

## **Kommunal-Info 3/2021**

**30. April 2021**

### **Inhalt**

---

	Seite
<b>Kommunale Zusammenarbeit ...</b>	<b>1-8</b>
<b>Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation ...</b>	<b>8-10</b>
<b>Kommunale Investitionen als Konjunkturmotor ...</b>	<b>10-11</b>

## **Kommunale Zusammenarbeit**

### **Das Sächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG)<sup>1</sup>**

Grundsätzlich haben Gemeinden und Landkreise die ihnen obliegenden Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich wahrzunehmen. In vielen Fällen erfordert eine effektive und kostengünstige Aufgabenerfüllung aber eine gemeinde- bzw. landkreisübergreifende Zusammenarbeit, um etwa gemeinsam finanzielle Mittel, Fachpersonal und wirtschaftliche Ressourcen effektiv einzusetzen.

*„Im Zuge der fortschreitenden ökonomisch-technischen Entwicklung, der immer größer werdenden Zukunftsaufgaben und der knapper werdenden natürlichen Ressourcen und Finanzmittel ist für die Gemeinden und Kreise untereinander und miteinander die Notwendigkeit der raumübergreifenden Erfüllung und Koordinierung von kommunalen Aufgaben und deren zwischengemeindliche Finanzierung aufgetreten. Es ist Zusammenarbeit in der Gemeindegewirtschaft, etwa bei der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Energieversorgung, Abfallwirtschaft oder im Bereich der allgemeinen Verwaltung zur Stärkung der Verwaltungskraft und Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, z.B. in der Datenverarbeitung erforderlich.“<sup>2</sup>*

In der Kommunalwirtschaft, im Tourismus, der Kultur und anderen einzelnen Aufgabefeldern erlaubt die Rechtsordnung

- öffentlich-rechtliche und
- privatrechtliche Formen (z.B. Verein, GbR, GmbH, Aktiengesellschaft) der kommunalen Zusammenarbeit.

---

<sup>1</sup> Neben der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) und der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) gehört das SächsKomZG zu den grundlegenden Kommunalgesetzen im Freistaat Sachsen.

<sup>2</sup> Alfons Gern: Sächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl., C.H. Beck 2000, S. 417.

Bei der allgemeinen Verwaltung sind hingegen nur öffentlich-rechtliche Formen der Zusammenarbeit möglich.

### **Exkurs: öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Form**

In § 2 Abs. 2 SächsKomZG werden privatrechtliche Formen der kommunalen Zusammenarbeit als durchaus rechtlich gleichberechtigt angesehen. Bei jeder Überlegung zur künftigen Form einer kommunalen Zusammenarbeit gilt es aber, die Vor- und Nachteile der beiden grundlegenden Regelungsformen, öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich, im betreffenden Einzelfall hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile abzuwägen.

Dabei kann z.B. von Belang sein, dass kommunale Körperschaften des öffentlichen Rechts, die der Rechtsaufsicht des Freistaates Sachsen unterliegen, Gebührenfreiheit von den Verwaltungsgebühren nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 des Sächsischen Verwaltungskostengesetzes genießen. Dazu können evtl. außerdem noch steuerrechtliche Vorteile gegenüber privatrechtlichen Formen kommen.

Wird eine öffentlich-rechtliche Form der kommunalen Zusammenarbeit und dabei die Benutzungsregelung durch Satzung gewählt, erfolgt die Gebühren- bzw. Beitragserhebung für die betreffende Einrichtung ebenfalls über eine Satzung auf der Grundlage des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes, dann bietet das für Zwangsmaßnahmen bei Nichtzahlung den entscheidenden Vorteil, dass sich z.B. ein Zweckverband über § 1 Abs. 1 Nr. 1 und §§ 12 ff des Sächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes den vollstreckbaren Titel „selbst erstellen“ kann. Der Umweg über Mahnbescheid bzw. Klage bei einem ordentlichen Gericht bliebe somit erspart.<sup>3</sup>

### **Öffentlich-rechtliche Formen der Zusammenarbeit nach SächsKomZG**

Das SächsKomZG, um das es im folgenden gehen soll, regelt nur die öffentlich-rechtlichen Formen der kommunalen Zusammenarbeit. Zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben werden in § 2 Abs. 1 SächsKomZG dazu folgende Formen der kommunalen Zusammenarbeit genannt:

- der Zweckverband,
- die Zweckvereinbarung,
- die kommunale Arbeitsgemeinschaft sowie
- der Verwaltungsverband, sofern bis zum 17. November 2012 wirksam entstanden, sowie
- die Verwaltungsgemeinschaft, sofern bis zum 17. November 2012 wirksam entstanden.

