



Machbarkeitsuntersuchung und Empfehlung für die Auswahl einer geeigneten Rechtsform zur Gründung eines *Kommunalverbundes Region Dresden*

im Rahmen des Projektes¹ „Intensivierung der Kooperation zur Entwicklung des europäischen Halbleiterstandortes Region Dresden“

Dipl.-Geogr. Peter Schulenkorf
Referent Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit

Landeshauptstadt Dresden
Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften
Amt für Stadtplanung und Mobilität
Abt. Stadtentwicklungsplanung

Version 1.0
20. Juni 2025

¹ Das Projekt wird gefördert durch den Freistaat Sachsen über die Förderrichtlinie Regionalentwicklung (FR Regio)

Ostsächsische Sparkasse Dresden
IBAN: DE58 8505 0300 3159 0000 00
BIC: OSDDE81XXX

Deutsche Bank
IBAN: DE81 8707 0000 0527 7777 00
BIC: DEUTDE8CXXX

Postbank
IBAN: DE77 8601 0090 0001 0359 03
BIC: PBNKDEFF

Commerzbank
IBAN: DE76 8504 0000 0112 0740 00
BIC: COBADEFFXXX

Freiberger Str. 39 · 01067 Dresden
Telefon (03 51) 4 88 35 25
Telefax (03 51) 4 88 38 13
E-Mail: pknothe@dresden.de
www.erlebnisregion-dresden.de

Für Behinderte:
Parkplätze, Tiefgarage, Aufzug, WC

Sie erreichen uns über die Haltestellen:
Haltepunkt Freiberger Straße
Sprechzeiten:
Mo 9-12 Uhr, Di und Do 9-18 Uhr
Fr 9-12 Uhr

Kein Zugang für elektronisch signierte
und verschlüsselte Dokumente.

Inhalt

Inhalt	2
Ausgangslage	3
Vorangegangene Entwicklungen und Überlegungen	6
Grundsätzliche Einflussfaktoren auf die Wahl einer geeigneten Rechtsform für eine Stadt-Umland Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden ab 2026	9
Ziele Aufgaben und Tätigkeiten des Kommunalverbundes.....	11
Räumlicher Umgriff und potenzielle Mitgliederstruktur	14
Mitbestimmungs- und Genehmigungsrechte, rechtliche Vorgaben nach SächsGemO und ggf. SächsKomZG	18
Vorstellung der möglichen Rechtsformen und Bewertung.....	21
Zweckverband (§ § 44 ff SächsKomZG).....	21
Eingetragener (Ideal-)Verein (e. V.).....	22
Eingetragene Genossenschaft (e. G.)	24
Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH).....	26
Beispiele für die Organisation einer Stadt-Umland-Zusammenarbeit	27
Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V.	27
Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg KNF e. V.	28
Interkommunales Konzept Raum München Nord.....	29
Zusammenfassung.....	32
Abschließende Empfehlung	33
Der e. V. als Vorzugsvariante	33
Ausschluss Zweckverband.....	34
Ausschluss GmbH und eingetragene Genossenschaft (e. G.)	34
Literaturverzeichnis.....	36
Anlage 1: Mustersatzung „Kommunalverbund Region Dresden e. V.“	37
Anlage 2: Bekannte offizielle und inoffizielle interkommunale Verbund und Kooperationsräume in der Region Dresden.....	43
Anlage 3: Möglicher ggf. maximaler räumlicher Umgriff Kommunalverbund Region Dresden mit 96 Mitgliedern nach Reihung.....	44
Anlage 4: Möglicher ggf. maximaler räumlicher Umgriff Kommunalverbund Region Dresden mit 96 Mitgliedern	45

Ausgangslage

Die Stadt Dresden zusammen mit den Umlandgemeinden, also die Region Dresden hat sich in den letzten 30 Jahren - im Gegensatz zu vielen anderen Regionen Ostdeutschlands - sowohl wirtschaftlich als auch hinsichtlich der Gesamtbevölkerungszahlen äußerst dynamisch entwickelt.

Nach einer Phase der Schrumpfung der Bevölkerungszahlen der Landeshauptstadt Dresden in den 1990er Jahren bei gleichzeitigem Wachstum der Bevölkerungszahlen in den unmittelbar an Dresden angrenzenden 20 Umlandgemeinden, begannen sich die Bevölkerungszahlen zu stabilisieren und zeigen seit 2010 ein stetiges Wachstum.

Wirtschaftlich hat sich die Stadt und die Region Dresden zeitgleich zu einem Mikrotechnologiestandort und Zentrum der Halbleiterproduktion von nationaler, europäischer und sogar globaler Bedeutung entwickelt. Dieser Trend setzt sich weiterhin in der Planung von Erweiterungen der bereits am Standort Dresden etablierten Unternehmen, darunter GlobalFoundries, Infineon, Bosch und X-Fab, fort. Ein weiteres Zeichen für die wachsende Bedeutung des Standortes, ist die derzeit noch im Aufbau befindliche Produktionsanlage ("Fab") des Joint Ventures von TSMC, Bosch, Infineon und NXP unter dem Namen European Semiconductor Manufacturing Company (ESMC).

Laut einer Studie »Volkswirtschaftliche und regionalökonomische Wachstumseffekte des Halbleiterökosystems in Sachsen«, welche das Institut für Innovation und Technik – iit, Berlin im Auftrag der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH (WFS) durchgeführt hat, wird sich die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Sektor bis zum Jahr 2028 alleine durch Entwicklungen bei ESMC deutlich erhöhen und zu entsprechender Zuwanderung führen.² Eine genauere Betrachtung der vorgelegten Zahlen erfolgt im Jahr 2025 im Rahmen eines durch die Landeshauptstadt Dresden vergebenen weitergehenden Untersuchungsauftrags.

Die Region Dresden ist zudem mit mehreren Fach- und Dualen Hochschulen sowie mit zwei Technischen Universitäten in Dresden, Freiberg und Meißen ein wichtiger Standort nicht nur für Wissenschaft, Innovation, Naturwissenschaften und Technik, sondern auch für Kultur, Sozial- und Gesellschaftswissenschaften sowie öffentliche Verwaltung.

Dazu kommen alleine in der Region Dresden mit den Standorten Dresden, Freiberg und Moritzburg der Max-Planck-Gesellschaft, der Leibniz-Gemeinschaft sowie der Helmholtz-Gemeinschaft.

Auch die aktuellen neuen Entwicklungen im Bereich des Bergbaus im Erzgebirge und der Strukturwandel in der Lausitz als direkt angrenzende Energieregion schaffen hoffnungsvolle Perspektiven. Zu nennen ist auch der neue Großstandort der Bundeswehr am Standort Bernsdorf. Dazu kommen derzeit die Planungen für eine neue Bahnschnellverbindung Dresden-Prag und die Elektrifizierung der Strecke des sächsischen Teils der Verbindung Dresden-Görlitz-Breslau, welche die Großregion Breslau, Dresden, Lausitz, Niederschlesien, Ostsachsen und Liberec – Usti nad Labem noch besser erschließen und eine gemeinsame grenzübergreifende wirtschaftliche Entwicklung befördern.

Die oben genannten verschiedenen wirtschaftlichen Entwicklungen und Planungen eröffnen somit Chancen für eine nachhaltige und erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung, sowohl für die Landeshauptstadt Dresden, als auch für die Städte und Gemeinden der Region. Es ergeben sich daraus aber auch eine Vielzahl an infrastrukturellen und sozialen Herausforderungen für die Städte und Gemeinden, z. B. in den Bereichen soziale Infrastruktur, Verkehr, Wohnen oder der Vorhaltung und Entwicklung von Gewerbeflächen.

² (Bovenschulte, 2025)

Weitere Herausforderungen für die Städte und Gemeinden der Region ergeben sich aus den allg. globalen Entwicklungstrends wie dem Demographischen Wandel mit einem Arbeits- und Fachkräftemangel insb. junger Menschen oder dem Klimawandel mit wachsenden Anforderungen besonders an den Hochwasser-, Brand- und Katastrophenschutz in der Region. Zu nennen sind auch die Themenbereiche Innere und Äußere Sicherheit, Migration sowie Digitalisierung.

Um diese und weitere Entwicklungen zukünftig nachhaltig zu begleiten und ggf. erforderliche Flächenbedarfe raumverträglich zu decken, ist eine engere interkommunale Abstimmung der kommunalen Akteure innerhalb der Region erforderlich.

In der Region Dresden existiert derzeit allerdings keine geeignete formalisierte Kooperationsstruktur bzw. eine Plattform für einen strukturierten Dialog zu Stadt-Umland-Themen zwischen der Landeshauptstadt Dresden, den Städten und Gemeinden der weiteren Region und ggf. weiteren öffentlichen und privaten Akteuren. Damit gehört die Region Dresden nicht zu der Gruppe von 15 deutschen Stadtregionen mit einer Kernstadt ab ca. 500.000 Einwohnern, welche alle in Form einer stärker formalisierten und institutionalisierten Stadt-Umland-Zusammenarbeit organisiert sind.³

Seitens des Freistaats, der Landkreise sowie der Städte und Gemeinden wurde am 11. April 2024 in Radebeul die grundlegende Notwendigkeit erkannt, für die zukünftige Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden in der Region Dresden eine neue tragfähige und nachhaltig organisierte und finanzierte Kooperationsplattform in Form einer eigenständigen Körperschaft zu schaffen. Diese soll dazu beitragen, die Ziele der Region Dresden im besten Sinne einer Stadt-Umland-Zusammenarbeit umzusetzen. Die Zusammenarbeit soll zudem als Motor für eine verstärkte, integrierte Gesamtentwicklung der Region dienen

Im Folgenden wird eine solche Institution zunächst *Kommunalverbund Region Dresden* genannt. Hierzu ist eine geeignete öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsform festzulegen und dann eine entsprechende Institution ab 2026 zu gründen.

Dabei ist der räumliche Umgriff je nach Zielen, Bedarf, Auswirkungen und Handlungserfordernissen zu definieren und daraus ein geeigneter Kooperationsraum festzulegen. Dieser hat dann unmittelbare Auswirkungen auf die Anzahl der am Verbund beteiligten Städte und Gemeinden sowie ggf. auch die Beteiligung weiterer raumrelevanter Akteure wie regionale Planungsverbände, Landkreise, der Freistaat Sachsen oder ggf. auch Private.

Ziel der vorliegenden Machbarkeitsstudie ist es ausdrücklich nicht, bereits an dieser Stelle einer notwendigen Diskussion der inhaltlichen Ziele und geplanten Aktivitäten eines *Kommunalverbundes Region Dresden* vorzugreifen. Ziel ist vielmehr, gemäß des zu Grunde liegenden FR-Region Antrags und auf Basis der derzeit seit 2024 laufenden erneuten Diskussion und bisher geäußerten Grundziele eine Empfehlung für eine geeignete Rechtsform abzuleiten. Auf die Vorauswahl einer geeigneten Rechtsform sollte dann die weitere Diskussion ausgerichtet werden.

Die konkreten Ziele und ggf. geplanten Aufgaben müssen im Rahmen mehrerer Workshops im 2. Halbjahr 2025 mit Vertretern der Städte und Gemeinden der Erlebnisregion Dresden, der Landkreise, der Regionalen Planungsverbände, des Freistaates Sachsen sowie ggf. auch mit Vertretern von Unternehmen vertieft ausgearbeitet werden. Die Ergebnisse eines solchen Workshops sind dann abschließend zu überprüfen und in die weiteren Schritte hin zu einer Institutionalisierung zu integrieren.

³ Duisburg, Nürnberg, Hannover, Dresden, Bremen, Essen, Dortmund, Leipzig, Düsseldorf, Stuttgart, Frankfurt (Main), Köln, München, Hamburg und Berlin

Diese Machbarkeitsstudie erläutert folglich nach einer kurzen Vorstellung der bisherigen Entwicklungen, die Haupteinflussfaktoren für eine Rechtsformentscheidung. Neben einer Erläuterung möglicher öffentlich-rechtlicher und privater Rechtsformen werden auch anhand von drei Beispielen Lösungen anderer Stand-Umland-Kooperationen um Bremen, Berlin und München vorgestellt. Abschließend erfolgt ein abschließender Vorschlag für eine geeignete Rechtsform für Ausgestaltung einer interkommunalen Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden im Rahmen eines neuen *Kommunalverbunds Region Dresden*.

Vorangegangene Entwicklungen und Überlegungen



Abbildung 1: Wort- und Bildmarke der Region Dresden 2007 (REK Dresden 2007)



Abbildung 2: Region Dresden aus Sicht des REK 2007 (Quelle: REK Region Dresden 2007)

Bereits seit 2004 wurden seitens der Landeshauptstadt Dresden zusammen mit den umliegenden Landkreisen konkrete Schritte hin zu einer Verstärkung und Institutionalisierung der regionalen Kooperation in der Region unternommen.

Ausgangspunkt der Initiative war ein von 2004 bis 2007 entwickeltes Regionales Entwicklungskonzept (REK), erarbeitet durch das Berliner Unternehmen Regionomica GmbH. Neben einer SWOT-Analyse und der Entwicklung eines Leitbildes wurde auch ein allererstes Konzept zur zukünftigen Institutionalisierung und Aufgabenwahrnehmung in der Region Dresden erarbeitet.

Im Ergebnis wurde damals die Gründung einer regionalen Wirtschaftsförderungs- und Wirtschaftsmarketing-gesellschaft unter dem Namen „Region Dresden GmbH“ für ein professionelles Standort-, Cluster- und Fachkräftemarketing für die Region Dresden befürwortet.

Folgende vordringliche Aufgaben wurden damals für die Umsetzung des REK auf der Ebene der Region Dresden herausgearbeitet, für die eine geeignete Organisationsstruktur geschaffen werden sollte:

- Regional-, Standort- sowie Clustermarketing (insb. Außenmarketing)
- Regionale Wirtschaftsförderung/Unternehmenskooperation
- EU-Projektarbeit
- Bündelung von Regionalentwicklungsprozessen/Informationsplattform

Haupthandlungsfeld sollte die Vermarktung der Region auf nationaler und internationaler Ebene mit dem Fokus auf überregional tätige Unternehmen und Investoren, Netzwerke, Forschungseinrichtungen und weitere Multiplikatoren sowie Fachkräfte sein. Auch die innerregionalen Aktivitäten sollten vornehmlich diesem Zweck dienen.

Das REK 2007 empfahl dabei als räumlichen Umgriff den Verflechtungsbereich der Landeshauptstadt Dresden, abgebildet durch die umliegenden, damals noch sechs Landkreise (Kamenz und Bautzen nur teilweise). Nach der Kreisgebietsreform 2008 entsprach dies den Landkreisen Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Meißen und dem westlichen Teil des Landkreises Bautzen.

