



Bericht zur Interkommunalen Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen

Dezember 2022

Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit
beim Sächsischen Städte- und Gemeindetag

Glacisstraße 3

01099 Dresden

ikz@ssg-sachsen.de

www.interkommunales-sachsen.de

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abbildungsverzeichnis | 3 |
| Tabellenverzeichnis | 6 |
| Abkürzungsverzeichnis..... | 7 |
| 1 Hintergrund..... | 8 |
| 2 Ergebnisse der Erhebung genehmigungspflichtiger Zweckvereinbarungen gemäß § 71 Abs. 1 SächsKomZG | 10 |
| 3 Erhebungen zu Zweckverbänden gemäß § 44 ff. SächsKomZG..... | 15 |
| 4 Ergebnisse der empirischen Erhebung (Online–Umfrage) unter 419 sächsischen Städten und Gemeinden..... | 18 |
| 4.1 Rahmen und Methodik | 18 |
| 4.2 Repräsentativität der Umfrage..... | 20 |
| 4.3 Umfrageergebnisse nach Einzelfragen | 24 |
| A – Allgemeiner Teil | 24 |
| B – Verwaltungsverband | 31 |
| C – Verwaltungsgemeinschaft..... | 39 |
| D – Zweckverband | 51 |
| E – Zweckvereinbarung..... | 74 |
| F – Kommunale Arbeitsgemeinschaft..... | 90 |
| G – Aufgelöste/Abgebrochene IKZ..... | 93 |
| H – Umsatzsteuerpflicht | 95 |
| I – Weitere Anmerkungen und Hinweise | 97 |
| 5 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse der KOMKIS Analyse Nr. 15 „Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen – Eine Bestandsaufnahme“. | 100 |
| 6 Zusammenfassung und Empfehlung des Sächsischen Städte- und Gemeindetags | 109 |
| Anhangsverzeichnis | 113 |
| Literaturhinweise | 116 |
| Rechtsquellenverzeichnis..... | 117 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Anzahl der Kooperationsformen nach SächsKomZG | 11 |
| Abbildung 2: Spannweite der Anteile der Befragten gegenüber Gesamtanteilen nach Einwohnerklassen | 21 |
| Abbildung 3: Anzahl der Formen von interkommunaler Zusammenarbeit in sächsischen Kommunen..... | 25 |
| Abbildung 4: Herausforderungen bei IKZ-Vorhaben..... | 26 |
| Abbildung 5: Gewünschte zukünftige Kooperationsbereiche..... | 29 |
| Abbildung 6: B.1.1 Der Verwaltungsverband führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. | 32 |
| Abbildung 7: B.1.2 Die Deckung des Finanzbedarfs (insbesondere durch Umlage) erfolgt nachvollziehbar und korrekt..... | 33 |
| Abbildung 8: B.1.3 Die Beteiligung am Verwaltungsverband sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune. | 34 |
| Abbildung 9: B.1.4 Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung nach § 16 SächsKomZG sichert unserer Kommune angemessene Einflussmöglichkeiten. | 35 |
| Abbildung 10: B.1.5 In der Verbandsversammlung bleiben, ggf. auch ohne eigene Mehrheit, unsere Interessen gewahrt. | 35 |
| Abbildung 11: B.1.6 Die gesetzlichen Vorgaben zu Geschäftsgang und Verbandsvorsitz nach §§ 19 ff. SächsKomZG führen zu einer vertrauensvollen und gleichberechtigten gemeinsamen Aufgabenerfüllung. | 36 |
| Abbildung 12: B.1.7 Der Verwaltungsverband ist für uns eine geeignete Kooperationsform. | 37 |
| Abbildung 13: B.2 Was müsste geändert werden, damit der Verwaltungsverband für Ihre Kommune zukünftig noch besser funktioniert?..... | 38 |
| Abbildung 14: C.1 Ist Ihre Kommune die erfüllende Gemeinde der Verwaltungsgemeinschaft?..... | 40 |
| Abbildung 15: C.2.1 Die Verwaltungsgemeinschaft führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. | 41 |
| Abbildung 16: C.2.2 Die Deckung des Finanzbedarfs (insbesondere durch Umlage) erfolgt nachvollziehbar und korrekt..... | 42 |
| Abbildung 17: C.2.3 Die Beteiligung in der Verwaltungsgemeinschaft sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune..... | 43 |

| | |
|---|----|
| Abbildung 18: C.2.4 Die Zusammensetzung des Gemeinschaftsausschusses nach § 40 SächsKomZG sichert unserer Kommune angemessene Einflussmöglichkeiten. | 44 |
| Abbildung 19: C.2.5 Im Gemeinschaftsausschuss bleiben, ggf. auch ohne eigene Mehrheit, unsere Interessen gewahrt. | 45 |
| Abbildung 20: C.2.6 Die Verwaltungsgemeinschaft ist für uns eine geeignete Kooperationsform. | 46 |
| Abbildung 21: C.3 Was müsste geändert werden, damit die Verwaltungsgemeinschaft für Ihre Kommune zukünftig noch besser funktioniert? | 47 |
| Abbildung 22: D.1.1 Fehlende Wirtschaftlichkeit einer selbstständigen Aufgabenerfüllung | 52 |
| Abbildung 23: D.1.2 Personalengpässe, Fachkräftemangel | 53 |
| Abbildung 24: D.1.3 Rechtliche Vorgaben | 54 |
| Abbildung 25: D.1.4 Zuwachs an kommunalen Aufgaben | 55 |
| Abbildung 26: D.1.5 Umsetzung konkreter Investitionsvorhaben | 56 |
| Abbildung 27: D.1.6 Eigene kommunale Finanzlage | 57 |
| Abbildung 28: D.1.7 Nutzung von Fördermöglichkeiten (EU-, Bundes- oder Landesprogramme) | 58 |
| Abbildung 29: D.1.8 Pflichtmitgliedschaft nach § 64 SächsKomZG..... | 59 |
| Abbildung 30: D.1.9 Steigende Anforderungen der Bürger an die kommunalen Leistungen..... | 60 |
| Abbildung 31: D.1.10 Standortwettbewerb, Verbesserung des regionalen Wirtschaftsstandortes | 61 |
| Abbildung 32: D.1.11 Fehlende Flächen in der eigenen Kommune für konkrete Projekte | 62 |
| Abbildung 33: D.1.12 Demografische Entwicklungen | 62 |
| Abbildung 34: D.2.1 Hat Ihre Kommune im Zusammenhang mit der Zweckverbandsbildung Beratungsleistungen in Anspruch genommen?..... | 63 |
| Abbildung 35: D.2.2 Welche Beratungsleistungen waren das? | 64 |
| Abbildung 36: D.3.1 Der Zweckverband führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung | 66 |
| Abbildung 37: D.3.2 Die Deckung des Finanzbedarfs (insbesondere durch Umlage) erfolgt nachvollziehbar und korrekt..... | 67 |

| | |
|--|----|
| Abbildung 38: D.3.3 Die Beteiligung am Zweckverband sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune | 68 |
| Abbildung 39: D.3.4 Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung nach § 52 SächsKomZG sichert unserer Kommune angemessene Einflussmöglichkeiten | 69 |
| Abbildung 40: D.3.5 In der Verbandsversammlung bleiben, ggf. auch ohne eigene Mehrheit, unsere Interessen gewahrt | 70 |
| Abbildung 41: D.3.6 Die gesetzlichen Vorgaben zu Geschäftsgang und Verbandsvorsitz führen zu einer vertrauensvollen und gleichberechtigten gemeinsamen Aufgabenerfüllung | 71 |
| Abbildung 42: D.3.7 Der Zweckverband ist für uns eine geeignete Kooperationsform | 72 |
| Abbildung 43: E.1.1 Personalengpässe, Fachkräftemangel | 75 |
| Abbildung 44: E.1.2 Fehlende Wirtschaftlichkeit einer selbstständigen Aufgabenerfüllung | 76 |
| Abbildung 45: E.1.3 Zuwachs an kommunalen Aufgaben | 77 |
| Abbildung 46: E.1.4 Eigene kommunale Finanzlage | 78 |
| Abbildung 47: E.1.5 Demografische Entwicklungen | 79 |
| Abbildung 48: E.2.1 Wurden Beratungsleistungen in Anspruch genommen? | 81 |
| Abbildung 49: E.2.2 Welche Beratungsleistungen wurden in Anspruch genommen? | 82 |
| Abbildung 50: E.3.1 Die Zweckvereinbarung führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung. | 83 |
| Abbildung 51: E.3.2 Die Abrechnung und gemeinsame Finanzierung erfolgten nachvollziehbar und korrekt..... | 84 |
| Abbildung 52: E.3.3 Die Beteiligung an einer Zweckvereinbarung sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune..... | 85 |
| Abbildung 53: E.3.4 Zwischen den Beteiligten der Zweckvereinbarung werden die Interessen unserer Kommune ausreichend berücksichtigt. | 86 |
| Abbildung 54: E.3.5 Die Zweckvereinbarung ist für uns eine geeignete Kooperationsform. | 87 |
| Abbildung 55: F.1 In welchen Themenbereichen hat Ihre Kommune eine kommunale Arbeitsgemeinschaft gebildet?..... | 91 |

| | |
|--|-----|
| Abbildung 56:: Anzahl an Kooperationen sächsischer Kommunen nach Aufgabenbereichen und Organisationsformen über alle Kommunaltypen (Kratzmann, 2020, S. 28)..... | 101 |
| Abbildung 57: A.5 Gewünschte zukünftige Handlungsfelder im Bereich IKZ..... | 103 |
| Abbildung 58: Ergebnisse der Befragung nach Treibern interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen (Kratzmann, 2020, S. 27)..... | 104 |
| Abbildung 59: Ergebnisse der Befragung nach Chancen und Potenzialen interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen (Kratzmann, 2020, S. 31) | 105 |
| Abbildung 60: Ergebnisse der Befragung nach Hindernissen interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen (Kratzmann, 2020, S. 33)..... | 107 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Beteiligung an Zweckvereinbarungen nach Landkreisen und Gemeinden | 12 |
| Tabelle 2: Zweckverbandsmitgliedschaften nach Landkreisen und Gemeinden | 16 |
| Tabelle 3: Beteiligung der sächsischen Gemeinden/Städte nach Größenklasse | 22 |

Abkürzungsverzeichnis

| Abkürzung | Erläuterung |
|--------------------|--|
| DStGB | Deutscher Städte- und Gemeindebund |
| Gz. | Geschäftszeichen |
| IKZ | interkommunale Zusammenarbeit |
| insb. | insbesondere |
| KISA | Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung Sachsen |
| KOMKIS | Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen |
| LDS | Landesdirektion Sachsen |
| LK | Landkreis |
| SächsAGPStG | Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes |
| SächsGemO | Sächsische Gemeindeordnung |
| SächsKomZG | Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit |
| SächsSchiedsGütStG | Sächsisches Schied- und Güteswettellengesetz |
| SächsSchulG | Sächsisches Schulgesetz |
| SMI | Sächsisches Staatsministerium des Innern |
| SSG | Sächsischer Städte- und Gemeindetag |
| StLA Sachsen | Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen |
| StVO | Straßenverkehrs-Ordnung |
| UStG | Umsatzsteuergesetz |
| VG-Umlage | Verwaltungsgemeinschafts-Umlage |
| z. B. | zum Beispiel |

1 Hintergrund

Mit dem Koalitionsvertrag haben die drei sächsischen Regierungsparteien in der Legislaturperiode 2019 – 2024 vereinbart, die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) in Sachsen als Alternative zu Gebietszusammenschlüssen besonders zu fördern und ihre Wirkung für die Sicherstellung der Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen in Sachsen im Rahmen einer Evaluation zu untersuchen. Zusätzlich soll zu der Evaluation der derzeit eingesetzten interkommunalen Kooperationsformen auch eine Beratungsstruktur etabliert werden, welche zum 01.07.2022 als Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit beim Sächsischen Städte und Gemeindetag (SSG) in Dresden ihre Arbeit aufgenommen hat.

Im Rahmen der Gewährung einer Bedarfszuweisung für die Finanzierung der Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit wurde der SSG über die Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit beauftragt, „in Vorbereitung der durch das Sächsische Staatsministerium des Innern (SMI) vorzunehmenden Evaluation, der Bewilligungsbehörde bis zum 31. Dezember 2022 einen Bericht zum aktuellen Stand der interkommunalen Zusammenarbeit in den Städten und Gemeinden“ vorzulegen“.

Das vorliegende Dokument ist somit als ein Beitrag der sächsischen Städte und Gemeinden in Sachsen – vertreten durch den SSG – zu der durch das SMI vorzulegenden Evaluation zu verstehen.

Mitte Mai 2022 erfolgten erste Abstimmungen zwischen dem SSG und dem SMI zu den inhaltlichen und konzeptionellen Anforderungen an den Bericht. Hierbei wurde festgelegt, dass der Bericht sich auf die im SächsKomZG genannten und von den sächsischen Städten und Gemeinden genutzten Kooperationsformen (Verwaltungsverband, Verwaltungsgemeinschaft, Zweckverband, Zweckvereinbarung, interkommunale Arbeitsgemeinschaft) konzentrieren soll. Damit entfallen Erhebungen zu jeglichen sonstigen öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Kooperationsformen.

Der Bericht soll sich dabei auf vier Datengrundlagen stützen:

1. Einer Erhebung der bestehenden genehmigungspflichtigen Zweckvereinbarungen gemäß § 71 Abs. 1 SächsKomZG über die Landkreise bzw. die Landesdirektion Sachsen als Rechtsaufsichtsbehörden zu veranlasst durch das SMI mit Stand 30.06.2022

2. Einer Erhebung der bestehenden Zweckverbände gemäß § 44 ff. SächsKomZG im Freistaat Sachsen hinsichtlich von Mitgliedschaften und thematischen Ausrichtungen durch den SSG, Stand 30.06.2022
3. Einer Online-Umfrage unter den 419 Städten und Gemeinden in Sachsen bezüglich der Erfahrungen und Auswirkungen der im SächsKomZG vorgestellten Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen durch den SSG.
4. Eine Analyse der bestehenden wissenschaftlichen Grundlagen und Ergebnisse im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen, insbesondere eine Kurzzusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der KOMKIS-Analyse Nr. 15 der Uni Leipzig aus dem Jahr 2020 „Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen – Eine Bestandsaufnahme“.

Noch im Mai 2022 wurden die Mitglieder des SSG über die Absicht der Durchführung einer entsprechenden Umfrage informiert und um Mitarbeit gebeten. Im Zuge der weiteren Ausarbeitung im Sommer 2022 wurden dann in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe des SMI, Referat 22, dem Grundsatzreferenten des SSG und der Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit beim SSG die Fragen und Antworten des Online-Fragebogens abgestimmt, welcher als Grundlage für die geplante Umfrage dienen soll. Gleichzeitig erfolgte eine Festlegung der Fristen für die Vorlage des entsprechenden Berichtes der Rechtsaufsichtsbehörden beim SMI und für die anschließende Weiterleitung der Rohdaten an den SSG, Servicestelle IKZ.

Die Ergebnisse der verschiedenen Analysen werden in den nachfolgenden Kapiteln dargestellt. Neben einer grafischen Präsentation der Ergebnisse erfolgt auch eine Beschreibung der Ergebnisse sowie, wenn möglich, eine kurze Einschätzung der Ergebnisse seitens des SSG. Die Zusammenfassung der Ergebnisse der KOMKIS-Analyse Nr. 15 erfolgte nach Textanalyse und spiegelt die für diesen Bericht relevanten Hauptergebnisse wieder. Hier werden ggf. auch Unterschiede und Analogien zu den Ergebnissen der durch das SMI erfolgten Erhebung und der durch das SSG durchgeführten Umfrage dargestellt.

2 Ergebnisse der Erhebung genehmigungspflichtiger Zweckvereinbarungen gemäß § 71 Abs. 1 SächsKomZG

„Die Zweckvereinbarung ist eine Form punktueller Zusammenarbeit. Die Voraussetzungen und Rechtsverhältnisse einer Zweckvereinbarung sind in den §§ 71 ff. SächsKomZG geregelt.

Durch Zweckvereinbarung können Gemeinden, Verwaltungsverbände, Landkreise und Zweckverbände vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften 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. Das Recht und die Pflicht der Beteiligten zur Wahrnehmung der Aufgaben und die dazu notwendigen Befugnisse gehen auf die beauftragte Körperschaft über. Es entsteht folglich, anders als beim Zweckverband, kein neues Rechtssubjekt.

Daneben können durch Zweckvereinbarung auch die Durchführung bestimmter Aufgaben durch eine der beteiligten Körperschaften im Namen und nach Weisung der übrigen Beteiligten (so genannte mandatierende Zweckvereinbarung) oder der Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle als Sonderform der mandatierenden Zweckvereinbarung vereinbart werden (siehe auch § 71 Abs. 2 SächsKomZG). Diese Form der Zweckvereinbarung setzt weder voraus, dass sämtliche beteiligten Körperschaften zur Erfüllung der Aufgabe berechtigt oder verpflichtet sind, noch führt sie zu einem Wechsel der Trägerschaft.“¹

Mandatierende Zweckvereinbarungen sind nicht genehmigungspflichtig und werden folgerichtig durch diesen Bericht nur erfasst, insofern Daten bei den Rechtsaufsichtsbehörden vorlagen. Die Kooperationsform „Gemeinsame Dienststelle“ ist hingegen gemäß § 72 Abs. 1 Satz 3 SächsKomZG genehmigungspflichtig und wurde somit auch durch die Rechtsaufsichtsbehörden erfasst.

Insgesamt wurden durch die Rechtsaufsichtsbehörden mit Stand vom 30.06.2022 524 bestehende interkommunale Kooperationen im Rahmen von Zweckvereinbarungen erfasst und gemeldet und über das SMI an den SSG, Servicestelle IKZ weitergeleitet.

¹ LDS (2014).

Davon wurden 143 Zweckvereinbarungen seitens der Landesdirektion Sachsen (LDS) gemeldet, 58 durch den Landkreis (LK) Bautzen, 57 durch den Erzgebirgskreis, 45 durch den LK Görlitz, 34 durch den LK Leipzig, 45 durch den LK Meißen, 40 durch den LK Mittelsachsen, 17 durch den LK Nordsachsen, 25 durch den LK Sächsische Schweiz/Osterzgebirge, 39 durch den Vogtlandkreis und 20 durch den LK Zwickau.

492 der 524 (94 %) gemeldeten Zweckvereinbarungen sind delegierende Zweckvereinbarungen gemäß § 71 Abs. 1 SächsKomZG. 24 (5 %) der gemeldeten Zweckvereinbarungen sind so genannte mandatierende Zweckvereinbarungen gemäß § 71 Abs. 1 SächsKomZG und weitere 7 (12 %) Zweckvereinbarungen haben die Bildung einer gemeinsamen Dienststelle als Sonderform der mandatierenden Zweckvereinbarung gemäß § 71 Abs. 3 und 4 SächsKomZG zum Gegenstand.

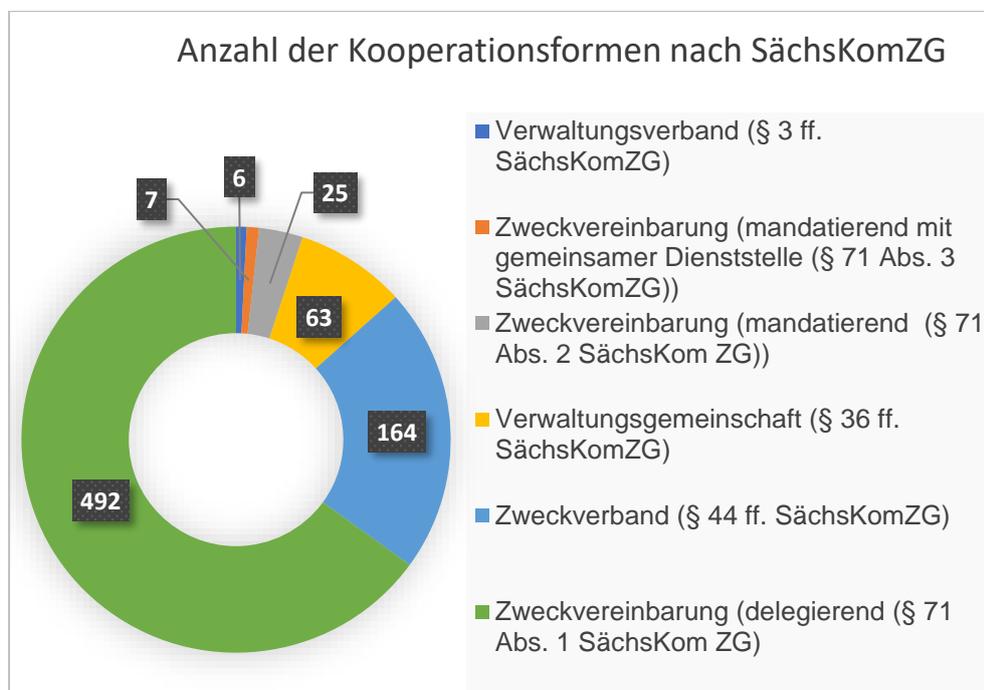


Abbildung 1: Anzahl der Kooperationsformen nach SächsKomZG

Insgesamt sind an allen Zweckvereinbarungen 954 Gemeinden beteiligt. Unter Ausschluss von Doppelnennungen nutzen 355 (ca. 85 %) der sächsischen Städte und Gemeinden das Instrument der Zweckvereinbarung zur Erledigung einer Vielzahl von öffentlichen Aufgaben.

Tabelle 1: Beteiligung an Zweckvereinbarungen nach Landkreisen und Gemeinden

| Beteiligung an Zweckvereinbarungen nach Landkreisen und Gemeinden | | | | |
|---|-----------|----------------------------|---|-------------|
| Landkreis | Schlüssel | Gesamtanzahl der Gemeinden | Anzahl Gemeinden mit Beteiligung an mind. 1 Zweckvereinbarung | Anteil |
| Chemnitz, Stadt | 14 5 11 | 1 | 1 | 100 % |
| Erzgebirgskreis | 14 5 21 | 59 | 53 | 90 % |
| Landkreis Mittelsachsen | 14 5 22 | 53 | 38 | 72 % |
| Vogtlandkreis | 14 5 23 | 37 | 37 | 100 % |
| Landkreis Zwickau | 14 5 24 | 33 | 25 | 76 % |
| Dresden, Stadt | 14 6 12 | 1 | 1 | 100 % |
| Landkreis Bautzen | 14 6 25 | 57 | 43 | 75 % |
| Landkreis Görlitz | 14 6 26 | 53 | 49 | 92 % |
| Landkreis Meißen | 14 6 27 | 28 | 26 | 93 % |
| Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge | 14 6 28 | 36 | 29 | 81 % |
| Leipzig, Stadt | 14 7 13 | 1 | 1 | 100 % |
| Landkreis Leipzig | 14 7 29 | 30 | 29 | 97 % |
| Landkreis Nordsachsen | 14 7 30 | 30 | 23 | 77 % |
| Summe | | 419 | 355 | 85 % |

Inhaltlich erfolgte seitens der Servicestelle IKZ eine Aufteilung der thematischen Kooperationsfelder in Anlehnung an die Aufgabengruppen wie diese in den „Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern“ des Sächsischen Rechnungshofes vom September 2020² vorgestellt wurden. Der Aufgabenkatalog enthält die Pflichtaufgaben der sächsischen Gemeinden mit 5.000 – 10.000 Einwohnern und berücksichtigt auch die Besonderheiten der Großen Kreisstädte.

Der Aufgabenkatalog wurde hinsichtlich einer verbesserten Darstellung und Passfähigkeit für diesen Bericht um einige zusätzliche Themenbereiche wie folgt ergänzt:

15.1-Ressortübergreifende Verwaltungsdienstleistungen

21.3-Aus- und Fortbildungen

34.3-Rettungsdienst

41.5-Zusammenarbeit im gemeinsamen Kulturraum

41.6-Betrieb von Sportanlagen und Schwimm-, Freizeit- und Erlebnisbädern

60.2-Überörtliche Planung im Planungsverband

61.3-Aufgaben als Entsorgungsträger für Abfälle

61.4-Aufgaben als Versorgungsträger für Strom

61.5-Aufgaben als Versorgungsträger für Gas

61.6-Aufgaben als Versorgungsträger für (Fern-)Wärme

62.5-Unterhaltung sonstiger Verkehrsanlagen

80.1-Aufgabenträger ÖPNV

90.1-Verwaltungsgemeinschaft

91.1-Verwaltungsverband

² siehe auch: Sächsischer Rechnungshof (2020); Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern, Gz:21-0444/35/11-2020/10982 (Leipzig).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Schwerpunkte der durch Zweckvereinbarungen in Sachsen geregelten interkommunalen Zusammenarbeit in den Bereichen „Schulträgeraufgaben“ (76, 15 %), „Schiedsstellen gemäß SächsSchiedsGütStG (68, 13 %)“, Personenstandswesen (Standesamt) (68, 13 %) sowie in den Bereichen Geschwindigkeitskontrollen gemäß § 49 StVO (43, 8 %), Kultur und kulturelle Einrichtungen (insbesondere Musikschulen, Bibliothek, Kulturraumzusammenarbeit) (42, 8 %) und verkehrsrechtliche Anordnungen und Genehmigungen (40, 8 %) sowie Brand- und Feuerschutz (27, 5 %) liegen. Alle weiteren Themenbereiche sind mit < 5 % vertreten (siehe Anlage 1).

Im Bereich der bisher bei den Rechtsaufsichtsbehörden bekannten mandatierenden Zweckvereinbarungen liegen die Schwerpunkte in den Bereichen Personenstandswesen (Standesamt) (5), Schiedsstellen (4) und Feuerschutz. Gemeinsame Dienststellen wurden insbesondere in den Aufgaben Bereichen Personenstands- und Meldewesen, Schiedsstellen sowie Brand- und Feuerschutz sowie Tourismus gebildet.

Herauszustreichen ist hier ggf. die sehr geringe Anzahl (1) im Bereich Bauhof/Stadtreinigung. Dieses Themenfeld wird gemeinhin als „Klassiker“ der interkommunalen Zusammenarbeit bezeichnet, findet bisher aber in Sachsen kaum Widerhall (siehe Anlage 1 und 2). Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass Bauhofarbeiten im Bedarfsfall zeitnah und kurzfristig erledigt werden müssen (z. B. Straßenwinterdienst). Eine Skalierung der Bauhofaufgaben auf zwei oder mehrere Gemeinden führt dabei, besonders aus Sicht der „abgebenden“ Kommunen, nicht automatisch zu einer Verbesserung der kommunalen Aufgabenerfüllung, sondern eher zu einem Gefühl der Nachrangigkeit.

3 Erhebungen zu Zweckverbänden gemäß § 44 ff. SächsKomZG

„Zweckverbände sind Zusammenschlüsse von Gemeinden, Verwaltungsverbänden, Landkreisen und/oder Zweckverbänden. Die Mitglieder eines Zweckverbandes übertragen diese bestimmten Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind. Der Zweckverband erledigt dann anstelle seiner Mitglieder die übertragenen Aufgaben in eigener Zuständigkeit.“³

„Ein Zweckverband ist die typische Organisationsform interkommunaler Zusammenarbeit. Er 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. Zweckverbände werden 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. Die Bildung des Zweckverbandes erfolgt entweder freiwillig (so genannter Freiverband) oder durch zwangsweisen Zusammenschluss aufgrund aufsichtsbehördlicher Verfügung (so genannter Pflichtverband)“.⁴

Mit Stand 30.06.2022 arbeiten in Sachsen derzeit 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. Dabei unberücksichtigt bleibt als Sonderfall der Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung (KISA) mit Sitz in Leipzig. Hieran sind 228 Städte und Gemeinden und weitere drei Verwaltungsverbände mit zusammen 10 Gemeinden als Mitglieder beteiligt.

Die Zweckverbände in Sachsen haben in der Regel zwischen 12 und 17 Mitglieder (unter Ausschluss der KISA).

³ SMI (2022).

⁴ Deutscher Städte und Gemeindebund (2004); DStGB-Dokumentation 39: Interkommunale Zusammenarbeit (Berlin).

Tabelle 2: Zweckverbandsmitgliedschaften nach Landkreisen und Gemeinden

| Zweckverbandsmitgliedschaften nach Landkreisen und Gemeinden | | | | |
|--|-----------|----------------------------|---|-------------|
| Landkreis | Schlüssel | Gesamtanzahl der Gemeinden | Anzahl Gemeinden mit Mitgliedschaft in mind. Zweckverband | Anteil |
| Chemnitz, Stadt | 14 5 11 | 1 | 1 | 100 % |
| Erzgebirgskreis | 14 5 21 | 59 | 57 | 97 % |
| Landkreis Mittelsachsen | 14 5 22 | 53 | 46 | 87 % |
| Vogtlandkreis | 14 5 23 | 37 | 37 | 100 % |
| Landkreis Zwickau | 14 5 24 | 33 | 31 | 94 % |
| Dresden, Stadt | 14 6 12 | 1 | 1 | 100 % |
| Landkreis Bautzen | 14 6 25 | 57 | 50 | 88 % |
| Landkreis Görlitz | 14 6 26 | 53 | 52 | 98 % |
| Landkreis Meißen | 14 6 27 | 28 | 24 | 86 % |
| Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge | 14 6 28 | 36 | 34 | 94 % |
| Leipzig, Stadt | 14 7 13 | 1 | 1 | 100 % |
| Landkreis Leipzig | 14 7 29 | 30 | 29 | 97 % |
| Landkreis Nordsachsen | 14 7 30 | 30 | 30 | 100 % |
| Summe | | 419 | 393 | 94 % |

Inhaltlich werden die Zweckverbände in Sachsen durch den Themenbereich „61.1-Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Ver- und Entsorgungsträger für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung“ dominiert. 100 (61 %) Zweckverbände in Sachsen haben diese öffentliche kommunale Aufgabe zum Gegenstand der Zusammenarbeit. Die weiteren Themenbereiche stellen sich wie in Anlage 3 gezeigt dar.

Unter den sonstigen Themenbereichen gibt es Zweckverbände in den Bereichen 64.1-Wirtschaftsförderung (10, 6 %), 60.2-Überörtliche Planung im Planungsverband (8, 5 %), 64.2-Tourismus (8, 5 %) sowie 61.3-Aufgaben als Entsorgungsträger für Abfälle. Herauszustreichen ist auch hier die sehr geringe Anzahl von Zweckverbänden im Bereich „Bauhof“ (1).

4 Ergebnisse der empirischen Erhebung (Online–Umfrage) unter 419 sächsischen Städten und Gemeinden.

4.1 Rahmen und Methodik

Im Zeitraum September bis Oktober 2022 hat die Servicestelle IKZ beim SSG eine landesweite Befragung unter den 419 sächsischen Städten und Gemeinden in Zusammenarbeit mit dem SMI, Referat 22 durchgeführt.

Neben einer umfangreichen Auswertung vorhandener Literatur zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit erfolgte die Erarbeitung eines Fragebogens. Der Fragebogen richtete sich an die Bürgermeister/innen oder andere leitende Bedienstete der Städte und Gemeinden in Sachsen, welche über die SSG-Kreisverbände kontaktiert und um Zuarbeit gebeten wurden. Dementsprechend kombinieren die Ergebnisse Antworten von Fachexperten und der kommunalpolitischen Ebene.

Der Fragebogen wurde online über das Beteiligungsportal Sachsen (dort über das Subportal des SSG) vom 20.09.2022 bis 31.10.2022 veröffentlicht (<https://buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/ssg/beteiligung/themen>). Mit der Veröffentlichung erfolgte ein Anschreiben des SSG mit entsprechenden Informationen und der Bitte um Zuarbeit an die sächsischen Städte und Gemeinden. Die Initiative wurde seitens des SMI mit einem Schreiben an die Rechtsaufsichtsbehörden mit der Aufforderung zur Unterstützung flankiert. Mit Schreiben vom 12.10.2022 wurden die sächsischen Städte und Gemeinden seitens der Servicestelle IKZ nochmals über die SSG-Kreisverbände um Mitarbeit und Zusendung entsprechender Unterlagen bis zum 31.10.2022 gebeten.

Jeder Fragebogen ist immer ein Kompromiss zwischen Detailtiefe, Anwendbarkeit und zeitlichem Aufwand. Bewusst wurde deshalb auf die Aufteilung von Erfahrungen je einzelner Kooperation verzichtet und gesammelt auf die Kooperationsformen (Zweckvereinbarung, Zweckverband, interkommunale Arbeitsgemeinschaft) abgestellt. Da im Bereich der Verwaltungsverbände bzw. Verwaltungsgemeinschaften, die befragten Städte und Gemeinden nur jeweils in einer Kooperation Mitglied sein konnten, beziehen sich die Antworten dort direkt auf die jeweiligen Einzelerfahrungen der befragten Stadt oder Gemeinde.

Übergeordnetes Ziel war es, von den nach Gemeindegröße aufgeschlüsselten sächsischen Städten und Gemeinden Erfahrungen bei der Einführung und der Umsetzung der verschiedenen Kooperationsformen gemäß SächsKomZG (Verwaltungsverband, Verwaltungsgemeinschaft, Zweckverband, Zweckvereinbarung, interkommunale Arbeitsgemeinschaft) abzufragen und ggf. auch mögliche Verbesserungsvorschläge für die zukünftige rechtliche Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit in Sachsen zu eruieren. Ein besonderer Fokus lag auch auf den bereits durch IKZ abgedeckten Themenbereichen und Erfahrungen mit bestehenden Beratungsangeboten im Freistaat zur Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit und den Themenkomplexen „abgebrochene IKZ – Initiativen“ und „§ 2b UStG“. Der Fragebogen schließt ab mit einer Abfrage zukünftig erwarteter Themenbereiche in Anlehnung an eine gleichartige Abfrage im Rahmen der KOMKIS-Analyse Nr. 15 der Uni Leipzig.

Die Online-Befragung gliederte sich demnach in insgesamt neun Abschnitte:

A – Allgemeiner Teil

B – Verwaltungsverband

C – Verwaltungsgemeinschaft

D – Zweckverband

E – Zweckvereinbarung

F – Kommunale Arbeitsgemeinschaft

G – Aufgelöste/Abgebrochene IKZ

H – Umsatzsteuerpflicht

I – weitere Anmerkungen und Hinweise.

Teil A diente zur Erfassung allgemeine Angaben wie A.1 Name des Befragten, A.2 Größenklasse der befragten Kommune, A.3 Erfahrungen des Befragten mit Kooperationsformen gemäß SächsKomZG sowie A.4 Herausforderungen beim Aufbau und der Etablierung existierender interkommunale Kooperationen.

Die Teile B bis F dienen zur Erfassung der Erfahrungen verschiedener Aspekte bei der Entwicklung und Umsetzung von IKZ-Vorhaben, unterteilt nach den unterschiedlichen

Kooperationsformen gemäß SächsKomZG. Hierbei wurden insbesondere jeweils unterschiedlich nach Kooperationsform, Einschätzungen und Fragen zu dem „Anlass der Zusammenarbeit“, der „Rolle in der IKZ-Zusammenarbeit“, „Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung“, „Deckung des Finanzbedarfs“, „Qualität der Aufgabenerfüllung“, „Zusammensetzung der Entscheidungsgremien“, „Interessenwahrung“ und „allgemeine Zusammenarbeit“ gestellt. Abschließend wurde jeweils abgefragt, ob die jeweilige Kooperationsform als grundsätzlich geeignet angesehen wird und welche zukünftigen Änderungen als notwendig erachtet werden. Zu jeder Kooperationsform bestand zudem die Gelegenheit für freie Anmerkungen und Kommentare.

Unter den Abschnitten D – Zweckverband, E – Zweckvereinbarungen wurden zusätzliche Fragen zu in Anspruch genommenen Beratungsleistungen gestellt. Im Bereich F – Interkommunale Arbeitsgemeinschaft wurden lediglich die Themenbereiche der Zusammenarbeit abgefragt.

Der Fragebogen umfasste somit insgesamt maximal 68 Einzelfragen in neun Unterkategorien. Die Beantwortung erfolgte online und interaktiv, abhängig von den vorher angeklickten Unterkategorien über Filterfragen. Beispiel: Eine Nennung der Kooperationsform „Kommunale Arbeitsgemeinschaft“ unter A.3 führte automatisch zur Öffnung des entsprechenden Fragebogenteils „F – Kommunale Arbeitsgemeinschaft“.

Bei der Auswertung der einzelnen Teilbereiche wurden grundsätzlich alle Gemeinden unabhängig vom Ausfüllungsstand mit einbezogen.

4.2 Repräsentativität der Umfrage

„Generell wird die Repräsentativität einer Umfrage dadurch angestrebt, dass die Stichprobe zumindest in ihrer gewichteten Struktur bezüglich wichtiger Strukturmerkmale ein Abbild der Grundgesamtheit darstellt. Eine Stichprobe ist genau dann repräsentativ bezüglich einer zu schätzenden Größe der Grundgesamtheit, wenn der entsprechende Stichprobenschätzer erwartungstreu dafür ist. Erwartungstreue heißt, dass der aus der Stichprobe gewonnene Schätzer nicht systematisch vom wahren Wert der Grundgesamtheit abweicht und somit unverzerrt ist.“⁵

⁵ Bosch (2022).

Insgesamt liegen alle Anteile der Stichprobe nach Größenklassen bei mindestens 25 % der Grundgesamtheit und die Unterschiede der Häufigkeit weichen nur um ca. +/- 5-6 % von den zu erwartenden Stichproben ab.

Die Rücklaufquote gesamt beträgt 36 % bei 149 von 419 möglichen Antworten. Eine Aussage zur Repräsentativität der Stichprobe kann auch hinsichtlich der Verteilung der Antworten bezogen auf die Größenklassen der befragten Gemeinden identifiziert werden.

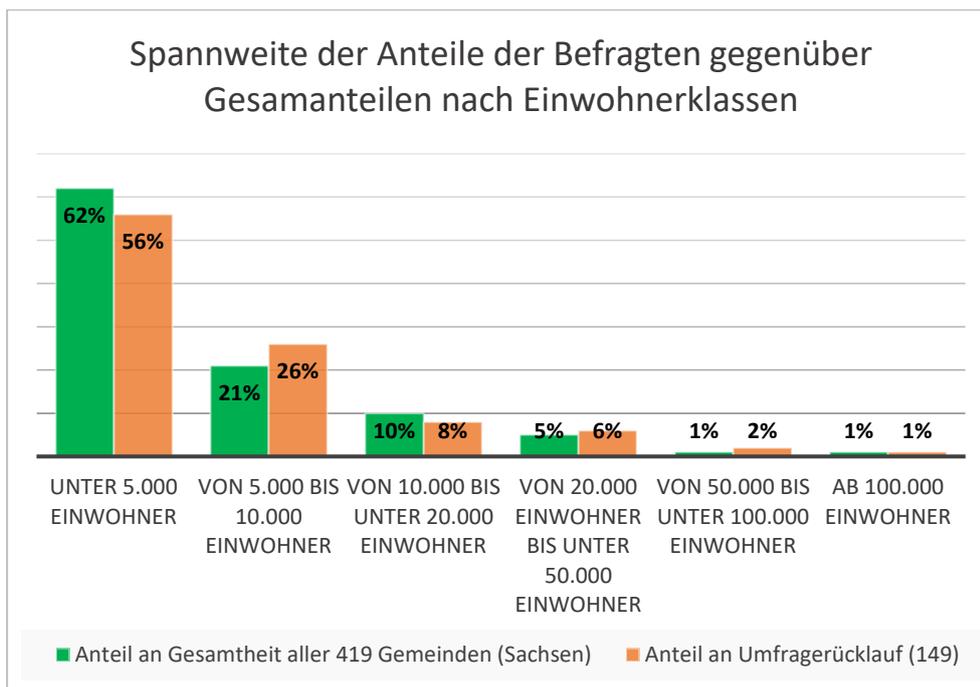


Abbildung 2: Spannweite der Anteile der Befragten gegenüber Gesamtanteilen nach Einwohnerklassen

Tabelle 3: Beteiligung der sächsischen Gemeinden/Städte nach Größenklasse

| Größen- klasse | Anteil an Gesamtheit aller 419 Gemeinden / Städte (Sachsen) | Anteil an Umfragerücklauf (149) | Gesamtfehler | Rückläufe im Verhältnis zur Gesamtzahl Gemeinden/Städte |
|---|--|---------------------------------------|--------------|--|
| Unter 5.000 Einwohner | 62 % | 56 % | -6 % | 32 % |
| Von 5.000 bis 10.000 Einwohner | 21 % | 26 % | +5 % | 43 % |
| Von 10.000 bis unter 20.000 Einwohner | 10 % | 8 % | -2 % | 28 % |
| Von 20.000 Einwohner bis unter 50.000 Einwohner | 5 % | 6 % | +2 % | 47 % |
| Von 50.000 bis unter 100.000 Einwohner | 1 % | 2 % | +1 % | 100 % |
| Ab 100.000 Einwohner | 1 % | 1 % | +1 % | 67 % |

Im Rahmen der Stichprobe sind Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von unter 5.000 Einwohnern mit ca. -6 % oder ca. 6 Gemeinden gegenüber dem Anteil an der Grundgesamtheit leicht unterrepräsentiert. Insgesamt aber haben rund 32 % der Gemeinden mit < 5.000 Einwohner geantwortet. Gemeinden mit einer Einwohnergröße zwischen 5.000 bis 10.000 Einwohner sind gegenüber dem Anteil an der Grundgesamtheit mit +5 % oder ca. 2 Gemeinden leicht überrepräsentiert. Rund 43 % der Gemeinden dieser Gemeindegröße haben einen Fragebogen abgegeben. Die weiteren Gemeindegrößen sind mit nur geringen Abweichungen gegenüber dem Anteil dieser Gemeindegröße an der Grundgesamtheit in der Stichprobe vertreten. Die Abdeckung liegt hier über die Stichprobe zwischen 28 % und 100 % der Grundgesamtheit.

