UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen

Eine Bestandsaufnahme

Alexander Kratzmann, M.Sc.

KOMKIS Analyse Nr. 15

KOMKIS
ANALYSE

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

Alexander Kratzmann, M.Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für
kommunale Infrastruktur Sachsen

Zitierempfehlung:

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

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2511-7432

Erscheinungsjahr 2020

Ansprechperson: Alexander Kratzmann, M.Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter
T +49 341 97-33627 | F + 49 341 97 33589 | kratzmann@wifa.uni-leipzig.de

Wenn Sie auf diese KOMKIS-Publikation direkt über einen Digital Object Identifier (DOI)
verweisen wollen, nutzen Sie bitte folgenden Link:

<https://doi.org/10.36730/2020.4.komkisa.15>

Diese Publikation wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des von
den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	V
1 Einleitung	1
2 Konzeptioneller Hintergrund.....	3
2.1 Interkommunale Zusammenarbeit aus der Perspektive der Regional- Governance- Theorie.....	3
2.2 Welche Vorteile erhoffen sich Kommunen von interkommunalen Kooperationen?.....	4
2.3 Welche Faktoren erschweren die Zusammenarbeit zwischen Kommunen?	7
3 Rechtliche Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen	10
4 Zwischenfazit	17
5 Empirische Erhebung im Freistaat Sachsen	18
5.1 Studiendesign	18
5.2 Aufgabenbereiche interkommunaler Zusammenarbeit	21
5.3 Erwartungen an zukünftige Zusammenarbeit	24
5.4 Triebkräfte interkommunaler Zusammenarbeit	26
5.5 Chancen interkommunaler Zusammenarbeit.....	30
5.6 Hürden interkommunaler Zusammenarbeit	33
5.7 Empfehlungen zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit	38
6 Zusammenfassung und Ausblick	41
Anhang	44
Literaturverzeichnis	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Rechtliche Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit in Sachsen	11
Abbildung 2:	Zweckverbände im Freistaat Sachsen nach Produktgruppen (PG)	13
Abbildung 3:	Stichprobengrößen nach Themenbereichen der Befragung, differenziert nach Raumtypen und Größenklassen auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden	20
Abbildung 4:	Einwohnerstruktur der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den einzelnen Stichproben im Vergleich zur Grundgesamtheit der sächsischen Kommunen	21
Abbildung 5:	Spannweite der Anteile der befragten Kommunen an der Gesamtzahl der sächsischen Kommunen in den jeweiligen Einwohnerklassen und Gebietskörperschaftsgruppen über alle Stichproben	21
Abbildung 6:	Anzahl an Kooperationen sächsischer Kommunen nach Aufgabenbereichen und Organisationsformen über alle Kommunaltypen	22
Abbildung 7:	Zukünftig gewünschte Kooperationen sächsischer Kommunen nach Aufgabenbereichen über alle Kommunaltypen in Relation zur Stichprobe	25
Abbildung 8:	Ergebnisse der Befragung nach Treibern interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen	27
Abbildung 9:	Entwicklung der Bevölkerungszahl sächsischer Kommunen nach Kommunaltypen zwischen 2000 und 2019	28
Abbildung 10:	Vergleich der Altersstruktur der sächsischen Gemeinden nach Kommunaltypen zwischen 2000 und 2017	28
Abbildung 11:	Ergebnisse der Befragung nach Chancen und Potentialen interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen	31
Abbildung 12:	Ergebnisse der Befragung nach Hindernissen interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen	33
Abbildung 13:	Einschätzung der Finanzlage der sächsischen Kommunen (oben), der Förderpolitik des Freistaates Sachsen (Mitte) und der Personallage (unten) durch die kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen	35
Abbildung 14:	Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in den kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen	36
Abbildung 15:	Ergebnisse der Befragung nach Maßnahmen zur Erleichterung interkommunaler Zusammenarbeit über alle Kommunaltypen	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kategorisierung der Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit	5
Tabelle 2:	Kategorisierung möglicher Hemmnisse interkommunaler Zusammenarbeit	8

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
bspw.	beispielsweise
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
ff.	fortfolgende
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz (Nordrhein-Westfalen)
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
KG	Kommanditgesellschaft
OHG	Offene Handelsgesellschaft
PG	Produktgruppe
S.	Seite
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
SächsVwVfG	Sächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
Vgl.	Vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Zusammenfassung

Mit Blick auf die Versorgung der Bürger mit Leistungen der Daseinsvorsorge kommt der kommunalen Ebene in Deutschland eine zentrale Rolle zu. Angesichts sich zunehmend verändernder Rahmenbedingungen wächst der Druck auf die Kommunen zum Erhalt dieser Funktionen seit Jahren. Nicht nur die demographischen Entwicklungen, sondern auch fehlende Finanzmittel, Personalengpässe und ein stetig wachsender Aufgabenumfang gefährden vielerorts die Tragfähigkeit der kommunalen Daseinsvorsorge. Interkommunaler Zusammenarbeit wird vor diesem Hintergrund eine „symptomlindernde“ Wirkung zugesprochen. Die kommunalpolitischen Ziele solcher Kooperationen liegen in erster Linie in der Erreichung von Effizienzgewinnen (Synergien), in einer möglichen Effektivitätssteigerung (höherer Zielerreichungsgrad), in der Vergrößerung sogenannter Skaleneffekte sowie in der Bewältigung demografischer und raumstruktureller Herausforderungen. Der Erfolg interkommunaler Kooperationen hängt dabei im Wesentlichen davon ab, inwiefern eine Zielkongruenz der Partner besteht. Es handelt sich um einen inkrementellen Prozess, der auf einem hohen Vertrauenspotenzial basiert.

In der vorliegenden Studie werden die Ergebnisse einer Umfrage zum Stand interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen dargestellt und analysiert, die das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS) unter den sächsischen Gemeinden durchgeführt hat. Neben den Bereichen der Zusammenarbeit wurden im Rahmen der Befragung Triebkräfte, Potentiale und Hürden interkommunaler Zusammenarbeit sowie mögliche Fördermaßnahmen thematisiert. Es zeigt sich, dass in Sachsen die typischen Bereiche interkommunaler Zusammenarbeit dominieren. Gleichzeitig besteht nach wie vor ein hoher Bedarf zur Zusammenarbeit im Bereich der Bauhöfe sowie der IT. Sowohl die demographischen 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 Kooperationsprojekte über den Kommunalen Finanzausgleich und weitere direkte Hilfestellungen, bspw. in Form von Musterverträgen.

1 Einleitung

Das Grundgesetz garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung, wonach es den Gemeinden möglich sein muss, *„alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“*¹ Mit diesem verfassungsmäßigen Anspruch zur Erfüllung von Aufgaben mit „örtlichem“ Charakter geht auch ein Gewährleistungsauftrag einher.² Sind Kommunen nicht mehr in der Lage, Aufgaben ohne zu große Verwerfungen umzusetzen, besteht die Gefahr, dass die entsprechenden Aufgaben auf die nächsthöhere Verwaltungsebene, den Landkreis, „hochgezont“ werden müssen.³ Derartige Verwerfungen können bspw. in unverhältnismäßig hohen Kosten der Leistungsinanspruchnahme für die Bürger der Kommune bestehen. Alternativ könnte eine Gemeindefusion zu einer effizienteren Aufgabenerledigung beitragen. Die Kommunalpolitik steht in beiden Fällen vor einem Konflikt: Sowohl eine Hochzonung einzelner Aufgaben als auch eine Gemeindegebietsreform stellen massive Einschnitte in die individuellen kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten dar. Andererseits sind viele Kommunen für einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Aufgabenkatalogs zu klein und daher nicht in der Lage, eine wirtschaftliche und damit ressourcenoptimale Aufgabenerfüllung im Alleingang zu ermöglichen.

Eine Alternative zur Aufgabenverlagerung auf eine höhere Verwaltungsebene sowie zur Gemeindegebietsreform stellt die interkommunale Zusammenarbeit dar. Nach LUMMERSTORFER handelt es sich dabei um *„eine freiwillige, auf gemeinsamen Zielen basierende, eine oder mehrere kommunale Leistungen umfassende, durch Koordination entstehende, formelle oder informelle Zusammenarbeit zwischen mindestens zwei Kommunen“*.⁴ Ein solches Konstrukt gemeinsamer Aufgabenerfüllung ist keineswegs neu, schon das Baugesetz des Königreiches Sachsen von 1900 sah Möglichkeiten zur Planungskoordination zwischen Gemeinden sowie zur Aufgabenübertragung an zwischengemeindliche Gremien vor.⁵ Verschiedene Entwicklungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte haben allerdings dazu beigetragen, dass das Konzept im Rahmen der Diskussionen über eine Sicherstellung der kommunalen Daseinsvorsorge zunehmend an Bedeutung gewinnt. Vor allem die vielerorts angespannten kommunalen Haushalte sowie die in ihrer Gänze noch gar nicht absehbaren Folgen der demographischen Entwicklungen (Alterung und Schrumpfung) gefährden die künftige Tragfähigkeit der

¹ Vgl. Artikel 28 Abs. 2 GG.

² Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 63.

³ Vgl. DStGB (2005), S. 4, sowie BVerfG (2017).

⁴ Lummerstorfer (2006), S. 55.

⁵ Vgl. Klemme (2002), S.23.

Daseinsvorsorge. Hinzu kommt, dass sich weite Teile des kommunalen Aufgabenkatalogs zunehmend weg vom „örtlichen“ und hin zu einem „regionalen“ Schwerpunkt bewegen, der mit den existierenden territorialen Selbstverwaltungs- und Planungseinheiten nicht mehr zwingend deckungsgleich ist.⁶ In Kombination mit einem wachsenden Wettbewerb um Einwohner und Unternehmen im europäischen Binnenmarkt und einer zunehmend regional ausgerichteten Förderpolitik von Staat und EU tragen diese Entwicklungen dazu bei, dass der Druck auf die Kommunen in der Bundesrepublik zuletzt stark zugenommen hat.⁷

In der öffentlichen Diskussion herrscht weitestgehend Einigkeit darüber, dass interkommunale Zusammenarbeit im Hinblick auf diese Entwicklungen zwar kein Allheilmittel darstellt, aber zu einer Linderung der Symptome beitragen kann.⁸ Gerade die Länder sind bemüht, das nahezu durchweg positiv konnotierte Bild interkommunaler Kooperationen aufrecht zu erhalten. Den vielfach hervorgehobenen Potenzialen kooperativer Projekte stehen in der Praxis allerdings ebenso Faktoren entgegen, die die Entstehung und den Erhalt einer Zusammenarbeit erschweren. Diese reichen von fehlenden personellen und finanziellen Kapazitäten über Widerstände betroffener Akteure bis hin zu zwischenmenschlichen Schwierigkeiten und machtpolitischen Erwägungen bei den Entscheidungsträgern.⁹ Je nach Problemfeld ist diesen Faktoren in der Praxis in unterschiedlichem Maße beizukommen, wobei hier auch das Land über entsprechende Anreizmechanismen tätig werden kann.

Die vorliegende Studie soll einen Überblick über den Stand interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen liefern. Dazu werden zunächst die rechtlichen und konzeptionellen Hintergründe zwischengemeindlicher Kooperationen beleuchtet, bevor anschließend die Ergebnisse einer Umfrage analysiert werden, die das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS) im Zeitraum Oktober bis November 2018 unter den sächsischen Kommunen durchgeführt hat und die in den darauf folgenden Monaten intensiv ausgewertet wurde. Neben einer Betrachtung der Aufgabenbereiche, die im Freistaat kooperativ wahrgenommen werden, sind sowohl die zentralen Triebkräfte für kooperatives Verhalten als auch Chancen und Hürden für die Zusammenarbeit in Sachsen herausgestellt und Empfehlungen zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit formuliert worden.

⁶ Vgl. Furkert (2008), S. 31.

⁷ Vgl. Gorsler (2002), S. 9, und Kiepe (2010), S. 149.

⁸ Vgl. Seuberlich (2012), S. 108.

⁹ Siehe bspw. Pawleta (2008), S. 228, und Hollbach-Grömig et al. (2008), S. 8.

2 Konzeptioneller Hintergrund

2.1 Interkommunale Zusammenarbeit aus der Perspektive der Regional- Governance-Theorie

Interkommunale Zusammenarbeit lässt sich dem Konzept der Regional Governance zuordnen. Die zu diesem Begriff geführten Diskussionen befassen sich mit Entwicklungsprozessen auf regionaler Ebene und den daran beteiligten Netzwerken aus sowohl staatlichen als auch privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren.¹⁰ Vor dem Hintergrund einer in zunehmendem Maße fragmentierten und sektoralisierten Umwelt geht man davon aus, dass diese Akteure gemeinsame Lösungen erarbeiten müssen, um eine regionale Entwicklung, die über die Grenzen einzelner Gemeinden hinaus geht, vorantreiben zu können. Es handelt sich dabei um einen *„kontinuierlichen Prozess der Aushandlung, Anpassung und Verbesserung hinsichtlich materieller Ziele und organisatorischer Strukturen“*.¹¹

Das Aufkommen der Diskussion um Regional Governance wurde maßgeblich durch zwei Entwicklungen begünstigt.¹² Zum einen wird die Region in zunehmendem Maße als gesellschaftlich und politisch relevante, selbstständige Handlungsebene betrachtet, auch wenn sie formal keine gebietskörperschaftliche Ebene darstellt. Ihr kommt im Hinblick auf die gesellschaftliche Steuerung eine besondere Bedeutung zu, wobei der Steuerungsbegriff in diesem Zusammenhang nicht als (vertikale) Beeinflussung von Handlungen durch eine übergeordnete Ebene, sondern vielmehr als horizontale Koordination von Handlungen durch Strukturen und Prozesse zu verstehen ist. Zum anderen verändert sich der Raumbezug kollektiven Handelns: Während sich die Tätigkeit von Kommunalpolitikern vornehmlich innerhalb der abgegrenzten, administrativen Gebietskörperschaften abspielt, aus denen sie ihre Legitimation beziehen, orientieren sich wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure eher an funktionalen Zusammenhängen, die am besten zur Lösung ihrer jeweiligen Probleme beitragen können. Hier spielen administrative Grenzen nur eine untergeordnete Rolle.

Interkommunale Kooperationen sind ein kontinuierlicher Prozess zur Weiterentwicklung lokaler wie regionaler Strukturen und bedürfen umfassender Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren. Sie stellen insofern eine Art Unterkategorie der Regional Governance dar, als dass es sich vornehmlich um formelle Arrangements kommunaler Aufgabenträger handelt, während weitere Akteure, wie bspw. Unternehmen, Einrichtungen des Dritten Sektors, Verbände oder einzelne Personengruppen, im Kooperationsprozess meist eine weniger bedeutsame Rolle spielen. Dies bedeutet aber nicht, dass eine Involvierung weiterer Akteure

¹⁰ Vgl. Giessen (2010), S. 6.

¹¹ Vgl. Mäding (2010), S. 218.

¹² Siehe dazu vor allem Fürst (2007), S. 543f., und Giessen (2010), S. 6.

per se ausgeschlossen ist. Gerade im Rahmen informeller Arrangements, wie bspw. losen Erfahrungs- und Meinungsaustauschen oder Netzwerktreffen, findet dies ebenfalls statt.