Die Initiative sah konkret eine Beteiligung der Landeshauptstadt Dresden sowie – nach der Kreisreform im August 2008 – der drei Landkreise Bautzen, Meißen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge vor. Eine direkte Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in der Region Dresden an der Initiative war damals nicht vorgesehen. Unternehmen der Region sollte eine Rolle als Gesellschafter in der GmbH ausdrücklich ermöglicht werden.

Angedacht war damals eine Geschäftsstelle im finalen Ausbau mit sieben Mitarbeitern für die Organisation der Aufgabenerfüllung mit Unterstützung von Externen. Die Aufgabe der Geschäftsstelle waren dabei die Durchführung von Regionalmarketingmaßnahmen (Standort-, Fachkräfte- und Clustermarketing), die Durchführung von Umsetzungsprojekten des REK Dresden 2007, Ansiedlungsakquisition, Netzwerk- und Clusterunterstützung, Abstimmung Gewerbeflächenentwicklung, Unterstützung interkommunaler Gewerbegebiete, regionale Europaarbeit, Regionalmarketing, Teilnahme auf Messen, Präsentationen, Druckerzeugnisse, Internet, Pressearbeit sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Messestrategie.

Die kalkulierten Gesamtkosten betragen ca. 1,5 Mio. EUR/a unter der Voraussetzung einer 50 % Mitfinanzierung des Freistaates Sachsen und einer finanziellen Beteiligung der Sparkassen.

Zeitgleich wurden damals weitere Wirtschaftsförderungsgesellschaften z. B. in den Landkreisen Meißen und Erzgebirge aufgebaut. Eine klare räumliche und ggf. auch inhaltliche Abgrenzung wurde zu diesem Zeitpunkt bereits als notwendig angesehen.

Die Initiative zur „Region Dresden GmbH“ wurde nach einem Spitzengespräch im Oktober 2009 auf Grund von finanziellen Einschränkungen nicht weiterverfolgt.

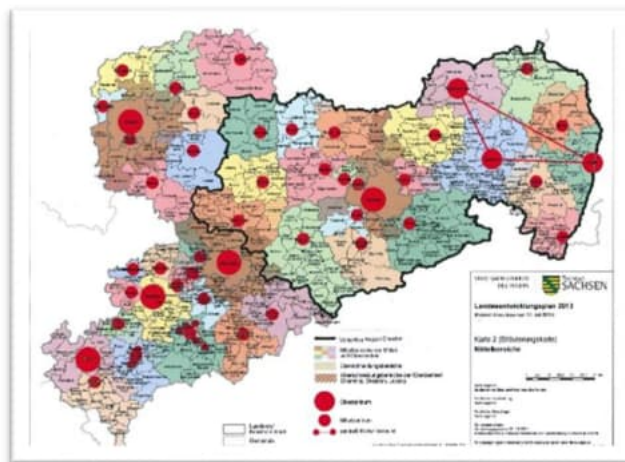


Abbildung 1: Arbeitsstand 2016: Vorgeschlagener räumlicher Umgriff einer „Region Dresden“ (schwarze Umrandung). (Quelle: Stadt Dresden)

In den Jahren 2016 und 2020 gab es seitens der Landeshauptstadt Dresden und der Erlebnisregion weitere informelle Entwicklungen. Auch hier wurde ein Klärungsbedarf hinsichtlich der Definition von möglichen Aufgabenbereichen einer institutionalisierten Stadt-Umland - Zusammenarbeit erkannt.

Im Mittelpunkt der Diskussionen standen damals: Die Hinzunahme der Aufgabenbereiche Tourismus & Naherholung, eine klare Abgrenzung zu den bestehenden Akteuren der Wirtschaftsförderung in Sachsen, in Dresden und den beteiligten Landkreisen sowie ein weiter zu definierender räumlicher

Umgriff der Region Dresden unter Einschluss auch von Teilen des Landkreises Mittelsachsen.

Mit den seit 2024 noch einmal verstärkten positiven Entwicklungen durch Ansiedlungen von großen, international tätigen Unternehmen der Halbleiterindustrie im Nordraum Dresden, wurde auch die Frage einer verstärkten institutionalisierten Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden in der Region Dresden erneut aufgeworfen.

Im Rahmen der Standortkonferenz Mikroelektronik am 11. April 2024 in Radebeul wurden die inhaltlichen Anforderungen, Möglichkeiten, territorialer Umfang und potenzielle rechtliche Instrumente (insb. Zweckverband, GmbH und Verein) einer vertieften Kooperation der Städte und Gemeinden in der Region Dresden erneut diskutiert.

Als Ergebnis der Diskussion wurde die Erlebnisregion Dresden als derzeitige einzige größere informelle Zusammenarbeitsstruktur beauftragt, ein Konzept für eine zukünftig verstärkte interkommunale Zusammenarbeit der Stadt Dresden mit den Städten und Gemeinden im Umland (Arbeitstitel „Kommunalverbund Region Dresden“) zu erarbeiten.

Rechtsform, Namen und territorialer Rahmen einer solchen Zusammenarbeit wurden seitens der Teilnehmer der Sitzung am 11. April 2024 nicht festgelegt und sind ausdrücklich erster Teil des Prüfauftrags.

In Folge reichte deshalb die Landeshauptstadt Dresden in Zusammenarbeit mit der Erlebnisregion Dresden im Sommer 2024 einen Förderantrag beim Freistaat Sachsen im Rahmen der Förderrichtlinie Regionalentwicklung (FR Regio) ein.

Übergeordnetes Ziel des FR-Regio-Vorhabens ist die Intensivierung und Vorbereitung einer Formalisierung der Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden im Großraum Dresden unter Beteiligung der Landkreise Meißen, Bautzen, Mittelsachsen sowie Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und der Regionalen Planungsverbände Oberes Elbtal/Osterzgebirge und Oberlausitz-Niederschlesien

Ein Beschluss zu einer möglichen Gründung in einer noch final festzulegenden Rechtsform soll bis zum Q2/2026 mindestens unter Beteiligung der Städte und Gemeinden der Erlebnisregion Dresden und der o. g. vier Landkreise erfolgen. Weitere Städte und Gemeinden über den Raum der derzeitigen Erlebnisregion Dresden hinaus haben bereits Interesse an einer Teilnahme und Mitarbeit signalisiert.

Grundsätzliche Einflussfaktoren auf die Wahl einer geeigneten Rechtsform für eine Stadt-Umland-Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden ab 2026

Auf die mögliche Auswahl einer passenden Rechtsform für die interkommunale Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden in der Region Dresden im Rahmen eines Stadt-Umland Verbundes unter dem Arbeitstitel *Kommunalverbund Region Dresden* wirken verschiedene relevante Einflussfaktoren.

Neben den geplanten Zielen, Aufgaben und Tätigkeiten gehört zu diesen Faktoren auch der räumliche Umfang, die sich daraus ergebende erwartete Mitgliederzahl sowie rechtliche und organisatorische Prämissen, welche auf die Auswahl einer geeigneten Rechtsform Einfluss nehmen.

Ziele, Aufgaben, Tätigkeiten des Kommunalverbundes

Wichtigste grundlegende Einflussfaktoren für die Wahl einer geeigneten Rechtsform sind die Ziele, Themen und geplanten Aufgaben des Verbundes, welche sich unter den folgenden Fragen zusammenfassen lassen:

- Was genau soll durch eine zukünftig verstärkte Zusammenarbeit erreicht werden?
- Welche Maßnahmen sollen durch welche Tätigkeiten umgesetzt werden, um diese Ziele zu erreichen?
- Liegt eine nachhaltige Einnahmeerzielungsabsicht in Sinne einer wirtschaftlichen Tätigkeit vor oder beschränken sich die Tätigkeitsbereiche nur auf den ideellen Bereich?
- Welche institutionellen Strukturen sollen dafür geschaffen werden?
- Welche Grenzen werden auch bewusst in der Zuständigkeit gegenüber den Mitgliedern und auch in Abgrenzung zu anderen Akteuren gezogen werden?

Räumlicher Umgriff und abgeleitete Mitgliederstruktur

Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor ist der räumliche Umgriff bzw. die beabsichtigte Mitgliederstruktur und daraus die abgeleitete minimale und ggf. maximale Mitgliederzahl eines *Kommunalverbunds Region Dresden*.

Dieses lässt sich unter folgenden Fragen zusammenfassen:

- Wie weit reicht der oberzentrale Verflechtungsraum auf die umliegenden Städte und Gemeinden (regionalökonomisch, Erreichbarkeit, Pendlerbeziehungen u. a.)?
- Welche bestehenden interkommunalen Verbindungen und Zusammenschlüsse z. B. über informelle Verbände, Zweckverbände, Verwaltungsverbände oder Verwaltungsgemeinschaften sind ggf. zu berücksichtigen?
- Welche politischen Faktoren sind zu berücksichtigen?

Mitbestimmungs- und Genehmigungsrechte, rechtliche Vorgaben nach SächsGemO und SächsKomZG, GmbHG, GenG oder BGB

Neben den o. g. Faktoren sind zusätzlich auch verwaltungstechnische und formelle Faktoren zu berücksichtigen. Diese können sich z. B. aus gesetzlichen Vorgaben zur Beteiligung von Städten und Gemeinden an privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften ergeben, als auch ganz konkret aus formellen Anforderungen für die Mitgliedschaft von Kommunen in Vereinen, Verbänden oder Unternehmen.

Ziel muss es dabei sein, eine Rechtsform zu finden, welche die Ziele der Zusammenarbeit auch angesichts einer möglicherweise relativen großen Mitgliederzahl mit einem geringst möglichen Aufwand umsetzen kann.

Dieses lässt sich unter folgenden Fragen zusammenfassen:

- Welche Rechtsformen stehen grundsätzlich den Städten und Gemeinden in Sachsen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zur Verfügung?
- Welche Anforderungen ergeben sich aus den zur Verfügung stehenden privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Rechtsformen für die hier gewählte interkommunale Zusammenarbeit?
- Welche grundsätzlichen Anforderungen ergeben sich aus gesetzlichen Vorgaben, insb. SächsGemO und SächsKomZG aber auch GmbHG, GenG und BGB?
- Gibt es Ausschlusskriterien?
- Welche Rechtsform bietet die Möglichkeit einer maximalen Zielerreichung bei möglichst minimalem Aufwand für die beteiligten Städte und Gemeinden?

Ziele Aufgaben und Tätigkeiten des Kommunalverbundes

Grundsätzlich sind bei der Definition von Zielen und Aufgaben in einem Verschnitt mit der Auswahl möglicher Rechtsformen die folgenden Hauptfragestellungen zu beantworten:

- Ist eine befreiende Aufgabenübertragung von freiwilligen oder Pflichtaufgaben, ggf. auch hoheitlicher Art der Städte und Gemeinden auf eine neu zu schaffende Körperschaft beabsichtigt (z. B. im Bereich der Bauleit- oder Regionalplanung)?
- Und/Oder: Wird von dem Kommunalverbund grundsätzlich auch eine nachhaltige Einnahmeerzielungsabsicht erwartet? Das heißt: Wird von dem Verbund erwartet, dass er sowohl für seine Mitglieder als auch ggf. für Dritte Leistungen gegen Entgelt anbietet, um die gesteckten (unternehmerischen) Ziele, ggf. sogar eine Gewinnerzielung, zu erreichen?
- Und/Oder: Liegen die Ziele ggf. eher im Bereich des „Ideellen“ z. B. durch die Wahrnehmung einer Interessensvertretung und die Förderung einer guten regionalen Entwicklung der Region durch die Erreichung von vorrangig nicht-wirtschaftlichen Aktivitäten.

Für die Vorauswahl einer geeigneten Rechtsform sind die bereits formulierten grundlegenden Aussagen und Beschlüsse regionaler Akteure zu den geplanten Zielen und Aktivitäten seit dem Jahr 2024 hilfreich, um sich einer Vorauswahl einer geeigneten Rechtsform anzunähern.

Mit dem gemeinsamen Antrag auf eine Förderung aus der FR Regio haben sich die Städte und Gemeinden der Erlebnisregion Dresden auf folgendes Hauptziel sowie Aufgaben und Aktivitäten eines interkommunalen Verbundes im Prinzip geeinigt:

Aus dem Anspruch an eine „nachhaltige und erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung für die Stadt und Region Dresden erwachsen (...) zahlreiche Herausforderungen, die deutlich über das eigentliche Stadtgebiet von Dresden hinausreichen. (...) Es entsteht ein „wachsender Bedarf an Wohnraum, sozialer, technischer und Verkehrsinfrastruktur (...) (...) sowie Gewerbeflächen für die Zulieferindustrie. (...) Um diese Entwicklungen nachhaltig zu begleiten und ggf. erforderliche Flächenbedarfe raumverträglich zu decken, ist eine Abstimmung in der Region erforderlich.“ Dieser Bedarf „erfordert gemeinsame Analysen und nach der Einschätzung der Effekte ggf. darauf aufbauend gemeinsame Konzeptionen. In diesen Prozess sind die betroffenen Kommunen und regionalen Akteure einzubinden. (...) Dabei ist der räumliche Umgriff je nach Bedarf, Auswirkungen und Handlungserfordernisse zu definieren und daraus ein geeigneter Kooperationsraum festzulegen. Neben der inhaltlichen Arbeit ist weiterhin eine Vernetzung mit allen Akteuren erforderlich, die an der Entwicklung des europäischen Halbleiterstandortes Region Dresden beteiligt sind. Neben den Gemeinden und Landkreisen sind insbesondere die Regionalen Planungsverbände (...) und der Freistaat Sachsen. Das schließt die Arbeit in ausgewählten Arbeitsgruppen ein, die im Zusammenhang mit den Industrieansiedlungen im Dresdner Norden koordinierend tätig sind. Für Einzelthemen, wie bspw. die Verkehrsinfrastruktur, sind zusätzlich die entsprechenden Verbände zu berücksichtigen.“⁴

Während der o. g. Konferenz im April 2024 in Radebeul wurde im Wesentlichen betont, dass als Hauptaufgaben für eine gemeinsam gegründete Institution die Begleitung und Moderation interkommunaler Abstimmungen (Innenwirkung) sowie eine Vertretung von Gesamtinteressen gegenüber anderen raumrelevanten Akteuren in der Region (Außenwirkung) erwartet werden.

⁴ Siehe auch: (Landeshauptstadt Dresden, 2024)

Für die Themenschwerpunkte eine möglichen interkommunalen Stadt-Umland-Zusammenarbeit im Rahmen eines *Kommunalverbundes Region Dresden* können auf Basis der seit 2024 geführten Diskussionen und Gespräche festgehalten werden.