Bei einer Grundgesamtheit von 149 Rückläufern kann zunächst von einer aussagekräftigen Stichprobe ausgegangen werden. Die strukturellen Unterschiede im Bereich der Abdeckung der Gemeindegrößen liegen jeweils nur zwischen +5 % und -6 %.

An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass sich im Rahmen der Umfrage 110 von 262 (42 %) sächsische Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von < 5.000 Einwohner (ca. 63 % der Grundgesamtheit) als beauftragende Gemeinde in einer Verwaltungsgemeinschaft gemäß § 36 ff. SächsKomZG klassifiziert haben. Es ist aber zu erwarten, dass die Beantwortung entsprechender Fragen zur interkommunalen Zusammenarbeit zu einem höheren Anteil durch die erfüllende Gemeinde in der Verwaltungsgemeinschaft erfolgte. Dieses bedingt folglich ggf. auch eine zusätzliche Unterrepräsentanz der beauftragenden Gemeinden < 5.000 Einwohner in der Stichprobe.

Es ist davon auszugehen, dass die Einschätzungen der sächsischen Städte und Gemeinden hinreichend genau erfasst wurden, ohne dass die Interessen von Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern signifikant überbewertet bzw. die Interessen von Gemeinden < 5.000 Einwohnern signifikant unterbewertet werden. Aus der Stichprobe können folglich repräsentative und allgemeingültige Aussagen für die Grundgesamtheit abgeleitet werden.

4.3 Umfrageergebnisse nach Einzelfragen

A – Allgemeiner Teil

A.1 – Name

Die Fragen A.1 und A.2 beinhalteten Angaben zum Namen der befragten Kommune. Eine Nennung des Namens des Befragten unter A.1 war nicht zwingend erforderlich. Ca. 2 % der Befragten machten von der Möglichkeit einer anonymisierten Beantwortung Gebrauch. Alle getroffenen Aussagen und Rückmeldungen in diesem Bericht wurden aus Rücksicht auf die Vertraulichkeit generell anonymisiert. Die Erhebung dieser Daten erfolgte für die weitergehende Analyse, beispielsweise die Anzahl der vertretenen Verwaltungsgemeinschaften und -verbände.

A.2 – Größenklasse der befragten Gemeinde

Über Frage A.2 erfolgte eine Einordnung in Einwohnergrößenklasse der befragten Gemeinde. Entsprechende Auswertungen finden sich in Kapitel 4.2 – Repräsentativität der Umfrage und auch bei verschiedenen Einzelfragen im Folgenden.

A.3 – Kooperationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der SSG-Umfrage im Oktober 2022

Wie bereits dargestellt, wurden im Rahmen einer vom SMI durchgeführten Erhebung alle genehmigungspflichtigen Zweckvereinbarungen gemäß § 71 Abs. 1 und § 71 Abs. 2 Satz 3 SächsKomZG zusammengestellt, welche durch die Rechtsaufsichtsbehörden erfasst wurden. Diese Ergebnisse wurden durch die Servicestelle IKZ weiterbearbeitet, gruppiert und kategorisiert. Zudem wurden durch die Servicestelle IKZ die mit Stichtag 30.06.2022 bestehenden Zweckverbände erfasst und inhaltlich zusammengefasst. Entsprechende Ergebnisse finden sich unter Kapitel 2 dieses Berichts.

Mit der Frage A.3 wurden zunächst die allgemeinen Beteiligungen an verschiedenen Kooperationsformen gemäß SächsKomZG erfragt. Hierbei waren Mehrfachnennungen möglich.

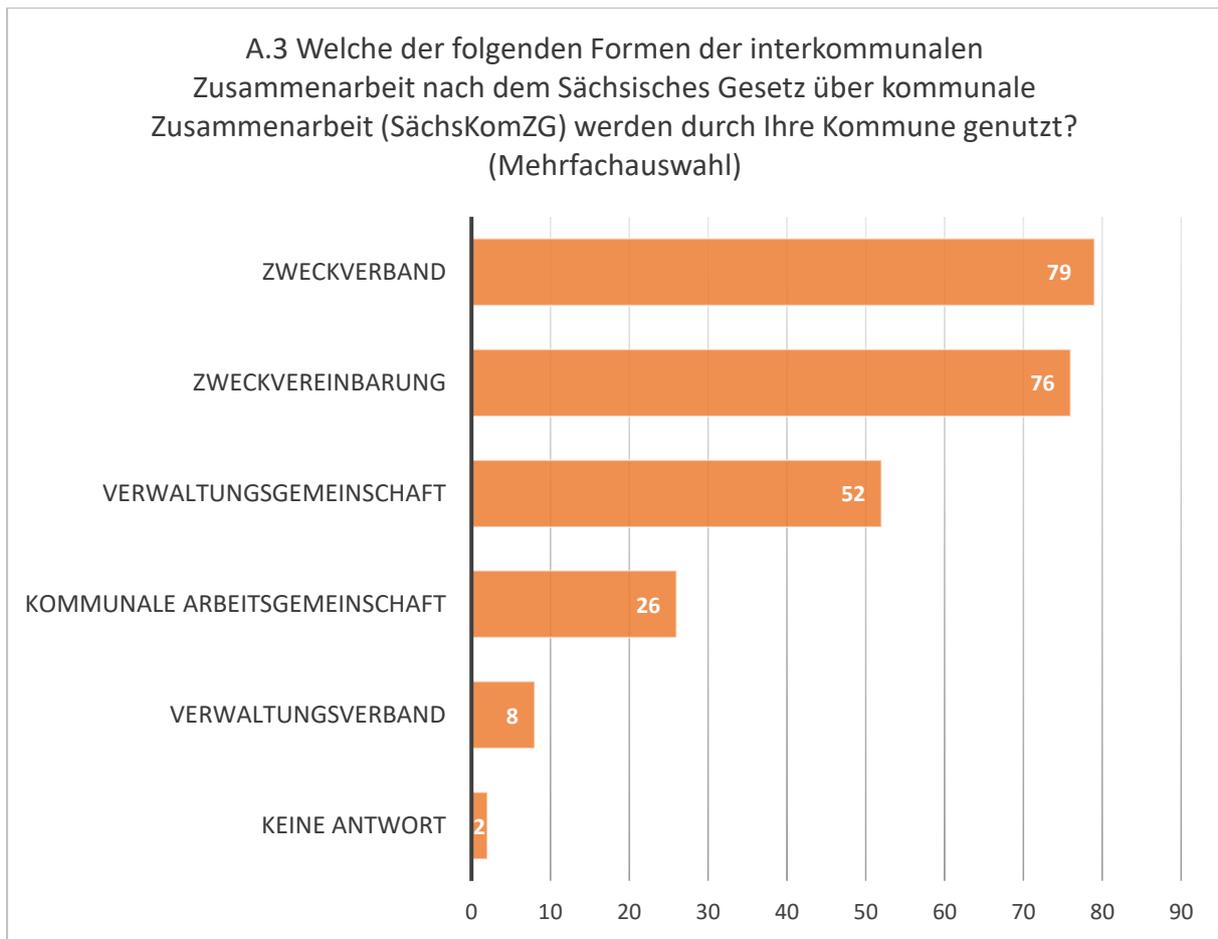


Abbildung 3: Anzahl der Formen von interkommunaler Zusammenarbeit in sächsischen Kommunen

79 von 149 Befragten gaben in der Umfrage an, Mitglieder eines Zweckverbandes gemäß § 44 ff. SächsKomZG zu sein. Dieses entspricht ca. 53 % der Befragten. Gemäß den Erhebungen zu Zweckverbandsmitgliedschaften sind allerdings 393 von 419 (94 %) der sächsischen Städte und Gemeinden Mitglieder in mindestens einem Zweckverband. Im Bereich der genehmigungspflichtigen Zweckvereinbarungen haben 355 von 419 (85 %) sächsischen Städten und Gemeinden mindestens eine Zweckvereinbarung zur interkommunalen Zusammenarbeit abgeschlossen. Die also unter A.3 der Umfrage erfassten genannten Mitgliedschaften in „Zweckverbänden“ und „Zweckvereinbarungen“ sind an dieser Stelle also wenig belastbar und liegen deutlich unter den in der Stichprobe theoretisch zu erwartenden Zahlen (140 bzw. 127 Mitgliedschaften).

8 von 149 (5 %) der befragten Gemeinden gaben an, Mitglied eines Verwaltungsverbandes gemäß § 3 ff. SächsKomZG zu sein. Die insgesamt 6 Verwaltungsgemeinschaften haben in Sachsen 21 Mitglieder. Dabei wurden mit der Umfrage 6 von 8 (75 %) der Verwaltungsgemeinschaften bzw. 38 % der Mitglieder

befragt. Weitere Ausführungen zur Mitgliedschaft in einem Verwaltungsverband finden sich in Kapitel 4.3 unter B – Verwaltungsverband dieses Berichts und werden dort weiter erläutert.

Weitere 52 der 149 Befragten (35 %) gaben an, Mitglied einer von 41 der derzeit 65 Verwaltungsgemeinschaften gemäß § 36 ff. SächsKomZG zu sein. Weitere Ausführungen zur Mitgliedschaft in einer Verwaltungsgemeinschaft insbesondere mit Hinweisen zur Einschätzung zur Kooperation in der Verwaltungsgemeinschaft und Wirtschaftlichkeit finden sich in Kapitel 4.3 unter C – Verwaltungsgemeinschaft und werden dort weiter erläutert.

Weitere 26 Befragte gaben an, Mitglied einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft gemäß § 73a SächsKomZG zu sein. Weitere Ausführungen insbesondere zu den abgedeckten Aufgabenfeldern hierzu finden sich in Kapitel 4.3 unter F – Kommunale Arbeitsgemeinschaften dieses Berichts.

A.4 – Welche der folgenden Herausforderungen beim Aufbau einer oder mehrerer IKZ mussten in IKZ tatsächlich gelöst werden.

Die Frage A.4 zielte darauf ab, welche besonderen Herausforderungen rückblickend im Laufe des Anbahnungsprozesses eines IKZ-Kooperationsvorhabens unabhängig von der später gewählten Kooperationsform gemäß SächsKomZG gelöst werden mussten.

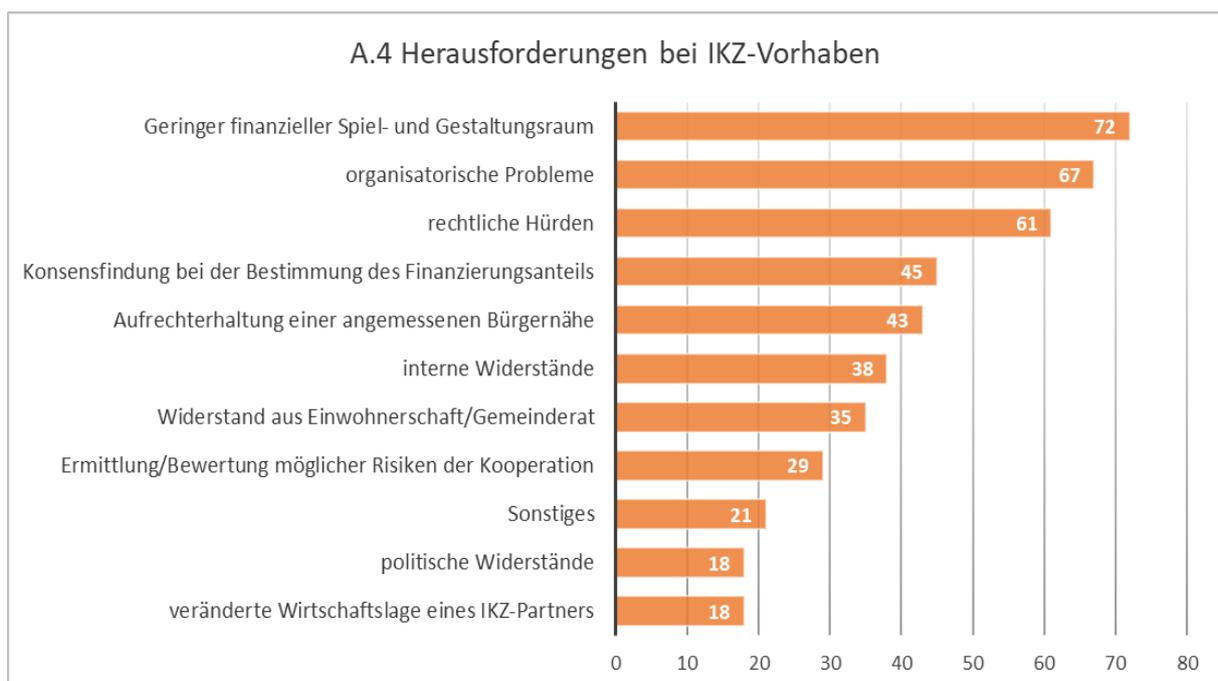


Abbildung 4: Herausforderungen bei IKZ-Vorhaben

Abb. 4 zeigt auch grundsätzlich gültig über alle Größenklassen hinweg, dass 72 von 149 Befragten (48 %) einen geringen finanziellen Spiel- und Gestaltungsraum für die Gemeinde als eine der Hauptherausforderungen im Zuge der Anbahnung eines IKZ-Vorhabens benannten. Diese wurden gefolgt von organisatorischen Problemen (67, 45 %), rechtlichen Hürden (61, 41 %) und der Notwendigkeit, einen Konsens bei der Bestimmung der jeweiligen Finanzierungsanteile zwischen den Partner zu finden (45, 30 %). Befragte nannten zudem die Sicherung einer angemessenen Bürgernähe (43, 29 %) sowie die Überwindungen interner Widerstände (38, 26 %) als Hauptherausforderungen im IKZ-Anbahnungsprozess. Dagegen spielten oft vermutete und in der Literatur genannte politische Widerstände oder auch die Veränderung bzw. Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage eines Kooperationspartners nur eine untergeordnete Rolle (je 18, 12 %).

Dieses spiegelt sich auch in den von den Befragten genannten Texten wieder. So wurde immer wieder betont, wie wichtig eine „offene, ehrliche, gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Partnern“ von Anfang an ist, um Verständnisschwierigkeiten z. B. aufgrund einer „Inhomogenität“ und „inhaltlichen, organisatorischen und finanziellen Interessenskonflikten“ zu überwinden. Im Bereich der rechtlichen Probleme wurden insbesondere „Schwierigkeiten bei der Begleitung durch die Rechtsaufsichtsbörde bei der Genehmigungsprüfung“, aber auch die „Umsatzsteuerproblematik“ genannt.

Im Bereich der „Kommunikation und Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger“ für die IKZ-Kooperationen wurden besonders Aussagen zur grundsätzlichen Akzeptanz solcher Ansätze in der Bürgerschaft getroffen („die Angst des Verschwindens der regionalen Identität. Ein Grund des "Hasses" gegen "diese Demokratie"), welche den „Erhalt von Anlaufpunkten für die Bürgerschaft in der angeschlossenen Gemeinde, wo effektiv Entscheidungen für die Ortschaft getroffen werden können“, erforderlich machen. Als weitere interne Widerstände wurden „fehlende Personalkapazitäten“ aber auch grundsätzlich das „Fehlen vertrauenswürdiger IKZ-Kooperationspartner“ genannt.

Die hier gezeigten Ergebnisse decken sich im Prinzip mit Ergebnissen anderer Untersuchungen zum Thema IKZ. So hält insbesondere die KOMKIS-Analyse Nr. 15 aus dem Jahr 2020⁶ fest, dass gerade ein finanzieller und personeller Ressourcenmangel, aber auch die Festlegung eines Lastenausgleichs, der die Verteilung der zu tragenden Kosten und der entsprechenden Einnahmen regelt, regelmäßig als konfliktreich wahrgenommen wird“. Des Weiteren wurden bereits 2018 rechtliche Hürden und organisatorische Probleme als bedeutende hemmende inter- und intrakommunale Faktoren genannt.

A.5 – In welchen inhaltlichen Bereichen unabhängig von der Rechtsform, würde ihre Kommune gern zukünftig interkommunale zusammenarbeiten?

Im Rahmen der SSG-Umfrage im Herbst 2022 wurde auf eine Analyse der bestehenden Kooperationsformen gemäß SächsKomZG hinsichtlich der aktuellen Aufgabenbereiche verzichtet, da diese Themenbereiche bereits ausreichend durch entsprechende Erhebungen zu genehmigungspflichtigen Zweckvereinbarungen und Zweckverbänden vorliegen. Eine Ausnahme bildet hierbei die Analyse der Aufgabenbereiche im Bereich der interkommunalen Arbeitsgemeinschaften (siehe Kapitel 4.3 – Fragebogenteil F dieses Berichts). Analysen zu Aufgabenbereichen bei bestehenden genehmigungspflichtigen Zweckvereinbarungen und Zweckverbänden finden sich in den Kapiteln 2 und 3 dieses Berichts.

Im Rahmen von Frage A.5 wurde deshalb auf die zukünftigen Aufgabenbereiche abgestellt, in denen die Befragten zukünftige Kooperationen erwarten oder anbahnen möchten. Hierbei wurde eine enge Anlehnung in der Fragestellung an die bereits genannte KOMKIS-Analyse Nr. 15 sichergestellt, um entsprechende Veränderungen in den Erwartungshalten darstellen zu können. Ein Vergleich beider Untersuchungen mit gleichen Fragestellungen findet sich in Kapitel 5 dieses Berichts.

89 von 149 Befragten (60 %) nannten insbesondere den Aufgabenbereich „Elektronische Datenverarbeitung, IT und Digitalisierung“ als einen als wichtig eingeschätzten Bereich für die zukünftige interkommunale Zusammenarbeit. Dem Aufgabenbereich folgen in der Einschätzung der Bedeutung die Bereiche „Standesamt und Einwohnermeldewesen“ (67, 45 %), „Beschaffung und Vergabe“ (61, 41 %) sowie

⁶ Siehe auch: Kratzmann, Alexander (2020): Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen – Eine Bestandsaufnahme, KOMKIS Analyse, Nr. 15, Leipzig.

die Aufgabenbereiche „Tourismus“ und „Bauhof“ (je 57, 38 %). Diese Einschätzungen der Wertigkeiten finden sich mit geringen Abweichungen über alle Gemeindegrößen hinweg. Dazu kommt noch der Aufgabenbereich „Erneuerbare Energien, Wärmeplanung und energieautarke Gemeinde“ (56, 38 %).

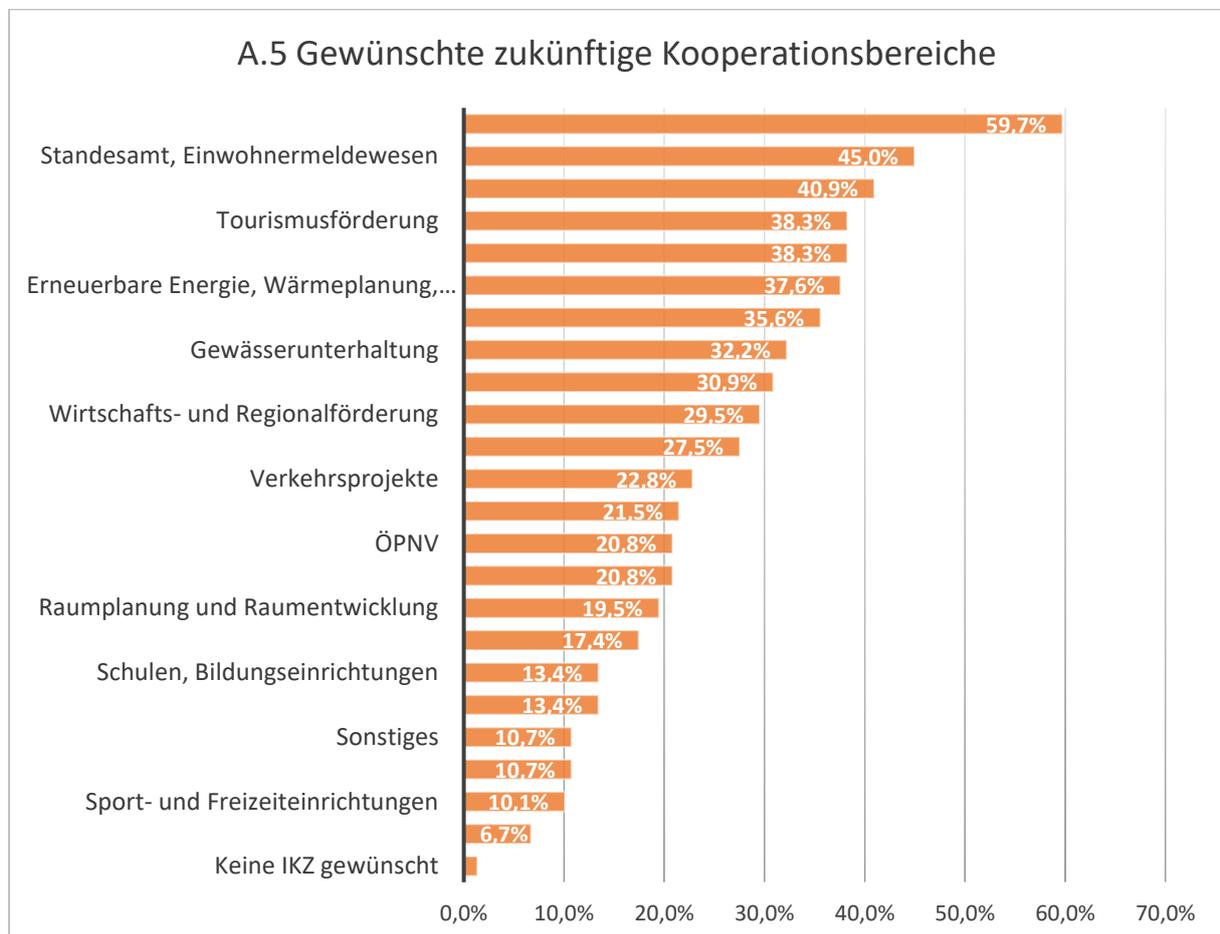


Abbildung 5: Gewünschte zukünftige Kooperationsbereiche

Hingewiesen werden soll an dieser Stelle auf die deutliche Diskrepanz der Anteile zwischen „bestehenden“ und „zukünftig geplanten“ Kooperationen im Bereich „Bauhof“. Während gerade einmal 0,26 % der bestehenden interkommunalen Kooperationen in den Formen „Zweckvereinbarung“ und „Zweckverbände“ Bauhofkooperationen zum Ziel haben, so benennen doch rund 38 % dieses Aufgabenfeld als zukünftig relevant.

Weiterhin wird auf die neue Bedeutung des Themenfeldes „Erneuerbare Energie, Wärmeplanung, energieautarke Gemeinde“ hingewiesen. In Sachsen widmen sich aktuell keine Zweckvereinbarungen oder Zweckverbände in Sachsen explizit dieser Fragestellung

Noch 2018 stuften, im Rahmen der KOMKIS-Analyse Nr. 15, nur rund 3,7 % der damals Befragten dieses Thema als zukünftig besonders relevant ein. Nun wird im Jahr 2020 diesem Themenfeld mit rund 38 % der Nennungen deutlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Antworten auf erbetene Einschätzungen zu zukünftig relevanten Aufgabenbereichen für die interkommunale Zusammenarbeit immer auch ein Spiegelbild aktueller politischer und gesellschaftlicher Diskussionen und Entwicklungen sind. So hat das Bewusstsein in den Kommunalverwaltungen für die Bedeutung des Aufgabenbereichs „IT und Digitalisierung“ seit 2018 auch aufgrund der Covid-19-Pandemie sowie anlässlich des Onlinezugangsgesetzes deutlich zugenommen. Gleiches gilt zudem für das Thema „Klimaschutz, Wärmeplanung, erneuerbare Energien, energieautarke Gemeinde“. Entsprechende Themen sind im Ranking der möglichen Kooperationsbereiche seit der letzten Umfrage deutlich stärker vertreten. Mögliche Ursachen können sich fortentwickelnde gesellschaftliche Anforderungen und die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs im Jahr 2022 sein.

Eventuell geplante gesetzliche Anpassungen oder Änderungen des SächsKomZG sollten diese sich immer wieder verändernden Rahmenbedingungen und Wertigkeiten in dem Sinne aufgreifen, dass stets eine flexible Anpassung an sich verändernde Ansprüche an Aufgabenbereiche in der interkommunalen Zusammenarbeit möglich ist. Eine einseitige gesetzliche Fixierung auf bestimmte kommunale Aufgabenbereiche wäre in jedem Fall kontraproduktiv und würde die Städte und Gemeinden auch in Ihrer Handlungsfreiheit im Bereich interkommunale Zusammenarbeit deutlich einschränken.

B – Verwaltungsverband

Teil B der Umfrage behandelt die Kooperationsform des Verwaltungsverbandes gemäß § 3 ff. SächsKomZG. Die Fragen richteten sich ausschließlich an die Gemeinden, die als Mitglieder eines Verwaltungsverbandes diese Kooperationsform nutzen.

„Beim Verwaltungsverband findet eine Delegation von Aufgaben einer oder mehrerer Körperschaften (Mitglieder) auf eine andere Körperschaft (Verwaltungsverband) statt. Diese Formen unterliegen einem Genehmigungsvorbehalt der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde. 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, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG“.⁷

In Sachsen sind 21 Gemeinden Mitglieder in einem der sechs Verwaltungsverbände. Insgesamt haben die Verwaltungsverbände 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.⁸

Acht Mitgliedsgemeinden von mindestens fünf verschiedenen Verwaltungsverbänden („mindestens“, da eine Antwort ohne Angabe der Gemeinde erfolgte) haben an dieser Umfrage teilgenommen.

Obwohl absolut nur acht Antworten erfolgten, ist deren Aussagekraft unter Berücksichtigung der Anzahl und Verteilung gemessen an den maximal möglichen Antworten gegeben. Da es sich dennoch im Wesentlichen um die Darstellung eher weniger Einzelmeinungen handelt, wurde die Auswertung in absoluten Zahlen und nicht in Prozentangaben vorgenommen.

⁷ siehe auch: (LDS 2022).

⁸ alle Zahlen bezogen auf Einwohnerzahlen gemäß StLA Sachsen zum 30.06.2022.

B.1 Einschätzung von Grundsatzaussagen zur Zusammenarbeit im Verwaltungsverband

Im Fragekomplex B.1 sollten anhand von Einzelfragen verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit im Verwaltungsverband eingeschätzt werden. Dazu wurden Aussagen vorgegeben, zu welchen der Grad der Zustimmung abgefragt wurde.

Der Aussage B.1.1 „Der Verwaltungsverband führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung“ stimmten 6 Teilnehmer zu oder eher zu, 2 Teilnehmer stimmten eher nicht zu.

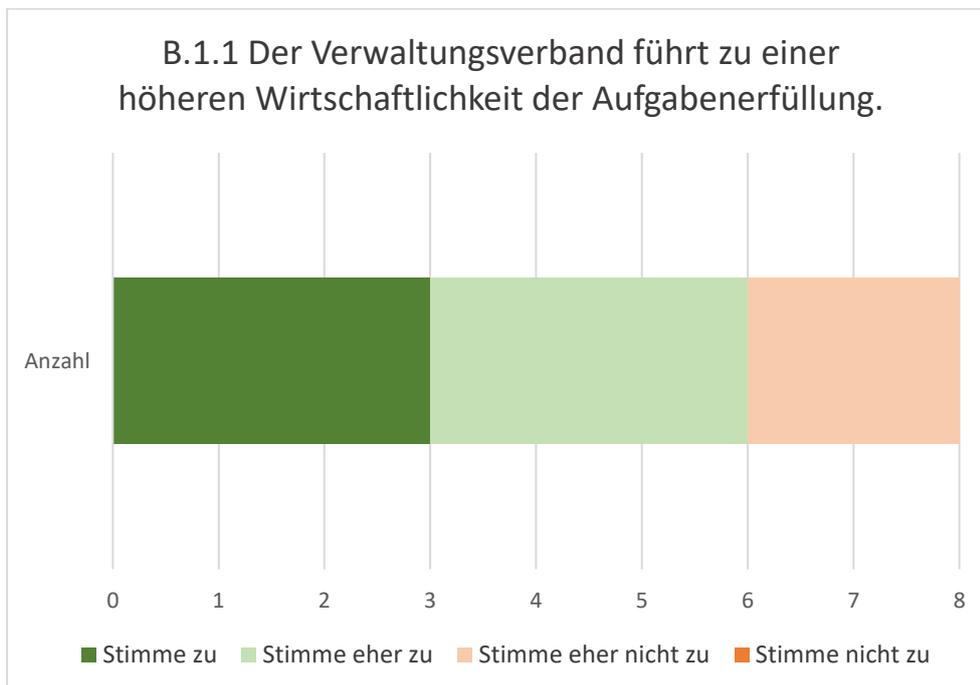


Abbildung 6: B.1.1 Der Verwaltungsverband führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Aussage B.1.2 „Die Deckung des Finanzbedarfs (insbesondere durch Umlage) erfolgt nachvollziehbar und korrekt“ wurde nur von 7 Teilnehmern eingeschätzt, von denen 6 zustimmten und ein Teilnehmer eher nicht zustimmt.

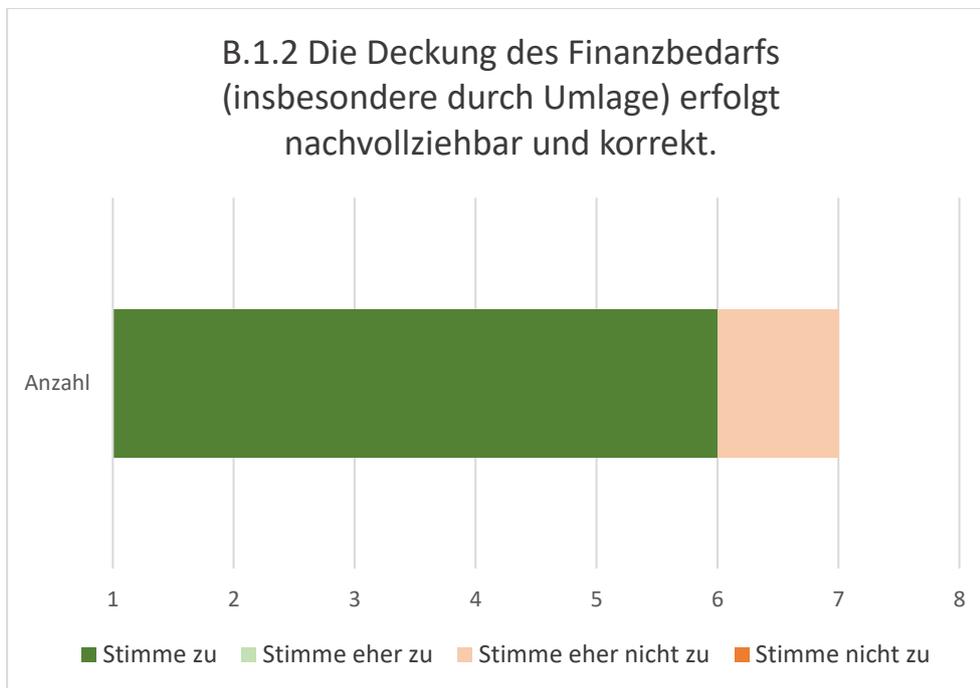


Abbildung 7: B.1.2 Die Deckung des Finanzbedarfs (insbesondere durch Umlage) erfolgt nachvollziehbar und korrekt.

Aussage B.1.3 „Die Beteiligung am Verwaltungsverband sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune“ wurde ebenfalls nur von 7 Teilnehmern

bearbeitet, von denen 6 Teilnehmer zu oder eher zustimmten und ein Teilnehmer eher nicht zustimmt.

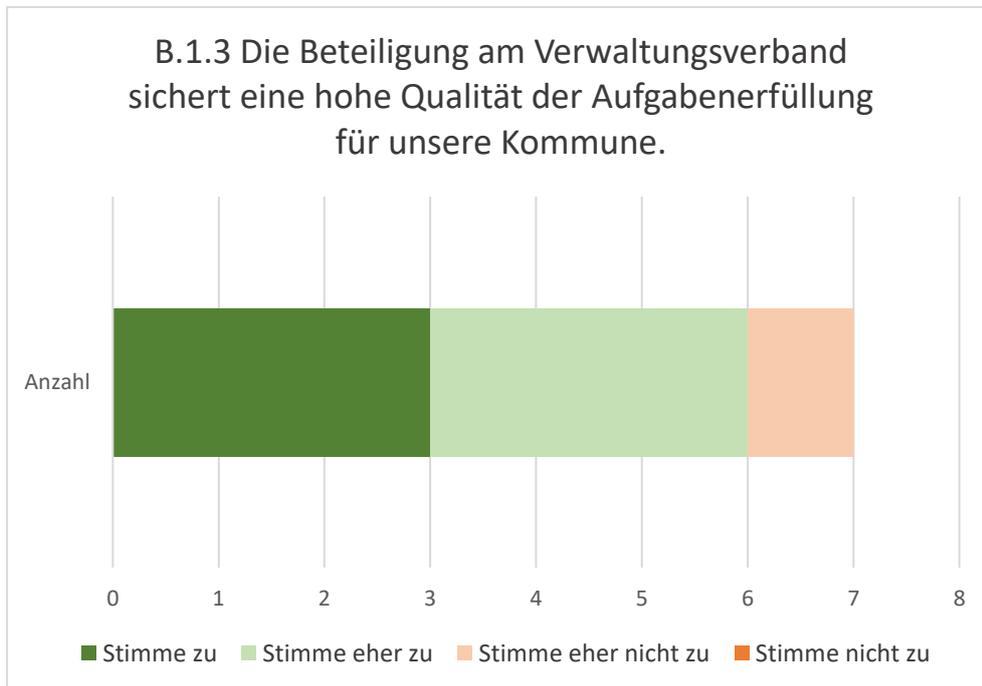


Abbildung 8: B.1.3 Die Beteiligung am Verwaltungsverband sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune.

Aussage B.1.4 „Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung nach § 16 SächsKomZG sichert unserer Kommune angemessene Einflussmöglichkeiten“ erhielt erneut nur 7 Einschätzungen, von denen 4 auf Zustimmung lauteten und jeweils

eine Rückmeldung auf die Antwortmöglichkeiten „stimme eher zu“, „stimme eher nicht zu“ und „stimme nicht zu“ entfällt.

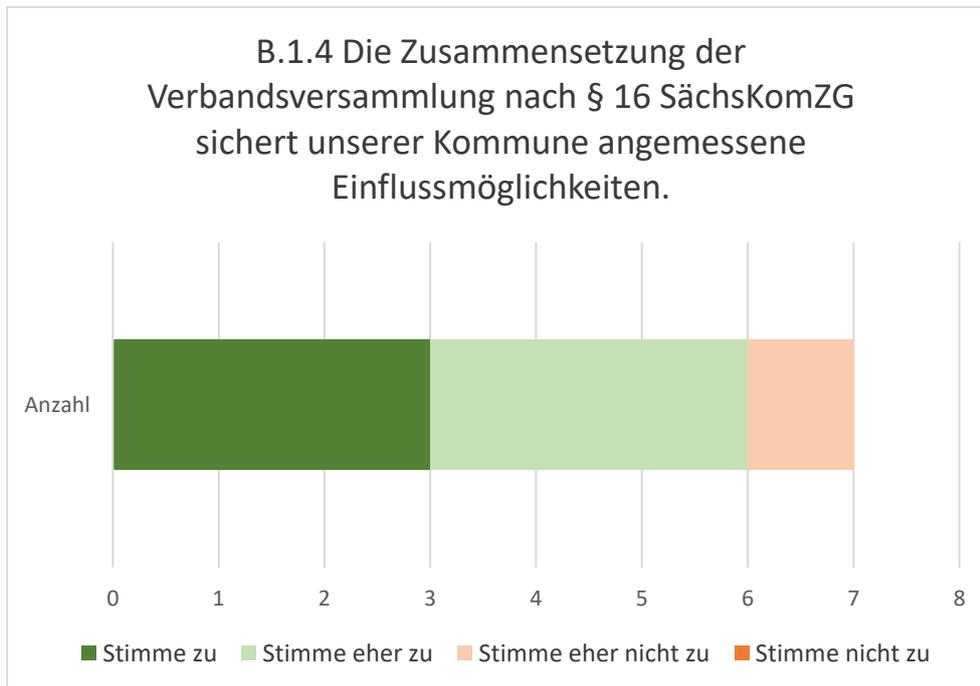


Abbildung 9: B.1.4 Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung nach § 16 SächsKomZG sichert unserer Kommune angemessene Einflussmöglichkeiten.

Der Aussage B.1.5 „In der Verbandsversammlung bleiben ggf. auch ohne eigene Mehrheit unsere Interessen gewahrt“ stimmten 6 Teilnehmer zu oder eher zu, 2 Teilnehmer stimmten eher nicht bzw. nicht zu.