2.2 Welche Vorteile erhoffen sich Kommunen von interkommunalen Kooperationen?

Für die einzelne Kommune liegt das übergeordnete Ziel interkommunaler Zusammenarbeit in einer Verbesserung der eigenen Wettbewerbsposition.¹³ Durch die Bündelung von Kräften und Kompetenzen erhoffen sich die Kommunen eine Erweiterung ihrer eigenen Handlungsspielräume und die Erschließung von Handlungsfeldern, „*die mit eigenen Mitteln oder aus eigener Kraft nicht erreichbar wären*“¹⁴. Vornehmlich geht es also bei zwischengemeindlichen Kooperationsvorhaben um die Ausnutzung sogenannter Synergieeffekte.

Im Einzelnen sind diese Synergieeffekte und damit die Vorteile, die sich für Kommunen durch Kooperation ergeben können, äußerst vielgestaltig. Nach LUMMERSTORFER stellt dabei die **Leistungsverbesserung** eine von drei Kategorien dar, denen man die Potentiale interkommunaler Zusammenarbeit zuordnen kann (siehe Tabelle 1).¹⁵ Gerade kleinere Kommunen können auf dem kooperativen Wege ihr Güterangebot um Leistungen erweitern, die sie in Eigenregie aufgrund fehlender personeller wie auch finanzieller Ressourcen nicht anbieten könnten. So stellen Kooperationen gerade in diesen kleinen Gemeinden oftmals die einzige Möglichkeit dar, ein flächendeckendes Infrastrukturangebot bereitzustellen und somit einen eigenen Beitrag zu Bestandssicherung, Weiterentwicklung und Nachfragebindung leisten zu können.¹⁶ In eine ähnliche Richtung geht die von ZIMMERMANN beschriebene „*Regionalisierung von Problemlagen*“, die gerade für solche Kommunen ein wichtiges Motiv für interkommunale Zusammenarbeit ist, die für die Lösung vieler Problemstellungen zu klein sind.¹⁷ Als Beispiel sei hier eine gemeinsame Marketingstrategie kleinerer Gemeinden (z. B. als Tourismus-, Wohn- oder Gewerbestandort) genannt, die – jede für sich allein – die Kosten für eine überregional oder sogar international orientierte Kampagne nicht tragen könnte.

Eine Verbesserung der kommunalen Leistungserbringung kann zudem durch den Transfer von Fachwissen und Know-how erfolgen. Dabei kann in der Praxis unterschieden werden zwischen solchen Kooperationsansätzen, bei denen der Austausch bzw. die Übertragung von Fachwissen explizites Ziel der Zusammenarbeit ist, und solchen, bei denen der Austausch implizit im Rahmen der Zusammenarbeit erfolgt.¹⁸ Auch eine Verbesserung des qualitativen Niveaus

¹³ Vgl. Hollbach-Grömig et al. (2005), S. 25.

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 68-77.

¹⁶ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 21.

¹⁷ Vgl. Zimmermann (2017).

¹⁸ Vgl. Lenk/Reichardt/Rottmann (2012), S. 10.

kommunaler Leistungen wird durch interkommunale Zusammenarbeit angestrebt. Diese lassen sich sowohl in der Prozessphase durch den erweiterten Wissenstransfer als auch mit Blick auf das „Endprodukt“ erzielen, indem effizientere und technologisch anspruchsvollere Verfahren eingesetzt werden können.¹⁹

Tabelle 1: Kategorisierung der Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit

Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit		
<i>Leistungsverbesserung</i>	<i>Kostenersparnis</i>	<i>Weitere Potenziale</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Leistungserhalt und -erweiterung • Qualitätssteigerungen • Know-How-Transfer 	<ul style="list-style-type: none"> • Skaleneffekte • Verbundeffekte • Spezialisierungseffekte • Senkung von Transaktionskosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperation statt Konkurrenzdenken • Entwicklung eines „regionalen Bewusstseins“ • Entwicklung einer Machtposition

Quelle: Eigene Darstellung (inhaltlich orientiert an LUMMERSTORFER (2006)).

Neben der Leistungsverbesserung bzw. -erweiterung spielen Potentiale zur **Kostenersparnis** eine zentrale Rolle bei den Abwägungen zur Vorteilhaftigkeit einer Kooperation.²⁰ Kostensenkungen können dabei vor allem über die Generierung von *Skaleneffekten* bzw. *Größenvorteilen* erzielt werden.²¹ Diese resultieren zum einen daraus, dass die Durchschnittskosten der Bereitstellung vieler öffentlicher Leistungen mit steigender Nutzerzahl sinken, da Fixkosten auf eine größere Anzahl Nutzer verteilt werden können. Stehen bspw. zwei benachbarte Kommunen vor der Frage, ob sie ihre defizitären Spaßbäder schließen sollten, können sie sich darauf einigen, ein einzelnes Bad gemeinsam zu betreiben. Auf diese Weise könnten neben Einsparungen in beiden Kommunalhaushalten Größenvorteile durch den vergrößerten Besucherkreis erzielt werden. Ein anderer Weg zur Erzielung von Größenvorteilen besteht in der Nutzung von Spezialisierungsvorteilen, welche bei Wahrnehmung der Aufgabe durch die einzelne Kommune nur begrenzt möglich wären (z. B. kommunales Rechenzentrum).²² Infolge einer solchen gemeindeübergreifenden Arbeitsteilung steht im Idealfall ein „*kommunales Netzwerk zur Leistungserstellung*“.²³

Das Bestreben, Kosten der kommunalen Leistungserstellung über die Generierung von Skalenerträgen zu senken, liegt in der Regel auch Verwaltungsgebietsreformen, genauer gesagt Gemeindefusionen, zugrunde. Geringere Kosten im Einkauf, besser ausgelastete Kapazitäten

¹⁹ Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 71.

²⁰ Ebenda.

²¹ Vgl. Bischoff/Bergholz/Blaeschke (2014), S. 12.

²² Vgl. Kuhlmann/Seyfried/Siegel (2017), S. 34.

²³ Vgl. Hinterhuber/Stahl (1996), S. 95, zitiert nach Lummerstorfer (2006), S. 72.

und Möglichkeiten zu einer effizienteren Planung seien dabei beispielhaft als Vorteile größerer Verwaltungen genannt.²⁴ Der Nachteil derartiger Gemeindezusammenschlüsse gegenüber der interkommunalen Kooperation liegt aus Kommunalperspektive darin, dass nicht nur einzelne, sondern grundsätzlich alle Bereiche kommunaler Leistungserstellung davon erfasst werden und eine Kommune damit letztlich ihre Eigenständigkeit aufgeben muss.²⁵ Mit einer solchen Zentralisierung kommunaler Aufgaben steigt die Entfernung der kommunalen Leistungen zu den Bürgern, sodass heterogene Präferenzen der Bürger hinsichtlich der Leistungsbereitstellung innerhalb der neu geschaffenen Fusionsgemeinde nur noch erschwert Berücksichtigung finden können.²⁶ In Folge dessen steigen die Transaktionskosten der Informationsbeschaffung und der Anpassung an Partikularinteressen. Insofern können interkommunale Kooperationen in vielen Fällen einen Schutz vor Gemeindezusammenlegungen darstellen, da sich viele Vorteile, die man sich von Fusionen oder einer Hochkonzentration einzelner Aufgaben erhofft, auch durch kooperative Arrangements erzielen lassen, während die Eigenständigkeit der teilnehmenden Kommunen erhalten bleibt.²⁷

Kostensenkungen können zusätzlich durch die Reduzierung organisatorischer Redundanzen erzielt werden.²⁸ Derartige „*Doppelgleisigkeiten in der Aufgabenerfüllung*“²⁹ können vermieden werden, indem Organisationseinheiten zusammengelegt und vorhandene Infrastruktur gemeinsam genutzt werden (z. B. gemeinsame Personalabrechnung). Dies würde zu höheren Auslastungsgraden der bestehenden Infrastruktur und folglich zu Effizienzgewinnen führen. Ebenso können Einsparungen durch eine gemeinsame Investitionsdurchführung erzielt werden, da Investitionsausgaben von einer größeren Anzahl Kommunen getragen werden und zusätzlich Transaktionskosten durch eine entsprechende Risikoaufteilung gesenkt werden können.³⁰

In die Kategorie **weiterer Kooperationsmotive** interkommunaler Zusammenarbeit fällt unter anderem eine Stärkung des zwischengemeindlichen Zusammenhalts.³¹ Auf diesem Wege ist der Übergang von einem auf Wettbewerb und Konkurrenz ausgerichteten hin zu einem kooperativ geprägten Denken möglich, welcher im Idealfall in ein regionales Zusammengehörigkeitsgefühl mündet. Je stärker sich ein solcher Zusammenhalt entwickelt, desto größer wird die Machtposition der Region und desto leichter lassen sich auch regionale Interessen

²⁴ Vgl. Kuhlmann/Seyfried/Siegel (2017), S. 34.

²⁵ Vgl. Beckers/Klatt/Zimmermann (2011), S. 2.

²⁶ Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 27f.

²⁷ Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 75.

²⁸ Vgl. Pawleta (2008), S. 228.

²⁹ Lummerstorfer (2006), S. 73.

³⁰ Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 72.

³¹ Ebenda, S. 74f.

in Verhandlungen mit anderen Akteuren, bspw. dem Land, vertreten. Dabei ist es nicht notwendig – und wahrscheinlich auch nicht möglich –, die grundsätzliche Konkurrenzsituation zwischen Kommunen zu beenden.³² Vielmehr geht es darum, die zentralen Bereiche zu identifizieren, in denen sich durch Kooperationen Verbesserungen erzielen lassen.

2.3 Welche Faktoren erschweren die Zusammenarbeit zwischen Kommunen?

Den Motiven für eine Zusammenarbeit steht eine Vielzahl an Faktoren entgegen, die die Entstehung und den Erhalt interkommunaler Zusammenarbeit erschweren. Diese lassen sich grob vier Kategorien zuordnen (siehe Tabelle 2). So stellt gerade für kleinere Kommunen ein **Ressourcenmangel** ein häufig genanntes Hemmnis interkommunaler Zusammenarbeit dar. Erfahrungsgemäß verfügen diese nicht über das notwendige juristische Fachpersonal, um beispielsweise vergabe- und steuerrechtliche Vorgaben bei Projekten der interkommunalen Zusammenarbeit berücksichtigen zu können. Sie sind daher häufig auf externe Hilfe angewiesen.³³ Wird diese nur in unzureichendem Umfang durch Landkreis oder Landesebene angeboten, müssen die entsprechenden Beratungsleistungen von Dritten eingekauft werden. Ein solcher Einkauf externer Beratungsleistungen sowie die teilweise notwendigen (Anfangs-)Investitionen im Laufe einer Kooperation sind in vielen Fällen aufgrund nur begrenzter finanzieller Möglichkeiten allerdings ebenfalls nur schwer zu stemmen.³⁴ Gleichzeitig haben gerade viele kleinere Kommunen Probleme damit, die im Rahmen von Förderrichtlinien notwendigen kommunalen Eigenanteile aufzubringen.

Weitere Hemmnisse können in der **Beziehung zwischen den potentiellen Kooperationspartnern bestehen**. So stellt die Festlegung des Lastenausgleichs, der die Verteilung der zu tragenden Kosten und der entsprechenden Einnahmen regelt, einen besonders empfindlichen Bereich im Rahmen einer gemeinsamen Kooperation dar.³⁵ Gerade bei Kooperationen zwischen finanziell und personell ungleich leistungsstarken Kommunen besteht die Gefahr, dass sich eine Seite durch die andere übervorteilt fühlt. Zusätzlich zu „harten“, also materiell messbaren Tatbeständen, müssen dabei auch „weichere“ Faktoren, wie beispielsweise eine erhöhte Standortattraktivität oder eine verbesserte Versorgungslage, Berücksichtigung finden.³⁶ Diese harten und weichen Faktoren gegeneinander aufzurechnen, gestaltet sich in der Praxis allerdings äußerst schwierig, zumal Vor- und Nachteile der Kooperation nicht immer sofort ersichtlich sind, sondern vielmehr erst in der mittleren oder langen Frist offenbar werden. Erschwert werden ein notwendiger Interessenausgleich und damit auch Kooperationsvorhaben in Gänze, wenn zwischen den Kommunen keine Vertrauensbasis besteht, die

³² Vgl. Frick/Hokkeler (2008), S. 80.

³³ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 59.

³⁴ Vgl. u. a. Hollbach-Grömig et al. (2005), S. 17f.

³⁵ Vgl. Pawleta (2008), S. 229f.

³⁶ Vgl. u. a. Hollbach-Grömig et al. (2005), S. 17f.

Ziele bzw. Interessen, die die beteiligten Kommunen verfolgen, zu weit auseinander liegen oder gar miteinander in Konflikt stehen oder Unsicherheit über das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Zusammenarbeit besteht.³⁷ Derartige Umstände senken die Kooperationsbereitschaft und folglich auch die Erfolgsaussichten für die Schaffung einer „Win-Win-Situation“ für alle Beteiligten und führen im Extremfall dazu, dass eine kompetitive Stellung gegenüber einer kooperativen als vorteilhaft bewertet wird.

Tabelle 2: Kategorisierung möglicher Hemmnisse interkommunaler Zusammenarbeit

Hemmnisse interkommunaler Zusammenarbeit			
<i>Ressourcen</i>	<i>Institutionelle Rahmenbedingungen</i>	<i>Interkommunale Faktoren</i>	<i>Intrakommunale Faktoren</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Finanzknappheit • Personalmangel 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderbedingungen • Rechtliche Vorgaben • Mangelnde Beratungsangebote 	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung des Lastenausgleichs • „Lokale Egoismen“ • Mangelnde Leistungsbereitschaft beteiligter Kommunen • Mangelnde Kooperationsbereitschaft einzelner Kommunen • Größenunterschiede • Divergierende Interessen • Mangelndes Vertrauen 	<ul style="list-style-type: none"> • Widerstand von Bürgern/Gemeinderat • Verlust an Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten • Generelle Skepsis gegenüber Veränderungen • Verlust an Bürgernähe • Unsicherheit über tatsächliches Kosten-Nutzen-Verhältnis

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine weitere Schwierigkeit, von der im Rahmen der thematischen Auseinandersetzung mit interkommunaler Zusammenarbeit häufig zu hören ist, stellen „lokale Egoismen“ dar. Unter diesem eher allgemein gehaltenen Terminus lassen sich verschiedene Faktoren subsumieren. Aus polit-psychologischer Perspektive werden diesbezüglich vor allem ein überzogenes Konkurrenzdenken („Bürgermeisterwettbewerb“), persönliche oder parteipolitische Friktionen zwischen den lokalen Entscheidungsträgern oder ein Verharren in überzogenem „Kirchturmdenken“ angeführt.³⁸ Auch ein seitens der Funktionsträger befürchteter Machtverlust im

³⁷ Vgl. Blecken (2012), S. 107, und Hollbach-Grömig (2005), S. 18.

³⁸ Vgl. Hollbach-Grömig (2005), S. 18.

Zuge einer Kooperation, der bspw. aus einem mit der Kooperation verbundenen Personalabbau resultiert, lässt sich dieser Kategorie zuordnen.³⁹

Neben Faktoren, die die Beziehung zwischen Kommunen betreffen, existieren auch **intra-kommunale Hürden** hinsichtlich einer möglichen Zusammenarbeit mit anderen Kommunen. Vor allem ein Verlust an Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten ist im Rahmen der thematischen Auseinandersetzung einer der am häufigsten genannten Hemmfaktoren. So wird vielfach auf die Gefahr hingewiesen, dass bspw. die Übertragung einer Aufgabe auf eine andere Kommune nicht nur mit Einbußen bei Managementkompetenzen einhergeht, sondern zudem auch die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten demokratisch legitimierter Gemeindeorgane beeinträchtigen könnte.⁴⁰ Die Möglichkeit einer Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung durch zwischengemeindliche Zusammenarbeit wird von Kommunalvertretern daher vielfach mit besonderer Skepsis gesehen. Dies hängt nicht zuletzt mit Bindungen durch öffentlich- oder privatrechtliche Verträge zusammen, auf denen die Kooperationen beruhen.⁴¹ Kommunalindividuelle Reaktionen auf sich ändernde Rahmenbedingungen sind so nicht unmittelbar möglich, sondern bedürfen der Abstimmung mit allen beteiligten Akteuren.