Durch eine neu mit dem 18. Oktober 2012 ins SächsKomZG aufgenommenen Bestimmung wurde festgelegt, dass nach dem 17. November 2012

- eine Neubildung und Erweiterung von Verwaltungsverbänden und Verwaltungsgemeinschaften nicht mehr möglich war, aber Bestandsschutz für bestehende Verwaltungsverbände und Verwaltungsgemeinschaften gegeben wurde;
- ein Ausscheiden aus einem Verwaltungsverband bzw. einer Verwaltungsgemeinschaft nur dann möglich ist, wenn jede Mitgliedsgemeinde/beteiligte Gemeinde sich mit einer anderen Gemeinde zu einer Einheitsgemeinde zusammenschließt.

Mit diesen gesetzlichen Regelungen wurde dem Prinzip des Vorrangs der Einheitsgemeinde auch im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit entsprochen, da sich nach Auffassung des Gesetzgebers die Einheitsgemeinde in der Praxis gegenüber den Verwaltungs-

<sup>3</sup> Vgl. Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Loseblattwerk). Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) - Kommentar § 2, , Kommunal- und Schul-Verlag.

verbänden und Verwaltungsgemeinschaften insgesamt am besten bewährt habe. Verwaltungsverbände und Verwaltungsgemeinschaften sind bei der gegenwärtigen Gesetzeslage historische Auslaufmodelle.

Mit Stand vom 1. Januar 2021 existierten in Sachsen noch 6 Verwaltungsverbände und 67 Verwaltungsgemeinschaften. Daneben existieren 238 Einheitsgemeinden.

### **Der Zweckverband (§§ 44ff SächsKomZG)**

Zweckverbände können von Gemeinden, Verwaltungsverbänden, Landkreisen und anderen Zweckverbänden gebildet werden, um eine bestimmte Aufgabe, einen bestimmten Zweck, wie es der Name sagt, zu erfüllen. Typische Aufgabengebiete für eine kommunale Zusammenarbeit in Zweckverbänden sind z.B.

- die Wasserversorgung,
- die Abwasserbeseitigung,
- die Energieversorgung,
- die Abfallentsorgung,
- der Tourismus.

Mitglied in einem Zweckverband können auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts werden, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen oder beschränken. Ebenfalls können natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglied eines Zweckverbandes sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgabe dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.

Grundsätzlich wird der Zweckverband auf freiwilliger Basis als sog. „Freiverband“ gebildet; er kann aber auch entweder per Gesetz oder durch Anordnung der Rechtsaufsichtsbehörde als „Pflichtverband“ gegründet werden, insbesondere zur Erfüllung von Pflichtaufgaben. Bei der Bildung der „Pflichtverbände“ sind neben den Bestimmungen des SächsKomZG die fachgesetzlichen Regelungen als vorrangig zu beachten, so z.B.

- die § 9ff des Sächsischen Landesplanungsgesetzes für die Regionalen Planungsverbände;
- das Sächsische Kulturräumengesetz für die ländlichen Kulturräume.

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung. Die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes werden durch die Verbandssatzung geregelt. Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende. Die Verbandsversammlung ist das Hauptorgan des Zweckverbandes. Sie nimmt die Aufgaben des Zweckverbandes, insbesondere den Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen, wahr, soweit nicht der Verbandsvorsitzende oder ein beschließender Ausschuss zuständig ist. Die Sitzungen der Verbandsversammlung sind öffentlich, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordern. Der Verbandsvorsitzende ist Vorsitzender der Verbandsversammlung und, sofern dieser gebildet wird, auch Vorsitzender des Verwaltungsrats sowie Leiter der Verbandsverwaltung.

Die Mitglieder des Zweckverbands übertragen einzelne bestimmte Aufgaben oder Aufgabengebiete auf den Zweckverband, damit dieser in eigener Verantwortung sie für alle oder auch für einzelne erfüllen kann. Mit dem Übergang der Aufgaben erlöschen die entsprechenden Zuständigkeiten der Mitglieder des Zweckverbandes.

Es ist möglich, dass ein Zweckverband neben seiner hauptsächlichen Aufgabe weitere Aufgaben für einzelne Verbandsmitglieder wahrnehmen kann. Damit sind individuell auf das einzelne Zweckverbandsmitglied zugeschnittene Aufgabenübertragungen möglich.