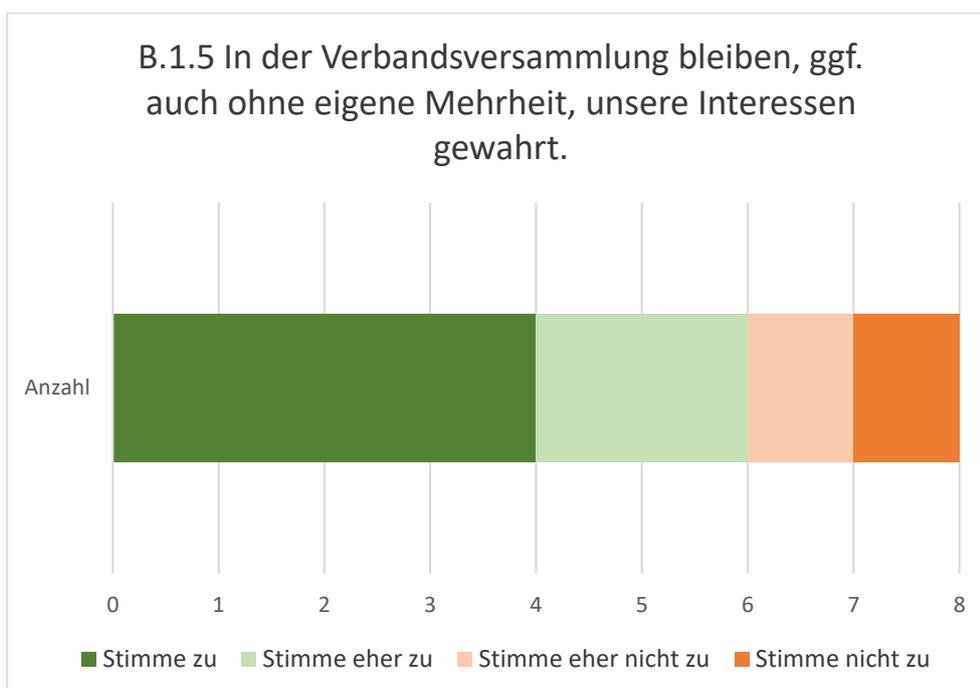


Abbildung 10: B.1.5 In der Verbandsversammlung bleiben, ggf. auch ohne eigene Mehrheit, unsere Interessen gewahrt.

Auch Aussage B.1.6 „Die gesetzlichen Vorgaben zu Geschäftsgang und Verbandsvorsitz nach §§ 19 ff. SächsKomZG führen zu einer vertrauensvollen und gleichberechtigten gemeinsamen Aufgabenerfüllung“ erhielt 7 Rückläufe, von denen 4 zustimmten, 2 eher zustimmten und einer eher nicht zustimmt.

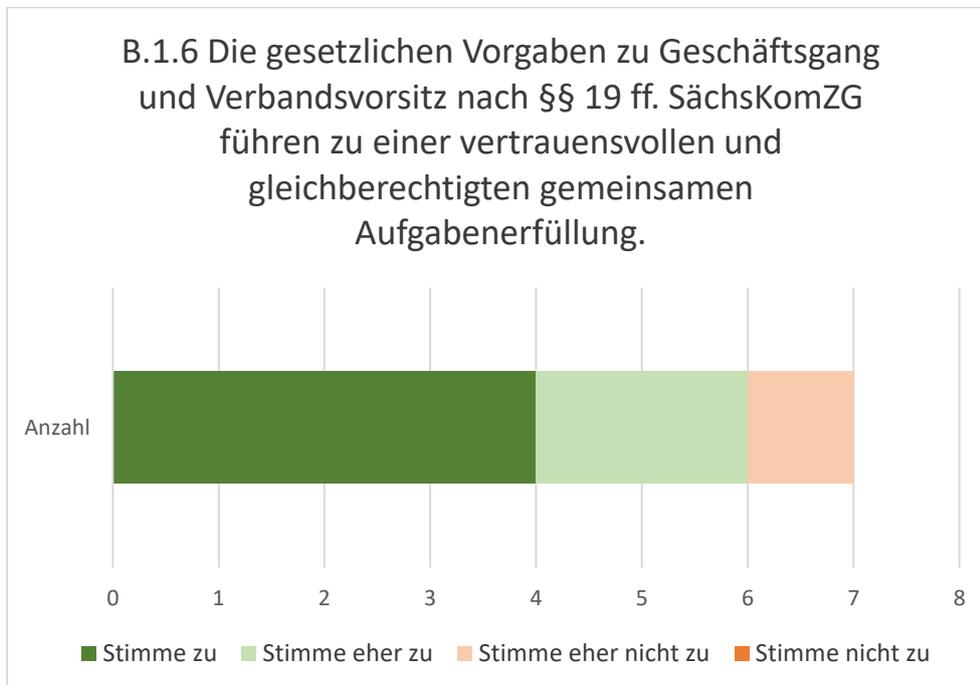


Abbildung 11: B.1.6 Die gesetzlichen Vorgaben zu Geschäftsgang und Verbandsvorsitz nach §§ 19 ff. SächsKomZG führen zu einer vertrauensvollen und gleichberechtigten gemeinsamen Aufgabenerfüllung.

Als zusammenfassende Bewertung sollte die Aussage B.1.7 „Der Verwaltungsverband ist für uns eine geeignete Kooperationsform“ eingeschätzt werden. Da die Umfrage hier – unbeabsichtigt – eine Mehrfachauswahl bei den Antwortmöglichkeiten zuließ, antwortete ein Teilnehmer mit „Stimme eher zu“ und „Stimme eher nicht zu“. Diese doppelte Antwort wurde in der Grafik bereinigt, indem die gelbe Doppel-Kategorie

eingefügt wurde. Darüber hinaus stimmten der Aussage 4 Teilnehmer zu und ein Teilnehmer eher zu, während 2 Teilnehmer eher nicht bzw. nicht zustimmten.

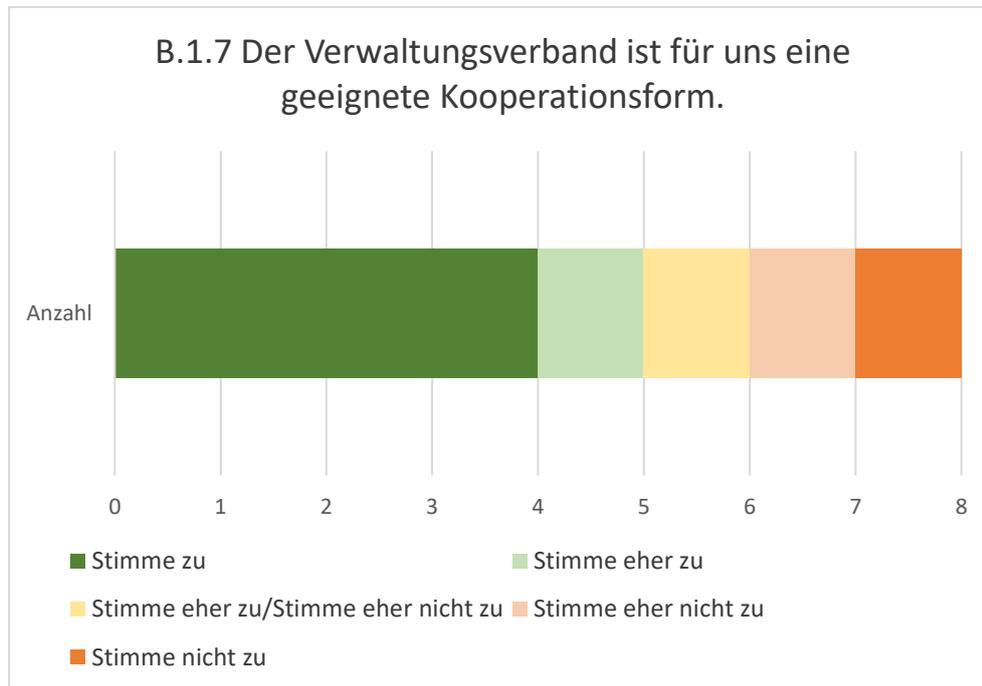


Abbildung 12: B.1.7 Der Verwaltungsverband ist für uns eine geeignete Kooperationsform.

B.2 – Einschätzungen zum Änderungsbedarf „Verwaltungsverband“

Abschließend wurden die acht Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsverbände in B.2 gefragt, was geändert werden müsste, damit der Verwaltungsverband für Ihre Kommune zukünftig noch besser funktioniert. 5-mal wurden dabei die Rahmenbedingungen (auch in finanzieller Hinsicht) ausgewählt, 3-mal die Unterstützungsangebote und 2-mal die rechtlichen Normen.

Die Möglichkeit zur Erläuterung der Auswahl wurde insgesamt nur einmal genutzt und benannte die „Bildung von Einheitsgemeinden“ als Thema. Mutmaßlich ist dies als Kritik an der einzigen zur Verfügung stehenden Austrittsoption zu verstehen. Mangels weiterer Erläuterung können hier keine konkreten Änderungswünsche identifiziert werden. Zumindest für die rechtlichen Normen, die den Verwaltungsverbänden

zugrunde liegen, kann abgeleitet werden, dass aus Sicht der Teilnehmer kein besonderer Änderungsbedarf besteht.

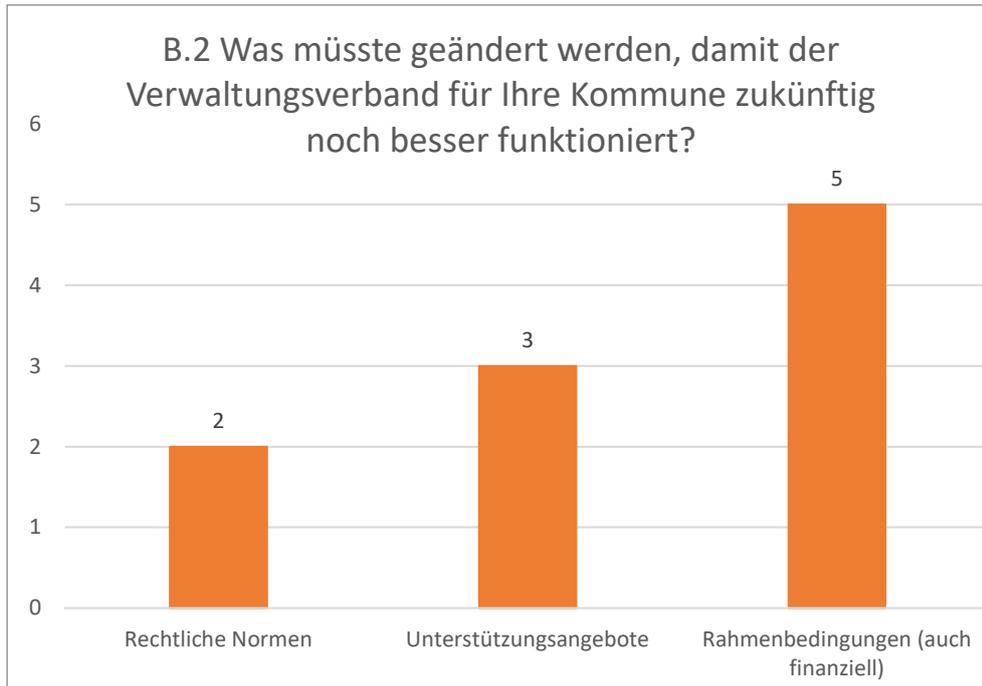


Abbildung 13: B.2 Was müsste geändert werden, damit der Verwaltungsverband für Ihre Kommune zukünftig noch besser funktioniert?

Zusammenfassung:

Von acht Teilnehmern fanden die jeweils positiv formulierten Aussagen über die Kooperationsform Verwaltungsverband nahezu durchgehend bei sechs Teilnehmern Zustimmung bzw. eher Zustimmung. Auch die zusammenfassende Aussage „Der Verwaltungsverband ist für uns eine geeignete Kooperationsform“ unterstützt dieses Gesamtbild, wenn auch mit einer leichten Verzerrung aufgrund der erfolgten Mehrfachantwort, die wohl als neutrale oder indifferente Äußerung zu bewerten ist.

Änderungsbedarf sehen die Teilnehmer der Umfrage vor allem bei den Rahmenbedingungen und den Unterstützungsangeboten, ohne dass dies mit Erläuterungen konkretisiert wurde.

C – Verwaltungsgemeinschaft

Teil C der Umfrage widmet sich der Verwaltungsgemeinschaft gemäß § 36 ff. SächsKomZG als Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Fragen richteten sich ausschließlich an Gemeinden, die an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligt sind und somit diese Kooperationsform nutzen.

Bei der Verwaltungsgemeinschaft findet eine Delegation von Aufgaben einer oder mehrerer Körperschaften (beauftragende Gemeinde) auf eine andere Körperschaft (erfüllende Gemeinde) statt. Diese Formen unterliegen einem Genehmigungsvorbehalt der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde.

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, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG.⁹

In Sachsen sind insgesamt 160 Gemeinden Mitglied in einer der 65 Verwaltungsgemeinschaften, davon 95 als beauftragende und 65 als erfüllende Gemeinden.

Von dieser Grundgesamtheit haben 52 Gemeinden an der Umfrage teilgenommen aus mindestens 41 verschiedenen Verwaltungsgemeinschaften (3 Antworten erfolgten anonym).

⁹ siehe auch: LDS (2022).

C.1 – Ist Ihre Gemeinde die erfüllende Gemeinde der Verwaltungsgemeinschaft?

Von den 52 teilnehmenden Gemeinden sind 25 Teilnehmer die erfüllende Gemeinde ihrer Verwaltungsgemeinschaft, 27 Teilnehmer sind beteiligte Gemeinden (Abfrage C.1). Gegenüber der Grundgesamtheit sind die Antworten der erfüllenden Gemeinden also leicht überrepräsentiert.

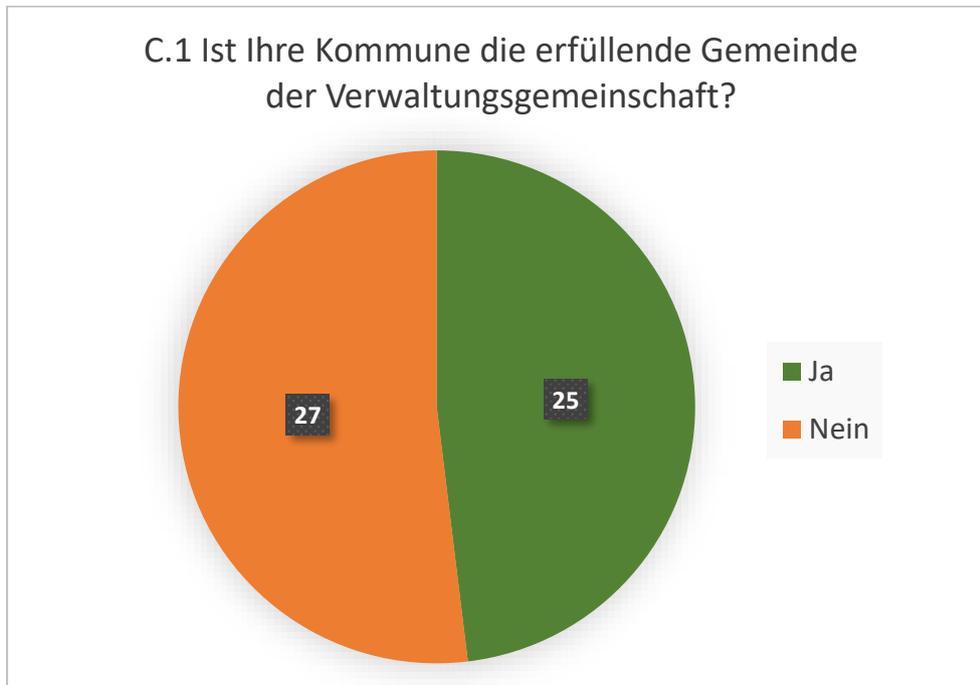


Abbildung 14: C.1 Ist Ihre Kommune die erfüllende Gemeinde der Verwaltungsgemeinschaft?

C.2 – Einschätzung ausgewählter Aspekte der Zusammenarbeit in der Verwaltungsgemeinschaft

Im Fragenkomplex C.2 sollten anhand von Einzelfragen verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit im Verwaltungsverband eingeschätzt werden. Dazu wurden Aussagen vorgegeben, zu welchen der Grad der Zustimmung abgefragt wurde.

Aufgrund der Unterschiede zwischen den Rollen „erfüllende Gemeinde“ und „beteiligte Gemeinde“ wurden die Rückmeldungen zu den folgenden Aussagen jeweils auch aufgeschlüsselt dargestellt.

Die Aussage C.2.1 „Die Verwaltungsgemeinschaft führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung“ fand in der Gesamtauswertung mehrheitlich (eher) Zustimmung. Die nach Rollen getrennte Betrachtung zeigt aber, dass die Zustimmung bei den beteiligten Gemeinden 19 Prozentpunkte niedriger ist.

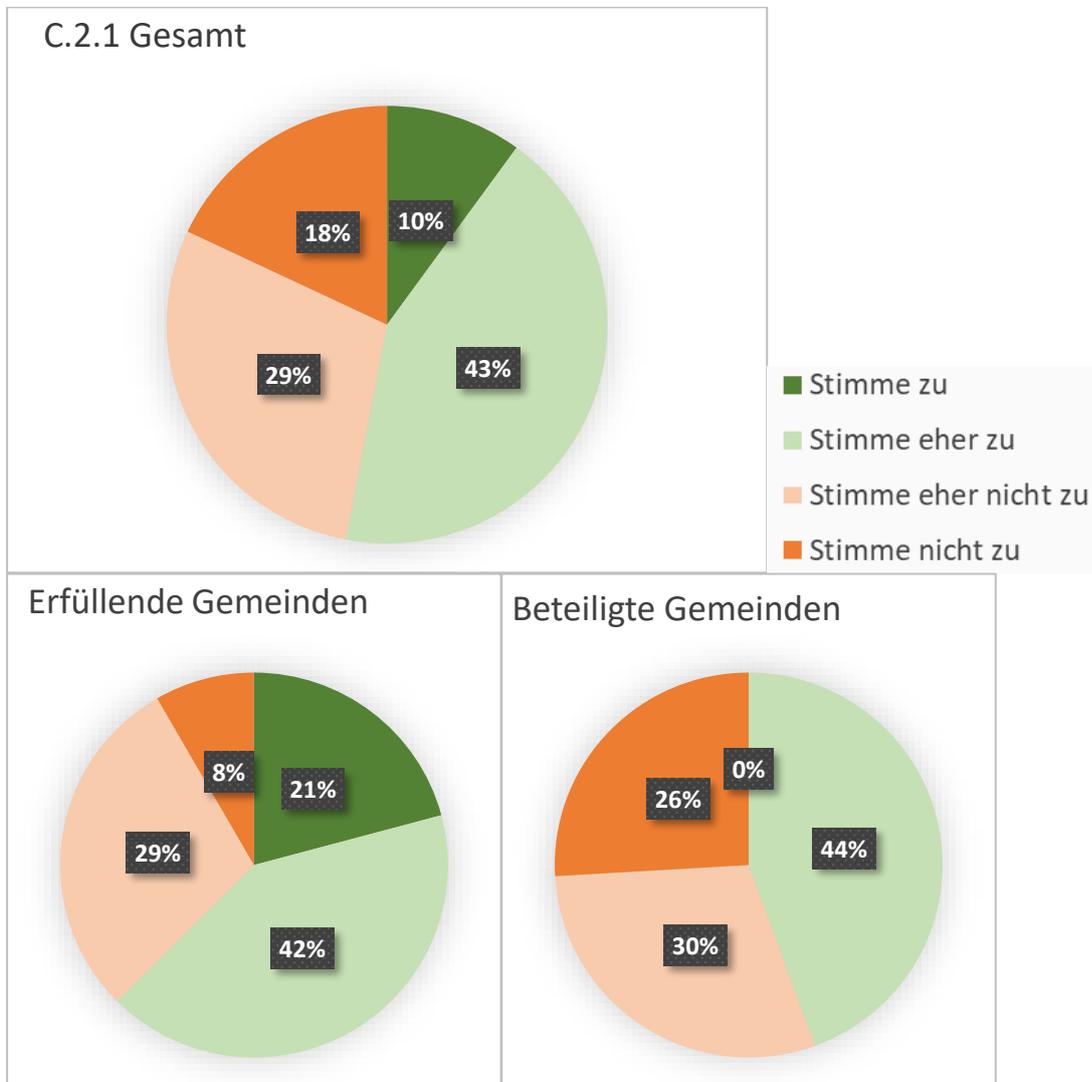


Abbildung 15: C.2.1 Die Verwaltungsgemeinschaft führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Die Aussage C.2.2 „Die Deckung des Finanzbedarfs (insbesondere durch Umlage) erfolgt nachvollziehbar und korrekt“ fand in der Gesamtauswertung mehrheitlich (eher) Zustimmung. Dabei konnten seitens der erfüllenden Gemeinden 75 % zustimmen bzw. eher zustimmen, während es bei den beteiligten Gemeinden in diesen beiden Antwortmöglichkeiten lediglich 41 % waren.

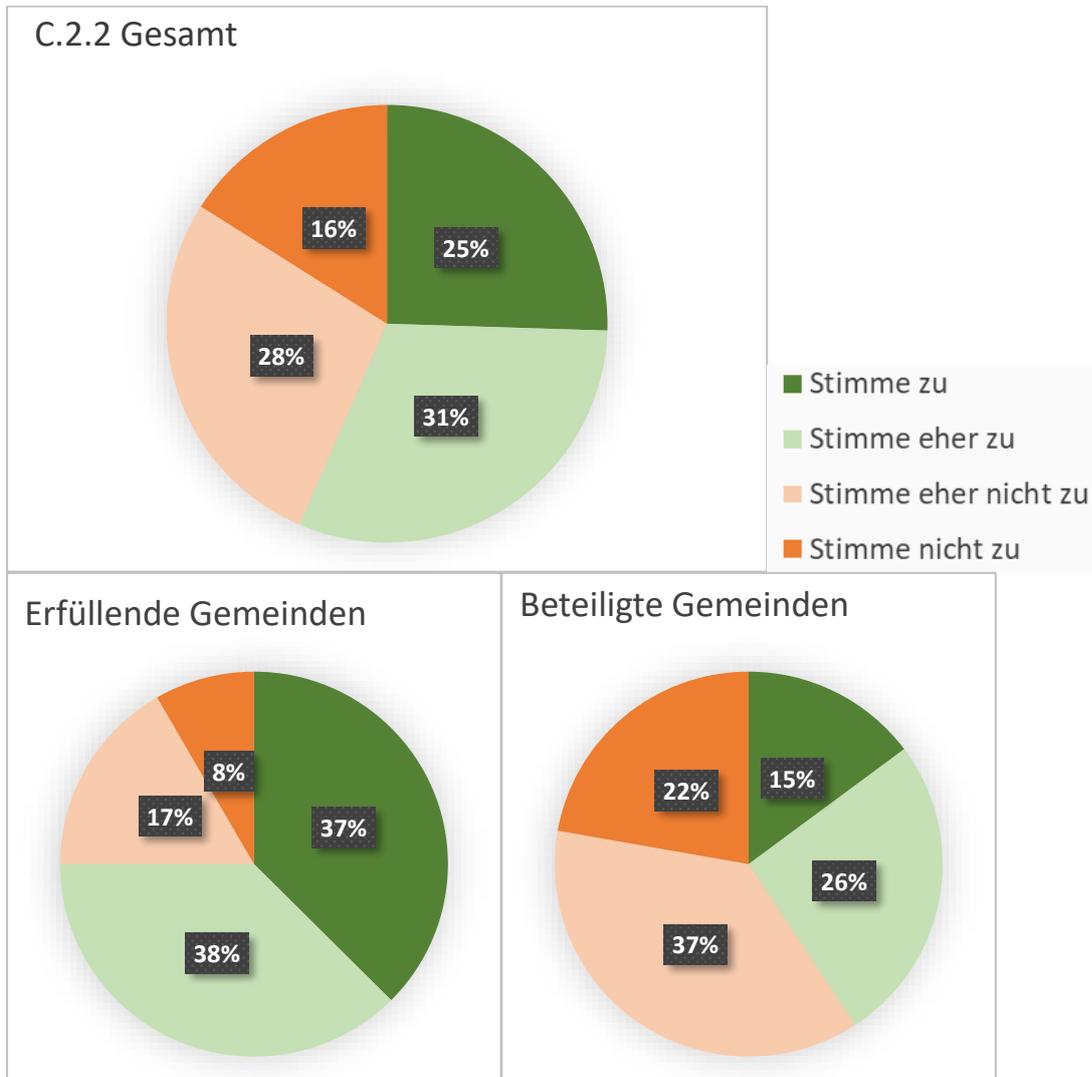


Abbildung 16: C.2.2 Die Deckung des Finanzbedarfs (insbesondere durch Umlage) erfolgt nachvollziehbar und korrekt.

Aussage C.2.3 „Die Beteiligung in der Verwaltungsgemeinschaft sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune“, fand in der Gesamtauswertung mehrheitlich (eher) Zustimmung. Auch hier weicht die Zustimmung der beteiligten Gemeinden mit 22 Prozentpunkten weniger in signifikanten Umfang von der Einschätzung der erfüllenden Gemeinden ab.

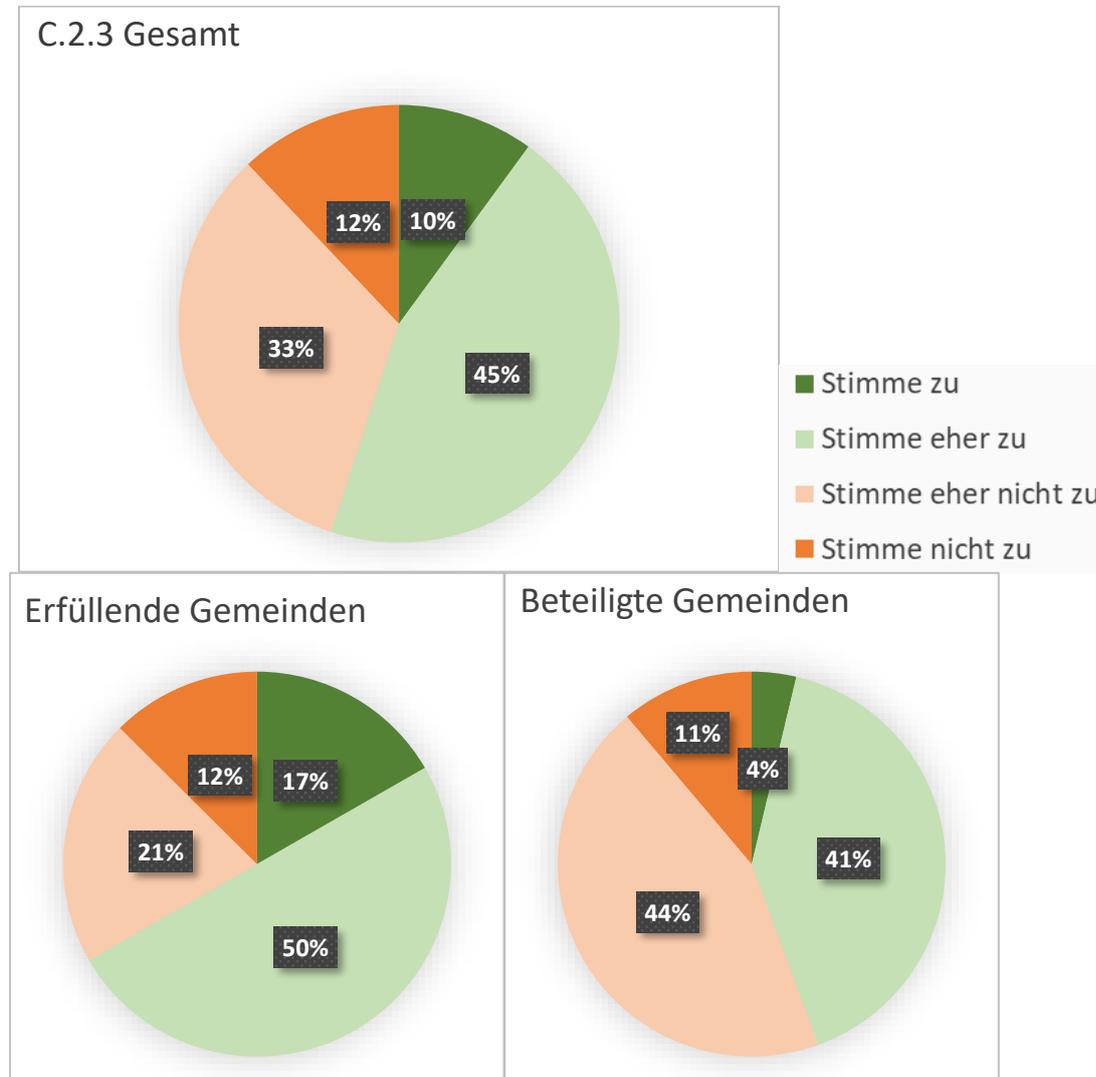


Abbildung 17: C.2.3 Die Beteiligung in der Verwaltungsgemeinschaft sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune.

Die Aussage C.2.4 „Die Zusammensetzung des Gemeinschaftsausschusses nach § 40 SächsKomZG sichert unserer Kommune angemessene Einflussmöglichkeiten“ fand in der Gesamtauswertung mehrheitlich (eher) Zustimmung. Gleichwohl geht die eher zustimmende Haltung maßgeblich auf die erfüllenden Gemeinden zurück, bei den beteiligten Gemeinden erkennt man bei nur 37 % zustimmenden Antworten eine Ablehnung der Aussage.

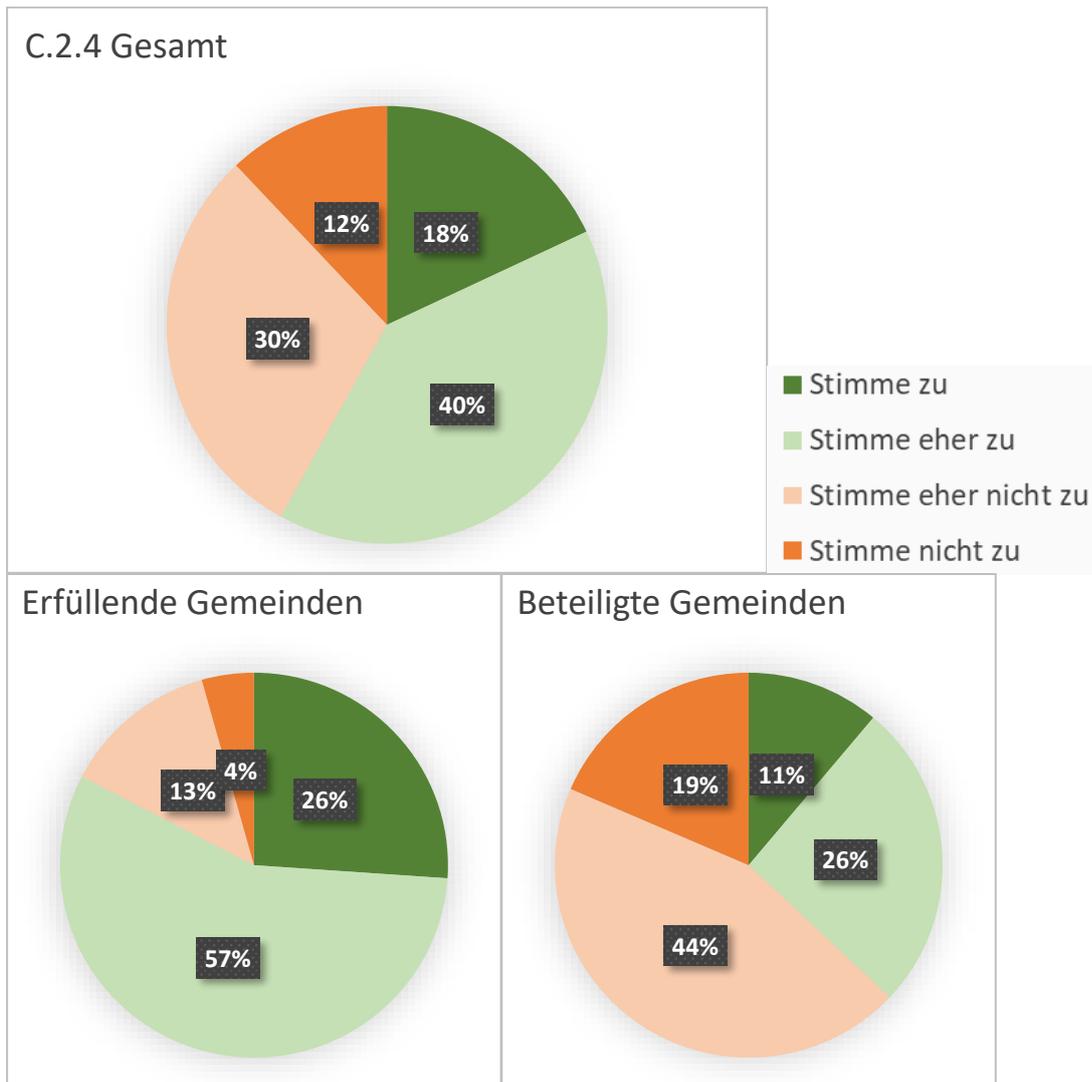


Abbildung 18: C.2.4 Die Zusammensetzung des Gemeinschaftsausschusses nach § 40 SächsKomZG sichert unserer Kommune angemessene Einflussmöglichkeiten.

Die Aussage C.2.5 „Im Gemeinschaftsausschuss bleiben, ggf. auch ohne eigene Mehrheit, unsere Interessen gewahrt“ fand in der Gesamtauswertung mehrheitlich (eher) Zustimmung. Ähnlich der vorhergehenden Aussage C.2.4 zeigt die Auswertung nach Rolle, dass bei einer (eher) zustimmenden Haltung der beteiligten Gemeinden diese Aussage deutlich mehrheitlich abgelehnt wird.

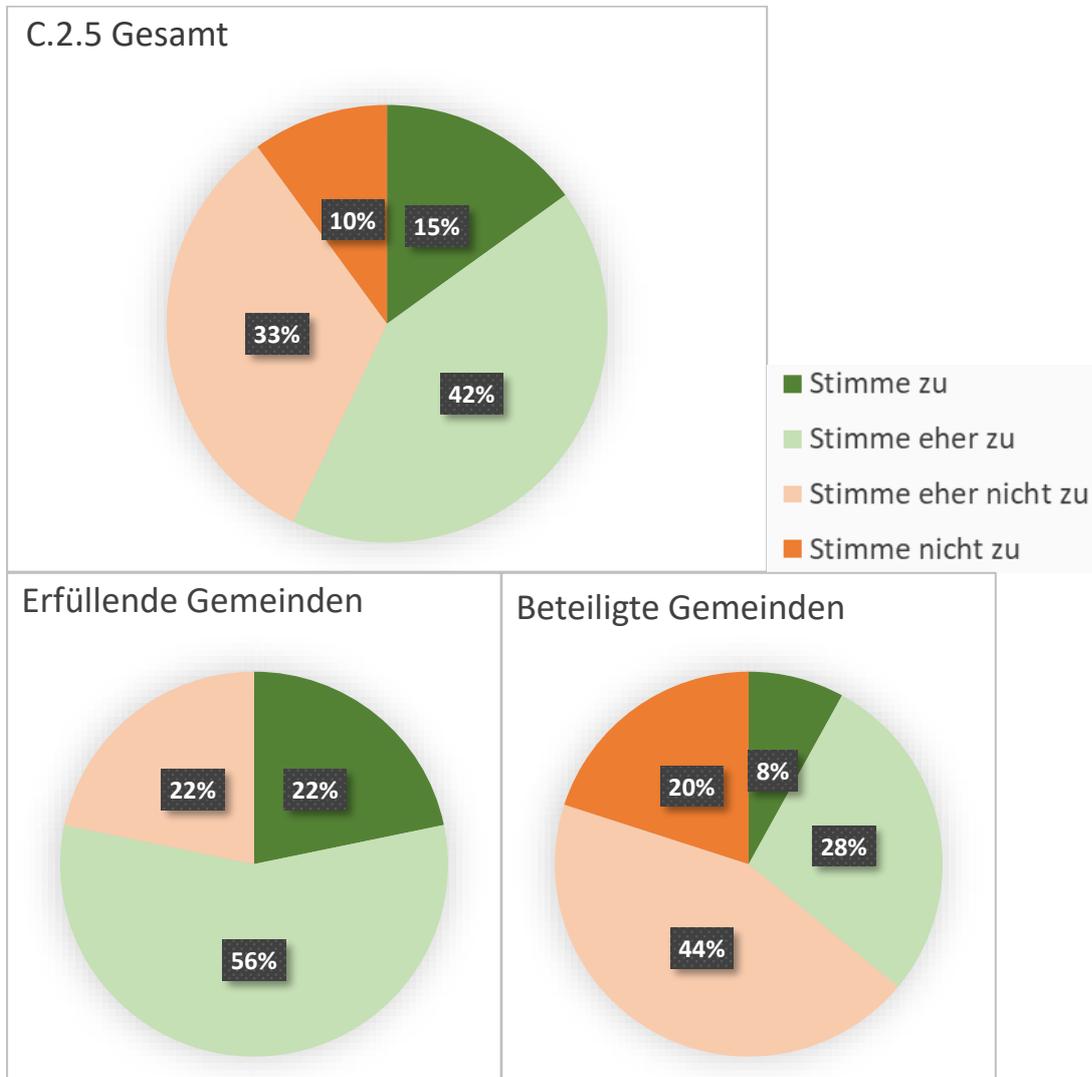


Abbildung 19: C.2.5 Im Gemeinschaftsausschuss bleiben, ggf. auch ohne eigene Mehrheit, unsere Interessen gewahrt.

Als zusammenfassende Bewertung sollte die Aussage C.2.6 „Die Verwaltungsgemeinschaft ist für uns eine geeignete Kooperationsform“ eingeschätzt werden. In der Gesamtauswertung wurde dieser Aussage mehrheitlich (eher) zugestimmt.

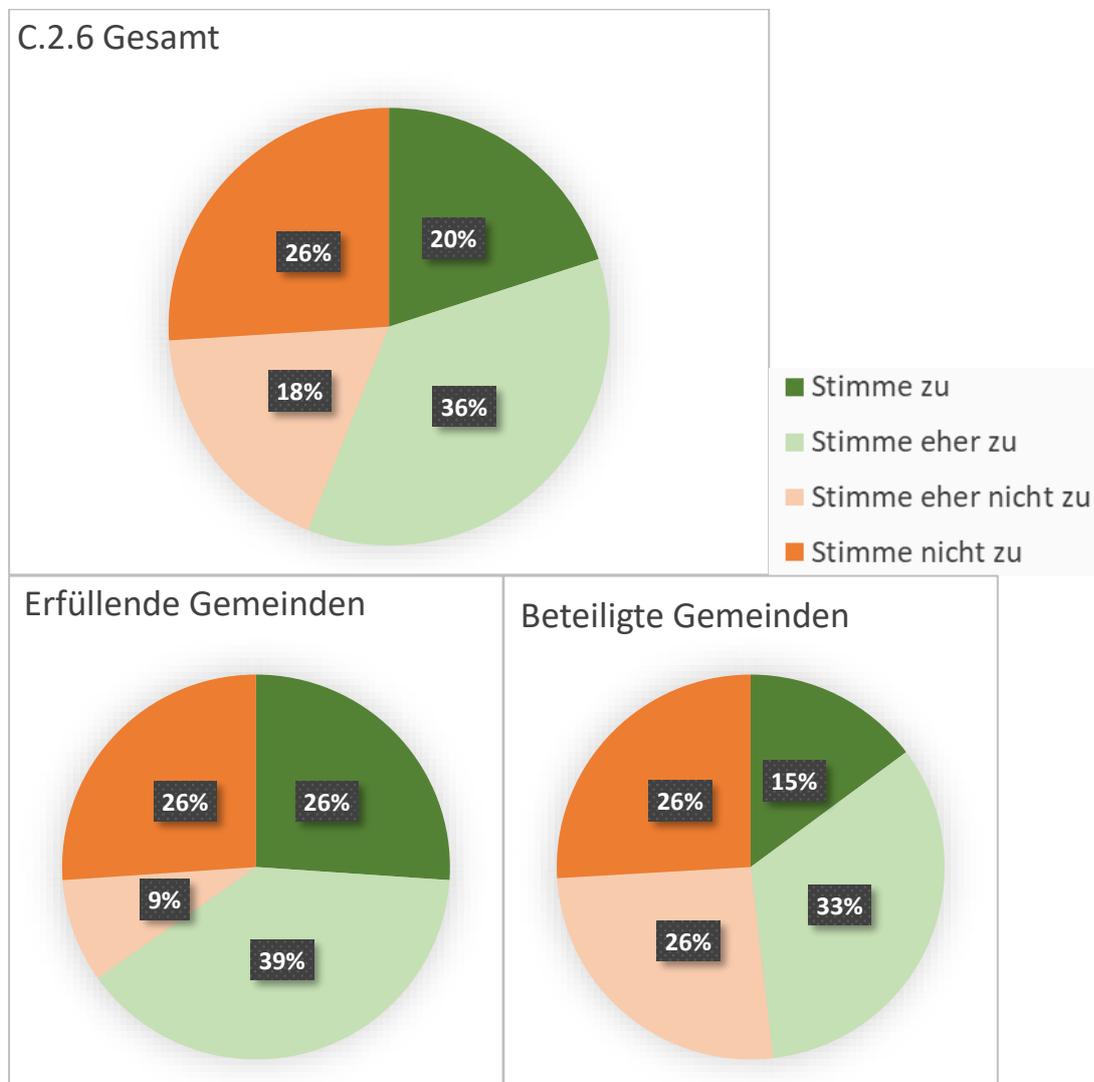


Abbildung 20: C.2.6 Die Verwaltungsgemeinschaft ist für uns eine geeignete Kooperationsform.