Zudem können sich Widerstände seitens der Bürger oder der Gemeindeverwaltung, unter anderem seitens des durch die Kooperation betroffenen Personals, entwickeln.⁴² Diese müssen nicht nur auf der Angst vor einem Verlust des Arbeitsplatzes basieren, sondern können schon durch Veränderungen von Arbeitsabläufen und räumlichen Arbeitsbedingungen oder aus einer generellen Skepsis gegenüber Veränderungsprozessen entstehen. Kontrovers diskutiert wird die Befürchtung, interkommunale Zusammenarbeit stünde in Widerspruch zur Forderung einer möglichst bürgernahen Aufgabenerfüllung.⁴³ Der DEUTSCHE STÄDTE- UND GEMEINDEBUND verweist einerseits darauf, dass die Ressourcen, die im Zuge zwischengemeindlicher Kooperationen freigesetzt werden, wiederum zur Umsetzung einer bürgernahen Verwaltung eingesetzt werden können.⁴⁴ Gleichzeitig weist er aber darauf hin, „*dass optimale Verwaltungseffizienz die Tendenz zur immer großräumigeren Organisation und stetigen „Hochzoning“ von Aufgaben in sich trägt*“.⁴⁵ Dies wiederum widerspreche dem im Grundgesetz festgeschriebenen Leitbild einer größtmöglichen Bürgerbeteiligung sowie dem aus föderaler Per-

³⁹ Vgl. During (2012), S. 158f.

⁴⁰ Vgl. u. a. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2005), S. 3.

⁴¹ Vgl. Dahlbeck/Flögel/Langguth (2017), S. 19.

⁴² Vgl. During (2012), S. 158f.

⁴³ Vgl. u. a. Pawleta (2008), S. , und Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2006), S. 28.

⁴⁴ Vgl. DStGB (2004), S.2.

⁴⁵ Ebenda.

spektive bedeutsamen Subsidiaritätsprinzip, welches eine möglichst dezentrale Aufgabenansiedlung im Staatsaufbau vorsieht. Für das oben beschriebene Beispiel bedeutet dies, dass die Entscheidung zum gemeinsamen Betrieb eines Freibads für einige Nutzer mit längeren Anfahrtswegen und somit höheren (Transaktions-)Kosten einhergeht. Letztlich darf man bei der Diskussion aber nicht vergessen, dass interkommunale Zusammenarbeit gerade für kleinere Kommunen oftmals die einzige Möglichkeit darstellt, überhaupt einen umfassenden Leistungskatalog anzubieten und damit eine gewisse Bürgernähe zu garantieren.

3 Rechtliche Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen

Das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung⁴⁶ drückt sich auch in einer kommunalen Organisationshoheit aus, die es den Kommunen ermöglicht, in einzelnen Aufgabenbereichen mit anderen Kommunen zusammenzuarbeiten.⁴⁷ Grundsätzlich gilt dies für den gesamten kommunalen Wirkungskreis, also auch übertragene Aufgaben des Bundes, sofern dem nicht weitere Bestimmungen entgegenstehen.⁴⁸ Weitere Einschränkungen bestehen darin, dass nur die Erfüllung mehrörtlicher, nicht aber überörtlicher Aufgaben zulässig ist und die kooperative Aufgabenerfüllung mit Blick auf den gesamten kommunalen Aufgabenkatalog lediglich eine Ausnahme darstellen darf.⁴⁹ Letztere Vorgabe ist eng verknüpft mit dem *Demokratieprinzip*: Da es sich bei Kommunen um demokratisch legitimierte Organe handelt, müssen sie sicherstellen, dass sie im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung durch Beteiligungs-, Mitsprache- und Kontrollrechte sowie das Letztentscheidungsrecht einen angemessenen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung ausüben können.⁵⁰ Dies schließt eine umfassende Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf andere Träger aus. Grundsätzlich ist das Konstrukt der interkommunalen Kooperation damit aber durch die kommunale Selbstverwaltung geschützt. Zusätzlich berechtigt auch die Europäische Charta die kommunalen Gebietskörperschaften in Art. 10 Abs. 1 ausdrücklich dazu, „zusammenzuarbeiten und im Rahmen der Gesetze Verbände zu bilden, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse durchzuführen“.⁵¹

⁴⁶ Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung wird im Freistaat Sachsen in Art. 84 Abs. 2 SächsVerf festgeschrieben.

⁴⁷ Vgl. Knirsch (2012), S. 222, Borchmann/Vesper 1977, S. 180, Gern (1994), Rn. 174.

⁴⁸ Vgl. Frick/Hokkeler (2008), S. 27.

⁴⁹ Ebenda, S. 51.

⁵⁰ Vgl. Reutter (2015), S. 28.

⁵¹ Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.10.1985.

Abbildung 1: Rechtliche Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit in Sachsen

Quelle: Eigene Darstellung.

Weiterführende Regelungen zur interkommunalen Zusammenarbeit trifft der sächsische Gesetzgeber auf einfachgesetzlicher Ebene im Rahmen der *Sächsischen Gemeindeordnung* (SächsGemO)⁵² sowie dem *Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit* (SächsKomZG)⁵³ (siehe Abbildung 1).⁵⁴ Hinsichtlich der Organisation ihrer Zusammenarbeit sind die

⁵² Sächsische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542) geändert worden ist.

⁵³ Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. April 2019 (SächsGVBl. S. 270).

⁵⁴ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 47.

Kommunen weitestgehend frei, wobei sich ihnen verschiedene Kooperationsformen aus dem öffentlichen Recht wie auch aus dem Privatrecht bieten.

Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen werden allem voran in solchen Aufgabenbereichen genutzt, die das öffentliche Gemeinwohl und nicht die wirtschaftliche Gewinnerzielung zum Ziel haben.⁵⁵ Zudem bedarf die Übertragung hoheitlicher Aufgaben grundsätzlich einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform.⁵⁶ So eröffnet der Freistaat Sachsen seinen Kommunen im SächsKomZG die Möglichkeit zur Ausgestaltung von Kooperationsverhältnissen in verschiedenen Formen des öffentlichen Rechts.⁵⁷ Als Organisationsformen explizit genannt werden der Zweckverband, die Zweckvereinbarung und die kommunale Arbeitsgemeinschaft, welche gleichzeitig die in der kommunalen Praxis am häufigsten eingesetzten formellen Formen der Zusammenarbeit darstellen.⁵⁸ Darüber hinaus werden der Verwaltungsverband und die Verwaltungsgemeinschaft als mögliche Kooperationsformen genannt, sofern sie bis zum 17. November 2012 wirksam entstanden sind. Da sich die letzten beiden Formen in der Praxis allerdings nicht ausreichend bewähren konnten, sind Neugründungen dieser Kooperationsformen nicht mehr möglich.⁵⁹

Die einzelnen öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen unterscheiden sich wie folgt:

- Bei *Zweckverbänden* handelt es sich um institutionalisierte Kooperationen zwischen Kommunen in Form einer rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts.⁶⁰ Die im Verband organisierten Gemeinden, Landkreise und Verwaltungsverbände (sowie ggf. weitere Zweckverbände) übertragen freiwillige und pflichtige Aufgaben sowie alle zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Rechte und Pflichten auf den Verband, welcher diese dann für alle oder einzelne Mitglieder umsetzt. Es findet also eine Delegation von Aufgaben durch kommunale Körperschaften auf eine andere Körperschaft statt, welche im Freistaat Sachsen durch die Landesdirektion genehmigt werden muss.⁶¹ Die Gründung von Zweckverbänden erfolgt zumeist in solchen Aufgabenbereichen mit einer hohen Kapitalintensität in der Produktion, wie bspw. der Wasserversorgung.⁶² Im Gegensatz zur Zweckvereinbarung und zur kommunalen Arbeitsgemeinschaft entsteht hier kraft Gesetz eine eigenständige Körperschaft mit eigenem Haushalt und eigener Rechtspersönlichkeit. In dieser Funktion kann der Zweckverband als öffentlich-rechtlicher Aufgabenträger Verwaltungsakte erlassen,

⁵⁵ Vgl. Frick/Hokkeler (2008), S. 52.

⁵⁶ Vgl. DStGB (2005), S. 4.

⁵⁷ Vgl. § 2 des SächsKomZG.

⁵⁸ Vgl. Furkert (2008), S. 34.

⁵⁹ Vgl. Landesdirektion Sachsen (2018).²

⁶⁰ Vgl. Klein (2012), S. 89-91, und Steinwinter/Wiedmann 2010, S. 3-5.

⁶¹ Vgl. Landesdirektion Sachsen (2018).²

⁶² Vgl. Rosenfeld et al. (2016), S. 10.

verfügt über eine Personal- und Finanz-, aber über keine Gebietshoheit.⁶³ Je nachdem, ob der Zweckverband durch die organisierten Körperschaften selbst oder durch Landesvorgaben gegründet wurde, unterscheidet das SächsKomZG zwischen Frei- und Pflichtverbänden.⁶⁴

In Sachsen existieren insgesamt 166 Zweckverbände, die sich auf 21 Produktgruppen verteilen.⁶⁵ Abbildung 2 zeigt, dass vor allem die Abwasserbeseitigung, aber auch die Wasserversorgung im Zweckverband organisiert wird. Diese Organisationsform ist dabei typisch für beide Aufgabenbereiche. Aufgrund der hohen Fixkosten, die in diesem Bereich durch die Bereitstellung der notwendigen Netzinfrastruktur anfallen, sowie des notwendigen Angebots „in der Fläche“ kann die Nutzung von Größenvorteilen im Aggregat zu Einsparungen für alle im Verband organisierten Kommunen führen. Zweckverbände bieten sich ferner gerade dann an, wenn die kooperierenden Kommunen finanziell und personell unterschiedlich leistungsstark sind.⁶⁶

Abbildung 2: Zweckverbände im Freistaat Sachsen nach Produktgruppen (PG)

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

- Auch bei einer *öffentlich-rechtlichen Zweckvereinbarung* findet eine Kompetenzübertragung statt. Die organisierten Gemeinden, Verwaltungsverbände, Landkreise und Zweckverbände vereinbaren in diesem Fall, dass ein Mitglied einzelne Aufgaben

⁶³ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 50.

⁶⁴ Vgl. § 44 SächsKomZG.

⁶⁵ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen - Berichtskreismanagement für die Finanz- und Personalstatistiken, Stand: 31.12.2019.

⁶⁶ Vgl. Heinz (2000), S. 205.

der übrigen Beteiligten übernimmt und für diese umsetzt, wobei die einzelnen Gemeinden formell verantwortlich bleiben (Mandatierung).⁶⁷ Die Aufgabenübertragung erfolgt auf Basis eines schriftlichen öffentlich-rechtlichen Vertrags und ist von der zuständigen Aufsichtsbehörde – im Freistaat Sachsen ist dies die Landesdirektion Sachsen – zu genehmigen.

- *Kommunale Arbeitsgemeinschaften* basieren auf einem Vertrag zwischen den beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbänden, wobei auch Verwaltungs- und Zweckverbände, weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts Teil dieses Zusammenschlusses sein können.⁶⁸ Zweck einer solchen Arbeitsgemeinschaft ist die gemeinsame Abstimmung zu kommunalrelevanten Angelegenheiten, „um eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen“.⁶⁹ Anders als bei anderen Formen der Kooperation findet hier keine Kompetenzverlagerung statt und die Arbeitsgemeinschaft hat keine eigene Rechtspersönlichkeit.⁷⁰ Da Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse vollständig bei den beteiligten Mitgliedern verbleiben und die Arbeitsgemeinschaften keine für die Mitglieder verbindlichen Beschlüsse fassen, wird diese Organisationsform häufig als Einstieg für eine engere, verbindlichere Zusammenarbeit gewählt.
- *Verwaltungsverbände* setzen sich aus benachbarten Gemeinden desselben Landkreises zusammen, wobei zwischen freiwillig zustande gekommenen Freiverbänden und durch die Landesebene errichteten Pflichtverbänden unterschieden wird.⁷¹ Die Gründung letzterer ist möglich, wenn die Wirtschafts- und Verwaltungskraft der einzelnen Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht ausreicht.⁷² Neben den Weisungsaufgaben nach § 2 Abs. 3 SächsGemO gehen Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung auf den Verband über.⁷³ Zusätzlich übernimmt er für die organisierten Gemeinden Aufgaben nach deren Weisung, wozu Vorbereitung und Vollzug ihrer Beschlüsse, Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Vertretung bei Gerichtsverfahren gehören.⁷⁴ Durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag können weitere Aufgaben auf den Verband übertragen werden. Das Ziel von Verwaltungsverbänden liegt in der „*Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft unter Aufrechterhaltung der rechtlichen*

⁶⁷ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 51; Vgl. § 71 SächsKomZG.

⁶⁸ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 49; Vgl. § 73a Abs.1 SächsKomZG.

⁶⁹ § 73a Abs.2 SächsKomZG.

⁷⁰ Vgl. Landesdirektion Sachsen (2018).

⁷¹ Vgl. § 3 Abs. 1 SächsKomZG.

⁷² Ebenda, § 14.

⁷³ Vgl. § 7 SächsKomZG.

⁷⁴ Ebenda, § 8.

Selbständigkeit der beteiligten Gemeinden".⁷⁵ Im Hinblick auf die Zahl der im Verband organisierten Gemeinden sowie dessen räumliche Ausdehnung ist das entscheidende Kriterium, dass eine zweckmäßige und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch den Verband möglich sein muss. Der Unterschied zu einer *Verwaltungsgemeinschaft* liegt darin, dass hier eine („erfüllende“) Gemeinde auf Basis einer Vereinbarung für die anderen organisierten Gemeinden die Aufgaben eines Verwaltungsverbandes übernimmt.⁷⁶

Außerhalb des SächsKomZG sieht das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) weitere Formen öffentlich-rechtlicher Zusammenarbeit auf Basis öffentlich-rechtlicher Verträge vor.⁷⁷ So basieren bspw. Städtepartnerschaften ebenfalls auf derartigen Verträgen.

Neben den Kooperationsmöglichkeiten auf öffentlich-rechtlicher Basis nennt § 2 SächsKomZG die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit „*in hierfür geeigneten Rechtsformen des Privatrechts*“. **Privatrechtliche Organisationsformen** kommen bei solchen kommunalen Aufgaben in Betracht, bei denen die Kommunen wirtschaftlich tätig werden und die keinen originär hoheitlichen Charakter haben.⁷⁸ Formelle Privatisierungen sind bei Aufgaben aus dem Bereich der Eingriffsverwaltung (Ordnungsamt, Bau- und Gewerbeaufsicht etc.) unzulässig, da hier die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung (Art. 20 Abs. 3 GG) besteht.⁷⁹

Die Vielzahl an Organisationsformen, die das Privatrecht den Kommunen in der Theorie bereithält, wird in der Praxis durch verschiedene öffentlich-rechtliche Bestimmungen eingeschränkt. So formuliert die sächsische Gemeindeordnung in § 96 Vorgaben zur Einbeziehung von Unternehmen in Privatrechtsform in die kommunale Aufgabenerfüllung und beschränkt in diesem Fall u. a. die Haftung einer Kommune „*auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag*“.⁸⁰ Da sowohl eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) als auch die Offene Handelsgesellschaft (OHG) eine unbeschränkte Haftung vorsehen, sind Beteiligungen dieser Gesellschaftsformen an der kommunalen Aufgabenerfüllung unzulässig.⁸¹ Das Gleiche gilt für die Beteiligung als Komplementär an einer Kommanditgesellschaft (KG). Die Landesdirektion Sachsen verweist im Hinblick auf mögliche privatrechtliche Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit auf das Zivilrecht und nennt u. a. die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und den privatrechtlichen Vertrag.⁸²

⁷⁵ § 3 Abs. 3 SächsKomZG.