Außerdem ist eine auf Teilgebiete beschränkte Mitgliedschaft im Zweckverband möglich. Durch diese Regelung können etwa die Folgen eines ungünstigen Gebietszuschnitts aufgefangen werden, in dem die Mitgliedschaft nur auf einen Ortsteil beschränkt wird.<sup>4</sup>

Die Auflösung eines Zweckverbands kann mit einer Mehrheit von mindestens drei Vierteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandsmitglieder beschlossen werden. Der Beschluss über die Auflösung bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn Gründe des öffentlichen Wohls der Auflösung nicht entgegenstehen, insbesondere die weitere Erfüllung der Pflichtaufgaben gesichert ist, keine unvermeidbaren haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen zu erwarten sind und sich die Verbandsmitglieder über die Auseinandersetzung geeinigt haben.

### **Die Zweckvereinbarung (§§ 71ff SächsKomZG)**

Gemeinden, Verwaltungsverbände, Landkreise und Zweckverbände können eine Zweckvereinbarung abschließen, damit eine der beteiligten Körperschaften als „beauftragte Körperschaft“ bestimmte Aufgaben, zu deren Erfüllung jede der beteiligten Körperschaften berechtigt oder verpflichtet wäre, für alle wahrnimmt, insbesondere den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen Einrichtung gestattet.

Durch eine Zweckvereinbarung können auch die Durchführung bestimmter Aufgaben durch eine der beteiligten Körperschaften im Namen und nach Weisung der übrigen Beteiligten oder der Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle vereinbart werden.

Beteiligt an einer Zweckvereinbarung können auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, wenn nicht besondere Vorschriften deren Beteiligung ausschließen oder beschränken, es können ihr z.B. auch Zweckverbände angehören, ebenfalls natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts, wenn die Erfüllung der betreffenden Aufgabe dadurch gefördert wird sowie Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. Durch die Zweckvereinbarung entsteht keine neue juristische Person des öffentlichen Rechts, sie unterscheidet sich damit vom Zweckverband, dass kein neuer Rechtsträger entsteht. Gegenstand der Zweckvereinbarung können nur einzelne oder mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende, in der Vereinbarung zu bezeichnende Weisungs- oder weisungsfreie Aufgaben sein, zu deren Erfüllung die Beteiligten verpflichtet oder berechtigt wären.

Gegenüber dem Zweckverband hat die Zweckvereinbarung den Vorteil, dass sie einfacher zu organisieren ist und weitgehend der gemeinsamen Gestaltungskompetenz der Beteiligten unterliegt. Einer Gemeinde ist es grundsätzlich freigestellt, mit welcher anderen Kommune sie eine Zweckvereinbarung abschließt. Dabei müssen die beteiligten Kommunen nicht mal benachbart sein, auch wenn das im Regelfall so sein dürfte. Auch ist es nicht erforderlich, dass die Gemeinden dem gleichen Landkreis angehören.<sup>5</sup>

In der Zweckvereinbarung kann neben der „beauftragte Körperschaft“ den übrigen Beteiligten ein Mitwirkungsrecht bei der Wahrnehmung der Aufgaben eingeräumt werden. Insbesondere kann vereinbart werden, dass die Beteiligten einen gemeinsamen Ausschuss bilden.

---

<sup>4</sup> Vgl. Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Loseblattwerk). Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) - Kommentar § 44, Kommunal- und Schul-Verlag.

<sup>5</sup> Vgl. ebenda - Kommentar § 71.

### **Kommunale Arbeitsgemeinschaften (§ 73a SächsKomZG)**

Gemeinden, Landkreise, Verwaltungsverbände und Zweckverbände können sich zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen. In diese Arbeitsgemeinschaften können auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts aufgenommen werden. 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. Aber: die Arbeitsgemeinschaften fassen keine die Mitglieder bindenden Beschlüsse.

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist eine wichtige Vorstufe für eine engere, verbindlichere interkommunale Zusammenarbeit. In kommunalen Arbeitsgemeinschaften geben die Kommunen die Aufgaben nicht aus der Hand, können sich aber die Unterstützung anderer kompetenter Verwaltungsbediensteter auf diesem Wege sichern. Es ergibt sich außerdem eine Verbesserung der Koordination des Verwaltungshandelns durch die Nutzung der Arbeitsgemeinschaft zur gegenseitigen Information und Kommunikation. Trotz der möglichen Beteiligung Privater entsteht eine Vereinbarung jedoch immer aufgrund der Vereinbarung mehrerer Kommunen zum Zweck der gemeinsamen Koordination und Planung von kommunalen Aufgaben. Soweit in der Arbeitsgemeinschaft Beschlüsse gefasst werden, sind diese nur Anregungen und Empfehlungen an die Beteiligten ohne Bindungswirkung und ohne Außenwirkung gegenüber Dritten.<sup>6</sup>

