



Sächsischer  
Städte- und  
Gemeindetag

# Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

Modellbogen 5.1  
Gemeindeverbund als kAG



## Modellkatalog Interkommunale Zusammenarbeit in Sachsen

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

Stand: November 2024

#### Modellszenario

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

#### Modellbeispiel

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

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

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

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

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

Die Kämmereimitarbeiter treffen sich traditionell 2x pro Jahr zu einem informellen Austausch.

Allerdings fehlt es weitgehend an einer engeren Zusammenarbeit insb. durch konkrete, festgelegte und formalisierte Aufgabenteilungen im Bereich der Gemeindeverwaltungen.

Alle Gemeinde haben eine teils unterschiedliche, teils ähnliche IT-Landschaft und einen unterschiedlichen Entwicklungsstand im Bereich der digitalen Transformation.

Seitens der Bürger wird ein zunehmend belastetes Sicherheitsempfinden in der Grenzregion geäußert sowie der Wunsch einer verstärkten Verfolgung und Ahndung auch von Verschmutzungen, Vandalismus und Parkverstößen. Über einen Gemeindevollzugsdienst (GVD) verfügt aber nur die Gemeinde A als größte Gemeinde im Betrachtungsraum.

Zudem stellen die Gemeinden fest, dass einzelne, auf Grund der Lage und der Struktur der Gemeinden regionsspezifische politische Wünsche und Forderungen an den Landkreis und auch an den Freistaat nicht so politisch wahr- und aufgenommen werden, wie sich die Gemeinden dieses erhoffen.

### Lösungsvorschlag

Die Gemeinden A, B, C, D, E und F bilden einen gemeinsamen Gemeindeverbund mit dem Namen „Mustergemeindeverbund“ in Form einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft gem. § 73a SächsKomZG mit den folgenden gemeinsamen Zielen:

- Eine positive Entwicklung der Mitglieder und der Gesamtregion zu befördern
- Eine interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Gemeindeverwaltungen zu organisieren, um den Bürgern auch langfristig Verwaltungsdienstleistungen effektiv und effizient anbieten zu können.
- Eine verstärkte gemeinsame Positionierung des Gemeindeverbundes gegenüber Dritten zu ermöglichen um damit eine verstärkte Wahrnehmung der Einzel- und Gesamtinteressen zu erreichen.
- Eine Beibehaltung kommunaler Selbstständigkeit und Eigenständigkeit.

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

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

Die Themenbereiche sind nicht abschließend.

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

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

Regelmäßige Abstimmungsinhalte sollen sein:

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

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

<sup>1</sup> (SächsKomZG, 2022)

<sup>2</sup> (SächsGemO, 2024)

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

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mögliche weitere Formen der Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit</li> <li>• Kündigung und Aufnahme neuer Mitglieder</li> </ul>
<b>Hinweise zur umsatzsteuerlichen Betrachtung<sup>3</sup></b>	Kein Leistungsaustausch gegen Entgelt beabsichtigt, deshalb voraussichtlich auch nicht USt-relevant.
<b>Bekannte Beispiele in Sachsen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktionsraum Rödertal mit Arnsdorf, Ottendorf-Okrilla, Radeberg und Wachau</li> <li>• Kommunale Arbeitsgemeinschaft Oberes Vogtland (Adorf/Vogtl., Bad Brambach, Bad Elster, Klingenthal, Marktneukirchen, Muldenhammer, Oelsnitz/Vogtl. und Schöneck/Vogtl.)</li> </ul>
<b>Allg. Empfehlungen und Hinweise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es liegt an den Mitgliedern, diese Austauschplattform mit Sinn und Leben zu erfüllen.</li> <li>• Der Hauptsinn der Gründung eines Gemeindeverbundes / einer KAG liegt u.a. in der Außenwirkung.</li> <li>• Die Außenwirkung eines Gemeindeverbundes / einer KAG verpflichtet die Mitglieder zumindest stärker informell zur Teilnahme.</li> <li>• Es handelt sich um ein formelles Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit aus dem SächsKomZG mit einem stark informellen Charakter ohne Aufgabenübertragung. Für die Regelung konkreter Aufgabenübertragungen sind andere Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit heranzuziehen.</li> <li>• Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass kommunale Arbeitsgemeinschaften durch das Land und auch den Landkreis durchaus wahrgenommen werden. Es wird empfohlen, dieses Instrument nicht nur als Austauschplattform, sondern auch als Verstärker von Botschaften, Forderungen und Wünschen zu nutzen.</li> </ul>

<sup>3</sup> Bitte beachten Sie: Der SSG darf keine Steuerberatung vornehmen, dies ist den Angehörigen der steuerberatenden Berufe vorbehalten. Der SSG darf nur allgemeine Auskünfte zum Sachverhalt geben und keine Beratung im Einzelfall anbieten. Gegebenenfalls ist es daher sinnvoll sich mit Einzelfragen an einen Steuerberater zu wenden. Des Weiteren gibt es derzeit (siehe Stand)) noch keine belastbaren Beispiele oder konkreten Hinweise, wie die Steuerbehörden bei entsprechender Sachlage entscheiden würden.