⁷⁶ Vgl. § 36 Abs. 1 SächsKomZG.

⁷⁷ Vgl. §§ 54 ff. VwVfG, § 1 SächsVwVfG.

⁷⁸ Vgl. DStGB (2005), S. 6; Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 53.

⁷⁹ Vgl. DStGB (2005), S. 7.

⁸⁰ § 96 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO.

⁸¹ Vgl. DStGB (2005), S. 7.

⁸² Vgl. Landesdirektion Sachsen (2018).

- Bei der *GmbH* handelt es sich um eine juristische Person des Privatrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, welche gegenüber der Kommune rechtlich und organisatorisch selbständig ist.⁸³ Im Falle einer Kooperation bedarf es zum einen der Ratsbeschlüsse der jeweiligen Mitgliedsgemeinden sowie zum anderen eines Satzungsbeschlusses der Mitglieder, wie auch die Sächsische Gemeindeordnung vorschreibt.⁸⁴ Letzterer muss zwingend eine präzise Beschreibung des öffentlichen Zwecks der Zusammenarbeit enthalten. Mit ihrer Gründung wird die GmbH ins Handelsregister eingetragen, wobei ein Mindestkapital von 25.000 Euro vorgegeben ist. Auch im Rahmen einer interkommunalen Kooperation ist zwingend eine Gesellschafterversammlung einzusetzen. Innerhalb dieser Versammlung sind die jeweiligen Gemeinden gemäß § 96 Abs. 1 S. 2 SächsGemO dazu verpflichtet, einen angemessenen Einfluss auf die Tätigkeit der Gesellschaft auszuüben.
- Im Rahmen einer *privatrechtlichen Vereinbarung* beschließen die beteiligten Kommunen, dass eine Körperschaft die Aufgaben der anderen mit übernimmt.⁸⁵ Es handelt sich also um reine Durchführungsvereinbarungen, ohne dass eine neue Rechtspersönlichkeit geschaffen wird oder Zuständigkeiten vollständig übertragen werden.⁸⁶ Vielmehr entspricht ein derartiges Arrangement einer mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, welche allerdings privatrechtlich umgesetzt wird.

Über diese beiden häufigsten Formen privatrechtlicher Zusammenarbeit hinaus existieren zudem zahlreiche Kooperationsverhältnisse in Form von rechtsfähigen Vereinen, Genossenschaften, Stiftungen bürgerlichen Rechts sowie Aktiengesellschaften. Letztere erweisen sich in der Praxis allerdings vor allem aufgrund der kommunalrechtlichen Pflicht zur Steuerung und Kontrolle in vielen Fällen als problematisch:⁸⁷ Da das Aktiengesetz als Bundesgesetz gegenüber den Gemeindeordnungen formal vorrangig ist und den Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern der AG weitreichende Eigenverantwortlichkeit einräumt, kann ein Letztentscheidungsrecht der Kommunen nur durch einen Beherrschungsvertrag garantiert werden. Dieser setzt jedoch eine Verpflichtung zur Verlustübernahme gemäß § 302 Aktiengesetz voraus, welche wiederum in vielen Fällen mit den kommunalen Haftungsbeschränkungen kollidiert.

⁸³ Vgl. DStGB (2005), S. 7.

⁸⁴ § 96 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO.

⁸⁵ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 55.

⁸⁶ Vgl. DStGB (2005), S. 7.

⁸⁷ Ebenda.

4 Zwischenfazit

Die Potentiale interkommunaler Kooperationen sind offensichtlich. Durch die Erzielung von Synergie- und Skaleneffekten lassen sich Kosten einsparen, bestehende Leistungen erhalten, erweitern oder verbessern und damit die eigene Standortattraktivität erhöhen. Vielfach fällt die Entscheidung zur Kooperation dabei aus einer Drucksituation heraus. Sinkende Auslastungsgrade kommunaler Infrastruktureinrichtungen infolge rückläufiger Bevölkerungszahlen und folglich steigende Ausgaben pro Einwohner seien hier exemplarisch für eine solche Drucksituation genannt, der sich auch Kommunen in Sachsen vielfach gegenübersehen.

Unabhängig von der jeweiligen konkreten Ausgangssituation wird eine Kommune aber nur zur Zusammenarbeit mit anderen Kommunen bereit sein, wenn der zu erwartende Nutzen die zu erwartenden Kosten übersteigt. Die Multidimensionalität beider Größen erschwert dabei die Abwägung, zumal sich messbare Erfolge interkommunaler Kooperationen nicht selten erst in der mittleren oder gar langen Frist einstellen und auch nicht oder nur bedingt messbare Faktoren in die Entscheidung einfließen müssen. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis entscheidet letztlich auch darüber, welche Teilbereiche der Aufgabenerfüllung in den Kooperationsprozess eingehen. Für den Erfolg einer Zusammenarbeit ist ferner von großer Bedeutung, dass die Ziele der beteiligten Partner eine gewisse Kongruenz aufweisen und die Kooperation auf einer vertrauensvollen Basis steht. Um letzteres zu erreichen, kann es zielführend sein, Kooperationen zunächst auf informeller Basis „im Kleinen“ aufzusetzen und schrittweise auszubauen. Der Gesetzgeber gibt den Kommunen dabei die Möglichkeit, aus einem breiten Spektrum an formellen und informellen Organisationsformen zu wählen, ohne dass lokale Entscheidungsträger Mitbestimmungsmöglichkeiten in zu großem Umfang aufgeben müssen.

5 Empirische Erhebung im Freistaat Sachsen

5.1 Studiendesign

Im Betrachtungszeitraum Oktober bis November 2018 hat das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen eine landesweite Kommunalbefragung zum Stand interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen durchgeführt. Diese wurde sowohl durch den SÄCHSISCHEN STÄDTE- UND GEMEINDETAG als auch durch den SÄCHSISCHEN LANDKREISTAG unterstützt. Neben einer umfangreichen Auswertung vorhandener Literatur zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgte die Konzipierung des Fragebogens zudem auf Basis der Ergebnisse eines Workshops zum Thema „Chancen und Hürden interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen“, den das KOMKIS bereits im Dezember 2017 zu diesem Thema durchgeführt hatte.⁸⁸

Der Fragebogen wurde an die Bürgermeister der 423 Städte und Gemeinden sowie an die Landratsämter der zehn sächsischen Landkreise verschickt (Grundgesamtheit). Dabei war es möglich, die Umfrage entweder in Papierform oder über das Umfrageportal der Universität Leipzig auszufüllen. Für Letzteres erhielt jede Kommune einen individuellen Zugangsschlüssel.

Die Befragung unterteilt sich in insgesamt acht Abschnitte (siehe Anhang):

- **Teil A** dient der Erhebung allgemeiner Angaben. Diese umfassen den Raumtyp sowie die Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune. Auf Basis dieser Angaben werden im Rahmen der Analyse unterschiedliche Größenklassen für die kreisangehörigen Gemeinden abgeleitet.
- In **Teil B** werden die Bereiche interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen beleuchtet. Auf diesem Weg erfolgt eine Bestandsaufnahme über die Aufgabenbereiche, in denen die sächsischen Kommunen bereits Kooperationen betreiben, sowie die diesen Kooperationen zugrunde liegenden Organisationsformen.
- In **Teil C** wurden die Kommunalvertreter danach gefragt, in welchen Bereichen sie sich zukünftig eine intensivere Kooperation mit anderen Kommunen wünschen.
- **Teil D** befasst sich mit den Treibern interkommunaler Zusammenarbeit in Sachsen. Er dient der Ermittlung von Faktoren und Entwicklungen in den einzelnen Kommunen und im Freistaat, die die Entstehung interkommunaler Kooperationsprojekte begünstigen bzw. notwendig werden lassen.

⁸⁸ Eine Kurzzusammenfassung der Veranstaltung ist unter <https://www.wifa.uni-leipzig.de/index.php?id=9445> abrufbar.

- In Teil E wird nach den Hauptmotiven für die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen gefragt. So sollen Aussagen darüber getroffen werden, was sich die sächsischen Kommunalvertreter von interkommunalen Kooperationen erhoffen und welche Ziele eher nebensächlich sind.
- Teil F behandelt jene Faktoren und Entwicklungen im Freistaat, die das Zustandekommen und den Erhalt interkommunaler Kooperationsprojekte erschweren. Dabei werden sowohl institutionelle als auch polit- und sozioökonomische Faktoren in die Betrachtung einbezogen.
- In Teil G wurden die Kommunalvertreter gebeten, verschiedene Maßnahmen danach zu beurteilen, inwiefern diese das Zustandekommen und den Erhalt interkommunaler Kooperationen erleichtern können.
- Teil H bietet den Befragten die Möglichkeit, solche Punkte zu nennen, die in den vorangegangenen Teilen nicht behandelt wurden, oder einzelne Sachverhalte noch einmal gesondert hervorzuheben.

Insgesamt sind 119 Fragebögen eingegangen, von denen 52 (44 Prozent) in Papierform und 67 (56 Prozent) online beantwortet wurden. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 27,5 Prozent. Bei der Auswertung der einzelnen Teilbereiche der Befragung werden grundsätzlich alle Kommunen mit einbezogen, die den jeweiligen Bereich zu mindestens 75 Prozent beantwortet haben und deren Raumtyp⁸⁹ und Einwohnerzahl (Teil A) angegeben wurden. Eine ausschließliche Berücksichtigung vollständig ausgefüllter Fragebögen stünde dem Ziel der Studie, einen möglichst umfassenden Überblick über das Thema interkommunaler Zusammenarbeit in Sachsen zu bekommen, entgegen und würde die Bemühungen einiger Kommunalvertreter, die die Fragebögen zum Großteil, aber nicht in Gänze ausgefüllt haben, unberücksichtigt lassen. Aus diesem Grund variiert zwar die Stichprobengröße zwischen den einzelnen Bereichen, allerdings sind die einzelnen Bereiche inhaltlich weitestgehend unabhängig voneinander, sodass dieses Vorgehen vertretbar ist. Abbildung 3 zeigt die daraus resultierenden Stichprobengrößen nach Themenbereichen.⁹⁰

⁸⁹ Zu unterscheiden ist zwischen kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen.

⁹⁰ In den Teilen C bis G liegt die Zahl der Beobachtungseinheiten bei einzelnen Fragen unterhalb der in Abbildung 3 dargestellten Werte, da hier auch Fragebögen verwendet wurden, die nur zwischen 75 % und 100 % der Fragen im jeweiligen Bereich beantwortet haben. Die Zahl dieser Fragebögen liegt aber im einstelligen Bereich und hat daher keinen entscheidenden Einfluss auf die Ergebnisse.

Abbildung 3: Stichprobengrößen nach Themenbereichen der Befragung, differenziert nach Raumtypen und Größenklassen auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4 zeigt die Einwohnerstruktur der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den einzelnen Stichproben im Vergleich zur Grundgesamtheit im Freistaat Sachsen. Zwar ist die Gruppe der Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern in allen Stichproben überrepräsentiert, allerdings ist dies vor dem thematischen Hintergrund der Befragung und angesichts der vergleichsweise geringen Größe dieser Gruppe in der Grundgesamtheit vertretbar. Auf der anderen Seite ist die Gruppe der Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern leicht unterrepräsentiert. Jedoch stellt sie – wie auch in der Grundgesamtheit – in allen Stichproben die deutliche Mehrheit der betrachteten Kommunen dar, sodass das Verhältnis der einzelnen Größenklassen in den Stichproben das „tatsächliche“ Verhältnis hinreichend gut widerspiegelt.

Für die Aussagekraft der Befragungsergebnisse müssen die einzelnen Einwohnergrößenklassen in den jeweiligen Stichproben in ausreichendem Maße Berücksichtigung finden. Mit Blick auf Abbildung 5 zeigt sich, dass jede Größenklasse in den vorliegenden Stichproben mit einem Anteil von mehr als 16 Prozent und damit in ausreichendem Maße vertreten ist. Aus der Stichprobe können folglich repräsentative und allgemeingültige Aussagen für die gesamte sächsische Kommunalebene abgeleitet werden.⁹¹

⁹¹ Der Stichprobenfehler ist die zentrale Messgröße zur Bewertung der statistischen Abweichung einer Stichprobe von der Grundgesamtheit. Ein geringer Stichprobenfehler verdeutlicht eine große Übereinstimmung zwischen der erhobenen Stichprobe und der Grundgesamtheit. Dieser liegt bei Zugrundlegung eines Vertrauensintervalls von 95 % je nach Stichprobe zwischen 8,2 und 9,3 %. Dies wird für die Beantwortung der Fragen des Fragebogens, die sich häufig auf Meinungsäußerungen beziehen, als hinreichend erachtet.

Abbildung 4: Einwohnerstruktur der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den einzelnen Stichproben im Vergleich zur Grundgesamtheit der sächsischen Kommunen

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 5: Spannweite der Anteile der befragten Kommunen an der Gesamtzahl der sächsischen Kommunen in den jeweiligen Einwohnerklassen und Gebietskörperschaftsgruppen über alle Stichproben

Quelle: Eigene Darstellung.

5.2 Aufgabenbereiche interkommunaler Zusammenarbeit

Im zweiten Abschnitt des Fragebogens erfolgte eine Bestandsaufnahme über die derzeit in Sachsen bestehenden Kooperationen. Neben den Aufgabenbereichen, in denen diese etab-

liert wurden, lag der zweite Fokus auf den jeweiligen Organisationsformen der Zusammenarbeit, welche in Kapitel 3 bereits vorgestellt wurden. Als explizite Antwortmöglichkeiten wurden lediglich der **Verwaltungsverband** und die **Verwaltungsgemeinschaft** ausgeschlossen, da diese zukünftig nicht mehr neu gegründet werden können und gerade bei der Verwaltungsgemeinschaft die Unterscheidung zwischen erfüllender und nicht erfüllender Gemeinde die Komplexität der Fragestellungen zu sehr gesteigert hätte.⁹² In allen 119 eingesandten Fragebögen wurde dieser Fragenkomplex ausgefüllt. Für die Auswertung dieses Teilbereichs wurden neun dieser Fragebögen nicht berücksichtigt, da hier keine Angabe zu Einwohnerzahl und/oder Raumtyp gegeben wurden und somit keine Zuordnung zu einer Einwohnerklasse bzw. Gebietskörperschaftsgruppe möglich ist.

Abbildung 6: Anzahl an Kooperationen sächsischer Kommunen nach Aufgabenbereichen und Organisationsformen über alle Kommunaltypen

Quelle: Eigene Darstellung (n = 110).