Abbildung 2: Themen und Aufgabenbereiche einer Zusammenarbeit im Kommunalverbund Region Dresden – Zusammenfassung von Wortmeldungen im Zuge der Investorenkonferenz Region Dresden im September 2024 in Weinböhla sowie der Standortkonferenz im April 2024 in Radebeul (Quelle: Eigene Bearbeitung)

- Anpassung bzw. Flexibilisierung von Vorgaben der Landes- und Regionalentwicklung
- Gewerbeflächen
- Arbeits- und Fachkräftemangel
- Bevölkerungsentwicklung
- Wohnen
- Verkehr
- ÖPNV
- Bildung & Schule
- Siedlungsstruktur
- Energie und Wärmeplanung
- Demographischer Wandel
- Anpassung an den Klimawandel

Daraus abgeleitet könnte der *Kommunalverbund Region Dresden*, ggf. unterstützt durch die Einrichtung einer Geschäftsstelle, in den folgenden Haupttätigkeitsbereichen tätig werden:

- Gemeinsame Vertretung der regionalen Interessen der Mitglieder gegenüber Dritten
- Organisation und Begleitung von überörtlichen, regionalen, nationalen und internationalen Initiativen und Studien
- Moderation von unterschiedlichen Raum- und Entwicklungsinteressen im Rahmen eines s. g. „Runden Tisches Region Dresden“
- Beratung zu weiteren Möglichkeiten der Intensivierung der Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden zu inhaltlichen und thematischen interkommunalen Fachfragen in der Region
- Organisation und Dokumentation von Veranstaltungen, Konferenzen, Seminaren und Arbeitsgruppen zu ausgewählten Fachthemen (s.o.).
- Öffentlichkeitsarbeit

Eine Übertragung hoheitlicher Aufgaben wie z.B. in den Stadt-Umland-Verbänden um Frankfurt oder Hannover, von den Gemeinden auf den *Kommunalverbund Region Dresden*, ist zum aktuellen Zeitpunkt der Diskussion nicht beabsichtigt.

Eine unternehmerische, nachhaltige Tätigkeit des Vereins zur Erzielung von Einnahmen, ggf. sogar gewinnorientiert durch die Erbringung von Dienstleistungen z. B. für Mitglieder oder Dritte, ist aktuell ebenfalls nicht Ziel der Arbeit der Zusammenarbeit im *Kommunalverbund Region Dresden*.

Für ein wieder verstärkt gefordertes Regional- und Standortmarketing bieten sich besonders die Wirtschaftsförderungen der Landkreise und der Landeshauptstadt Dresden, die Wirtschaftsförderung Sachsen sowie ggf. auch die Tourismusverbände als Kooperationspartner des Kommunalverbundes an.

Wie mit anderen interkommunalen Initiativen zur Zusammenarbeit in der Region, z. B. der Initiativen Erlebnisregion Dresden, Wachstumsregion Dresden oder Industriebogen Dresden, nach einer Gründung eines Kommunalverbundes umgegangen wird, bleibt zu prüfen. Ggf. ist eine Zusammenführung der Aufgaben und Kooperationen sinnvoll, um unnötige Doppelstrukturen zu vermeiden und damit auch insgesamt eine höhere Wahrnehmung und Akzeptanz einer neuen formellen Struktur zu erreichen.

Der Tätigkeitsbereich eines *Kommunalverbunds Dresden* erstreckt sich somit voraussichtlich und zunächst auf ideelle Leistungen für die Mitglieder durch die Bündelung, Moderation und Kommunikation gemeinsamer Ziele und Interessen im Sinne einer politischen Plattform.

In allen bisherigen Diskussionen wurde betont, dass der *Kommunalverbund Region Dresden* in seiner gewählten Form keinesfalls in die kommunale Selbstverwaltung der Mitglieder eingreifen darf. Eine Mitgliedschaft soll damit auch in jedem Fall freiwillig sein. Pflichtverbände jeglicher Art, ggf. sogar auf gesetzlicher Grundlage, sind nicht beabsichtigt. Die vollständige Eigenständigkeit aller Mitglieder muss gewahrt bleiben.

Dementsprechend ist auch auf eine gleichberechtigte Zusammenarbeit und Mitbestimmung aller Mitglieder „auf Augenhöhe“ im Verbund bei der Auswahl einer Rechtsform zu achten.

Der *Kommunalverbund Region Dresden* stimmt sich deshalb eng mit weiteren Akteuren der räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung im Verbundraum und darüber hinaus ab. Überschneidungen mit Kompetenzen und Zuständigkeiten anderer Akteure sollen wo immer möglich vermieden werden. Besonders enge Zusammenarbeit sollte mit den beteiligten Landkreisen, den Regionalen Planungsverbänden und dem Freistaat Sachsen sowie den Wirtschaftsförderungen gesucht werden.

Dazu zählen u. a. auch die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH, die Wirtschaftsförderung der Landeshauptstadt Dresden, die Wirtschaftsförderung Erzgebirge GmbH, die Stabsstelle Wirtschaftsförderung beim Landkreis Bautzen, die Wirtschaftsförderung Region Meißen (WRM) GmbH, die Stabsstelle Wirtschaftsförderung beim Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge sowie die Wirtschaftsförderung des Landkreises Mittelsachsen. Des Weiteren zählt dazu besonders auch die Regionalkonferenz Bautzen als regionale Initiative für den Großraum Lausitz, eine Gemeinschaftsinitiative der Landkreise Bautzen und Görlitz, sowie der Städte im Oberzentralen Städteverbund Bautzen, Görlitz und Hoyerswerda. Auch die Tourismusverbände sind sinnvolle Kooperationspartner.

Räumlicher Umgriff und potenzielle Mitgliederstruktur

Derzeit gibt es in der Region Dresden keine belastbare, formalisierte interkommunale Kooperationsstruktur der Städte und Gemeinden, dafür aber eine Vielzahl von informellen Kooperationsstrukturen bzw. interkommunale Zusammenarbeit in spezifischen Fachbereichen. Anlage 2 zeigt diese vielfältigen interkommunalen Kooperationen.



Abbildung 3: Logo Erlebnisregion Dresden
(Quelle: Stadt Dresden)

Die „Erlebnisregion Dresden“ als informelles Verwaltungsnetzwerk mit 21 Mitgliedergemeinden⁵ ist die umfassendste regionale Kooperationsstruktur, greift allerdings in ihrem räumlichen und inhaltlichen Umgriff für einen größeren Stadt-Umland-Verbund zu kurz. Sie hat sich 2003 als ein informelles Verwaltungsnetzwerk gegründet. Durch interkommunale Zusammenarbeit sollen gemeindeübergreifende Aufgaben besser gelöst werden und ein ständiger Informations- und Erfahrungsaustausch erfolgen. Gleichzeitig soll die Wettbewerbsfähigkeit der Erlebnisregion nach innen und außen verbessert werden. Vor

dem Hintergrund der demografischen und ökonomischen Veränderungen engagiert sich die Region insbesondere zu folgenden Themenschwerpunkten:

- Vernetzung und In-Wert-setzen des Naturraumes sowie der Kultur- und Freizeitangebote,
- Naherholung
- Unterstützung und Förderung von Familien,
- Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen,
- Präsentation der Region als Ort mit herausragender Lebensqualität.



Abbildung 6: Logo Wachstumsregion Dresden
(Quelle: Stadt Dresden)

Zu nennen ist auch die „Wachstumsregion Dresden“, ein weiterer informeller Zusammenschluss von acht Gemeinden nordöstlich von Dresden (Bernsdorf, Hoyerswerda, Kamenz, Lauta, Pulsnitz, Radeberg) mit dem Landkreis Bautzen, welcher sich mit Themen der Wirtschaftsförderung und Fachkräftesicherung beschäftigt.

Zur Auflistung gehört auch die Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebietes „Industriepark Oberelbe (IPO)“ über einen Zweckverband nach SächsKomZG durch die Städte Dohna, Heidenau und Pirna.

Weiterhin gibt es den „Aktionsraum Rödertal“ (Arnsdorf, Ottendorf-Okrilla, Radeberg, Wachau) in Form einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft nach SächsKomZG sowie die informelle gute Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden Coswig, Radebeul und Moritzburg.

Zudem gibt es im engeren Umkreis interkommunale Initiativen von Städten und Gemeinden auch zu Fragen einer abgestimmten räumlichen Entwicklung.

⁵ Arnsdorf, Bannewitz, Coswig, Dohna, Dresden, Dürröhrsdorf-Dittersbach, Freital, Heidenau, Klipphausen, Kreischa, Meißen, Moritzburg, Ottendorf-Okrilla, Pirna, Rabenau, Radeberg, Radebeul, Radeburg, Wachau, Weinböhla, Wilsdruff

Des Weiteren sind im Großraum Dresden verschiedene interkommunale Akteure in verschiedensten Rechtsformen wie Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbänden, Vereinen, GmbHs und Genossenschaften aktiv, welche sich Einzelthemen widmen (Verkehrsverbände, Tourismusverbände, Trink- und Abwasser- sowie Abfallzweckverbände, regionale Planungsverbände, Energieversorger, Solarpark- und Windparkbetreiber u. a.).

Für ein Projekt zu einer verstärkten institutionalisierten Zusammenarbeit in der Region Dresden im Rahmen eines zukünftigen *Kommunalverbundes Region Dresden* haben sich im September 2024 zunächst als Kern die 21 Städte und Gemeinden der Erlebnisregion Dresden im Rahmen eines geförderten Vorhabens der FR Regio zusammengefunden.

Die Erlebnisregion Dresden soll dabei - vorrangig aus Gründen eines vereinfachten Verfahrens - nur den Ausgangspunkt oder Kern für die Einrichtung einer formalisierten Kooperationsstruktur im Rahmen eines Verbundes bis 2026 bilden, ohne sich dabei ausdrücklich der Aufnahme weiterer Mitglieder zu verschließen. Es ist das ausdrückliche Ziel der neuen Institution, weitere interessierte Mitglieder aus der Region Dresden ab 2026 aufzunehmen und zu beteiligen.

Die konkreten Kriterien für die Abgrenzung einer Region Dresden und daraus abgeleitet die Auswahl von potenziellen Mitgliedern sind noch zu definieren. Das wichtigste Kriterium ist dabei der messbare, räumliche und wirtschaftliche Einfluss der Landeshauptstadt Dresden als Oberzentrum der Region mit zukünftig erwarteten ca. 580.000 Einwohnern auf das Umland, oder - raumordnerisch ausgedrückt - die Definition des oberzentralen Verflechtungsbereiches⁶.

Dresden nimmt als Oberzentrum eine über den täglichen Bedarf hinausgehende Versorgungsfunktion für das Umland wahr. Die Stadt ist wirtschaftlicher Motor, kulturelles und wissenschaftliches Zentrum und bietet Zugang zu hochrangiger Verkehrsinfrastruktur wie einem ICE-Haltepunkt und einem internationalen Flughafen.

Im Landesentwicklungsplan 2013 für den Freistaat Sachsen werden den Mittelzentren lediglich mittelzentrale Verflechtungsbereiche zugeordnet, die aufzeigen, welche Städte und Gemeinden durch die jeweilige zentralörtliche Ausstattung mitversorgt werden.

Die tatsächlichen Einflussbereiche eines Oberzentrums (hier Dresden) gehen darüber hinaus, werden aber auf Grund großräumiger Überschneidungen im LEP 2013 für den Freistaat Sachsen nicht ausgewiesen.



Abbildung 7: Einpendlerströme nach Dresden (Quelle: Agentur für Arbeit)

Die räumliche Bedeutung lässt sich dennoch aus verschiedenen Faktoren ableiten. Ein wichtiger räumlicher Einfluss sind hier z. B. Pendelstrecken und Herkunftsorte der Pendler, wie sie sich z. B. aus einer Betrachtung der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit ergeben (siehe auch Abbildungen 7 und 8).

Hiernach kommen rund 67 % der rund 99.250 täglichen Einpendler nach Dresden aus den Landkreisen Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (30.500), Meißen (21.000) und Bautzen (15.000).

⁶ Bei einem Verflechtungsbereich handelt es sich um jenen Bereich um einen zentralen Ort, in dem enge wirtschaftliche, kulturelle und soziale Beziehungen zwischen dem Umland und dem Zentralen Ort bestehen.



Abbildung 8: Auspendlerströme Dresden. (Quelle: Agentur für Arbeit)

Die größten zehn Hauptherkunftsorte aus der Region (ohne Leipzig und Chemnitz) sind dabei die unmittelbar angrenzenden Gemeinden Freital (ca. 7.000), Radebeul (ca. 6.500), Pirna (ca. 4.650), Heidenau (ca. 3.200), Radeberg (ca. 3.000), Wilsdruff & Bannewitz (ca. 2.500) sowie Ottendorf-Okrilla (ca. 2.000). Die durchschnittlich zurückgelegte Pendlerstrecke beträgt nach Angabe der Agentur für Arbeit zwischen 12 und 49 km.

Auch im Bereich des Auspendelns aus der Stadt Dresden in das Umland liegen, wie Abb. 8 zeigt, die o. g. Gemeinden ohne Berlin,

Leipzig und Chemnitz unter den ersten elf Destinationen bei gleicher Pendeldistanz.

Bei der Betrachtung der o. g. durchschnittlichen Pendelstrecken als räumlichen Distanzen ist ggf. zusätzlich die zeitliche Erreichbarkeit zu ausgewählten Punkten in einer bestimmten Zeiteinheit (>15, > 30 min, > 45 min) mit verschiedenen Verkehrsträgern, mit dem Pkw/MIV und dem ÖPNV, heranzuziehen. Wegzeiten in einem bestehenden Verkehrsnetz können dabei als ein Anhaltspunkt dienen, welche Gemeinden ebenfalls in einen *Kommunalverbund Region Dresden* primär einbezogen werden sollten.

Bei der weiteren Aufnahme von Mitgliedern ist zudem darauf zu achten, dass bestehende Verbünde oder interkommunale Verbindungen nicht gekappt werden sollten. Das betrifft z. B. interkommunale Verbundräume wie das *Elbe-Röder-Dreieck* oder die *Wachstumsregion Dresden* aber auch rund 16 Verwaltungsgemeinschaften mit 40 Mitgliedern im Betrachtungsraum. Anlage 2 zeigt u. a. solche derzeit bekannten existierenden IKZ-Verbundräume inkl. der bestehenden Verwaltungsgemeinschaften.