C.3 – Einschätzungen zum Änderungsbedarf „Verwaltungsgemeinschaft“

Abschließend wurden die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaften in C.3 gefragt, was geändert werden müsste, damit die Verwaltungsgemeinschaft für Ihre Kommune zukünftig noch besser funktioniert. 42-mal wurden dabei die Rahmenbedingungen (auch in finanzieller Hinsicht) ausgewählt, was 80,8 % der teilnehmenden Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft entspricht.

Seltener wurden die anderen Auswahlmöglichkeiten gewählt: 17-mal die Unterstützungsangebote (32,7 %) und 20-mal die rechtlichen Normen (38,5 %).

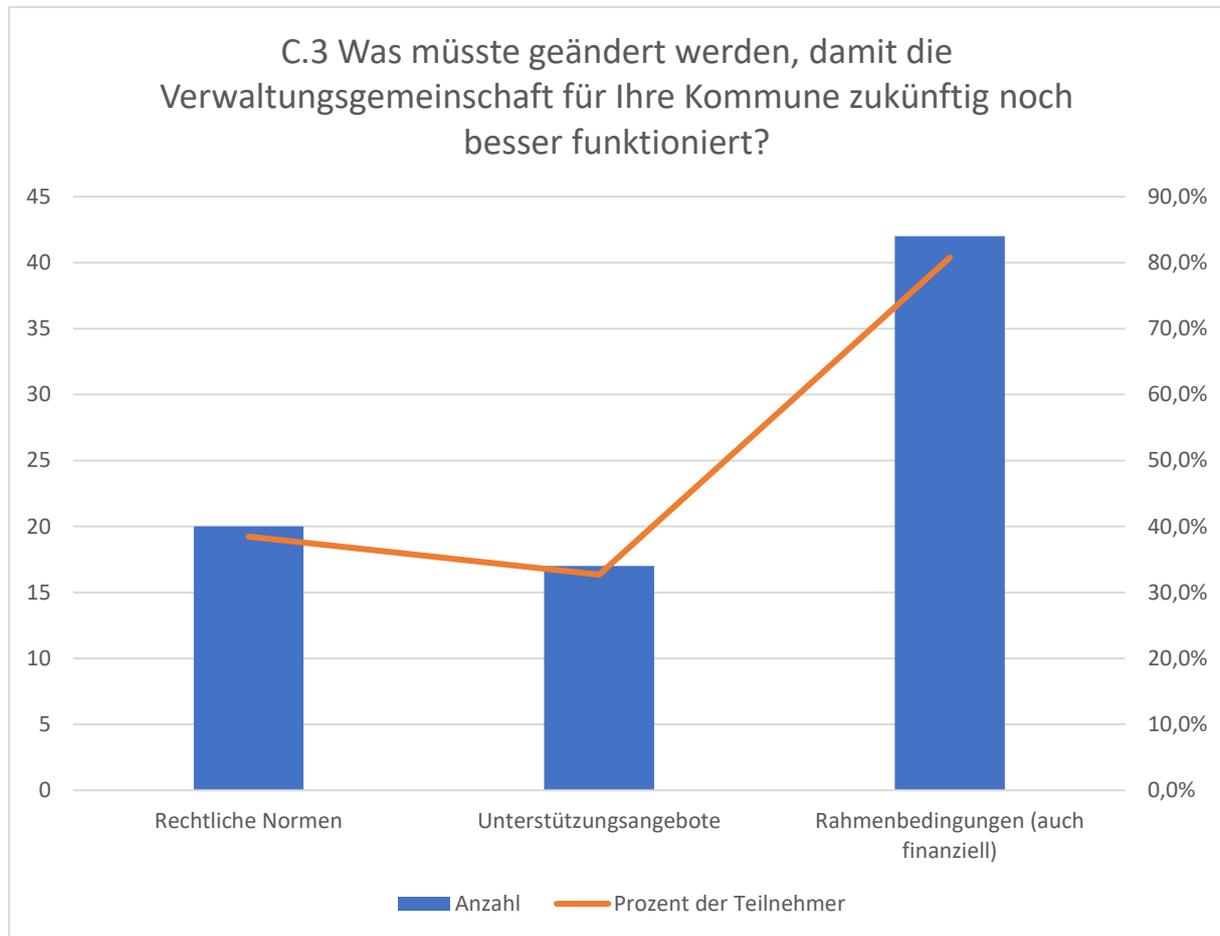


Abbildung 21: C.3 Was müsste geändert werden, damit die Verwaltungsgemeinschaft für Ihre Kommune zukünftig noch besser funktioniert?

In einem zusätzlichen Freitextfeld hatten die befragten Gemeinden die Gelegenheit, ihre Auswahl zu erläutern und den Änderungsbedarf zu konkretisieren.

Sechs Erläuterungen beschäftigten sich mit den Kosten und der Umlagefinanzierung der Verwaltungsgemeinschaft. Dabei wird angemahnt, dass die Zielstellung der Verwaltungsgemeinschaft verfehlt wird, wenn die Umlage teurer wird als die vergleichbare Eigenverwaltung. Außerdem wird eine verbindliche Regelung im SächsKomZG gewünscht, welche über § 42 hinaus rechtsverbindlich die Finanzierung bzw. die Berechnung der Umlagehöhe festlegt. Für die beteiligten Gemeinden wird ein Mitspracherecht hinsichtlich des Personalbedarfs und der Umlagehöhe gefordert.

Drei Erläuterungen sprechen die Rahmenbedingungen und Ausstattungen der erfüllenden Gemeinden an. Dabei wird eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung gewünscht. Es wird außerdem festgestellt, dass zumindest in einem Fall

zu viele Gemeinden in der Verwaltungsgemeinschaft seien. Auch werden Kapazitäten der erfüllenden Gemeinde durch Bürokratieaufwuchs wie die Umsatzsteuereinführung gebunden, die zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung fehlen.

Dreimal wurde angegeben, dass es an klaren Zuständigkeiten, Strukturen und Abgrenzungen der Aufgaben zwischen erfüllender und beteiligter Gemeinde fehlt.

Eine „Benachteiligung“ von Verwaltungsgemeinschaften bei der Zuweisung von Finanzausgleichsmitteln im Vergleich zu ähnlich großen Einheitsgemeinden wird zweimal angegeben. Es wird sich die Anerkennung der Gesamteinwohnerzahl der Verwaltungsgemeinschaft gewünscht, nicht die Einzelbetrachtung der Mitglieder.

Zweimal wird kritisiert, dass beteiligte Gemeinden kein eigenes Personal beschäftigen dürfen bzw. Aufgaben aus den durch §§ 7, 8 SächsKomZG übergebenen bzw. von der erfüllenden Gemeinde wahrzunehmenden nicht alleine wahrnehmen dürfen. Daraus würden sich Leistungsbeschränkungen und Effektivitätsverluste für die Verwaltungsgemeinschaft. Gewisse Aufgaben könne die beteiligte Kommune besser erfüllen.

In vier Erläuterungen wird das Verhältnis zwischen erfüllenden und beteiligten Gemeinden thematisiert. Der fehlende Einfluss der beteiligten Gemeinden auf die Entscheidungen der erfüllenden Gemeinden wird beklagt. Es fehle an Akzeptanz der beteiligten Gemeinden und an Partnerschaft auf Augenhöhe. Der Verwaltungsverband wird als eine bessere Alternative angesehen. Bei persönlichen Befindlichkeiten zwischen den Bürgermeister/innen funktioniert die Idee der Verwaltungsgemeinschaft nicht, da die Bürgermeister/innen der beteiligten Gemeinden nur über die Bürgermeister/innen der erfüllenden Gemeinden auf die Verwaltung zugreifen können. Außerdem gebe es Spannungen in der Zusammenarbeit wegen der von den erfüllenden Gemeinden praktizierten Forcierung einer Eingemeindung der beteiligten Gemeinden.

Einmal wurde sich die Flexibilisierung der als zu starr angesehenen Normen der SächsGemO und des SächsKomZG gewünscht.

Ein Kommentar wünscht sich die Möglichkeit eines Austritts aus der Verwaltungsgemeinschaft, um in der Folge die Aufgaben durch andere (mutmaßlich selbst gewählte) Gemeinden erfüllen lassen zu können.

Zusammenfassung:

Die positiv formulierten Aussagen über die Verwaltungsgemeinschaft fanden in der Gesamtauswertung stets mit knapper Mehrheit Zustimmung oder eher Zustimmung. Die nach Rollen aufgeteilte Auswertung der Antworten zeigt aber, dass die Verwaltungsgemeinschaft von den erfüllenden Gemeinden signifikant positiver eingeschätzt wird als von den beteiligten Gemeinden.

Bemerkenswert dabei ist, dass die zusammenfassende Aussage C.2.6 „Die Verwaltungsgemeinschaft ist für uns eine geeignete Kooperationsform“ von den beteiligten Gemeinden erkennbar mehr zustimmende bzw. eher zustimmende Antworten erhielt als die verschiedenen Einzelaussagen.

In der Grundgesamtheit beträgt das Verhältnis erfüllende Gemeinden zu beteiligten Gemeinden etwa 1:1,5. Das Verhältnis zwischen erfüllenden und beteiligten Gemeinden unter den Umfrageteilnehmern liegt hingegen bei nahezu 1:1. Im Hinblick auf die Unterschiede in der Einschätzung der Verwaltungsgemeinschaft stand zunächst zu vermuten, dass bei realer Rollenverteilung in den Rückläufen auch die Gesamtauswertung eher ablehnend ausgefallen wäre. Bei einer testweisen Auswertung der Antworten mit einer Gewichtung der Aussagen gemäß der Verteilung der Grundgesamtheit wurde aber festgestellt, dass die grundsätzlichen Aussagen davon nicht oder nur sehr gering beeinflusst wurden.

Ein Änderungsbedarf wird vor allem bei den Rahmenbedingungen (auch in finanzieller Hinsicht) gesehen, in denen sich eine Verwaltungsgemeinschaft bewegt. Rechtliche Normen und Unterstützungsangebote wurden deutlich seltener genannt. Hinsichtlich der rechtlichen Normen gaben die Freitexterläuterungen einige konkrete Hinweise. Eine Beschreibung der gewünschten Unterstützungsangebote erfolgte hingegen nicht.

Die geäußerten Änderungswünsche betreffen vor allem die Finanzierung der Verwaltungsgemeinschaft, insbesondere die Transparenz der Umlagehöhe und die Einflussmöglichkeiten für die beteiligten Gemeinden. Auch das Verhältnis zwischen den Mitgliedern einer Verwaltungsgemeinschaft und insbesondere das zwischenmenschliche Verhältnis zwischen den Bürgermeister/innen wird als Ansatzpunkt für Verbesserungen genannt.

Der Wunsch nach verstärkter Abgrenzung und Klärung von Zuständigkeiten und Strukturen und einer besseren finanziellen und personellen Ausstattung der erfüllenden Gemeinden schließt das Feld der meistgenannten Änderungswünsche.

Die Umfrage zeigt, dass es sowohl bei den erfüllenden Gemeinden als auch bei den beteiligten Gemeinden deutliche Unzufriedenheit mit der Kooperationsform „Verwaltungsgemeinschaft“ gibt. Eine erhebliche Zahl an Gemeinden im Freistaat kooperiert in dieser Form und kann aufgrund der gesetzlichen Regelung diese auch nicht ohne Verlust der Eigenständigkeit verlassen. Eine Evaluation der interkommunalen Zusammenarbeit sollte daher zwingend auch die Verhältnisse in den Verwaltungsgemeinschaften betrachten. Zwar ist es nicht die Position des SSG, die Auflösung oder den Austritt aus Verwaltungsgemeinschaften ohne Gemeindezusammenschluss zu ermöglichen, jedoch könnte mit klareren Regelungen zu Bemessung des Fehlbedarfs der erfüllenden Gemeinde und zur Umlageerhebung mehr Rechtsfrieden gestiftet werden.

D – Zweckverband

In Teil D der Evaluation wird die interkommunale Kooperationsform des Zweckverbandes gemäß § 44 ff. SächsKomZG behandelt.

Dieser Fragenkomplex richtet sich ausschließlich an die Städte und Gemeinden, welche nach der Frage A.3 angaben, Mitglied eines Zweckverbandes zu sein. Von den 149 Umfrageteilnehmern gaben insgesamt 79 an, Mitglied in einem Zweckverband zu sein.

Grundsätzliche und statistische Angaben zu bestehenden Zweckverbänden in Sachsen finden sich in Kapitel 3 dieses Berichts.

D.1 – Anlässe zur Mitgliedschaft in Zweckverbänden

Unter D.1 hatten die Befragten die Möglichkeit, die Motivation für eine Mitgliedschaft darzulegen. Ziel der Fragestellung war es herauszufinden, ob bestimmte Motive einzeln oder in Kombination dominieren. Den Umfrageteilnehmern wurde eine Auswahl an Antworten mit zwölf möglichen Motiven vorgegeben sowie die Möglichkeit einer Freitexteingabe unter dem Punkt „Sonstiges“. Die Häufigkeit der angegebenen Motive variiert, weshalb im Zusammenhang mit der Größenklasse der Kommune nur tendenziell angegeben werden kann, ob dies eine Problematik eher kleiner oder größerer Städte und Gemeinden ist.

Im Folgenden werden die einzelnen Motive einer Mitgliedschaft in einem Zweckverband einzeln betrachtet. Bei der Betrachtung der folgenden Daten ist zu beachten, dass die prozentuale Angabe sowie Nennung in absoluten Zahlen der Gemeinden/Städte nach Größenklassen sich ausschließlich auf die Gesamtzahl eben dieser bezieht, welche den Fragebogen ausgefüllt haben und unter der Frage A.3 angegeben haben, Mitglied eines Zweckverbandes zu sein.

Am häufigsten mit 58 Angaben nannten Städte und Gemeinden unabhängig von den Größenklassen „fehlende Wirtschaftlichkeit bei alleiniger Aufgabenerfüllung“ als Motiv für die Mitgliedschaft in einem Zweckverband.

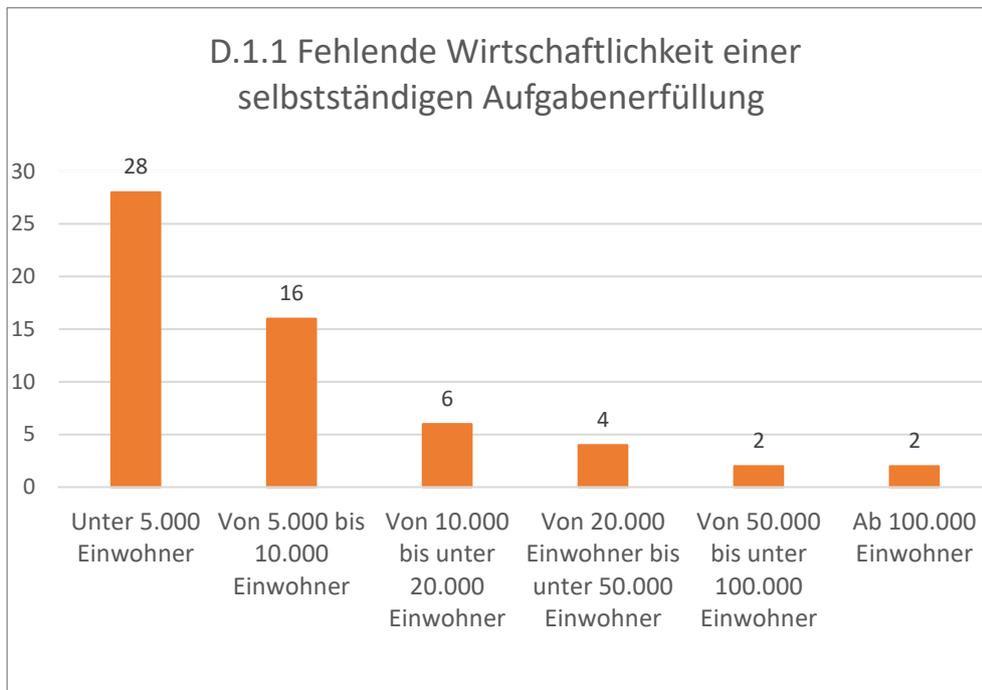


Abbildung 22: D.1.1 Fehlende Wirtschaftlichkeit einer selbstständigen Aufgabenerfüllung

Danach folgen „Personalengpässe“ und der „Fachkräftemangel“ mit 24 Nennungen als Beweggründe einer interkommunalen Kooperation in Form eines Zweckverbandes. Hier allerdings lassen sich Unterschiede in Abhängigkeit zur Größenklasse der

Kommune erkennen. Städte und Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern bis zu unter 20.000 Einwohnern gaben dies zu einem Viertel oder Drittel an.

In den größeren Kommunen wurde dies nicht genannt mit Ausnahme einer sächsischen Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern.

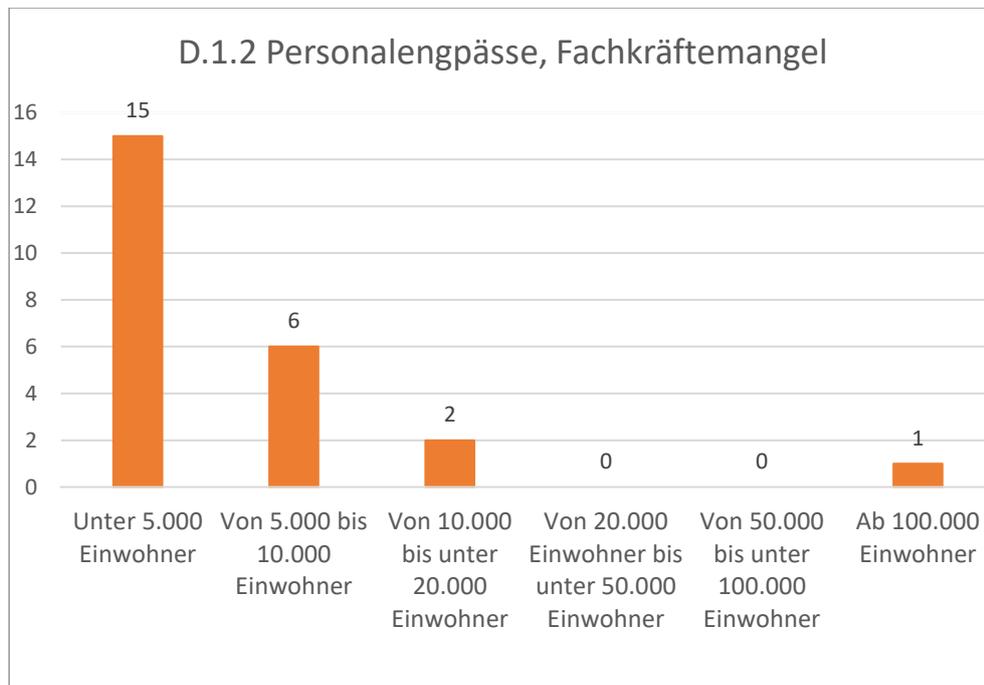


Abbildung 23: D.1.2 Personalengpässe, Fachkräftemangel

Rechtliche Vorgaben wurden insgesamt 21 Mal als Motiv für Mitgliedschaften in Zweckverbänden benannt. Auch hier sind Unterschiede zwischen den einzelnen Größenklassen erkennbar. Kleine Städte und Kommunen mit unter 5.000 Einwohnern bzw. mit bis zu 10.000 Einwohnern sind jeweils neun Mal vertreten. Zwei Städte mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern und eine Stadt zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern sahen ebenfalls rechtliche Vorgaben als Anlass zur interkommunalen Kooperation in Form eines Zweckverbandes.

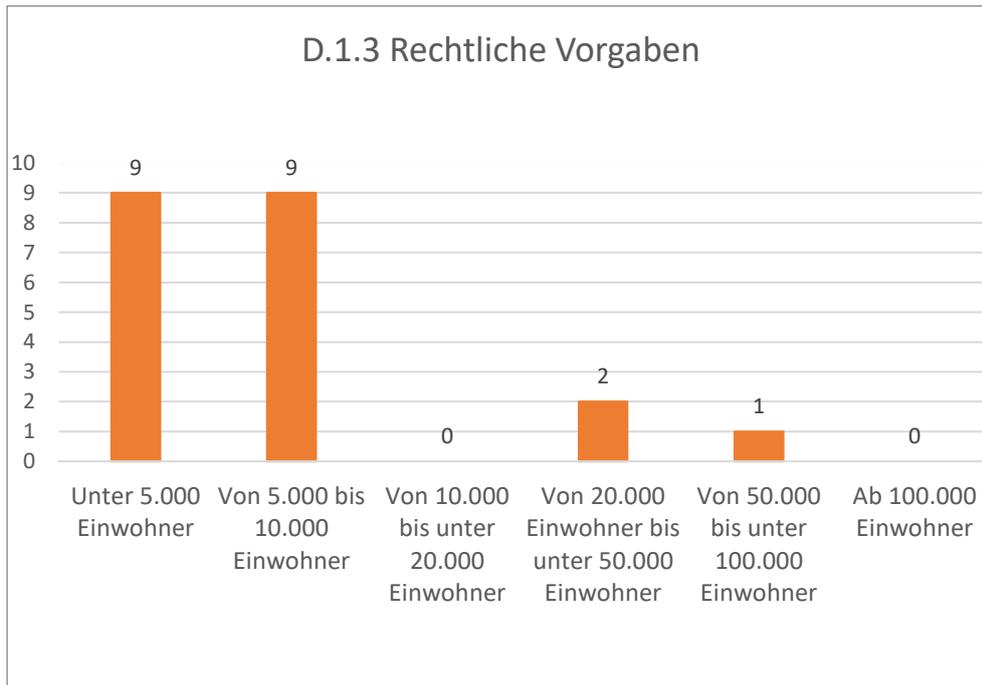


Abbildung 24: D.1.3 Rechtliche Vorgaben

Mit ebenfalls 21 Nennungen ist der Zuwachs an kommunalen Aufgaben als Grund für die Mitgliedschaft in einem Zweckverband vertreten. Mit Ausnahme der großen Städte mit über 100.000 Einwohnern gaben aus den restlichen Größenklassen etwa jede dritte bis fünfte Kommune diese Motivation an. Auch eine Stadt mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern nannte dies.

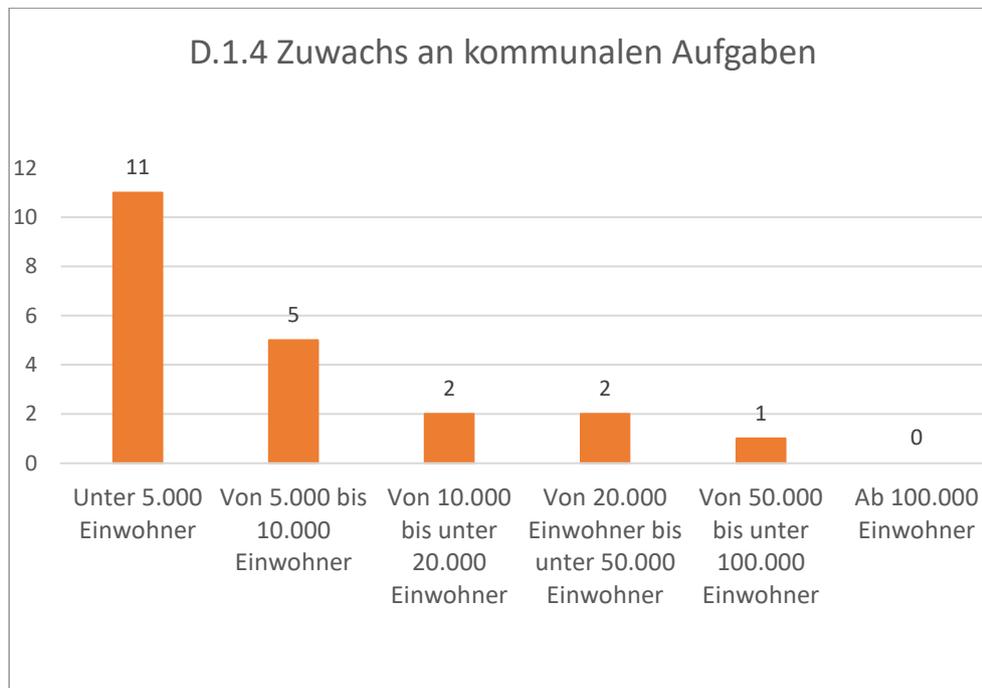


Abbildung 25: D.1.4 Zuwachs an kommunalen Aufgaben

Mit einer ähnlichen Verteilung war die konkrete Umsetzung eines Investitionsvorhabens Gründungsanlass eines Zweckverbandes. Mit Blick auf die Einwohnerzahl zeigt sich auch hier ein ähnliches Bild. Keine Stadt mit über 100.000 Einwohnern nannte diesen Anlass. Mit einer Einwohneranzahl von 50.000 bis 100.000 gab eine Stadt dies an. Eher kleinere und mittelgroße Städte/Kommunen sind bei dieser Antwortmöglichkeit vertreten, etwa jede Fünfte bis Dritte Kommune dieser Größenklassen.

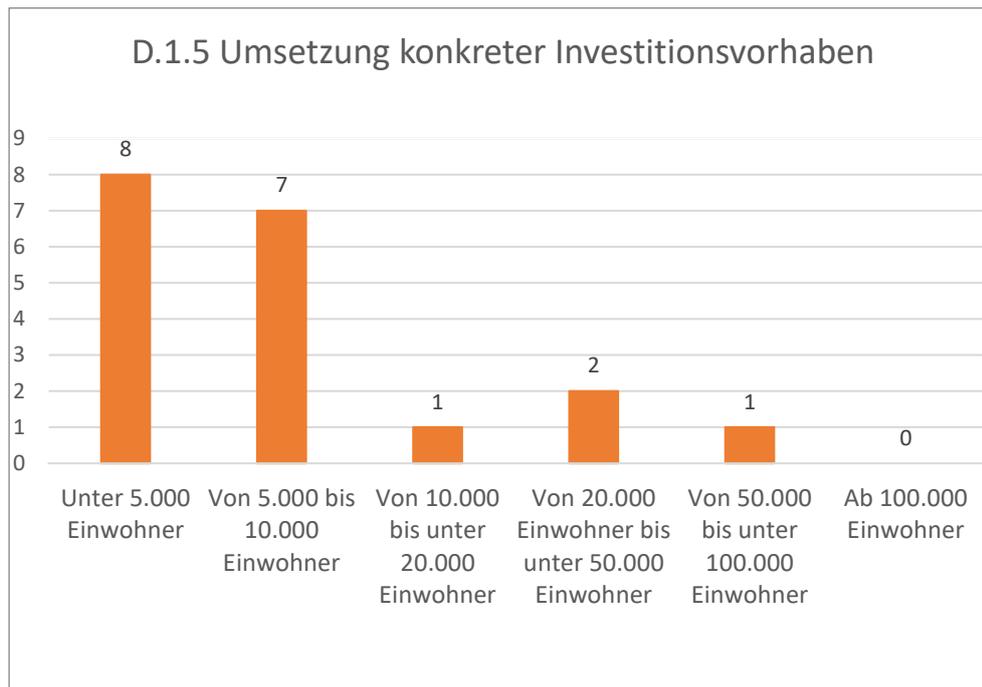


Abbildung 26: D.1.5 Umsetzung konkreter Investitionsvorhaben

Im unteren Mittelfeld der gegebenen Antworten wird mit 16 Benennungen die eigene kommunale Finanzlage angezeigt. Dies betrifft ausschließlich Städte und Gemeinden bis maximal 50.000 Einwohner. Im Schnitt gab jede sechste bis fünfte Stadt in den darunter befindlichen Größenklassen dies als Anlass zur Mitgliedschaft in einem Zweckverband an.

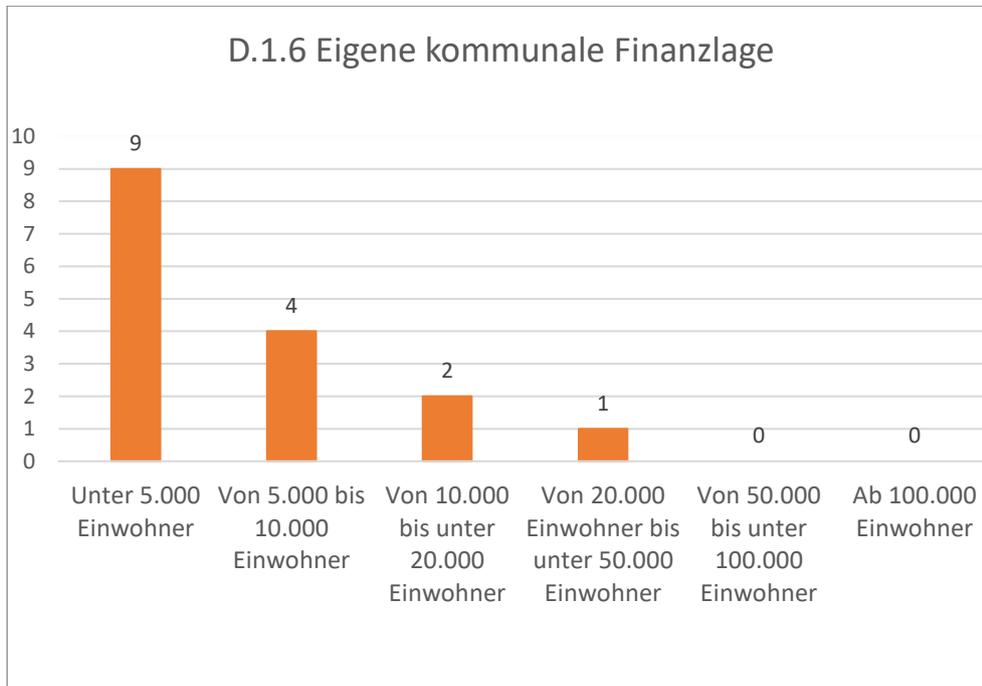


Abbildung 27: D.1.6 Eigene kommunale Finanzlage

Mit gleicher Häufigkeit (16 Angaben) war die Nutzung von Fördermöglichkeiten (EU-, Bundes- oder Landesprogramme) Beweggrund für eine IKZ in Form eines Zweckverbandes. Trotz der geringen Nennung zeigt sich tendenziell eine ungleiche Verteilung anhand der Größenklassen. So gaben nur drei Gemeinden unter 5.000 Einwohnern an, dies zum Anlass genommen zu haben, was ca. 8 % der Gemeinden unter 5.000 Einwohnern entspricht. Eine Stadt mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern nannte ebenfalls diesen Grund. In den Größenklassen von 5.000 bis 10.000 Einwohnern und 20.000 bis 50.000 Einwohnern gab ca. jede dritte Stadt/Gemeinde diesen Anlass an. Des Weiteren haben zwei Städte mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern sowie eine Stadt mit über 100.000 Einwohnern hier ihren Vermerk gesetzt.

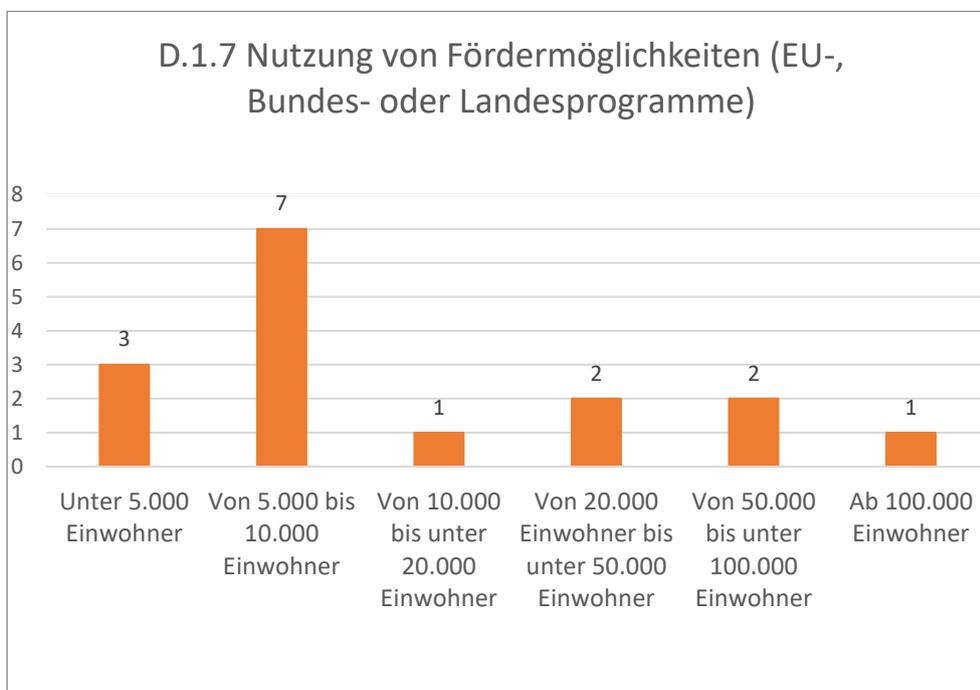


Abbildung 28: D.1.7 Nutzung von Fördermöglichkeiten (EU-, Bundes- oder Landesprogramme)

Eine Pflichtmitgliedschaft nach § 64 SächsKomZG wurde insgesamt 15 Mal angegeben. In den Größenklassen von unter 5.000 Einwohner bis 50.000 Einwohner gaben ca. jede fünfte Gemeinde/Stadt diesen Anlass an. Die großen Städte von 50.000 bis 100.000 Einwohnern waren zwei Mal vertreten und eine Stadt mit über 100.000 Einwohnern.



Abbildung 29: D.1.8 Pflichtmitgliedschaft nach § 64 SächsKomZG

Abgesehen von den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern benannten insgesamt zwölf Städte und Gemeinden die steigenden Anforderungen der Bürger an die kommunalen Leistungen als Grund ohne Auffälligkeiten bei der Verteilung hinsichtlich der Größenklassen.

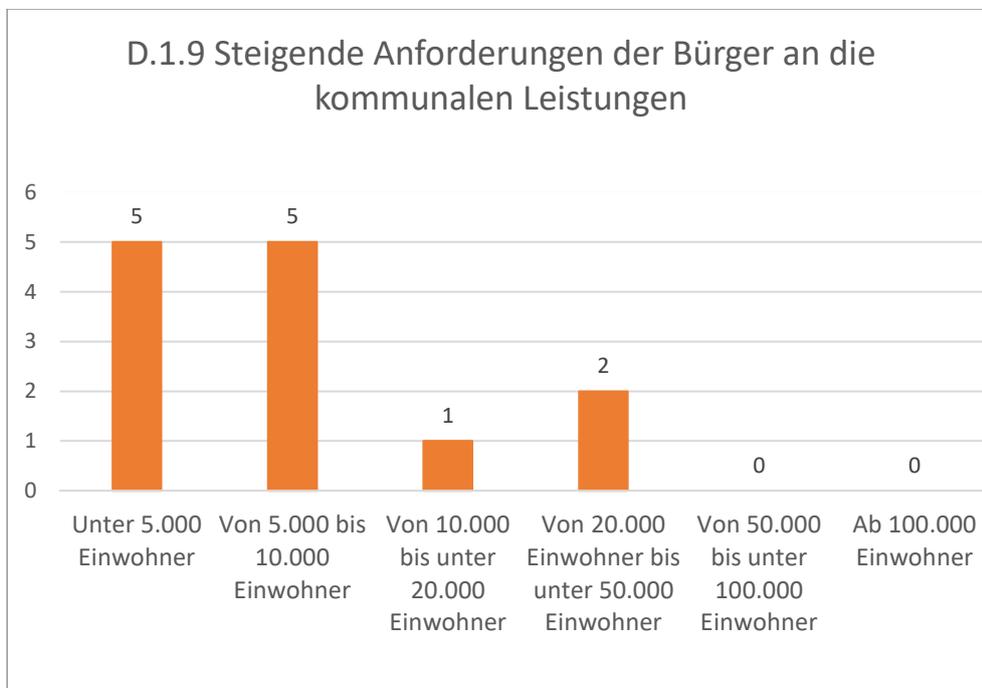


Abbildung 30: D.1.9 Steigende Anforderungen der Bürger an die kommunalen Leistungen

Mit ebenfalls zwölf Nennungen ist der Standortwettbewerb/Verbesserung des regionalen Wirtschaftsstandortes vertreten. Hier zeigt sich, dass dieses Motiv für kleinere Städte und Gemeinden eher von nachrangiger Bedeutung ist. Die geringe Antwortrate lässt jedoch keine belastbaren Rückschlüsse zu und zeigt somit nur eine allgemeine, vorsichtig zu betrachtende Tendenz auf.

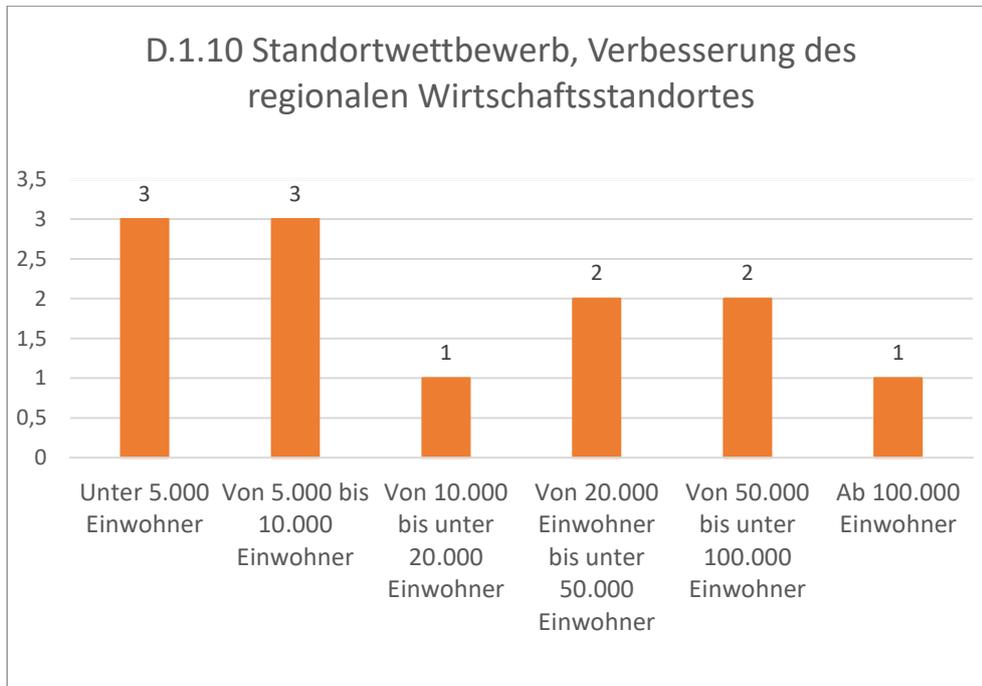


Abbildung 31: D.1.10 Standortwettbewerb, Verbesserung des regionalen Wirtschaftsstandortes

Die geringste Zustimmungsrate weisen die möglichen Antworten „fehlende Flächen in der eigenen Kommune für konkrete Projekte“ und „demografische Entwicklungen“ mit jeweils sechs Angaben auf. Auch hier lässt die geringe Antwortrate jedoch keine belastbaren Rückschlüsse zu und es zeigen sich nur eine allgemeine, vorsichtig zu behandelnde Tendenz.