Abbildung 6 zeigt die Ergebnisse auf Basis der verbleibenden 110 Kommunen. Demnach finden die meisten Kooperationen im Bereich **Wasserver- und Abwasserentsorgung** statt. Rund zwei Drittel der Kommunen nutzen in diesen Bereichen kooperative Formen der Aufgaben-

⁹² Es besteht trotzdem die Möglichkeit, dass Kommunen die Antwortoption „Andere“ angekreuzt haben, um die Mitgliedschaft in einem Verwaltungsverband bzw. einer Verwaltungsgemeinschaft zu kennzeichnen.

erfüllung. Da viele Kommunen für die optimale Betriebsgröße zu klein sind und die Leistungserbringung äußerst kapitalintensiv ist, lassen sich die Stückkosten pro Kommune durch eine Zusammenarbeit senken (*Economies of scale*). Die Organisation im Zweckverband, wie sie mehr als 80 Prozent der Kommunen aus der Stichprobe in diesem Bereich etabliert haben, ist dabei, wie bereits in Abschnitt 3 gezeigt, typisch für diesen Aufgabenbereich.

Auch bei den Bereichen **Standesamt/Einwohnerwesen** sowie **Feuerwehr/Rettungsdienst** handelt es sich um kommunale Pflichtaufgaben. Neben dem Ziel der Fixkostendegression geht es hier insbesondere um einen effizienten Einsatz personeller Ressourcen. Häufig übernehmen größere Kommunen diese Aufgaben für kleinere. Ihre höheren Aufwendungen werden im Gegenzug durch eine Umlage oder Pauschale kompensiert.⁹³ Hinsichtlich der Organisationsformen dominiert sowohl beim Standesamt/Einwohnerwesen als auch bei der Feuerwehr die Zweckvereinbarung, was unter anderem mit dem hohen Anteil kleiner Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern in der Stichprobe zusammenhängt. Die komplexen und vielfältigen Aufgaben der Feuerwehr würden manche Kommunen im kreisangehörigen Raum möglicherweise überfordern. Die Kooperation über Gemeindegrenzen hinaus ermöglicht dagegen Möglichkeiten zu Arbeitsteilung und Spezialisierungen.

Ähnliche Überlegungen gelten auch für die **Tourismusförderung**, die verstärkt kooperativ wahrgenommen wird und dadurch zunehmend regional ausgerichtet ist. Dadurch ergeben sich verschiedene Vorteile: Eine regional ausgerichtete Tourismusförderung kann potentiellen Touristen ein deutlich breiteres Betätigungsangebot zur Verfügung stellen, als dies eine einzelne Kommune könnte.⁹⁴ Ebenso ist eine touristische Region eher dazu in der Lage, eine umfassende Infrastruktur durch die Nutzung von Größenvorteilen effektiv und damit kostengünstig anzubieten. Innerhalb der Stichprobe der sächsischen Kommunen sind die Organisationsformen im Bereich der Tourismusförderung deutlich breiter gefächert als in den anderen bereits beschriebenen Bereichen, wobei eine leichte Dominanz der privatrechtlichen Organisation zu beobachten ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass oft kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) der Region wie auch Vereine und zivilgesellschaftliche Initiativen in die Kooperationen eingebunden werden. Der Vorteil privatrechtlicher Organisationsformen liegt dabei vor allem in einer höheren Flexibilität im Hinblick auf die organisatorischen Strukturen und größerer wirtschaftlicher Gestaltungsspielräume.⁹⁵

Kooperationen im Bereich **Elektronische Datenverarbeitung/IT** bestehen ebenfalls bereits in größerer Zahl, und werden vor dem Hintergrund der Digitalisierung und der damit verbundenen Anforderungen an die Kommunen zukünftig voraussichtlich eine noch größere Rolle

⁹³ Vgl. Dahlbeck et al. (2017), S. 17.

⁹⁴ Vgl. DStGB (2007), S. 2.

⁹⁵ Vgl. Bischoff/Bergholz/Blaeschke (2014), S.10.

spielen (siehe dazu auch Abschnitt 5.3). Die Aufgaben der **Raumplanung und -entwicklung** zählen ebenso wie die **Wirtschafts- und Regionalförderung** zu typischen Bereichen interkommunaler Zusammenarbeit. Hier nehmen informelle Kooperationsformen in Form von Arbeitsgemeinschaften ein deutlich größeres Gewicht ein als in den anderen Aufgabenbereichen.

Auf der anderen Seite des Spektrums finden sich die wenigsten Kooperationen im Bereich der **Sport- und Freizeiteinrichtungen**. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass die Aufgaben in diesem Bereich vornehmlich freiwilliger Natur sind. Die rechtliche Notwendigkeit, diese Leistungen im Zweifel auch durch eine Zusammenarbeit mit anderen Kommunen zu erhalten, ist damit nicht gegeben. Auch auf dem Gebiet der **Erneuerbaren Energien**, bei der Bereitstellung und der Bewirtschaftung von **Bauhöfen** sowie im Rahmen der **Beschaffung** bestehen innerhalb der Stichprobe nur wenige Kooperationen. Knapp 13 Prozent der Kommunen gaben zudem an, sich in keiner Kooperation zu befinden.

5.3 Erwartungen an zukünftige Zusammenarbeit

Im dritten Themenkomplex konnten die Kommunalvertreter angeben, in welchen Aufgabenbereichen sie zukünftig Kooperationen mit anderen Kommunen eingehen bzw. bestehende Kooperationen intensivieren möchten. Abbildung 7 zeigt die Ergebnisse der insgesamt 108 Fragebögen, die in die Auswertung eingingen. Gut ein Viertel der Kommunen sieht keinen Bedarf für die Etablierung weiterer oder die Intensivierung bestehender Kooperationsverhältnisse. Spiegelbildlich zu Abschnitt B der Befragung wünscht sich dagegen fast ein Drittel der Kommunen verstärkte Kooperationen im Bereich der **Bauhöfe**. Derartige Lagerplätze für Maschinen und Material bedürfen eines äußerst hohen Einsatzes von Personal und Sachmitteln, was gerade durch kleinere Kommunen im Regelfall nur erschwert zu bewerkstelligen ist.⁹⁶

Der hohe Kooperationsbedarf im Bereich **EDV/IT** ist angesichts der steigenden Anforderungen der Digitalisierung an die kommunale Verwaltung nicht überraschend. Laut einer Studie des KOMKIS ist alleine der kommunale Investitionsbedarf beim Breitbandausbau in Sachsen innerhalb der letzten drei Jahre um etwa 50 Prozent gestiegen und beläuft sich damit auf insgesamt ein Zehntel des gesamten kommunalen Investitionsbedarfs.⁹⁷ Das Ziel, die Breitbandverfügbarkeit als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge zu etablieren, sowie steigende Anforderungen durch europa- und landesrechtliche Regelungen, wie bspw. im Rahmen des sächsischen E-Government-Gesetzes, sind dabei entscheidende Push-Faktoren, die zunehmend den Druck auf die kommunalen Verwaltungen erhöhen. Kooperative Lösungsansätze

⁹⁶ Vgl. Koch (2013), S. 8.

⁹⁷ Vgl. Sydow/Hesse (2018), S. 15.

können hier nicht nur zu Entlastungen der einzelnen Kommune führen, sondern auch dazu beitragen, die angestrebten Ziele schneller und effizienter umzusetzen. Gleichzeitig ermöglichen E-Dienstleistungen wie auch IT-Vernetzungen völlig neue Formen der übergemeindlichen Kooperation, sodass eine Förderung der Breitbandverfügbarkeit und ein Ausbau von IT-Strukturen sich positiv auf die Kooperationsbereitschaft ausüben können.⁹⁸ Zudem sind IT-Leistungen so sehr wie kaum ein anderer kommunaler Aufgabenbereich standortunabhängig und daher sowohl zu Zwecken der Skalierung als auch der Spezialisierung bestens geeignet.

Abbildung 7: Zukünftig gewünschte Kooperationen sächsischer Kommunen nach Aufgabenbereichen über alle Kommunaltypen in Relation zur Stichprobe

Quelle: Eigene Darstellung (n = 108).

Obwohl die **Tourismusförderung** im Freistaat bereits in vergleichsweise hohem Maße kooperativ wahrgenommen wird (siehe Abschnitt 5.2), besteht seitens der Kommunalvertreter auch hier nach wie vor ein hoher Kooperationsbedarf. So sind 40 Prozent der Kommunen, die sich für eine verstärkte Zusammenarbeit in der Tourismusförderung ausgesprochen haben, bereits kooperativ in diesem Bereich tätig, was den hohen Stellenwert des Tourismus für die

⁹⁸ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 68f.

sächsischen Kommunen verdeutlicht. Auf ähnlich hohem Niveau bewegt sich der Kooperationsbedarf bei der **Gewässerunterhaltung**. Gerade in solchen Fällen, bei denen sich Gewässer über verschiedene Gemeinden erstrecken, sind Kooperationen zwischen den jeweiligen Kommunen notwendig. Laut § 32 des Sächsischen Wassergesetzes (SächsWG) sind die Gemeinden für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung zuständig.⁹⁹ Nach den Erfahrungen mit dem Juni-Hochwasser von 2013 wurde das Gesetz unter anderem dahingehend erweitert, dass sich die Kommunen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zu sog. Gewässerunterhaltungsverbänden zusammenschließen können.

Auch Kooperationen bei der **Wirtschaftsförderung**, im Bereich des **Ordnungswesens** und beim **Standesamt/Einwohnerwesen** werden weiterhin verstärkt angestrebt. Dagegen wird auch im Rahmen dieses Fragenkomplexes deutlich, dass der Bereich der **Erneuerbaren Energien** für die sächsischen Kommunen bislang eine deutlich unterdurchschnittliche Bedeutung einnimmt. Nicht einmal vier Prozent der Kommunalvertreter sehen hier derzeit einen Kooperationsbedarf. Die geringe Anzahl potentieller Kooperationen bei der **Wasserver- und Abwasserentsorgung** sowie bei der **Finanzverwaltung** ist dagegen voraussichtlich auf bereits bestehende (kooperative) Strukturen zurückzuführen.

5.4 Triebkräfte interkommunaler Zusammenarbeit

Die Ergebnisse des vierten Themenkomplexes, welcher die zentralen Triebkräfte interkommunaler Kooperationen im Freistaat Sachsen zum Gegenstand hatte, sind in Abbildung 8 dargestellt. Die Anzahl der berücksichtigten Fragebögen liegt hier bei insgesamt 92.¹⁰⁰ Von diesen Kommunen waren 27 Prozent der Auffassung, dass es in Sachsen bzw. in ihrer Kommune keine Faktoren und Entwicklungen gibt, die eine Notwendigkeit interkommunaler Zusammenarbeit begründen. Die übrigen 73 Prozent waren der Ansicht, dass derartige Treiber durchaus existieren, und konnten anschließend ihren Grad der Zustimmung zu verschiedenen vorgegebenen Faktoren abgeben.

⁹⁹ Vgl. § 32 Abs. 1 Satz 2 SächsWG.

¹⁰⁰ Die absolute Anzahl von Kommunen, die sich zu den Faktoren im unteren Teil der Abbildung geäußert haben, schwankt zwischen den einzelnen Faktoren. Dieser Umstand ist darauf zurückzuführen, dass auch solche Kommunen berücksichtigt wurden, die sich nur zu bis zu 75 Prozent der genannten Faktoren geäußert hatten. Im Minimum haben sich nur 62 der 67 Kommunen geäußert.

Abbildung 8: Ergebnisse der Befragung nach Treibern interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen

Quelle: Eigene Darstellung (oben: n = 92; unten: 62 ≤ n ≤ 67).

Abbildung 9: Entwicklung der Bevölkerungszahl sächsischer Kommunen nach Kommunaltypen zwischen 2000 und 2019

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 10: Vergleich der Altersstruktur der sächsischen Gemeinden nach Kommunaltypen zwischen 2000 und 2017

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

94 Prozent dieser Kommunen sind der Ansicht, dass ein zuletzt **gestiegener Umfang öffentlicher Aufgaben** das Aufkommen interkommunaler Kooperationen begünstigt bzw. notwendig macht. Nur 7,5 Prozent stimmen dieser Aussage eher oder gar nicht zu. Eine ähnlich hohe Zustimmung äußerten die Kommunalvertreter hinsichtlich eines bestehenden **Personal- und Fachkräftemangels**, welcher eine Notwendigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Kommunen begründet. Mehr als die Hälfte der Kommunen sieht zudem einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der angespannten **kommunalen Finanzsituation** und einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit, weitere 28,8 Prozent stimmen dieser These zumindest tendenziell zu. Darüber hinaus stellen verschärfte **rechtliche Vorgaben** und die **demographischen Entwicklungen** erhöhte Anforderungen an die Aufgabenerfüllung in den sächsischen Kommunen. Es gibt folglich eine deutliche Nachfrage nach den Skalen- und Spezialisierungsvorteilen, die die interkommunale Zusammenarbeit bietet.

Bei der Betrachtung dieser Faktoren und Entwicklungen darf nicht vernachlässigt werden, dass sie sich teilweise in hohem Maße gegenseitig bedingen und verstärken. Insbesondere die Folgen des demographischen Wandels wirken über unterschiedliche Kanäle auf das kommunale Leistungsangebot und werden in der Literatur daher immer wieder als eine zentrale Triebfeder interkommunaler Zusammenarbeit genannt.¹⁰¹ Die sächsischen Kommunen sind von diesen Entwicklungen in besonderem Maße betroffen, wie Abbildung 9 zeigt. So ist die aggregierte Einwohnerzahl im kreisangehörigen Raum seit dem Jahr 2000 bereits um 16 Prozent gesunken. Auf Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden konnten insgesamt nur 13 Städte und Gemeinden im Betrachtungszeitraum Bevölkerungszuwächse verzeichnen. Diese liegen fast ausschließlich im Umland der beiden kreisfreien Städte Dresden oder Leipzig, welche weit überdurchschnittliche Wachstumsraten aufweisen. Gerade Städte und Gemeinden abseits dieser Ballungsräume kämpfen dagegen seit Jahren mit den Folgen von Abwanderung und Alterung. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit stehen Kommunen vielerorts vor dem Problem, ihr Leistungsangebot in einzelnen Bereichen wegen Unterauslastung in Folge rückläufiger Nutzerzahlen einschränken zu müssen. Gleichzeitig wächst der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung, wie Abbildung 10 für Sachsen verdeutlicht. Gerade im kreisangehörigen Raum ist der Anteil älterer Menschen seit 2000 stark gestiegen, während gleichzeitig der Anteil jüngerer Menschen im schulpflichtigen Alter gesunken ist. In der Folge muss das kommunale Infrastrukturangebot vielerorts zunehmend „altersgerecht“ justiert werden. Wenn nun die finanziellen Mittel für derartige Anpassungsmaßnahmen aufgrund eines wachsenden Aufgabenkatalogs und stetig steigender Soziallasten fehlen und das Angebot öffentlicher Leistungen insgesamt zurückgefahren werden muss, hat dies negative

¹⁰¹ Vgl. u. a. Bischoff/Bergholz/Blaeschke (2014), Hollbach-Grömig et al. (2005), Knirsch (2012) und Pawleta (2008).

Auswirkungen auf die Standortattraktivität, wodurch Wanderungs- und Urbanisierungsprozesse weiter verstärkt werden. Laut einer Umfrage des BBSR betrifft dies insbesondere junge, qualifizierte Erwachsene, die die ländlichen Gebiete aufgrund eines Mangels an qualifizierten Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Richtung der Ballungszentren verlassen.¹⁰² In diesem „Teufelskreis“ aus sinkenden Bevölkerungszahlen, wachsendem Durchschnittsalter, finanziellen Engpässen und Fachkräftemangel reichen traditionelle Instrumente der Regionalpolitik zumeist nicht mehr aus, um ein flächendeckendes Daseinsvorsorgeangebot aufrecht erhalten zu können.

