitglieder sind ggf. als umsatzsteuerbefreit zu werten.</li> </ul> <p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es besteht weiterhin die Gefahr eines Flickenteppichs von Ausbildungskonzepten und Modulen angeboten durch verschiedene Anbieter und Ausbildungseinrichtungen</li> </ul>

<sup>148</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>149</sup> (GemVollzVO - Gemeindliche-Vollzugsbediensteten-Verordnung, 2023)

<sup>150</sup> (Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung, 2024)

<sup>151</sup> (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), 2024)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Rahmen eines Studieninstituts als Zweckverband sind auch die Mitgliedsgemeinden von der Sinnhaftigkeit eines Ausbildungsangebots im Bereich GVD zu überzeugen, welche selbst über keinen GVD verfügen und diesen auch zukünftig nicht planen.</li> </ul>
<b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zeitfaktoren</li> <li>• ggf. nicht vorhandene Kenntnisse im Bereich der Städte und Gemeinden, welche Ausbildungsinhalte wann und wie vermittelt werden sollen.</li> <li>• Keine Bereitschaft eines Bildungsträgers zur aktiven Mitarbeit bei Produktentwicklung und Angebot von Aus- und Fortbildungsleistungen</li> </ul>
<b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b>	Es handelt sich weitestgehend um eine informelle Zusammenarbeit zur gemeinsamen Identifizierung und Festlegung von Aus- und Fortbildungsinhalten. Die Umsetzung und das Aus- und Fortbildungsangebot selbst erfolgt über den Bildungsträger als Zweckverband / Studieninstitut.
<b>Leitfragen zu den Inhalten der Zweckvereinbarung</b>	Keine Zweckvereinbarung notwendig, da Umsetzung über gemeinsamen Bildungsträger als Zweckverband / Studieninstitut
<b>Finanzierungsmodell &amp; Kostenerwartungen<sup>152</sup></b>	<p>Zeitaufwand. Konkreter Finanzaufwand für die Ausbildung ist durch die Aus- und Fortbildungseinrichtung bei der praktischen Planung und Umsetzung zu ermitteln.</p> <p>Internetrecherchen bei öffentlichen und privaten Bildungsträgern aus Baden-Württemberg zeigen Kosten zwischen 180 EUR für Tageskurse (Grundeinweisung Einsatzstock kurz, ausziehbar (EKA), Verkehrsrecht in Theorie und Praxis) und komplexere berufsbegleitende Angebote von ca. 2.500 EUR – 5.500 EUR für 225h bis 480h über mehrere Wochen oder Monate.</p>

<sup>152</sup> Bitte beachten: Es handelt sich um eine Modellrechnung!

**Hinweise zur  
umsatzsteuerlichen  
Betrachtung** <sup>153</sup>

Möglicherweise keine Auswirkungen, solange es sich nur um die Mitarbeit der Gemeinden in einer kommunalen Arbeitsgruppe handelt.

Die Leistungen der Aus- bzw. Fortbildungseinrichtung sind – abhängig von der Rechtsform des Bildungsträgers – ggf. USt-pflichtig.

Im Modellfall der abschließenden Lieferung von Aus- und Fortbildungsleistungen des Bildungsträgers in seiner Rechtsform als Zweckverband an seine Mitglieder ist eine USt-Befreiung ggf. gegeben.

---

<sup>153</sup> 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.



## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 3 – Der Gemeinsame Fachbedienstete für das Finanzwesen

Stand: November 2024

Die Rolle des Fachbediensteten für das Finanzwesen ist eine wichtige Rolle in der Verwaltung einer Gemeinde oder Stadt, die gesetzlich in der Sächsischen Gemeindeordnung verankert ist. Die Aufgaben des Fachbediensteten für das Finanzwesen sind in § 62 Abs. 1 Sächsische Gemeindeordnung<sup>154</sup> festgehalten und umfassen danach „[d]ie Aufstellung des Haushaltsplanes, des Finanzplanes und des Jahresabschlusses sowie des Gesamtabschlusses, die Haushaltsüberwachung sowie die Verwaltung des Vermögens und der Schulden der Gemeinde“.



Auch das Anforderungsprofil an den Fachbediensteten ist durch § 62 Abs. 2 SächsGemO gesetzlich normiert. Im Freistaat Sachsen wird in der Regel ein abgeschlossenes Hochschulstudium der Fachrichtung Betriebswirtschaft, Verwaltung oder eine vergleichbare Qualifikation vorausgesetzt. Darüber hinaus sollten Fachbedienstete für Finanzen im Freistaat Sachsen über umfassende Kenntnisse im Haushalts-,

Kassen-, Rechnungs- und Steuerwesen verfügen.

Damit ist der Fachbedienstete in einer sächsischen Gemeinde eine spezialisierte Verwaltungsfachkraft, die für die finanziellen Angelegenheiten der Gemeinde verantwortlich ist. Diese Position ist von zentraler Bedeutung für die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und effizienten Verwaltung der finanziellen Ressourcen der Gemeinde.

Mit seiner Rolle sind typischerweise verschiedene Funktionen verbunden. Beispielsweise können dies sein:

**Beraterfunktion:** Der Fachbedienstete berät die Verwaltung(sleitung) und den Gemeinderat in allen finanziellen Angelegenheiten und liefert fundierte Entscheidungsgrundlagen.

**Kontrollfunktion:** Er überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im Finanzbereich und stellt sicher, dass die Gemeinde finanziell solide aufgestellt ist.

**Koordinationsfunktion:** Der Fachbedienstete koordiniert die Zusammenarbeit seines Bereiches mit anderen internen und externen Stellen.

**Planungsfunktion:** Er ist für die strategische Finanzplanung verantwortlich und entwickelt Konzepte zur langfristigen Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Damit steht der Aufgabenkreis des Fachbediensteten zwar in enger sachlicher Verbindung zu den Begriffen „Kämmerei“ bzw. „Finanzverwaltung“, ist mit diesen aber nicht zwingend deckungsgleich.

---

<sup>154</sup> (SächsGemO, 2024)

Aus der Unterscheidung zwischen den Tätigkeiten ergeben sich Anforderungen aber auch Gestaltungsmöglichkeiten für eine interkommunale Zusammenarbeit. Hier ist es zunächst noch einmal notwendig, sich die unterschiedlichen Aufgabenkreise des „Fachbediensteten“ und weiterer Aufgabenkreise im Sachgebiet „Kämmerei, Buchhaltung, Steuern und Kasse“ vor Augen zu führen.

### Typische Aufgabenfelder in Verantwortung des Fachbediensteten für das Finanzwesen

- Haushaltsplanung und -überwachung:
  - Erstellung und Kontrolle des Haushaltsplans der Gemeinde.
  - Überwachung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde.
  - Durchführung von Haushaltsanalysen und Berichterstattung über die finanzielle Lage.
- Buchführung und Rechnungswesen:
  - Führung der Buchhaltung der Gemeinde.
  - Erstellung von Jahresabschlüssen und Finanzberichten.
  - Überwachung und Dokumentation von Zahlungsein- und -ausgängen.
- Vermögensverwaltung
  - Anlagenbuchhaltung
  - Beteiligungsverwaltung
- Finanzcontrolling:
  - Analyse und Bewertung der finanziellen Entwicklung.
  - Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen.
  - Erarbeitung von Finanzprognosen und -strategien.

### Weitere klassische Aufgaben gemeindlicher Kämmereien/Finanzverwaltungen

- Kassenwesen:
  - Sicherstellung der ordnungsgemäßen Kassenführung.
  - Durchführung von Kassenprüfungen.
- Steuerangelegenheiten:
  - Verwaltung von kommunalen Steuern und Abgaben.
  - Überwachung der Steuererhebung und -eintreibung.
  - Bearbeitung von Steuerbescheiden und Widersprüchen.
- Fördermittel und Zuschüsse:
  - Beantragung Verwaltung und Überwachung einer ordnungsgemäßen Verwendung von Fördermitteln und Zuschüssen
- Teilweise Liegenschaftsmanagement

## Unterscheidung der Rolle des Fachbediensteten von der Sachbearbeitung

Die Rolle des Fachbediensteten für das Finanzwesen lässt sich von der operativen Sachbearbeitung im Bereich Finanzen in den einzelnen Themen wie folgt trennen:

➤ Strategische vs. operative Aufgaben:

Strategische Aufgaben: Der Fachbedienstete für das Finanzwesen übernimmt eher strategische Aufgaben wie die Grundsätze und Abläufe bei der Erstellung und Überwachung des Haushaltsplans, die Finanzplanung und -kontrolle sowie die Beratung der Verwaltungsleitung und des Gemeinderates.

Operative Aufgaben: Sachbearbeiter in den einzelnen Themenbereichen sind für die operativen Aufgaben zuständig, wie z. B. die Zusammenstellung und Berechnung des Zahlenwerkes, die Bearbeitung von Steuerbescheiden, die Buchführung, das Mahnwesen und die Verwaltung von Fördermitteln.

➤ Fachliche Leitung vs. ausführende Tätigkeiten:

Der Fachbedienstete hat eine fachliche Leitungsfunktion, überwacht die korrekte Durchführung der operativen Tätigkeiten und stellt sicher, dass die gesetzlichen Vorgaben und internen Richtlinien eingehalten werden.

Sachbearbeiter führen die täglichen Aufgaben und spezifischen Arbeitsprozesse innerhalb des Finanzwesens aus.

➤ Führung und Koordination:

Der Fachbedienstete für das Finanzwesen wird oftmals auch Leiter (eines Amtes, Teams...) fungieren und ist somit für die Führung und Koordination der Sachbearbeiter verantwortlich.

Er stellt sicher, dass alle finanziellen Aktivitäten der Gemeinde koordiniert und effizient durchgeführt werden.

➤ Verantwortung und Entscheidungskompetenz:

Der Fachbedienstete hat die Verantwortung für die gesamte finanzielle Verwaltung und deren Rechtmäßigkeit der Gemeinde und trifft wesentliche Entscheidungen im Bereich der Finanzplanung und -steuerung.

Er genehmigt dabei auch in gewissem Umfang bestimmte Vorgehensweisen und überwacht die Arbeit auf Sachbearbeiterebene.

➤ Mitarbeiterführung und -entwicklung:

Der Fachbedienstete ist für die Führung und Entwicklung der ihm unterstellten Mitarbeiter verantwortlich.

Er sorgt für die Weiterbildung der Sachbearbeiter und fördert ihre fachliche und persönliche Weiterentwicklung.

➤ Vertretung der Gemeinde:

Als leitender Bediensteter vertritt er die Gemeinde in gewissem Umfang auch in finanziellen/haushalterischen Angelegenheiten gegenüber externen Stellen.

## Zusammenfassung

Die Rolle des Fachbediensteten für das Finanzwesen in einer sächsischen Gemeinde kann klar von der operativen Sachbearbeitung getrennt werden. Während die Sachbearbeiter für die tägliche Durchführung spezifischer Aufgaben verantwortlich sind, übernimmt der Fachbedienstete eine strategische Leitungsfunktion. Er ist für die übergeordnete Finanzplanung und -kontrolle, die Führung der Mitarbeiter und die Sicherstellung der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben verantwortlich. Diese Position kann somit als eine zentrale Leitungsfunktion innerhalb der Gemeindeverwaltung dargestellt werden.

Da die Anforderungen sehr hoch sind, ist eine Besetzung dieser Stelle oft mit hohem Aufwand und längeren Vakanzen verbunden. Geeignete Bewerber sind auf dem freien Markt nur schwer zu finden. Gerade um länger andauernde Stellenbesetzungsverfahren zu überbrücken, kann interkommunale Zusammenarbeit einen Lösungsweg bieten, ohne die Selbstständigkeit der eigenen Kommunalverwaltung aufgeben zu müssen. Dabei wird durch eine Gemeinde gegen Kostenerstattung auf die Erfahrung und Expertise des Fachpersonals einer anderen Gemeinde mit zugegriffen.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 3.1: Der gemeinsame Fachbedienstete für das Finanzwesen (FB) – Gemeinsame Dienststelle

Stand: November 2024

<b>Modellszenario</b>	<p>Eine Gemeinde als Anbieter der Leistung „gemeinsamer Fachbediensteter (FB)“ mit einer anderen Gemeinde eine <u>gemeinsame Dienststelle</u> nach § 71 (2-4) SächsKomZG im Bereich der Finanzverwaltung mit folgenden wesentlichen Merkmalen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ein Fachbediensteter soll diese Funktion für mindestens zwei, eher mehr, Gemeinden ausüben</li> <li>• der Arbeitsaufwand für die Kämmereraufgaben übersteigt dabei die Kapazitäten eines Beschäftigten als Fachbediensteten</li> <li>• die beteiligten Gemeinden ohne eigenen Fachbediensteten können Personal (ggf. anteilig) für Kämmerereisachbearbeitung verfügbar machen oder beschaffen</li> </ul>
<b>Modellbeispiel</b>	<p>Die Gemeinde B (2.400 Einwohner) stellt fest, dass mit Ablauf des Folgejahres die bisherige langjährige Kämmerin des Hauses in den Ruhestand gehen wird. Die Kämmerin als Diplom-Kfr. ist die einzige Mitarbeiterin in der Verwaltung, welche über die notwendigen Qualifikationen gem. § 62 SächsGemO verfügt. Sie ist dabei insb. verantwortlich für die Stammaufgaben des Fachbediensteten für Finanzen, hier für die Bereiche: Aufstellung des Haushaltsplanes und des Finanzplanes, der Jahres und Gesamtabschlüsse, die Haushaltsüberwachung sowie die Verwaltung des Vermögens und der Schulden der Gemeinde. Für diese Kernaufgaben sind derzeit 0,75 VZÄ vorgesehen.</p> <p>Gleichzeitig übernimmt die Kämmerin noch als Leiterin der gesamten Finanzverwaltung mit ca. 0,25 VZÄ die Aufsicht über die Fachbereiche „Steuern“, „Kasse“, Gebühren, Abgaben, „Mahnung &amp; Vollstreckung“, „Beteiligungsverwaltung &amp; Management“ sowie „Fördermittel“ welche durch ein Team von drei weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bearbeitet werden.</p>

	<p>Ein langjähriger Mitarbeiter arbeitet seit langem besonders eng mit der Kämmerin zusammen und unterstützt diese bei den Tätigkeiten im Umfang von 0,5 VZÄ, verfügt aber nicht über die notwendige Berufsqualifikation.</p> <p>Der Gemeinde A (5.600 Einwohner) ist es vor wenigen Jahren gelungen, einen jungen Mitarbeiter mit den entsprechenden Qualifikationen zum Fachbediensteten für Finanzen mit 0,75 VZÄ als Kämmerer der Gemeinde zu gewinnen, allerdings in einer eher unüblich hohen Entgeltgruppe. Neben den Stammaufgaben eines Fachbediensteten übernimmt auch er mit ca. 0,25 VZÄ Aufgaben als Leiter der gesamten Finanzverwaltung mit den untergeordneten Fachbereichen.</p>
<p><b>Lösungsvorschlag</b></p>	<p>Die beteiligten Gemeinden vereinbaren die gemeinsame Erfüllung der Aufgaben der Kämmerei und des Fachbediensteten im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit.</p> <p>Dazu errichten sie eine gemeinsame Dienststelle als „virtuelle Organisationseinheit“, die diese Aufgaben künftig im Namen und nach Weisung der jeweiligen Gemeinde für alle Kooperationspartner erfüllt.</p> <p>Der bestehende Fachbedienstete wird als fachlicher Leiter dieses Teams eingesetzt und wird in allen beteiligten Gemeinden für diese Funktion bestellt.</p> <p>Für die Sachbearbeitung ergeben sich zwei grobe Varianten:</p> <p>Variante 1 – Sachbearbeitung je Gemeinde:</p> <p>Die (ggf. anteiligen) Sachbearbeiter der beteiligten Gemeinden erledigen jeweils die Kämmereiaufgaben ihrer eigenen Gemeinde unter der fachlichen Leitung und Aufsicht des Fachbediensteten.</p> <p>Der Fachbedienstete kann dabei ggf. die Sachbearbeitung für seine Gemeinde neben der Leitungstätigkeit übernehmen. Sprengt dies seine Kapazitäten, ist auch von dieser Gemeinde noch eine (ergänzende) Sachbearbeitung zu organisieren.</p> <p>Vorteil dieser Variante ist, dass individuelle Prozesse und Vorstellungen jeder Gemeinde ggf. besser in der gemeinsamen Dienststelle beibehalten werden können.</p>

	<p>Gerade für den Beginn der Zusammenarbeit entfällt einiger Aufwand für die Angleichung der Aufgabenerfüllung.</p> <p>Variante 2 – Thematische Spezialisierung je Gemeinde:</p> <p>Eine zweite Möglichkeit zur Organisation der Sachbearbeitung stellt die thematische Spezialisierung der Sachbearbeiter dar. Dies kann ggf. auch eine zweite Ausbaustufe sein, nachdem die Zusammenarbeit mit Variante 1 begonnen wurde.</p> <p>Dabei werden den Sachbearbeitern bestimmte Schwerpunktthemen zugeordnet, die diese dann für alle beteiligten Gemeinden erledigen – bspw. die Finanzbuchhaltung, die Haushaltsplanung, die Jahresabschlusserstellung.</p> <p>Vorteil dieser Variante ist eine mögliche Steigerung von Effektivität und Effizienz durch Konzentration der Beschäftigten auf bestimmte Themen, die eine gezielte Fortbildung und eine stärkere Ausbildung von Erfahrung und Routine ermöglicht.</p>
<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG<sup>155</sup>)</li> <li>• Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO)<sup>156</sup></li> </ul>
<p><b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b></p>	<p>Fachbediensteter für das Finanzwesen gem. § 62 SächGemO</p> <p>(1) Die Aufstellung des Haushaltsplanes, des Finanzplanes und des Jahresabschlusses sowie des Gesamtabschlusses, die Haushaltsüberwachung sowie die Verwaltung des Vermögens und der Schulden der Gemeinde sind bei einem Bediensteten zusammenzufassen (Fachbediensteter für das Finanzwesen).</p> <p>(2) Zum Fachbediensteten für das Finanzwesen darf nur bestellt werden, wer über</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. eine abgeschlossene wirtschafts- oder finanzwissenschaftliche Ausbildung oder die Laufbahnbefähigung für die Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Allgemeine Verwaltung mit dem fachlichen Schwerpunkt allgemeiner Verwaltungsdienst und</li> <li>2. eine mindestens einjährige Berufserfahrung im öffentlichen Rechnungs- und Haushaltswesen oder in entsprechenden Funktionen eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts verfügt.</li> </ol>

<sup>155</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>156</sup> (SächsGemO, 2024)

	<p>Mit Zustimmung der oberen Rechtsaufsichtsbehörde darf zudem zum Fachbediensteten für das Finanzwesen bestellt werden, wer über eine mindestens einjährige Berufserfahrung im öffentlichen Rechnungs- und Haushaltswesen verfügt und aufgrund seiner Ausbildung in der Lage ist, die Aufgaben des Fachbediensteten für das Finanzwesen vollumfänglich wahrzunehmen.</p> <p>(3) Der Bürgermeister kann nicht zugleich Fachbediensteter für das Finanzwesen sein.</p> <p><u>Gemeinsame Dienststelle</u> nach § 71 (2-4) SächsKomZG</p> <p>(2) Durch eine Zweckvereinbarung können (...) der Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle vereinbart werden. Die Zuständigkeit der Beteiligten als Träger der Aufgabe bleibt unberührt. (...)</p> <p>(3) Beim Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle üben die Bediensteten ihre Tätigkeiten nach der fachlichen Weisung der im Einzelfall zuständigen Körperschaft aus. Ihre dienstrechtliche Stellung im Übrigen bleibt unberührt. Verletzt ein Bediensteter in Ausübung seiner Tätigkeit in der gemeinsamen Dienststelle die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, haftet der Beteiligte, der für die Amtshandlung sachlich und örtlich zuständig ist.</p> <p>(4) Im Falle des Betriebs einer gemeinsamen Dienststelle hat jede beteiligte Körperschaft zu gewährleisten, dass bei ihr eine Stelle mit ausreichend qualifiziertem Personal besteht, die im Tätigkeitsbereich der gemeinsamen Dienststelle die erforderlichen Auskünfte erteilt und Anträge oder sonstige Erklärungen von den Bürgern entgegennimmt.</p>
<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherstellung einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung im Bereich Fachbediensteter (FB) für das Finanzwesen</li> <li>• Die kaum zu findenden Fachkräften für die Rolle des Fachbediensteten werden in dieser Kooperationsform optimal durch mehrere Gemeinden genutzt.</li> <li>• Den Schwierigkeiten bei der HH-Planaufstellung und Bewirtschaftung für Gemeinden ohne FB wird wirksam begegnet.</li> <li>• Der Einfluss und die Autonomie der an der gemeinsamen Dienststelle beteiligten Gemeinde bleibt in einem angemessenen Rahmen bestehen.</li> </ul> <p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelmäßige und intensive Abstimmungen und Koordination sind beim Ausfüllen dieser Schlüsselfunktion erforderlich.</li> </ul>



<p><b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Mandatierende Zweckvereinbarung</a></li> <li>• <a href="#">Delegierende Zweckvereinbarung</a></li> <li>• Eigene Personalbeschaffung</li> </ul>
<p><b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es findet sich überhaupt kein Fachbediensteter, in diesem Fall ist es auch nicht mehr möglich, über interkommunale Zusammenarbeit eine Lösung zu finden.</li> <li>• Die Aufgaben des vorhandenen Fachbediensteten können nicht im ausreichenden Maße umverteilt werden, so dass nicht genügend Kapazitäten für die zusätzliche Aufgabenübernahme für eine andere Gemeinde geschaffen werden kann.</li> </ul>
<p><b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Aufgabenbereiche übernimmt der Fachbedienstete für alle Gemeinden und in welchem Zeitumfang?</li> <li>• Welche Aufgaben werden durch weitere Mitarbeiter der gemeinsamen Dienststelle übernommen und in welchem Zeitumfang?</li> <li>• Wie werden Weisungsrechte ausgeübt?</li> <li>• Wie wird die gemeinsame Dienststelle als virtuelle Organisationseinheit in die Arbeitsabläufe aller Gemeinden eingebunden?</li> </ul>
<p><b>Leitfragen zu den Inhalten der Zweckvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benennung der Aufgaben / Gegenstand der Vereinbarung</li> <li>• Personaleinsatz</li> <li>• Sachen (Räume, Dienstwagen, Ausrüstungsgegenstände o. ä.)</li> <li>• Implementierung eines Steuerungsgremiums erforderlich?</li> <li>• Kosten und Finanzierung</li> <li>• Sonstige Regelungen (Dauer, Kündigung, Pflichten, Haftung etc.)</li> <li>• Organisatorische Kernregelungen</li> <li>• Einheitliche IT-Systeme Fachanwendungen vs. Zugriffe die unterschiedlichen Systeme</li> </ul>

### Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>157</sup>

Nach § 2b Abs. 1 S.1 Umsatzsteuergesetz (UStG)<sup>158</sup> 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 Leistungen im Bereich des Fachbediensteten für das Finanzwesen dürfen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (SächsGemO) 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 Gemeinde 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 Abläufe im Aufgabenbereich sollen zur Erleichterung der Tätigkeiten innerhalb der gemeinsamen Dienststelle zwischen den Gemeinden soweit möglich vereinheitlicht werden, besonders durch die Festlegung gemeinsamer Prozesse und IT-Anwendungen.
- Es empfiehlt ein möglichst medienbruchfreier, digitaler Informationsfluss.
- 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.
- Die Mitarbeiter sind frühzeitig zu Beginn des Gesamtverfahrens zu informieren und zu beteiligen und müssen für eine Mitarbeit auf positivem Weg gewonnen werden!