### **Der Verwaltungsverband (§§ 3ff SächsKomZG)**

Bis zum 17. November 2012 konnten sich benachbarte Gemeinden eines Landkreises zu einem Verwaltungsverband zusammenschließen. Er dient der Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft unter Aufrechterhaltung der rechtlichen Selbständigkeit der beteiligten Gemeinden. Nach der Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohner sowie nach der räumlichen Ausdehnung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse sollte der Gemeindeverband so abgegrenzt werden, dass er seine Aufgaben zweckmäßig und wirtschaftlich erfüllen kann. Die Mitgliedsgemeinden sollen zusammen mindestens 5.000 Einwohner haben; in besonderen Fällen können Verwaltungsverbände weniger als 5.000 Einwohner haben

Der Verwaltungsverband ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts und verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung. Als Träger kommunaler Selbstverwaltung hat der Verwaltungsverband das Recht zum Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen für die Gemeinden und für sein Aufgabengebiet. Zudem kann er eine kommunale Verfassungsbeschwerde nach Artikel 90 Sächsische Verfassung beim Sächsischen Verfassungsgerichtshof einlegen.

Organe des Verwaltungsverbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende. Die Verbandsversammlung ist das Hauptorgan des Verwaltungsverbandes. Sie nimmt die Aufgaben des Verwaltungsverbandes, insbesondere den Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen, wahr, soweit nicht der Verbandsvorsitzende zuständig ist. Die Sitzungen der Verbandsversammlung sind öffentlich, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordern. Auf die

---

<sup>6</sup> Vgl. Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Loseblattwerk). Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) - Kommentar § 73a, Kommunal- und Schul-Verlag.

Verbandsversammlung finden die Bestimmungen der Sächsischen Gemeindeordnung über den Gemeinderat entsprechende Anwendung, soweit das SächsKomZG keine eigenen Bestimmungen enthält.

Der Verbandsvorsitzende ist Vorsitzender der Verbandsversammlung, bereitet die Sitzungen der Verbandsversammlung sowie der Ausschüsse des Verwaltungsverbands vor und vollzieht die Beschlüsse. Er ist zugleich Leiter der Verbandsverwaltung und vertritt den Verwaltungsverband nach außen.

Auf den *Verwaltungsverband* gehen folgende *Aufgaben der Mitgliedsgemeinden über*:

- die Weisungsaufgaben einschließlich des Erlasses von dazu erforderlichen Satzungen und Rechtsverordnungen,
- die Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplan).

Die Mitgliedsgemeinden können dem Verwaltungsverband weitere Aufgaben einschließlich des Erlasses von Satzungen und Rechtsverordnungen durch öffentlich-rechtlichen Vertrag übertragen. Die Gemeinden bleiben aber rechtlich selbständig und entscheiden nach wie vor über die ihnen verbleibenden weisungsfreien Pflicht- und freiwilligen Aufgaben.

Der *Verwaltungsverband erledigt* folgende *Aufgaben der Mitgliedsgemeinden nach deren Weisung*:

- Vorbereitung und Vollzug der Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden,
- Besorgung der Geschäfte, die für die Mitgliedsgemeinden keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen (Geschäfte der laufenden Verwaltung),
- Vertretung der Mitgliedsgemeinden in gerichtlichen Verfahren und förmlichen Verwaltungsverfahren, soweit der Verwaltungsverband nicht selbst Beteiligter ist.

Die Mitgliedsgemeinden können dem Verwaltungsverband durch öffentlich-rechtlichen Vertrag die Erledigung weiterer Aufgaben nach Weisung übertragen. Soweit Aufgaben auf den Verwaltungsverband übergehen, auf ihn übertragen werden oder auf Weisung der Gemeinden von ihm erledigt werden, beschäftigen die Mitgliedsgemeinden dafür kein eigenes Personal.

Ein Verwaltungsverband kann nach § 27 SächsKomZG aufgelöst werden, wenn feststeht, dass jede Mitgliedsgemeinde mit Wirksamwerden der Auflösung in eine andere Gemeinde eingliedert wird, sich mit einer anderen Gemeinde zu einer neuen Gemeinde vereinigt oder nach Verbleiben der übrigen Gemeinden noch wenigstens 5.000 Einwohner zählt. Das gilt prinzipiell auch für das Ausscheiden einzelner Mitgliedsgemeinden, wenn der Verwaltungsverband mit den verbleibenden Mitgliedsgemeinden noch den Mindestanforderungen an einen Verwaltungsverband entspricht, insbesondere noch wenigstens 5.000 Einwohner zählt.