Knapp ein Viertel der Befragten gab an, dass das Unterschreiten der **kritischen Betriebsgröße** in einzelnen Aufgabenbereichen die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Kommunen bedingt (Abbildung 8). Hintergrund ist hier, dass gerade kleinere Kommunen in vielen Aufgabenbereichen nicht wettbewerbsfähig wären, wenn sie die jeweilige Aufgabe allein umsetzen würden, und deshalb in eine Kooperation eintreten. In diese Kategorie fällt bspw. die Wasserversorgung/Abwasserentsorgung (siehe auch Abschnitt 5.2). **Steigende Anforderungen** der Bürger an die Qualität der öffentlichen Daseinsvorsorge werden von knapp 23 Prozent der Befragten als eine zentrale Triebfeder interkommunaler Zusammenarbeit betrachtet, weitere 47 Prozent stimmen dieser Aussage tendenziell zu. Ein Fünftel der Befragten sieht in der vom Freistaat sowie von Bund und EU praktizierten **Fördermittelvergabe** einen eindeutigen Auslöser für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kommunen.

Eine deutlich geringere Zustimmung erhielt die These, dass eine **wachsende Bedeutung der Region als Wirtschaftsstandort** interkommunale Zusammenarbeit forcieren würde. Mehr als die Hälfte der Befragten stimmten dieser These zumindest tendenziell nicht zu. Auch in einem generell **gestiegenen Standortwettbewerb** sehen nur knapp zehn Prozent der Teilnehmer einen eindeutigen Kooperationsgrund, auch wenn hier die tendenzielle Zustimmung mit 43,4 Prozent vergleichsweise hoch ist. Ein **unzureichendes Angebot an Flächen** stellt in Sachsen offensichtlich ebenfalls keinen ausschlaggebenden Grund für zwischengemeindliche Kooperationen dar. **Konkrete Investitionsprojekte** stellen nur für fünf Prozent der Befragten einen Anlass für Kooperationen dar.

5.5 Chancen interkommunaler Zusammenarbeit

Abschnitt E der Befragung hatte die Chancen und Potentiale interkommunaler Zusammenarbeit zum Thema. Die Ergebnisse sind in Abbildung 11 dargestellt. Lediglich 16 Prozent der insgesamt 90 Befragten, deren Antworten in die Auswertung dieses Themenkomplexes eingingen, waren demnach der Auffassung, dass sich ihnen keinerlei Vorteile bzw. Potentiale

¹⁰² Vgl. BBSR-Berichte KOMPAKT 5/2011.

durch die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen böten. Dagegen sehen 84 Prozent der Befragten durchaus die Möglichkeit, dass sich die Situation ihrer Kommune durch Kooperationen verbessern kann.

Abbildung 11: Ergebnisse der Befragung nach Chancen und Potentialen interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen

Quelle: Eigene Darstellung (oben: n = 90; unten: 72 ≤ n ≤ 76).

Das Hauptmotiv für die gemeinsame Aufgabenerfüllung liegt in der vorliegenden Stichprobe in der **Sicherstellung, bestimmte Leistungen auch zukünftig anbieten zu können**. Dieser Aussage stimmten praktisch alle Befragten (96 Prozent) mindestens zum Teil zu. Das Ergebnis

deckt sich mit den Resultaten anderer Studien. So hat u. a. das DEUTSCHE INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) im Rahmen einer Umfrage ermittelt, dass die Einsicht, eine Aufgabe nicht einzelgemeindlich erfüllen zu können, eine der häufigsten Ursachen für eine kooperative Aufgabenwahrnehmung ist.¹⁰³ Aufgrund des hohen Anteils von Kleinstädten und Landgemeinden innerhalb der Stichprobe ist die hohe Zustimmung zu dieser These nicht überraschend.

Mit einem Grad der Zustimmung von 92 Prozent spielen darüber hinaus **Wirtschaftlichkeitsüberlegungen** eine zentrale Rolle für das Eingehen einer Kooperation. Ergänzend zum bloßen Erhalt der Aufgabenhoheit verfolgen Kommunen durch Zusammenarbeit folglich das Ziel, die jeweiligen Aufgaben durch koordiniertes Vorgehen effektiver und effizienter umsetzen zu können.¹⁰⁴ Vor dem Hintergrund umfangreicherer Aufgaben und vielerorts angespannter Kommunalhaushalte (siehe Abschnitt 5.4) bieten Kooperationsansätze auf diesem Wege die Möglichkeit, finanzielle Kapazitäten zurückzugewinnen und sich damit neue kommunalpolitische Gestaltungsspielräume zu schaffen. Mehr als ein Drittel der Befragten erhofft sich zudem, durch Zusammenarbeit mit anderen Kommunen einen **verbesserten Fachwissens- und Know-How-Transfer** etablieren zu können.

Eine **Stärkung der Verhandlungsposition gegenüber dem Freistaat** wird von knapp 40 Prozent der Befragten als Chance interkommunaler Zusammenarbeit gesehen. Hintergrund ist, wie bereits unter Abschnitt 2.2 erläutert, dass sich Kommunalinteressen im Rahmen von Verhandlungen mit dem Land einfacher um- und durchsetzen lassen, wenn Kommunen einheitlich und geschlossen auftreten.¹⁰⁵ **Kooperatives Denken** sehen 34 Prozent der Befragten als weiteres eindeutiges Potential bzw. weitere 38 Prozent sehen es zumindest tendenziell als Potential interkommunaler Zusammenarbeit. Das „regionale Bewusstsein“ als Ausdruck eines Zusammenhalts, der über die Grenze der einzelnen Gemeinde hinausgeht, wird von 68 Prozent der Kommunalvertreter als Chance gemeindeübergreifender Zusammenarbeit betrachtet.

Nur jeder fünfte Kommunalvertreter in der Stichprobe sieht eine **qualitative Verbesserung der öffentlichen Leistungserbringung** als eindeutiges Motiv für interkommunale Kooperationen, insgesamt stimmen aber mehr als 60 Prozent dieser Aussage zumindest tendenziell zu. Auch eine **Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit** ist für die Befragten von eher untergeordneter Bedeutung. Dies deckt sich mit den Ergebnissen aus Abschnitt 5.4, in dem bereits die vergleichsweise geringe Bedeutung des Standortwettbewerbs für die sächsischen Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge deutlich wurde.

¹⁰³ Vgl. Hollbach-Grömig et al. (2005), S. 27.

¹⁰⁴ Vgl. Pawleta (2008), S. 228.

¹⁰⁵ Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 74.

5.6 Hürden interkommunaler Zusammenarbeit

Gegenstand des sechsten Teils der Befragung waren Faktoren, die die Entstehung und den Erhalt interkommunaler Kooperationen in Sachsen erschweren. Dabei ist immerhin knapp ein Drittel der Befragten der Ansicht, dass derartige Hindernisse in Sachsen nicht existieren, gut zwei Drittel sehen an verschiedenen Stellen Schwierigkeiten (Abbildung 12).

Abbildung 12: Ergebnisse der Befragung nach Hindernissen interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen über alle Kommunaltypen

Quelle: Eigene Darstellung (oben: n = 91; unten: 59 ≤ n ≤ 62).

44 Prozent der befragten Kommunen sehen in **lokalen Egoismen** ein eindeutiges Hindernis interkommunaler Zusammenarbeit in Sachsen. Weitere 34 Prozent stimmen dieser Aussage zumindest in der Tendenz zu. In der Praxis ist diesen Faktoren meist nur schwer zu begegnen, wobei ein regelmäßiger Austausch zwischen den kommunalen Entscheidungsträgern ein erster Schritt sein kann. Inwieweit in solchen Fällen eine externe Einflussnahme bspw. durch Landesbehörden förderlich ist, ist umstritten. Die Entscheidung über das Eingehen einer Kooperation liegt alleine bei den Kommunen, was einen Zwang zur Zusammenarbeit durch andere Ebenen grundsätzlich ausschließt.¹⁰⁶ Eine eher restriktive Einflussnahme bspw. auf Basis von Überzeugungsarbeit und spezifischen Förderanreizen kann dagegen durchaus dazu beitragen, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu steigern.¹⁰⁷ Wird die Einflussnahme dagegen als ein zu starker Eingriff in die Selbstverwaltungsrecht der Kommunen angesehen, führt dies in der Regel eher zu Widerständen und Ablehnung.

Gut ein Drittel der Kommunen führt **geringe kommunale Finanzmittel** als eindeutige Hürde interkommunaler Zusammenarbeit an. Dieses Ergebnis spiegelte sich auch bereits im Rahmen des bereits erwähnten KOMKIS-Workshops wider. So würden aus Sicht der Kommunen finanzielle Eigenmittel vielerorts nicht ausreichen, um interkommunale Kooperationsprojekte anzustoßen und umzusetzen. Es existieren zwar Förderprogramme, die, wie bspw. die Richtlinie zur Förderung der Regionalentwicklung (FR-Regio)¹⁰⁸, konkret auf die Förderung kooperativer Arrangements abzielen. Allerdings setzen derartige Förderrichtlinien in den meisten Fällen kommunale Eigenanteile an der Projektfinanzierung voraus, was für viele Kommunen ebenfalls nur zu Lasten anderer Aufgabenbereiche zu finanzieren sei. Damit setzen sich vor allem solche Kooperationen durch, die keine nennenswerten Anfangskosten verursachen und unmittelbare Erfolge im Sinne von Kosteneinsparungen erbringen. Projekte mit hohen Anfangsinvestitionen, die erst mittelfristig wirtschaftlich sind, kommen ob des Mangels an Eigenmitteln vielfach nicht zustande. Im Rahmen der Umfrage sieht eine von drei Kommunen in der **Förderpolitik des Freistaats** ein weiteres eindeutiges Hindernis für interkommunale Zusammenarbeit.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Vgl. Kahnert/Rudowsky (1999), S. 9

¹⁰⁷ Vgl. Hollbach-Grömig (2005), S. 48.

¹⁰⁸ Richtlinie des SMI zur Förderung der Regionalentwicklung (FR-Regio) vom 25. April 2013.

¹⁰⁹ Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Fördermittelvergabe im Freistaat Sachsen siehe auch Sydow (2018).

Abbildung 13: Einschätzung der Finanzlage der sächsischen Kommunen (oben), der Förderpolitik des Freistaates Sachsen (Mitte) und der Personallage (unten) durch die kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen

Quelle: Eigene Darstellung.

Beide Faktoren – sowohl fehlende finanzielle Handlungsspielräume als auch die Fördermittelpolitik des Freistaates – scheinen besonders für Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern sowie für solche mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern problematisch zu sein (Abbildung 13). Dieser Umstand ist vor allem deswegen problematisch, da interkommunale Zusammenarbeit für diese Kommunalgruppe erfahrungsgemäß besonders ertragreich ist. Werden die allgemeinen Deckungsmittel¹¹⁰ je Einwohner als Indikator für die

¹¹⁰ Diese umfassen Steuereinnahmen, allgemeine Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sowie sonstige allgemeine Zuweisungen durch das Land und dienen der Finanzierung von Ausgaben, denen keine aufgabenbereichsspezifischen Einnahmen wie Entgelte oder Gebühren gegenüberstehen.

Entwicklung der Finanzlage der sächsischen Kommunen herangezogen (Abbildung 14), zeigt sich, dass diese seit Beginn des Jahrtausends in allen Größenklassen angestiegen sind. Die Zuwachsraten liegen zwischen 62,8 Prozent und 75,7 Prozent, wobei der Zuwachs in jenen Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern und solchen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 am niedrigsten war (64,4 und 62,8 Prozent). Zudem ist die Kluft zwischen der kleinsten und der größten Einwohnerklasse im selben Zeitraum relativ gewachsen. Betrug die Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln im Jahr 2001 in den Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern noch 74 Prozent der Ausstattung in den Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern, so ist dieser Anteil bis 2016 auf 69 Prozent gesunken. In der Klasse der Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 sank der Anteil von 93,6 auf 86,7 Prozent. Neben einer generell höheren Steuerkraft in den größeren kreisangehörigen Städten ist dies auch auf die Einwohnerveredelung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zurückzuführen, die bei größeren Kommunen überproportional zu höheren Schlüsselzuweisungen führt.¹¹¹ Mit Blick auf die Ergebnisse aus Abschnitt 5.4 ist der Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel aber die Entwicklung des kommunalen Aufgabenkatalogs im selben Zeitraum gegenüberzustellen, um Aussagen über die tatsächliche Veränderung der finanziellen Belastung der Kommunen treffen zu können.

Abbildung 14: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in den kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

¹¹¹ Vgl. Lenk/Hesse/Kratzmann (2017), S. 64.

Rechtliche Vorgaben werden von knapp 30 Prozent der Befragten als klares Hemmnis betrachtet, weitere 50 Prozent stimmen dem zumindest in der Tendenz zu. Ein Kommunalvertreter verweist in diesem Zusammenhang in Abschnitt H der Befragung („Weitere Mitteilungen“) auf die gestiegene Komplexität der rechtlichen Vorgaben, die gerade einzelne kleine Gemeinden aufgrund einer fehlenden Personalausstattung überfordern. Dieser **Personal- und Fachkräftemangel** wird von zwei Dritteln der Befragten mindestens in der Tendenz als Hürde interkommunaler Zusammenarbeit betrachtet. Bei genauerer Betrachtung bestätigt sich, dass auch dies vor allem ein Problem der kleineren Kommunen ist und die Personalproblematik mit wachsender Gemeindegröße an Gewicht verliert (Abbildung 13): Während 37,5 Prozent der Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern der These, Personalengpässe behinderten die Zusammenarbeit mit Kommunen, voll zustimmten, liegt dieser Anteil in der zweitgrößten Einwohnerklasse nur noch bei knapp 17 Prozent. Unter den Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern wird der These höchstens tendenziell zugestimmt. Auffällig ist zudem, dass die Hälfte der Kommunen, die Personalengpässe als eine zentrale Triebfeder interkommunaler Zusammenarbeit betrachten (Abschnitt 5.4), diese auch als eindeutiges Hindernis bei der Entstehung von Kooperationen sehen. Die Notwendigkeit externer Hilfestellungen ist gerade bei diesen Kommunen folglich besonders hoch.

Gut einer von fünf Kommunalvertretern sieht in **fehlender Leistungsbereitschaft beteiligter Kommunen** einen eindeutigen Störfaktor in der Entstehung von Kooperationen, ähnlich sieht es bei zu befürchtenden **Widerständen seitens der Bürger oder der Gemeindeverwaltung** gegen mögliche Kooperationsprojekte aus. Auch die Gefahr eines **Verlusts an Bürgernähe** wird von knapp 20 Prozent der Befragten als hoch eingeschätzt. Dieser Punkt wurde von drei Kommunalvertretern zusätzlich in Abschnitt H der Befragung („Weitere Mitteilungen“) aufgegriffen. Sie heben in diesem Rahmen noch einmal hervor, wie wichtig die lokale Identität der einzelnen Gemeinden und die Identifikation der Bürger mit „ihrer“ Gemeinde sind. Diese dürfen weder durch zwischengemeindliche Zusammenarbeit noch durch Gebietsreformen in Gefahr geraten.