<sup>157</sup> 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.

<sup>158</sup> (UStG-Umsatzsteuergesetz, 2024)

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 4: Interkommunale Zusammenarbeit bei der Pflege und Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung im Rahmen eines Gewässerunterhaltungsverbandes

Stand: November 2024

Die Unterhaltung der rund 20.000 km Gewässer II. Ordnung ist im Freistaat Sachsen eine kommunale Pflichtaufgabe der Städte und Gemeinden. Übergeordnetes Ziel der Gewässerunterhaltung ist es, oberirdische Gewässer in ihrer natürlichen Funktionsweise zu unterstützen. So können die Gewässer bestmöglich als natürliche Lebensgrundlage erhalten werden und auch ein nachhaltiger Hochwasserschutz umgesetzt werden.



Unter Gewässerpflege fallen klassische Maßnahmen der Gewässerunterhaltung wie etwa die Erhaltung des Gewässerbettes und der Ufer. Dazu gehört aber auch eine stärker ökologisch orientierte, naturschonende Gewässerentwicklung zur Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers.

Gewässerunterhaltung ist organisatorisch, fachlich und finanziell eine anspruchsvolle Aufgabe. Zudem reichen die zu unterhaltenden Gewässer naturgemäß in aller Regel über die Gemeindegrenzen hinaus. Eine „autarke“ Gewässerunterhaltung, beschränkt auf ein einzelnes Gemeindegebiet, ist vor diesem Hintergrund selten sinnvoll. Vielmehr bietet sich an, das gesamte Einzugsgebiet eines Gewässers in den Fokus zu nehmen und auch die Aufgabenerledigung darauf auszurichten.

„Die kommunale Verpflichtung zur Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung wird bisher mit unterschiedlichen Mitteln, in stark unterschiedlicher Qualität, jedoch nie koordiniert und effizient wahrgenommen. Um künftig innerhalb eines Fließgewässers oder Teileinzugsgebietes einen einheitlichen Umfang und [ein einheitliches] Maß der Gewässerunterhaltung zu ermöglichen, soll die Vorschrift die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden zunächst auf freiwilliger Basis voranbringen.“ So bereits die Gesetzesbegründung der Staatsregierung zu § 32 Abs. 2 SächsWG<sup>159</sup> in der „großen“ Wassergesetz-Novelle 2013 (LT-Drs. 5/10658, Vorblatt S. 3).

Als Haupthindernis für eine flächendeckende Umsetzung erweist sich derzeit aber weiterhin die unklare Situation bezüglich der auskömmlichen Finanzierung der kommunalen Aufgabe. Der im kommunalen Finanzausgleich bereitgestellte pauschalierte Lastenausgleich kann nur eine anteilige Kostendeckung bewirken.

Eine Aufgabenerfüllung kann im Zusammenschluss hilfreich sein, weil es oftmals an dem speziellen Fachwissen und technischen Kenntnissen sowie an Personal fehlt und die pflichtgemäße Aufgabenerfüllung die Leistungsfähigkeit einzelner Gemeinden vor allem im ländlichen Raum deutlich übersteigt.

---

<sup>159</sup> (SächsWG - Sächsisches Wassergesetz, 2024)

Ein Zusammenschluss von mehreren Gemeinden zur gemeinsamen Finanzierung von Fachkräften erscheint auch vor diesem Hintergrund grundsätzlich sinnvoll und effizient.

Als interkommunale Rechtsformen für die gemeinsame Aufgabenerledigung der kommunalen Pflichtaufgabe „Unterhaltung Gewässer II. Ordnung“ kommen Gewässerunterhaltungsverbände u.a. ausgestaltet als [Zweckverbände](#) gemäß § 32 Abs. 2 SächsWG i. V. m. § 44 ff. SächsKomZG<sup>160</sup> in Betracht.

In Sachsen existieren zurzeit (Stand 08/2024) gleichwohl nur zwei interkommunale Gewässerunterhaltungsverbände in Sachsen: Der [Zweckverband Parthenaue](#) gem. SächsKomZG sowie der Wasser- und Bodenverband Torgau.

Das hier vorgestellte IKZ-Modell eines Gewässerunterhaltungsverbandes in Form eines [Zweckverbandes](#) nach SächsKomZG entspricht einer Anfrage einer grundsätzlichen Anfrage verschiedener Städte und Gemeinden an die Servicestelle IKZ wie ein solcher Gewässerunterhaltungsverband theoretisch aufgebaut werden müsste. Bei der Modellerstellung wurden auch sehr stark die Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofes aus den Jahren 2020 und 2021 aufgegriffen sowie Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (SMEKUL) und Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) und die Erfahrungen des Sächsischen Städte- und Gemeindetages (SSG) der vergangenen Jahre.

Das vorgestellte und auch vom SSG und der Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) vorgeschlagene Kooperationsmodell ist deshalb der [Zweckverband](#) nach § 44 ff. SächsKomZG, welcher sich auf Grund der Art der Aufgabe, dem notwendigen Spezialisierungsgrad und dem hohen Kosten- und Investitionsaufwand gerade für die Zusammenarbeit kleinerer Gemeinden anbietet.

Alternativ sind ggf. auch [mandatierende Zweckvereinbarungen](#) im Einzelfall eine sinnvolle Lösung. Zu beachten ist aber, dass in diesem Fall mit hoher Wahrscheinlichkeit der Leistungsaustausch auch umsatzsteuerpflichtig wird.

Sollten alle beteiligten Gemeinden über entsprechende eigene Bauhöfe mit Fachpersonal verfügen, bietet sich theoretisch auch eine [gemeinsame Dienststelle](#) zur gemeinsamen Aufgabenerledigung an.

[Delegierende Zweckvereinbarungen](#) im Sinne einer kompletten Aufgaben- und Verantwortungsübertragung sind zwar theoretisch denkbar, allerdings auf Grund einer weiterhin unzureichenden Finanzierung insb. für eine erfüllende Gemeinde nicht ratsam.

Die Aufgabenübertragung auf einen Wasser- und Bodenverband nach dem Wasserverbandsgesetz (WVG)<sup>161</sup> des Bundes wird durch die dort vorgesehenen speziellen Regelungen tendenziell eher erschwert. Dies gilt vor allem für das Finanzierungssystem.

---

<sup>160</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>161</sup> (Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz - WVG), 2002)

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 4.1: Unterhaltung Gewässer II. Ordnung - Zweckverband

Stand: November 2024

#### Modellszenario

Übertragung bzw. Delegation der gesamten, vollumfänglichen Aufgabenzuständigkeit im Bereich der Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung von einer Gruppe von Städten und Gemeinden auf einen neu zu gründenden Gewässerunterhaltungsverband in Form eines Zweckverbandes nach § 44 ff SächsKomZG.

#### Modellbeispiel

Die Gemeinden A, B, C, D, E und F eint gem. § 32 (1) Nr. 2 SächsWG die Zuständigkeit für die Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung auf Ihrem Gemeindegebiet, teils mit gemeindegebietsübergreifendem Gewässernetz.

Unter die Gewässerunterhaltung (GU) fallen dabei klassische Maßnahmen der Gewässerpflege u.a. die Erhaltung des Gewässerbettes, die Erhaltung der Ufer, das Entfernen von Hindernissen und Unrat, Entkrautung, Mahd der Gewässerrandstreifen sowie insgesamt die Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers, vgl. § 31 (1) SächsWG.

Die Gemeinden erledigen diese Aufgaben derzeit in Eigenleistung, teils durch ihre kommunalen Bauhöfe, teils durch Beauftragung von externen Dritten, häufig durch an den Gewässern anliegende land- oder forstwirtschaftliche Großbetriebe.

Zur Finanzierung der Unterhaltung der ca. 19.871 km Gewässer II. Ordnung in Sachsen erhalten die Städte und Gemeinden als Grundfinanzierung einen Sonderlastenausgleich nach § 20c und § 17 (1) Nr. 3 SächsFAG in Höhe von 5 Mio. EUR/a zuzüglich einer Erhöhung nach Maßgabe des Staatshaushaltes in Höhe von derzeit 5 Mio. EUR/a ohne Forderung eines gesonderten Verwendungsnachweises. Ein vollständiger Lastenausgleich ist nicht Ziel und Zweck des Sonderlastenausgleichs.

Der Anteil pro Gemeinde errechnet sich aus dem Anteil der km Fließgewässer II. Ordnung an der Gesamtlänge im Freistaat Sachsen von ca. 19.871 km.

Die o. g. Gemeinden A-F haben für sich festgestellt, dass der Sonderlastenausgleich gem. SächsFAG in

Höhe von ca. 500 EUR/km nicht für eine fachgerechte Gewässerunterhaltung ausreicht.

Dieses stellt sich für die Gemeinden wie folgt dar:

Gemeinde	Je km Fließgewässer	Anteil (%)	Anteil (EUR)
Gemeinde A	58,00	0,29%	29.000,00 €
Gemeinde B	47,20	0,24%	24.000,00 €
Gemeinde C	45,70	0,23%	23.000,00 €
Gemeinde D	29,20	0,15%	15.000,00 €
Gemeinde E	24,80	0,12%	12.000,00 €
Gemeinde F	14,00	0,07%	7.000,00 €
Gemeinden A- F	218,9	1,10%	110.000,00 €
Sachsen	19.871,00	100%	10.000.000,00 €

Eine Finanzierung dieser zusätzlich notwendigen Ausgaben durch eine von den Gemeinden erhobene Gewässerunterhaltungsabgabe auf Basis einer Gewässerunterhaltungsatzung gem. § 37 (1) SächsWG erfolgt nicht. Die derzeitigen Rechtsgrundlagen im SächsWG sind für die rechtssichere Kalkulation und Erhebung einer Gewässerunterhaltungsabgabe zudem unzureichend.

Aus diesem Grund erfolgt die Gewässerunterhaltung nur eingeschränkt nach Priorisierung und unter Einsatz weiterer Haushaltemittel, was den finanziellen Gestaltungsspielraum der Gemeinden weiter einschränkt.

Die Gemeinden suchen deshalb nach einer Lösung, welche eine effizientere und fachgerechte Gewässerunterhaltung unterstützt.

Die Gemeinden beschließen daher zu prüfen, ob über den Weg einer interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen eines Gewässerunterhaltungsverbandes (GU-Verband) fachliche und wirtschaftliche Vorteile für eine verstärkte effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung erzielt werden können.

Die Gemeinden erhoffen sich von einem Zusammenschluss im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit u. a. folgende Vorteile:

- Unterstützung einer hohen Qualität und Wirksamkeit der Unterhaltung durch eine auf die Gewässer und ihre Einzugsgebiete fokussierende, gemeindeübergreifende Konzeption von Unterhaltungsplänen, Zielen, Maßnahmen und deren Priorisierung
- finanzielle und ressourcenmäßige Synergien durch die gemeinsame Nutzung von Technik und Personal
- Bündelung von Kompetenzen durch eine Aufgabenerfüllung durch Fachpersonal.
- Synergien durch gewässerbezogene (nicht gemeindebezogene) Priorisierung der Gewässerunterhaltungsmaßnahmen.
- Stärkung des Hochwasser- und Dürreschutzes durch eine fachlich hochwertige Unterhaltung und Pflege
- Fokussierte Zielerfüllung im Bereich der Anforderungen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie

Den Gemeinden ist bewusst, dass auch die Kooperationsvorteile wirtschaftlich nicht zu einer Deckung des Eigenanteils aus Haushaltmitteln führen können, aber ggf. durch Kooperation anteilig eine effektivere, effizientere und wirtschaftliche Aufgabendurchführung erreicht werden kann.

### Lösungsvorschlag

Die Gemeinden gründen einen gemeinsamen Gewässerunterhaltungsverband als [Zweckverband](#) und übertragen diesem vollumfänglich die Aufgabe der Gewässerunterhaltung.

Zu den operativen Zielen des Zweckverbandes gehören besonders:

- Die Aufstellung eines Gewässerunterhaltungsplans als Grundlage der auszuführenden Gewässerpflege,
- Konkrete Durchführung bzw. Beauftragung und Überwachung von baulichen und pflegerischen Maßnahmen der Gewässerpflege,
- Stellung von Förderanträgen nach der RL GH/2018,
- Anstellung und Fortbildung von Fachpersonal,

- Beschaffung, Wartung und Vorhaltung bzw. Miete von Gerät und Material zur Absicherung der Tätigkeiten,
- Kontrolle der Gewässer II. Ordnung im Zuständigkeitsbereich durch regelmäßige Gewässerbegehungen,
- Unterstützung der zuständigen Wasserbehörde (Landkreis) bei regelmäßig durchzuführenden Gewässerschauen nach § 93 SächsWG,
- Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen Akteuren und Trägern öffentlicher Belange (TÖB) sowie privaten Anliegern, insb. Land- und Forstwirten.

Auf Basis einer Verbandssatzung wählen die Zweckverbandsmitglieder einen Vorsitzenden des Zweckverbandes.

Zur Deckung seiner Ausgaben erhält der Zweckverband das Recht der Vereinnahmung des Sonderausgleichs und erhebt von den Mitgliedsgemeinden Umlagen.

Der Gewässerunterhaltungsverband wird mit Geräten und Mitarbeitern auf dem Bauhof der Gemeinde A angesiedelt.

Es wird auf Basis der Organisationsempfehlung des SRH 2020 von 1 VZÄ/100 km Gewässer zunächst von einem Stellenbedarf von ca. 2,2-2,5 VZÄ für den Zweckverband ausgegangen. Ziel ist es, dass mind. der Leiter des Zweckverbandes mit 1,0 VZÄ über eine fachgerechte Ausbildung (z. B. zum Wasserbaumeister) verfügt. Weitere Mitarbeiter sind hinsichtlich der besonderen Anforderungen an eine fachlich korrekte Gewässerpflege entsprechend aus- bzw. fortzubilden.

Mit Gründung des Zweckverbandes werden weitere größere Bau- und Technikinvestitionen erwartet.

Die Gemeinde A übernimmt des Weiteren die Geschäftsführung, insb. die Finanz- und Personalverwaltung für den Zweckverband und erhält hierfür einen finanziellen Ausgleich, welcher in einer gesonderten Zweckvereinbarung zwischen dem Zweckverband und der Gemeinde A festgelegt wurde.



<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG)<sup>162</sup></li> <li>• Sächsisches Wassergesetz (SächsWG)<sup>163</sup></li> <li>• Wasserhaushaltsgesetz (WHG)<sup>164</sup></li> <li>• Sächsisches Finanzausgleichsgesetz (SächsFAG)<sup>165</sup></li> <li>• Sächsischer Rechnungshof (2021); Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung „Unterhaltung von Gewässern 2. Ordnung“ und deren Mitfinanzierung aus dem Einzelplan 09 nach dem Sächsischen Gewässer-Unterhaltungs-Unterstützungsgesetz. Sonderbericht nach § 99 SHO; Leipzig<sup>166</sup></li> <li>• Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2020): Beratende Äußerung – Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 – 10.000 Einwohnern<sup>167</sup></li> </ul>
<p><b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b></p>	<p>Gewässerunterhaltungsverband als <u>Zweckverband</u> gem. § 32 (1 und 2) SächsWG §§ 44 ff SächsKomZG</p> <p>§ 32 (1 und 2) SächsWG</p> <p>Die Unterhaltung der Gewässer obliegt (...) bei Gewässern zweiter Ordnung den Gemeinden, soweit sie nicht zu den satzungsgemäßen Aufgaben eines Gewässerunterhaltungsverbandes oder eines Wasser- und Bodenverbandes (...) gehört.</p> <p>(2) Gemeinden können sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben (...) zu Zweckverbänden im Sinne des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) als Körperschaften des öffentlichen Rechts zusammenschließen (Gewässerunterhaltungsverbände).</p> <p>§§ 44 ff SächsKomZG</p> <p>Gemeinden (...) können sich zu einem Zweckverband (Freiverband) zusammenschließen und ihm bestimmte Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, übertragen (...). Der Zweckverband kann daneben auch Aufgaben für einzelne Verbandsmitglieder erfüllen. Die Erfüllung der Aufgaben kann auf einen Teil des Verbandsgebiets eines Verbandsmitglieds beschränkt werden.</p>

<sup>162</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>163</sup> (SächsWG - Sächsisches Wassergesetz, 2024)

<sup>164</sup> (WHG - Wasserhaushaltsgesetz, 2023)

<sup>165</sup> (SächsFAG - Sächsisches Finanzausgleichsgesetz, 2023)

<sup>166</sup> (Sächsischer Rechnungshof, 2021)

<sup>167</sup> (Sächsischer Rechnungshof, 2020)

	<p>Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung. (...) Das Recht und die Pflicht der an einem Zweckverband beteiligten Gemeinden (...) die diesem übertragenen Aufgaben wahrzunehmen und die dazu notwendigen Befugnisse auszuüben, gehen auf den Zweckverband über.</p> <p>§ 76 Abs. 2 SächsKomZG</p> <p>Auf Wasser- und Bodenverbände sind die Vorschriften dieses Gesetzes (SächsKomZG) über Zweckverbände entsprechend anwendbar, soweit sich aus dem Wasserverbandsgesetz nichts anderes ergibt.</p>
<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p><b>Vorteile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gemeinde A-F werden vollumfänglich von der Pflicht zur Gewässerunterhaltung befreit und delegieren die Aufgabe an eine neugebildete, eigenständige Körperschaft</li> <li>• Kosten der Gewässerunterhaltung werden transparent und klar deutlich.</li> <li>• Die größere Gebietskulisse ermöglicht einen effektiven Einsatz von Personal und Maschinen sowie die effiziente Aufstellung eines GU-Plans</li> <li>• Die gewählte Form ermöglicht einen effektiven und effizienten Einsatz von Personal und Geräten sowie Infrastruktur und sichert die Aufgaben im Bereich Gewässerunterhaltung in fachlich hochwertiger, effektiver und effizienter Weise für alle Gemeinden.</li> <li>• Fachliche Befähigung zur Stellung von qualifizierten Förderanträgen nach der RL GH/2018 und administrative Umsetzung komplexer Maßnahmen.</li> <li>• Das theoretische Angebot von mind. 1 Vollzeitstelle für den technischen Leiter des Zweckverbandes erhöht ggf. die Attraktivität des Zweckverbandes als Arbeitgeber.</li> <li>• Besonders für Anlieger und TÖB der Region ergeben sich Vorteile durch zentrale und hochqualifizierte Ansprechpartner.</li> <li>• Anforderungen, Zielen und Empfehlungen des Landes, des SRH wird Rechnung getragen.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch die Ausnutzung von Größen- und Skalenvorteilen ergeben sich mögliche Kosteneinsparungen, welche die Umlagen auf die Gemeinden verringern können.</li> </ul> <p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die derzeit minimalen Aufwände im Bereich Gewässerunterhaltung werden durch die Schaffung einer neuen Fachstelle für die Ausführung der Leistung im Umfang und in den Aufwendungen zunehmen.</li> <li>• Der Zweckverband als neue Körperschaft erfordert zumindest in einigen Bereichen einen geringfügig höheren organisatorischen Verwaltungsaufwand für die Mitglieder, insb. durch die Benennung eines Zweckverbandsvorsitzenden sowie mind. jährlich abzuhaltenden Verbandsversammlungen</li> <li>• Es besteht derzeit noch keine ausreichend qualifizierte Rechtsgrundlage zur Erhebung einer Gewässerunterhaltungsabgabe im SächsWG. Die deutlich transparenter werdenden Kosten für die Gewässerunterhaltung bzw. die Umlagen des Zweckverbandes müssten somit aus anderen Haushaltsmitteln gegenfinanziert werden. Naheliegend ist vor allem die Gegenfinanzierung über eine Erhöhung der Grundsteuer. An höheren Realsteuereinnahmen partizipiert allerdings über den sog. Gleichmäßigkeitssatz I im SächsFAG zu ca. 2/3 der Freistaat.</li> </ul>
<p>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wasser- und Bodenverband (WVG)</li> <li>• <a href="#">Mandatierende Zweckvereinbarung (§ 72 SächsKomZG)</a></li> </ul>
<p>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</p>	<p>Hauptschwierigkeit in der Umsetzung liegt weiterhin in der nicht wirklich gesicherten Finanzierung der Aufgaben für die Gemeinden. Der derzeit zur Verfügung stehende Sonderlastenausgleich deckt nur ca. 40% der tatsächlich zu erwartenden Kosten.</p> <p>Bislang werden die Maßnahmen auf Gemeindeebene deshalb stark priorisiert und auf Minimalniveau durchgeführt.</p>

Angesichts der äußerst angespannten Lage der kommunalen Haushalte ist nicht zu erwarten, dass die Städte und Gemeinden in der Lage sein werden, zwischen 500 und 750 EUR pro Gewässerkilometer zusätzlich aufzubringen.