Anlage 3 zeigt die Auswirkungen des räumlichen Umgriffs nach Distanz zum Oberzentrum Dresden insb. auf die Anzahl möglicher Städte- und Gemeinden als Mitglieder eines Kommunalverbundes und auf die Bevölkerungsanzahl. Eine Reihung erfolgt dabei besonders anhand einer zunehmenden räumlichen und zeitlichen Entfernung zum Oberzentrum Dresden, direkten Gemeindegrenzen und der gemeinsamen Mitgliedschaft in einer VG.

Die Erlebnisregion Dresden mit insgesamt 21 Städten und Gemeinden und ca. 866.000 Einwohnern (davon Dresden (ca. 565.000 Einwohner) und den in unmittelbarer Nachbarschaft zur Landeshauptstadt liegenden Städten und Gemeinden (ca. 301.000 Einwohner) ist als Kernbereich festgelegt (s.g. „1. Reihe“, hier „rot“ dargestellt).

Bereits durch die Aufnahme von Städten und Gemeinden, welche unmittelbar an die Städte und Gemeinden der Erlebnisregion Dresden angrenzen (so genannte 2. Reihe⁷), steigt die Anzahl der potenziellen Mitglieder um weitere 37 Gemeinden auf 58 Gemeinden mit dann ca. 999.500 Einwohnern (hier „hellrot“ dargestellt).

⁷ Bad Gotttleuba-Berggießhübel, Bahretal, Diera-Zehren, Dippoldiswalde, Dohma, Dorfhain, Ebersbach, Frankenthal, Glashütte, Gohrlich, Großharthau, Großnaundorf, Großröhrsdorf, Hartmannsdorf Reichenau, Hohnstein, Käbschütztal, Klingenberg, Königsbrück, Königstein/Sächs. Schw., Laußnitz, Lichtenberg, Liebstadt, Lohmen, Müglitztal, Neukirch, Niederau, Nossen, Ohorn, Pulsnitz, Rathen, Kurort, Rosenthal-Bielatal, Stadt Wehlen, Steina, Stolpen, Struppen, Tharandt, Thiendorf

Eine Hinzunahme weiterer 20 Gemeinden der so genannte 3. Reihe⁸ unter Einschluss u. a. von Ober- und Mittelzentren wie Bautzen, Bischofswerda, Freiberg, Großenhain, Kamenz und Riesa lässt die Zahl auf dann bereits 78 Gemeinden und ca. 1,2 Mio. Einwohnern steigen (hier „hellorange“ dargestellt).

Sollte man den Kreis noch weiterziehen und um das Oberzentrum Hoyerswerda sowie an die brandenburgische und tschechische Grenze erweitern, so würden weitere 18 Gemeinden hinzutreten (s. g. 4. Reihe⁹). In diesem Fall ist derzeit mit einer potenziellen Mitgliederzahl von bis zu 96 Gemeinden mit einer Gesamteinwohnerzahl von ca. 1,3 Mio. Einwohnern zu rechnen (hier „gelb“ dargestellt).

Anlage 4 zeigt zusammenfassend den räumlich maximalen Umgriff eines möglichen *Kommunalverbundes Region Dresden* mit 96 Mitgliedern unter Einbeziehung von Mittelzentren wie Bautzen, Bischofswerda, Freiberg, Großenhain, Hoyerswerda, Kamenz und Riesa sowie bestehenden interkommunalen Verbänden und Zusammenschlüssen und einer Beschränkung auf die Landkreise Bautzen, Meißen, Mittelsachsen und Sächsische Schweiz- Osterzgebirge.

Festzuhalten bleibt, dass der räumliche Umgriff, welcher eng mit der potenziellen Mitgliederzahl eines Kommunalverbundes Region Dresden zusammenhängt, von einer Vielzahl verschiedener Kriterien abhängig gemacht werden kann. Neben den eher harten Faktoren (Distanz, Erreichbarkeit, Naturraum, Verwaltungsgrenzen und -zugehörigkeiten usw.) spielen auch eher weiche Faktoren wie Zugehörigkeitsgefühl oder politische Teilhabeansprüche eine zu respektierende Rolle.

Es wird aus diesem Grund empfohlen, keine harte Außengrenze für die Zugehörigkeit einer Gemeinde zur Region Dresden zu ziehen, sondern ggf. auch offen für Städte und Gemeinden zu sein, welche sich auf den ersten Blick nicht direkt für eine Mitgliedschaft qualifizieren aber ein begründbares Interesse vorbringen können.

⁸ Bautzen, Bischofswerda, Bobritzsch-Hilbersdorf, Demitz-Thumitz, Elstra, Freiberg, Glaubitz, Göda, Großenhain, Halsbrücke, Haselbachtal, Kamenz, Lampertswalde, Nünchritz, Priestewitz, Rammenau, Reinsberg, Riesa, Schönfeld, Schwepnitz

⁹ Altenberg, Bad Schandau, Burkau, Bernsdorf, Gröditz, Hermsdorf/Erzgeb., Hirschstein, Hoyerswerda, Lommatzsch, Neustadt in Sachsen, Rathmannsdorf, Reinhardtsdorf-Schöna, Röderaue, Sebnitz, Stauchitz, Strehla, Wülknitz, Zeithain

Mitbestimmungs- und Genehmigungsrechte, rechtliche Vorgaben nach SächsGemO und ggf. SächsKomZG

Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) besteht – soweit öffentliche Aufgaben oder Hoheitsbefugnisse übertragen werden sollen – eine Pflicht zur Nutzung der öffentlich-rechtlichen Instrumente des Sächsischen Gesetzes zur Kommunalen Zusammenarbeit (SächsKomZG). Im Übrigen überlässt das SächsKomZG den Gemeinden weitgehend die Auswahl einer geeigneten Form für eine Zusammenarbeit. Beschränkungen ergeben sich ggf. auch aus der SächsGemO zur Beteiligung von Städten und Gemeinden an privatrechtlichen Körperschaften.

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft (kAG) nach § 73a SächsKomZG bildet lediglich einen informellen interkommunalen Verbund, ohne eine eigene Rechtspersönlichkeit zu schaffen und ohne eine stärkere Verbindlichkeit herzustellen.

Delegierende oder mandatierende Zweckvereinbarungen (nach §§ 71 (1-2) sowie eine gemeinsame Dienststelle (nach § 71 (2-4)) scheiden aus verschiedenen grundsätzlichen Gründen aus, welche an dieser Stelle nicht näher diskutiert werden sollen.

Für die freiwillige Gründung eines institutionalisierten Gemeindeverbundes mit eigener Rechtspersönlichkeit und einer Vielzahl von Mitgliedern bietet sich somit aus dem Katalog der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen des SächsKomZG im Grundsatz zunächst nur der Zweckverband nach § 44 ff SächsKomZG als Möglichkeit an.

Neben den öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen gibt es noch privatrechtliche Kooperationsformen. Diese finden allerdings Ihre Beschränkung in den Bestimmungen der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO), hier besonders in den §§ 94a „Wirtschaftliche Unternehmen“ und § 96 SächsGemO „Unternehmen in Privatrechtsform“.

Einschränkungen ergeben sich zudem ggf. aus der so genannten Schrankentrias nach § 94a SächsGemO. Demnach *„dürfen Gemeinden (gleiches gilt für Landkreise) zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein wirtschaftliches Unternehmen ungeachtet der Rechtsform nur dann errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn 1. der öffentliche Zweck dies rechtfertigt, 2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und 3. der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann“*.¹⁰

Besonders die Bestimmung nach § 96 (1) 3. SächsGemO, dass „die Haftung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird“, schränkt die Zahl der in Frage kommenden Rechtsformen für die Gemeinde ein.

Sowohl die GbR, als auch die OHG und die KG stehen somit auf Grund einer unbeschränkten Haftung für die Organisation einer interkommunalen Zusammenarbeit nicht zur Verfügung. Für die Beteiligung an einer Aktiengesellschaft (A.G.) bestehen nach § 96 (2) SächsGemO weitere Hürden.

Für die Gründung oder eine Beteiligung einer Gemeinde an einem Zweckverband oder Unternehmen nach Privatrecht (GmbH, e. V., e. G.) ist ggf. die Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde (Landkreis) sowie stets eine Entscheidung des Gemeinderates erforderlich.

¹⁰ (Grunke, 2019)

Somit bleiben stärker formalisierte Rechtsformen für eine freiwillige interkommunale Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden im Rahmen eines *Kommunalverbundes Region Dresden* von den öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen die folgenden möglichen Rechtsformen:

- Zweckverband (§§44 ff SächsKomZG)
- Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) (GmbHG)
- eingetragene Genossenschaft (e. G.) (GenG)
- sowie der eingetragene Verein (e. V.). (BGB)

Tabelle 1 zeigt die grundlegenden Charakteristika der für einen freiwilligen, institutionalisierten Zusammenschluss von Städten und Gemeinden in Sachsen zur Bildung eines *Kommunalverbundes Region Dresden* zur Verfügung stehenden Rechtsformen.

Die relevanten Rechtsformen werden anschließend kurz vorgestellt. Für weitergehende Ausführungen zu den zur Verfügung stehenden Rechtsformen wird auf den Modellkatalog der Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit beim Sächsischen Städte und Gemeindetag¹¹ und die entsprechenden Faktenblätter unter verwiesen¹².

¹¹ Siehe auch: (Schulenkorf & Schulenkorf, Peter und Schäfer, David, 2024)

¹² <https://www.ssg-sachsen.de/de/projekte/ikz/veroeffentlichungen/ikz-modellkatalog>

Tabelle 1: Mögliche Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden im Rahmen eines *Kommunalverbundes Region Dresden*

3	Zweckverband	e. V. (Idealverein)	e. G.	GmbH
Einordnung	Öffentlich-rechtlich	privatrechtlich	privatrechtlich	privatrechtlich
Wesentliche gesetzliche Grundlage	SächsKomZG	BGB	GenG	GmbHG
Hauptziel	Öffentliche Aufgabenerfüllung mit nicht vorrangiger Gewinnerzielungsabsicht	Verfolgung ideeller, nicht wirtschaftlicher, gewinnorientierter Zwecke mit Nebenzweckprivileg	Förderung der Wirtschaft oder der sozialen oder kulturellen Belange ihrer Mitglieder durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb mit nachrangiger Gewinnerzielungsabsicht.	Eigenwirtschaftlicher, auf Gewinn gerichteter Zweck.
Mitgliedschaft	freiwillig, u. U. Pflichtmitgliedschaft möglich	freiwillig	freiwillig	freiwillig
Gründungs Aufwand	Formale Gründung erforderlich mit relativ hohem Gründungsaufwand. Mind. 2 Mitglieder.	Formale Gründung erforderlich mit mittlerem Gründungsaufwand. Mind. 7 Gründungsmitglieder, <3 Mitglieder Entzug der Rechtsfähigkeit	Formale Gründung erforderlich mit relativ hohem Gründungsaufwand (Notar). Mind. 3 Gründungsmitglieder	Formale Gründung erforderlich mit relativ hohem Gründungsaufwand (Notar). Mind. 1 Gesellschafter
Genehmigungspflicht	Gemeinderäte und Rechtsaufsicht	Gemeinderäte und ggf. Rechtsaufsicht	Gemeinderäte und Rechtsaufsicht	Gemeinderäte und Rechtsaufsicht
Finanzierungsart	Umlagen	Beiträge	Jährliche Einlagen über beschränkte oder unbeschränkte Nachschusspflicht. Im Insolvenzfall i.d.R. Nachschussverpflichtung	Gesetzliche Einlagen, ggf. weitere jährliche Einlagen über beschränkte oder unbeschränkte Nachschusspflicht. Rechnungsstellung für Leistungen gegenüber den Mitgliedern Im Insolvenzfall i.d.R. Nachschussverpflichtung
Verbindlichkeit	Hohe Verbindlichkeit der Mitgliedschaft aber auch der gemeinsamen Beschlüsse	Geringe Verbindlichkeit. Ein- und Austritt relativ einfach möglich.	Mittlere Verbindlichkeit. Ein- und Austritt relativ einfach möglich.	Hohe Verbindlichkeit. Änderung der Mitgliedschaft nur durch notarielle Beglaubigung.
Rechtspersönlichkeit	Eigene Gebietskörperschaft	Eigene Rechtspersönlichkeit	Eigene Rechtspersönlichkeit	Eigene Rechtspersönlichkeit
Geschäftsstelle	Verbandsverwaltung als Geschäftsstelle mit eigener Handlungsfähigkeit	Eigene Geschäftsstelle möglich	Eigene Geschäftsstelle möglich	Eigene Geschäftsstelle möglich.
Aufgabenübertragung	Aufgabenübertrag zwingend nötig die kommunale Aufgabe selbst, nicht bloß deren Erfüllung, geht auf den Verband über. Er ist insoweit Aufgabeninhaber und -träger	keine Übertragung von Aufgaben oder Befugnissen, aber Unterstützungsleistungen	keine Übertragung von Aufgaben oder Befugnissen, aber Unterstützungsleistungen	keine Übertragung von Aufgaben oder Befugnissen, aber Unterstützungsleistungen
Möglichkeit der Beteiligung Privater	Ja, wenn die Erfüllung der Aufgabe gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.	Ja, als Vereinsmitglieder	Ja, als Genossenschafter	Ja, als Gesellschafter

Vorstellung der möglichen Rechtsformen und Bewertung

Zweckverband (§§ 44 ff SächsKomZG)

Zweckverbände sind Zusammenschlüsse von Gemeinden, Verwaltungsverbänden, Landkreisen und/oder Zweckverbänden. Ein Zweckverband ist die zweckmäßige Organisationsform für eine Gemeinschaftsaufgabe, bei deren Erfüllung eine eigene rechts- und handlungsfähige juristische Person erforderlich ist. Wie bei einer delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geht die kommunale Aufgabe selbst, nicht bloß deren Erfüllung, auf den Verband über. Er ist insoweit Aufgabeninhaber und -träger.

Die Bildung des Zweckverbandes erfolgt entweder freiwillig (so genannter Freiverband) oder durch zwangsweisen Zusammenschluss aufgrund aufsichtsbehördlicher Verfügung (so genannter Pflichtverband).

Zweckverbände werden meist gebildet, um einzelne Verwaltungsaufgaben zu bewältigen, die die Leistungskraft der einzelnen Gemeinde übersteigen. Dies kann bei einem größeren Kapitaleinsatz oder bei der Notwendigkeit der Vorhaltung eigenen Personals der Fall sein.