Nach § 32 SächsKomZG (Umwandlung) können der Verwaltungsverband und die Mitgliedsgemeinden vereinbaren, sich zu einer kreisangehörigen Gemeinde zu vereinigen und damit das Prinzip der Einheitsgemeinde realisieren. Der Verwaltungsverband wird gewissermaßen als Ganzes in eine kreisangehörige Gemeinde umgewandelt.

### **Die Verwaltungsgemeinschaft (§§ 36ff SächsKomZG)**

Zu einer Verwaltungsgemeinschaft konnten sich bis 17. November 2012 benachbarte Gemeinden desselben Landkreises zusammenschließen.

Wie beim Verwaltungsverband geht es auch hier darum, die Leistungs- und Verwaltungskraft zu bündeln und zu stärken, indem die leistungsstärkste Gemeinde bestimmte Aufgaben für die anderen Gemeinden mit erledigt. Deshalb besteht die Verwaltungsgemein-

schaft aus *einer erfüllenden Gemeinde* und aus *anderen beteiligten Gemeinden*, für die sie die Aufgaben wie beim Verwaltungsverband wahrnimmt.

Im Unterschied zum Verwaltungsverband entsteht mit der Verwaltungsgemeinschaft jedoch keine neue juristische Person des öffentlichen Rechts. Die Verwaltungsgemeinschaft beruht im Wesentlichen auf einer vertraglichen Zusammenarbeit zwischen der erfüllenden und den anderen beteiligten Gemeinden, die Rechtsverhältnisse der Verwaltungsgemeinschaft werden durch die daran beteiligten Gemeinden in einer Gemeinschaftsvereinbarung geregelt.

Vorausgesetzt wird für eine Verwaltungsgemeinschaft, dass eine zentrale Gemeinde besteht, die leistungsfähig genug ist, Aufgaben für die anderen beteiligten Gemeinden zu übernehmen. Alle Gemeinden müssen hierbei demselben Landkreis angehören. Nicht möglich ist es, die Aufgaben an eine Kreisfreie Stadt zu übertragen oder anders gesagt, eine Kreisfreie Stadt kann nicht die Rolle einer erfüllenden Gemeinde übernehmen.

Wie beim Verwaltungsverband gehen nach § 7 SächsKomZG Aufgaben der Gemeinden auf die Verwaltungsgemeinschaft über (Weisungsaufgaben, vorbereitende Bauleitplanung, weitere von den beteiligten Gemeinden übertragene Aufgaben einschließlich des Erlasses von Satzungen und Verordnungen). Ebenso können der Verwaltungsgemeinschaft von den beteiligten Gemeinden nach § 8 SächsKomZG weitere Aufgaben durch Weisung angetragen werden.

Wesentlich ist, dass bei den nach § 7 SächsKomZG übergehenden Aufgaben die Verwaltungsgemeinschaft im eigenen Namen tätig wird, das Handeln für die Mitgliedsgemeinde wird nach § 36 Abs. 3 SächsKomZG also ihr zugerechnet.

Handelt es sich um Aufgaben, die die Verwaltungsgemeinschaft nach Weisung der Mitgliedsgemeinde erledigt (z.B. Vorbereitung und Vollzug der Beschlüsse der Mitgliedsgemeinde, Besorgung der Geschäfte der laufenden Verwaltung, Vertretung der Gemeinde in gerichtlichen Verfahren usw.), wird die Verwaltungsgemeinschaft nach § 36 Abs. 3 SächsKomZG im Namen der beteiligten Gemeinde tätig, d. h. das Handeln ist der Mitgliedsgemeinde zuzurechnen. Wenn die Verwaltungsgemeinschaft in diesen Bereichen öffentlich-rechtlich handelt, muss sie zum Ausdruck bringen, dass und für welche der Mitgliedsgemeinden sie tätig wird. Beklagte ist in zivilrechtlichen wie in verwaltungsgerichtlichen Streitsachen die Mitgliedsgemeinde.<sup>7</sup>

In der Verwaltungsgemeinschaft wird von den beteiligten Gemeinden ein Gemeinschaftsausschuss gebildet, der jedoch im Unterschied zur Verbandsversammlung des Verwaltungsverbands keine Organeigenschaft besitzt. Den Vorsitz im Gemeinschaftsausschuss führt der Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde. Stellvertretende Gemeinschaftsvorsitzende sollen Bürgermeister der beteiligten Gemeinden sein; das Nähere dazu ist in der Gemeinschaftsvereinbarung zu bestimmen.