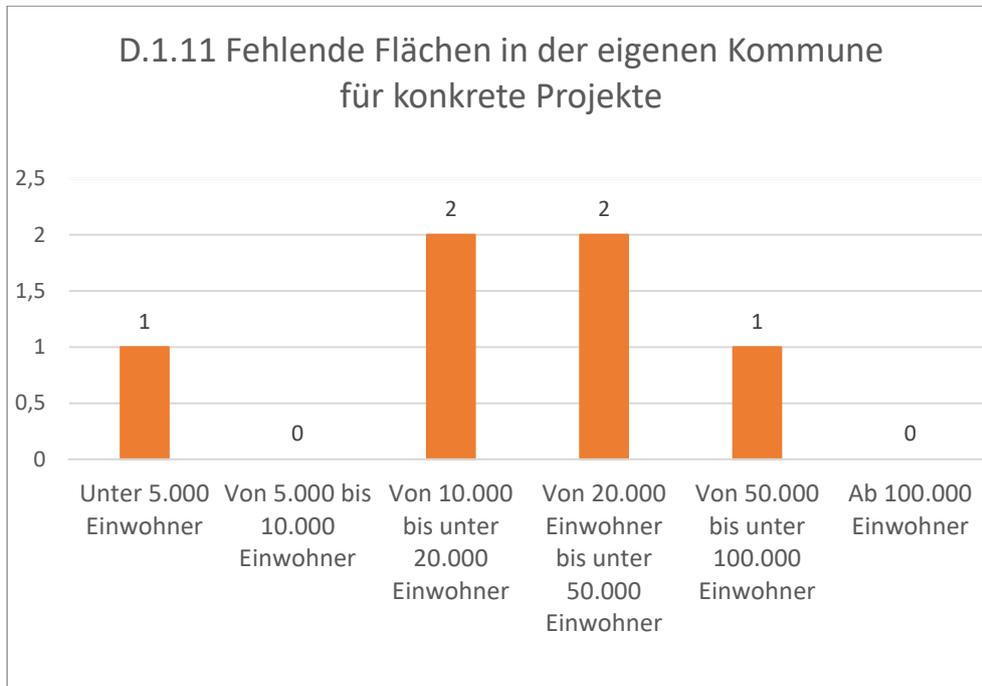


Abbildung 32: D.1.11 Fehlende Flächen in der eigenen Kommune für konkrete Projekte

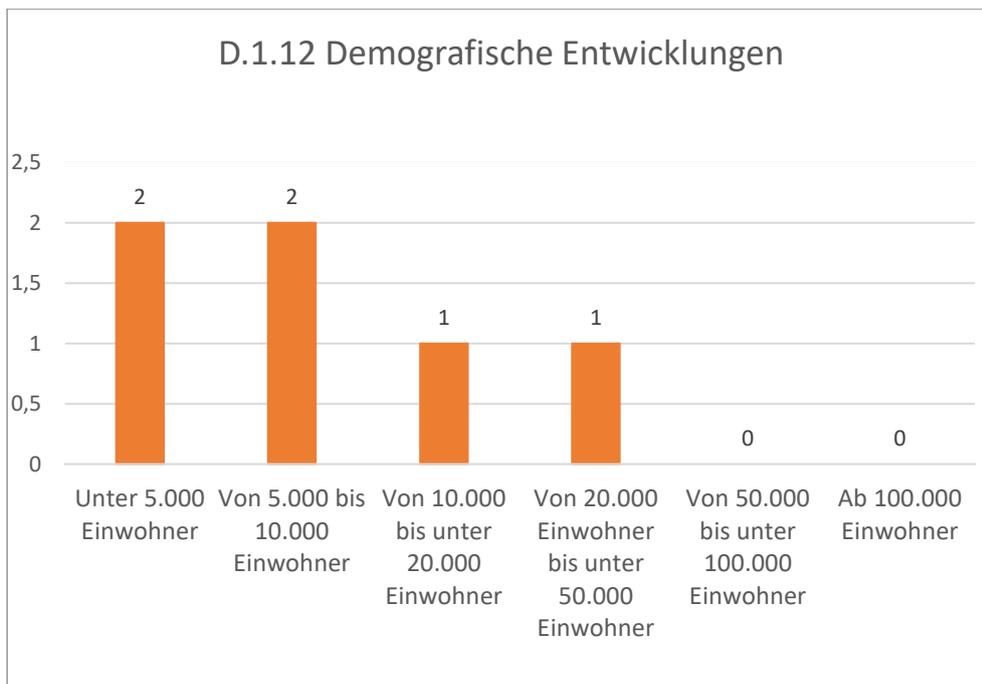


Abbildung 33: D.1.12 Demografische Entwicklungen

D.2 - Beratungsleistungen

Im Unterkapitel D.2 wurden die Städte und Gemeinden nach der Inanspruchnahme von Beratungsleistungen zur Realisierung ihrer IKZ-Vorhaben befragt. Intention dieses Fragenblocks ist die Erörterung eines möglichen Bedarfes an Beratungsleistungen oder einer Verbesserung der bestehenden Beratungsangebote auch durch die Servicestelle IKZ beim SSG.

So wurde in D.2.1 erfragt, ob Beratungsleistungen in Anspruch genommen wurden. Von den an der Umfrage teilgenommenen Städten und Gemeinden haben insgesamt 78 diese Frage beantwortet. Zu einem Großteil (45) wurde angegeben, dass die Inanspruchnahme etwaiger Beratungsleistungen nicht mehr bekannt sei. 19 weitere Kommunen haben bisher nicht auf Beratungsleistungen zur Umsetzung ihrer IKZ-Vorhaben zurückgreifen müssen. Bei Inanspruchnahme von Beratungsangeboten wurden vorliegend drei Antwortmöglichkeiten gegeben, so wurde unterschieden in Beratungsleistungen zur Vorbereitung, Umsetzung und von der Vorbereitung bis zur Umsetzung. Insgesamt sechs Städte und Gemeinden gaben an, zur Vorbereitung, drei zur Umsetzung und fünf zur Vorbereitung als auch zur Umsetzung Beratungsleistungen in Anspruch genommen zu haben.

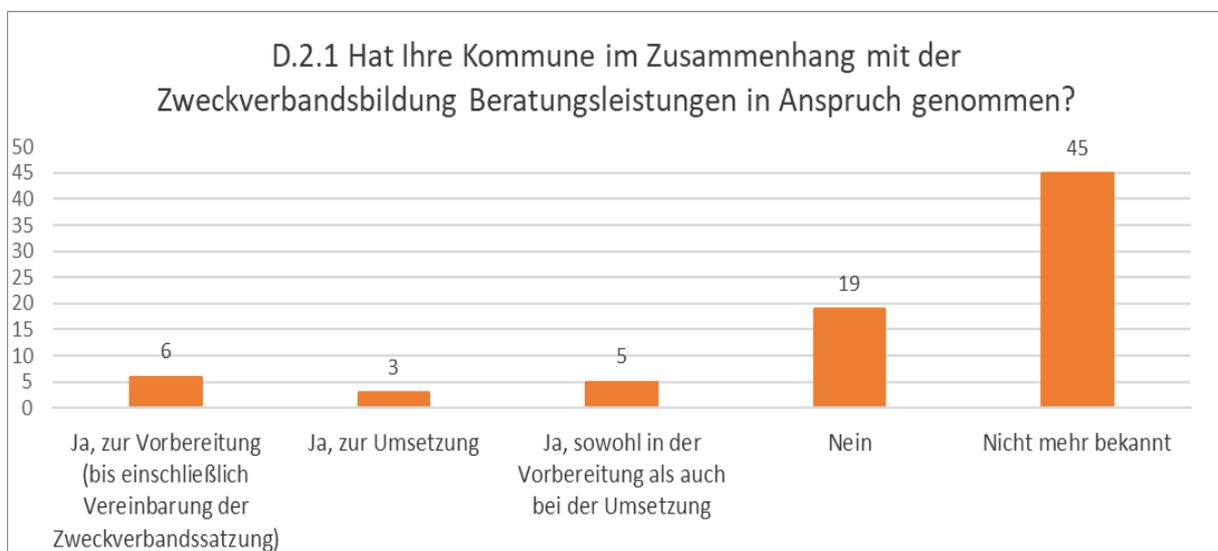


Abbildung 34: D.2.1 Hat Ihre Kommune im Zusammenhang mit der Zweckverbandsbildung Beratungsleistungen in Anspruch genommen?

Somit richten sich die Fragen D.2.2 bis D.2.6 im vorliegenden Fall an 14 Städte und Gemeinden. Aufgrund der geringen Anzahl wird bei der Auswertung auf die Verknüpfung von Größenklasse der jeweiligen Kommune mit den gegebenen Antworten verzichtet. Erklärungsansatz für die geringe positive Antwortquote

bezüglich der Inanspruchnahme von Beratungsangeboten könnte sein, dass der überwiegende Anteil der sächsischen Zweckverbände bereits vor 20 und mehr Jahren gegründet wurde und seinerzeitige Beratungsleistungen heute möglicherweise nicht mehr bekannt sind. Auch niederschwellige Beratung wie z. B. durch Telefonate werden heute nicht mehr als Beratungsleistungen identifiziert werden können.

In D.2.2 konnten die Befragten mitteilen, bei welchen Institutionen die Beratungsleistungen genutzt wurden. Unter der Annahme, dass zur Realisierung eines IKZ-Vorhabens mehrere Dienstleister aufgesucht werden, konnten mehrere Antwortmöglichkeiten ausgewählt werden, weshalb es zu einer Abweichung der Antwortmenge im Vergleich zu D.2.1 kam. Unter D.2.2 wurden insgesamt 23 Antworten gegeben, wenn jede Antwortmöglichkeit separat betrachtet wird. Am häufigsten wurde mit zwölf Mal die Rechtsaufsichtsbehörde konsultiert, gefolgt von Kommunalberatern, Rechtsanwälten etc. mit acht Nennungen und dem Sächsischen Städte- und Gemeindetag mit drei Angaben. Wissenschaftliche Einrichtungen wie Universitäten, Fachhochschulen und Weitere wurden von keiner der befragten Städte und Gemeinden zur Beratung genutzt. Beobachtet werden konnte, dass die großen Städte mit über 100.000 Einwohnern keine Nutzung von Beratungsleistungen angaben. Mit lediglich einer Nennung gab eine Stadt in der Größenklasse von 50.000 bis 100.000 Einwohnern an, die Rechtsaufsichtsbehörde aufgesucht zu haben. Die überwiegende Mehrheit mit einem Beratungsbedarf scheinen demnach kleine bis mittelgroße Städte und Gemeinden zu sein.

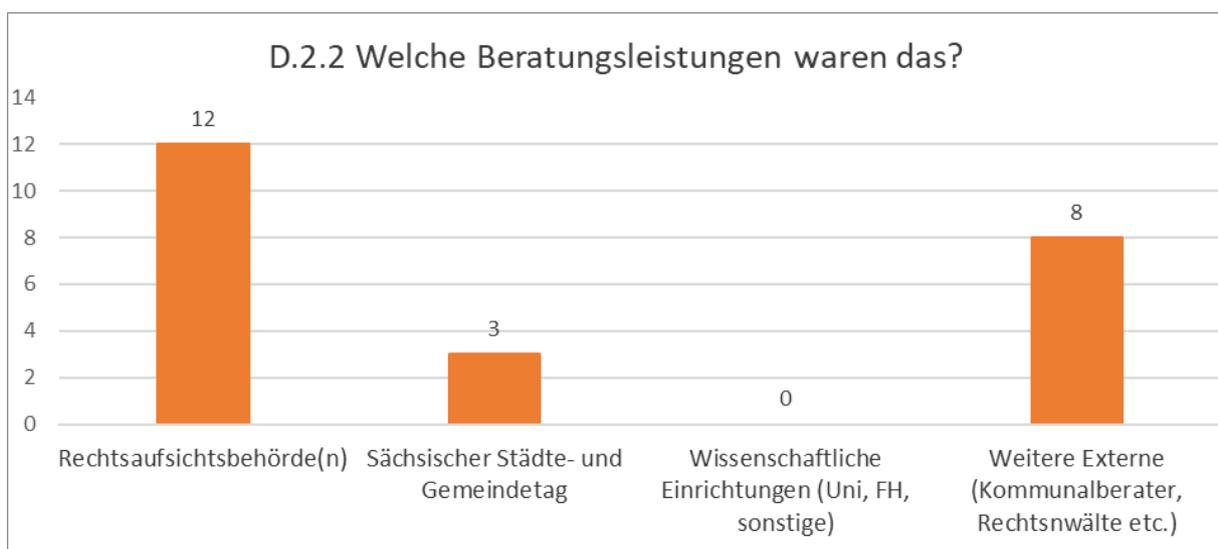


Abbildung 35: D.2.2 Welche Beratungsleistungen waren das?

In den folgenden Fragen D.2.3 bis D.2.7 wurde schließlich die Qualität der Beratungen durch die in D.2.2 aufgeführten Dienstleister erfragt. Hier zeigte sich ein durchweg positives Stimmungsbild. Auf die Frage, ob die Beratungsleistung zufriedenstellend war, befanden sich alle gegebenen Antworten im Antwortspektrum von „Ja“ bis „Eher ja“. Eine Auswertung der Teilfragen D.2.5 und D.2.7 war aufgrund einer fehlenden Datenlage nicht möglich.

D.3 – Aspekte interkommunaler Zusammenarbeit in Zweckverbänden

Das Unterkapitel D.3 beschäftigt sich mit der interkommunalen Zusammenarbeit in Zweckverbänden. Entsprechend der Angaben der an der Umfrage teilgenommenen Städte und Gemeinden unter der Frage A.3 existieren 79 Zweckverbände, welche im Folgenden den Untersuchungsgegenstand bilden.

Die Frage D.3 „Bitte schätzen Sie die folgenden Aspekte Ihrer Zusammenarbeit in Zweckverbänden ein“ ist als Matrix mit einer Mehrfachauswahlmöglichkeit gestaltet, so gilt es jede Antwortoption einzeln nach ihrer Nennungshäufigkeit zu betrachten. Bei den Teilfragen 1, 2 und 6 gab es jeweils 79 Nennungen. In den Teilfragen 3, 4 und 5 wurden 80 Antworten gegeben, somit hat mindestens eine Kommune jeweils zwei Antwortmöglichkeiten gewählt, was die Abweichung zu der angegebenen Anzahl von Zweckverbänden erklärt.

Zur Teilfrage 1 „Der Zweckverband führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.“ äußerten sich in Summe 79 Städte und Gemeinden. 45 stimmten dieser Aussage zu, 30 stimmten eher zu und vier stimmten eher nicht zu. Daraus lässt sich ein klarer positiver Trend zu der Aussage ableiten.

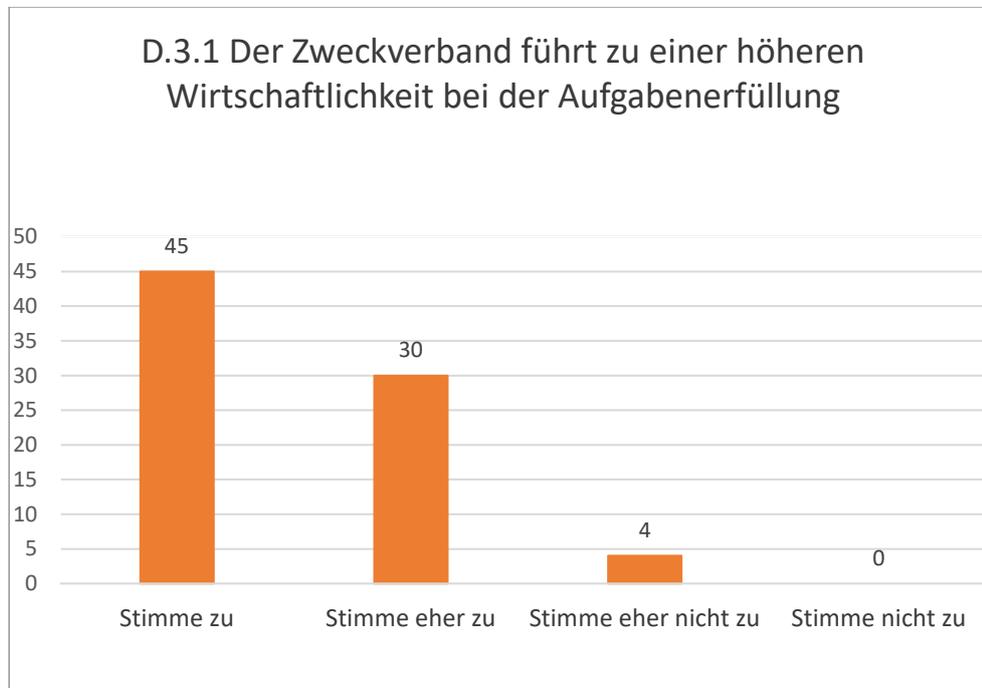


Abbildung 36: D.3.1 Der Zweckverband führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

Unter der Teilfrage 2 „Die Deckung des Finanzbedarfs (insbesondere durch Umlage) erfolgt nachvollziehbar und korrekt.“ wurden insgesamt 80 Antworten gegeben. Wie bereits in anderen IKZ-Formen ersichtlich wurde (vgl. Frage B.1, Frage C.2) scheint die Finanzierung der interkommunalen Kooperation Konfliktpotenzial zwischen den IKZ-Akteuren zu beinhalten. Von den gegebenen Antworten stimmten 41 dieser Aussage zu, 27 stimmten eher zu, neun stimmten eher nicht zu und drei stimmten nicht zu. So gab es zwölf negativ konnotierte Aussagen. Die überwiegende Mehrheit sieht folglich keine Änderungsbedarfe bei der Deckung des Finanzbedarfs.

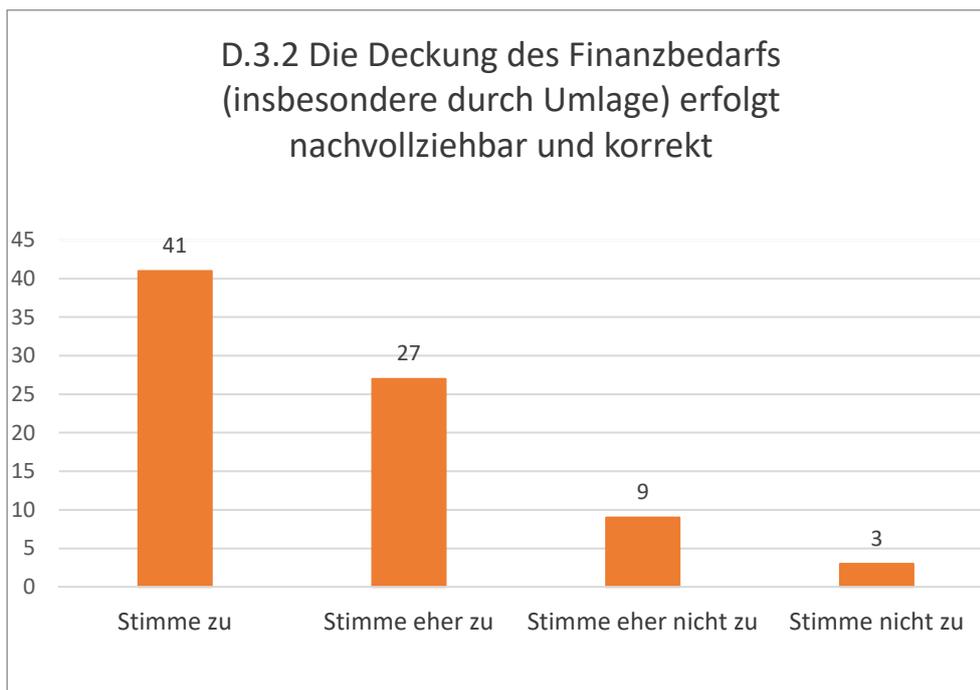


Abbildung 37: D.3.2 Die Deckung des Finanzbedarfs (insbesondere durch Umlage) erfolgt nachvollziehbar und korrekt

Mit der Teilfrage 3 wurde abgefragt „Die Beteiligung am Zweckverband sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune.“. Von den 79 Antworten stimmten dieser Aussage 48 vollumfänglich zu, 27 stimmten eher zu, drei stimmten eher nicht zu und eine Kommune stimmte nicht zu. Somit dominiert bei dieser Aussage eine zustimmende Haltung.

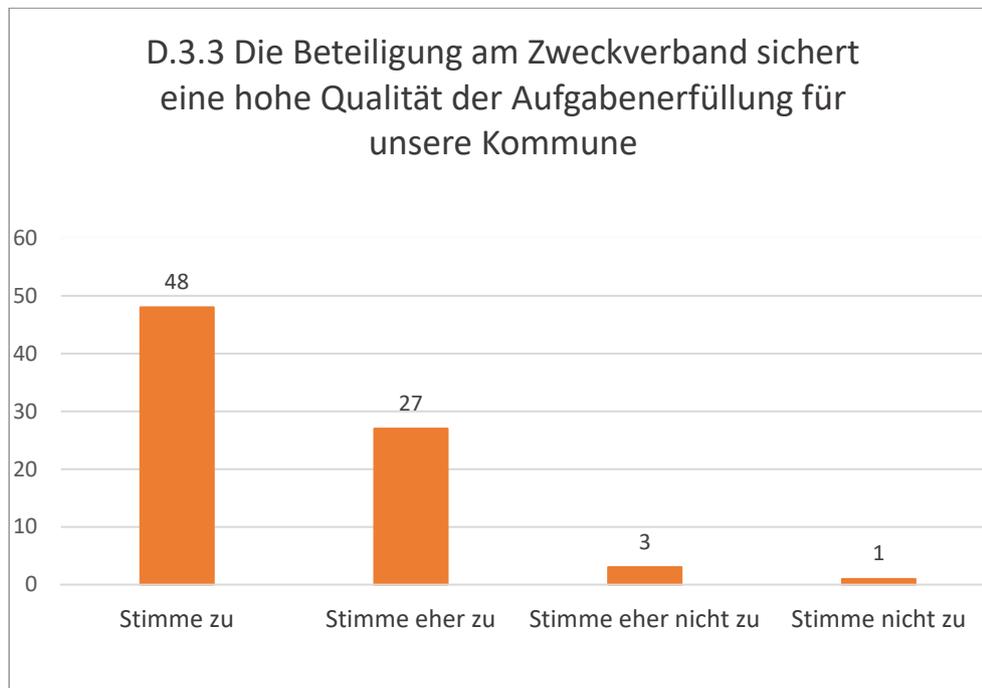


Abbildung 38: D.3.3 Die Beteiligung am Zweckverband sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune

In der Teilfrage 4 sollten die Städte und Gemeinden sich zu der Aussage „Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung nach § 52 SächsKomZG sichert unserer Kommune angemessene Einflussmöglichkeiten.“. Auch hier überwiegen die positiven Nennungen, 36 stimmten zu, 34 stimmten eher zu, acht stimmten eher nicht zu und zwei stimmten nicht zu.

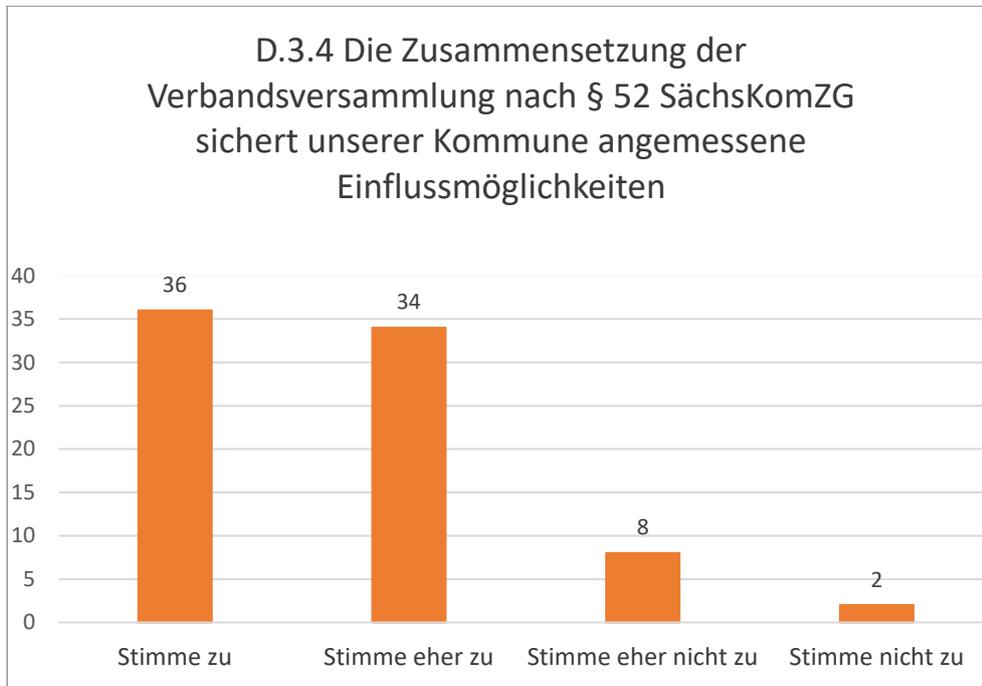


Abbildung 39: D.3.4 Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung nach § 52 SächsKomZG sichert unserer Kommune angemessene Einflussmöglichkeiten

Weiter sollte in Teilfrage 5 der Aspekt „In der Verbandsversammlung bleiben, ggf. auch ohne eigene Mehrheit, unsere Interessen gewahrt.“ bewertet werden. Dieser Aussage stimmten 32 zu, 35 stimmten eher zu, zwölf stimmten eher nicht zu und eine Kommune stimmte nicht zu. Ein Positivtrend ist hier ersichtlich.

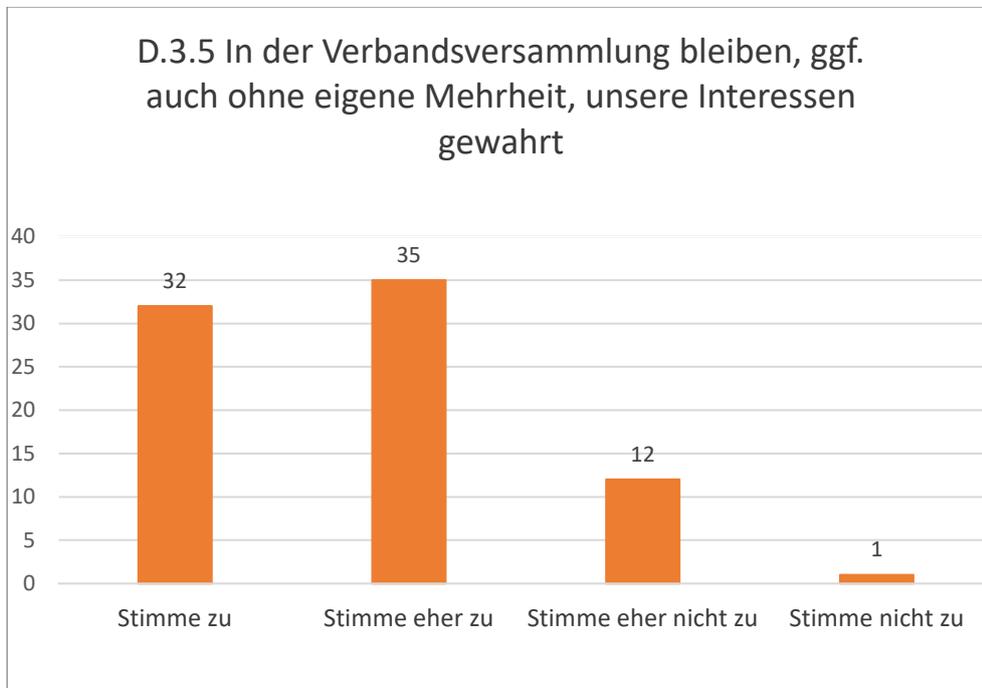


Abbildung 40: D.3.5 In der Verbandsversammlung bleiben, ggf. auch ohne eigene Mehrheit, unsere Interessen gewahrt

Zudem wurden die rechtlichen Vorgaben zu Geschäftsgang und Verbandsvorsitz nach §§ 52 ff. SächsKomZG in der Teilfrage 6 im Hinblick auf eine vertrauensvolle und gleichberechtigte gemeinsame Aufgabenerfüllung abgefragt. Dem stimmten 34 zu, 37 stimmten eher zu und acht stimmten eher nicht zu. Der Anteil der Städte und Gemeinden, welche aufgrund der rechtlichen Vorgaben eine gleichberechtigte und vertrauensvolle gemeinsame Aufgabenerfüllung behindert sehen, stellen nur einen kleinen Anteil.

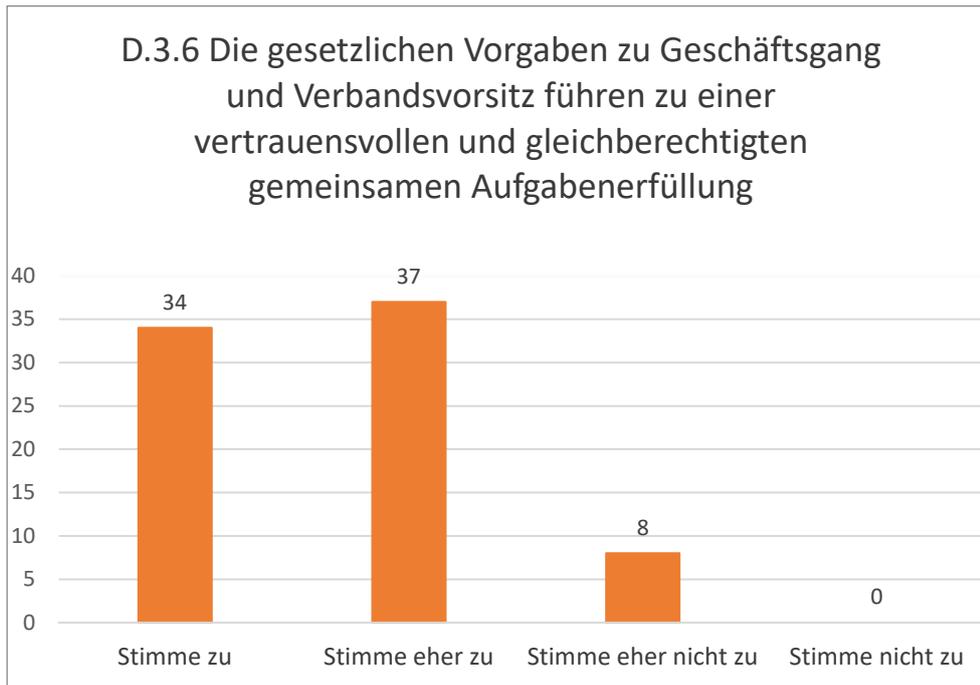


Abbildung 41: D.3.6 Die gesetzlichen Vorgaben zu Geschäftsgang und Verbandsvorsitz führen zu einer vertrauensvollen und gleichberechtigten gemeinsamen Aufgabenerfüllung

Schlussendlich stellte die Teilfrage 7 ein Resümee dar, wo angegeben werden sollte, ob der Zweckverband für die jeweilige Gemeinde eine geeignete Kooperationsform darstellt. 49 stimmten dem zu, 28 stimmten eher zu und drei stimmten eher nicht zu. Auch in der letzten Teilfrage schlägt sich das sich durch die Frage D.3 ziehende positive Stimmungsbild nieder. Trotz einzelner „Stimme nicht zu“-Äußerungen in den vorangegangenen Teilfragen gab keine Kommune an, dass der Zweckverband keine geeignete Kooperationsform für sie sei.

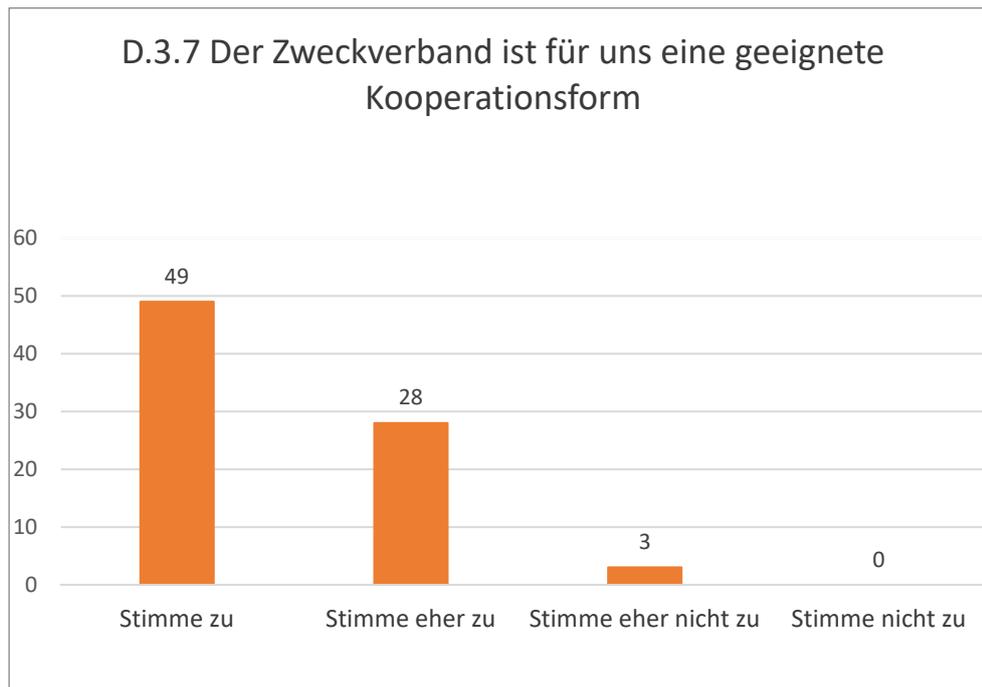


Abbildung 42: D.3.7 Der Zweckverband ist für uns eine geeignete Kooperationsform

Mit der Frage D.3.1 wurde den Beteiligten die Möglichkeit eingeräumt, Anmerkungen und Hinweise bezüglich der Frage D.3 mitzuteilen. Von dieser Möglichkeit machten ca. 4 % der Städte und Gemeinden an die sich die Frage D.3 richtete Gebrauch, was einer Gesamtheit von fünf Antworten entspricht. Angemerkt wurde bezüglich der Deckung des Finanzbedarfs von Zweckverbänden, dass im Falle von mehreren Mitgliedschaften in Zweckverbänden im selben Aufgabenbereich nicht ersichtlich ist, wieso verschiedene Methoden zur Umlageerhebung genutzt werden. Weiter wurde die Freitextmöglichkeit genutzt, um zu verdeutlichen, dass man aufgrund von Mehrfachmitgliedschaften in verschiedenen Zweckverbänden zu unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich der Teilfragen in D.3 kommt. Zudem wurde angeführt, dass die Zufriedenheit in Zweckverbänden von den „handelnden Personen abhängig“ ist. Auch Erfahrungswerte wurden genannt mit dem Ergebnis, dass sowohl negative als auch positive Erfahrungen sich „die Waage“ halten.

D.4 – Der Zweckverband als Lösungsinstrument

Durch die Frage D.4 „Würden Sie bei ähnlich gelagerten Herausforderungen erneut einen Zweckverband bilden bzw. einem Zweckverband beitreten?“ sollte herausgefunden werden, ob der Zweckverband für das jeweilige Problem ein passendes Lösungsinstrument darstellte. In Abgrenzung zur Teilfrage 7 aus Frage D.3 geht es hier nicht primär um das Rechtsinstrument an sich, sondern um die Erfahrungswerte bei der Anwendung eben dieses auf ein konkretes Problem. Zur Frage D.4 gaben insgesamt 78 Städte und Gemeinden eine Antwort ab. Mit „Ja“ antworteten 40, 34 gaben „Eher ja“, zwei „Eher nein“ und zwei „Nein“ an. Damit würden 5 % bei gleicher Herausforderung nicht noch einmal einem Zweckverband beitreten bzw. diesen gründen. Durch die hohe Zustimmungsrates kann angenommen werden, dass der Zweckverband die nötige Flexibilität besitzt, um mehreren Kooperationsparteien einen Lösungsansatz zu bieten.

D.5 – Änderungsbedarfe an der Kooperationsform Zweckverband

Zur Erörterung potenzieller Verbesserungsmöglichkeiten dieser IKZ-Form wurde unter D.5 gefragt, „Was müsste geändert werden, damit die Beteiligung an Zweckverbänden für Ihre Kommune zukünftig noch besser funktioniert bzw. für Ihre Kommune ausgeweitet werden kann?“. Zur Beantwortung wurden die Möglichkeiten „rechtliche Normen“, „Unterstützungsangebote“ und „Rahmenbedingungen (auch finanziell)“ sowie eine Freitextmöglichkeit zur Erläuterung gegeben. Einen Änderungsbedarf der rechtlichen Normen sahen 25 Städte und Gemeinden, 20 würden mehr Unterstützungsangebote wollen und eine Verbesserung der (finanziellen) Rahmenbedingungen nannten 46 Kommunen. In der Freitextmöglichkeit wurden insgesamt acht Ergänzungen getätigt. Von diesen Erläuterungen beziehen sich drei eher auf die rechtlichen Normen, so wird der Zweckverband als „starre Art der IKZ“ wahrgenommen, mit dem Wunsch nach einer einfacheren Austrittsmöglichkeit. Zudem wurde angemerkt „Zweckverbände sind zur Zweckerfüllung, nicht zum Selbstwillen da, daher sollte eine straffere (territoriale) Organisation und kritische Hinterfragung, ob Kleinzweckverbände ihren Sinn erfüllen, erfolgen.“. Bezüglich der finanziellen Ausstattung wurden zwei Erläuterungen abgegeben. So liegt dem Wunsch nach „mehr Personal“ ein besseres finanzielles Auskommen zugrunde, um dieses Personal beschäftigen zu können. Weiterhin wurde der Vorschlag gebracht, die interkommunale Zusammenarbeit in einem Zweckverband durch beispielsweise höhere Förderquoten zu belohnen.

E – Zweckvereinbarung

Teil E der Evaluation widmet sich der IKZ-Form Zweckvereinbarungen gemäß § 71 ff. SächsKomZG.

Dieser Fragenkomplex richtet sich ausschließlich an die Städte und Gemeinden, welche nach der Frage A.3 angaben, an mindestens einer Zweckvereinbarung beteiligt zu sein. Von den 149 Umfrageteilnehmern waren dies insgesamt 76 Kommunen.

Grundsätzliche und statistische Angaben zu bestehenden Zweckvereinbarungen in Sachsen finden sich in Kapitel 2 dieses Berichts.

Wie in den vorangegangenen Fragenkomplexen fungiert die Frage A.3 als Filterfrage für den Fragenkomplex E, somit beantworteten nur die Städte und Gemeinden die nachfolgenden Fragen, welche Vertragspartner einer Zweckvereinbarung sind. Dies betrifft im konkreten Fall der Umfrage 76 Städte und Gemeinden. Um den zeitlichen Aufwand zum Ausfüllen des Fragebogens für die Befragten zu minimieren, wurde an dieser Stelle auf eine Untergliederung der Fragen in mandatierende und delegierende Zweckvereinbarungen verzichtet.

E.1 – Anlässe für Zweckvereinbarungen

Mit der Frage E.1 wurden die Motivationen für die bestehende(n) Zweckvereinbarung(en) abgefragt. Dadurch soll aufgezeigt werden, welche Motive zum Abschluss einer Zweckvereinbarung zwischen Kooperationspartnern führen und mit welcher Häufigkeit dies passiert. Zur Beantwortung der Frage wurden den Umfrageteilnehmern zwölf Antwortmöglichkeiten vorgegeben sowie die Möglichkeit, unter „Sonstiges“ zusätzliche Anmerkungen zu hinterlassen.