„Auch die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen kann auf einen Zweckverband übertragen werden. Zu beachten ist weiterhin, dass neben Gemeinden und Gemeindeverbänden auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein können (...). Ebenso können natürliche und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbands sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.“¹³

Um die Einrichtung eines Zweckverbandes zu ermöglichen, müssen die betroffenen Kommunen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung in Form einer Satzung beschließen. Diese Vereinbarung regelt die Aufgaben, die Finanzierung und die Organisation des Zweckverbandes. Dabei müssen die Interessen aller beteiligten Kommunen berücksichtigt werden.

Der Beitritt sowie der Austritt aus Zweckverbänden erfordert nach § 28 (2) SächsGemO eine Entscheidung des Gemeinderates sowie eine Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde.

Ein Zweckverband als Instrument einer interkommunalen Stadt-Umland-Zusammenarbeit wird regelmäßig auf das Hindernis bzw. die Anforderung an eine klare Aufgabenübertragung von freiwilligen oder Pflichtaufgaben, ggf. auch hoheitlicher Art mit s.g. befreiender Wirkung stoßen. Unklar könnte sein, welche o.g. kommunalen Aufgaben die Mitgliedsgemeinden an einen Kommunalverbund Region Dresden übertragen und damit auch komplett aus ihrem direkten Einfluss- und Entscheidungsbereich geben möchten.

Da es aber wie bereits erläutert nicht den derzeitigen Zielen der Städte und Gemeinden entspricht, irgendwie geartete Planungs- oder Entscheidungshoheiten auf eine neu zu schaffende Körperschaft, hier den *Kommunalverbund Region Dresden* zu übertragen, scheidet der Zweckverband zum jetzigen Zeitpunkt als Instrument für die Organisation einer Zusammenarbeit aus.

Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass es auch in Sachsen mit der KISA einen Zweckverband im Bereich der Unterstützungsleistungen - hier Digitalisierung - gibt, bei dem die beteiligten Gemeinden weiterhin eine Grundverantwortung für diesen Bereich wahrnehmen. Somit ist auch ein Zweckverband als mögliche Rechtsform nicht final auszuschließen.

¹³ (Portz, 2005)

Eingetragener (Ideal-)Verein (e. V.)

Ein Verein ist ein auf Dauer angelegter Zusammenschluss von natürlichen oder juristischen Personen, unabhängig vom Wechsel der Mitglieder, zur Verwirklichung eines gemeinsamen Zweckes mit körperschaftlicher Verfassung.

Die interkommunale Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Gemeinden begründet sich hiernach im Prinzip auf der Rolle als gemeinsame Mitglieder in einem e. V.

„Grundvoraussetzung zur Gründung eines Vereins sind sieben Gründungsmitglieder und eine Satzung, in der die Befugnisse des Vorstandes wie auch der Vereinszweck festgelegt sind.“¹⁴ Gründungsmitglieder können natürliche und juristische Personen sein, so beispielsweise auch Gemeinden. „Gesetzlich wird zwischen dem a) wirtschaftlichem und dem b) nichtwirtschaftlichen Verein, dem sog. Idealverein unterschieden (...). Unterscheidungskriterium ist hierbei der Vereinszweck. Bei einem wirtschaftlichen Verein ist der Zweck ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb, alle übrigen ideellen Zwecke unterfallen dem nichtwirtschaftlichen Verein.“¹⁵

„Als ideelle Zwecke gelten z. B. religiöse, wissenschaftliche, künstlerische, sportliche, wohltätige, gesellige und ähnliche nicht wirtschaftliche Zwecke.“¹⁶

„(...) (Auch), wenn der Hauptzweck eines Vereins kein wirtschaftlicher ist, kann sich der Verein neben seinem ideellen Hauptzweck (dennoch) auch wirtschaftlich betätigen, sofern die Einkünfte den ideellen Zielen des Vereins zugutekommen. Dabei handelt es sich um das sogenannte Nebenzweckprivileg.“¹⁷

„Der e. V. ist eine eigenständige juristische Person mit einem von den Mitgliedern verselbstständigten Vereinsvermögen. Der e. V. ist eigenständiger Träger von Rechten und Pflichten und haftet für sein Handeln und Tun mit seinem Vereinsvermögen. (...) Mitglieder eines e. V. schulden dem Verein nur die satzungsgemäß festgelegten Beiträge.“¹⁸

In der Regel entscheidet der Gemeinderat nach § 28 SächsGemO regelmäßig über die Gründung, den Beitritt oder den Austritt aus einem Verein.

Die Handlungen innerhalb des Idealvereins unterliegen in den meisten Fällen nicht der Umsatzsteuerpflicht. *„Soweit Vereine Mitgliederbeiträge vereinnahmen, um in Erfüllung ihres satzungsmäßigen Gemeinschaftszwecks die Gesamtbelange ihrer Mitglieder wahrzunehmen, ist ein Leistungsaustausch nicht gegeben (vgl. BFH-Urteil vom 12. 4. 1962, V 134/59 U, BStBl III S. 260, und Abschnitt 1.4 Abs. 1). In Wahrnehmung dieser Aufgaben sind die Vereine daher nicht Unternehmer (vgl. BFH-Urteile vom 28. 11. 1963, II 181/61 U, BStBl 1964 III S. 114, und vom 30. 9. 1965, V 176/63 U, BStBl III S. 682, und Abschnitt 2.3 Abs. 1a). (..)*

Sog. Hilfsgeschäfte, die der Betrieb des nichtunternehmerischen Bereichs bei Vereinen und Erwerbsgesellschaften mit sich bringt, sind auch dann als nicht steuerbar zu behandeln, wenn sie wiederholt oder mit einer gewissen Regelmäßigkeit ausgeführt werden. (...)

¹⁴ (Burnukara, 2024)

¹⁵ (Burnukara, 2024)

¹⁶ (Landesservicestelle für bürgerschaftliche Engagement des Landes Nordrhein-Westfalen, 2025)

¹⁷ (Burnukara, 2024)

¹⁸ (Landesservicestelle für bürgerschaftliche Engagement des Landes Nordrhein-Westfalen, 2025)

Beispiel 1: Ein Verein hat die Aufgabe, die allgemeinen ideellen und wirtschaftlichen Interessen eines Berufsstands wahrzunehmen (Berufsverband). Er dient nur den Gesamtbelangen aller Mitglieder. Die Einnahmen des Berufsverbands setzen sich ausschließlich aus Mitgliederbeiträgen zusammen.

Der Berufsverband wird nicht im Rahmen eines Leistungsaustauschs tätig. ⁵Er ist nicht Unternehmer. ⁶Ein Vorsteuerabzug kommt nicht in Betracht. ¹⁹

Der eingetragene Idealverein (e. V.) bietet sich für die interkommunale Zusammenarbeit somit dann an, wenn ein nichtwirtschaftlicher Zweck der interkommunalen Zusammenarbeit in nicht-hoheitlichen Bereichen z. B. in den Bereichen Stadt-Umland-Kooperation, Tourismusförderung, Kultur oder Soziales verfolgt wird. Zudem bietet er die Möglichkeit einer einfachen Gründung und Auflösung. Ein eher einfacher Ein- und Austritt von Mitgliedern kann positiv wie negativ bewertet werden.

Bei einer vorrangig beabsichtigten wirtschaftlichen Betätigung, ggf. auch gewerblicher Art mit Einnahmeerzielungs- oder sogar Gewinnerzielungsabsicht ist allerdings eher die GmbH oder ggf. auch eine e. G. eine passende Rechtsform für eine Stadt oder Gemeinde.

¹⁹ (Bundesministerium für Finanzen, 2025)

Eingetragene Genossenschaft (e. G.)

„Genossenschaften sind ein Zusammenschluss von natürlichen oder juristischen Personen zu Zwecken der Erwerbstätigkeit oder der wirtschaftlichen oder sozialen Förderung der Mitglieder durch gemeinschaftlichen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb. (...) Eine genossenschaftliche Kooperation bietet sich immer dann an, wenn das Verfolgen eines wirtschaftlichen Ziels die Leistungsfähigkeit des Einzelnen übersteigt, zugleich aber die selbstständige Existenz gewahrt werden soll. (...) Bei einer Genossenschaft handelt es sich um eine Gesellschaft (juristische Person) des privaten Rechts“²⁰

Grundlage ist das Genossenschaftsgesetz (GenG) auf Basis einer Satzung. Die Genossenschaft verfolgt den Hauptzweck einer Förderung der Wirtschaft oder der sozialen oder kulturellen Belange ihrer Mitglieder durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb. Es geht nicht vorrangig um eine Gewinnerzielungsabsicht. So werden evtl. erzielte Gewinne auch vorrangig in die Genossenschaft reinvestiert.

„Der mitgliedernützige Förderzweck unterscheidet die Genossenschaft von den Erwerbsgesellschaften, zu denen auch die typischen Kapitalgesellschaften (wie z. B. die GmbH) gehören. Erwerbsgesellschaften verfolgen einen eigenwirtschaftlichen, auf Gewinn gerichteten Zweck und bündeln die Nutzenmehrung auf der Ebene der Gesellschaft. Die Genossenschaft hingegen soll nicht ihren eigenen Nutzen als juristische Person mehren, sondern unmittelbar den Nutzen ihrer Mitglieder.“²¹

Die Zahl der Mitglieder muss mindestens drei betragen und darf nicht unterschritten werden. Nachschusspflichten sind in der Regel ausgeschlossen. Das Mitglied haftet zwar noch entsprechend § 23 GenG (GenG) für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft, jedoch ausschließlich in der Höhe der geleisteten Einlage.

Jedes Mitglied, unabhängig von der Anzahl der gezeichneten Anteile, hat i.d.R. eine Stimme in der Generalversammlung. *„Anders als bei anderen Gesellschaftsrechtsformen steht der Gemeinde aber selbst dann, wenn sie einen hohen Kapitalanteil beisteuert, keine privilegierte Einflussnahme zu, da die Stimmrechte in den Organen nicht an der Höhe der Beteiligung ausgerichtet sind, sondern jedes Mitglied gleiches Stimmrecht hat. Dieses (...) kann den Einfluss der Gemeinde als Mitglied mindern, insb. wenn viele Genossenschaftler beteiligt sind. (...)“²²*

Um den Anforderungen nach § 96 (1) 2. SächsGemO zu entsprechen, muss die Gemeinde deshalb anderweitig einen angemessenen Einfluss erhalten. Dieses kann z. B. durch einen Sitz im Aufsichtsrat erfüllt werden.

Die Genossenschaft ist nach § 96 (1) SächsGemO ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts. Der Beitritt oder die Gründung, die Änderung oder die Auflösung eines ist nach § 28 Abs.2 Nr. 15 und § 95 (2) SächsGemO durch den Gemeinderat zu genehmigen.

Nach § 102 (1) Satz 1 SächsGemO bedarf die Gründung bzw. der Beitritt zu einer Genossenschaft zudem der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde.

Die interkommunale Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Gemeinden begründet sich hiernach im Prinzip auf der Rolle als gemeinsame Genossenschaftler in einer e. G.

²⁰ (www.wikipedia.de, 2025)

²¹ (Bauer & Bauer, Büchner, Markmann, 2014)

²² (Veßhoff, Wieg, 2018)

Die Genossenschaft bietet sich in der interkommunalen Zusammenarbeit z. B. besonders dann an, wenn der beabsichtigte wirtschaftliche Zweck bzw. die gemeinschaftlich zu erledigende Aufgabe die finanziellen Möglichkeiten einer einzelnen Gemeinde übersteigt und durch den Zusammenschluss eine gemeinsame Umsetzung zum Nutzen aller Mitglieder ermöglicht wird. Sie finden auch zunehmend Beachtung bei der gemeinsamen Finanzierung von Aufgaben oder Investitionen durch Bürger, öffentliche Stellen und Unternehmen, z. B. im Energiebereich (Energiegenossenschaften).

Zu beachten sind bei der Genossenschaft auch in der interkommunalen Zusammenarbeit die eingeschränkten Beteiligungsrechte der Genossenschaftler und eine Mindestgröße von mindestens drei Mitgliedern. Positiv oder negativ kann auch die relativ einfache Möglichkeit des Ein- und Austritts von Mitgliedern bewertet werden.

Wenn die Einnahmeerzielungs- bzw. sogar eine Gewinnerzielungsabsicht oder auch die Stimmrechte anteilig an der Beteiligung im Vordergrund stehen, ist ggf. die GmbH eine sinnvolle Alternative. Sollte keine wirtschaftliche Gewinnerzielungsabsicht vorliegen, so ist auch der e. V. eine alternative Möglichkeit zur privatrechtlichen Organisation der Zusammenarbeit.

Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Die GmbH ist eine juristische Person des Privatrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und somit rechtlich sowie organisatorisch gegenüber der Gemeinde selbstständig.

Eine GmbH kann nicht nur von einer, sondern auch von mehreren Gemeinden als Gesellschafter gegründet werden und muss zwingend ins Handelsregister eingetragen werden.

Die interkommunale Zusammenarbeit zweier oder mehrerer Gemeinden begründet sich hiernach im Prinzip auf der Rolle als gemeinsame Gesellschafter in einer GmbH.

Die Gründung einer GmbH und alle Änderungen des Gesellschaftsvertrags inkl. dem Ausscheiden einzelner Gesellschafter müssen notariell beglaubigt werden. Der öffentliche Zweck muss für die Zulässigkeit nach § 94a (1) SächsGemO eindeutig im Gesellschaftervertrag fixiert sein und sollte möglichst genau ausformuliert werden.

Die Inhaber einer GmbH sind die Gesellschafter, welche nicht mit ihrem Vermögen zur Haftung herangezogen werden können. Nur die Anteile an der GmbH (Stammkapital) gehören zur Haftungssumme. Bei einer GmbH sind mindestens 25.000 Euro Stammkapital durch die Gesellschafter aufzubringen. Bei mehreren Gesellschaftern wird die volle Summe auf die Gesellschafter verteilt.

Die von den Gesellschaftern in den Angelegenheiten der Gesellschaft zu treffenden Bestimmungen erfolgen durch Beschlussfassung nach der Mehrheit der abgegebenen Stimmen in der Gesellschafterversammlung. Jeder Geschäftsanteil gewährt dabei eine Stimme. Somit haben Gesellschafter mit höheren Anteilen am Unternehmen auch eine höhere Einflussmöglichkeit.