Zudem ist nur ein sehr kleiner Teil der Gemeinden derzeit in der Lage, die Arbeiten durch eigene Bauhöfe durchführen zu lassen.

Eine materielle Aufgabenübertragung auf Privatunternehmen (etwa landwirtschaftliche Betriebe) und auf Institutionen und Organisationen des Naturschutzes (etwa Landschaftspflegeverbände) ist gesetzlich ausgeschlossen und wäre auch fachlich nicht zielführend. Diese Akteure sind allerdings wichtige Partner für Unterhaltungsverbände.

Ein Zweckverband mit alleiniger Zuständigkeit für die Gewässerunterhaltung würde entsprechende Leistungen und folgende Kosten für die Mitglieder transparent machen und gegenüber dem status-quo auf Grund von einer umfangreicheren und fachgerechteren Ausführung ggf. aber auch zu möglichen Kostensteigerungen gegenüber den aktuellen Ansätzen führen. Diese würden wahrscheinlich nicht durch Einsparungseffekte auf Grund einer Zusammenarbeit aufgefangen werden.

Nichtsdestotrotz bietet die interkommunale Zusammenarbeit derzeit das einzige Instrument, um die geschätzten Kosten pro km bei sachgerechter und fachlich notwendiger Ausführung der Aufgabe auch bereits auf Ebene der Einzelgemeinde zumindest anteilig zu reduzieren.

### Leitfragen zu den Inhalten der Zweckverbandssatzung

Zur Bildung des Zweckverbandes vereinbaren die Beteiligten eine Verbandssatzung in schriftlicher Form.

Diese bestimmt mindestens:

- die Mitgliedsgemeinden,
- die Aufgaben des Zweckverbandes,
- den Namen und den Sitz,
- die Verfassung und die Verwaltung des Zweckverbandes, insbesondere die Zuständigkeit der Verbandsorgane und deren Geschäftsgang,

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• den Maßstab, nach dem die Mitgliedsgemeinden zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben (Umlage),</li> <li>• die Form der öffentlichen Bekanntmachungen,</li> <li>• die Abwicklung im Falle der Auflösung des Zweckverbands.</li> </ul> <p>Die Verbandssatzung bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.</p>
<p><b>Finanzierungsmodell &amp; Kostenerwartungen<sup>168</sup></b></p>	<p>Aus dem SächsFAG stehen zurzeit ca. 500 EUR pro km/a Fließgewässer den Gemeinden zur Finanzierung der Gewässerunterhaltung auf dem Gemeindegebiet zur Verfügung. Der tatsächliche Aufwand wird auf mind. 1.000 EUR (SRH) und bis zu 1.276 EUR (Landkreis Meißen) geschätzt. Im Modellfall würden das einem jährlichen Gesamtaufwand von ca. 220.000 - 280.000 EUR entsprechen.</p> <p>Mit Gründung eines <a href="#">Zweckverbandes</a> sind insb. größere Anschubinvestitionen in Spezialgeräte und Ausrüstungsgegenstände, ggf. auch Baukosten zu erwarten.</p> <p>Für die finanzielle, administrative und organisatorische Abwicklung der Gemeinde A für den Zweckverband entstehen weitere Kosten.</p>
<p><b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>169</sup></b></p>	<p>Grundsätzlich ist auch der Leistungsaustausch zwischen einem <a href="#">Zweckverband</a> und seinen Mitgliedern umsatzsteuerpflichtig, außer die Voraussetzungen des § 2b UStG liegen dafür vor.</p> <p>Für Leistungen des Zweckverbandes an seine Mitglieder kommt zusätzlich noch eine Steuerbefreiung nach § 4 Nr. 29 UStG in Frage.</p> <p>In beiden Fällen darf dadurch aber keine Wettbewerbsverzerrung entstehen. Da die Leistungen des Gewässerunterhaltungs(zweck)verbandes in der Regel auch von privaten Unternehmen erbracht werden können, kann eine Wettbewerbsverzerrung womöglich nicht ausgeschlossen werden.</p>

<sup>168</sup> Bitte beachten: Es handelt sich um eine Modellrechnung!

<sup>169</sup> 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.

	<p>Ggf. wäre zu prüfen, ob sich mit der Delegation der Aufgabe an den Zweckverband eine andere Auffassung begründen lässt. Eine vollständige Abgabe von Zuständigkeit und Verantwortung an einen privaten Unternehmer ist nicht möglich.</p>
<p><b>Bekannte Beispiele in Sachsen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="http://www.partheland.info">Zweckverband Parthenaue, Leipzig</a> (www.partheland.info)</li> </ul>
<p><b>Allg. Empfehlungen und Hinweise</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Sächsische Rechnungshof (SRH) empfiehlt in seinem Sonderbericht: Unterhaltung Gewässer 2. Ordnung aus dem Jahr 2021 „die grundsätzlich (verpflichtende) Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden nach Flusseinzugsgebieten (...).“</li> <li>• Der SRH kritisiert in seinem Sonderbericht die Kofinanzierung des Sonderlastenausgleichs in einem Umfang von 5 Mio. Euro/a durch den Staatshaushalt als unzulässig (bestritten durch die Staatsregierung und durch den SSG). Bislang war der Gesetzgeber nicht bereit, diese Kofinanzierung dauerhaft im SächsFAG zu verankern.</li> <li>• Im ländlichen Raum werden tragfähige Strukturen am ehesten durch freiwillige Zusammenschlüsse zu flussgebietsbezogenen Gewässerunterhaltungsverbänden auf Grundlage des SächsKomZG mit einer Anschubfinanzierung entstehen.</li> <li>• Die Aufgabenübertragung auf einen Wasser- und Bodenverband nach dem Wasserverbandsgesetz (WVG) des Bundes wird durch die dort vorgesehenen speziellen Regelungen tendenziell eher erschwert. Dies gilt vor allem für das Finanzierungssystem. Aus diesem Grund wird die Gründung eines Zweckverbandes nach SächsKomZG empfohlen.</li> <li>• In der Literatur wird der Zweckverband insb. dann als besonders sinnvoll angesehen, wenn es sich um die Übertragung besonders kapitalintensiver Spezialaufgaben handelt, welche alleine gerade durch kleinere Städte und Gemeinden nur unter erhöhtem finanziellem und organisatorischem Risiko oder Aufwand ausgeführt werden können.</li> </ul>

- Der Zweckverband bietet ein hohes Maß an Verbindlichkeit und gewährleistet über die Verbandsversammlung die Kontrolle durch die politisch gewählten Kommunalvertreter.
- Der Zweckverband kann, soweit seine sonstigen Erträge zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, von den Verbandsmitgliedern eine Umlage erheben.
- Soweit Aufgaben auf den Zweckverband übergehen, steht diesem auch das Recht zu, Abgaben und für die Benutzung einer Einrichtung Entgelte zu erheben (siehe auch § 60 SächsKomZG). Somit kann der Zweckverband auch eine Gewässerunterhaltungsabgabe auf Basis einer Gewässerunterhaltungssatzung erheben, sollten sich künftig Fortschritte bei den Rechtsgrundlagen ergeben (etwa nach einer Novelle des SächsWG).
- Die in Vereinsform existierenden Landschaftspflegeverbände kommen aus Sicht des SSG als Aufgabenträger nicht in Betracht. Sie sind durch sehr unterschiedliche Aufstellung, Aufgabenwahrnehmung sowie Leistungskraft gekennzeichnet. Sie können gegebenenfalls als Auftragnehmer in Teilbereichen für die Gemeinden bzw. den Zweckverband tätig werden.
- Die Landwirtschaft hat im Rahmen der Gewässerunterhaltung und des Gewässerschutzes gesetzliche Pflichten, verfolgt aber stets auch eigene, zu respektierende ökonomische Interessen der Flächenbewirtschaftung. Eine Kooperation zwischen dem Zweckverband und Land- und Forstwirtschaft als Hauptanlieger ist aber absolut notwendig.

- Eine Zusammenarbeit des Zweckverbandes mit Anliegern und Interessensvertretern sollte aber stets das Ziel der Unterstützung der natürlichen Funktionsweise von Gewässern und dem Erhalt der Gewässer als natürliche Lebensgrundlage dienen. Die Ziele hinsichtlich einer Verbesserung des ökologischen Zustandes gem. WRL und des Hochwasserschutzes sind vorrangig zu verfolgen.
- Die Erhebung der Gewässerunterhaltungsabgabe und die Gewässerunterhaltungssatzung des Zweckverbandes Parthenaue wurden im Jahr 2023 in Teilen durch das Sächsische Obergerverwaltungsgericht beanstandet. Bei der Erhebung handelte es sich um ein Modellprojekt in Sachsen.

Ggf. empfiehlt es sich, sich bei der Aufstellung einer Gebührensatzung und der Durchführung einer Erhebung an den Hinweisen und Anmerkungen des OVG und des Zweckverbandes Parthenaue zu orientieren. Hilfe bietet auch der SSG in Dresden über den zuständigen Fachreferenten.

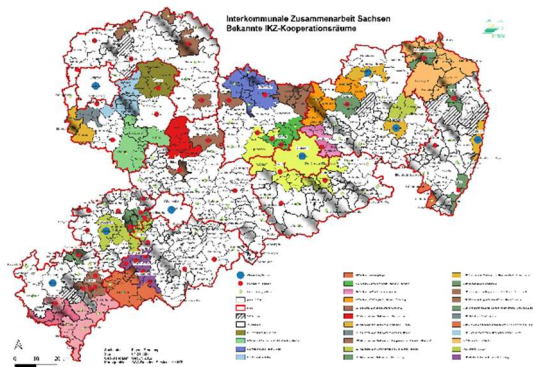


## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 5: Interkommunale Zusammenarbeit in einem Gemeindeverbund in Form einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft gem. § 73a SächsKomZG

Stand: November 2024

Ein Gemeindeverbund ist ein Zusammenschluss von meist benachbarten Gemeinden, welche gemeinsame Interessen und Ziele verfolgen. Dazu kann beispielsweise die Stärkung der Wirtschaft, die Förderung des Tourismus oder die Verbesserung der Infrastruktur gehören.



Kartographie: Servicestelle IKZ, Peter Schulenkorf

Durch die Zusammenarbeit können Ressourcen und Know-how gebündelt werden, um gemeinsame Projekte umzusetzen. Auch der Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden kann dazu beitragen, Lösungen für lokale und regionale Herausforderungen zu finden.

Eine definierte Mindestgröße eines Verbundraumes ist wichtig, um entsprechende Synergieeffekte im Bereich Effektivität und Effizienz erzielen zu können. Gleichzeitig sollte eine solche Zusammenarbeit aber auch nicht

überdimensioniert und damit schwer koordinierbar werden. Ein Raum sollte aus strategischen Erwägungen also weder zu groß noch zu klein definiert werden.

Die Bildung eines Gemeindeverbundes geschieht meist auf Basis einer gemeinsamen Willenserklärung aller beteiligten Gemeinden im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Hierin wird festgehalten, wie und in welchem Rahmen zukünftig eine Zusammenarbeit organisiert und strukturiert wird. Das SächsKomZG bietet damit über das Instrument der [kommunalen Arbeitsgemeinschaft](#) ein passfähiges, aber leider noch zu wenig genutztes Rechtsinstrument. Auch der [Verein \(e.V.\)](#) bietet sich als gemeinsames Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit für die Ausgestaltung und den Zusammenschluss an. Alternativ können auch völlig freie Kooperationen durch einfache Absprachen oder gemeinsame Geschäftsordnungen gewählt werden.

Eine stärker formalisierte Zusammenarbeit aber stärkt die Bindungen der Gemeinden untereinander und ermöglicht eine bessere Außendarstellung. Nach der eigentlichen Bildung eines solchen Verbundes entwickeln die Gemeinden auf Basis der zukünftigen Herausforderungen sowie der strategischen Kooperationsbereiche meist einen gemeinsamen Fahrplan für die zukünftige Zusammenarbeit. In weiteren Schritten werden dann in den Teilbereichen entsprechende konkrete IKZ-Vorhaben umgesetzt und z. B. durch Zweckvereinbarungen geregelt.

Gute Beispiele für strategische IKZ Verbundräume in Sachsen sind z. B. das Wurzener Land, das Partheland, das Göltzschtal oder auch die in Form einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft gebildeten Verbundräume, hier die im Jahr 2023 neu gebildeten Gemeindeverbände „Aktionsraum Rödertal“ oder die Kommunale Arbeitsgemeinschaft „Oberes Vogtland“.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 5.1: Strategische Zusammenarbeit in einem Gemeindeverbund“ – kommunale Arbeitsgemeinschaft

Stand: November 2024

#### Modellszenario

Langfristige orientierte Abstimmung einer zukünftigen Gemeindeentwicklung und zu konkreten Fragen der Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen eines Gemeindeverbundes in Form einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft (KAG) gem. § 73a SächsKomZG.

#### Modellbeispiel

Die fünf Modellgemeinden A, B, C, D, E und F mit einer Gesamteinwohnerzahl von ca. 12.500 Einwohnern auf einer Gesamtfläche von ca. 50 km<sup>2</sup> liegen gemeinsam in einem Landkreis in Ostsachsen. Die Gemeinden D, E und F sind zudem in einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 36 ff SächsKomZG zusammengeschlossen. Sie alle sind eher ländlich geprägt und liegen in unmittelbarer, peripherer Grenzlage zu anderen Landkreisen und/oder EU-Nachbarstaaten.

Die Gemeinden pflegen seit vielen Jahren bereits gute informelle, bilaterale Kontakte auf Bürgermeister- sowie auf der gesellschaftlichen Ebene. Es bestehen vielfältige informelle Verbindungen und Initiativen und Kontakte zwischen Vereinen, Bürgern und auch den Gemeinden selbst. Man kennt sich und man hilft sich...

Alle Gemeinden stehen vor den besonderen Herausforderungen einer stark schrumpfenden und alternden Bevölkerung und einem damit verbundenen Arbeitskräftemangel, der sich auch massiv auf die Möglichkeit zur Gewinnung neuer, junger Mitarbeiter für die Gemeindeverwaltungen auswirkt.

Konkret bedeutet dieses, dass in den kommenden Jahren rund 1/3 der Mitarbeiter die Verwaltungen verlassen werden, ohne dass durch eigene Ausbildungen oder der Gewinnung externer Mitarbeiter Ersatz zu erwarten ist. Besondere Herausforderungen ergeben sich im Bereich der Kämmerei, des Standesamtes und des Pass- und Meldewesens.

Im Bereich des Standesamtes gib es existierende, informelle Lösungen zu Urlaubs- und Krankheitsvertretungen.

	<p>Die Kämmereimitarbeiter treffen sich traditionell 2x pro Jahr zu einem informellen Austausch.</p> <p>Allerdings fehlt es weitgehend an einer engeren Zusammenarbeit insb. durch konkrete, festgelegte und formalisierte Aufgabenteilungen im Bereich der Gemeindeverwaltungen.</p> <p>Alle Gemeinde haben eine teils unterschiedliche, teils ähnliche IT-Landschaft und einen unterschiedlichen Entwicklungsstand im Bereich der digitalen Transformation.</p> <p>Seitens der Bürger wird ein zunehmend belastetes Sicherheitsempfinden in der Grenzregion geäußert sowie der Wunsch einer verstärkten Verfolgung und Ahndung auch von Verschmutzungen, Vandalismus und Parkverstößen. Über einen Gemeindevollzugsdienst (GVD) verfügt aber nur die Gemeinde A als größte Gemeinde im Betrachtungsraum.</p> <p>Zudem stellen die Gemeinden fest, dass einzelne, auf Grund der Lage und der Struktur der Gemeinden regionsspezifische politische Wünsche und Forderungen an den Landkreis und auch an den Freistaat nicht so politisch wahr- und aufgenommen werden, wie sich die Gemeinden dieses erhoffen.</p>
<p><b>Lösungsvorschlag</b></p>	<p>Die Gemeinden A, B, C, D, E und F bilden einen gemeinsamen Gemeindeverbund mit dem Namen „Mustergemeindeverbund“ in Form einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft gem. § 73a SächsKomZG mit den folgenden gemeinsamen Zielen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine positive Entwicklung der Mitglieder und der Gesamtregion zu befördern</li> <li>• Eine interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Gemeindeverwaltungen zu organisieren, um den Bürgern auch langfristig Verwaltungsdienstleistungen effektiv und effizient anbieten zu können.</li> <li>• Eine verstärkte gemeinsame Positionierung des Gemeindeverbundes gegenüber Dritten zu ermöglichen um damit eine verstärkte Wahrnehmung der Einzel- und Gesamtinteressen zu erreichen.</li> </ul>

- Eine Beibehaltung kommunaler Selbstständigkeit und Eigenständigkeit.

Die Gemeinden legen zunächst die folgenden Themenbereiche für die zukünftige Zusammenarbeit fest.

- Effektiver und effizienter Einsatz von Personal sowie gemeinsame Aus- und Weiterbildung
- Digitalisierung, digitale Transformation und IT
- Sicherung der Daseinsvorsorge über einer verstärkte Verwaltungszusammenarbeit
- Anpassung der kommunalen Infrastruktur an sich verändernde Klimabedingungen z. B. im Bereich Feuerwehr oder Bauhof, Grün- und Gewässerpflege
- Tourismus

Die Themenbereiche sind nicht abschließend.

Dazu schließen die Gemeinden eine gemeinsame Kooperationsvereinbarung zur Bildung eines Gemeindeverbundes, welche von allen Gemeinderäten unterstützt und getragen wird, um eine weitgehende, übergreifende Zustimmung zu erhalten. Die gemeinsame Initiative wird auch der breiten Öffentlichkeit z. B. in einer Veranstaltung vorgestellt.

Die Gemeinden vereinbaren darin, sich regelmäßig in einer Bürgermeisterrunde zu treffen, um sich zu der Erreichung gemeinsamer Ziele auszutauschen und abzustimmen.