Ein erster Blick auf die Verteilung der Antworten zeigt eine große Streuweite zwischen der Häufigkeit der gewählten Antwortmöglichkeiten, weshalb nur in ausgewählten Fällen Bezug zur Größenklasse der Städte und Gemeinden genommen wird. Die in der Auswertung genannten absoluten Zahlen und Prozentangaben beziehen sich ausschließlich auf die 76 Städte und Gemeinden, welche im Rahmen des Fragebogens angaben, eine Zweckvereinbarung geschlossen zu haben.

Gemäß der vorliegenden Datenlage war mit 54 Nennungen die häufigste Motivation für den Abschluss einer Zweckvereinbarung das Ziel, Personalengpässe zu überwinden bzw. dem Fachkräftemangel zu begegnen. Dieses war besonders für Städte und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern von besonderer Relevanz.

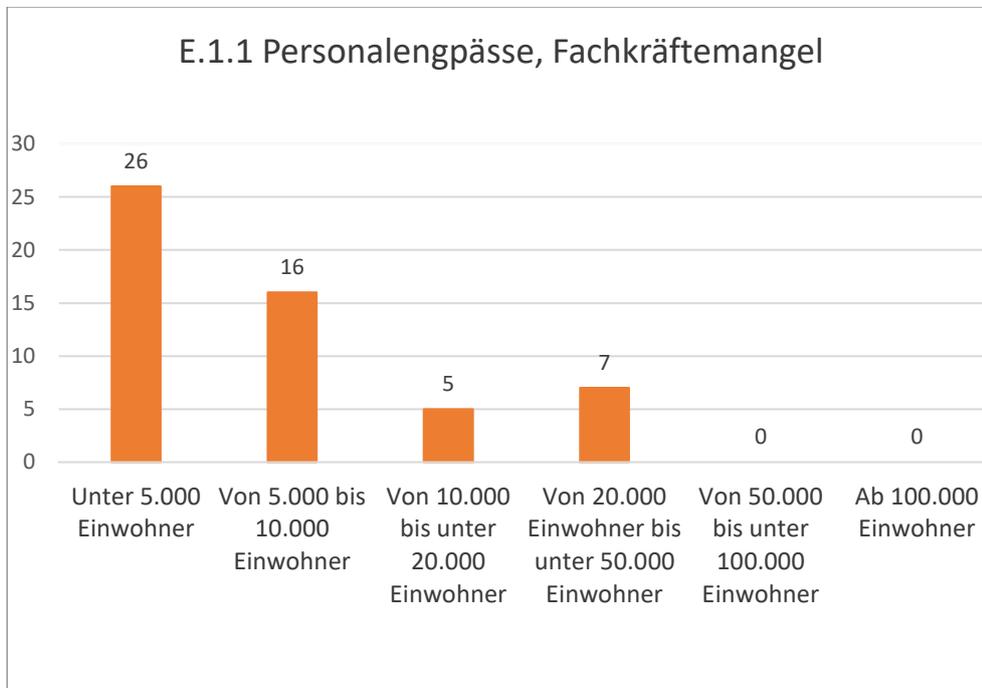


Abbildung 43: E.1.1 Personalengpässe, Fachkräftemangel

Dem folgen mit 46 Nennungen als Motiv die „fehlende Wirtschaftlichkeit einer selbstständigen Aufgabenerfüllung“. Auch hier zeigt sich, dass dieses Motiv eher bei kleineren und mittleren Kommunen in Sachsen zu finden ist. In diesen Größenklassen gab jede vierte bis achte Kommune an, aufgrund wirtschaftlicher Aspekte eine Zweckvereinbarung geschlossen zu haben.

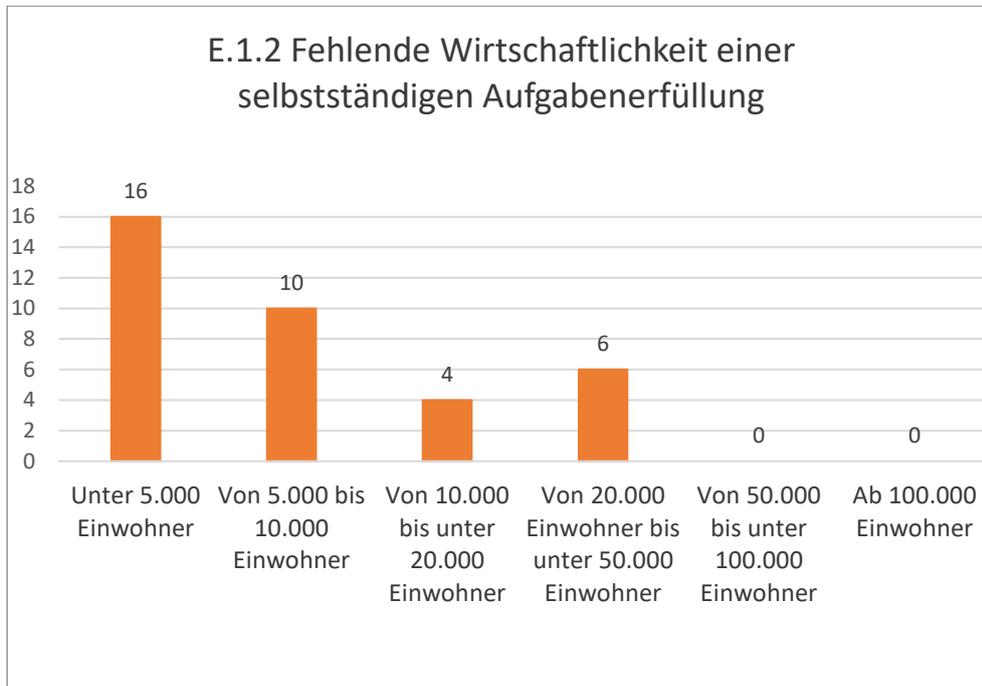


Abbildung 44: E.1.2 Fehlende Wirtschaftlichkeit einer selbstständigen Aufgabenerfüllung

Ein „Zuwachs an kommunalen Aufgaben“ war für 26 Städte und Gemeinden Anlass für den Abschluss einer Zweckvereinbarung. Etwa jede dritte Kommune zwischen weniger als 5.000 Einwohnern und mit bis zu 50.000 Einwohnern nannte dieses Motiv.

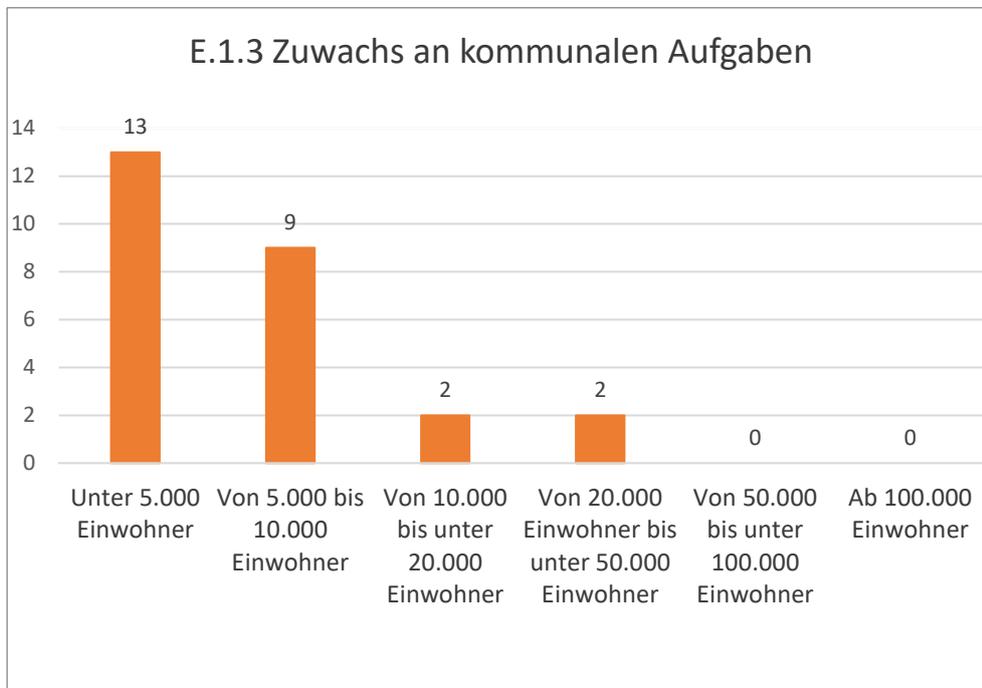


Abbildung 45: E.1.3 Zuwachs an kommunalen Aufgaben

Ein diverseres Verteilungsverhältnis zeigt sich bei der eigenen kommunalen Finanzlage (20 Nennungen). Dieser Grund für das Eingehen interkommunaler Kooperationen dominiert besonders bei Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern. In den Gemeinden zwischen 5.000 bis 100.000 Einwohnern gibt es nur einzelne Nennungen dieses Handlungsmotivs.

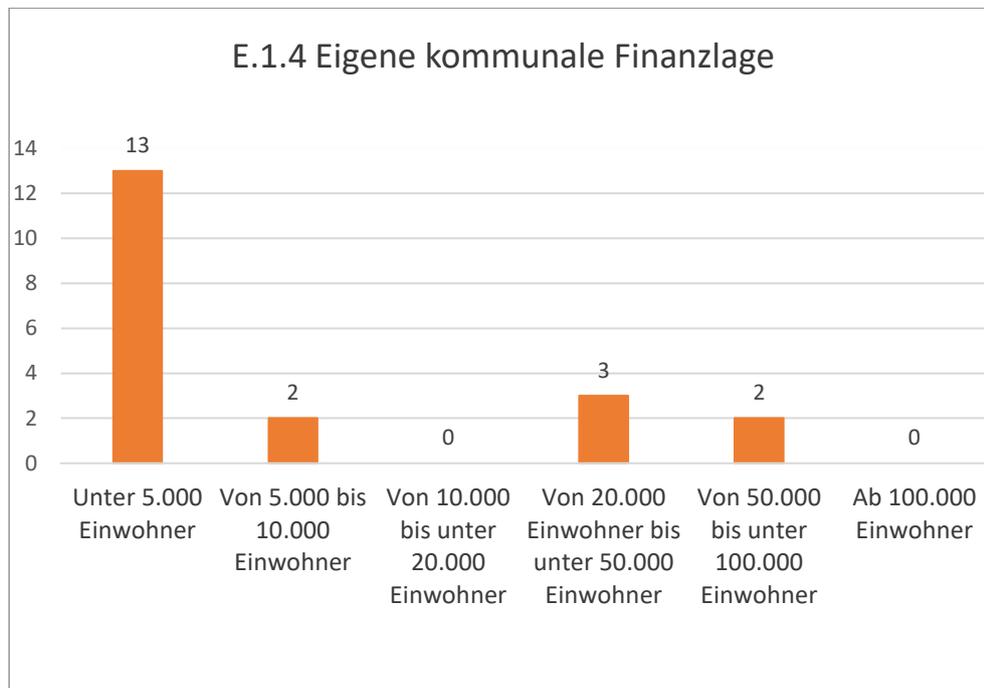


Abbildung 46: E.1.4 Eigene kommunale Finanzlage

Mit gleicher Häufigkeit (20 Mal) wurden demografische Entwicklungen als Anlass angegeben. Mit unterschiedlicher Intensität ist der demografische Wandel ein wichtiger Beweggrund, welcher Städte und Kommunen aller Größenklassen in unterschiedlicher Ausprägung bewegt und betrifft.

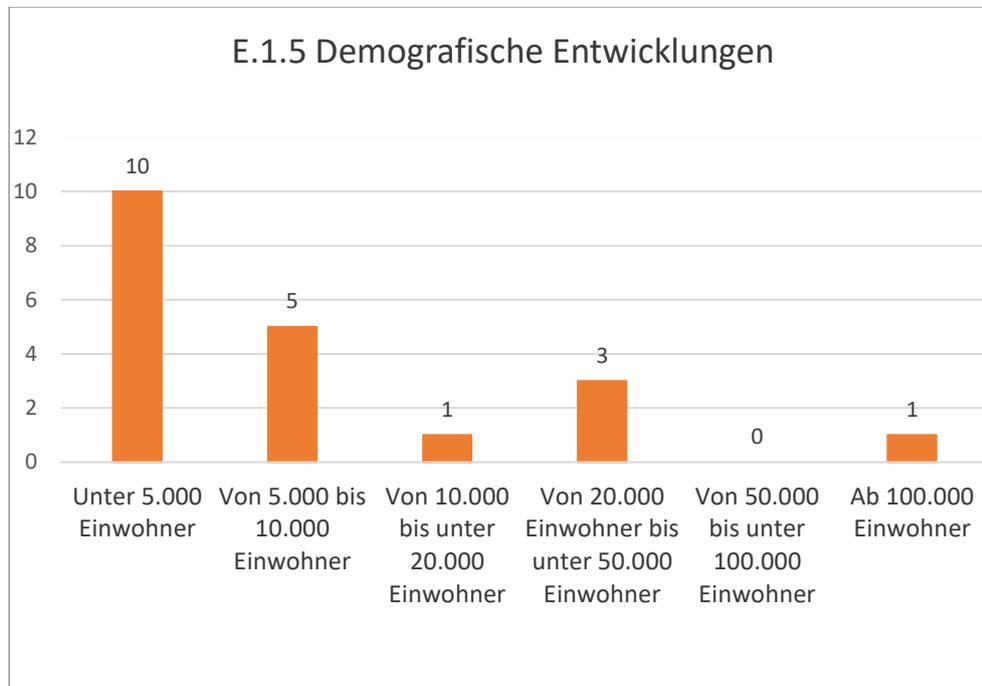


Abbildung 47: E.1.5 Demografische Entwicklungen

Die Nutzung von Fördermöglichkeiten (EU-, Bundes- oder Landesprogramme) betrifft mit 14 Benennungen einzelne Gemeinden der Größenklassen von weniger als 5.000 Einwohnern bis 10.000 Einwohner sowie eine Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern.

Ebenfalls gering war die Angabe rechtlicher Vorgaben als Anlass zum Abschluss einer Zweckvereinbarung mit insgesamt zwölf Nennungen. Davon waren nur einzelne Städte und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern betroffen.

Der Standortwettbewerb bzw. die Verbesserung des regionalen Wirtschaftsstandortes wurde insgesamt zehn Mal benannt.

Steigende Anforderungen der Bürger an die kommunalen Leistungen waren für acht Städte und Gemeinden Anlass zur interkommunalen Zusammenarbeit in Form einer Zweckvereinbarung.

Die Umsetzung konkreter Investitionsvorhaben wurde sieben Mal benannt.

Zu guter Letzt wurde die Pflichtvereinbarung nach § 73 SächsKomZG von kleineren Städten und Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern mit bis zu 10.000 Einwohnern sechs Mal angegeben.

Fehlende Flächen in der eigenen Kommune zur Umsetzung konkreter Projekte wurden durch keine Stadt oder Gemeinde angegeben.

Unter der Rubrik „Sonstiges“ wurden sechs freie Antworten getätigt. Die Antworten beziehen sich allesamt auf verschiedene Aufgabenfelder. Anlass waren demnach:

- die „Sicherstellung der Anerkennung als Grundzentrum“,
- eine bessere personelle Absicherung im Vertretungsfall,
- die „Bündelung einer freiwilligen Aufgabe zwischen Landkreis und Kommune“,
- der „Erhalt zweier Schulstandorte“,
- eine „gefährdete Einsatzbereitschaft der Feuerwehr“ und die „Attraktivierung der Region, um Abwanderung zu verhindern“ sowie die „gemeinschaftliche Entwicklung der bergbaugeschädigten Region“ mit Berücksichtigung eines Handlungsbedarfes aufgrund der Umweltsituation.

E.2 - Beratungsleistungen

Analog zum Fragenkomplex D.2 wurden die Städte und Gemeinden im Unterkapitel E.2 zur Inanspruchnahme und Qualität von Beratungsleistungen befragt. Dieser Fragenkomplex dient der Ermittlung von Verbesserungspotenzialen bestehender Beratungsdienstleistungen und zur Überblickgewinnung für etwaige Beratungsbedarfe auch für die zukünftige Arbeit der Servicestelle beim SSG.

Zu Beginn wurde in der Frage E.2.1 erfragt, ob Beratungsleistungen in Anspruch genommen wurden, diese Frage wurde von 75 der 76 Städte und Gemeinden, die nach Datenlage angaben, eine Zweckvereinbarung zu haben, ausgefüllt. Bei Inanspruchnahme von Beratungsangeboten wurden vorliegend drei Antwortmöglichkeiten gegeben, so wurde unterschieden in Beratungsleistungen zur Vorbereitung, Umsetzung und von der Vorbereitung bis zur Umsetzung. Von den 75 Städten und Gemeinden waren bei zwölf nicht mehr bekannt, ob sich Beratungsleistungen bedient wurde und 29 verneinten die Inanspruchnahme. Zur Vorbereitung des IKZ-Vorhabens beanspruchten 24 Kommunen eine Beratungsstelle. Zur Umsetzung machte eine Kommune Gebrauch von einem Beratungsangebot und

zur Vorbereitung als auch zur Umsetzung von IKZ in Form einer Zweckvereinbarung neun Städte und Gemeinden.

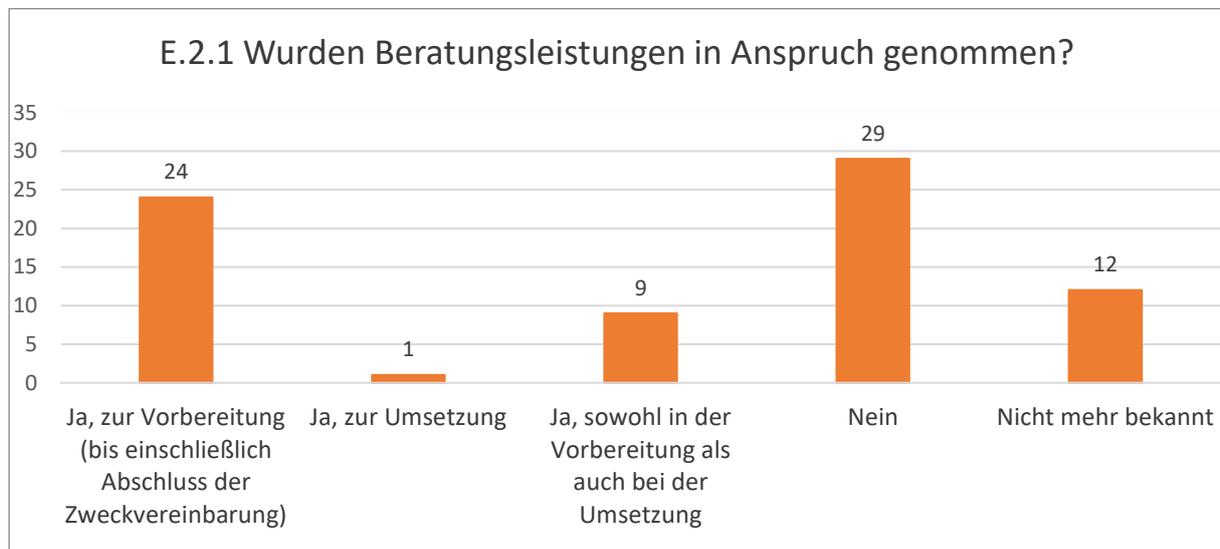


Abbildung 48: E.2.1 Wurden Beratungsleistungen in Anspruch genommen?

Demnach richten sich die Folgefragen E.2.3 bis E.2.7 an eben diese 34 Kommunen. Möglicher Grund für die geringe Angabe der Beanspruchung von Beratungsleistungen könnte ein Verkennen einfacher Rücksprachen mit beispielsweise dem Sächsischen Städte- und Gemeindetag als Beratungsleistungen sein (vgl. Frage D.2.1). Auf Rückschlüsse auf den Beratungsbedarf der einzelnen Städte und Gemeinden je nach Größenklasse wird mit Blick auf die geringe Antwortquote in der weiteren Auswertung verzichtet.

Unter der Frage E.2.2 gaben die Städte und Gemeinden an, bei welchen Instituten die Beratungsleistungen beansprucht wurden. Zur Auswahl standen als Antwortmöglichkeiten die Rechtsaufsichtsbehörden, wissenschaftliche Einrichtungen, externe Berater sowie der Sächsische Städte- und Gemeindetag, eine Mehrfachauswahl war möglich. Insgesamt wurden 43 Antworten abgegeben. Die überwiegende Mehrheit (30 Nennungen) forderten ihre Beratungsleistungen bei der Rechtsaufsichtsbehörde ab. In neun Fällen wurde sich externer Berater wie Rechtsanwälte und Kommunalberatern bedient. Eine wissenschaftliche Einrichtung wurde einmal aufgesucht und der Sächsische Städte- und Gemeindetag drei Mal zur Beratung herangezogen. Es zeigt sich, dass größere Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern keine Beratungsleistungen abgefordert haben. Die Rechtsaufsichtsbehörde wird von den Städten und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern in allen Größenklassen rege zur Beratung genutzt. An den

Sächsischen Städte- und Gemeindetag scheinen sich besonders kleinere Kommunen mit bis zu 10.000 Einwohnern zu wenden. Eine wissenschaftliche Einrichtung wurde von einer Kommune mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern angefragt. Kleine und mittlere Städte und Gemeinden bedienten sich hingegen in einzelnen Fällen externer Berater. Auch wenn die vorliegende Datenlage nur eine Stichprobe darstellt, scheint vordergründig besonders bei den kleineren bis mittelgroßen Städten und Gemeinden ein Beratungsbedarf vorzuherrschen.

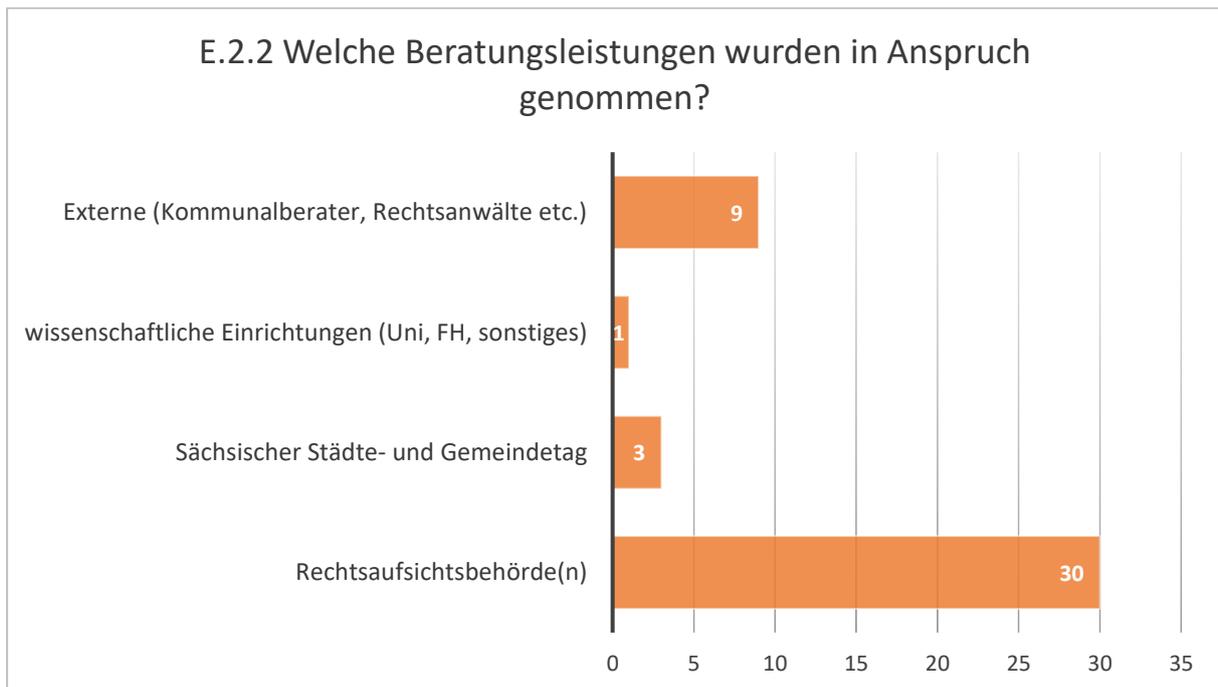


Abbildung 49: E.2.2 Welche Beratungsleistungen wurden in Anspruch genommen?

Nachfolgend wurde die Qualität der Beratungsleistung in den Fragen E.2.3 bis E.2.7 abgefragt, wobei aufgrund der fehlenden Datenlage die Frage E.2.7 nicht ausgewertet werden konnte. In den Fragen E.2.3 bis E.2.5 zeigte sich ein rein positives Stimmungsbild. Die gegebenen Antworten bewegten sich auf die Frage hin, ob man zufrieden mit der Beratung des jeweiligen Beratungsgebers sei in den Bereichen „Ja“ bis „Eher Ja“. Ausnahme war die Frage E.2.6 bei der die Qualität der Beratung externer Berater abgefragt wurde, dort gab es eine „Eher nein“-Äußerung.

E.3 – Aspekte interkommunaler Zusammenarbeit bei Zweckvereinbarungen

Im Unterkapitel E.3 wurden die 76 Städte und Gemeinden, welche unter A.3 angaben Zweckvereinbarungen geschlossen zu haben, zu den Aspekten ihrer interkommunalen Zusammenarbeit befragt.

Das Unterkapitel beginnt mit der Matrixfrage E.3 „Bitte schätzen Sie die folgenden Aspekte Ihrer Zusammenarbeit über Zweckvereinbarungen ein.“, welche Mehrfachnennungen zulässt. Somit wird in der folgenden Betrachtung jede Teilfrage gesondert ausgewertet. Es ist anzumerken, dass keine der folgenden Teilfragen von allen 76 Städten und Gemeinden ausgefüllt wurde.

In der Teilfrage 1 „Die Zweckvereinbarung führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.“ gaben 75 Kommunen eine Antwort. Eine Mehrheit mit 45 Nennungen stimmte dieser Aussage zu, 27 stimmten eher zu, zwei stimmten eher nicht zu und eine Kommune stimmte nicht zu. Somit zeigt sich eine klare positive Bewertung bezüglich der wirtschaftlichen Leistungserbringung durch eine Zweckvereinbarung.

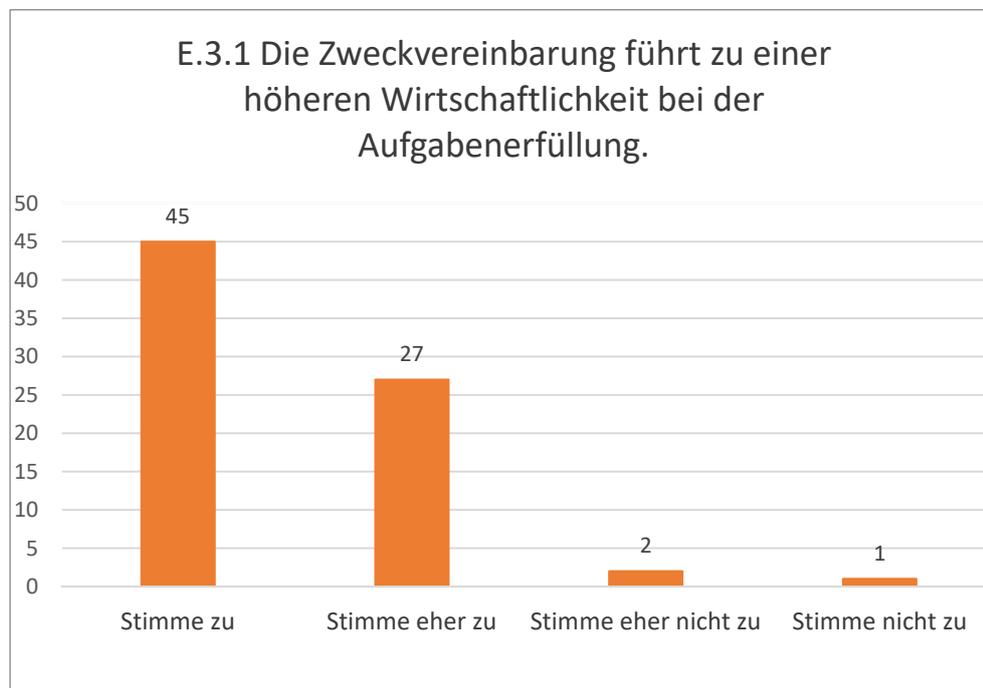


Abbildung 50: E.3.1 Die Zweckvereinbarung führt zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Mit der Teilfrage 2 wurde 72-mal der Aspekt „Die Abrechnung und gemeinsame Finanzierung erfolgten nachvollziehbar und korrekt.“ Bewertet. Dem stimmten 52 Kommunen vollumfänglich zu und 19 stimmten eher zu. Ein Antwortgeber stimmte nicht zu. Im Vergleich zu anderen IKZ-Formen wie der Verwaltungsgemeinschaft oder dem Verwaltungsverband ist hier ein sehr positives Ergebnis erkennbar.

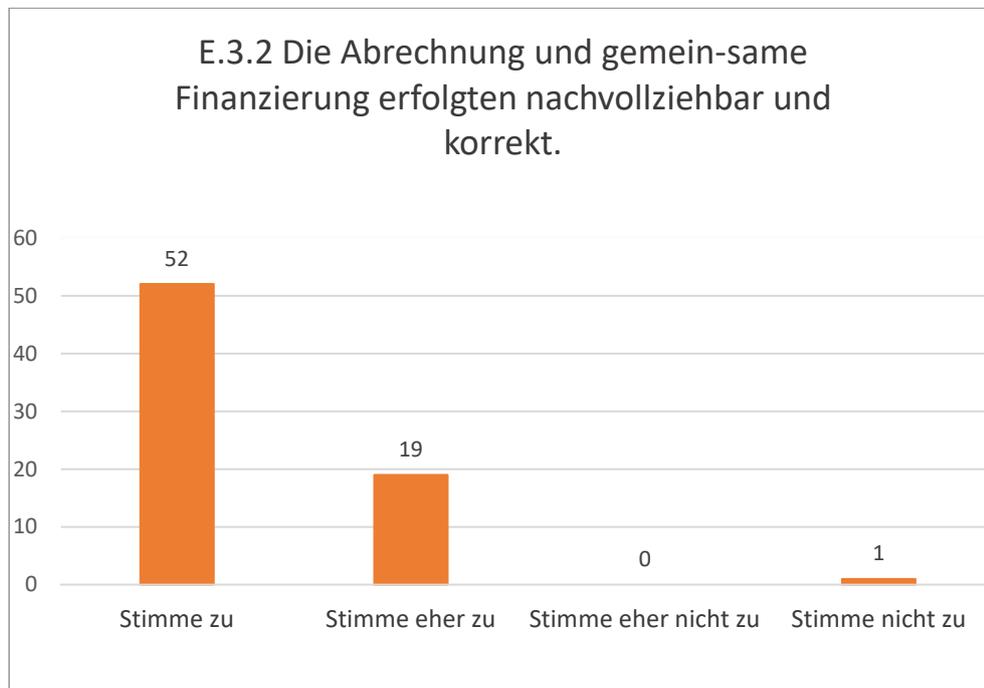


Abbildung 51: E.3.2 Die Abrechnung und gemeinsame Finanzierung erfolgten nachvollziehbar und korrekt.

Unter der Teilfrage 3 „Die Beteiligung an einer Zweckvereinbarung sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune.“ Gingen insgesamt 71 Antworten ein. Bei den Antworten zeichnet sich ein überwiegend positives Bild ab, 40 stimmten der Aussage zu, 28 stimmten eher zu, zwei stimmten eher nicht zu und ein Antwortgeber stimmte nicht zu.

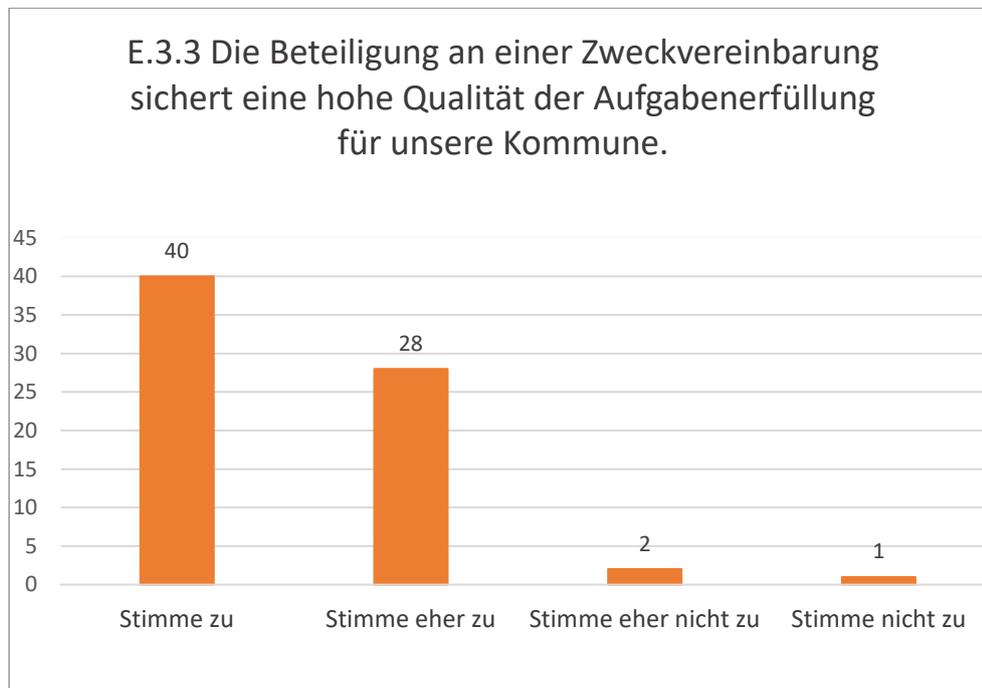


Abbildung 52: E.3.3 Die Beteiligung an einer Zweckvereinbarung sichert eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung für unsere Kommune.

Zur Teilfrage 4 „Zwischen den Beteiligten der Zweckvereinbarung werden die Interessen unserer Kommune ausreichend berücksichtigt.“ äußerten sich 75 Städte und Gemeinden. Hier gab es keine negative Nennung. Mit der Aussage stimmten 48 Kommunen vollständig und 27 eher zu.

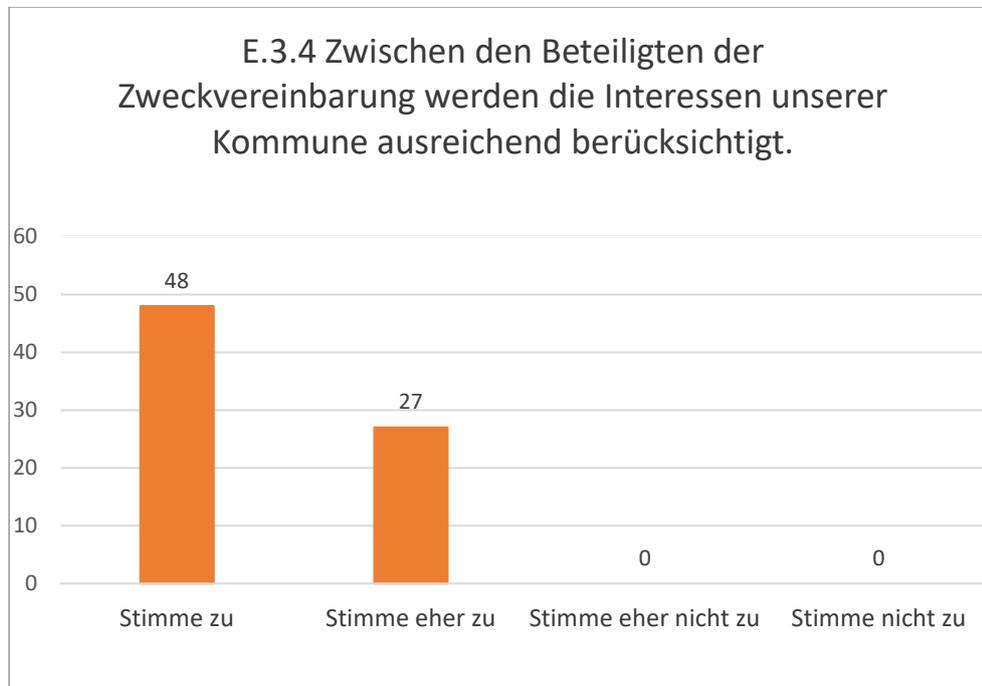


Abbildung 53: E.3.4 Zwischen den Beteiligten der Zweckvereinbarung werden die Interessen unserer Kommune ausreichend berücksichtigt.

Schließlich wurde in der Teilfrage 5 „Die Zweckvereinbarung ist für uns eine geeignete Kooperationsform.“ ein Zwischenfazit gezogen. Es wurden 72 Aussagen getätigt. 52 stimmten dem zu, 19 stimmten eher zu und eine Kommune stimmte eher nicht zu. Somit spiegelt sich auch hier das überwiegend positive Stimmungsbild. Es wurde durch keine Kommune angegeben, dass die Zweckvereinbarung keine für sie geeignete Kooperationsform sei.

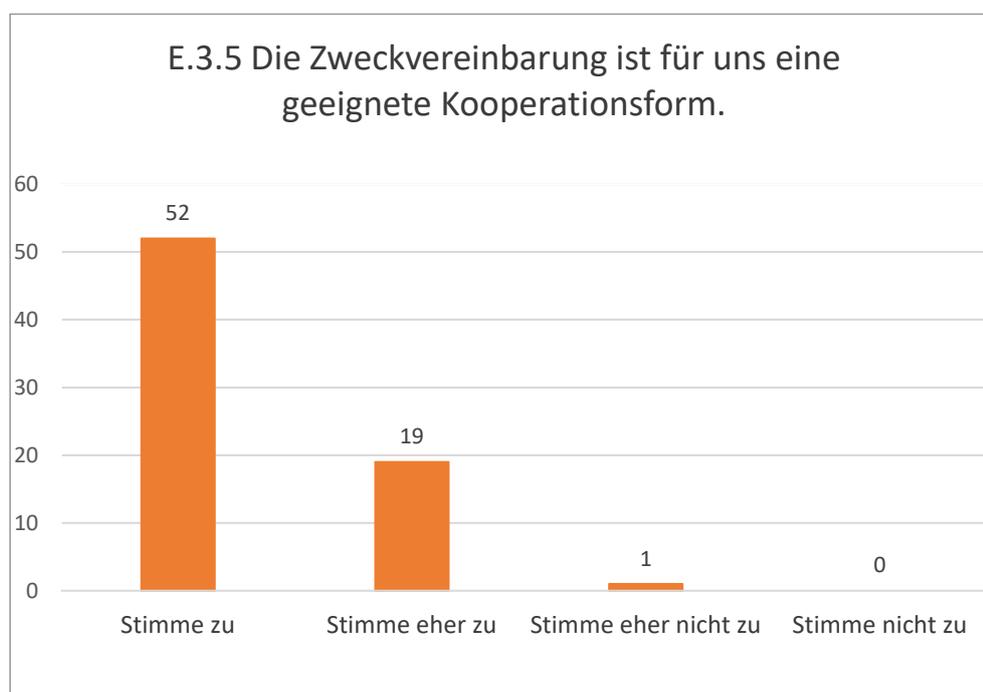


Abbildung 54: E.3.5 Die Zweckvereinbarung ist für uns eine geeignete Kooperationsform.

Die darauffolgende Frage eröffnete die Möglichkeit, Hinweise und Anmerkungen zu den getätigten Antworten unter E.3 zu geben. Von den 76 Städten und Gemeinden wurden sechs Antworten übermittelt. Ein Kommentar merkt an, dass die Zweckvereinbarung nicht zu einer höheren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung führe, sondern notwendig sei, um die „Aufgabenerfüllung überhaupt abzusichern“. Zwei Kommunen merken an, dass von ihnen angestrebte Zweckvereinbarungen im Bereich Feuerwehr und IT-/EDV-Leistungen durch die Rechtsaufsichtsbehörde für rechtswidrig erklärt oder nicht genehmigt wurde. In einer Antwort ist zu erkennen, dass die Zweckvereinbarung der IKZ-Form des Zweckverbandes vorgezogen wurde. Ein Kommentator benannte sie als „bevorzugte Form der Zusammenarbeit“. Dem gegenüber steht eine Aussage, dass der formelle Aufwand (Gremienbeschlüsse, Genehmigungen etc.) zu hoch sei.