„Die gemeinnützige GmbH (gGmbH) ist eine Sonderform der GmbH, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke verfolgt und deshalb steuerliche Vorteile genießt. (...) Die Gemeinnützigkeit der gGmbH muss (...) aus der Satzung der Gesellschaft, dem Gesellschaftsvertrag und der tatsächlichen Geschäftsführung klar hervorgehen. Für die gGmbH gilt primär die Gemeinwohlorientierung. Der Gewinn, den eine gGmbH erwirtschaftet, muss ausnahmslos den im Gesellschaftsvertrag angegebenen gemeinnützigen Zielen zukommen. Bei einer Auflösung des Unternehmens geht das Vermögen nicht an die Gesellschafter (sofern diese nicht selbst gemeinnützig sind), sondern muss an eine steuerbegünstigte Körperschaft ausgeschüttet werden.“²³

Die GmbH ist nach § 96 (1) SächsGemO ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts. Der Beitritt oder die Gründung, die Änderung oder die Auflösung ist nach § 28 Abs.2 Nr. 15 und § 95 (2) SächsGemO durch den Gemeinderat zu genehmigen.

Nach § 102 (1) Satz 1 SächsGemO bedarf die Gründung bzw. der Beitritt zu einer GmbH zudem der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde.

GmbHs sind dann eine sinnvolle privatrechtliche Rechtsform für die interkommunale Zusammenarbeit, wenn es sich um nicht-hoheitliche Aufgaben handelt und der Geschäftszweck vorrangig auf eine Einnahmezielungsabsicht abstellt. Zudem bieten die notwendige notarielle Eintragung sowie die Notwendigkeit einer notariellen Beglaubigung aller Änderungen eine weitgehende Rechtssicherheit für alle Gesellschafter.

²³ (Ehrenamt, 15)

Beispiele für die Organisation einer Stadt-Umland-Zusammenarbeit

*Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V.*²⁴



Abbildung 9: Logo Kommunalverbund Niedersachsen Bremen e. V.

Das deutsche Bundesland Bremen (alias Freie und Hansestadt Bremen) umfasst die beiden Städte Bremen und Bremerhaven. Gemeinsam mit weiteren 23 Städten und Gemeinden des Bundeslandes Niedersachsen bilden sie die funktionale (Stadt-)Region Bremen mit etwas mehr als einer Million Menschen auf 3.060 km². Dem [Kommunalverbund](#)

[Niedersachsen/Bremen e. V.](#) gehören neben 25 Städten und Gemeinden auch ein Gemeindeverband und zwei assoziierte Landkreise an. Die Region Bremen ist räumlich Teil der größer gefassten Metropolregion Nordwest.

Der 1991 gegründete Verein verfolgt den Zweck, den Raum wirtschaftlich zu stärken und strukturell zu verbessern, raumordnerischen Fehlentwicklungen im Rahmen seiner Möglichkeiten entgegenzuwirken, die kulturellen Belange und sonstigen Aktivitäten zu fördern sowie die ökologische Situation zu erhalten und zu verbessern.

Dies wird dadurch erreicht, dass der Kommunalverbund die planerischen Interessen der Mitglieder untereinander und gesamtregional bekannt macht, gemeinsame Interessen formuliert und auch fördert, bei möglichen Interessengegensätzen vermittelt und Lösungsansätze in die jeweiligen politischen Beratungen einbringt.

Wichtigstes Prinzip der Zusammenarbeit ist die Kommunikation auf Augenhöhe - das heißt die respektvolle, vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen unterschiedlich großen Mitgliedern in einem fairen Interessenausgleich, der sich auf regional verabredete Ziele stützt. Mit dem Verein wollen die Kommunen die Region in freiwilliger Zusammenarbeit - über die zahlreichen administrativen Grenzen hinweg - wirtschaftlich stärken und strukturell verbessern. In einer Zusammenarbeit auf Augenhöhe wird raumordnerischen Fehlentwicklungen gemeinsam entgegengewirkt. Ebenfalls im Fokus stehen Kultur und Ökologie. Zudem wird die akteursübergreifende und thematisch orientierte Zusammenarbeit mit den Landkreisen und kreisfreien Städten als Trägern der Regionalplanung unter Beibehaltung ihrer Zuständigkeiten als Ziel formuliert.

Die aktuelle Arbeit des Kommunalverbundes fußt auf dem im Jahr 2015 einstimmig verabschiedeten Grundsatzbeschluss zur kooperativen Regionalentwicklung. Dieses Leitbild definiert konkrete Aufgaben und Projekte für die Handlungsfelder

- Daseinsvorsorge,
- Siedlungs- und Gewerbeflächenentwicklung,
- Freiraum und Naherholung,
- Klima und Energie
- Regionale Kooperation (als Querschnittsthema)

Aktuelle, aus dem Grundsatzbeschluss zur kooperativen Regionalentwicklung abgeleitete Projekte sind z. B. die regionale Wohnungsmarktbeobachtung und -strategie, das Regionale Mobilitätskonzept Radverkehr und die Landschafts- und Naherholungsstrategie für den Grünen Ring Region Bremen. Aus der Mitgliedschaft ergeben sich keine Konsequenzen für die zentralörtliche Einstufung der Mitglieder in den Regionalplänen.

²⁴ Siehe auch: (Hat, Hacker, www.stadt-umland.at, 2025)

Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg (KNF) e. V.²⁵

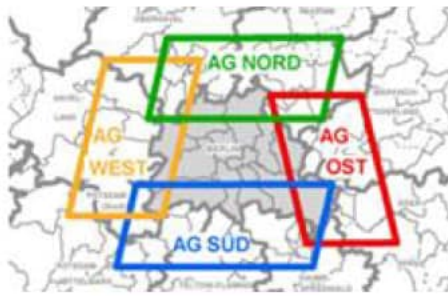


Abbildung 10: Logo Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg e. V.

Von der Mitte der 1990er Jahre bis in das Jahr 2020 ermöglichte das KNF auf informeller Ebene den partnerschaftlichen Dialog der Kernstadt Berlin und ihrer Bezirke mit mehr als 60 brandenburgischen Kommunen im Kernraum der Metropolregion Berlin-Brandenburg zu Fragen der Stadt-Umland-Entwicklung. Im Jahr 2020 wurde die Zusammenarbeit als Verein konstituiert und damit stärker formalisiert.

Stand 2022 hat das [Kommunale Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg e. V.](#) 43 ordentliche Mitglieder und 14 assoziierte Partner. Die Mitgliedschaft steht dem Land Berlin (als Einheitsgemeinde für sich selbst und für die 12 Berliner Bezirke) und den Brandenburger Landkreisen, Städten, Gemeinden und Ämtern im KNF-Raum sowie Institutionen der regionalen Entwicklung offen.

Die Gründung eines Vereins geht auf einen Entschluss seiner Mitglieder zurück. Ziel war es, durch eine formalisierte Trägerstruktur die fachliche Zusammenarbeit zu sichern und fortlaufend weiterzuentwickeln. Das Prinzip der Freiwilligkeit und der Begegnung auf Augenhöhe spielen dabei eine zentrale Rolle.

Zugleich werden die mit einem Verein verbundenen Vorteile genutzt. Dazu gehört ein selbstständig agierender Vorstand als zentrale Vernetzungs- und Koordinierungsfunktion. Darüber hinaus ist der Verein förderantragsberechtigt und oder kann zweckgebundene Zuschüsse erhalten. Auch eigene projektgebundene Mittel, generiert aus Mitgliedsbeiträgen, stehen zur Verfügung.

Die rechtlichen Interessen und Zuständigkeiten der einzelnen Mitglieder sowie Beschlussfassungskompetenzen der kommunalen Gebietskörperschaften bleiben von den Entscheidungen des Vereins unberührt.

Der Verein versteht sich als Sprachrohr und Interessenvertreter seiner Mitglieder und beteiligten Partner und setzt auf ein partnerschaftliches Miteinander im Dialog mit Politik, Verwaltung und weiteren Partnern der stadtreionalen Entwicklung.

Im Fokus der Arbeit des Vereins stehen:

- Wohnen
- Wirtschaft
- Mobilität
- Freiraum Bereitstellung sozialer Infrastrukturen
- Digitalisierung
- Anforderungen an die resiliente und robuste Kommune von morgen

Aus der Mitgliedschaft ergeben sich keine Konsequenzen für die zentralörtliche Einstufung der Mitglieder in den Regionalplänen.

²⁵ Siehe auch: (Hat, Hacker, www.stadt-umland.at, 2025)

Interkommunales Konzept Raum München Nord



Abbildung 11: Logo PV – Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München

Der [Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München \(PV\)](#) wurde 1950 als kommunaler Zweckverband gegründet. Er ist ein freiwilliger Zusammenschluss von 174 Städten, Märkten und Gemeinden, acht Landkreisen und der Landeshauptstadt München. Der PV vertritt kommunale Interessen und engagiert sich für die Zusammenarbeit seiner Mitglieder sowie für eine zukunftsfähige Entwicklung des Wirtschaftsraums München.

Seit 2015 werden umfassende interkommunale Prozesse im Münchner Nordraum vom Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) begleitet und moderiert.



Abbildung 42: Logo Interkommunales Konzept Raum München Nord

Das [Interkommunale Konzept Raum München Nord](#) wurde auf der Regionalen Wohnungsbaukonferenz 2015 des PV für die Region München initiiert. Die Landkreise Dachau, Freising und München sowie 31 Landkreiskommunen und die Stadt München mit fünf Stadtbezirken haben zudem auf einer Verkehrskonferenz im Oktober 2015 mit der s. g. Dachauer Erklärung beschlossen, gemeinsame Lösungen für Fragen der

Siedlungsentwicklung, Mobilität und Freiraum zu erarbeiten. 2017 wurde der Zusammenschluss formal beschlossen, um ein gemeinsames Konzept für die Verkehrs-, Siedlungs- und Landschaftsentwicklung für den Raum München Nord im Jahre 2030 zu erarbeiten. Bis 2019 wurde ein Verkehrskonzept Raum München Nord erarbeitet. 2019 wurde dann auf der Grundlage beschlossen, den begonnen interkommunalen Prozess im Raum München Nord weiterzuführen.



Abbildung 13: Logo Interkommunales Projekt Region ist Solidarität für den Nordraum München

Mit dem [interkommunalen Kooperationsprojekt „Region ist Solidarität“](#) 2020-2022 wurden im Rahmen der o. g. Initiative Instrumente untersucht, getestet und weiterentwickelt, um einen fairen Lasten-Nutzen-Ausgleich zwischen den Städten und Gemeinden in der Region zu schaffen. Dahinter steckt die Idee, Planungen zu Wohnen, Gewerbe, Infrastruktur und Freiräumen noch stärker interkommunal abzustimmen und die entstehenden Vor- und Nachteile unter den beteiligten Parteien auszugleichen. Zu den Aktivitäten gehörten u. a. eine Bestandsaufnahme geeigneter Instrumente zur kommunalen Zusammenarbeit, konkrete Pilotprojekte, Expertengespräche sowie eine Kommunalbefragung. Im Baustein 1 „Sinnvolle Instrumente für interkommunale Kooperation“ erfolgte eine Bestandsaufnahme und die Bewertung der bestehenden Instrumente. Die Ergebnisse wurden im Bericht „Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog“²⁶ im März 2020 veröffentlicht.

Dort finden sich konkrete Vorschläge zur Organisation interkommunaler Zusammenarbeit unter Anwendung von Lasten Nutzen Ausgleichsmechanismen.

²⁶ (Bock, Michalski, Pätzold, März 2020)

Zahlreiche Handlungsfelder bieten sich im Ballungsraum München besonders für ein solches Vorgehen an:

- Attraktive Wohnstandorte
- Gewerbe und Handel
- Entwicklung von Konversionsflächen
- Klimaschutz und Klimaanpassung
- Medizinische Versorgung
- Grüne Infrastruktur
- Mobilität - multimodale Verkehrsangebote
- Bildungsinfrastruktur

Hierfür steht nach Aussage des Projektes ein **umfangreiches Instrumentarium** zur Verfügung. Jedes der Instrumente wurde im Auftrag hinsichtlich seiner Eignung für das jeweilige Handlungsfeld untersucht und bewertet. Dazu gehörten u. a. auch folgende Organisationsformen und Planungsinstrumente:

- Interkommunale Vereine
- Freiwillige Zweckverbände
- Zweckvereinbarungen und Kooperationsverträge

Insb. zum interkommunalen Verein wurde betont, dass sich „öffentliche Institutionen, (...) zur Stärkung und Weiterentwicklung regionaler Potenziale und Standortfaktoren zu einem interkommunalen Verein zusammenschließen können. Neben inhaltlichen Impulsen in bestimmten Themenfeldern zählen häufig auch ein gemeinsames Marketing und die Stärkung eines regionalen Netzwerks für eine bessere Kommunikation zu den Zielen eines interkommunalen Vereins. Darüber hinaus können auch konkrete Projekte für die Region zum Aufgabenfeld interkommunaler Vereine gemacht werden. Durch den Zusammenschluss ganz unterschiedlicher Institutionen (...) ergeben sich häufig innovative Lösungsansätze, Handlungsspielräume und Finanzierungsmöglichkeiten für regional bedeutsame Herausforderungen, die ohne eine entsprechende Allianz nicht möglich wären. (...) Der Großraum München kann auf eine Vielzahl erfolgreicher interkommunaler Vereine mit mitunter langer Tradition zurückgreifen.“²⁷

Als wesentliche Vorteile für einen Zusammenschluss im Rahmen eines Vereins wurden besonders die folgenden Argumente genannt:

- Erweiterung des eigenen Handlungsspielraums
- Erschließung von Ressourcen, die über die eigenen Mittel hinausgehen
- Bündelung von Kräften und Kompetenzen ganz unterschiedlicher Akteursgruppen zur Schaffung einer Grundlage für neue Lösungsansätze
- Institutionalisierte Austausch und Abstimmung mit den Vereinsmitgliedern und die Möglichkeit, die Positionen der eigenen Kommune in ein gemeindeübergreifend verfasstes Gremium einzubringen
- Einbindung der Zivilgesellschaft in die politisch-öffentliche Diskussion und Gestaltung

²⁷ (Bock, Michalski, Pätzold, März 2020)

Als besonders geeignete Themen für interkommunale Vereine wurden die folgenden Bereiche genannt:

- Wohnen
- Gewerbe und Handel
- Klimaschutz und Klimaanpassung
- Grüne Infrastruktur
- Mobilität und ÖPNV

Im zweiten Baustein wurden ausgewählte Instrumente des ersten Projektbausteins Bestandsaufnahme im Rahmen **konkreter interkommunaler Pilotprojekte** auf ihre Praxistauglichkeit hin überprüft. Ziel war es, u. a. Lösungswege zu erarbeiten,

- wie ein finanzieller Ausgleich zwischen den Kooperationspartnern fair und rechtssicher erfolgen kann,
- oder wie rechtlich zulässige Organisationsstrukturen zur Besorgung der vereinbarten Arbeits- und Funktionsteilung eingerichtet werden können.