Regelmäßige Abstimmungsinhalte sollen sein:

- Berichte über individuelle und gemeinsame Herausforderungen und Potentiale der Gemeinden,
- daraus folgend die Ableitung von für die Zusammenarbeit relevanten Themen- und Handlungsfeldern und deren Priorisierung sowie
- das Auslösen konkreter Einzelprojekte;
- die Begleitung der laufenden Projekte mit dem Ziel, die dort gewonnen Erfahrungen und Erkenntnisse für alle Partner nutzbar zu machen;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erarbeitung und Entschließung gemeinsamer Empfehlungen zur Weiterentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit,</li> <li>• Festlegungen zur gemeinsamen Kommunikation über Inhalte und Ergebnisse des interkommunalen Austausches im Gemeindeverbund und den Projekten.</li> </ul> <p>Zur Bearbeitung konkreter Themen der interkommunalen Zusammenarbeit (z. B. Standesamt oder Gemeindevollzugsdienst) werden die Mitglieder Arbeitsgruppen in Form von Projektgruppen bilden. Die Mitglieder einigen sich zunächst auf eine Basisarbeitsgruppe „Digitalisierung und IT“ weil diese eine Grundlage für die weitere Intensivierung einer Zusammenarbeit in allen kommunalen Aufgabenbereichen bildet.</p>
<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG)<sup>170</sup></li> <li>• Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO)<sup>171</sup></li> </ul>
<p><b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b></p>	<p>Kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG) gem. § 73a SächsKomZG:          „(1) Gemeinden (...) können sich zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen. (...) (2) Die Arbeitsgemeinschaften beraten entsprechend der getroffenen Vereinbarung ihre Mitglieder in den sie gemeinsam betreffenden Angelegenheiten, stimmen Planungen sowie Tätigkeiten von Einrichtungen ihrer Mitglieder aufeinander ab, um eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen. (3) Die Arbeitsgemeinschaften fassen keine die Mitglieder bindenden Beschlüsse. Die Zuständigkeit der Organe der einzelnen Mitglieder bleibt unberührt.“</p>
<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wahrung einer kommunalen Eigenständigkeit aller beteiligten Gemeinden auch im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit.</li> <li>• Langfristig ausgerichtete, strategische Zusammenarbeit unterstützt die Gemeinden bei der Sicherstellung einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung von Verwaltungsleistungen</li> </ul>

<sup>170</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>171</sup> (SächsGemO, 2024)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die gewählte Form ermöglicht einen effektiven und effizienten Einsatz sowie Aus- und Weiterbildung von Personal</li> <li>• „Lautere Stimme“ der Gemeinden gegenüber Landkreis und Land gegenüber Einzelinitiativen und</li> <li>• Bildung einer regionalen Identität</li> </ul> <p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Gemeindeverbund im Sinne einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft hat keine verbindliche Funktion oder eine Aufgabenübertragung zu Ziel.</li> <li>• Er ist ein sehr „weiches“ Kooperationsinstrument. Sinn und Zweck müssen durch Aktivitäten der Mitglieder mit Leben erfüllt werden.</li> <li>• Konkrete Aufgabenübertragungen müssen über gesonderte Kooperationsinstrumente umgesetzt werden.</li> </ul>
<p><b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b></p>	<p>Vollkommen informelle, noch weichere Zusammenarbeit, ggf. noch auf Basis einer eher unverbindlichen Geschäftsordnung oder durch rein mündliche Absprachen.</p>
<p><b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine zusätzliche Umsetzungsvereinbarung ist auf Grund des geringen Bindungsgrads der gewählten Erstform der Zusammenarbeit nicht notwendig, kann aber zur Klärung weiterer Abstimmungsbedarf und der Organisation der Zusammenarbeit hilfreich sein.</li> <li>• Die „harte“ Umsetzung von Zusammenarbeit in konkreten kommunalen Aufgabenbereichen durch Aufgabenübertragungen erfolgt durch andere Instrumente wie z. B. gesonderte Zweckvereinbarungen, die Gründung eines Vereins, einer GmbH, einer e.G. oder eines Zweckverbandes gem. den konkreten Anforderungen und Regelungsbedarfen.</li> </ul>
<p><b>Hauptinhalte einer Kooperationsvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Name des Gemeindeverbundes</li> <li>• Themen und Ziele des Gemeindeverbundes</li> <li>• Regelungen zur Bürgermeisterrunde mit Vorsitz, Vertretungen, Abstimmungsinhalten</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelungen zu thematischen Arbeitsgruppen (Projekte)</li> <li>• Gemeinsame Kommunikation</li> <li>• Mögliche weitere Formen der Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit</li> <li>• Kündigung und Aufnahme neuer Mitglieder</li> </ul>
<b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung</b> <sup>172</sup>	Kein Leistungsaustausch gegen Entgelt beabsichtigt, deshalb voraussichtlich auch nicht USt-relevant.
<b>Bekannte Beispiele in Sachsen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktionsraum Rödertal mit Arnsdorf, Ottendorf-Okrilla, Radeberg und Wachau</li> <li>• Kommunale Arbeitsgemeinschaft Oberes Vogtland (Adorf/Vogtl., Bad Brambach, Bad Elster, Klingenthal, Marktneukirchen, Muldenhammer, Oelsnitz/Vogtl. und Schöneck/Vogtl.)</li> </ul>
<b>Allg. Empfehlungen und Hinweise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es liegt an den Mitgliedern, diese Austauschplattform mit Sinn und Leben zu erfüllen.</li> <li>• Der Hauptsinn der Gründung eines Gemeindeverbundes / einer kAG liegt u.a. in der Außenwirkung.</li> <li>• Die Außenwirkung eines Gemeindeverbundes / einer kAG verpflichtet die Mitglieder zumindest stärker informell zur Teilnahme.</li> <li>• Es handelt sich um ein formelles Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit aus dem SächsKomZG mit einem stark informellen Charakter ohne Aufgabenübertragung. Für die Regelung konkreter Aufgabenübertragungen sind andere Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit heranzuziehen.</li> <li>• Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass kommunale Arbeitsgemeinschaften durch das Land und auch den Landkreis durchaus wahrgenommen werden. Es wird empfohlen,</li> </ul>

<sup>172</sup> 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. Des Weiteren gibt es derzeit (siehe Stand)) noch keine belastbaren Beispiele oder konkreten Hinweise, wie die Steuerbehörden bei entsprechender Sachlage entscheiden würden.

dieses Instrument nicht nur als Austauschplattform, sondern auch als Verstärker von Botschaften, Forderungen und Wünschen zu nutzen.



## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 6 – Interkommunale Zusammenarbeit bei der Beschaffung und Vergabe von öffentlichen Aufträgen

Stand: November 2024

Die Beschaffung von Waren, Gütern und Dienstleistungen ist Alltagsgeschäft der Städte und Gemeinden in Sachsen. Grundsätzliches Ziel einer Vergabe ist es dabei stets, einen Auftrag im Rahmen eines Wettbewerbs zu vergeben, um damit den grundsätzlichen Zielen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen. Wie dieses konkret umzusetzen ist, ist Inhalt einer Vielzahl von Grundlagen, Verordnungen und Gesetzen auf EU, Bundes- und Landesebene. Diese werden zudem (z. B. bei den Schwellenwerten) regelmäßig angepasst und geändert. Die Öffentliche Ausschreibung bzw. das Offene Verfahren ist aber immer die Regel, während alle anderen Verfahren (z. B. beschränkt oder freihändig) nur in begründeten



Ausnahmefällen zulässig sind.

Für Sachsen gilt für die Vergabe öffentlicher das Sächsische Vergabegesetz (SächsVergabeG<sup>173</sup>). Die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A)<sup>174</sup> mit den Teilen A und B sowie die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen mit den Teilen A und B sind in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. Im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern wurde die

Unterschwellenvergabeordnung (UVgO<sup>175</sup>) in Sachsen noch nicht eingeführt. Das SächsVergabeG gilt nicht für die Vergabe von Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden und deren Gegenstand eine Aufgabe ist, deren Lösung nicht vorab eindeutig erschöpfend beschrieben werden kann.

Zu beachten sind immer entsprechende Schwellenwerte, die ggf. zu der Notwendigkeit der Anwendung der VgV<sup>176</sup> und europäischer Vergaberegeln führen. Auch die Anforderungen der Korruptionsprävention sind zu berücksichtigen. Zudem schreiben drei neue EU-Vergaberichtlinien, die im April 2016 in Kraft getreten sind, künftig den Einsatz elektronischer Mittel bei Vergabeverfahren zwingend vor.<sup>177</sup>

Durch die Vielzahl an Vorschriften und laufenden Änderungen sowie komplexen Anforderung an die Rechtssicherheit von Ausschreibungen insb. im Baubereich stellt dieser Aufgabenbereich hohe Anforderungen an die Kompetenzen und die Ausbildung der damit befassten Mitarbeiter, um eine rechtssichere Vergabe zu gewährleisten.

---

<sup>173</sup> (Sächsisches Vergabegesetz – SächsVergabeG, 2013)

<sup>174</sup> (VOL/A, 2009)

<sup>175</sup> (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO, 2017)

<sup>176</sup> (VgV - Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge, 2024)

<sup>177</sup> Die Pflicht zur Umsetzung der e-Vergabe findet sich u.a. in den Art. 22, 35 und 36 der RL 2014/24/EU.

Bislang wird diese Aufgabe in einer Vielzahl von Gemeinden selbstständig durchgeführt. Dieses stellt aber besonders die kleinen und kleinsten Gemeinden in Sachsen vor zunehmende Herausforderungen.

Zur Hilfestellung bedienen sich die Städte und Gemeinden oft auch der Unterstützung der Auftragsberatungsstelle Sachsen e.V. in Dresden<sup>178</sup> oder externen Kanzleien und Beratern.

Aus der Einzelfallbearbeitung in jeder Gemeinde ergeben sich folgende Nachteile:

- Durch diese Strukturen wird in den Verwaltungen oft kein zentrales Know-how im Beschaffungswesen aufgebaut.
- Durch die überwiegend dezentrale Organisation der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in den Kommunen entstehen höhere Prozesskosten für Doppel- und Mehrfacharbeit.
- In den derzeitigen Organisationsstrukturen muss jede Kommune jeweils für sich Beschaffungen durchführen. Der Aufbau und die dauerhafte Vorhaltung des hierfür erforderlichen Know-hows ist angesichts der i. d. R. relativ geringen Fallzahl der Beschaffungsvorgänge je Kommune nicht wirtschaftlich.
- Es besteht ein hohes Risiko für Rechtsfehler in den Vergabeverfahren.

Eine gemeinsame interkommunal organisierte Beschaffung und Vergabe kann helfen, die o. g. Probleme zu lösen bzw. eine fachlich richtige und rechtssichere Vergabe unterstützen.

Grundsätzlich ergeben sich hieraus zwei Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit im Beschaffungs- und Vergabewesen:

- Die langfristige Einrichtung einer gemeinsamen, interkommunalen Beschaffungs- & Vergabestelle ([Modell 6.1](#) & [Modellbogen 6.1.1](#))
- Die gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe ([Modell 6.2](#) & [Modellbögen 6.2.1](#) und [6.2.2](#))

---

<sup>178</sup> <https://www.abstsachsen.de/>

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 6.1 Gemeinsame, interkommunale Beschaffungs- und Vergabestelle

**Stand: November 2024**

Durch die Einrichtung einer gemeinsamen, interkommunalen Vergabestelle nach § 120 Abs. 4 GWB können Vorteile hinsichtlich einer effektiveren und effizienteren Aufgabenumsetzung erzielt werden.

„Eine zentrale Beschaffungsstelle ist ein öffentlicher Auftraggeber, der für andere öffentliche Auftraggeber dauerhaft Leistungen beschafft. Die Beschaffung kann dabei sowohl im Namen der zentralen Beschaffungsstelle erfolgen als auch im Namen und auf Rechnung des öffentlichen Auftraggebers, für den die Leistung beschafft wird. Dienstleistungsaufträge an eine zentrale Beschaffungsstelle zur Ausübung einer zentralen Beschaffungstätigkeit können ohne Vergabeverfahren vergeben werden.“<sup>179</sup>

Durch interkommunale Zusammenarbeit z. B. im Rahmen einer gemeinsamen, interkommunale Vergabestelle mehrerer Gemeinden ergeben sich folgende Vorteile:

- Durch eine gemeinsame Vergabe und Ausschreibung größerer Mengen können ggf. günstigere Preise erzielt werden.
- Größenvorteile können erzielt werden und Transaktionskosten verringert werden
- Kriterien wie Nachhaltigkeit und Ökologie könnten stärker berücksichtigt werden.
- Die Bündelung von Nachfragen der Gemeinden nach gleichen Gütern oder Dienstleistungen und der Abschluss von Rahmenverträgen oder durch eine Aufteilung nach Losen führt auch insgesamt zu einer Reduzierung von Ausschreibungen und Vergabeverfahren und reduziert damit den Aufwand und Kosten pro Verfahren
- Durch den Einsatz von Experten erhöht sich die Rechtssicherheit der Vergaben
- Laufende Kosten der Aus- und Fortbildung der eingesetzten Mitarbeiter können geteilt werden. Die spezialisierten Mitarbeiter können zielgerichteter hinsichtlich Ihrer Ausbildung und Ihren Kompetenzen eingesetzt werden.
- Die Beauftragung externer Kanzleien und Büros kann vermieden werden.
- Die Kosten für die Umsetzung einer eVergabe (sofern noch nicht geschehen) können auf die Gemeinden umgelegt werden.
- Durch allgemeine Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung kann auch die Durchführung gemeinsamer Vergaben deutlich vereinfacht werden.

---

<sup>179</sup> (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), 2024)

Folgende mögliche Aufgaben für eine gemeinsame Vergabestelle können festgehalten werden:<sup>180</sup>

- Entwicklung von standardisierten Prozessen zur Durchführung von Vergaben
- Vergaberechtliche Beratung vor, während und nach dem Vergabeverfahren
- Erstellung von Leistungsverzeichnissen bzw. Hilfestellung für die Erstellung von Leistungsverzeichnissen für Vergaben
- Erarbeitung von Bewerbungsbedingungen
- Entwurf der formalen Verdingungsunterlagen und der Vergabebekanntmachung
- Erstellung von Entwürfen für Vergabevermerke sowie für Bekanntmachungen und Informationen an Bieter (standardisierte Vorlagen)
- Veröffentlichung von Ausschreibungen
- Beantwortung aller Bieterfragen und Bearbeitung aller Bieterfragen
- Bewertung eingehender Angebote (Entwicklung Zuschlagsmatrix)
- Prüfung von Nebenangeboten
- Formale und rechnerische Prüfung
- Absage- und Zuschlagsschreiben an die Bieter
- Erstellung der Vergabevermerke
- Vertretung bei Nachprüfverfahren für Ausschreibungen
- Initiierung, Vorbereitung und Durchführung von gemeinschaftlichen Beschaffungen
- Vertragsmanagement (zentrale Vorhaltung aller Verträge sowie regelmäßige systematische Auswertung im Hinblick auf Vertragslaufzeiten und Vertragskonditionen)
- Gewährleistungsverfolgung
- Entwicklung und Empfehlung von Qualitätsstandards für Beschaffungsgüter
- Betreuung der Beschaffungsplattform
- Vergabestatistik

---

<sup>180</sup> Siehe auch <https://beratungszentrum.hessen.de/interkommunale-zusammenarbeit/startseite-ikz/foerderbereiche/vergabewesen/muster-beschlussvorlage.pdf?cid=1ha>

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 6.1.1: Einrichtung einer gemeinsamen, interkommunalen Beschaffungs- und Vergabestelle – mandatierende Zweckvereinbarung

Stand: November 2024

<b>Modellszenario</b>	<p>Langfristige Einrichtung einer gemeinsamen, interkommunalen Beschaffungs- und Vergabestelle bei einer Gemeinde für eine Gruppe von Gemeinden auf Basis einer mandatierenden Zweckvereinbarung</p>
<b>Modellbeispiel</b>	<p>Die drei Modellgemeinden A, B und C sind als öffentliche Auftraggeber laufend mit einer Vielzahl von Beschaffungsvorgängen für Güter, Bau- und Dienstleistungen beschäftigt.</p> <p>Die zunehmende Anzahl von Regelungen und Vorschriften sowie eine gleichzeitig immer höhere Komplexität und Anforderungen an eine rechtssichere Umsetzung bringen insb. die Leistungsfähigkeit der Gemeinden B und C an Ihre Grenzen. In der Gemeinde B ist ein Mitarbeiter des Bauamtes lediglich anteilig auch mit den Vergaben betraut worden, in der Gemeinde C wird die letzte Mitarbeiterin mit entsprechenden Fachkenntnissen und Fortbildungen die Gemeinde zum Ende des Jahres verlassen.</p> <p>Die Gemeinde A verfügt noch über einen Mitarbeiter mit Fachkenntnissen, welcher die Vergaben und Beschaffungen der Gemeinde A im Rahmen einer „Vergabestelle bereits zentralisiert für die Gemeinde übernommen hat und in Teilzeit mit 0,5 VZÄ alle Beschaffungsvorgänge und Vergabeverfahren koordiniert. Der Mitarbeiter Herr Mustermann ist derzeit noch mit einer anteiligen Stelle auch im Bereich des Ordnungsamtes mit 0,5 VZÄ beschäftigt.</p> <p>Der Mitarbeiter der Stadt A Herr Mustermann wäre bereit, sich im Bereich der Beschaffung- und Vergabe weiter zu spezialisieren. Allerdings müsste die Stadt dann einen Ersatz für den Aufgabenbereich im Ordnungsamt finden. Dieses wäre durch interne Umstrukturierungen und der Aufstockung der Stelle eines anderen Mitarbeiters zu realisieren.</p>
<b>Lösungsvorschlag</b>	<p>Die Stadt A erhöht den Stellenanteil für den Mitarbeiter Herrn Mustermann für die Stelle im Bereich Vergabe auf 1,0 VZÄ: Die bisherigen Aufgabenbereiche im Ordnungsamt werden durch</p>

zwei andere Mitarbeiter des Ordnungsamtes mit je 0,25 VZÄ übernommen.

Um die Grundsätze eines fairen, transparenten und diskriminierungsfreien Wettbewerbs auch zukünftig einhalten zu können, soll die bereits bestehende Vergabestelle der Stadt A zukünftig in Person von Herrn Mustermann Vergabeverfahren für die Gemeinden B und C nach den Regelungen einer mandatierenden Zweckvereinbarung gem. § 71 (2) SächsKomZG durchführen und damit unter Wahrung der Eigenständigkeit und Identität der Kommunen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen beitragen.

Die Gemeinden B und C beauftragen die Stadt A bei Bedarf mit der Durchführung von Vergabeverfahren nach VOL/A, VOB/A, VgV und SächsVergabeG. Die Verfahren werden im Auftrag und nach Weisung der jeweiligen Kommune durchgeführt.

Die Eigenschaft als öffentlicher Auftraggeber der beauftragenden Kommune bleibt davon unberührt. Die beauftragenden Kommunen können selber entscheiden, ob sie einzelne Vergabeverfahren auch in Eigenregie durchführen. Sie sind nicht dazu verpflichtet alle Vergabeverfahren von der Stadt A durchführen zu lassen.

Die personelle Absicherung der Aufgabendurchführung obliegt der alleinigen Organisationsentscheidung der Stadt A.

Die Gemeinden B und C erstatten der Stadt A die Kosten für die Inanspruchnahme von Leistungen der Durchführung der Aufgaben in Form von Fallpauschalen, die sich nach der jeweiligen Vergabeart des Auftrages richten.

Die Höhe der Fallpauschalen ergibt sich aus einer in Anlage zu der mandatierenden Zweckvereinbarung enthaltenen Berechnung.

Die Erhebung der Kosten erfolgt durch die Stadt A in Form einer Schlussabrechnung. Die Schlussabrechnung für das jeweils vorangegangene Jahr erfolgt spätestens bis zum 31.01. des Folgejahres.

Die Schlussabrechnung beinhaltet die konkrete Bezeichnung der durchgeführten Vergabeverfahren unter Benennung der jeweiligen Verfahrensart.