Unzureichende Beratungsangebote zur interkommunalen Zusammenarbeit sieht nur gut jeder neunte Kommunalvertreter als Hindernis. Mehr als die Hälfte der Befragten stimmt dieser These eher oder gar nicht zu. Auch die **Festlegung des Lasten- bzw. des Vorteils-/Nachteilsausgleichs**, der ein angemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen der Kooperation zwischen den beteiligten Kommunen sicherstellen soll, stellt nur für 11,5 Prozent der Befragten ein echtes Hemmnis bei Kooperationen dar, weitere 50,8 Prozent sehen aber zumindest tendenziell ein Problem darin. Auch hier scheint die Problematik mit wachsender Gemeindegröße an Relevanz zu verlieren. So sieht unter den Kommunen mit weniger

als 5.000 Einwohnern immerhin knapp jeder fünfte Befragte im Vorteils-/Nachteilsausgleich ein eindeutiges Hindernis bei der Entstehung von Kooperationen.

Die Gefahr eines konkreten **Verlusts an Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten** teilen nur 8,3 Prozent der befragten Kommunalvertreter, mehr als die Hälfte der Befragten stimmt dieser These eher oder gar nicht zu. Mit Blick auf die Motive für interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen (Abschnitt 5.5) lässt sich als mögliche Erklärung dafür anführen, dass das Hauptziel interkommunaler Kooperationen in Sachsen, nämlich die Sicherstellung eines flächendeckenden, umfassenden Infrastrukturangebots, gegenüber dem Erhalt umfangreicher Kompetenzen überwiegt. Ähnliche Überlegungen lassen sich für weitere möglicherweise **unangenehme Konsequenzen interkommunaler Zusammenarbeit** anstellen. Derartige Folgen sehen nur 3,2 Prozent der Befragten als tatsächliche Risiken, mehr als 60 Prozent verneinen diese These.

5.7 Empfehlungen zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit

Der letzte Themenblock der Befragung befasste sich mit Maßnahmen, die das Zustandekommen und den Erhalt von Kooperationsprojekten zwischen Kommunen erleichtern können. Rund 72 Prozent der Kommunalvertreter waren der Ansicht, dass derartige Instrumente existieren, lediglich 28 Prozent waren anderer Meinung (Abbildung 15). Die Hälfte der Befragten wünscht sich eine **Förderung interkommunaler Kooperationsprojekte über den kommunalen Finanzausgleich**, ein weiteres Drittel der Kommunalvertreter stimmt diesem zumindest tendenziell zu. Eine derartige Förderung ist bislang in den Finanzausgleichen nur weniger Länder zu finden. So werden in Thüringen Mittel aus der Finanzausgleichsmasse für den Landesausgleichsstock verwendet, aus dem unter anderem neue Projekte kommunaler Zusammenarbeit gefördert werden.¹¹² Ähnlich verhält es sich in Nordrhein-Westfalen, wo Teile der Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen für Maßnahmen der Weiterentwicklung interkommunaler Zusammenarbeit aufgebracht werden können.¹¹³ In Sachsen gehört die ausdrückliche Förderung kooperativen Verhaltens der Kommunen bisher dagegen nicht zu den Verwendungszwecken der Bedarfszuweisungen nach § 22a SächsFAG und erstaunlicherweise auch nicht im Rahmen der Zuweisungen zur Unterstützung der Digitalisierung in den Kommunen nach § 22b SächsFAG.

Zustimmungswerte in vergleichbarer Höhe erhält der Vorschlag einer Bereitstellung von **Musterverträgen** bei gemeindeübergreifender Zusammenarbeit. Anders als eine Förderung von Kooperationen über den kommunalen Finanzausgleich, welche klare finanzielle Anreize zur

¹¹² Vgl. §24 Abs. 2 Satz 4 ThürFAG.

¹¹³ Vgl. §19 Abs. 3 GFG.

Zusammenarbeit setzen würde, handelt es sich hierbei um eine eher „weiche“ bzw. indirekte Form der Steuerung durch das Land (Senkung von Transaktionskosten). Derartige Vertragsvorlagen können allem voran solchen Kommunen Abhilfe schaffen, die nicht über das notwendige Fachpersonal verfügen, um die rechtlichen Vorgaben für gemeindeübergreifende Zusammenarbeit in hinreichender Breite und Tiefe zu prüfen. Dies spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Befragung wider. So haben 70 Prozent der Kommunalvertreter, die sich Musterverträge für Kooperationsprojekte wünschen, rechtliche Vorgaben als Hindernisse interkommunaler Zusammenarbeit angegeben, 61 Prozent von ihnen beklagen einen Personal-mangel. In eine ähnliche Richtung geht die **Bereitstellung von Handreichungen oder Mustervorlagen für den Prozess der Zusammenarbeit** zwischen Kommunen. Diese sollten den Kommunen als eine Art „Checkliste“ die verschiedenen Schritte, Voraussetzungen und Notwendigkeiten bei der Etablierung von Kooperationen aufzeigen, um auf diesem Wege die Komplexität des Prozesses zu verringern und Transaktionskosten zu senken. Gut 43 Prozent der Kommunalvertreter sehen darin eindeutig eine geeignete Maßnahme zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit in Sachsen.

Etwa jeder dritte Befragte sieht großes Potenzial in einer **verstärkten Verbreitung von Best-Practice-Beispielen**. Auf diesem Wege könnten kommunale Entscheidungsträger aus den erfolgreichen Projekten anderer Kommunen lernen. Gleichzeitig könnte dies zu einer Steigerung des Bewusstseins für die Potenziale interkommunaler Kooperationen beitragen. In diesem Zusammenhang wäre auch an den Aufbau einer öffentlich zugänglichen Datenbank zu denken, in der Informationen zu erfolgreichen Projekten öffentlich verfügbar wären. Als fast ebenso wichtig erachten die Kommunalvertreter den **regelmäßigen Austausch zwischen Kommunal- und Landesebene**. Neben einem generellen Meinungs- und Erfahrungsaustausch kann dies vor allem dazu beitragen, Verständnis für die Belange der anderen Seite zu entwickeln und Hindernisse bei der Entwicklung von Kooperationsprojekten abzubauen. Einer von vier Kommunalvertretern wünscht sich eine **Reduzierung rechtlicher und bürokratischer Hürden bei der Fördermittelvergabe**. Vorschläge hierzu wurden bereits 2019 im Abschlussbericht der „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren“ unterbreitet.¹¹⁴ Neben einer Überführung einzelner Programme in den Kommunalen Finanzausgleich wurde angeregt, bestehende Förderverfahren stärker zu bündeln, verstärkt zu standardisieren, zu vereinfachen und zu pauschalisieren sowie eine einheitliche Förderverfahrens-plattform zu schaffen.

¹¹⁴ <https://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/225627>.

Abbildung 15: Ergebnisse der Befragung nach Maßnahmen zur Erleichterung interkommunaler Zusammenarbeit über alle Kommunaltypen

Quelle: Eigene Darstellung (oben: $n = 92$; unten: $61 \leq n \leq 66$).

Eine verstärkte **Einbindung bestehender übergemeindlicher Institutionen**, beispielsweise der Landkreise, in den Kooperationsprozess erhält ebenso vergleichsweise geringe Zustimmungswerte wie eine mögliche **Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure**. Auch die **Neuschaffung einer überregionalen Beratungs- und Koordinierungsstelle** wird von lediglich 18 Prozent der Befragten eindeutig befürwortet. Damit wird deutlich, dass die sächsischen Kommunalvertreter die unmittelbaren Hilfestellungen über finanzielle Förderungen sowie Musterverträge und -vorlagen gegenüber mittelbaren institutionellen Lösungen präferieren.

6 Zusammenfassung und Ausblick

In der öffentlichen Diskussion herrscht weitestgehend Einigkeit darüber, dass Handlungsdruck eine zentrale Triebfeder für die Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit darstellt.¹¹⁵ Die Ergebnisse der Befragung unter den sächsischen Kommunen bestätigen dieses Bild, wonach in Sachsen allem voran ein fortschreitender Personal- und Fachkräftemangel sowie angespannte Kommunalhaushalte die traditionelle Form der Daseinsvorsorge zunehmend erschweren und die Notwendigkeit einer Neuorganisation der Infrastrukturbereitstellung bedingen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen überrascht es nicht, dass der Erhalt der Aufgabenerfüllung das dominierende Motiv für kooperatives Verhalten im Freistaat Sachsen ist, wohingegen unter anderem Wettbewerbs- und qualitative Erwägungen nur von untergeordneter Bedeutung zu sein scheinen. 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, stellt doch die Einbuße von Kompetenzen in den meisten Fällen das kleinere Übel gegenüber Einschränkungen oder einem vollständigen Verlust der operativen Handlungsfähigkeit dar. Wird der Verlust von Gestaltungsfähigkeit, den kooperatives Verhalten grundsätzlich mit sich bringt, dagegen einseitig betrachtet und nicht gegen die Vorteile der Kooperation abgewogen, besteht kaum Chance für eine Zusammenarbeit.

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 zwi-

¹¹⁵ Siehe u. a. Bischoff/Bergholz/Blaeschke (2014), S.8, Hollbach-Grömig et al. (2005), S. 5f., Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 67.

schengemeindliche 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.

Es ist zu erwarten, dass die Bedeutung interkommunaler Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen in Zukunft noch zunehmen wird, wenn sich die seit Jahren beobachtbaren Trends fortsetzen. Vor allem die demographischen Entwicklungen und hier insbesondere der enorme Bevölkerungsrückgang im ländlichen Raum machen eine effizientere Organisation der Infrastrukturbereitstellung unabdingbar. Hier gilt es, die Potentiale regionaler Netzwerke auch unter Einbezug privater und gesellschaftlicher Akteure zu nutzen, um die regionale Entwicklung voranzutreiben. Ein zu starker Fokus auf traditionelle Formen der Infrastrukturbereitstellung sowie administrative Grenzen kann weder den derzeitigen noch den kommenden Herausforderungen gerecht werden. Der Rücklauf der hier betrachteten 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 Potentiale 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. In welchem Ausmaß die Möglichkeiten der Digitalisierung hier neue Spielräume eröffnen, bedarf weiterer Untersuchungen. Ebenso besteht vertiefter Forschungsbedarf dahingehend, in welchen Phasen der Zusammenarbeit – beginnend mit der Identifikation eines Kooperationsbedarfs über die Verhandlungen bis hin zum eigentlichen Kooperationsprozess – welche Probleme bestehen, die ggf. ein Scheitern der Zusammenarbeit zur Folge haben. Ein nächster Schritt kann daher bspw. in einem verstärkten Angebot von Informations- und Diskussionsveranstaltungen bestehen.

Gleichwohl ist die Frage zu stellen, inwieweit eine Optimierung der kommunalen Leistungserbringung, die das Resultat einer immer großräumigeren Organisationsstruktur ist und de facto einer Hochzonung gleichkommt, in der langen Frist noch mit dem föderalen Ziel einer möglichst dezentralen Bereitstellung öffentlicher Güter und damit auch dem im Grundgesetz

verankerten Politikziel „*gleichwertiger Lebensverhältnisse*“¹¹⁶ kompatibel ist.¹¹⁷ Unter anderem im Bereich der Verwaltung wird dieser Trade-off zwischen dem Erhalt von Bürgernähe und einem möglichst umfassenden kommunalen Leistungsangebot auf der einen und dem Ausnutzen von Größenvorteilen und damit Einsparpotentialen auf der anderen Seite offensichtlich. Mit Blick auf die Ergebnisse der 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 anbieten zu können.

Die Potentiale interkommunaler Zusammenarbeit in Form von Skalierungs- und Spezialisierungsvorteilen liegen auf der Hand und die Vielzahl bereits bestehender Kooperationsprojekte zeigt die Bedeutung des Konzepts für den Erhalt kommunaler Daseinsvorsorge. Gleichzeitig ermöglichen die rechtlichen Rahmenbedingungen vielfältige Organisationsformen sowohl formeller als auch informeller Art. Letztlich kann die interkommunale Kooperation aber nur Teil eines umfassenderen Gesamtkonzepts sein, welches sowohl eine kommunale Aufgabenkritik – ggf. in Verbindung mit einer tiefergehenden 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 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 Trends mittelfristig unumgänglich. In welchem Ausmaß dies notwendig wird, lässt sich noch nicht sagen, denn auch das technologische Potenzial ist mit Blick auf den Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge noch lange nicht ausgeschöpft.

¹¹⁶ Artikel 72 Abs. 2 Grundgesetz.

¹¹⁷ Vgl. DStGB (2004), S. 2.

Anhang

Fragebogen zur interkommunalen Zusammenarbeit in Sachsen 2018

A. Allgemeine Angaben

1.) Welchem Raumtyp ist Ihre Kommune zuzuordnen?

- ☐ Kreisangehörige Gemeinde
☐ Landkreis
☐ Kreisfreie Stadt

2.) Wie viele Einwohner zählt Ihre Kommune? (Stand: 31.12.2017)

_____ Einwohner

B. Status Quo interkommunaler Zusammenarbeit

3.) In welchen Aufgabenbereichen arbeitet Ihre Kommune mit anderen Kommunen zusammen? Welche Organisationsformen liegen den Kooperationen zugrunde?

- ☐ Es bestehen keine Kooperationen mit anderen Kommunen.
☐ Es bestehen Kooperationen, und zwar in folgenden Bereichen (Mehrfachnennungen möglich):

	Arbeitsgemeinschaft	Zweckvereinbarung	Zweckverband	Öff.-rechtl. Vertrag	Privatrechtl. Organisation	Andere
Abfallwirtschaft,	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Straßenreinigung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bauhof	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Beschaffung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Elektronische	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Datenverarbeitung, IT	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Erneuerbare Energien	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Feuerwehr, Rettungsdienst	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Finanzverwaltung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gewerbegebiete	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gewässerunterhaltung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kindertagesstätten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kultureinrichtungen,	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Veranstaltungszentren	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ÖPNV	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ordnungswesen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Raumplanung und -entwicklung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Schulen, Bildungseinrichtungen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sport- und Freizeiteinrichtungen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Standesamt, Einwohnerwesen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tourismusförderung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Verkehrsprojekte	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wasser, Abwasser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wirtschafts- und	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Regionalförderung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstiges _____	☐	☐	☐	☐	☐	☐

00001-1

FV67OGBEFRAGUN-013

C. Zukünftige Zusammenarbeit

4.) In welchen Aufgabenbereichen wünschen Sie sich eine (engere) Zusammenarbeit mit anderen Kommunen?

- ☐ Es gibt keine Bereiche, in denen wir uns eine engere Zusammenarbeit wünschen.
☐ Abfallwirtschaft, Straßenreinigung
☐ Bauhof
☐ Beschaffung
☐ Elektronische Datenverarbeitung, IT
☐ Erneuerbare Energien
☐ Feuerwehr, Rettungsdienst
☐ Finanzverwaltung
☐ Gewerbegebiete
☐ Gewässerunterhaltung
☐ Kindertagesstätten
☐ Kultureinrichtungen, Veranstaltungszentren
☐ ÖPNV
☐ Ordnungswesen
☐ Raumplanung und -entwicklung
☐ Schulen, Bildungseinrichtungen
☐ Sport- und Freizeiteinrichtungen
☐ Standesamt, Einwohnerwesen
☐ Tourismusförderung
☐ Verkehrsprojekte
☐ Wasser, Abwasser
☐ Wirtschafts- und Regionalförderung
☐ Sonstiges _____

D. Treiber interkommunaler Zusammenarbeit in Sachsen

5.) Gibt es Faktoren bzw. Entwicklungen in Ihrer Kommune, aufgrund derer interkommunale Zusammenarbeit zunehmend an Bedeutung gewinnt?