Aus der Mitgliedschaft in einer der informellen Initiativen ergeben sich keine Konsequenzen für die zentralörtliche Einstufung der Mitglieder in den Regionalplänen.

Zusammenfassung

Auf Grund der vorangehenden Betrachtungen und Ableitungen aus den vorgestellten Beispielregionen lassen sich folgende Kriterien für die Auswahl einer geeigneten Rechtsform für einen *Kommunalverbund Region Dresden* ableiten:

- Hauptzielgruppe sind bis zu 100 Städte und Gemeinden im Oberzentralen Verflechtungsbereich von Dresden sowie den vier Landkreise der Region, welche aus eigenem Antrieb eine interkommunale Zusammenarbeit zur Stadt-Umland-Zusammenarbeit begründen wollen.
- Der Tätigkeitsbereich des Kommunalverbundes erstreckt sich eher auf ideelle Leistungen für die Mitglieder durch die Bündelung, Moderation und Kommunikation gemeinsamer Ziele und Interessen im Sinne einer politischen Plattform mit Innen- und Außenwirkung.
- Aktuelle Themen der Zusammenarbeit sind besonders die Themenbereiche Landes- und Regionalplanung, Wohnen, Gewerbeflächenentwicklung sowie Verkehr und ÖPNV.
- Vorerst ist keine Übertragung hoheitlicher Kompetenzen oder öffentlicher Aufgaben von den Städten und Gemeinden auf eine neu zu schaffende Körperschaft beabsichtigt.
- Es ist keine unternehmerisch-gewerbliche Tätigkeit mit dem Ziel einer nachhaltigen Erzielung von Einnahmen beabsichtigt.
- Die Mitgliedschaft soll freiwillig sein.
- Eine gleichberechtigte Zusammenarbeit und Mitbestimmung aller Mitglieder auf Augenhöhe muss gewährleistet werden.
- Eine Mitgliedschaft darf nicht in die kommunale Selbstverwaltung der Mitglieder eingreifen. Die vollständige Eigenständigkeit aller Mitglieder muss gewahrt bleiben.
- Die gewählte Rechtsform muss eine größere Anzahl von Mitgliedern (ggf. bis zu 100 Mitglieder) erlauben und entsprechende Teilhabestrukturen schaffen.
- Überschneidungen mit Kompetenzen und Zuständigkeiten anderer Akteure sind zu vermeiden.
- Formell sollte die möglichst einfachste und auch kostengünstigste Rechtsform hinsichtlich Genehmigungspflicht, Gründungsaufwand, Änderung- und Umsetzungsaufwand und ggf. auch Austritt gewählt werden.
- Auf Grund von Vorgaben des SächsKomZG und der SächsGemO zu den Möglichkeiten der Beteiligung von Gemeinden an öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Zweckverbänden bzw. Unternehmen, sowie einschlägiger Gesetze zur GmbH, e. G. und e. V., steht nur eine beschränkte Auswahl an Rechtsformen für eine Zusammenarbeit zur Verfügung (hier Zweckverband, GmbH, e. G. und e. V.).

Abschließende Empfehlung

Der e. V. als Vorzugsvariante

Eine echte befreiende Aufgabenübertragung wie auch eine unternehmerisch-gewerbliche Tätigkeit mit dem Ziel einer nachhaltigen Erzielung von Einnahmen durch den *Kommunalverbund Region Dresden* ist zurzeit nicht beabsichtigt. Der Tätigkeitsbereich des Kommunalverbundes erstreckt sich eher auf ideelle Leistungen der interkommunalen Zusammenarbeit für die Mitglieder durch die Bündelung, Moderation und Kommunikation gemeinsamer Ziele und Interessen der Kommunen, mit einem besonderen Fokus auf den Interessen und Anforderungen der Städte und Gemeinden im Verbund.

Auf Basis der herausgearbeiteten Kriterien wird somit aus dem Formenkatalog der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Kooperationsinstrumente der eingetragene Idealverein (e. V.) als weiter zu verfolgende Vorzugsvariante zur formalisierten Zusammenarbeit im Rahmen eines zu gründenden *Kommunalverbunds Region Dresden e. V.* empfohlen. Dieser steht als mögliche Rechtsform den Städten und Gemeinden sowie anderen raumrelevanten öffentlichen und privaten Akteuren nach SächsGemO zur Verfügung.

Über die Mitgliederversammlung bestehen notwendige und sinnvolle Beteiligungsrechte der Vereinsmitglieder, während die täglichen Geschäfte des Vereins durch den Vorstand bzw. eine Geschäftsstelle ausgeübt werden können.

Der Gründungsaufwand sowie Ein- und Austritte lassen sich relativ unproblematisch verwaltungstechnisch umsetzen. Satzungs- und Organisationsänderungen, die Wirtschaftsführung sowie die Organisation der gemeinsamen Arbeit über Gremien sind mit verhältnismäßig geringem Aufwand umsetzbar.

Die Beteiligung an einem Verein bedarf nach allgemeiner Auffassung einer Genehmigung durch die Stadt- bzw. Gemeinderäte. Eine Abstimmung mit den Rechtsaufsichtsbehörden (Landkreise) wird vor Beitritt zum Verein zudem angeraten.

Ein Verein finanziert sich aus Beiträgen seiner Mitglieder. Als eigenständige Person des Privatrechts kann der Verein ggf. auch selbständig Fördermittel einwerben bzw. erhalten, sofern förderrechtliche Bestimmungen dieses nicht explizit ausschließen.

Eine Gemeinnützigkeit ist nicht unbedingt anzustreben, da eine Vielzahl daraus erwachsender Vorteile²⁸ nicht von Relevanz für die Mitglieder und die inhaltliche Arbeit des Vereines sind. Eine steuerrechtliche Prüfung wird allerdings angeraten.

Der Verein bietet dabei durch seine Vereinsstruktur allen Mitgliedern eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Die Mitgliedschaft in einem Verein ist freiwillig und für die kommunale Selbstbestimmung nicht bindend. Grundsätzlich sind in der Vereinsstruktur auch eine Vielzahl von Mitgliedern in die Arbeit eines Verbundes integrierbar, ohne die grundlegende Arbeitsfähigkeit des e. V. zu beeinträchtigen.

Somit ist es möglich, dem Ziel einer breiten Mitgliedschaft der Städte und Gemeinden in der Region Dresden Rechnung zu tragen und gleichzeitig eine belastbare institutionelle Struktur zu schaffen. Ein möglicher räumlicher Umgriff, welcher eng mit der potentiellen Mitgliederzahl eines Kommunalverbundes Region Dresden zusammenhängt, kann von einer Vielzahl verschiedener Kriterien abhängig gemacht werden.

²⁸ steuerliche Absetzbarkeit von Spenden, Übungsleiterpauschalen, Sondernutzungsrechte an öffentlichen Plätzen, ggf. staatliche Zuschüsse, Bußgeldzuweisungen, Freistellung von Erbschafts- und Schenkungssteuern bei Testamenten oder Vermächtnis, Befreiung von Gerichtsgebühren beim Vereinsregister u.a.

Neben den eher harten Faktoren (Distanz, Erreichbarkeit, Naturraum usw.) spielen auch eher weiche Faktoren wie Zugehörigkeitsgefühl oder politische Ansprüche eine bedeutende Rolle.

Es wird aus diesem Grund empfohlen, keine harte Grenze für die Zugehörigkeit einer Gemeinde zur Region Dresden zu ziehen, sondern ggf. auch offen für Städte und Gemeinden zu sein, welche sich auf den ersten Blick nicht direkt für eine Mitgliedschaft qualifizieren.

Der Idealverein hat das vorrangige Ziel einer politischen Interessensvertretung und Kommunikationsplattform der Städte und Gemeinden sowie der Landkreise in der Region Dresden. Somit sind auch Überschneidungen mit bestehenden Institutionen bereits in der Satzung (siehe Satzungsvorschlag) ausschließbar.

Es bestehen bei den Städten und Gemeinden bereits ausreichende Erfahrungen mit Vereinsmitgliedschaften.

Zudem zeigen prominente Beispiele aus Bremen/Niedersachsen und Berlin/Brandenburg und auch die umfangreichen Ergebnisse aus der Region München-Nord, dass die Organisation einer Stadt-Umland-Zusammenarbeit sinnvoll über die Rechtsform eines Vereins organisiert werden kann, solange keine hoheitlichen Aufgaben übertragen werden sollen oder ein wirtschaftlich-unternehmerischer Geschäftsbetrieb beabsichtigt wird.

Ausschluss Zweckverband

Wichtigstes Ausschlusskriterium für einen Zweckverband als mögliche öffentlich-rechtliche Rechtsform ist das Fehlen der Übertragung einer echten öffentlichen Aufgabe auf den Zweckverband. Wie bei einer delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, geht bei einem Zweckverband die kommunale Aufgabe selbst, nicht bloß deren Erfüllung, auf den Verband über. Er ist insoweit Aufgabeninhaber und -träger.

Im vorliegenden Fall der Gründung eines *Kommunalverbundes Region Dresden* fehlt es an der konkreten kommunalen freiwilligen oder Pflichtaufgabe, die dann auch unter Aufgabe aller Rechte und Zuständigkeiten an einen Zweckverband übergeben werden soll.

Somit erscheint der Zweckverband bereits aus formellen, rechtlichen Gründen nicht als geeignete Rechtsform für die Organisation einer Zusammenarbeit. Ein Zweckverband wird zudem auch auf Grund seines eher behördlichen Charakters und eines erhöhten Umsetzungsaufwandes nicht empfohlen. Auch die Gründung, Genehmigung und Auflösung eines Zweckverbandes ist mit höheren Hürden verknüpft.

Ausschluss GmbH und eingetragene Genossenschaft (e. G.)

Sowohl die GmbH als auch die eingetragene Genossenschaft haben als privatrechtliche Rechtsformen einen wirtschaftlichen, unternehmerischen Geschäftsbetrieb mit einer nachhaltigen Absicht der Einkommenserzielung. Sowohl die GmbH als auch die e. G. sind zudem primär gewinnorientiert, wobei die e. G. den Hauptzweck einer Förderung der Wirtschaft oder der sozialen oder kulturellen Belange ihrer Mitglieder durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb verfolgt. Die GmbH verfolgt noch stärker einen eigenwirtschaftlichen, auf Gewinn gerichteten Zweck.

Dieses steht den Zielen und geplanten Aktivitäten des *Kommunalverbundes Region Dresden* gegenüber, welcher wie bereits erläutert eher ideelle, nicht wirtschaftliche und nicht gewinnorientierte Zwecke verfolgt. Es ist nicht erkennbar, welche Produkte bzw. Dienstleistungen von einer GmbH an Ihre Mitglieder oder Dritte einnahme- bzw. gewinnorientiert angeboten werden sollen. Fragen wie Standortmarketing, Messeteilnahmen usw. werden mittlerweile durch andere Anbieter der Region erfolgreich angeboten.

Die Gründung einer GmbH sowie alle Änderungen des Gesellschaftervertrages sowie der Ein- und Austritt jedes Gesellschafters sind stets durch einen Notar zu beurkunden und erfordert eine Änderung des Eintrags im Handelsregister. Der Ein- und Austritt von Gesellschaftern in bzw. aus einer e. G. ist in der Regel einfacher umzusetzen. Zu beachten ist nur, dass die Mindestanzahl der Gesellschafter nicht unter drei sinkt und stets genügend Kapital in der Genossenschaft verbleibt, um den laufenden Geschäftsbetrieb sicherzustellen.

Literaturverzeichnis

- Bauer, B. M., & Bauer, Büchner, Markmann. (2014). Kommunen, Bürger und Wirtschaft im solidarischen Miteinander von Genossenschaften. *Bd. KWI Schriften*, 8.
- Bock, Michalski, Pätzold. (März 2020). *Region ist Solidarität - Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog*. (D. I. (Difu), Hrsg.) München. Von https://www.pv-muenchen.de/fileadmin/Medien_PV/Leistungen/Verbandskommunikation/Kommunale_Zusammenarbeit/Region-ist-Solidaritaet/Region_ist_Solidaritaet_Ergebnisbericht.pdf abgerufen
- Bovenschulte, P. B. (15. 04 2025). *iit - Institut für Innovation und Technik, Berlin*. Von Publikationen: https://www.iit-berlin.de/wp-content/uploads/2024/11/iit-Studie_Effekte-Halbleiteroekosystem_Sachsen_2024_final.pdf abgerufen
- Bundesministerium für Finanzen. (15. April 2025). *BMF Amtliche Umsatzsteuer-Handausgabe 2018/2019*. Von § 2 Unternehmer, Unternehmen: <https://usth.bundesfinanzministerium.de/usth/2018-2019/A-Umsatzsteuergesetz/I-Steuergegenstand-und-Geltungsbereich/Paragraf-2/inhalt.html> abgerufen
- Burnukara, T.-V. (30. Juli 2024). *IHK Hochrhein-Bodensee*. Von Der Verein: Formen, Zwecke und Gründung: <https://www.ihk.de/konstanz/recht-und-steuern/vertrags-gesellschaft/unternehmensgruendung/vereinsgruendungformzweck-1672612> abgerufen
- Ehrenamt, D. (2025. April 15). *Gemeinnützige GmbH gründen (gGmbH)*. Von <https://deutsches-ehrenamt.de/gemeinnuetzige-gmbh-gruenden-ggmbh> abgerufen abgerufen
- Grunke, A. (2.. April 2019). Wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen. (K. -K. Sachsen, Hrsg.) *Kommunal-Info 3/2019*, S. 1-6.
- Hat, Hacker. (15. April 2025). *www.stadt-umland.at*. Von Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V.: <https://www.stadt-umland.at/stadtregion/grossstadtregionen-in-europa/kommunalverbund-niedersachsen/bremen-ev> abgerufen
- Hat, Hacker. (15. April 2025). *www.stadt-umland.at*. Von Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg KNF e. V.: <https://www.stadt-umland.at/stadtregion/grossstadtregionen-in-europa/hauptstadtregion-berlin-brandenburg/kommunales-nachbarschaftsforum-berlin-brandenburg-knf-ev> abgerufen
- Landeshauptstadt Dresden. (2024). *Antrag FR Regio - Intensivierung der Kooperation zur Entwicklung des europäischen Halbleiterstandortes Region Dresden*. Dresden.
- Landesservicestelle für bürgerschaftliche Engagement des Landes Nordrhein-Westfalen. (15. April 2025). *Engagement-Portal des Landes Nordrhein-Westfalen*. Von Informationen zum Vereinsrecht: <https://www.engagiert-in-nrw.de/informationen-zum-vereinsrecht> abgerufen
- Portz, D. F. (Oktober 2005). Interkommunale Zusammenarbeit - Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. (B. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Hrsg.) *DStGB Dokumentation No. 51*.
- Schulenkorf, P. S., & Schulenkorf, Peter und Schäfer, David. (10. 12 2024). *Sächsischer Städte- und Gemeindetag*. Von Projekt Interkommunale Zusammenarbeit: <https://www.ssg-sachsen.de/de/projekte/ikz/veroeffentlichungen/ikz-modellkatalog/> abgerufen
- Veßhoff, Wieg. (Februar 2018). Genossenschaften und Kommunen. (D. S.-u.-u. V., Hrsg.) *DStGB Dokumentation No. 146*, 28.
- [www.wikipedia.de](https://de.wikipedia.org/wiki/Genossenschaft). (15. April 2025). *Genossenschaft*. Von <https://de.wikipedia.org/wiki/Genossenschaft> abgerufen

Anlage 1: Mustersatzung „Kommunalverbund Region Dresden e. V.“

Satzung

§ 1 Zweck des Vereins

(1) Der Verein „Kommunalverbund Region Dresden e. V.“ verfolgt den Zweck, die interkommunale Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden in der Region Dresden zu befördern. Ziel ist die gemeinsame Sicherung und Entwicklung von Flächen sowie sozialer und technischer Infrastruktur für eine langfristige und nachhaltige räumliche, wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Entwicklung.“

Dies wird dadurch erreicht, dass der Kommunalverbund die planerischen Interessen der sächsischen Kommunen als Mitglieder untereinander und gesamtregional bekannt macht, gemeinsame Interessen formuliert und fördert, bei möglichen Interessengegensätzen vermittelt und Lösungsansätze in die jeweiligen politischen Beratungen einbringt.