<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG)<sup>181</sup></li> <li>• Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO)<sup>182</sup></li> <li>• Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)<sup>183</sup></li> </ul>
<p><b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b></p>	<p>Zentrale Beschaffungsstelle gem. § 120 (4) GWB</p> <p>„Eine zentrale Beschaffungsstelle ist ein öffentlicher Auftraggeber, der für andere öffentliche Auftraggeber <b>dauerhaft</b> Liefer- und Dienstleistungen beschafft, öffentliche Aufträge vergibt oder Rahmenvereinbarungen abschließt (zentrale Beschaffungstätigkeit). Öffentliche Auftraggeber können Liefer- und Dienstleistungen von zentralen Beschaffungsstellen erwerben oder Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge mittels zentraler Beschaffungsstellen vergeben. Öffentliche Aufträge zur Ausübung zentraler Beschaffungstätigkeiten können an eine zentrale Beschaffungsstelle vergeben werden, ohne ein Vergabeverfahren nach den Vorschriften dieses Teils durchzuführen. Derartige Dienstleistungsaufträge können auch Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei der Vorbereitung oder Durchführung von Vergabeverfahren umfassen. (...)“</p> <p><u>Mandatierende Zweckvereinbarung</u> 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.  <sup>2</sup>Die Zuständigkeit der Beteiligten als Träger der Aufgabe bleibt unberührt. <sup>3</sup>In 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>
<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch den Einsatz von Experten erhöht sich die Rechtssicherheit der Vergaben</li> <li>• Laufende Kosten der Aus- und Fortbildung der eingesetzten Mitarbeiter können geteilt werden. Die spezialisierten Mitarbeiter können zielgerichteter hinsichtlich Ihrer Ausbildung und Ihren Kompetenzen eingesetzt werden.</li> <li>• Die Beauftragung externer Kanzleien und Büros kann vermieden werden.</li> </ul>

<sup>181</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>182</sup> (SächsGemO, 2024)

<sup>183</sup> (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), 2024)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Kosten für die Umsetzung einer eVergabe (sofern noch nicht geschehen) können auf die Gemeinden umgelegt werden.</li> <li>• Durch allg. Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung kann auch die Durchführung gemeinsamer Vergaben deutlich vereinfacht werden.</li> </ul> <p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gemeinden B und C geben die Kompetenzen im Bereich von Beschaffung und Vergabe auf</li> <li>• Die Gemeinde A ist langfristig in der Verpflichtung die Aufgabe im Bereich Beschaffung und Vergabe für alle drei beteiligten Gemeinden personell und fachlich abzusichern</li> </ul>
<p><b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe</li> </ul>
<p><b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klare Aufgabenverteilung auf Basis klar definierten Verfahrensschritte im Beschaffungs- bzw. Vergabeverfahren (Wer ist zu welchem Zeitpunkt in welchem Verfahren wofür zuständig)</li> <li>• Ggf. aktuelle Berechnung von Stundenkosten und Fallpauschalen außerhalb der eigentlichen Zweckvereinbarung</li> <li>• Welche Fallpauschalen sollen angesetzt werden?</li> </ul>
<p><b>Hauptinhalte einer Zweckvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benennung der Aufgaben / Gegenstand der Vereinbarung</li> <li>• Personaleinsatz</li> <li>• Sachen (Räume, Dienstwagen, Ausrüstungsgegenstände o. ä.)</li> <li>• Implementierung eines Steuerungsgremiums erforderlich?</li> <li>• Kosten und Finanzierung</li> <li>• Sonstige Regelungen (Dauer, Kündigung, Pflichten, Haftung etc.)</li> <li>• Organisatorische Kernregelungen</li> </ul>



<p><b>Finanzierungsmodell &amp; Kostenerwartungen</b></p>	<p>Basierend auf den Erfahrungen einer bekannten Gruppe von Gemeinden ergeben sich Fallpauschalen in Höhe von ca. 365 EUR bis 750 EUR für die Durchführung von Ausschreibungsverfahren als freihändige Vergabe, beschränkte Ausschreibung, öffentliche Ausschreibung oder im Rahmen eines offenen Verfahrens nach VgV. Weitere Leistungen können z. B. über einen Stundensatz basierend auf Personalkosten-, Sachkosten und Gemeinkostenpauschalen berechnet werden.</p>
<p><b>Hinweise umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>184</sup></b></p> <p style="text-align: right;"><b>zur</b></p>	<p>Nach § 2b Abs. 1 S. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG)<sup>185</sup> 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.</p> <p>Die hier genannten Leistungen im Bereich es Beschaffungs- und Auftragswesens dürfen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen aber nicht nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren bestellten Bediensteten erbracht werden, sondern können auch von Privaten ausgeführt werden.</p> <p>Diese im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit erbrachten Leistungen können somit ggf. zu einem (entgeltlichen) Leistungsaustausch zwischen den beteiligten Gemeinden und der zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle bei der Gemeinde A führen.</p> <p>Da entsprechende Leistungen, hier Ausübung zentraler Beschaffungstätigkeiten, auch von privaten Dritten am Markt angeboten werden, ist eine Wettbewerbsverzerrung zumindest potentiell anzunehmen und führt somit dem Erwarten nach zu einer Umsatzsteuerpflicht (siehe auch § 2b Abs. 1 S. 2 UStG).</p>

<sup>184</sup> 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. Des Weiteren gibt es derzeit (siehe Stand)) noch keine belastbaren Beispiele oder konkreten Hinweise, wie die Steuerbehörden bei entsprechender Sachlage entscheiden würden.

<sup>185</sup> (UStG-Umsatzsteuergesetz, 2024)

	<p>Hinzuweisen ist aber auf die vergaberechtlich relevante Regelung, dass gem. § 120 Abs. 4 S. 3 GWB öffentliche Aufträge zur Ausübung zentraler Beschaffungstätigkeiten an eine zentrale Beschaffungsstelle vergeben werden können, ohne bereits hierfür ein gesondertes Vergabeverfahren durchführen zu müssen.</p>
<p><b>Bekannte Beispiele in Sachsen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsame interkommunale Vergabestelle bei der Stadt Radebeul der Städte Coswig, Moritzburg und Radebeul.</li> </ul>
<p><b>Allg. Empfehlungen und Hinweise</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Von einer verstärkten „Wirtschaftlichkeit“ im Sinne von geringeren Kosten für die Leistungen kann ausgegangen werden. Voraussichtlich ergeben sich Effizienzgewinne durch eine Zentralisierung der Leistungen.</li> <li>• Vor allen Dingen sichert das Vorgehen qualitativ hochwertige und rechtsichere Beschaffungs- und Vergabeverfahren.</li> <li>• Die Mitarbeiter der beteiligten Gemeinden sind frühzeitig zu Beginn des Gesamtverfahrens zu informieren und zu beteiligen und müssen für eine Mitarbeit auf positivem Weg gewonnen werden!</li> </ul>

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 6.2: Die Durchführung von gelegentlichen, gemeinsamen Auftragsvergaben in Sinne einer zentralen Beschaffung

**Datum: November 2024**

Gemeinsame, gelegentliche Auftragsvergaben im Sinne einer zentralen Beschaffung müssen im Falle einer Auftragssumme über dem jeweils geltenden Schwellenwert<sup>186</sup> nach § 4 VGV „Gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe; zentrale Beschaffung“ durchgeführt werden. Unter Schwellenwerte können sich Auftraggeber hieran anlehnen. Durch diese Rechtsvorschrift wird geregelt, wie auch kommunale Auftraggeber ggf. auch gemeinsam Vergabeverfahren und auch eine gemeinsame Beschaffung durchführen können. Hier heißt es:

*„(1) Mehrere öffentliche Auftraggeber können vereinbaren, bestimmte öffentliche Aufträge gemeinsam zu vergeben. (...) Die Möglichkeiten zur Nutzung von zentralen Beschaffungsstellen bleiben unberührt.*

*(2) Soweit das Vergabeverfahren im Namen und im Auftrag aller öffentlichen Auftraggeber insgesamt gemeinsam durchgeführt wird, sind diese für die Einhaltung der Bestimmungen über das Vergabeverfahren gemeinsam verantwortlich. Das gilt auch, wenn ein öffentlicher Auftraggeber das Verfahren in seinem Namen und im Auftrag der anderen öffentlichen Auftraggeber allein ausführt. Bei nur teilweise gemeinsamer Durchführung sind die öffentlichen Auftraggeber nur für jene Teile gemeinsam verantwortlich, die gemeinsam durchgeführt wurden. (...)“<sup>187</sup>*

Eine gelegentliche, gemeinsame Auftragsvergabe bietet sich besonders dann an, wenn die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden nicht auf einer regelmäßigen Grundlage, sondern einzelfallbasiert erfolgen soll und sich auf Grund des Auftragsgegenstandes eine Zusammenarbeit inhaltlich oder wirtschaftlich anbietet. Ein Beispiel könnte z.B. im Bereich der einmaligen, gemeinsamen Ausschreibung und Vergabe der Leistungen zur Erarbeitung kommunaler Wärmepläne für die Gemeinden durch externe Experten liegen.

*„Eine zahlenmäßige oder zeitliche Begrenzung (...) bis zu der von einer ‚gelegentlichen‘ Beschaffung auszugehen sein soll, gibt es nicht. Mehrere Auftraggeber können durchaus auch regelmäßig oder häufig zusammenarbeiten, ohne den Anwendungsbereich des § 4 zu verlassen. Der Begriff „vereinbaren“ impliziert bereits, dass die Zusammenarbeit einer gewissen Vereinbarung, in der Regel in Textform bedarf. „Die Vereinbarung sollte insb. regeln, wer im Innenverhältnis für die Einhaltung der Bestimmungen des Vergabeverfahrens verantwortlich ist. Die Zusammenarbeit kann dabei eine Beschaffung insgesamt, bestimmte Abschnitte des Vergabeverfahrens oder dessen Vorbereitung umfassen.“<sup>188</sup>*

---

<sup>186</sup> § 1 (1) VgV: (1) in Verbindung mit § 106 GWB (1) und (2.1) und Artikel 4 der Richtlinie 2014/24/EU in der jeweils geltenden Fassung

<sup>187</sup> (VgV - Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge, 2024)

<sup>188</sup> (Dieckmann, 2022)

Auch Regelungen zu den Fragen wer z.B. im Rahmen eines Dienstleistungsauftrags das Konsortium gegenüber dem Auftragnehmer vertritt und wie die Leistungen des Hauptansprechpartners (Gemeinde) durch die anderen Gemeinden ggf. vergütet werden soll, erscheinen an dieser Stelle hilfreich.

Ohne weitere Ausführung soll an dieser Stelle nur darauf hingewiesen werden, dass eine gemeinsame, auch gelegentliche Auftragsvergabe auch seine Grenzen in kartellrechtlichen Fragestellungen und in weiteren vergaberechtlichen Anforderungen finden kann. Dieses ist vorab zu prüfen.

Die gemeinsame Vergabe von zwei oder mehreren Gemeinden für die konkrete Lieferung von Gütern oder Dienstleistungen kann dabei vielfältig ausgestaltet werden. Zum Beispiel sollte eine Vergabe nach Teil- oder Fachlosen durchgeführt werden. Eine Aufteilung nach Losen ist nach § 2 (2) VOL/A und § 97 (4) GWB die Regel, wobei Leistungen in der Menge aufgeteilt (Teillöse) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben sind. Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern. Bei der Vergabe kann allerdings auf eine Aufteilung oder Trennung nach Losen insgesamt verzichtet werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründen dies erfordern.

*„Gesetzlich vorgesehen ist also nur der ‚Grundsatz‘ der Losvergabe; wie die einzelnen Lose jedoch zuzuschneiden sind ist nicht definiert. Den Loszuschnitt bestimmt mithin der Auftraggeber selbst. Hierbei hat er das Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsgebot einerseits, sowie andererseits mittelständische Interessen zu berücksichtigen. Grundsätzlich sind Lose so zu bilden, dass auch kleine und mittlere Unternehmen sich bewerben können. Mengemäßig oder räumlich aufgeteilt getrennt vergebene Leistungen sind **Teillöse**. Die Teilung des Vorhabens knüpft ausschließlich an äußere Gesichtspunkte an, etwa an die in einem bestimmten räumlichen Bereich zu erbringenden Leistungen (Gebietslose). Die Art der zu beauftragenden Tätigkeit ist dabei unerheblich.“<sup>189</sup>*

Diese Bildung von Teillosen kann auch (unter anderem) je Auftraggeber erfolgen. So kann in der Ausschreibung relativ pragmatisch kenntlich gemacht werden, welcher Auftragsteil in wessen Namen und auf wessen Rechnung vergeben werden soll.

Ein **Fachlos** ist eine Zerlegung eines Bau- oder Dienstleistungsvorhabens in qualitativ abgrenzbare Fachgebiete ggf. Gewerbe vor. Ein Fachlos ist also jeweils einem bestimmten Fachgebiet zuzuordnen, es geht also „um die Art“ der durchzuführenden Tätigkeiten. Die Aufteilung in Fachlose ist in der Regel häufiger im Bereich von Bauvorhaben anzutreffen, als bei zu erbringenden Dienstleistungen. Bei Bedarf kann die Aufteilung in Fachlosen als zweite Ebene den je Auftraggeber gebildeten Teillosen hinzugefügt werden.

---

<sup>189</sup> (Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Hansestadt Bremen- Zentrale Service- und Koordinierungstelle für die Vergabe von Bau- und Dienstleistungen, 2019)

*„Loslimitierung beschreibt zudem die Möglichkeit des Auftraggebers vorzugeben, ob die Bieter Angebote für ein, mehrere oder alle Lose einreichen dürfen bzw. müssen. Hierbei handelt es sich anders als bei der grundsätzlichen vorgesehenen Vergabe nach Losen um eine freiwillige Maßnahme.“<sup>190</sup>*

*„Alternativ bietet sich für beabsichtigte gemeinsame Beschaffungen und auch die Möglichkeit der Vergabe einer Rahmenvereinbarung, besser eines Rahmenvertrags an. „Rahmenvereinbarungen sind Aufträge, die ein oder mehrere Auftraggeber an ein oder mehrere Unternehmen vergeben können, um die Bedingungen für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere über den in Aussicht genommenen Preis. Das in Aussicht genommene Auftragsvolumen ist so genau wie möglich zu ermitteln und bekannt zu geben, braucht aber nicht abschließend festgelegt zu werden.“<sup>191</sup>*

Die Rahmenvereinbarung ist damit noch kein Beschaffungsprozess. Diese werden erst später im Rahmen von Einzelaufträgen auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung ausgelöst. Meist handelt es sich hierbei um einen verbindlichen Rahmenvertrag, bei dem sich ein Unternehmer verpflichtet, eine bestimmte Leistung auf Abruf zu erbringen, ohne dass der Auftraggeber zum eigentlichen Abruf verpflichtet ist. In der Regel sind in einer Rahmenvereinbarung mindestens der Gegenstand, das Leistungsvolumen bzw. die Leistung und der Preis zu regeln.

*„Die Auftraggeber dürfen für dieselbe Leistung nicht mehrere Rahmenvereinbarungen abschließen. Die Laufzeit darf vier Jahre nicht überschreiten, es sei denn, der Auftragsgegenstand oder andere besondere Umstände rechtfertigen eine Ausnahme. Die Erteilung von Einzelaufträgen ist nur zulässig zwischen den Auftraggebern, die ihren voraussichtlichen Bedarf für das Vergabeverfahren gemeldet haben und den Unternehmen, mit denen Rahmenvereinbarungen abgeschlossen wurden.“<sup>192</sup>*

*„Dieses bedeutet, dass die Namen der Gemeinden, welche Einzel(kauf)verträge im Rahmen einer Rahmenvereinbarung abschließen wollen, welche bereits von Anfang an am Vergabeverfahren beteiligt waren und auch namentlich genannt wurden. Ein späterer Eintritt in eine Rahmenvereinbarung ist damit ausgeschlossen.“<sup>193</sup>*

Im direkten Vergleich bietet sich eine gemeinsame Ausschreibung mit Losbildung je Auftraggeber dann an, wenn bereits zur Ausschreibung Zeitpunkt und Menge des Bedarfs aller Beteiligten feststeht. Dies ist besonders dann der Fall, wenn eine Dienstleistung gemeinsam beschafft werden soll, aber nach Auftraggebern getrennt abgerechnet werden soll.

Im bereits genannten Fall einer gemeinsamen Ausschreibung und Vergabe der Erarbeitung von kommunalen Wärmeplänen durch die Gemeinden wäre eher eine Unterteilung in einem gemeinsam zu erbringenden Teil (z. B. gemeinsam anzuwendende Methodik, Schlussfolgerungen für den Gesamttraum) und nach Teillosten (1 Wärmeplan pro Gemeinde gem. den gesetzlichen Anforderungen) sinnvoll.

---

<sup>190</sup> (Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Hansestadt Bremen- Zentrale Service- und Koordinierungsstelle für die Vergabe von Bau- und Dienstleistungen, 2019)

<sup>191</sup> (VOL/A, 2009)

<sup>192</sup> (VOL/A, 2009)

<sup>193</sup> (Dieckmann, 2022)

Da es in diesem Beispiel „Wärmeplanung“ sowohl inhaltlich als auch wirtschaftlich wenig sinnvoll erscheint, bei einer gemeinsamen Vergabe nach Teillosen wiederum unterschiedliche Unternehmer mit den Teillosen zu beauftragen, würde man in diesem Fall über die Loslimitierung festlegen, dass die Bieter für alle Lose Angebote einreichen müssen. Ein anderes Verfahren würde in diesem Fall wohl auch grundsätzlich dem Ziel der gemeinsamen Ausschreibung widersprechen. Dieses Untermodell wird im [Modellbogen 6.2.1](#) näher betrachtet.

Ist hingegen der genaue Zeitpunkt und die genaue Menge der Beschaffung je einzelnen Auftraggebers noch offen, ist die Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung sinnvoll. Im Bereich der beabsichtigten gemeinsamen Beschaffung z. B. von Büromöbeln für eine größere Anzahl von bekannten Gemeinden in einem definierten Zeitraum bis zu vier Jahren, deren genaue Anzahl zum Vergabezeitpunkt noch nicht genau bekannt ist, bietet sich ggf. die Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung an. Zu beachten ist aber auch hier, dass die Anforderungen an die Vergabeart einzuhalten sind und sich entsprechende Wertgrenzen z.B. für eine öffentliche Ausschreibung am geschätzten Gesamtauftragswert aller Gemeinden ausrichten. Dieses Untermodell wird im [Modellbogen 6.2.2](#) näher betrachtet.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Modellbogen 6.2.1: Einmalige gemeinsame Auftragsvergabe eines Dienstleistungsauftrags mit geschätztem Auftragswert von ca. 150.000 EUR (netto)

Stand: November 2024

### Modellszenario

Einmalige gemeinsame öffentliche Ausschreibung und Vergabe nach § 3 (1) VOL/A einer in Teillosen aufgeteilten Dienstleistung durch die Durchführung eines gemeinsamen Vergabeverfahrens und gemeinsame Beauftragung eines externen Auftragnehmers unter Schwellenwert in Anlehnung an § 4 VGV „gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe“ durch eine Gemeinde im Auftrag und im Namen eines Konsortiums.

### Modellbeispiel

Die vier Modellgemeinden A (8.500 EW), B (7.300 EW), C (4.300 EW) und D (2.600 EW) sind als öffentliche Auftraggeber laufend mit Beschaffungsvorgängen für Güter und Dienstleistungen befasst. Es bestehen bereits informelle engere Beziehungen zwischen den Verwaltungen, ohne dass es bisher zu tiefergehenden Kooperationen z. B. über Zweckvereinbarungen im Bereich der Kernverwaltung gekommen ist. Im Bereich der Beschaffung und Vergabe öffentlicher Aufträge arbeiten alle Gemeinden weiterhin für sich selbst.

In den Gemeinden B und C stoßen die Mitarbeiter an fachliche und zeitliche Grenzen. In der Gemeinde D werden entsprechenden kompliziertere Vergaben nur noch durch externe Auftragnehmer erledigt.

Auf Grund einer neuen gesetzlichen Regelung sind die Gemeinden nun befristet bis zum 30.06.2028 dazu aufgefordert worden, für das Gebiet jeder Gemeinde kommunale Wärmepläne vorzulegen.

Aus verschiedenen Erwägungen heraus beschließen die Gemeinden, einen gemeinsamen Wärmeplan auszuschreiben und zu beauftragen.

Gründe für die gemeinsame Ausschreibung und Beauftragung sind zum einen die Erwartung, dass die Kosten für die Erstellung eines kommunalen Wärmeplans durch externe Auftragnehmer pro Einwohner deutlich sinken, je größer die Anzahl der Einwohner ist.