- ☐ Nein.
☐ Ja, und zwar:

	Stimme voll zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu
Kommunale Finanzlage	☐	☐	☐	☐
Rechtliche Vorgaben	☐	☐	☐	☐
Personalengpässe, Fachkräftemangel	☐	☐	☐	☐
Demographische Entwicklungen	☐	☐	☐	☐
Steigende Anforderungen der Bürger an die Qualität der kommunalen Daseinsvorsorge	☐	☐	☐	☐
Gestiegener Standortwettbewerb	☐	☐	☐	☐
Bedeutungszuwachs der Region als Wirtschaftsstandort	☐	☐	☐	☐
Gestiegener Umfang öffentlicher Aufgaben	☐	☐	☐	☐
Kritische Betriebsgröße wird in einzelnen Aufgabenbereichen nicht erreicht	☐	☐	☐	☐
Konkrete Investitionsprojekte	☐	☐	☐	☐
Ausrichtung der Förderpolitik von EU, Bund und Freistaat	☐	☐	☐	☐
Unzureichende Bereitstellung von Flächen	☐	☐	☐	☐
Sonstiges _____	☐	☐	☐	☐

00001-1

FV670GBEFRAGUN-024

E. Chancen interkommunaler Zusammenarbeit

6.) Sehen Sie Potentiale in der Zusammenarbeit mit Kommunen zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen?

- ☐ Nein.
☐ Ja, und zwar:

	Stimme voll zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu
Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen	☐	☐	☐	☐
Sicherstellung der Aufgabenerfüllung	☐	☐	☐	☐
Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit	☐	☐	☐	☐
Verbesserter Transfer von Fachwissen/Know-How	☐	☐	☐	☐
Verbesserte Qualität der öffentlichen Leistungen	☐	☐	☐	☐
Schaffung eines "regionalen Bewusstseins"	☐	☐	☐	☐
Konkurrenzdenken weicht kooperativem Denken	☐	☐	☐	☐
Stärkere Verhandlungsposition gegenüber dem Freistaat	☐	☐	☐	☐
Sonstiges _____	☐	☐	☐	☐

F. Hürden interkommunaler Zusammenarbeit in Sachsen

7.) Existieren Ihrer Ansicht nach Hindernisse für die Entstehung interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) im Freistaat Sachsen?

- ☐ Nein.
☐ Ja, und zwar:

	Stimme voll zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu
Verlust an Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten durch IKZ	☐	☐	☐	☐
Geringe kommunale Finanzmittel	☐	☐	☐	☐
Förderpolitik des Freistaats	☐	☐	☐	☐
Schwer kalkulierbare Risiken von Kooperationsprojekten	☐	☐	☐	☐
Verlust an Bürgernähe durch IKZ	☐	☐	☐	☐
Rechtliche Hürden bspw. beim Vergaberecht	☐	☐	☐	☐
Personalmangel	☐	☐	☐	☐
Mangelnde Leistungsbereitschaft beteiligter Kommunen	☐	☐	☐	☐
"Lokale Egoismen", wie bspw. Prestige- und Konkurrenzdenken	☐	☐	☐	☐
Widerstand von Bevölkerung und Gemeinderat	☐	☐	☐	☐
Mögliche unangenehme Konsequenzen von IKZ, bspw. Personalabbau	☐	☐	☐	☐
Unzureichende Beratungsangebote zur IKZ	☐	☐	☐	☐
Generelle Skepsis gegenüber Veränderungen seitens der Bürger und der Verwaltung	☐	☐	☐	☐
Festlegung des Lastenausgleichs zwischen kooperierenden Kommunen	☐	☐	☐	☐
Sonstiges _____	☐	☐	☐	☐

00001-1

FV670GBEFRAGUN-035

G. Wünsche und Empfehlungen

8.) Gibt es aus Ihrer Sicht Maßnahmen, die das Zustandekommen und den Erhalt von Kooperationsprojekten zwischen Kommunen erleichtern könnten?

- ☐ Nein.
- ☐ Ja, und zwar:

	Stimme voll zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu
Stärkere Verbreitung von Best-Practice-Beispielen	☐	☐	☐	☐
Regelmäßiger Austausch zwischen Kommunen und Landesebene	☐	☐	☐	☐
Musterverträge für Kooperationen	☐	☐	☐	☐
Schaffung überregionaler Beratungs- und Koordinierungsstellen	☐	☐	☐	☐
Rechtliche und bürokratische Hürden bei der Vergabe von Fördermitteln reduzieren	☐	☐	☐	☐
Verstärkte Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit, bspw. Wirtschaftskammern	☐	☐	☐	☐
Förderung interkommunaler Kooperationsprojekte über den kommunalen Finanzausgleich	☐	☐	☐	☐
Bereitstellung einer "Handreichung"/Mustervorlage für den Prozess der Zusammenarbeit	☐	☐	☐	☐
Verstärkte Einbindung der Landkreise oder anderer überregionaler Institutionen als Moderatoren bzw. Mediatoren	☐	☐	☐	☐
Sonstiges _____	☐	☐	☐	☐

H. Möchten Sie uns noch etwas mitteilen?

9.) Gibt es Punkte, die im Rahmen dieses Fragebogens bislang keine Berücksichtigung fanden, die Sie uns aber gerne noch mitteilen möchten? Oder möchten Sie einzelne Sachverhalte noch einmal hervorheben, die für Sie von besonderer Bedeutung sind? Dann können Sie dies hier tun!

[illegible]

Wir danken Ihnen vielmals für Ihre Mitarbeit!

FV670GBEFRAGUN-046

Literaturverzeichnis

- Anderson, George / Scheller, Henrik (2012): Fiskalföderalismus – Eine international vergleichende Einführung, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto, 2012.
- Beckers, Thorsten / Klatt, Jan Peter / Zimmermann, Tobias (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), Working Paper, Stand Oktober 2011, URL: https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fq280/forschung/publikationen/2011/beckers_klatt_zimmermann_2011-interkommunale_zusammenarbeit.pdf, zuletzt aufgerufen am 15.08.2019.
- Bischoff, Ivo / Bergholz, Christian / Blaesche, Frédéric (2014): Bürgerpräferenzen zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit - Ergebnisse einer Befragung in drei hessischen Landkreisen, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport, Februar 2014.
- Blecken, Lutke (2012): Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit: Erfahrungen aus dem REFINA-Verbundprojekt Stadt - Umland - Modellkonzept Elms-horn/Pinneberg, in: Growe, Anna / Heider, Katharina / Lamker, Christian / Paßlick, Sandra / Terfrüchte, Thomas (Ed.): Polyzentrale Stadtregionen - Die Region als planerischer Handlungsraum, ISBN 978-3-88838-375-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 99-110.
- Borchmann, Michael / Vesper, Emil (1977): Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, in: Püttner, Günter [Hrsg.]: Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 58, Stuttgart, 1977.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen - Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn, Dezember 2012.
- BVerfG - Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 21. November 2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 1-150, URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20171121_2bvr217716.html, zuletzt aufgerufen am 24.08.2020.
- Dahlbeck, Elke / Flögel, Franz / Langguth, Florian / Schlieter, Dajana (2017): Interkommunale Kooperation - Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen (September 2017), Berlin.
- During, Dirk (2012): Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung - Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel, Kassel, September 2012.
- DStGB - Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004): Interkommunale Zusammenarbeit, DStGB Dokumentation Nr. 39, Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde Interaktiv“, Ausgabe 7-8/2004.
- DStGB - Deutscher Städte- und Gemeindebund (2005): Interkommunale Zusammenarbeit - Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, DStGB Dokumentation Nr. 51, Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“ Ausgabe 10/2005, URL: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Dokumentationen/Nr.%2051%20-%20Interkommunale%20Zusammenarbeit%20%E2%80%93%20Praxisbeispiele,%20Rechtsformen%20und%20Anwendung%20des%20Vergaberechts/doku51.pdf>, zuletzt aufgerufen am 22.06.2018.
- DStGB - Deutscher Städte- und Gemeindebund (2007): Interkommunale Kooperation im Tourismus, DStGB Dokumentation Nr. 74, URL: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Dokumentationen/Nr.%2074%20-%20Interkommunale%20Kooperation%20im%20Tourismus/doku74.pdf>, zuletzt aufgerufen am 07.12.2018.
- Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.10.1985, URL: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Europa%20und%20Internationales/Europ%C3%A4ische%20Charta%20der%20kommunalen%20Selbstverwaltung.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.06.2018.
- Frick, Hans-Jörg / Hockeler, Michael (2008): Interkommunale Zusammenarbeit - Handreichung für die Kommunalpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Texte der KommunalAkademie, Band 4, November 2008.

Furkert, Matthias (2012): Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie, URL: https://digital.zlb.de/viewer/rest/image/15515328/02_TASW_2_Interkommunale_Kooperation.pdf/full/max/0/02_TASW_2_Interkommunale_Kooperation.pdf, zuletzt aufgerufen am 14.06.2018.

Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, 2007.

Gern, Alfons (1994): Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden, 1994.

Giessen, Lukas (2010): Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts, in: Raumforschung und Raumordnung 2010, 68(1), S. 3-14.

Gorsler, Daniela (2002): Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf, in: Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 286, Hannover.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist.

Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Heinz, Werner (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93, Stuttgart/Berlin/Köln, S. 169-274.

Hesse, Joachim Jens (2005): Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen – Zwischenbericht, Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, September 2005, URL: http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/050905_Zwischenbericht_FERTIG_Endversion.pdf, zuletzt aufgerufen am 14.06.2018.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2006): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen: Interkommunale Kooperation, Wiesbaden 2006, URL: https://www.hessen-agentur.de/img/downloads/Pub_Interk_Kooperation.pdf, zuletzt aufgerufen am 15.08.2019.

Hollbach-Grömig, Beate / Floeting, Holger / von Kodolitsch, Paul / Sander, Robert / Siener, Manuela (2005): Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Endbericht für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR, Projektnummer Z 6 – 10.05.05.1, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Januar 2005.

Kahnert, Rainer / Rudowsky, Katrin (1999): Interkommunale Gewerbegebiete. Eine Dokumentation von Fallbeispielen, Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, Arbeitsbericht Nr. 143, Stuttgart 1999.

Kiepe, Folkert (2010): Erfahrungen mit und Thesen zur interkommunalen Zusammenarbeit, in: Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine (2010): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel – Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2010.

Klein, Benjamin (2012): Kommunale Kooperationen zwischen innerstaatlichem Organisationsakt und Markt – Ein Beitrag zur Bestimmung der Reichweite des europäischen Vergaberechts dargestellt am Beispiel der Vergabekoordinierungsrichtlinie, des Vergabeprimärrechts und des deutschen Kartellvergaberechts, Veröffentlichung des Universitätsverlags Osnabrück, erschienen im Verlag V&R unipress GmbH, ISBN 978-3-89971-925-3, Göttingen 2012.

Klemme, Marion (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Institut für Raumplanung, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 110.

Knirsch, Hanspeter (2012): Interkommunale Zusammenarbeit: Formen, Handlungsfelder und Potenziale, URL: <http://docplayer.org/48644286-Interkommunale-zusammenarbeit-formen-handlungsfelder-und-potenziale.html>, zuletzt aufgerufen am 14.06.2018.

Koch, Werner (2013): Ein Erfolgsmodell - Interkommunale Zusammenarbeit in Hessen, Ansprache auf der Fachtagung „Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Bauhöfe“ am 11.09.2013 im Bürgerhaus Sprendlingen, Stadt Dreieich, URL: http://www.ikz-hessen.de/sites/default/files/dokumente/Ansprache_StS_Koch_HMDIS_Ein_Erfolgsmodell_IKZ_in_Hessen.pdf, zuletzt aufgerufen am 07.01.2019.

Kuhlmann, Sabine / Seyfried, Markus / Siegel, John (2017): Wirkungen von Gebietsreformen, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg, Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg, Potsdam, Juni 2017, URL: <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/Is-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf>, zuletzt aufgerufen am 15.08.2019.

Landesdirektion Sachsen (2018): Kommunalverfassungsrecht - Kommunale Zusammenarbeit, in: https://www.lids.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=9&art_param=6, zuletzt aufgerufen am 14.06.2018.

Lenk, Thomas / Birke, Anja (1998): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft, Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, 52 (1998), Heft 9 und Heft 10, S. 199-204 und S. 221-226.

Lenk, Thomas / Reichardt, Tim / Rottmann, Oliver (2012): Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, Leipzig.

Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Kratzmann, Alexander (2017): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.): Sachsenlandkurier, Ausgabe September/Okttober 2017.

Lessing, Jutta (2010): Erfolgsfaktor Interkommunale Zusammenarbeit - Gemeinsamer Standesamtsbezirk als realisierbares Handlungsfeld, Chance oder Risiko für den länderübergreifenden „Kommunalen ServiceVerbund Eisenberg“, Diplomarbeit, Verwaltungsfachhochschule in Wiesbaden, Fachbereich Verwaltung, Kassel, August 2010.

Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): Interkommunale Zusammenarbeit. Eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung, 1. Aufl., Linz.

Musgrave, Richard A. / Musgrave, Peggy B. / Kullmer, Lore (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1. Band, 6., aktualisierte Auflage, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Münstermann, Engelbert (1985): Möglichkeiten und Grenzen einer „Kommunalisierung“ von Zweckzuweisungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1985): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 159, Hannover, S. 235-270.

Pawleta, Dominik (2008): Hindernisse interkommunaler Kooperation unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Vergaberechts, in: Sackmann, Reinhold / Jonda, Bernadette / Reinhold, Maria (Hrsg.) (2008): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, 1. Auflage 2008, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

Reutter, Franziska (2015): Regionale und interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge - Strukturen und Potentiale dargestellt am Beispiel der Region Hesselberg, Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung, Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 16, Technische Universität Kaiserslautern, November 2015.

Rosenfeld, Martin T. W. / Bischoff, Ivo / Bergholz, Christian / Melch, Simon / Haug, Peter / Blaeschke, Frédéric (2016): Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen - Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel, in: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle - Wirtschaft im Wandel, Ausgabe 1/2016, S. 9-13.

SächsKomZG - Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 196), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2017 (SächsGVBl. S. 626) geändert worden ist.

Seuberlich, Marc (2011): Interkommunale Zusammenarbeit als der Weisheit letzter Schluss? Über die Skepsis gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit als Instrument der Krisenbewältigung, Tagung des AK Lokale Politikforschung, 05.-06. April 2011 in Kassel, URL: http://www.uni-kassel.de/fb05/uploads/media/panel2_Marc_Seuberlich.pdf, zuletzt aufgerufen am 16.08.2019.

Seuberlich, Marc (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 5(1), S. 105-124.

Steinwinter, Jeanette / Wiedmann, Karl-Georg (2010): Zusammenarbeit von Kommunen in Baden-Württemberg, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Monatsheft 7/2010, S. 3-9.

Sydow, Julia (2018): Förderprogramme für kommunale Infrastrukturprojekte - Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel des Freistaates Sachsen, KOMKIS Analyse, Nr. 09, Leipzig.

Sydow, Julia / Hesse, Mario (2018): Kommunalen Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen - Kommunalbefragung 2018, KOMKIS Analyse, Nr. 10, Leipzig.

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist SächsGO – Sächsische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62).

Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2003 (SächsGVBl. S. 614), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2008 (SächsGVBl. S. 940) geändert worden ist.

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102) zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745) m.W.v. 29.07.2017.

Zimmermann, Karsten (2017): Kooperation, interkommunale und regionale, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover.

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutraler Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter www.uni-leipzig.de/komkis:

KOMKIS Dialog

KOMKIS Position

KOMKIS Praxis

KOMKIS Report

UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management