E.4 – Die Zweckvereinbarung als Lösungsinstrument

Mit der Frage E.4 „Würden Sie bei ähnlich gelagerten Herausforderungen erneut eine Zweckvereinbarung abschließen?“ sollte schließlich festgestellt werden, ob die Zweckvereinbarung Bestandteil einer Lösungsstrategie für die jeweilige Herausforderung sein kann. An dieser Frage beteiligten sich alle 76 Städte und Gemeinden. Die Frage wurde 50 Mal bejaht, 23 gaben „Eher ja“, zwei „Eher nein“ und einer „Nein“ an. Von den Befragten würden folglich ca. 4 % nicht noch einmal eine Zweckvereinbarung zur Bewältigung der jeweiligen Herausforderung heranziehen. Somit kann der Zweckvereinbarung als IKZ-Form eine hohe Zustimmungsrates bescheinigt werden.

E.5 – Gemeinsame Dienststellen als Form interkommunaler Zusammenarbeit

Eine in Sachsen bisher selten vertretene Form der interkommunalen Zusammenarbeit stellen die gemeinsamen Dienststellen nach § 71 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 und 4 SächsKomZG dar, weshalb das Unterkapitel E.5 sich diesem IKZ-Instrument widmet.

Das Unterkapitel beginnt mit der Frage E.5.1 „Ist Ihre Kommune an einer Zweckvereinbarung zur Bildung einer gemeinsamen Dienststelle (§ 71 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 und 4 SächsKomZG) beteiligt?“. 72 Kommunen beantworteten diese Frage, aber nur sechs gaben an, an der Bildung einer gemeinsamen Dienststelle beteiligt zu sein. Die Betrachtung der folgenden Antworten bezieht sich folglich auf diese sechs Städte und Gemeinden. Eine ausreichende Aussagekraft ist demnach nicht gegeben, weshalb alle Ergebnisse als Einzelaussagen ohne statistische Relevanz zu bewerten sind.

Unter der Frage E.5.2 „In welchem Umfang erfolgt die Erfüllung der Aufgaben Ihrer Kommune in der gemeinsamen Dienststelle?“ gaben vier Städte und Gemeinden an „vollständig bzw. nahezu vollständig“, eine „teilweise“ und eine weitere „im nachgeordneten Umfang“. Da eine Abgrenzung der Aufgabenübertragung definitorisch schwer zu fassen ist, wurde an dieser Stelle um Schätzwerte gebeten.

Im Weiteren wurde in der Frage E.5.3 darum gebeten, zu schätzen, welches Personal die konkreten Aufgaben der eigenen Kommune in der gemeinsamen Dienststelle bearbeitet. Eine Nennung gab an, dass dies überwiegend durch das eigene Stammpersonal erfolge. Dreimal wurde das Personal der Partnerkommunen genannt und einmal wurde geäußert, dass es ausgeglichen sei.

Mithilfe der Frage E.5.4 wurde erfragt, wie der Standort der gemeinsamen Dienststelle ausgestaltet ist. Vier Kommunen bedienen sich einem zentralen Standort an einem der bisherigen Verwaltungsstandorte. In einem Fall wird die gemeinsame Dienststelle auf die bisherigen Verwaltungsstandorte aufgeteilt. Auch von der Option „Anders“ wurde einmal Gebrauch gemacht, wobei die dazugehörige Freitextmöglichkeit nicht genutzt wurde.

Bei allen sechs Städten und Gemeinden ist entsprechend der Frage E.5.5 die gemeinsame Dienststelle auch im Front-Office-Bereich Anlaufpunkt für Einwohner und sonstige externe Kunden der Kommunalverwaltung.

Zum Abschluss des Themenkomplexes gemeinsame Dienststelle wurde mit der Frage E.6 erfragt „Was müsste geändert werden, damit die Beteiligung an Zweckvereinbarungen für Ihre Kommune zukünftig noch besser funktioniert bzw. für Ihrer Kommune ausgeweitet werden kann?“. Diese Frage beinhaltete die Möglichkeit zur Mehrfachauswahl, in Summe wurden zwölf Antworten gegeben. Erläuterungen zu den einzelnen Antwortmöglichkeiten wurden nicht abgegeben. Verbesserungspotenzial sehen demnach vier Städte und Gemeinden bei den rechtlichen Normen, drei bei den Unterstützungsangeboten und vier bei den (finanziellen) Rahmenbedingungen.

F – Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Kapitel F des Fragebogens widmete sich der Kooperationsform „Kommunale Arbeitsgemeinschaft“ gemäß § 73a SächsKomZG.

Die "Kommunale Arbeitsgemeinschaft" wurde im Zuge des (ersten) Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechts zum 1. Januar 2014 neu in das SächsKomZG aufgenommen (§ 73a). Die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft bewirkt keine Kompetenzverlagerung, vielmehr verbleiben Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse vollständig in der Zuständigkeit der beteiligten Kommunen. Die Arbeitsgemeinschaft dient insbesondere der Beratung und Abstimmung bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben und soll die Vorstufe für eine engere, verbindlichere Zusammenarbeit bilden.¹⁰

Für eine kommunale Arbeitsgemeinschaft bestehen die geringsten rechtlichen Anforderungen, da sie Beratungs- und Abstimmungszwecken dient. Durch den wenig verbindlichen Charakter sind kommunale Arbeitsgemeinschaften die schwächste Kooperationsform, es besteht zudem keine Genehmigungspflicht, weswegen nicht einfach feststellbar ist, wie viele im Freistaat Sachsen tatsächlich existieren.

F.1 – Themenbereiche kommunaler Arbeitsgemeinschaften

In F.1 wurden die Städte und Gemeinden nach den Themenbereichen befragt. Hintergrund dieser Frage ist es zu erkennen, ob bestimmte Themenbereiche präferiert werden. Zur Beantwortung wurden 22 Antwortmöglichkeiten sowie eine Freitexteingabe angeboten, eine Mehrfachnennung war möglich. Von den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten wurden die Optionen Abfallwirtschaft/Straßenreinigung, Beschaffung, Gewässerunterhaltung, Wasser/Abwasser nicht benannt. Entsprechend der Filterfrage A.3 gaben 26 der an der Umfrage teilnehmenden 149 Gemeinden (ca. 17 %) an, in einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft vertreten zu sein. Von diesen wiederum beantworteten 22 von 149 (ca. 15 %) die Frage F.1.

¹⁰ LDS Sachsen (2022).

Zur Frage F.1 gingen in Summe 61 Antworten ein, Mehrfachnennungen waren möglich.

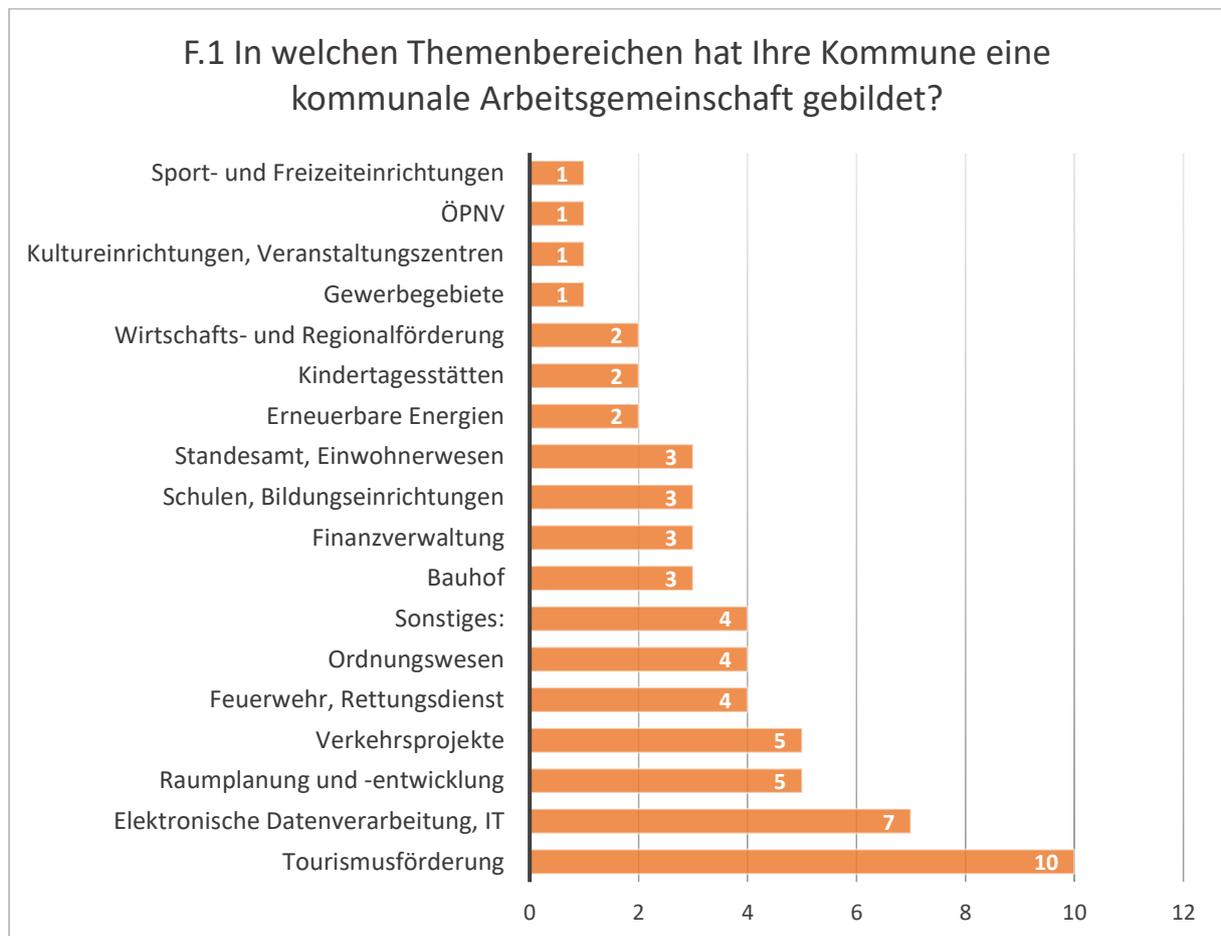


Abbildung 55: F.1 In welchen Themenbereichen hat Ihre Kommune eine kommunale Arbeitsgemeinschaft gebildet?

Am stärksten vertreten ist mit zehn Nennungen der Bereich Tourismusförderung, dicht gefolgt von dem Thema elektronische Datenverarbeitung/IT mit sieben Angaben.

Bereits in Frage A.3 „In welchen inhaltlichen Bereichen unabhängig von der Rechtsform, würde Ihre Kommune gern zukünftig interkommunal zusammenarbeiten?“ waren die beiden Themenbereiche im oberen Viertel vertreten. Mit jeweils fünf Benennungen gibt es kommunale Arbeitsgemeinschaften bei Verkehrsprojekten sowie der Raumplanung und -entwicklung. Zum Ordnungswesen und Feuerwehr/Rettungsdienst wurden jeweils vier Angaben gemacht. Im unteren Mittelfeld befinden sich mit jeweils drei Nennungen die vier Themenbereiche Standesamt/Einwohnerwesen, Schulen/Bildungseinrichtungen, Finanzverwaltung und Bauhof.

Gefolgt von den Bereichen Kindertagesstätten, erneuerbare Energien sowie Wirtschafts- und Regionalförderung, die jedes zwei Mal angegeben wurden. Mit jeweils einer Einzelnennung sind die Sektoren ÖPNV, Kultureinrichtungen/Veranstaltungszentren, Gewerbegebiete sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen vertreten.

In der Freitextmöglichkeit „Sonstiges“ kam es zu vier Antworten. Eine Antwort konnte aufgrund einer fehlenden Aussage nicht gewertet werden. In den restlichen Antworten wurden die Themen Personal und Leader-Region sowie ein „Sharing-Projekt“ im Rahmen des Datenschutzes benannt.

Es zeigt sich, dass die kommunale Arbeitsgemeinschaft eine bekannte und genutzte Kooperationsform zur Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit ist. Im Durchschnitt hat jede der unter F.1 antwortenden Städte und Gemeinden mindestens zwei kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet. Auch die Bandbreite der angegebenen Themenbereiche spricht für eine Nutzung und grundsätzliche Akzeptanz dieser weitgehend informellen Kooperationsform.

G – Aufgelöste/Abgebrochene IKZ

Teil G der Umfrage befasst sich mit abgebrochenen IKZ-Vorhaben bzw. beendeten interkommunalen Kooperationen. Zum einen soll so ein Überblick über die Häufigkeit des Abbruchs einer IKZ erhalten werden und Aussagen zu möglichen Faktoren getroffen werden, die einer erfolgreichen Umsetzung der Instrumente des SächsKomZG entgegenstehen.

Insgesamt 149 von 423 Städte und Gemeinden haben die Umfrage ausgefüllt. Bei den einzelnen Fragen in Teil G zeigt sich eine unterschiedliche Antwortrate, da die Frage G.1 eine Filterfrage darstellt.

G.1 – Beendete oder abgebrochene IKZ

Auf die Frage G.1 „Hat Ihre Kommune bereits eine IKZ wieder beendet bzw. diese im Entstehungsprozess wieder abgebrochen?“ antworteten in Gänze 143 Städte und Gemeinden. In absoluten Zahlen beantworten 27 die Frage mit „Ja“. Diese Umfrageteilnehmer stellen folglich die Zielgruppe der Fragen G.2 und G.3 dar und bilden die Grundlage der Auswertung dieser Fragen. 84 Städte und Gemeinden gaben an, keine IKZ beendet/abgebrochen zu haben und 32 Kommunen waren dahingehend nicht mehr aussagefähig.

G.2 – Gründe der Beendigung oder des Abbruchs von IKZ-Vorhaben bzw. Kooperationen

Unter der Frage G.2 konnten die Kommunalvertreter aus einem Pool verschiedener Gründe wählen, weshalb die interkommunale Zusammenarbeit abgebrochen oder eingestellt wurde. Gut ein Viertel gab an, dass der Anlass für die interkommunale Kooperation weggefallen ist. Mit derselben Häufigkeit kamen IKZ aufgrund von Differenzen zwischen den Kooperationspartnern nicht zustande. Ca. 18,5 % nannten eine fehlende Wirtschaftlichkeit sowie das Fehlen einer geeigneten Kooperationsform. Nicht nur das Finden einer geeigneten Kooperationsform, sondern auch das Fehlen geeigneter Kooperationspartner stellt ein Hindernis für IKZ-Vorhaben dar, so gaben ca. 7,4 % dies als Hinderungsgrund an. Mit ebenfalls ca. 7,4 % wurden eine unzureichende Qualität der Aufgabenerfüllung durch das IKZ und die Befürchtung vor einem Verlust der eigenen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten benannt. Aufseiten der Bürger scheint IKZ gut angenommen zu werden, denn nur ca. 11 % gaben an, dass eine interkommunale Zusammenarbeit aufgrund von Widerständen aus der Bevölkerung nicht zustande kam.

Am häufigsten wurde mit 32 Antworten (37 %) die Freitextmöglichkeit gewählt. Hier zeigte sich, dass meist nicht ein einzelner Grund, sondern das Zusammenspiel aus verschiedenen Anlässen zur Beendigung der interkommunalen Zusammenarbeit geführt hat. Ein Großteil der getätigten Angaben lassen sich den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten zuordnen. So wurden an den häufigsten Differenzen zwischen den Kooperationspartnern beschrieben, auch Personalengpässe bzw. Personalumgestaltungen führten bei drei Umfrageteilnehmern zur Einstellung einer IKZ. Unstimmigkeiten bezüglich der Finanzierung, der Wegfall des Anlasses oder aber auch ein Bürgerentscheid wurden jeweils einmal als Versagensgrund genannt. In zwei Fällen konnte durch das Nichterteilen der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde die IKZ nicht aufgenommen werden. So spiegeln die Freitextmöglichkeiten auch die Verteilung der vorgeschlagenen Hinderungsgründe wieder.

G.3 – Änderungsbedarf

In Frage G.3 sollten die Kommunalvertreter dann angeben, welche Umstände geändert werden müssten, damit die beendeten bzw. abgebrochenen interkommunale Vorhaben bzw. Kooperationen (besser) funktioniert hätten. Fast die Hälfte gaben hier einen Änderungsbedarf bei den Rahmenbedingungen (auch finanziell) an. Ca. 18,5 % benannten rechtlichen Normen als Verbesserungsmöglichkeiten, nur 3,7 % wünschten sich weitergehende Unterstützungsangebote. Analog zu Frage G.2 gab es auch hier eine Freitextmöglichkeit, diese wurde insgesamt sechs Mal genutzt. Hier zeigte sich nach einer Kategorisierung der freien Antworten, dass drei Antwortgeber einen fehlenden Willen seitens des Kooperationspartners sehen. Möglichkeiten zur Personalgewinnung und mehr Flexibilität seitens der Rechtsaufsichtsbehörde wurden jeweils einmal zum Ausdruck gebracht. Ein Umfrageteilnehmer gab an, dass nicht die Rahmenbedingungen ursächlich für die Beendigung der IKZ waren.

H – Umsatzsteuerpflicht

Durch die gesetzliche Neuregelung des § 2b UStG stehen viele Kommunen vor neuen Herausforderungen. Arbeitsabläufe und bisherige Prozesse zum Leistungsaustausch müssen neu bewertet und auf eine Pflicht zur Abführung der Umsatzsteuer überprüft werden. Dieses hat auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit. Teil F unterteilt sich dabei in vier Fragen, darunter drei Fragen mit Einfachantworten und Freitextmöglichkeit sowie einer offenen Frage.

H1 – Prüfungen auf § 2b UStG

Zu Beginn wurde abgefragt, ob bereits bestehende IKZ-Kooperationen auf eine Umsatzsteuerpflicht überprüft wurden. Von den 149 Umfrageteilnehmern antworteten 82 mit „Ja“, 64 mit „Nein“ und drei enthielten sich. Damit gaben ca. 43 % der an der Umfrage teilgenommenen Städte und Gemeinden an, trotz der zum Zeitpunkt der Befragung verbindlichen Umsetzung des § 2b UStG ab dem 01.01.2023¹¹ ihre IKZ noch nicht auf die mögliche Abgabe einer Umsatzsteuer überprüft zu haben.

Um allen Umfrageteilnehmern die Möglichkeit zu geben, die Freitextmöglichkeiten der Fragen H.2 und H.3 zu beantworten, wurde die Frage H.1 nicht als Filterfrage gestaltet. Da jedoch die Freitextmöglichkeiten nicht ergiebig genutzt wurden, wurden die Daten zu den Fragen H.2 und H.3 bereinigt, sodass für diese beiden Fragen nur die Antworten der Städte und Gemeinden herangezogen wurden, die bei H.1 angaben, die Umsatzsteuer bereits für ihre IKZ geprüft zu haben.

H.2 – Einschätzung von Komplexität und Prüfungsaufwand

In der Frage H.2 wurde erfragt, ob die Prüfung der Umsatzsteuerpflicht sich schwieriger oder komplexer gestaltete als die Prüfung sonstiger kommunaler Tätigkeiten. Dies wurde insgesamt 58-mal verneint, 19 Städte und Gemeinden gaben an, dass die Prüfung komplexer sei und drei Kommunen legten sich diesbezüglich nicht fest. In den Freitexten wurde darauf verwiesen, dass die Komplexität der Prüfung vom jeweiligen Prozess abhängig ist.

¹¹ Die Übergangsfrist zur zwingenden Anwendung des § 2b UStG wurde inzwischen bis zum 31.12.2024 verlängert.

H.3 – Externe Beratung

Unter der Frage H.3 sollte dann angegeben werden, ob zur Bewertung der Umsatzsteuerpflicht externe Beratung notwendig war. Hier zeigte sich eine fast hälftige Verteilung. Von den 64 Städten und Gemeinden, welche ihre IKZ-Kooperationen bereits geprüft haben, nutzen 35 eine externe Beratung, 39 verzichteten darauf. Ergänzend wurde in den Freitextmöglichkeiten angegeben, dass einmal ein Mitarbeiter geschult wurde und in zwei Fällen die externen Beratungsleistungen zur Absicherung der eigenen Einschätzungen herangezogen wurden.

H.4 – Freifeld

Abschließend wurden mit der Frage H.4 Auswirkungen der Umsatzsteuerpflicht und deren Folgen auf IKZ-Vorhaben erfragt. Ca. 20 % der Umfrageteilnehmer hinterließen hier Anmerkungen und Kommentare. Am häufigsten gab es keine Auswirkungen des § 2b UStG, da die IKZ ausschließlich hoheitliche Aufgaben wie das Personen- und Meldewesen betraf. Gleichwohl gaben neun Städte und Gemeinden an, dass die Umsetzung des § 2b UStG zu einem bürokratischen, personellen und finanziellen Mehraufwand führe. In vier Fällen waren Anpassungen der IKZ-Vereinbarungen notwendig. Drei Städte und Gemeinden konnten zum Zeitpunkt der Umfrage keine Aussagen treffen, da der Sachverhalt noch nicht abschließend geklärt war. In den restlichen Antworten wurden praktische Beispiele genannt, in denen es zu Hürden kam. So gab eine Gemeinde an, dass die Umlage des Zweckverbandes sich erhöhen wird. Auch die Bindung von Personal im Zusammenhang mit der Umsetzung der Umsatzsteuerpflicht wurde angeführt.

I – Weitere Anmerkungen und Hinweise

Zum Abschluss der Umfrage wurde den Städten und Gemeinden im Teil I die Möglichkeit gegeben, zu den bisher getätigten Aussagen ergänzende und sonstige Anmerkungen zur interkommunalen Zusammenarbeit bzw. zur Ausgestaltung von IKZ-Vorhaben zu geben.

Von den 149 an der Umfrage teilgenommenen Städte und Gemeinden haben 24 diese Frage beantwortet, das entspricht ca. 16 %. Um ein Stimmungsbild zu erhalten, wurden die Antworten in positiv konnotierte bzw. gestaltende und negativ konnotierte bzw. kritisierende Antworten unterteilt. Bei der Zuordnung der jeweiligen Antwort war dabei maßgeblich, ob eine Absicht oder Sachverhalt positiv dargestellt wurde oder ob auf ein Problem/Missstand hingewiesen wurde. Antworten, die aufgrund ihres inhaltlichen Kontextes nicht zur Auswertung herangezogen werden konnten, wurden als nicht auswertbar eingestuft, dies betraf in Gänze vier Antworten.

Insgesamt vier Antworten waren positiv konnotiert. Hier wurde zwei Mal erklärt, den Kontakt zwischen den IKZ-Beteiligten auf gleich gutem Niveau halten und verbessern sowie eine vertrauensvolle Zusammenarbeit fortsetzen zu wollen. Eine Gemeinde gab an, bereits gute erste Erfahrungen gesammelt zu haben, auf denen man aufbauen wolle. Zudem sieht eine Gemeinde in den Samtgemeinden, wie sie in Norddeutschland vorherrschen, eine geeignetere IKZ-Form, die mehr Partizipation ermöglichen soll. Aufgrund dieser Aussagen lässt sich tendenziell erkennen, dass erfolgreiche zwischenmenschliche Beziehungen zum Gelingen von IKZ beitragen.

Kritisierend bzw. negativ konnotiert waren in Gänze 16 Antworten. Diese ließen sich in sechs Gruppen (Gruppe 1 – Instrumente des SächsKomZG, Gruppe 2 – rechtliche Hürden, Gruppe 3 – Zusammenarbeit mit der Rechtsaufsichtsbehörde, Gruppe 4 – Unterstützungsgesuche, Gruppe 5 – Beziehung zwischen den Kooperationspartnern, Gruppe 6 – Erfahrungswerte) einordnen. Am meisten sind die Gruppen 1 und 2 mit jeweils vier Antworten vertreten. Mit nur jeweils einer Antwort sind die Gruppen 3 und 4 am wenigsten repräsentiert.

In Gruppe 1 wurden insbesondere Aussagen zu den **Verwaltungsgemeinschaften** getätigt. Innerhalb der Gruppe 1 wurde zweimal zum Ausdruck gebracht, dass die Ausgestaltung der Verwaltungsgemeinschaften nicht mehr den heutigen Anforderungen entspricht. Auch wurde der Wunsch nach einer Austrittsmöglichkeit aus

der Verwaltungsgemeinschaft formuliert. Des Weiteren wurde angegeben, dass bei Konstellationen mit finanzschwachen Gemeinden es zu einer Finanzausgleichabgabe kommen kann und somit der Haushalt der anderen Gemeinden in Mitleidenschaft gezogen wird.

Verschiedene **rechtliche Hürden** können IKZ-Vorhaben entgegenstehen, dazu äußerten sich vier Umfrageteilnehmer. Als Beispiele wurden die hohen rechtlichen Anforderungen im Personen- und Meldewesen sowie der § 2b UStG benannt. Zudem seien IKZ im Bereich der IT-Dienstleistungen nicht möglich, da es sonst zu Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte. Eine andere Antwort zielte auf die Kommunalrechtsnovelle im Jahr 2022 ab, in der angemerkt wurde, dass aufgrund der Statusänderung ehrenamtlicher Bürgermeister zu hauptamtlichen Bürgermeistern „Begehrlichkeiten“ geweckt wurden. So wurde dies im Einzelfall wohl als Zeichen für mehr „Selbstständigkeit“/Zuständigkeit für die Wahrnehmung eigener Aufgaben aufgefasst.

Bezüglich der **Zusammenarbeit mit der Rechtsaufsichtsbehörde** wurde in Gruppe 3 eine Antwort getätigt, die darauf abstellt, dass die Rechtsaufsichtsbehörde ihren rechtlichen Spielraum ausnutzen sollte, um IKZ-Vorhaben zu ermöglichen.

Am zweithäufigsten wurden Aussagen getätigt, die Gruppe 4 zuzuordnen sind, in Summe drei. Hier wurde ein **Bedarf an Unterstützung** formuliert. Die Unterstützungsgesuche zielten vordergründig auf finanzielle Entlastungen ab. Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass erfüllende Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft auch über die nötige personelle Ausstattung verfügen können müssen, um die Aufgaben der Mitgliedsgemeinden in einer angemessenen Qualität erbringen zu können. Verschärft wird die Situation der Aufgabenerledigung durch die Krisensituationen der letzten Jahre sowie die tarifliche Arbeitszeitabsenkung im kommenden Jahr.

Ebenso häufig wie in Gruppe 4 wurden Antworten gegeben, die sich Gruppe 5 zuordnen lassen. So gab es drei Antworten, in denen zum Ausdruck gebracht wurde, dass die **zwischenmenschlichen Beziehungen** zwischen den Vertretern der Kooperationspartner das Funktionieren einer IKZ bedingen.

Es wurde darauf hingewiesen, dass Pflichtverbände nach § 3 Abs. 1 Alt. 2 SächsKomZG zu Konflikten insbesondere hinsichtlich der Finanzierung führen können. Zudem wurde exemplarisch die Gewerbesteuerverteilung benannt, wo bei der Vereinbarung über Steueranteile das Steuergeheimnis problematisch werden kann.

Schließlich brachte in Gruppe 6 eine Gemeinde ihre Erfahrungen hinsichtlich früherer **Gebietszusammenschlüsse** zum Ausdruck. Diese seien aufgrund fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit einiger Gemeinden nachvollziehbar gewesen. Doch wurden nach dem Antwortgeber auch Gemeinden eingemeindet, die noch in der Lage gewesen wären, sich selbst zu verwalten, was zu Unmut geführt habe, weil man den Menschen „ein großes Stück ihrer Identität genommen“ habe. Weiter wird angeführt, dass die Eingemeindung aus „Dresdner-Sicht“ als „Allheilmittel“ galt. Nun brauche es Autonomierechte für die beteiligten Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaften, um die „Leistungsfähigkeiten“ der Gemeinden ausschöpfen zu können.

5 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse der KOMKIS Analyse Nr. 15 „Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen – Eine Bestandsaufnahme“.

Mit Erscheinungsjahr 2020 veröffentlichte das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management eine Studie als Bestandsaufnahme der damaligen interkommunalen Zusammenarbeit in Sachsen¹². Neben einer Einführung in den konzeptionellen Hintergrund und in die rechtlichen Grundlagen beinhaltet die Studie auch eine Präsentation der Ergebnisse einer im Zeitraum Oktober bis November 2018 durchgeführten empirischen Erhebung im Freistaat Sachsen zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Die Hauptergebnisse dieser Studie sind weiterhin von Relevanz für einen Bericht zur interkommunalen Zusammenarbeit in Sachsen und werden nachfolgend zusammenfassend dargestellt.

Neben den Bereichen der interkommunalen Zusammenarbeit in Sachsen wurden im Rahmen der Befragung unter 433 Städten und Gemeinden und Landkreisen auch Triebkräfte, Potenziale und Hürden interkommunaler Zusammenarbeit sowie mögliche Fördermaßnahmen thematisiert. Es zeigte sich, dass in Sachsen die typischen Bereiche interkommunaler Zusammenarbeit dominieren. Gleichzeitig bestand nach wie vor ein hoher Bedarf zur Zusammenarbeit im Bereich der Bauhöfe sowie der Digitalisierung und IT.

„Sowohl die demografischen Entwicklungen als auch Personalengpässe und fehlende finanzielle Mittel stellen die zentralen Triebkräfte für kooperatives Verhalten im Freistaat dar. Gerade letztere Faktoren gehören neben zwischenmenschlichen Faktoren aber auch zu den wichtigsten Hürden interkommunaler Zusammenarbeit in Sachsen. Entsprechend stark ausgeprägt ist der Wunsch der sächsischen Kommunalvertreter nach einer gezielten Förderung interkommunaler Kooperations-

¹² Kratzmann, Alexander (2020): Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen – Eine Bestandsaufnahme, KOMKIS-Analyse, Nr. 15, Leipzig.

projekte über den Kommunalen Finanzausgleich und weitere direkte Hilfestellungen, bspw. in Form von Musterverträgen“¹³ und Beratungsangeboten.

Im Betrachtungszeitraum Oktober bis November 2018 wurde eine landesweite Befragung zum Stand der interkommunalen Zusammenarbeit im Freistaat durchgeführt. Von damals insgesamt 423 Städten und Gemeinden sowie 10 Landratsämtern wurde 119 Fragebögen übermittelt. Dieses entsprach eine Rücklaufquote von 27,5 %.

Abb. 56 zeigt die damals erhobenen IKZ-Kooperationen sächsische Kommunen nach Aufgabenbereichen und Organisationsformen über alle Kommunaltypen (Gemeinde, Städte und Landkreise).

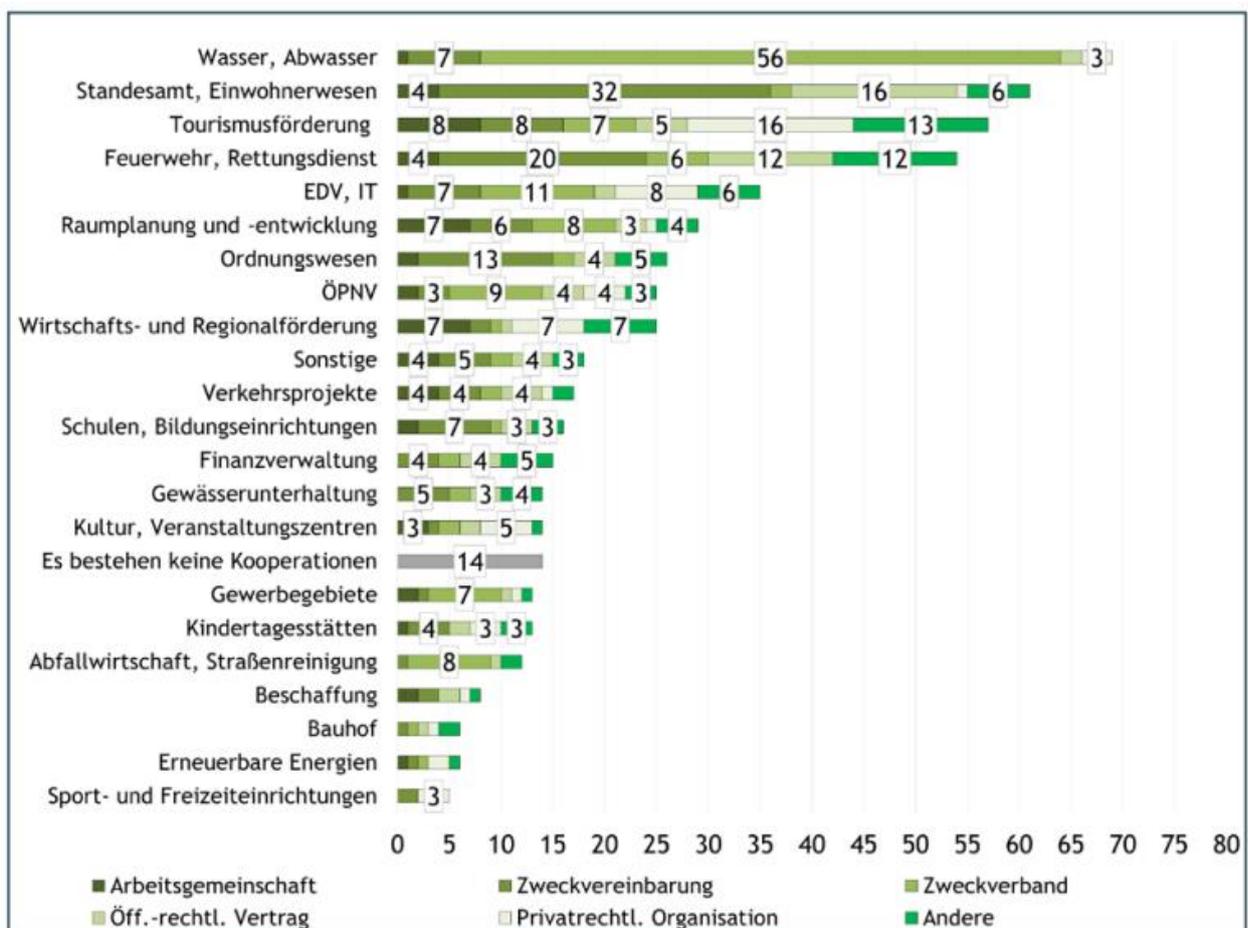


Abbildung 56:: Anzahl an Kooperationen sächsischer Kommunen nach Aufgabenbereichen und Organisationsformen über alle Kommunaltypen (Kratzmann, 2020, S. 28)

Im Gegensatz zu den aktuellen Erhebungen des SSG im Jahr 2022 lassen sich leichte Unterschiede feststellen, die Tendenz aber bleibt gleich. Der Aufgabenbereich

¹³ ebd.

„Wasser, Abwasser“ dominierte bereits damals den Aufgabenkatalog über die Vielzahl von Zweckverbänden in diesem Bereich. Der Anteil von Kooperationen in den Bereichen „Personenstandswesen“ und „Feuerwehr“ war weiterhin bedeutend. Nicht hinreichend erfasst wurden damals die Bedeutung der Themenbereiche „Schulträgerschaft“ sowie „Schiedsgericht“.

Interessante Entwicklungen im Vergleich mit der aktuellen SSG-Umfrage aus dem Jahr 2022 lassen sich im Bereich „zukünftig gewünschte Kooperationen“ festhalten. Zunächst bleibt festzuhalten, dass im Herbst 2018 durch die Befragten deutlich weniger Themen als zukünftige mögliche IKZ-Kooperationsbereiche genannt wurden. In der aktuellen Umfrage des SSG 2022 wurden alle Themenbereiche auch absolut deutlich häufiger genannt. Gleichzeitig lag der Anteil der Nennungen für „keine IKZ gewünscht“ noch 2018 bei 27 % und ist in der aktuellen Umfrage im Herbst 2022 auf unter 2 % der Befragten gesunken. Dieses zeigt ein deutlich gesteigertes Interesse an interkommunaler Zusammenarbeit. Leicht zurückgegangen im Vergleich zu 2018 ist das Interesse an IKZ-Kooperationen in den Bereichen Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen.

Im Vergleich zur Umfrage des SSG 2022 wurden noch im Jahr 2018 insbesondere die Aufgabenbereiche „Erneuerbare Energien, Wärmeplanung“, aber auch „EDV/IT“ deutlich seltener als zukünftige Kooperationsthemen genannt. Eine Zunahme des Interesses ist deutlich zu erkennen und 2022 sicherlich auch Spiegelbild aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen insbesondere auch aufgrund der Erfahrungen der Covid-19-Pandemie und der aktuellen Energiekrise aufgrund des Ukraine-Kriegs.

A.5 Gewünschte zukünftige Bereiche im Bereich IKZ

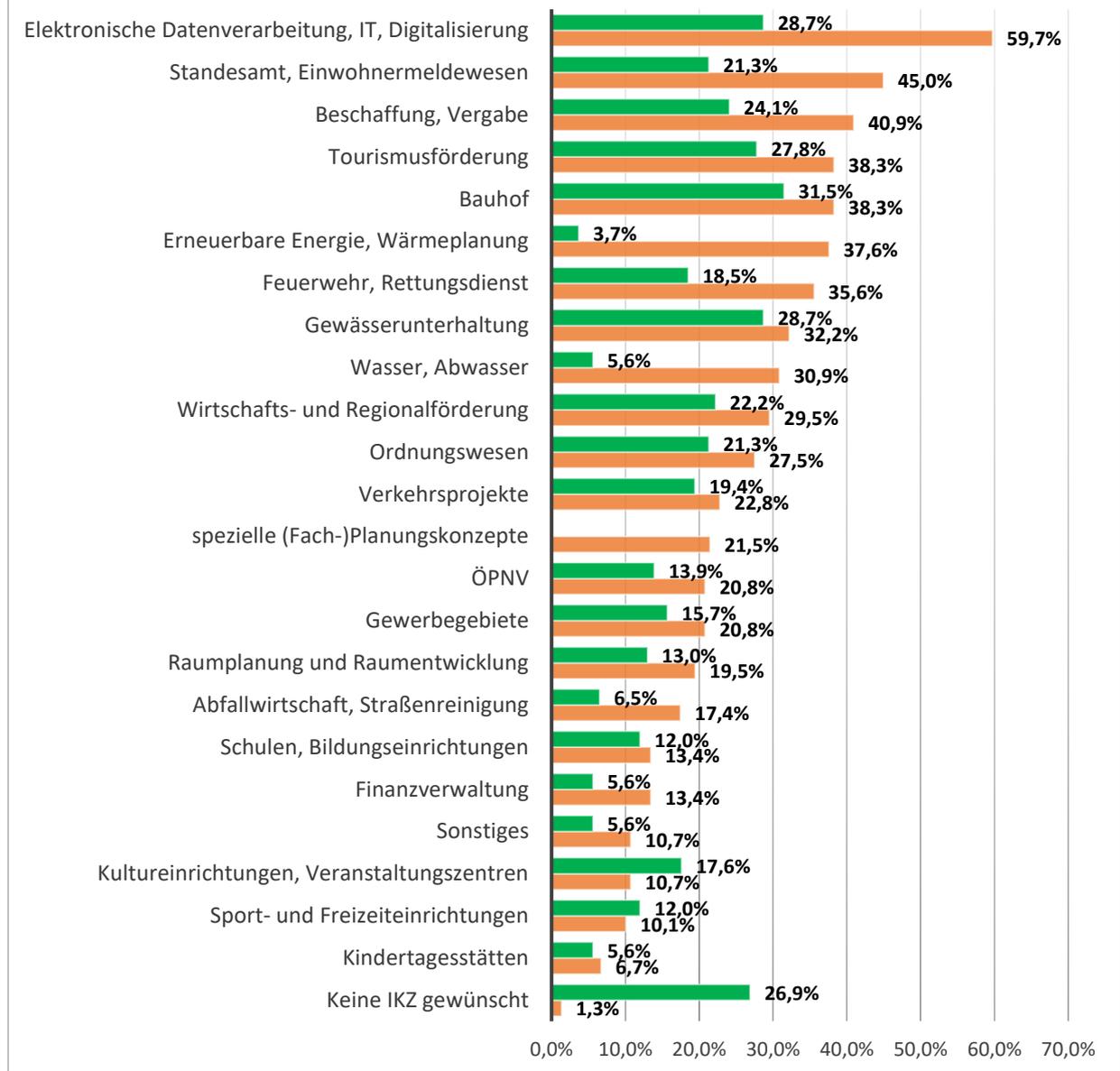


Abbildung 57: A.5 Gewünschte zukünftige Handlungsfelder im Bereich IKZ

Schon 2020 wurde festgestellt, dass 73 % der Befragten Hauptfaktoren benennen können, aufgrund deren IKZ in Sachsen an Bedeutung gewinnt.