	<p>Zum anderen erfahren die Gemeinden aus Ihrer Arbeit, dass die Kapazitäten verfügbarer externer Fachbüros deutlich abnehmen und nach Erfahrungen anderer Gemeinden nur noch auf größere Ausschreibungen sinnvolle und wirtschaftliche Angebote eingehen.</p> <p>Die Gemeinden beschließen deshalb zu prüfen, ob eine gemeinsame Ausschreibung der Leistungen im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit überhaupt möglich und sinnvoll ist und wie diese ausgestaltet werden kann.</p> <p>Die vier Gemeinden schätzen den Gesamtauftragswert auf ca. 150.000 EUR (netto).</p>
<p><b>Lösungsvorschlag</b></p>	<p>Die Gemeinden A-D beschließen aus Gründen der Effektivität (zeitnahe und fachlich hochwertige Umsetzungsmöglichkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) die Durchführung eines gemeinsamen Vergabeverfahrens zur Erarbeitung von kommunalen Wärmeplänen für jedes Gemeindegebiet, wobei die Teile A) Methodik und C) Zusammenfassende Darstellung und Ableitung von Schlussfolgerungen gemeindeübergreifend dargestellt werden sollen.</p> <p>Die Gemeinde A erklärt sich bereit, ein Vergabeverfahren gem. VOL/A, hier durch eine öffentliche Ausschreibung „im Namen und im Auftrag“ aller 4 Gemeinden durchzuführen. Die Gemeinde A verzichtet dabei auf die Umlage von Kosten für die Durchführung des eigentlichen Vergabeverfahrens.</p> <p>Die Ausschreibung erfolgt in 6 Teillosten mit Los 1) Entwicklung einer übergreifenden Methodik und Los 2) Gebietsübergreifende Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen sowie den Losen 3) - 6) für die Entwicklung jeweils eines Wärmeplans gem. den gesetzlichen Anforderungen. Die Bieter werden verpflichtet, für alle Lose ein Angebot vorzulegen.</p> <p>Die vier Gemeinden treten gemeinsam nach außen in auf und in Erscheinung und werden jeweils für Teillose ihres Gebietes Vertragspartner des gefunden Auftragnehmers, wobei die Gemeinde A neben dem Teillos für das eigene Gebiet auch Vertragspartner für die Teillose 1 und 2 wird.</p>



	<p>Aus diesem Grund übernimmt die Gemeinde A als ausschreibende Stelle auch die Vertretung des Konsortiums gegenüber dem Auftragnehmer während des Vergabeverfahrens und die fachliche Begleitung des Auftragnehmers als Hauptansprechpartner durch einen Mitarbeiter des Bauamtes in der Auftragsumsetzungsphase.</p> <p>Die Vertragspartner schließen für die Durchführung des Vergabeverfahrens und die Umsetzung des Auftrags eine gemeinsame schriftliche Vereinbarung. Hierin regeln die Partner die Verantwortung im Binnenverhältnis über die Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen, die Vertretung des Konsortiums gegenüber dem Auftragnehmer sowie auch die Finanzierung der Kosten für die Teillose 1) und 2) über eine Umlage.</p> <p>Die Art der Leistung der Gemeinde A im Bereich des Vergabeverfahrens und auch das Endprodukt mit dem der gemeinsame Auftrag als abgeschlossen gilt wird definiert.</p>
<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)<sup>194</sup></li> <li>• Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A)<sup>195</sup></li> <li>• Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VGV)<sup>196</sup></li> </ul>
<p><b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b></p>	<p>§ 4 VGV:</p> <p>„(1) Mehrere öffentliche Auftraggeber können vereinbaren, bestimmte öffentliche Aufträge gemeinsam zu vergeben. (...) Die Möglichkeiten zur Nutzung von zentralen Beschaffungsstellen bleiben unberührt. (2) Soweit das Vergabeverfahren im Namen und im Auftrag aller öffentlichen Auftraggeber insgesamt gemeinsam durchgeführt wird, sind diese für die Einhaltung der Bestimmungen über das Vergabeverfahren gemeinsam verantwortlich. Das gilt auch, wenn ein öffentlicher Auftraggeber das Verfahren in seinem Namen und im Auftrag der anderen öffentlichen Auftraggeber allein ausführt. Bei nur teilweise gemeinsamer Durchführung sind die öffentlichen Auftraggeber nur für jene Teile gemeinsam verantwortlich, die gemeinsam durchgeführt wurden. (...)“</p>

<sup>194</sup> (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), 2024)

<sup>195</sup> (VOL/A, 2009)

<sup>196</sup> (VgV - Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge, 2024)

<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p><b>Vorteile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch eine gemeinsame Vergabe und Ausschreibung größerer Mengen können ggf. günstigere Preise erzielt werden.</li> <li>• Größenvorteile können erzielt werden und Transaktionskosten verringert werden</li> <li>• Kriterien wie Nachhaltigkeit und Ökologie könnten stärker berücksichtigt werden.</li> <li>• Die Bündelung von Nachfragen der Gemeinden nach gleichen Gütern oder Dienstleistungen und der Abschluss von Rahmenverträgen oder durch eine Aufteilung nach Losen führt auch insgesamt zu einer Reduzierung von Ausschreibungen und Vergabeverfahren und reduziert damit den Aufwand und Kosten pro Verfahren</li> <li>• Durch den Einsatz von Vergabespezialisten einer beteiligten Gemeinde erhöht sich die Rechtssicherheit der Vergaben</li> <li>• Die Beauftragung externer Kanzleien und Büros kann vermieden werden oder auf mehrere Auftraggeber verteilt werden.</li> <li>• Die Kosten für die Umsetzung einer eVergabe (sofern noch nicht geschehen) können auf die Gemeinden umgelegt werden.</li> <li>• Durch allg. Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung kann auch die Durchführung gemeinsamer Vergaben deutlich vereinfacht werden.</li> </ul>
<p><b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzelvergabe durch jede Gemeinde</li> <li>• Beauftragung eines externen Dienstleisters mit der Vergabe</li> <li>• Langfristig Zusammenarbeit über eine gemeinsame interkommunale Beschaffungs- und Vergabestelle (siehe auch Modell 6.1)</li> </ul>
<p><b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In allen Gemeinden gibt es keine personellen Kapazitäten mehr, um eine solche Ausschreibung zu begleiten.</li> <li>• Die Gemeinden können sich nicht auf einen Hauptansprechpartner und auf eine Teilung der gemeindeübergreifenden Kostenanteile einigen.</li> </ul>

<b>Hauptinhalte einer Kooperationsvereinbarung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwortung im Binnenverhältnis für die Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen</li> <li>• Finanzierung und Abrechnung der Teillose 1 und 2</li> <li>• Vertretung des Konsortiums gegenüber dem Auftragnehmer während des Vergabeverfahrens und in der Umsetzungsphase</li> </ul>
<b>Finanzierungsmodell &amp; Kostenerwartungen</b>	<p>Im o.g. Modell stelle die Gemeinde A die anfallende, Kosten, insb. Personalkosten für die Durchführung des Vergabeverfahrens den am Konsortium beteiligten Gemeinden nicht in Rechnung. Ansonsten müsste eine genaue oder pauschalisierte Abrechnung erfolgen. Die Kosten können hier – basierend auf den Erfahrungen einer Gruppe von Gemeinden - bei einer Fallpauschale bei rund 700 EUR zzgl. MwSt. für einen Gesamtaufwand von ca. 13h liegen.</p>
<b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>197</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein Leistungsaustausch zwischen den Gemeinden gegen Entgelt beabsichtigt, deshalb ggf. auch nicht USt-relevant.</li> <li>• Die Kosten für den externen Auftragnehmer sind in jedem Fall Umsatzsteuerpflichtig</li> <li>• Sollte die Gemeinde A den Gemeinden B-D abweichend vom o. g. Modell Kosten, insb. Personalaufwand für die Durchführung des Vergabeverfahrens sowie die Begleitung der Auftragsumsetzung im Auftrag und im Namen der Gemeinden B-D in Rechnung stellen, ggf. auch pauschal, so ist damit zu rechnen, dass diese Leistungen umsatzsteuerrelevant sind.</li> </ul>

<sup>197</sup> 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. Des Weiteren gibt es derzeit (siehe Stand)) noch keine belastbaren Beispiele oder konkreten Hinweise, wie die Steuerbehörden bei entsprechender Sachlage entscheiden würden.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Modellbogen 6.2.2: Gemeinsame Beschaffung. Vergabe eines Rahmenvertrags für Büromöbel mit geschätztem Auftragswert von ca. 85.000 EUR (netto)

Stand: November 2024

<b>Modellszenario</b>	Gemeinsame Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung für eine Lieferleistung von mehreren Auftraggebern nach § 4 VOL/A.
<b>Modellbeispiel</b>	<p>Die vier Modellgemeinden A, B, C und D sind als öffentliche Auftraggeber laufend mit Beschaffungsvorgängen für Güter und Dienstleistungen beschäftigt.</p> <p>Aus dem bereits stattfindenden Austausch zwischen den Verwaltungen im Rahmen eines Gemeindeverbundes ist bekannt, dass in den nächsten zwei Jahren in allen Verwaltungen in größerem Umfang neue Büromöbel beschafft werden müssen.</p> <p>Gemeinde A und B haben bereits sehr konkret erfasst, welche Möbel benötigt werden und diese sollen auch zeitnah angeschafft werden. In Gemeinde C werden gerade die Büros auf ihre Arbeitssicherheit hin überprüft. Es darf als wahrscheinlich angenommen werden, dass Möbel aus Gründen der Arbeitsergonomie und der Fluchtwegbreiten ersetzt werden müssen. In Gemeinde D soll kommendes Jahr der ehemalige Ratskeller zu Büros umgebaut werden. Die neuen Räume sind nach Abschluss der Baumaßnahmen, vermutlich übernächstes Jahr, mit neuen Möbeln einzurichten.</p> <p>Den im guten kollegialen Austausch stehenden Beschäftigten, die jeweils für die Beschaffung in Ihrer Gemeinde zuständig sind, fällt auf, dass sich hier in einem überschaubaren Zeitrahmen gleichartige Beschaffungsvorgänge ankündigen.</p> <p>Die Gemeinden beschließen deshalb zu prüfen, ob eine gemeinsame Ausschreibung der Lieferungen im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit überhaupt möglich und sinnvoll ist und wie diese ausgestaltet werden kann.</p> <p>Die vier Gemeinden schätzen den Gesamtauftragswert auf ca. 85.000 EUR (netto).</p>

<p><b>Lösungsvorschlag</b></p>	<p>Die Gemeinden A-D beschließen aus Gründen der Effektivität (zeitnahe und fachlich hochwertige Umsetzungsmöglichkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) die Durchführung eines gemeinsamen Vergabeverfahrens.</p> <p>Da Umfang und Zeitpunkt der Beschaffung nicht in allen Gemeinden schon abschließend festgestellt werden kann, bietet sich die Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung an.</p> <p>Die Gemeinde A erklärt sich bereit, ein Vergabeverfahren gem. VOL/A, hier durch eine öffentliche Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung durchzuführen. Die Gemeinde A verzichtet dabei auf die Umlage von Kosten für die Durchführung des eigentlichen Vergabeverfahrens, da die bei ihr ohnehin anstehende Ausschreibung dadurch kaum im Aufwand wächst.</p> <p>Die Gemeinden C und D schätzen ihren voraussichtlichen Bedarf für die Rahmenvereinbarung. Der feststehende Bedarf der Gemeinden A und B werden als Mindestabnahmemengen ausgewiesen.</p> <p>Um auch Verzögerungen bei der Baumaßnahme in Gemeinde D und zusätzlichen Bedarf bei den anderen Gemeinden mit abzubilden, wird die Rahmenvereinbarung auf eine Laufzeit von 3 Jahren ausgeschrieben.</p> <p>Nach der Zuschlagserteilung können alle vier Gemeinden Einzelaufträge erteilen. Erst mit diesen ergeben sich konkrete Leistungspflichten für den Unternehmer und für die jeweilige Gemeinde.</p> <p>Da die Auftragsmenge nicht vollständig im Vorfeld bekannt sein musste, profitieren auch A und B noch nach ihrem ersten Auftrag weiter von der Rahmenvereinbarung, wenn sich innerhalb der Laufzeit noch ein zusätzlicher Bedarf ergibt</p>
<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VOL/A<sup>198</sup></li> </ul>

---

<sup>198</sup> (VOL/A, 2009)

<p><b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b></p>	<p><b>§ 4 VOL/A</b></p> <p>(1) Rahmenvereinbarungen sind Aufträge, die ein oder mehrere Auftraggeber an ein oder mehrere Unternehmen vergeben können, um die Bedingungen für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere über den in Aussicht genommenen Preis. Das in Aussicht genommene Auftragsvolumen ist so genau wie möglich zu ermitteln und bekannt zu geben, braucht aber nicht abschließend festgelegt zu werden. Die Auftraggeber dürfen für dieselbe Leistung nicht mehrere Rahmenvereinbarungen abschließen. Die Laufzeit darf vier Jahre nicht überschreiten, es sei denn, der Auftragsgegenstand oder andere besondere Umstände rechtfertigen eine Ausnahme.</p> <p>(2) Die Erteilung von Einzelaufträgen ist nur zulässig zwischen den Auftraggebern, die ihren voraussichtlichen Bedarf für das Vergabeverfahren gemeldet haben und den Unternehmen, mit denen Rahmenvereinbarungen abgeschlossen wurden.</p>
<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p><b>Vorteile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch eine gemeinsame Vergabe und Ausschreibung größerer Mengen können ggf. günstigere Preise erzielt werden.</li> <li>• Größenvorteile können genutzt und Transaktionskosten verringert werden.</li> <li>• Die Bündelung von Nachfragen der Gemeinden nach gleichen Gütern oder Dienstleistungen und der Abschluss von Rahmenverträgen oder durch eine Aufteilung nach Losen führt auch insgesamt zu einer Reduzierung von Ausschreibungen und Vergabeverfahren und reduziert damit den Aufwand und Kosten pro Verfahren</li> <li>• Durch den Einsatz von Vergabespezialisten einer beteiligten Gemeinde erhöht sich die Rechtssicherheit der Vergaben</li> <li>• Die Beauftragung externer Kanzleien und Büros kann vermieden werden.</li> <li>• Die Kosten für die Umsetzung einer eVergabe (sofern noch nicht geschehen) können auf die Gemeinden umgelegt werden.</li> <li>• Durch allg. Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung kann auch die Durchführung gemeinsamer Vergaben deutlich vereinfacht werden.</li> </ul>

	<p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ggf. leicht erhöhter Aufwand durch notwendige Abstimmungen und gemeinsame Verfahren</li> </ul>
<b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzelausschreibung und -vergabe durch jede Gemeinde</li> <li>• Beauftragung eines externen Dienstleisters mit der Vergabe</li> <li>• Langfristig Zusammenarbeit über eine gemeinsame interkommunale Beschaffungs- und Vergabestelle (siehe auch <a href="#">Modell 6.1</a>) welche dann Einzelausschreibungen durchführen könnte.</li> </ul>
<b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b>	<p>In allen Gemeinden gibt es keine personellen Kapazitäten mehr, um eine solche Ausschreibung zu begleiten.</p>
<b>Hauptinhalte einer Kooperationsvereinbarung</b>	<p>Nicht zwingend erforderlich, wenn Abstimmungen über den Inhalt der Ausschreibung entsprechend dokumentiert und bestätigt werden</p>
<b>Finanzierungsmodell &amp; Kostenerwartungen<sup>199</sup></b>	<p>Im o. g. Modell stelle die Gemeinde A die anfallende, Kosten, insb. Personalkosten für die Durchführung des Vergabeverfahrens den an der Rahmenvereinbarung beteiligten Gemeinden nicht in Rechnung. Ansonsten müsste eine genaue oder pauschalisierte Abrechnung erfolgen. Die Kosten können hier bei einer Fallpauschale bei rund 700 EUR zzgl. MwSt. für einen Gesamtaufwand von ca. 13h liegen.</p>
<b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>200</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein Leistungsaustausch zwischen den Gemeinden gegen Entgelt beabsichtigt, deshalb ggf. auch nicht USt-relevant.</li> <li>• Die Kosten für den externen Auftragnehmer sind in jedem Fall Umsatzsteuerpflichtig.</li> </ul>

<sup>199</sup> Bitte beachten: Es handelt sich um eine Modellrechnung!

<sup>200</sup> 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. Des Weiteren gibt es derzeit (Stand Sommer 2024) noch keine belastbaren Beispiele oder konkreten Hinweise, wie die Steuerbehörden bei entsprechender Sachlage entscheiden würden.

- Sollte die Gemeinde A den Gemeinden B-D abweichend vom o. g. Modell Kosten, insb. Personalaufwand für die Durchführung des Vergabeverfahrens sowie die Begleitung der Auftragsumsetzung im Auftrag und im Namen der Gemeinden B-D in Rechnung stellen, ggf. auch pauschal, so ist damit zu rechnen, dass diese Leistungen umsatzsteuerrelevant sind.



## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 7: Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich des Tourismus

Stand November 2024

In den sächsischen Städten und Gemeinden gibt es zahlreiche touristische Destinationen mit entsprechender touristischer Infrastruktur. Besonders in peripheren Regionen bildet der Sommer- und Wintertourismus ein bedeutendes wirtschaftliches Standbein.



Foto: Servicestelle IKZ, Franziska Steinigen

Städte und Dörfer, Schlösser und Burgen sowie Wälder und Seengebiete in den sieben sächsischen Tourismusregionen sind die Grundlage zahlreicher Arbeitsplätze in der Tourismuswirtschaft. Er ist somit eine wichtige Einkommensquelle, befördert den Ausbau von Infrastruktur und trägt zur ländlichen Entwicklung bei.

Auf der anderen Seite werden viele Städte und Gemeinden besonders im Bereich des Tagestourismus durch hohe Ansprüche der Gäste an eine touristische Infrastruktur (z. B. Tourismusinformationen, Infotafeln, Loipen, Radwege, Rastplätze, Beschilderungen, Entsorgung, Tretbecken o. ä.) als Dienstleister herausgefordert, oft ohne dass sie selbst maßgeblich finanziell von der Nutzung dieser touristischen Infrastruktur z. B. über Gewerbesteuererinnahmen für kleinere Pensionen und Ferienwohnungen auf Grund von

Freibeträgen und niedrigen Hebesätzen profitieren.

Die Tourismusförderung ist eine freiwillige Aufgabe der Städte und Gemeinden. Es steht einer Kommune frei, ob, wie und in welchem Umfang sie touristische Aufgaben wahrnimmt und finanziert. Um die touristische Infrastruktur wirtschaftlicher zu betreiben und da einzelne kleinere Gemeinden in der Regel weniger Chancen haben, ihre Bekanntheit zu steigern, bietet sich eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) als gemeinsames Instrument für den Unterhalt und den Betrieb von Infrastruktur sowie das Marketing und Öffentlichkeitsarbeit an. Zudem sind die touristischen Ansätze oftmals ohnehin eher regional ausgeprägt, sodass deren Marketing nicht unbedingt an Gemeindegrenzen ausgerichtet werden kann.

Auch bei der Frage der Organisation und Finanzierung einer gemeinsamen institutionellen Zusammenarbeit im Bereich des Tourismus (z.B. ein gemeinsames Tourismusbüro) zeigt sich, dass es Möglichkeiten gibt, diese interkommunal auszugestalten. Zur rechtlichen Ausgestaltung der IKZ-Vorhaben können gleichermaßen öffentlich-rechtliche Instrumente wie beispielsweise [Zweckverbände](#) oder privatrechtliche Formen wie eine [GmbH](#) oder ein [e. V.](#) genutzt werden.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 7.1: Zusammenschluss als Tourismusregion im Rahmen eines eingetragenen Vereins e.V.

Stand: November 2024

<p><b>Modellszenario</b></p>	<p>Interkommunaler Zusammenschluss einer Gruppe von Gemeinden zu einem gemeinsamen Tourismusverband im Rahmen eines eingetragenen nichtwirtschaftlichen Idealvereins (e.V.) zur Förderung der kulturellen und touristischen Entwicklung der Gemeindegebiete, insb. zur Finanzierung eines Tourismusmanagers, gemeinsames Marketing und Öffentlichkeitsarbeit sowie Koordination des Betriebs und der Unterhaltung einer kommunalen touristischen Infrastruktur</p>
<p><b>Modellbeispiel</b></p>	<p>Die Gemeinden A, B, C und D eint ihre Lage im oberen Erzgebirge. Alle Gemeinden haben sich nach der Zeit eines intensiven Bergbaus mit begleitender Industrie in den letzten Jahren zu touristischen Orten von besonderer Bedeutung entwickelt.</p> <p>Ein besonderer Fokus liegt dabei auf dem Wintertourismus und dem Skisport, hier besonders Langlauf. Die Gastronomie- und Beherbergungsstruktur wird dabei besonders von kleinen und Kleinstbetrieben, sowie privaten Anbietern von Ferienwohnungen dominiert. Der Tourismus hat einen wichtigen Anteil am Einkommen der Einwohner der Gemeinden in der ansonsten strukturschwachen Region.</p> <p>Allerdings tragen die Gastronomie- und Beherbergungsbetriebe nur in geringerem Maße zum Gewerbesteuererwerb der Gemeinden bei. Die Gemeinden stellen aber fest, dass sowohl die Ansprüche von Hoteliers als auch der Gäste an die touristische Infrastruktur (z.B. Loipen, Ausschilderungen, Bänke) bei immer höher steigenden Unterhaltungskosten weiter zunehmen.</p> <p>Die Auswirkungen des Klimawandels mit abnehmenden Schneetagen fordern die Anbieter und die Gemeinden zusätzlich heraus.</p> <p>Alle Gemeinden sind gefordert, gemeinsam mit Ihren Bürgern saisonverlängernde Angebote auch in den Jahreszeiten Herbst und Frühling sowie Sommerangebote zu entwickeln.</p>

	<p>Dadurch soll auch die wirtschaftliche Struktur der Gemeinden stabilisiert werden. Diese sind auch entsprechend zu vermarkten.</p> <p>Die Gemeinden stellen fest, dass die Kosten und der organisatorische Aufwand den organisatorischen und finanziellen Rahmen der Gemeinden zunehmend sprengt und beschließen, diese Aufgabe gemeinsam im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit anzugehen.</p> <p>Hierzu soll insb. mindestens eine gemeinsam beauftragte und angestellte Person für die Tourismusentwicklung angestellt werden, welche besonders auch für ein gemeinsames interkommunales Marketing und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Koordination des Betriebs und der Unterhaltung der verschiedenen kommunalen touristischen Infrastrukturen im Verbandsgebiet verantwortlich sein soll (Tourismuskordinator).</p> <p>Die eigentliche technische und bauliche Unterhaltung und der Betrieb der touristischen Infrastruktur soll weiterhin durch die Bauhöfe der Gemeinden erfolgen.</p>
<p><b>Lösungsvorschlag</b></p>	<p>Die Gemeinden entscheiden sich zur Gründung eines gemeinsamen Tourismusverbandes in Form eines <u>eingetragenen (nicht wirtschaftlichen) Idealvereins (e.V.)</u> mit dem ideellen Zweck der Förderung einer kulturellen und touristischen Entwicklung des Verbandsgebietes bzw. der Gemeindegebiete, insb. zur Finanzierung eines Tourismusmanagers, gemeinsames Marketing und Öffentlichkeitsarbeit sowie Koordination des Betriebs und der Unterhaltung einer kommunalen touristischen Infrastruktur.</p> <p>Die Gemeinden vereinbaren, dass der Verein mindestens 3 Jahre besteht, bevor Vereinsmitglieder den Verein mit einer Frist von 12 Monaten zum Jahresende verlassen können.</p> <p>Der Beitrittsbeschluss zum Verein als Mitglied wird durch die jeweiligen Gemeinderäte nach § 28 (2) 3. und 15. SächsGemO genehmigt.</p> <p>Mitglieder des Vereins sind nur die beteiligten 5 Gemeinden, welche im Rahmen einer Mitgliederversammlung zwei Gemeinden, nach vertreten durch Ihre Bürgermeister nach § 98 (1) Satz 1 zum 1. und 2. Vorsitzenden bestellen. Die Geschäftsführung des Vereins erfolgt durch die Gemeinde, welche den 1. Vorsitzenden stellt.</p>

Ein Verwaltungsaufwand wird dem Verein jährlich in Rechnung gestellt.