Der Gemeinschaftsausschuss entscheidet anstelle des Gemeinderats der erfüllenden Gemeinde, soweit die erfüllende Gemeinde Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft wahrnimmt, es sei denn, dass der Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde kraft Gesetzes zuständig ist oder dass ihm der Gemeinschaftsausschuss bestimmte Aufgaben übertragen hat. Eine dauernde Übertragung von Aufgaben an den Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde ist in der Gemeinschaftsvereinbarung zu regeln.

Aufgelöst werden kann nach § 38 SächsKomZG eine Verwaltungsgemeinschaft, wenn feststeht, dass jede Mitgliedsgemeinde mit Wirksamwerden der Auflösung in eine andere Ge-

---

<sup>7</sup> Vgl. Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Loseblattwerk). Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) - Kommentar § 36, , Kommunal- und Schul-Verlag.

meinde eingegliedert wird, sich mit einer anderen Gemeinde zu einer neuen Gemeinde vereinigt oder nach Verbleiben der übrigen Gemeinden noch wenigstens 5.000 Einwohner zählt. Das gilt prinzipiell auch für das Ausscheiden einzelner Mitgliedsgemeinden, wenn die Verwaltungsgemeinschaft mit den verbleibenden Mitgliedsgemeinden noch den Mindestanforderungen an eine Verwaltungsgemeinschaft entspricht, insbesondere noch wenigstens 5.000 Einwohner zählt.

Die Umwandlung einer Verwaltungsgemeinschaft als Ganzes in eine kreisangehörige Gemeinde ist nicht möglich.

AG

## **Lebensqualität und Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation**

Ein Leitfaden für Kommunen in ländlich geprägten Regionen

### **Zum Verständnis von „Daseinsvorsorge“**

In Deutschland werden zahlreiche Infrastrukturen als Basisdienstleistungen der sogenannten „Daseinsvorsorge“ angesehen. Die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge dient dazu, die Bevölkerung und die Wirtschaft mit grundlegenden bzw. existenziellen Gütern und Dienstleistungen durch das Gemeinwesen zu versorgen. Prinzipien kommunaler Daseinsvorsorge sind ein gleichberechtigter Zugang, akzeptable Preise, Kontinuität und Universalität der Dienstleistung, angemessene Qualität sowie politische Kontrolle und Steuerung.

Neben der technischen Infrastruktur, also Energie, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung und Verkehr, sind die sozialen Infrastrukturen, das heißt Gesundheits-, Pflege-, Bildungs- und Jugendhilfwesen einschließlich kultureller Dienste, klassische Bereiche der Daseinsvorsorge. Neben den genannten Bereichen können im weiteren Sinne auch eine angemessene Wohnraum- und Nahversorgung als Teil der Daseinsvorsorge begriffen werden.

Daseinsvorsorge ist eine Kernaufgabe der Kommunen, auch wenn sich die Rolle der Kommunen mit den Formen der Leistungserbringung wandelt, sich der Kreis der kooperierenden Partner zur Erbringung der Leistungen weitet und neue Themen jenseits der „klassischen“ Aufgabenfelder der Daseinsvorsorge hinzukommen.

Insbesondere für Städte und Gemeinden in ländlich geprägten Regionen, die einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen haben, sind zur Erbringung der Daseinsvorsorgeleistungen Ansätze notwendig, die administrative Grenzen und Politikfelder überwinden. Dabei kommt der interkommunalen Kooperation eine große Bedeutung zu. Gezielte Maßnahmen interkommunaler Kooperation im Bewusstsein der aktuellen und sich künftig abzeichnenden Herausforderungen können ein Weg sein, einerseits die kommunale Eigenständigkeit und lokale Identitäten zu wahren und andererseits zugleich die Leistungen der Kommunen für die Bevölkerung langfristig zu sichern.

### **Handlungsbedarfe und Ziele interkommunaler Kooperation**

Es ist unbestritten, dass sich interkommunale Kooperationen seit Jahren als Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge vielfach bewährt haben. Dennoch lohnt es sich, genauer hinzuschauen und Optimierungspotenziale in der Praxis offenzulegen. Häufig sind interkommunale Kooperationen stark projektbezogen und die Projekte stehen unverbunden

nebeneinander. Insbesondere Querbezüge zwischen verschiedenen Sektoren bleiben so unerkannt.