Zu diesen Faktoren gehören besonders ein fortschreitender Personal- und Fachkräftemangel sowie zunehmend angespannte Kommunalhaushalte.

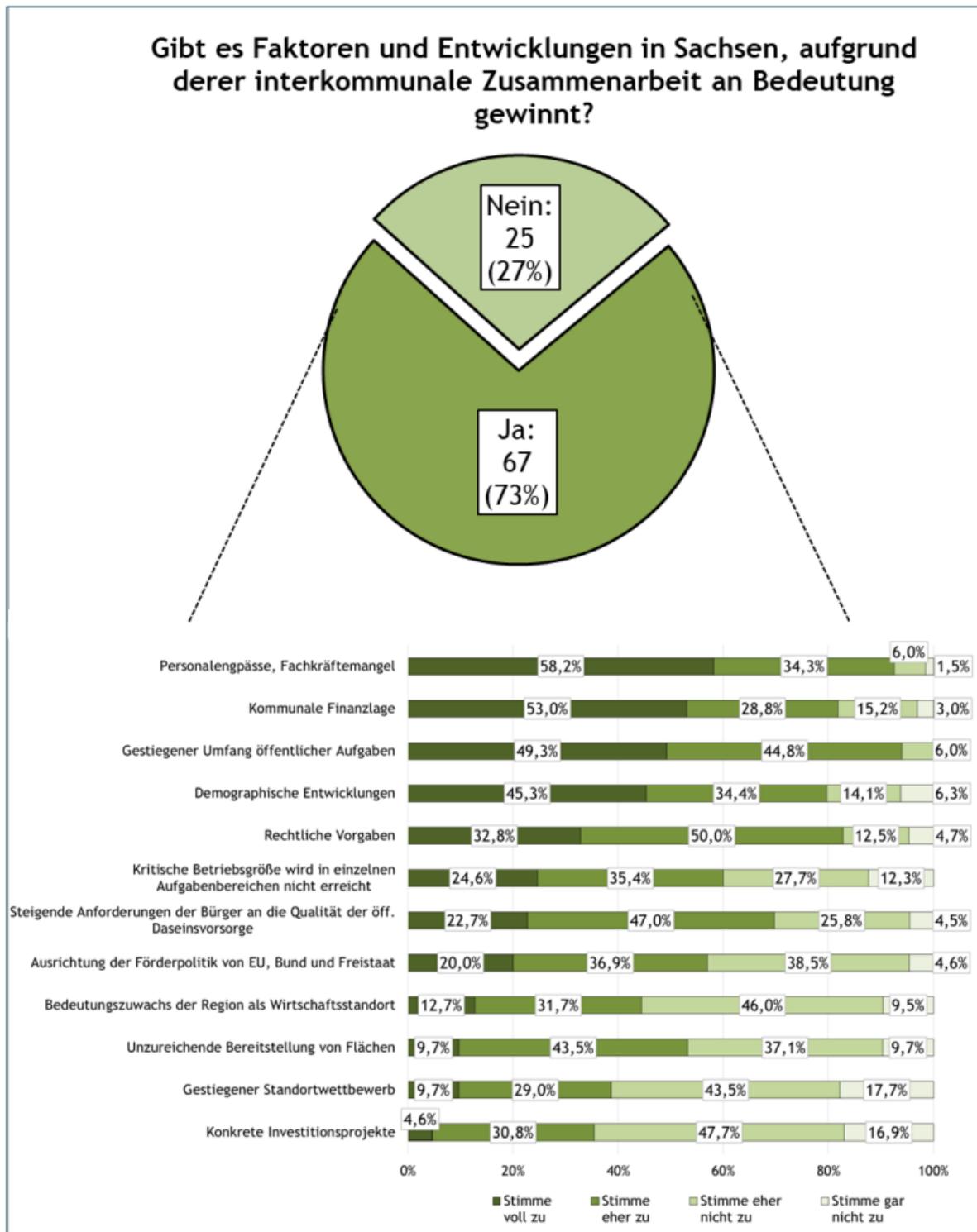


Abbildung 58: Ergebnisse der Befragung nach Treibern interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen (Kratzmann, 2020, S. 27)

Dazu kam ein empfundener, deutlich gesteigener Umfang öffentlicher Aufgaben sowie die demografische Entwicklung. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen überrascht es nicht, dass der Erhalt der Aufgabenerfüllung und die Erwartungen an eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit die Hauptmotive für kooperatives Verhalten im Freistaat Sachsen sind, wohingegen unter anderem politische und qualitative Erwägungen sowie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nur von untergeordneter Bedeutung zu sein scheinen. 84 % der damals Befragten sahen Chancen in der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen.

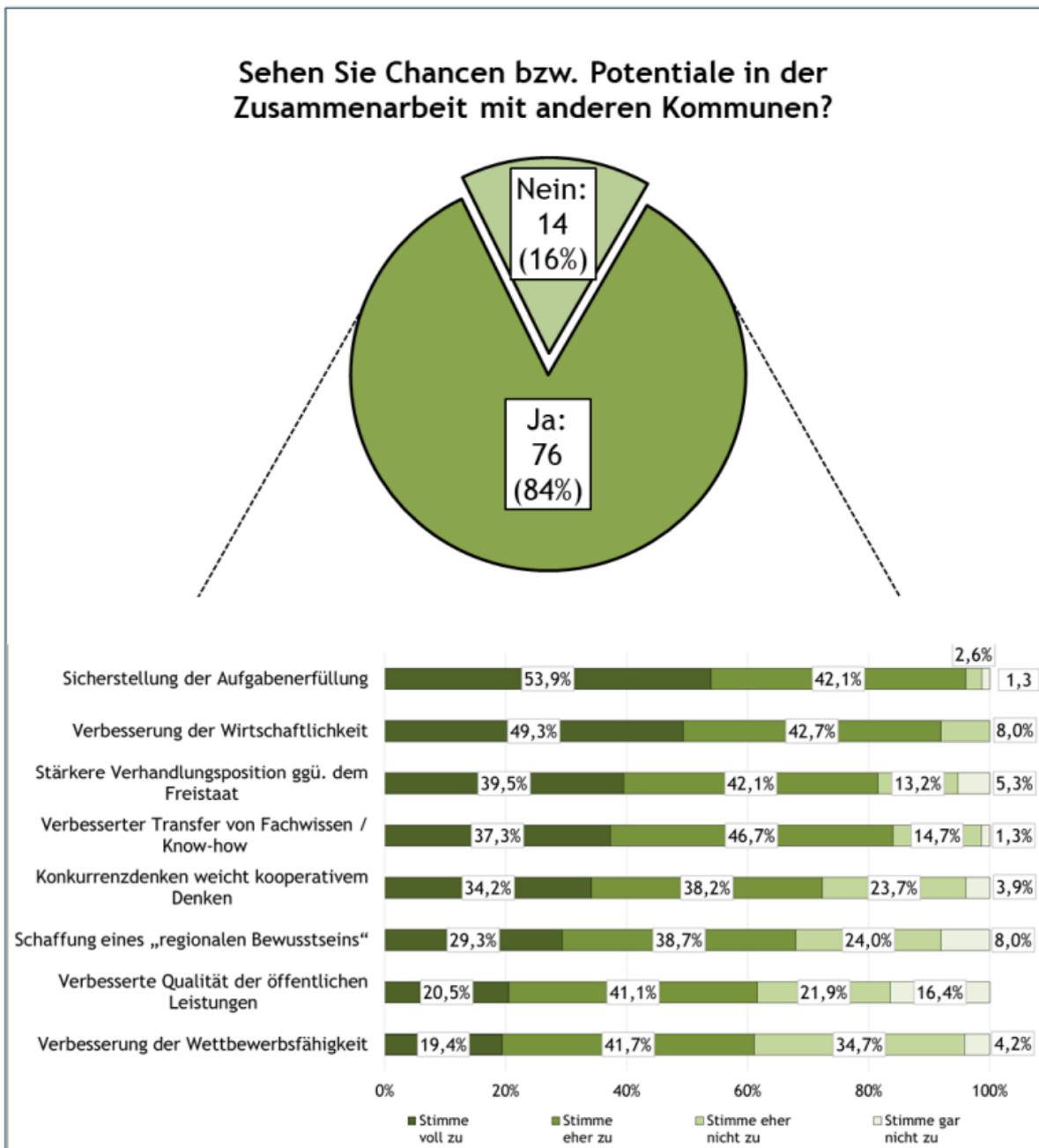


Abbildung 59: Ergebnisse der Befragung nach Chancen und Potenzialen interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen (Kratzmann, 2020, S. 31)

„Dass ein Verlust an Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, der in der öffentlichen Debatte als ein zentrales Hemmnis interkommunaler Zusammenarbeit betrachtet wird, aus Sicht der Befragten kaum gegen eine Zusammenarbeit spricht, fügt sich in dieses Gesamtbild ein. Mit Blick auf die Hindernisse bei Entstehung und Erhalt interkommunaler Kooperationsprojekte spielen in Sachsen offensichtlich vielmehr zwischenmenschliche, politpsychologische Faktoren eine besondere Rolle. Darüber hinaus scheint die finanzielle Situation der sächsischen Kommunen nicht nur Triebfeder, sondern gleichzeitig auch Hinderungsgrund für zwischengemeindliche Zusammenarbeit zu sein, was den Wunsch nach einer gezielten Förderung interkommunaler Zusammenarbeit über den Kommunalen Finanzausgleich wie auch den Abbau bürokratischer Hürden bei der Vergabe von Fördermitteln erklärt. Auch die hohen Zustimmungswerte für die Bereitstellung von Musterverträgen für kooperative

Arrangements sowie „Handreichungen“ verdeutlichen den Wunsch der Kommunen nach direkten praktischen Hilfestellungen.

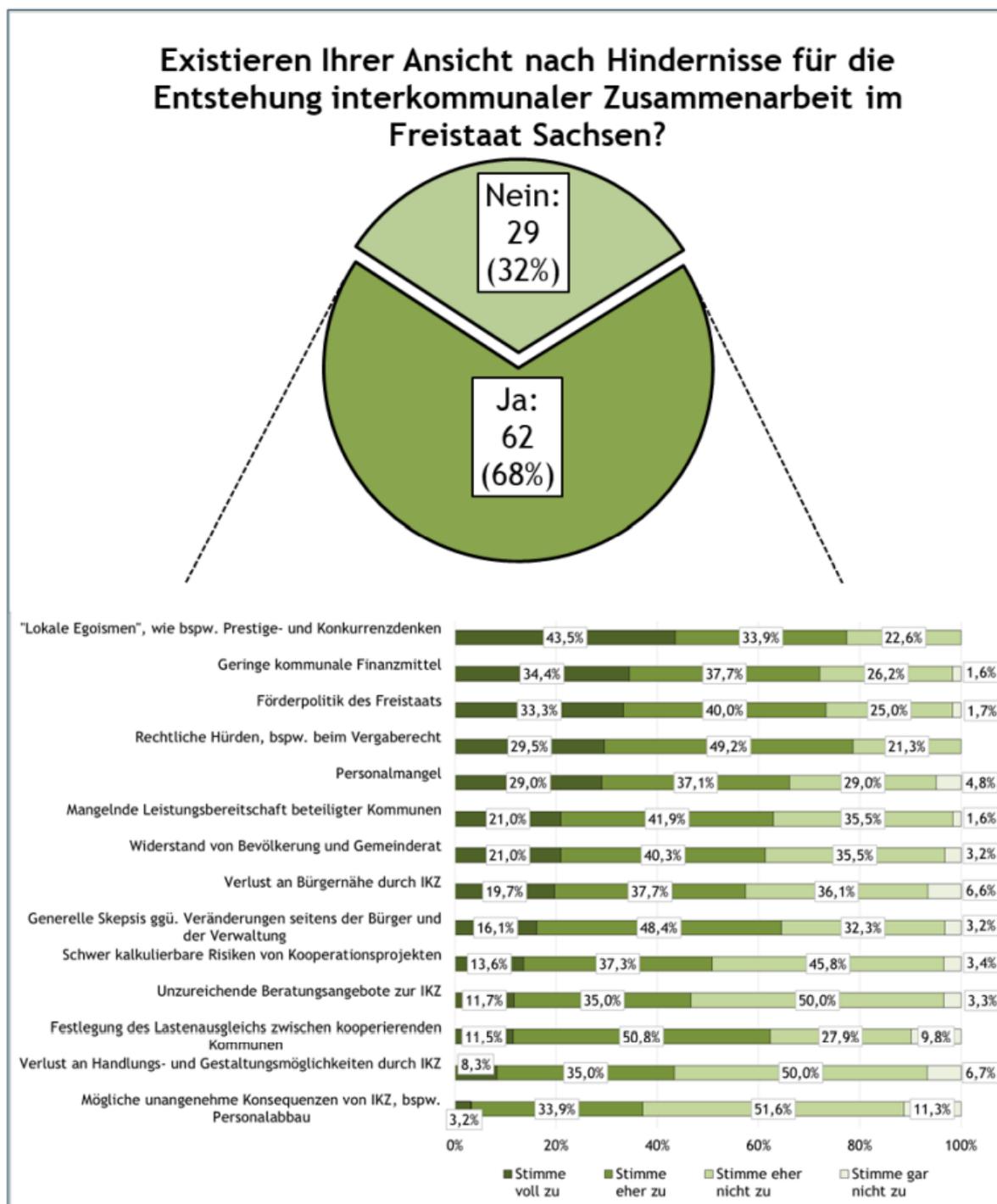


Abbildung 60: Ergebnisse der Befragung nach Hindernissen interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen (Kratzmann, 2020, S. 33)

Der Rücklauf der hier betrachteten [im Jahr 2018, Anm. des Verf.] durchgeführten Kommunalbefragung hat gezeigt, dass das Thema interkommunaler Zusammenarbeit für die sächsischen Kommunalvertreter durchaus von Bedeutung ist. Auch scheinen sie sich mit Blick auf die Befragung der Potenziale von Kooperationsprojekten bewusst

zu sein. Aber das Konzept gemeindeübergreifender Zusammenarbeit sollte nicht nur als Mittel verstanden werden, um die vielfach zu erwartenden und zum Teil bereits beobachtbaren Trends zu verwalten, sondern vielmehr als Chance gesehen werden, ihnen zu einem gewissen Grad entgegenzuwirken und gerade den ländlichen Raum auch langfristig attraktiv zu gestalten.

Unter anderem im Bereich der Verwaltung wird der „Trade-off“ zwischen dem Erhalt von Bürgernähe und einem möglichst umfassenden kommunalen Leistungsangebot auf der einen und dem Ausnutzen von Größenvorteilen und damit Einsparpotenzialen auf der anderen Seite offensichtlich. Mit Blick auf die Ergebnisse der [im Jahr 2018 durchgeführten, Anm. des Verf.] Kommunalbefragung scheinen der Erhalt einer lokalen Identität und die Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde auch für die sächsischen Kommunalvertreter einen hohen Stellenwert einzunehmen. Dabei ist es durchaus möglich, die Zusammenarbeit auf solche Bereiche zu beschränken, die außerhalb der Verwaltung wenig „sichtbar“ sind, bspw. eine gemeinsame IT oder Personalabrechnungen. Die daraus resultierenden Einsparungen können genutzt werden, um lokal bedeutsame Themenfelder wie bspw. die Feuerwehr oder kulturelle Angebote auch weiterhin lokal, rechtsicher und in hoher Qualität anbieten zu können.

Letztlich kann die interkommunale Kooperation aber nur Teil eines umfassenderen Gesamtkonzepts sein, welches sowohl eine kommunale Aufgabenkritik ggf. in Verbindung mit einer tiefer gehenden Analyse der kommunalen Finanzausstattung als auch alle verfügbaren Handlungsalternativen zum Erhalt einer weitestgehend lokalen Leistungsbereitstellung einbezieht. Im Hinblick auf den Katalog rechtlicher Vorgaben sowie die in den zahlreichen Kommunen offensichtlich vorherrschenden Personalengpässe sollte zudem erwogen werden, die Regularien dahingehend zu überprüfen, inwieweit diese noch praktikabel bzw. zu vereinfachen sind. Gleichzeitig ist aber auch ein Umdenken von Entscheidungsträgern und Bürgern notwendig, denn Einschränkungen im Leistungsangebot des ländlichen Raums sind aus volkswirtschaftlicher Sicht bei Fortschreiten besagter demografischer Trends mittelfristig unumgänglich.“¹⁴

¹⁴ Kratzmann, Alexander (2020): Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen – Eine Bestandsaufnahme, KOMKIS-Analyse, Nr. 15, Leipzig.

6 Zusammenfassung und Empfehlung des Sächsischen Städte- und Gemeindetags

Der vorliegende Bericht zeigt: Interkommunale Zusammenarbeit ist ein bekanntes und etabliertes Instrument in bestimmten „klassischen“ Aufgabenfeldern, sowohl für die Sicherung der Erbringung von Pflicht- und Weisungsaufgaben, als auch von freiwilligen Aufgaben der sächsischen Städte und Gemeinden. Dieses gilt ganz besonders für die Sicherung der Aufgaben von kleinen und mittleren Städten und Gemeinden bis ca. 15.000 Einwohnern und insbesondere vor dem Hintergrund wachsender Herausforderungen in den Bereichen Demografie, Klima, Digitalisierung und Gesellschaft.

Der vorliegende Bericht umfasst nur solche von sächsischen Städten und Gemeinden genutzte Kooperationsformen, welche im SächsKomZG geregelt sind. Durchgeführte Erhebungen und Umfragen fokussierten somit auf genehmigungspflichtige Zweckvereinbarungen (delegierende Zweckvereinbarungen und gemeinsame Dienststellen sowie Zweckverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbände). Die tatsächliche Anzahl von interkommunalen Kooperationen auch über mandatierende Zweckvereinbarungen und privat-rechtliche Kooperationsformen (z. B. GmbH, e. G., e. V.), auch mit Beteiligungen der zehn sächsischen Landkreise, liegt sicherlich um einiges höher.

Im Bereich der fast 550 genehmigten Zweckvereinbarungen nach § 71 Abs. 1 SächsKomZG dominieren Themen der Pflicht- und Weisungsaufgaben wie die gemeinsame Erledigung der Pflichten als Schulträger gemäß § 22 SächsSchulG, die gemeinsame Einrichtung von Schiedsstellen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsSchiedsGütStG oder die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Personenstandswesens. Dieses gilt besonders für die Einrichtung gemeinsamer Standesamtsbezirke gemäß § 1 Abs. 1 und § 2 SächsAGPStG. Auch zukünftig wird im Bereich der Pflicht- und Weisungsaufgaben ein Schwerpunkt zu erwarten sein. Dieses zeigt auch die unter den sächsischen Städten und Gemeinden im September und Oktober 2022 durchgeführte Umfrage durch den SSG.

Die gemeinsame Erledigung von Aufgaben über interkommunale Zusammenarbeit z. B. in den Bereichen Gemeindeentwicklung oder Bauhof wird von den Umfrageteilnehmern gewünscht.

Der weitaus überwiegende Teil der 164 bestehenden Zweckverbände nach §§ 44 bis 70 SächsKomZG wurde im Aufgabenfeld „Ver- und Entsorgungsträger für Wasser bzw. Abwasser“ gebildet. Wesentliche weiterer Zweckverbände liegen in den Aufgabenfeldern Wirtschaftsförderung und Tourismus, überörtliche Planung, Entsorgungsträgerschaft für Abfälle und der Zusammenarbeit im Bereich von Sport und Kultur. In den bisher typischen Aufgabenbereichen für die Zusammenarbeit in Zweckverbänden darf von einer weitgehenden Sättigung des Bedarfs an Zweckverbänden ausgegangen werden. Es ist also nur mit wenigen Neugründungen zu rechnen. Die bisherigen Bereiche sind oftmals von einem hohen Investitionsbedarf gekennzeichnet.

Zur Fortentwicklung des Rechtsinstruments des Zweckverbandes könnte im Rahmen der Evaluation die zulässige inhaltliche Breite konkretisiert werden. Es könnte dazu eine Klarstellung erfolgen, nach welchen Grundsätzen mehrere verschiedene Aufgaben aufgrund der bestehenden Regelung in § 44 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG („bestimmte Aufgaben“) auf einen einzelnen Zweckverband übertragen werden dürfen. Auch eine Abgrenzung zwischen denkbaren multifunktionalen Zweckverbänden und dem ebenfalls bestehenden Instrument der „gemeinsamen Dienststelle“ könnte die Rechtsanwendung unterstützen.

Im Zuge der Umfrage des SSG 2022 wurden auch Fragen zu zukünftigen Themen der interkommunalen Zusammenarbeit in Sachsen gestellt. Um eine Vergleichbarkeit mit einer ähnlichen Studie der Uni Leipzig aus dem Herbst 2018 sicherzustellen, wurden die Fragen und Antwortmöglichkeiten entsprechend eingegrenzt.

Hierbei ist besonders hervorzuheben, dass die Nennung von möglichen Themen für die interkommunale Zusammenarbeit in Summe zugenommen hat und gleichzeitig auch Themen wie die „Digitalisierung der Verwaltung“ oder auch „Regenerative Energien“ als Zukunftsthemen wahrgenommen und für zukünftige geplante IKZ-Vorhaben identifiziert wurden.

Diese Angaben sind allerdings mit Vorsicht zu handhaben, denn diese sind immer auch ein Spiegelbild aktueller politischer und gesellschaftlicher Diskussionen und Prozesse. Zwischen 2018 und 2022 nahm das Thema „Klimaschutz“ stark an Bedeutung zu und durch die Corona-Pandemie und entsprechende Lockdowns in den Jahren 2020 und 2021 rückten bisher eher weniger beachtete Themen wie die „Digitalisierung“ stärker in den Fokus der zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Verwaltung.

Eine starke Fokussierung auf aktuelle Themen bedeutet für die Zukunft der interkommunalen Zusammenarbeit aber auch, dass gesetzliche Vorgaben und Vorschriften (wie insbesondere das SächsKomZG) entsprechend inhaltlich flexibel und anpassungsfähig ausgestaltet werden müssen. Eine einseitige inhaltliche Fokussierung des SächsKomZG sollte in jedem Falle vermieden werden, um der Vielfalt kommunaler Aufgaben gerecht zu werden und auf den steten Wandel von Interessen und politischen Zielsetzungen jederzeit reagieren zu können.

Im Rahmen der SSG-Umfrage beantworteten rund 150 sächsische Städte und Gemeinden auch Fragen hinsichtlich ihrer Erfahrungen und Verbesserungswünsche zur interkommunalen Zusammenarbeit. Dazu wurden sie zu den verschiedenen Kooperationsformen des SächsKomZG befragt. Zusammenfassend lässt sich zunächst festhalten, dass interkommunale Zusammenarbeit als ein wirksames und hilfreiches Instrument für die gemeinsame Erledigung kommunaler Aufgaben benannt wurde. Besonders aber wurden Zweckvereinbarungen als hilfreiches Instrument für die sektorale Übernahme von kommunalen Aufgaben identifiziert.

Auch die Erfahrungen mit der Zusammenarbeit im Rahmen von Verwaltungsverbänden gemäß § 3 ff. SächsKomZG sind überwiegend positiv. Hier wurden insbesondere die gleichrangige Stellung der Mitglieder im Verband hervorgehoben.

Die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaften gemäß § 36 ff. SächsKomZG wird dagegen kritischer betrachtet. Dieses Thema dominiert die durchgeführte Umfrage. Hauptkritikpunkte waren dabei empfundene Ungerechtigkeiten in der Frage der Umlageerhebung nach § 42 SächsKomZG.

Dazu kamen Zweifel der beauftragenden Gemeinden bezüglich einer qualitativ hochwertigen Durchführung von Leistungen durch die erfüllenden Gemeinden. Generell wurden Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse zwischen den teilnehmenden Gemeinden als schwierig empfunden. Weiterhin wurde aus Sicht einiger der beteiligten Gemeinden die im SächsKomZG fehlende Möglichkeit der Auflösung von Verwaltungsgemeinschaften ohne zwingenden Gebietszusammenschluss kritisiert.

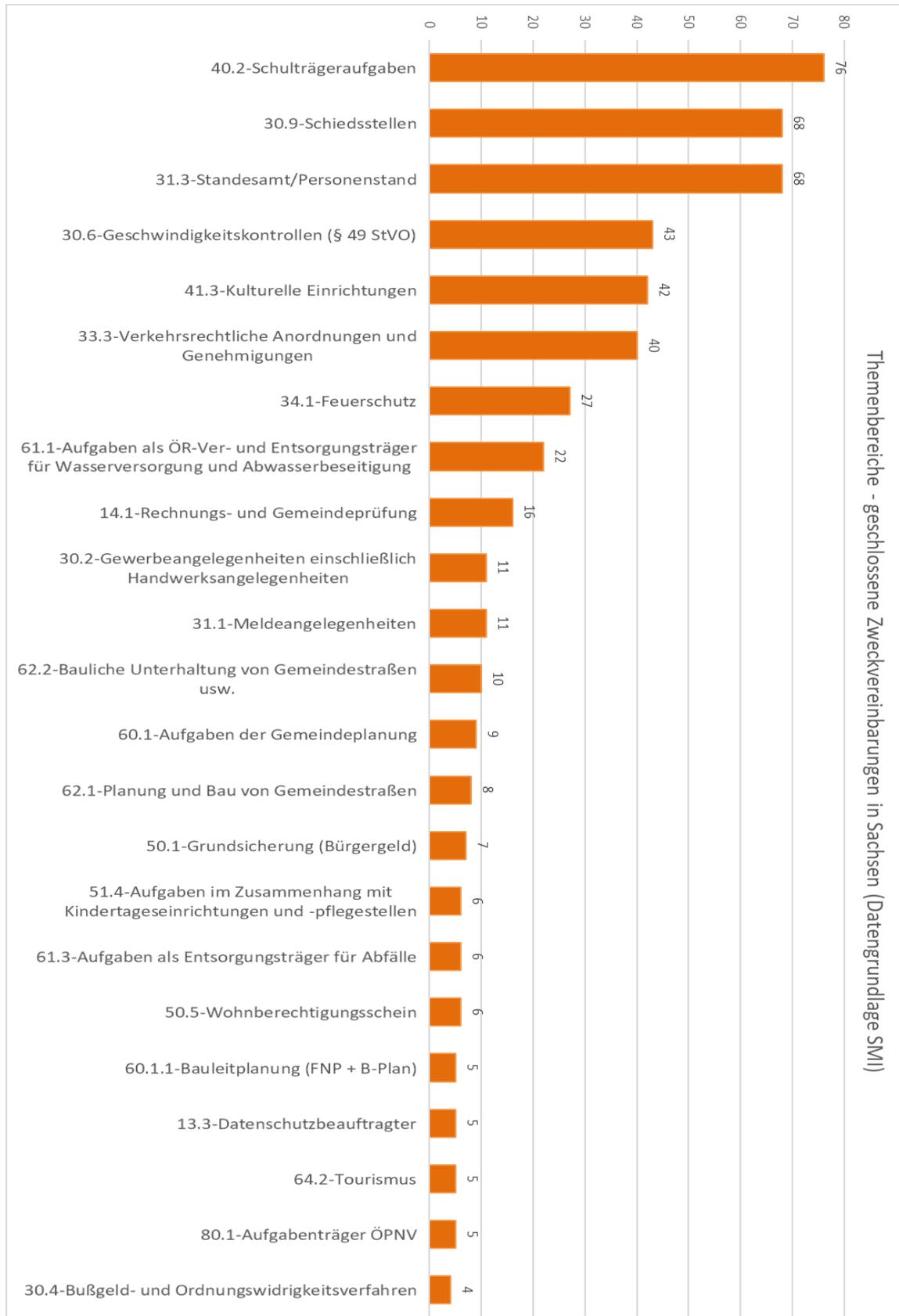
Der Gesetzgeber könnte hier dafür Sorge tragen, dass der Fehlbedarf und die VG-Umlage nach § 42 SächsKomZG transparenter und für die beteiligten Gemeinden nachvollziehbarer zu berechnen ist.

Für die weitere Ausgestaltung eines Beratungsangebotes bedeuten die Ergebnisse der Umfrage eine Notwendigkeit zur besonderen Hinwendung auf die Belange der kleinen und mittleren Städte und Gemeinden in Sachsen. Diese benötigen teils grundlegende Informationen zu öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Kooperationsformen. Zudem wäre eine Begleitung bei der Identifizierung sinnvoller Aufgabenbereiche hilfreich. Dieses gilt auch für die nachfolgenden Ausgestaltung und Umsetzung von Kooperationsvorhaben.

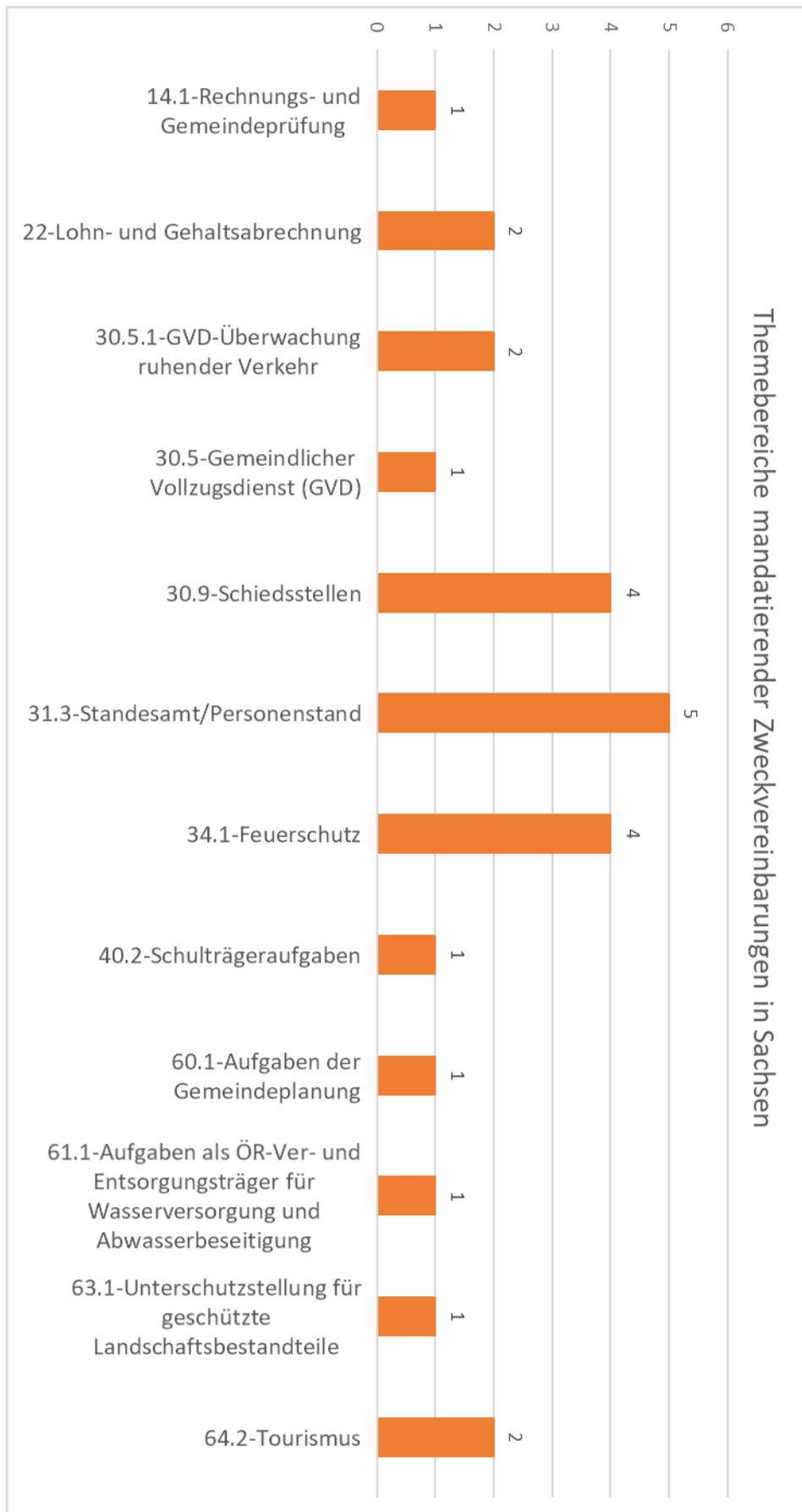
Dem Bereich der Digitalisierung kommt dabei als wichtiges Instrument für die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten eine besondere Rolle zu. Interkommunale Zusammenarbeit kann nur dort positiv wirken, wo auch die Organisation und Ausführung öffentlichen Verwaltungshandelns effektiv und effizient strukturiert worden ist und hieraus entsprechende potenzielle Aufgabenbereiche auch für interkommunale Zusammenarbeit abgeleitet werden. Hier bietet der SSG über sein Projekt „Digitallotsen“ einen weiteren Baustein für eine zukunftsfähige Verwaltung an.

Anhangsverzeichnis

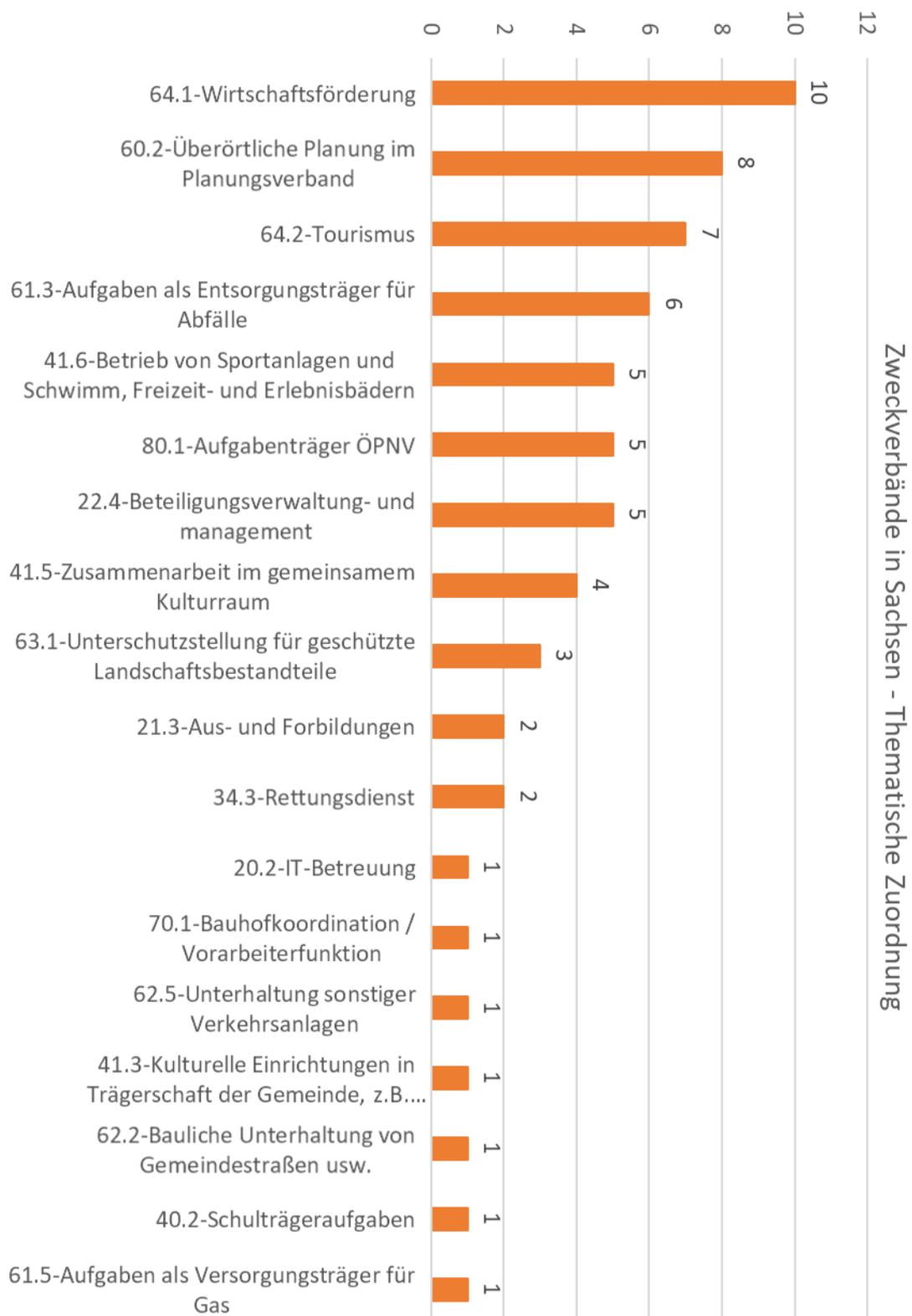
Anlage 1 „Themenbereiche – geschlossene Zweckvereinbarungen in Sachsen (Datengrundlage SMI)“



Anlage 2 „Themenbereiche mandatierender Zweckvereinbarungen in Sachsen“



Anlage 3 „Zweckverbände in Sachsen – Thematische Zuordnung“
 (zur besseren Darstellung ohne die 100 Zweckverbände im Aufgabenfeld 61.1 - Aufgaben als
 ÖR-Ver- und Entsorgungsträger für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung)



Literaturhinweise

Bosch, Volker Dr.; In: www.marktforschung.de des Smart News Fachverlag GmbH (2022): <https://www.marktforschung.de/marktforschung/a/repraesentativitaet-von-stichproben> (Hürth).

Deutscher Städte und Gemeindebund (2004); DStGB-Dokumentation 39: Interkommunale Zusammenarbeit (Berlin).

Kratzmann, Alexander (2020): Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen – Eine Bestandsaufnahme, KOMKIS Analyse, Nr. 15, Leipzig.

Landesdirektion Sachsen (LDS) (2014): Kommunalverfassungsrecht - Kommunale Zusammenarbeit, https://www.lids.sachsen.de/kommunal21/?ID=100&art_param=6, (Dresden), abgerufen im November 2022.

Sächsischer Rechnungshof (2020); Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern, Gz:21-0444/35/11-2020/10982 (Leipzig).

Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI) (2022): Zweckverbände; <https://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de>, (Dresden).

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (StLA Sachsen) (2022); Karten und Regionaldaten; <https://www.statistik.sachsen.de/html/karten-regionaldaten.html> (Dresden).

Rechtsquellenverzeichnis

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.

Sächsische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung

vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Februar 2022 (SächsGVBl. S. 134) geändert worden ist.

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.

Sächsisches Schieds- und Gütestellengesetz vom 27. Mai 1999

(SächsGVBl. S. 247), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 13 des Gesetzes vom 5. April 2019 (SächsGVBl. S. 245) geändert worden ist.

Sächsisches Schulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom

27. September 2018 (SächsGVBl. S. 648), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 21. Mai 2021 (SächsGVBl. S. 578) geändert worden ist.

Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt

durch Artikel 13 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091) geändert worden ist.

Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom

21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 24. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1838) geändert worden ist.