



Sächsischer  
Städte- und  
Gemeindetag

# Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Faktenblatt 4  
Interkommunale Zusammenarbeit als Projekt

Version 1.0  
November 2024



# Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

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

Stand: November 2024

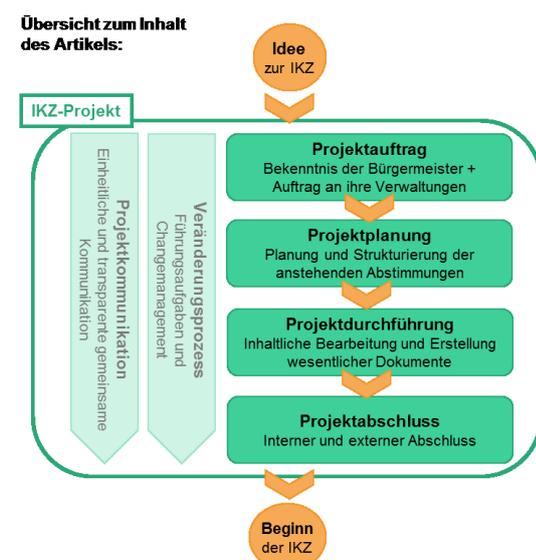
Interkommunale Zusammenarbeit wird immer häufiger als eine Möglichkeit zur gemeinsamen und rechtssicheren Aufgabenerledigung diskutiert. Trotzdem ist der Weg hin zur Zusammenarbeit über ein Projekt herausfordernd und bedarf einer sorgfältigen Begleitung. Der Grundstein für den Erfolg und die Nachhaltigkeit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

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

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

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

### Das IKZ-Projekt



Grafik: Servicestelle IKZ, David Schäfer

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

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

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

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

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

### Der Projektauftrag

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

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

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

Der Projektauftrag umfasst dafür mindestens die folgenden Punkte:

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

Die Arbeitsgruppe bearbeitet die inhaltlichen und organisatorischen Fragen des Projektes.

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

## Einschub: Kommunikation im Projekt

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

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

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

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

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

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

## Die Projektplanung

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

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

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

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

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

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

### Die Projektdurchführung

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

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

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

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

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

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

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

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

### Der Projektabschluss

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

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

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

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

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

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