Außerdem kommt eine in die Zukunft gerichtete Abstimmung zwischen den verschiedenen Aktivitäten in der Region zu kurz. Zudem fehlt es oft an Foren, die dem Erfahrungsaustausch über praktische Probleme, aber auch über zukünftige Herausforderungen dienen. Oder es sind dementsprechende Strukturen vorhanden, die in der Praxis nicht hinreichend mit Leben gefüllt sind oder bei denen Querbezüge nicht ausreichend berücksichtigt werden. So liefern z.B. mit viel Engagement erarbeitete Entwicklungskonzepte nur bedingt eine strategische Richtschnur, wenn es ihnen an programmatischen Verabredungen fehlt. Auch die kontinuierliche Begleitung der Akteure in der Umsetzung, das Nachhalten der Ziele und deren weiteres Konkretisieren scheinen oftmals ausbaufähig. Dazu braucht es den kontinuierlichen Austausch auf der Fachebene auch nach der Fertigstellung des Konzepts.

### **Handlungsfeldbezogene Zusammenarbeit**

Nahezu alle kommunalen Handlungsfelder eignen sich für eine interkommunale Zusammenarbeit. Im vorliegenden Leitfaden werden die Handlungsfelder Wasser, Wohnen und Nahraum vertieft dargestellt. Neben den drei näher ausgeführten Handlungsfeldern gibt es weitere Themen und Aufgabenbereiche im Rahmen der Daseinsvorsorge, die sich für interkommunale Kooperation anbieten bzw. in denen interkommunale Kooperation Vorteile gegenüber einer alleinigen Leistungserstellung aufweist.

Das **Handlungsfeld Wasser** mit den Aufgaben einer ausreichenden Versorgung mit Trinkwasser (u.U. auch Betriebswasser) sowie der sicheren Beseitigung von Abwasser ist ein zentrales Element der kommunalen Daseinsvorsorge.

Neben dem demografischen Wandel wirken insbesondere die Folgen des Klimawandels und steigende gesetzliche Anforderungen auf die Siedlungswasserwirtschaft ein.

Im **Handlungsfeld Wohnen** steht die Frage im Zentrum, wie auch künftig ein attraktives und bedarfsgerechtes Wohnungsangebot aufrecht erhalten werden kann, um die Lebensqualität der Bewohner\*innen zu erhalten. Zentrale Herausforderungen dabei sind:

- mangelnde Versorgung mit attraktivem und bedarfsgerechtem Wohnraum,
- mittel- bis langfristig sinkender Wohnraumbedarf aufgrund von abnehmender Haushaltszahl,
- leerstehende Gebäude und hohes Risiko künftig leerfallender Gebäude,
- Aktivierung von Eigentümer\*innen als Akteure der Bestandsverbesserung und Innenentwicklung.

Im **Handlungsfeld Nahraum** fokussiert sich die Fragestellung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels darauf, wie das nähräumliche Lebens- bzw. Wohnumfeld für die Bewohner\*innen attraktiv und funktional bleiben kann. Dazu zählen die Ausstattung mit Einkaufsmöglichkeiten, mit innerörtlichen Grünflächen, Spielplätzen und Treffpunkten für gemeinsame Aktivitäten und Gespräche im Freien sowie die Sicherstellung einer attraktiven Erschließung der Ortsteile durch Fuß- und Radwege sowie öffentliche Verkehrsmittel.

Dabei geht es nicht nur darum, den veränderten Lebenslagen und Bedürfnissen einer alternden Bevölkerung zu begegnen, sondern um ein generationengerechtes und familienfreundliches Mobilitätsangebot, mit dem möglichst viele Altersgruppen eigenständig oder zusammen mobil sein können. Durch die Erfordernisse des Klimaschutzes und auch aus einer sozialgerechten Perspektive sind kurze Wege, Aufenthaltsqualität im Ort und alter-

native Mobilitätsmöglichkeiten jenseits des eigenen Privatautos wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Lebensqualität.

*Der Leitfaden kann abgerufen werden unter: <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/255690>*

## **Kommunale Investitionen als Konjunkturmotor – 2. Kommunaler Rettungsschirm für 2021 + 2022 erforderlich**

### **Positionspapier des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Zentralverbands des deutschen Baugewerbes**

#### **Rettungsschirm für 2021 + 2022**

Die fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kommunalfinanzen sind dramatisch. Neben den weggebrochenen Steuereinnahmen müssen Kommunen und ihre Unternehmen mit zusammenschrumpfenden Gebühren- und Erwerbseinnahmen aufgrund eines geänderten Nutzerverhalten und weiterer Einschränkungen im Rahmen der Pandemie haushalten. Betroffen sind hier insbesondere die Bereiche Kultur, ÖPNV, Kitas und Schwimmbäder. Auf der anderen Seite steigen die Ausgaben spürbar an. Dies gilt insbesondere für den Gesundheitsbereich und den Infektionsschutz, aber auch für die Ausgaben für soziale Leistungen.