Die Gemeinden einigen sich im Rahmen Ihrer Vereinssatzung auf einen Haushalt des Vereins, welcher jährlich durch einen Mitgliedsbeitrag finanziert wird. Dieser berechnet sich anteilig aus den jährlichen erwarteten Gesamtausgaben des Vereins und der Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinden. Evtl. Mehrausgaben des Vereins werden durch die Vereinsmitglieder durch jederzeit mögliche Nachschüsse auch unterjährig auf Beschluss der Mitgliederversammlung gedeckt.

Der Verein, vertreten durch ein Vorstandsmitglied schreibt dann eine Stelle für einen Tourismuskordinator aus und stellt diesen in Auftrag und Namen des Vereins an. Arbeitgeber der Person ist damit der Verein als eigenständige, juristische Person des Privatrechts.

Die Gründung einer [kommunalen Arbeitsgemeinschaft \(kAG\)](#) wurde verworfen, da dieser keine eigene Rechtspersönlichkeit darstellt und somit auch nicht als gemeinsamer Arbeitgeber für den Tourismusmanager fungieren kann.

Der von den Gemeinden ebenfalls geprüfte [Zweckverband](#) wurde auf Grund seiner deutlich komplexeren Gründungsanforderungen, und Genehmigungsvorbehalten sowie deutlich unflexibleren Beitritts- und Austrittsregelungen nach SächsGemO verworfen.

Eine [Genossenschaft \(e.G.\)](#) wurde auf Grund der begrenzten Anzahl möglicher Genossenschaftler und der geplanten Begrenzung nur auf die Gemeinden als Mitglieder verworfen. Eine Genossenschaft wurde aber bei einer deutlich stärkeren Gewinnausrichtung auch unter Beteiligung von Bürgern und Unternehmen als Möglichkeit offengehalten.

Die Gründung einer [GmbH](#) wurde auf Grund der höheren Gründungsanforderungen, den Vorschriften zur Buchführung und komplizierteren Ein- und Austrittsklauseln für Gesellschafter verworfen. Zudem fehlt es auch an einer echten Gewinnerzielungsabsicht.

<b>Rechtsgrundlage(n)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• §§ 21-79a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)<sup>201</sup></li> <li>• § 28, 95 &amp; 96 SächsGemO<sup>202</sup></li> </ul>
<b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Verein ermöglicht eine relativ einfache Gründung und ggf. auch Abwicklung</li> <li>• Der Verein ist eigene juristische Person des Privatrechts und kann als solche auch Verträge mit Dritten schließen</li> <li>• Über die Mitgliederversammlung erhalten alle Gemeinden das Recht die Aktivitäten des Vereins maßgeblich mitzugestalten.</li> <li>• Sollte sich der Vereinszweck nicht umsetzen lassen, besteht eine relativ einfache Möglichkeit der Vereinsauflösung</li> <li>• Für den Vorstand eines Vereins können auch juristische Personen, hier Städte und Gemeinde, vertreten durch Ihre Bürgermeister, bestellt werden.</li> </ul> <p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die relativ einfache Möglichkeit der Auflösung bzw. des Austritts von Mitgliedern schränkt die Verlässlichkeit der Zusammenarbeit ggf. ein.</li> </ul>
<b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Mandatierende Zweckvereinbarung (§ 71 (2) SächsKomZG)</a></li> <li>• <a href="#">Zweckverband (§ 44 SächsKomZG)</a></li> <li>• <a href="#">Eingetragene Genossenschaft (e.G.)</a></li> <li>• <a href="#">Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)</a></li> </ul>
<b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mangel an inhaltlicher, organisatorischer oder finanzieller Leistungsfähigkeit der Gemeinde</li> <li>• Gemeinde steht unter Haushaltskonsolidierung</li> </ul>
<b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zunächst keine über die eigentliche Satzung des Vereins notwendig</li> </ul>

<sup>201</sup> (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), 2024)

<sup>202</sup> (SächsGemO, 2024)

<p><b>Leitfragen zu den Inhalten der Zweckvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zweck des Vereins</li> <li>• Name des Vereins</li> <li>• Sitz des Vereins (Gemeinde)</li> <li>• Aussage zur beabsichtigten Eintragung des Vereins in das Vereinsregister</li> <li>• Ein- und Austritt der Mitglieder</li> <li>• Beitragspflichten und Regelungen ggf. zu einer Beitragsordnung</li> <li>• Bildung des Vorstands</li> <li>• Voraussetzungen und Form der Einberufung der Mitgliederversammlung und die Beurkundung der Beschlüsse</li> <li>• Ggf. Festlegungen zu weiteren Vereinsorganen</li> <li>• Mindestgeltungsdauer bzw. Dauer einer Mindestmitgliedschaft nach Gründung des Vereins</li> </ul>
<p><b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>203</sup></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Vereinsbeiträge sind aller Voraussicht nach nicht umsatzsteuerpflichtig</li> <li>• Leistungen welcher der Verein für seine Mitglieder als juristische Person des Privatrechts erbringt sind aller Voraussicht nach umsatzsteuerpflichtig, da zumeist wettbewerbsrelevant.</li> <li>• Leistungen welche die vorsitzende Gemeinde im Bereich Rechnungsführung und Buchhaltung für den e.V. erbringt sind aller Voraussicht nach umsatzsteuerpflichtig, da wettbewerbsrelevant.</li> </ul>
<p><b>Bekannte Beispiele in Sachsen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tourismusverband Elbland Dresden e.V.</li> <li>• Tourismusverband Leipzig Region e.V.</li> <li>• Tourismusverband Sächsische Schweiz e.V.</li> <li>• Tourismusverband Chemnitz Zwickau Region e.V.</li> <li>• Welterbe Montanregion Erzgebirge e.V.</li> </ul>

<sup>203</sup> 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. Des Weiteren gibt es derzeit (Stand Sommer 2024) noch keine belastbaren Beispiele oder konkreten Hinweise, wie die Steuerbehörden bei entsprechender Sachlage entscheiden würden.

## Allg. Empfehlungen und Hinweise

- Es besteht eine Genehmigungspflicht durch den Gemeinderat.
- Es sollte darauf geachtet werden, dass die wirtschaftliche Betätigung des Vereins nur Nebenzweck bleibt und nicht den ideellen Zweck überlagert. In diesem Fall ist ggf. eine andere Rechtsform (e.G. oder GmbH) vorzuziehen.
- Für die im Rahmen der Vereinssatzung getroffenen Grundregelungen insb. für finanzielle Vereinbarungen sollte eine anfängliche Friedenspflicht von mind. 3 Jahren als „Überprüfungsphase“ gelten.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 8 - Interkommunaler Ausbildungsverbund

Stand: November 2024

**Hinweis:** Detaillierte Informationen finden SSG-Mitglieder im Handlungsleitfaden Kommunale Ausbildungsverbünde unter

<https://www.ssg-sachsen.de/de/projekte/ikz/aufgabengebiete-themen/ausbildungsverbund/>

Der demografische Wandel betrifft alle Gesellschaftsbereiche, so auch die Kommunalverwaltung. In vielen Gemeinden nehmen die Altersabgänge des Personals daher in den nächsten Jahren zu. Es kann davon ausgegangen werden, dass für die meisten sächsischen Gemeinden der Personalabgang in den nächsten Jahren ein kritischer Faktor für den Erhalt der Leistungsfähigkeit sein wird. Die durch Altersabgang oder Wegzug entstehenden Lücken können immer öfter nicht durch am Markt frei verfügbares Personal geschlossen werden.



Grafik: Servicestelle IKZ, David Schäfer

Im Wettbewerb um Fachkräfte stehen die Gemeinden dabei in erster Linie in Konkurrenz mit den Landkreisen und dem Freistaat Sachsen. Mit wachsender Bedeutung zeigt sich aber, dass die öffentliche Verwaltung auch in Konkurrenz zur Privatwirtschaft steht. So entsteht eine Mehrfachbelastung aus schwindender Verfügbarkeit von Fachkräften und ausscheidenden Kommunalbeschäftigten bei gleichbleibendem oder sogar wachsendem

Aufgabenumfang der Gemeinden und steigenden Anforderungen an die Qualität der Leistungserbringung. Mit Blick auf diese Herausforderungen empfiehlt sich eine kombinierte Strategie aus Weiterbildung des Bestandspersonals, Ausbildung eigener Fachkräfte und Personalbeschaffung am freien Arbeitsmarkt.

Da die eigenen personellen und sachlichen Ressourcen für die Ausbildung begrenzt sind, bietet sich eine interkommunale Zusammenarbeit an. Dabei werden die Aufgaben der Ausbildung auf mehrere kommunalen Partner verteilt. Der Zusammenschluss zu einem Ausbildungsverbund ermöglicht es, Kapazitäten für die Betreuung und Organisation von Ausbildungsverhältnissen zu bündeln. Er ermöglicht auch eine Sicherstellung der Ausbildungsqualität. Ein Verbund erweitert die Optionen für eine Übernahme im Anschluss an das Ausbildungsverhältnis. Die Möglichkeit, Einblicke in mehrere Kommunalverwaltungen zu erhalten, steigert auch die Attraktivität des Ausbildungsangebotes.

In solchen Kooperationen wird der Auszubildende bei einer Stadt oder Gemeinde angestellt und durchläuft im Laufe seiner Ausbildung die einzelnen Ausbildungsetappen in den beteiligten Kommunalverwaltungen. Die Ausbildung von Studierenden im Fachbereich Allgemeine Verwaltung an der Hochschule (FH) Meißen und Fortbildungszentrum zur Befähigung für den gehobenen Dienst ist aufgrund der FAG-Förderung zudem für die Gemeinden und kreisangehörigen Städte fast kostenfrei, wenn das Anstellungsverhältnis als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis ausgestaltet wird.



## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 8.1: Interkommunaler Ausbildungsverbund für die Ausbildung von Studenten an der HSF Meißen

Stand: November 2024

<b>Modellszenario</b>	Gründung eines gemeinsamen Ausbildungsverbundes von mehreren Gemeinden zur gemeinsamen Entsendung zur Ausbildung von Studenten an der Hochschule Meißen auf Basis einer mandatierenden Zweckvereinbarung nach § 71 (2) SächsKomZG.
<b>Modellbeispiel</b>	<p>Die Gemeinden A, B und C sind annähernd gleichgroße Gemeinden unter 10.000 Einwohnern, die im selben Landkreis nah beieinander liegen. Außerdem befindet sich in der Nähe die Große Kreisstadt D.</p> <p>Die Gemeinden A-B-C stellen im Rahmen eines gemeinsamen Austauschs zu „Aus- und Fortbildung“ fest, dass es für alle gleichermaßen schwierig geworden ist, am Arbeitsmarkt Fachkräfte mit Verwaltungsstudium zu gewinnen. Daher würden sie grundsätzlich gern selbst regelmäßig Bachelorstudenten an der HSF Meißen im Studiengang „Allgemeine Verwaltung“ ausbilden. Leider fehlt den einzelnen Gemeinden dafür die Kapazität, sowohl an Arbeitsplätzen als auch an Praxisbetreuern. Außerdem gibt es bestimmte Praktikumsinhalte, die in keiner der drei Gemeinden A-B-C vermittelt werden können.</p> <p>Da aber für die drei Gemeinden feststeht, dass sie künftig eigene Fachkräfte ausbilden möchten, vereinbaren sie eine Prüfung und Bewertung, ob die Ausbildung gemeinsam gelingen kann.</p>
<b>Lösungsvorschlag</b>	<p>Die drei Gemeinden tragen zunächst einmal zusammen, über welche Kapazitäten und Kenntnisse für die Ausbildung von Studenten an der HSF Meißen sie verfügen.</p> <p>Nachdem sie so festgestellt haben, dass eine regelmäßige Ausbildung gemeinsam umsetzbar erscheint, gehen auf die Große Kreisstadt D zu. Diese zeigt sich bereit, jährlich einen Praktikanten aus dem Verbund A-B-C bei sich in Themenbereichen auszubilden, die in den kleineren Gemeinden nicht vorhanden sind.</p>

	<p>Die Gemeinden A, B und C verhandeln nun die organisatorischen Details. Dabei werden die anfallenden Aufgaben der Ausbildung untereinander verteilt und die entstehenden Kosten berechnet und verteilt.</p> <p>In einer gemeinsamen mandatierenden Zweckvereinbarung werden die Kernelemente der Zusammenarbeit und Finanzierung festgehalten. Mit Beschluss dieser Zweckvereinbarung durch alle drei Gemeinderäte ist der Ausbildungsverbund geschlossen.</p> <p>Auf Verwaltungsebene schließen die Ausbildungsgemeinden mit der Großen Kreisstadt D eine Vereinbarung, die die Modalitäten des Praktikumeinsatzes in der Verwaltung von D für die künftigen Studenten des Verbundes regelt.</p>
<p><b>Rechtsgrundlage(n)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG<sup>204</sup>)</li> <li>• Sächsische Ausbildungs- und Prüfungsordnung allgemeiner Verwaltungsdienst und sozialwissenschaftlicher Dienst</li> <li>• Studienordnung für den Bachelorstudiengang Allgemeine Verwaltung (SO-BaAV) der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum</li> </ul>
<p><b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b></p>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapazitäten für die Betreuung und Organisation von Ausbildungsverhältnissen ermöglichen gebündelt eine gemeinsame Ausbildung.</li> <li>• Der Austausch der Ausbilder und Betreuer untereinander ermöglicht eine kontinuierliche Qualitätsverbesserung der Ausbildung im Verbund.</li> <li>• Die Möglichkeiten für Übernahmeangebote wachsen im Verbund möglicherweise an.</li> <li>• Die Bewerbersuche im Verbund kann, zum Beispiel durch gemeinsame Marketingaktionen, erleichtert werden.</li> </ul>
<p><b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selbstständige Ausbildung</li> <li>• Verzicht auf Ausbildung</li> </ul>

<sup>204</sup> (SächsKomZG, 2022)

<b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b>	<p>Für eine kontinuierliche Ausbildung ist es selbstverständlich wesentliche Voraussetzung, geeignete Bewerber zu finden.</p> <p>Ohne Bewerber auf die Ausbildungsmöglichkeiten kann die Zusammenarbeit nicht wirken.</p>
<b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wer kann die Personalverwaltung für den anzustellenden Studenten übernehmen? Mit wem wird das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis formal geschlossen?</li> <li>• Welche Gemeinde kann welche Ausbildungsinhalte besonders wirkungsvoll vermitteln?</li> <li>• Welche Ausbildungsinhalte können nicht im Verbund vermittelt werden? Welche potentiellen Partner können dafür gewonnen werden?</li> </ul>
<b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>205</sup></b>	<p>Die Ermöglichung eines Praktikums für einen Studenten in der Kommunalverwaltung ist keine marktgängige Leistung, sie kann nicht von privaten Unternehmern angeboten werden. Insofern dürfte für diese Leistung anzunehmen sein, dass eine Wettbewerbsverzerrung nicht vorliegen kann.</p>
<b>Allg. Empfehlungen und Hinweise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Als Unterstützung beim Aufbau und der Organisation einer gemeinsamen Ausbildung kann auch die HSF Meißen angefragt werden.</li> </ul>

---

<sup>205</sup> 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.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modell 9 – Gemeinsame Nutzung eines IT-Verantwortlichen

Stand: November 2024

Der IT-Verantwortliche einer Kommune spielt eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung einer effektiven und sicheren IT-Infrastruktur für die Gemeindeverwaltung und ihre Bürger. In Zeiten der Digitalisierung gewinnt dieser Bereich immer mehr an Bedeutung, insbesondere in Bezug auf interkommunale Zusammenarbeit.



Wie weit dabei Aufgaben innerhalb der Gemeinde durch eigenes Personal erledigt werden sollen und wofür externe Dienstleister eingesetzt werden unterscheidet sich von Gemeinde zu Gemeinde. Erfahrungsgemäß sind aber viele Gemeinden daran interessiert, zumindest eine IT-Fachkraft zu beschäftigen, die die Arbeit der externen

Dienstleister koordiniert und überwacht und die kleine (Support-)Aufgaben selbst vor Ort erledigen kann.

Im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit kann der IT-Verantwortliche der Gemeinde eng mit anderen IT-Experten aus benachbarten Gemeinden zusammenarbeiten, um eine gemeinsame IT-Infrastruktur aufzubauen und zu betreiben. Dies kann dazu beitragen, die Kosten für die Anschaffung und Wartung von IT-Systemen zu senken und die Qualität der Dienstleistungen für die Bürger zu verbessern.

Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gemeinden kann auch dazu beitragen, IT-Lösungen zu entwickeln, die speziell auf die Bedürfnisse der Region zugeschnitten sind. Der IT-Verantwortliche einer Gemeinde kann hierbei eine Schlüsselrolle spielen, indem er die Anforderungen seiner Gemeinde analysiert und diese mit anderen Gemeinden abgleicht, um gemeinsame IT-Lösungen zu entwickeln und zu implementieren.

Darüber hinaus kann der IT-Verantwortliche einer Gemeinde auch dazu beitragen, die Sicherheit der IT-Infrastruktur zu gewährleisten. Dies ist insbesondere in Zeiten zunehmender Cyberangriffe und Datenlecks von großer Bedeutung. Durch interkommunale Zusammenarbeit können IT-Experten aus verschiedenen Gemeinden ihr Wissen und ihre Erfahrungen austauschen und gemeinsam Maßnahmen zur Stärkung der IT-Sicherheit entwickeln.

Die dafür notwendigen Sachkenntnisse und Ausbildungen sind am Arbeitsmarkt intensiv nachgefragt. Wenn eine einzelne Gemeinde ihren Bedarf möglicherweise nicht decken kann, unterstützt die interkommunale Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Anstellung von IT-Experten.

## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

### Modellbogen 9.1: Gemeinsame Nutzung eines IT-Verantwortlichen für eine Gruppe von Gemeinden – mandatierende Zweckvereinbarung mit anteiliger Zur-Verfügung-Stellung von Personal

Stand: November 2024

<p><b>Modellszenario</b></p>	<p>Eine Gemeinde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• beschäftigt bereits IT-Fachpersonal, bei dem freie Kapazitäten organisiert werden können</li> </ul> <p>oder</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• hat die Möglichkeit, gemeinsam finanziertes IT-Fachpersonal bei sich anzustellen.</li> </ul> <p>Mindestens eine weitere Gemeinde möchte dieses IT-Fachpersonal auch bei sich einsetzen und finanziert dafür im Gegenzug die Personalkosten anteilig mit.</p> <p>Dies gelingt über eine anteilige Zur-Verfügung-Stellung von Personal mittels mandatierender Zweckvereinbarung (§ 71 Abs. 2 Satz 1 und 3 SächsKomZG).</p>
<p><b>Modellbeispiel</b></p>	<p>Die Gemeinden A, B, C und D pflegen seit vielen Jahren eine enge Zusammenarbeit und haben sich seit einigen Monaten zur einem Gemeindeverbund in Form einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft (kAG) zusammengefunden.</p> <p>Im Zuge einer neue gebildeten interkommunalen Arbeitsgruppe „Digitalisierung“ der Hauptamtsleiter und Digitalnavigatoren berichten die benachbarten Gemeinden A und B, dass aktuell kein IT-Fachpersonal beschäftigt wird Die Bereitstellung und Betreuung der IT wurde vollständig an einen externen IT-Dienstleister vergeben.</p> <p>In beiden Gemeinden A und B besteht der Wunsch, zumindest in einem kleineren Umfang eigenes IT-Fachpersonal zu beschäftigen, damit die Arbeit des externen Dienstleisters fachlich koordiniert werden kann und die eigene IT-Konzeption intern fortentwickelt werden kann. Außerdem sollte ein grundlegender Technischer Support kurzfristig vor Ort verfügbar sein.</p> <p>Im Austausch der kAG erfahren beide Gemeinden von diesem gleichgerichteten Interesse.</p>

	<p>Allerdings schätzen beide Parteien ein, dass es schwierig wird, gleich zwei IT-Fachkräfte am Arbeitsmarkt zu gewinnen. Außerdem könnte diesen aus finanziellen Gründen kaum eine Vollzeitstelle angeboten werden.</p> <p>Beide Gemeinden beschließen zu prüfen, ob sich eine weitergehende interkommunale Lösung finden lässt.</p> <p>Die Gemeinden C und D haben kein Interesse an einer interkommunalen Zusammenarbeit in diesem Bereich und wollen die Zusammenarbeit mit ihren externen Auftragnehmern beibehalten bzw. intensivieren.</p>
<p><b>Lösungsvorschlag</b></p>	<p>In der gemeinsamen Prüfung stellen beide Gemeinden A und B fest, dass jeweils eine halbe Stelle für IT-Fachpersonal finanziert werden könnte. Dieser Umfang würde auch genügen, um die Zielstellung im Kern zu erfüllen.</p> <p>Gemeinde B erklärt sich bereit, die Stelle bei sich zu schaffen, wenn Gemeinde A die anteilige Finanzierung der Personalkosten zu 50 % übernimmt.</p> <p>In einer mandatierenden Zweckvereinbarung zur anteiligen Zur-Verfügung-Stellung von Personal (§ 71 Abs. 2 Satz 1 und 3 SächsKomZG) beauftragt Gemeinde A die Gemeinde B mit der Zur-Verfügung-Stellung von IT-Fachpersonal im Umfang von 0,5 VZÄ. Dafür verpflichtet sich Gemeinde A zur Erstattung von 50 % der Arbeitgeberbruttokosten für die betreffende Stelle.</p> <p>Grundsätzlich soll die IT-Fachkraft nach einem zwischen den Gemeinden abzustimmenden Einsatzplan zwischen den Gemeindeverwaltungen wechseln, für eilige Supportanfragen aber grundsätzlich aber während der Arbeitszeit beiden zur Verfügung stehen.</p> <p>Außerdem regeln die Gemeinden noch das Personalauswahlverfahren, um einem der anteiligen Finanzierung angemessenen gemeinsamen Einfluss darauf sicherzustellen.</p> <p>Da sich nur Gemeinde B arbeitsvertraglich gegenüber der IT-Fachkraft verpflichtet, wird deren Risiko dadurch abgemindert, dass eine entsprechend lange Kündigungsfrist für die Zweckvereinbarung vereinbart wird.</p>

<b>Rechtsgrundlage(n)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG<sup>206</sup>)</li> </ul>
<b>Kurzbeschreibung der anzuwendenden Rechtsgrundlage bzw. Rechts- oder Kooperationsform für die kommunale Zusammenarbeit</b>	<p>Mandatierende Zweckvereinbarung mit anteiliger Zur-Verfügung-Stellung von Personal</p> <p>§ 71 SächsKomZG: Voraussetzungen und Formen einer Zweckvereinbarung</p> <p>(2) Durch eine Zweckvereinbarung können auch die Durchführung bestimmter Aufgaben durch eine der beteiligten Körperschaften im Namen und nach Weisung der übrigen Beteiligten (...) vereinbart werden. [...]. In 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>
<b>Vor- und Nachteile der gewählten Rechtsform</b>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch gemeinsame Finanzierung können interkommunal ggf. Vollzeitstellen geschaffen werden. Dadurch wird die Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt erhöht.</li> <li>• Rares Fachpersonal kann zur Aufgabenerfüllung mehrerer Gemeinden eingesetzt werden.</li> </ul> <p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinierungsaufwand zwischen den Gemeinden erforderlich, ggf. auch gemeinsame Priorisierung von Aufgaben.</li> <li>• Für den Beschäftigten, der „Diener zweier Herren“ wird, kann sich eine Überlastungssituation ergeben.</li> <li>• Die Arbeitgebergemeinde (hier Gemeinde B) trägt das Risiko, die arbeitsvertraglichen Pflichten allein weiter zu erfüllen, wenn die Gemeinde A die Zweckvereinbarung kündigt.</li> </ul>
<b>Mögliche Alternativen zur gewählten Rechts- oder Kooperationsform</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eigene Personalbeschaffung durch jede Gemeinde</li> <li>• Verzicht auf (anteiliges) eigenes Personal</li> <li>• Abschluss von Teilzeitarbeitsverhältnissen mit der Fachkraft, je eins pro Gemeinde (erfordert Bereitschaft des Personals)</li> </ul>

<sup>206</sup> (SächsKomZG, 2022)

<p><b>Ausschlusskriterien, Schwierigkeiten oder Verhinderungsgründe zur Umsetzung der Zusammenarbeit</b></p>	<p>Diese Zusammenarbeit setzt voraus, dass ausreichend Fachkräfte gefunden und gebunden werden können.</p> <p>Außerdem muss das Arbeitsvolumen es zulassen, dass eine Stelle für mehrere Gemeinden arbeitet.</p>
<p><b>Leitfragen zur Organisation der Umsetzung und ggf. Inhalte einer Umsetzungsvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Aufgaben sollen intern erledigt werden, welche Aufgaben werden weiterhin extern vergeben?</li> <li>• Welche Gemeinde übernimmt die Arbeitgeberrolle gegenüber der Fachkraft?</li> <li>• Wie kann der gemeinsame Einsatz so koordiniert werden, dass eine Zweckerreichung für alle Partner sichergestellt wird und gleichzeitig das Fachpersonal nicht überlastet wird?</li> </ul>
<p><b>Leitfragen zu den Inhalten der Zweckvereinbarung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wer stellt in welchem Umfang wem Personal zur Verfügung?</li> <li>• Welche Kosten sollen in welchem Umfang erstattet werden?</li> <li>• Welche Regelungen (insbesondere zur Kündigung) sind notwendig, um das Risiko bei Beendigung der Zusammenarbeit für die Arbeitgeberkommune zu mindern?</li> </ul>
<p><b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>207</sup></b></p>	<p>Nach § 2b Abs. 1 S.1 Umsatzsteuergesetz (UStG)<sup>208</sup> 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.</p> <p>Leistungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Betreuung von IT sind in der Regel uneingeschränkt marktfähig und können auch an einem existierenden Markt beschafft werden.</p> <p>Im vorliegenden Falle handelt es sich um eine Personalleihe, die für IT-Fachpersonal auch von privaten Personalverleihern angeboten wird.</p>

<sup>207</sup> 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.

<sup>208</sup> (UStG-Umsatzsteuergesetz, 2024)



	<p>Daher ist hier in der Regel davon auszugehen, dass eine Nicht-Besteuerung dieses Leistungsaustausches wohl zu einer Wettbewerbsverzerrung führen könnte und in diesem Falle die IKZ umsatzsteuerpflichtig wäre.</p>
<p><b>Bekannte Beispiele in Sachsen</b></p>	<p>Gemeinsame Nutzung eines IT-Verantwortlichen zwischen den Gemeinden Boxberg und Schleife</p>
<p><b>Allg. Empfehlungen und Hinweise</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soweit die IT-Fachkraft erst noch eingestellt wird, sollte schon die Ausschreibung auf die Kooperation und den Einsatz in mehreren Kommunen hinweisen</li> <li>• Die Koordinierung und Einsatzplanung zwischen den Gemeinden sollte stets auch die Interessen des Fachpersonals berücksichtigen. Aufgrund der Möglichkeiten am Arbeitsmarkt ist sonst ein baldiger Weggang des Personals wahrscheinlich.</li> <li>• Eine Prüfung, ob und wie die Regeln des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes gelten, sollte für den konkreten Einzelfall dringend durchgeführt werden.</li> <li>• Für die in der Zweckvereinbarung getroffenen Grundregelungen insb. für finanzielle Vereinbarungen sollte eine anfängliche Friedenspflicht von mind. 3 Jahren als „Überprüfungsphase“ gelten.</li> </ul>

# Literaturverzeichnis

- Albert, Quenzel et al. (01. 10 2024). <https://www.shell.de/ueber-uns/initiativen/shell-jugendstudie-2024>. (H. Shell Deutschland GmbH, Herausgeber) Abgerufen am 22. 10 2024 von 19. Shell Jugendstudie 2024: <https://www.shell.de/ueber-uns/initiativen/shell-jugendstudie-2024.html>
- AO - Abgabenordnung. (2024). *Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 8a des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245) geändert worden ist*. Berlin.
- Bauer, Büchner, Markmann (Hrsg.). (2014). *Kommunen, Bürger und Wirtschaft in solidarischen Miteinander von Genossenschaften* (Bd. KWI Schriften 8). Universitätsverlag Potsdam.
- Brachat-Schwarz, W. (Februar 2017). Stoppt die hohe Zuwanderung den demografischen Wandel? Modellrechnungen zur künftigen Alterung der Bevölkerung in Baden-Württemberg. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, S. 6-11.
- Breier, Dassau et.al. (2024). *TVöD Plus – TVöD Kommentar § 4 Rd.-Nr. 192*. Heidelberg: rehm-Verlag.
- Bujard, M. (2022). Die Folgen des Demographischen Wandels. (B. f. Bildung, Hrsg.) *Informationen zur politischen Bildung Nr. 350/2022*.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.). (24. August 2024). *Bund - Länder Demografie Portal*. Abgerufen am 24. 08 2024 von Zukünftige regionale Bevölkerungsentwicklung: <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/bevoelkerungsentwicklung-regional-zukunft.html>
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.). (24. 08 2024). *Fakten*. Abgerufen am 24. 08 2024 von Weltbevölkerung nach geographischen Großregionen (1950-2100): <https://www.bib.bund.de/DE/Fakten/Fakt/W01-Weltbevoelkerung-Grossregionen-1950-2100.html>
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. (2016). *Leitfaden zum Vereinsrecht*. (B. d. Verbraucherschutz, Hrsg.) Berlin.
- Burgdörfer, F. (1932). *Volk ohne Jugend ; Geburtenschwund und Überalterung des deutschen Volkskörpers ; ein Problem der Volkswirtschaft, der Sozialpolitik, der nationalen Zukunft*. Berlin: Vowinckel Verlag.
- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). (16.. Juli 2024). *Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 16. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 240) geändert worden ist*. Berlin.
- Burnukara, T.-V. (30. Juli 2024). *IHK Hochrhein-Bodensee*. Von <https://www.ihk.de/konstanz/recht-und-steuern/vertrag-gesellschaft/unternehmensgruendung/vereinsgruendungformzweck-1672612> abgerufen
- Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Hansestadt Bremen- Zentrale Service- und Koordinierungsstelle für die Vergabe von Bau- und Dienstleistungen. (08. Mai 2019). Themenblatt: Los- oder Gesamtvergabe. Bremen. Von <https://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Themenblatt%20Los-%20oder%20Gesamtvergabe.pdf> abgerufen
- Deutsches-Ehrenamt.de*. (30. Juli 2024). Von <https://deutsches-ehrenamt.de/gemeinnuetzige-gmbh-gruenden-ggmbh> abgerufen
- Dieckmann, S. W.-C. (2022). *VGV/UVgO - Vergabeverordnung, Unterschwellenvergabeordnung*. Hamburg: C.H.Beck.
- Fassbender, König, Musall. (2021). *Sächsisches Kommunalrecht. (2. Ausgabe)*, Seite 391, Randnummer 139. München: Richard Boorberg Verlag.
- Gemkow, J. (27. Juli 2023). *Bundeszentrale für politische Bildung*. Von Informationen zur politischen Bildung Nr. 335/2023, Jugend und soziale Medien: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/medienkompetenz-355/523579/jugend-und-soziale-medien/> abgerufen

- GemVollzVO - Gemeindliche-Vollzugsbediensteten-Verordnung. (26. April 2023). *Gemeindliche-Vollzugsbediensteten-Verordnung vom 26. April 2023 (SächsGVBl. S. 230)*. Dresden.
- GenG. (2024). *Genossenschaftsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2230), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 11. April 2024 BGBl. 2024 I Nr. 120) geändert worden ist*. Berlin.
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). (15. Juli 2024). Berlin.
- Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz - WVG). (15. Mai 2002). *Wasserverbandsgesetz vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 405), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Mai 2002 (BGBl. I S. 1578) geändert worden ist*.
- GmbHG. (2023). *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert 22. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 51)*. Berlin.
- Habekuß, F. (13. Juli 2017). *Bundeszentrale für politische Bildung*. Von Demografischer Wandel - Deutschlands Bevölkerung im Vergleich : <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/demografischer-wandel/196909/deutschlands-bevoelkerung-im-vergleich/> abgerufen
- Haufe Online Redaktion. (30. Juli 2024). *haufe.de*. Von Wann haften die Vereinsmitglieder mit ihrem Privatvermögen?: [https://www.haufe.de/recht/weitere-rechtsgebiete/allg-zivilrecht/wann-haften-die-vereinsmitglieder-mit-ihrem-privatvermoegen\\_208\\_76852.html](https://www.haufe.de/recht/weitere-rechtsgebiete/allg-zivilrecht/wann-haften-die-vereinsmitglieder-mit-ihrem-privatvermoegen_208_76852.html) abgerufen
- Kotz, M. Levermann A., Wenz L. (17. April 2024). *www.nature.com*. (Potsdam Instituts für Klimafolgenforschung (PIK), Herausgeber) Von The economic commitment of climate change: <https://www.nature.com/articles/s41586-024-07219-0> abgerufen
- Krause, T. (23. September 2024). *Gabler Wirtschaftslexikon*. Von Zweckverband: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/zweckverband-48092> abgerufen
- Landesamt für Statistik Sachsen. (24. 08 2024). *Bevölkerungsmonitor*. Von Ergebnisse für Gemeinden: <https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/gemeinden.html> abgerufen
- Leibert et al., T. (2017). Abschlussbericht: Demografiestudie Landkreis Nordsachsen. *Impulse des demografischen Wandels für den Landkreis Nordsachsen*. Leipzig: Leibnitz Institut für Länderkunde (ifl).
- Nordrhein-Westfalen, D. L. (23. August 2024). *www.engagiert-in-nrw.de*. (D. L. Nordrhein-Westfalen, Herausgeber) Von Informationen zum Vereinsrecht: <https://www.engagiert-in-nrw.de/informationen-zum-vereinsrecht> abgerufen
- Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung, S. . (20. März 2024). *Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung vom 16. Juni 2014 (SächsGVBl. S. 342), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. März 2024 (SächsGVBl. S. 319) geändert worden ist*.
- Polizeibehördengesetz, S. -S. (11. Mai 2019). *Sächsisches Polizeibehördengesetz vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358, 389)*. Dresden.
- Portz, D. F. (2005). *Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. DStGB DOKUMENTATION NO.51*.
- Pricewaterhouse Coopers GmbH (Hrsg.). (Juni 2024). *Das Public Sector Magazin. Den Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor bewältigen*, Seite 32. Frankfurt am Main.
- PROmedia, Bonn ein Unternehmensbereich der VNR Verlag für die Deutsche Wirtschaft AG. (23. August 2024). *Vereinswelt*. Von Geschäftsführender Vorstand: <https://www.vereinswelt.de/vorstand/geschaeftsfuehrender-vorstand/> abgerufen
- SächsAGPStG. (2019. April 2019). *Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes vom 11. Dezember 2008 (SächsGVBl. S. 938), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 9 des Gesetzes vom 5. April 2019 (SächsGVBl. S. 245) geändert worden ist*. Dresden.
- SächsArchivG. (1993). *Sächsisches Archivgesetz*. Dresden.
- SächsFAG - Sächsisches Finanzausgleichsgesetz. (20. September 2023). *Sächsisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. April 2021 (SächsGVBl.*

- S. 487), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. September 2023 (SächsGVBl. S. 778) geändert worden ist. Dresden.
- SächsGemO. (2024). *Sächsische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Mai 2024 (SächsGVBl. S. 500) geändert worden ist.* Dresden.
- Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung. (24. August 2024). *Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKD)*. Von Elektronisches Kommunalarchiv (elKA): <https://www.sakd.de/elka.html> abgerufen
- Sächsischer Landtag. (Mai 2013). *Landtagsdrucksache 5/11912*. Von Parlamentsdokumente: <https://edas.landtag.sachsen.de/> abgerufen
- Sächsischer Rechnungshof. (2020). *Beratende Äußerung – Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 – 10.000 Einwohnern.* Dresden.
- Sächsischer Rechnungshof. (2021). *Querschnittsprüfung Unterhaltung von Gewässern 2. Ordnung. Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung „Unterhaltung von Gewässern 2. Ordnung“ und deren Mitfinanzierung aus dem Einzelplan 09 nach dem Sächsischen Gewässer-Unterhaltungs-Unterstützungsgesetz. Sonderbericht nach § 99 SHO.* Dresden.
- Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V. (2020). *Taschenbuch für die Ratsarbeit.* Dresden.
- Sächsisches Vergabegesetz – SächsVergabeG. (14. Februar 2013). *Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Freistaat Sachsen*. Dresden.
- SächsKomZG. (9. Februar 2022). *Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. April 2019 (SächsGVBl. S. 270), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Februar 2022 (SächsGVBl. S. 134) geändert worden ist.* Dresden.
- SächsPolG - Polizeigesetz des Freistaates Sachsen. (17. Dezember 2013). *Polizeigesetz des Freistaates Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. August 1999 (SächsGVBl. S. 466), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 890) geändert worden ist.* Dresden.
- SächsPStVO. (2. September 2024). *Sächsische Personenstandsverordnung vom 7. Januar 2009 (SächsGVBl. S. 3), die zuletzt durch die Verordnung vom 2. September 2024 (SächsGVBl. S. 844) geändert worden ist.* Dresden.
- SächsWG - Sächsisches Wassergesetz. (19. Juni 2024). *Sächsisches Wassergesetz vom 12. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 503), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juni 2024 (SächsGVBl. S. 636) geändert worden ist.* Dresden.
- Schraven, D. (2019. Januar 2019). *Bundeszentrale für politische Bildung*. Von Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Migration: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdosiers/282320/der-zusammenhang-zwischen-klimawandel-und-migration/> abgerufen
- Strafgesetzbuch (StGB). (2024. Juli 2024). *Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 255) geändert worden ist.*
- Straßenverkehrsordnung (StVO). (15. Juli 2024). *Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 38 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist*".
- Unterschwelvenvergabeordnung – UVgO. (02. Februar 2017). *Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte* .
- UStG-Umsatzsteuergesetz. (2024. Juli 2024). *Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.* Berlin.
- Veßhoff, W. H. (2018). *Genossenschaften und Kommunen – Erfolgreiche Partnerschaften.* (D. S.-u.-D.-u. V., Hrsg.) *DStGB DOKUMENTATION NO. 146.*

- VgV - Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge. (2024). *Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 7. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 39) geändert worden ist.* Berlin.
- VOL/A. (20. November 2009). *Bekanntmachung der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A.*
- VwV-PStG. (11. Juli 1995). *Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung des Personenstandsgesetzes.* Dresden.
- WHG - Wasserhaushaltsgesetz. (22. Dezember 2023). *Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.* Berlin.
- Wieland, C. (29. August 2024). *Bertelsmann Stiftung - Aktuelle Themen 2024.* Von Ausbildungsplatzsuche: Unternehmen und junge Menschen kommunizieren oft aneinander vorbei: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2024/august/ausbildungsplatzsuche-unternehmen-und-junge-menschen-kommunizieren-oft-aneinander-vorbei> abgerufen
- [www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de). (30. Juli 2024). Von <https://de.wikipedia.org/wiki/Genossenschaft> abgerufen

## Herausgeber

Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit  
beim Sächsischen Städte- und Gemeindetag e.V., Dresden

Peter Schulenkorf  
David Schäfer

Glacisstraße 3  
01099 Dresden

Tel.: +49 351 8192 230

Fax: +49 351 8192 222

ikz@ssg-sachsen.de

[www.interkommunales-sachsen.de](http://www.interkommunales-sachsen.de)

## Hinweise:

Dieses Dokument einschließlich aller seiner Bestandteile ist urheberrechtlich geschützt.

Die in diesem Dokument und allen Begleitdokumenten enthaltenen Informationen wurden nach bestem Wissen und Gewissen unter Beachtung der Grundsätze guter wissenschaftlicher Praxis zusammengestellt. Die Autoren gehen davon aus, dass die Angaben in diesem Bericht aktuell, vollständig und korrekt sind, übernehmen jedoch für etwaige Fehler, ausdrücklich oder implizit, keine Gewähr.

Dresden, im Februar 2025