Nach den Zahlen der Steuerschätzung vom November 2020 steht zu befürchten, dass sich die gemeindlichen Steuermindereinnahmen bis zum Jahr 2024 auf gut 50 Mrd. Euro summieren werden. Auch im laufenden Jahr werden die Corona-bedingten Steuerausfälle dramatisch sein. Die kommunalen Spitzenverbände sind Anfang November 2020 von einer Finanzierungslücke von mind. 10 Mrd. Euro ausgegangen.

Angesichts notwendiger Lockdown-Maßnahmen muss mittlerweile von nochmals geringeren Steuereinnahmen, als noch vom Arbeitskreis Steuerschätzungen im November angenommen, für das Jahr 2021 ausgegangen werden. Das Finanzierungsloch wird also eher größer als kleiner. Häufig stellen Kürzungen bei den Investitionen dabei die einzige Möglichkeit der spürbaren Ausgabenreduzierung in den Kommunalhaushalten dar.

#### **Aufgabengerechte Finanzausstattung**

Über Jahrzehnte waren die Kommunen strukturell derart unterfinanziert, dass viele Städte und Gemeinden gezwungen waren, notwendige Investitionen aufzuschieben oder gar ganz zu streichen sowie Unterhaltsaufwendungen herunterzufahren. Im Ergebnis führen mangelnder Unterhalt und unterlassene Investitionen zu einem aufwachsenden Investitionsbedarf. In den Jahren vor Ausbruch der Corona-Pandemie befanden sich die Kommunen, auch aufgrund der insgesamt guten konjunkturellen Lage auf einem guten Weg.

Die Corona-Pandemie, die sich jetzt bereits über das gesamte Frühjahr 2021 erstreckt, hat erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Finanzlage. Wenn Bund und Länder hier nicht wie bereits 2020 aktiv gegensteuern, steht zu befürchten, dass die Investitionen in den Keller gehen und der Verfall kommunaler Infrastruktur dramatisch zunimmt. Denn die noch gute Entwicklung der kommunalen Investitionen in 2020 darf letztlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die kommunale Investitionsplanung aufgrund ihrer langen Vorläufe grundsätzlich nur verzögert auf externe Schocks wie die Corona-Pandemie reagiert.

### Kommunaler Investitionsrückstand + Zukunftsinvestitionen

Der kommunale Investitionsrückstand beläuft sich, etwaige Corona-Effekte noch nicht berücksichtigt, auf besorgniserregende 147 Milliarden Euro. Besonders dramatisch ist der Investitionsrückstand in den zukunftsweisenden Infrastrukturbereichen Bildung und Verkehr. Es wäre für den Wirtschaftsstandort Deutschland verhängnisvoll, wenn die Corona-Pandemie die kommunale Investitionstätigkeit, die im Jahr 2019 immerhin 61 Prozent der gesamten öffentlichen Sachinvestitionen ausgemacht hat, nachhaltig beschädigen würde. Auch aus diesem Grund stehen Bund und Länder in der Pflicht, mindestens für die Jahre 2021 und 2022 einen kommunalen Rettungsschirm aufzuspannen.

Ohne eine angemessene kommunale Infrastruktur kann es keine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geben. Bund, Länder und Kommunen müssen daher ihre Anstrengungen zum Abbau des kommunalen Investitionsstaus deutlich verstärken. Es braucht eine echte Investitionsoffensive, um die Städte und Gemeinden und somit auch Deutschland zukunftsfest zu machen. Nur wenn die Kommunen über Jahre hinweg kontinuierlich massiv in ihre Infrastruktur investieren, kann Deutschland wettbewerbsfähig bleiben.

*Das Positionspapier kann abgerufen werden unter:*

*[www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/planungssicherheit-fuer-kommunen-und-bauwirtschaft/](http://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/planungssicherheit-fuer-kommunen-und-bauwirtschaft/)*

#### **Impressum:**

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.  
01127 Dresden  
Großenhainer Straße 99  
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945  
Fax: 0351-7952453  
[info@kommunalforum-sachsen.de](mailto:info@kommunalforum-sachsen.de)  
[www.kommunalforum-sachsen.de](http://www.kommunalforum-sachsen.de)  
Redaktion: A. Grunke  
V.i.S.d.P.: P. Pritscha

*Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.*