(2) Im Interesse der genannten Ziele kann sich der Verein an Gesellschaften beteiligen.

(4) Unmittelbare wirtschaftliche Zwecke werden von dem Verein nicht verfolgt.

(5) Die Mittel des Vereins dürfen nur für die satzungsgemäßen Zwecke verwendet werden. Die Mitglieder erhalten keine Zuwendungen aus Mitteln des Vereins. Es darf keine Person durch Ausgaben, die dem Zweck der Körperschaft fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden.

§ 2 Name und Sitz

(1) Der Verein führt den Namen „Kommunalverbund Region Dresden e. V.“. Er besitzt die Rechtsform eines eingetragenen Vereins. Er ist unter Nr. <Nummer> im Vereinsregister des Amtsgerichts (Registergerichts) Dresden eingetragen.

(2) Sitz des Vereins ist <Ort>

§ 3 Mitgliedschaft

(1) Vollmitglieder des Vereins können werden:

- a) Städte und Gemeinden aus den Landkreisen Bautzen, Meißen, Mittelsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge sowie die Landeshauptstadt Dresden
- b) Die Landkreise Bautzen, Meißen, Mittelsachsen sowie Sächsische Schweiz-Osterzgebirge

(2) Weitere assoziierte Mitglieder können aufgenommen werden, wenn dieses für die Erreichung des Vereinszwecks unerlässlich erscheint.

(3) Über die Aufnahme von Mitgliedern entscheidet der Vorstand, an den die schriftliche Anmeldung zu richten ist. Der Anmeldende hat sich schriftlich zu verpflichten, die geltenden Satzungsbestimmungen einzuhalten.

(4) Die Mitgliedschaft wird beendet:

- a) durch Erlöschen der betreffenden juristischen Person;
- b) durch Austritt, der durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorstand erfolgt. Er kann nur drei Monate vor Ende des Kalenderjahres mit Wirkung zum Ende des folgenden Kalenderjahres erklärt werden;

c) durch Ausschluss auf Beschluss der Mitgliederversammlung, wenn das Mitglied gegen die Ziele oder Interessen des Vereins oder gegen die Satzung in erheblichem Maße verstoßen hat oder wiederholt gegen diese verstößt;

d) durch Ausschluss auf Beschluss des Vorstandes, wenn für mindestens sechs Monate die Beiträge nicht entrichtet worden sind.

§ 4 Rechte und Pflichten der Mitglieder

(1) Die Mitglieder sind berechtigt, die Unterstützung des Vereins im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben in Anspruch zu nehmen.

(2) Die Mitglieder geben ihre Planungen gemäß § 1 dem Verein rechtzeitig bekannt und stimmen sie mit den Planungen der übrigen Vereinsmitglieder ab. Sie geben dem Verein die für seine Arbeit notwendigen Informationen.

(3) Die Vollmitglieder sind verpflichtet, den von der Mitgliederversammlung festgesetzten Beitrag zu zahlen. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach der jeweiligen Einwohnerzahl der Mitglieder auf der Basis einheitlicher Pro-Kopf-Beiträge. Näheres regelt eine von der Mitgliederversammlung zu beschließende Beitragsordnung (siehe Anlage).

(4) Assoziierte Mitglieder sind verpflichtet, eine jährliche Geschäftskostenpauschale zu zahlen. Näheres bestimmt die Beitragsordnung (siehe Anlage).

(5) Zur Deckung von Kosten aus bestimmten Vorhaben kann die Mitgliederversammlung außerordentliche Beiträge oder Umlagen beschließen.

§ 5 Organe des Vereins

Organe des Vereins sind:

1. Die Mitgliederversammlung.
2. Der Vorstand.

§ 6 Mitgliederversammlung

(1) Die Mitgliederversammlung ist mindestens einmal jährlich einzuberufen. Der Vorstand beruft die Mitgliederversammlung durch Einladung in Textform mit einer Frist von drei Wochen unter Angabe der Tagesordnung ein. Jedes Mitglied kann eine Ergänzung der Tagesordnung bis spätestens eine Woche vor der Versammlung beantragen. Die Mitgliederversammlung stellt die Tagesordnung fest.

(2) Eine außerordentliche Mitgliederversammlung ist einzuberufen, wenn mindestens 20 Prozent der Mitglieder dies schriftlich gegenüber dem Vorstand verlangen.

(3) Die Mitgliederversammlung wählt die stimmberechtigten Vorstandsmitglieder.

(4) Die Mitgliederversammlung beschließt über:

1. Satzungsänderungen.
2. Die Beitragsordnung.
3. Die Entlastung des Vorstandes.
4. Die mehrjährige Arbeitsplanung

5. Den Wirtschaftsplan.
6. Die Beteiligung an Gesellschaften gemäß § 1 Abs. 3.
7. Den Ausschluss eines Mitglieds nach § 3.
8. Die Auflösung des Vereins und die Verwendung seines Vermögens.

(5) Jedes Vereinsmitglied wird in der Mitgliederversammlung durch bis zu drei von ihm zu entsendende Personen vertreten. Dabei soll eine Beteiligung der ehrenamtlichen wie der hauptamtlichen Vertreter/innen der Mitglieder angestrebt werden.

(6) Jedes Vereinsmitglied hat in der Mitgliederversammlung eine Stimme. Sie wird von dem durch das Mitglied zu bestellenden Stimmführer/der Stimmführerin abgegeben.

(7) Die Mitgliederversammlung ist ohne Rücksicht auf die Anzahl der Erschienenen beschlussfähig, wenn sie ordnungsgemäß einberufen wurde.

(8) Über die Verhandlungen der Mitgliederversammlung ist eine Niederschrift anzufertigen, die vom/von der ersten Vorsitzenden, im Falle der Verhinderung einem weiteren Vorstandsmitglied und dem Protokollführer/der Protokollführerin zu unterzeichnen ist. Die Niederschrift ist jedem Mitglied innerhalb von sechs Wochen nach der Mitgliederversammlung zuzustellen. Einwendungen gegen diese Niederschrift können nur innerhalb eines Monats schriftlich beim Vorstand erhoben werden.

§ 7 Vorstand

(1) Der Vorstand besteht aus einem Vertreter der Landeshauptstadt Dresden und weiteren vier Vertretern von stimmberechtigten Vollmitgliedern sowie höchstens zwei Vertretern von nicht stimmberechtigten weiteren assoziierten Mitgliedern. Die stimmberechtigten Vorstandsmitglieder werden von der Mitgliederversammlung gewählt. Mit Zustimmung der Mitgliederversammlung können alle oder mehrere Vorstandsmitglieder gemeinsam gewählt werden (en bloc).

(2) Nicht stimmberechtigte Mitglieder des Vorstandes werden von der Gesamtheit der weiteren assoziierten Mitglieder benannt.

(3) Soweit der/die Sprecher/indes Regionalbeirates (vgl. § 9 (5)) nicht ordentliches Mitglied des Vorstandes gem. Abs. 1 und 2 ist, genießt er/sie ständiges Gast- und Antragsrecht im Vorstand.

(3) Der Vorstand wählt aus seinen stimmberechtigten Mitgliedern den ersten Vorsitzen den/die erste Vorsitzende, den Stellvertreter/die Stellvertreterin sowie den Schatzmeister/die Schatzmeisterin. Die Amtszeit des Vorstandes beträgt zwei Jahre. Eine direkte Wiederwahl des/der Vorsitzenden ist bei einstimmigem Beschluss des Vorstands möglich. Die Amtszeit des einzelnen gewählten Vorstandsmitglieds endet mit der Übernahme des Vorstandsamtes durch den nach Ablauf der Amtszeit gewählten Nachfolger/die Nachfolgerin. Bis zur Aufnahme der Geschäfte durch den neugewählten Vorstand führt der alte Vorstand die Geschäfte fort. Endet das Amt eines Vorstandsmitglieds vorzeitig, so ist von der nächsten Mitgliederversammlung ein Nachfolger/eine Nachfolgerin für die Zeit bis zum Ablauf der Amtsperiode der übrigen Vorstandsmitglieder zu wählen.

(4) Der Vorstand führt die Geschäfte des Vereins, soweit nicht die Mitgliederversammlung zuständig ist. Der Vorstand gibt sich eine Geschäftsordnung. Er kann dem Regionalbeirat sowie den von diesen einzusetzenden Arbeitskreisen eine Geschäftsordnung geben.

(5) Der Vorstand tritt mindestens viermal jährlich zu seinen Sitzungen zusammen, über die eine Niederschrift zu fertigen ist. Die Einladung ergeht unter Angabe der Tagesordnung mit einer Frist von einer Woche durch den Vorsitzenden/die Vorsitzende. Im Eilfall reicht die Einladung in elektronischer Form mit einer Frist von 24 Stunden. Der Vorstand ist ohne Rücksicht auf die Anzahl der Erschienenen beschlussfähig. Bei Abstimmung entscheidet die Mehrheit der erschienenen Vorstandsmitglieder. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des/der Vorsitzenden. Die Niederschrift wird von den erschienenen Vorstandsmitgliedern genehmigt.

(6) Der Vorstand bestellt den Geschäftsführer/die Geschäftsführerin (§ 8).

(7) Vorstand im Sinne des § 26 BGB sind: 1. der/die Vorsitzende des Vereins; 2. der/die Stellvertreter/Stellvertreterin; 3. der/die Schatzmeister/in.

(8) Der/die Vorsitzende, der/die Stellvertreter/in und der/die Schatzmeister/in sind einzeln zur Vertretung des Vereins befugt.

§ 8 Geschäftsstelle

(1) Zur Führung der laufenden Geschäfte wird eine Geschäftsstelle des Vorstands eingerichtet.

(2) Die Geschäftsstelle wird durch eine/n vom Vorstand bestellte Geschäftsführer/in geleitet, der/die besondere/r Vertreter/in im Sinne von § 30 BGB ist.

§ 9 Regionalbeirat und Arbeitskreise

(1) Es wird ein Regionalbeirat eingerichtet. Der thematische Arbeitsbereich umfasst alle satzungsgemäßen Aufgaben des Vereins. Der Beirat unterbreitet dem Vorstand seine Arbeitsergebnisse.

(2) Dem Regionalbeirat gehören alle Mitglieder des Kommunalverbundes an. Vertreter nach § 3 (2), der Regionalen Planungsverbände sowie des Freistaates Sachsen sind ständige Gäste.

(3) Die Vertretung der sächsischen Mitglieder im Regionalbeirat wird durch den (Ober-)bürgermeister oder einen von ihm benannten Vertreter wahrgenommen. Jedes Mitglied des Vereins verfügt im Falle der Abstimmung über eine Stimme. Es können sachverständige Gäste hinzugeladen werden.

(4) Der Regionalbeirat tagt mindestens zweimal im Kalenderjahr. Zu den Sitzungen des Regionalbeirates wird über die Geschäftsstelle im Auftrage des Beiratssprechers/der Beiratssprecherin mit einer Frist von drei Wochen unter Angabe der Tagesordnung eingeladen.

(5) Der Regionalbeirat wählt aus seiner Mitte einen Sprecher und einen Stellvertreter, welche vom Vorstand bestätigt werden. Der Beiratssprecher, im Verhinderungsfalle der stellvertretende Sprecher, genießt ständiges Gast- und Antragsrecht im Vorstand.

(6) Sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Öffentlichen Rechts, die im Raum ansässig sind, sowie deren Zusammenschlüsse (gleich in welcher Rechtsform) können im Rahmen ihrer Zweckbestimmung an Beiräten und Arbeitskreisen beteiligt werden.

(7) Bei Bedarf soll der Vorstand dem Beiratssprecher die Möglichkeit geben, der Mitgliederversammlung zu berichten.

§ 10 Arbeitskreise

(1) Der Regionalbeirat kann befristete und unbefristete sowie Ad-hoc-Arbeitskreise zu beliebigen Themen oder zur Behandlung konkret formulierter Aufträge einsetzen. Bei der Bildung von Arbeitskreisen sind die Interessen der verschiedenen Mitglieder angemessen zu berücksichtigen. Die Vereinsmitglieder benennen der Geschäftsstelle die Vertreter für die Arbeitskreise.

§ 11 Auflösung

(1) Die Auflösung des Vereins kann nur von der Mitgliederversammlung mit einer Mehrheit von drei Viertel aller Mitglieder beschlossen werden.

(2) Bei Auflösung des Vereins oder bei Wegfall steuerbegünstigter Zwecke ist das Vermögen zu steuerbegünstigten Zwecken zu verwenden. Beschlüsse über die zukünftige Verwendung des Vermögens fällt die Mitgliederversammlung. Vor Durchführung dieser Beschlüsse ist die Stellungnahme des Finanzamtes einzuholen.

§ 12 Geschäftsjahr und Gerichtsstand

(1) Geschäftsjahr ist das Kalenderjahr.

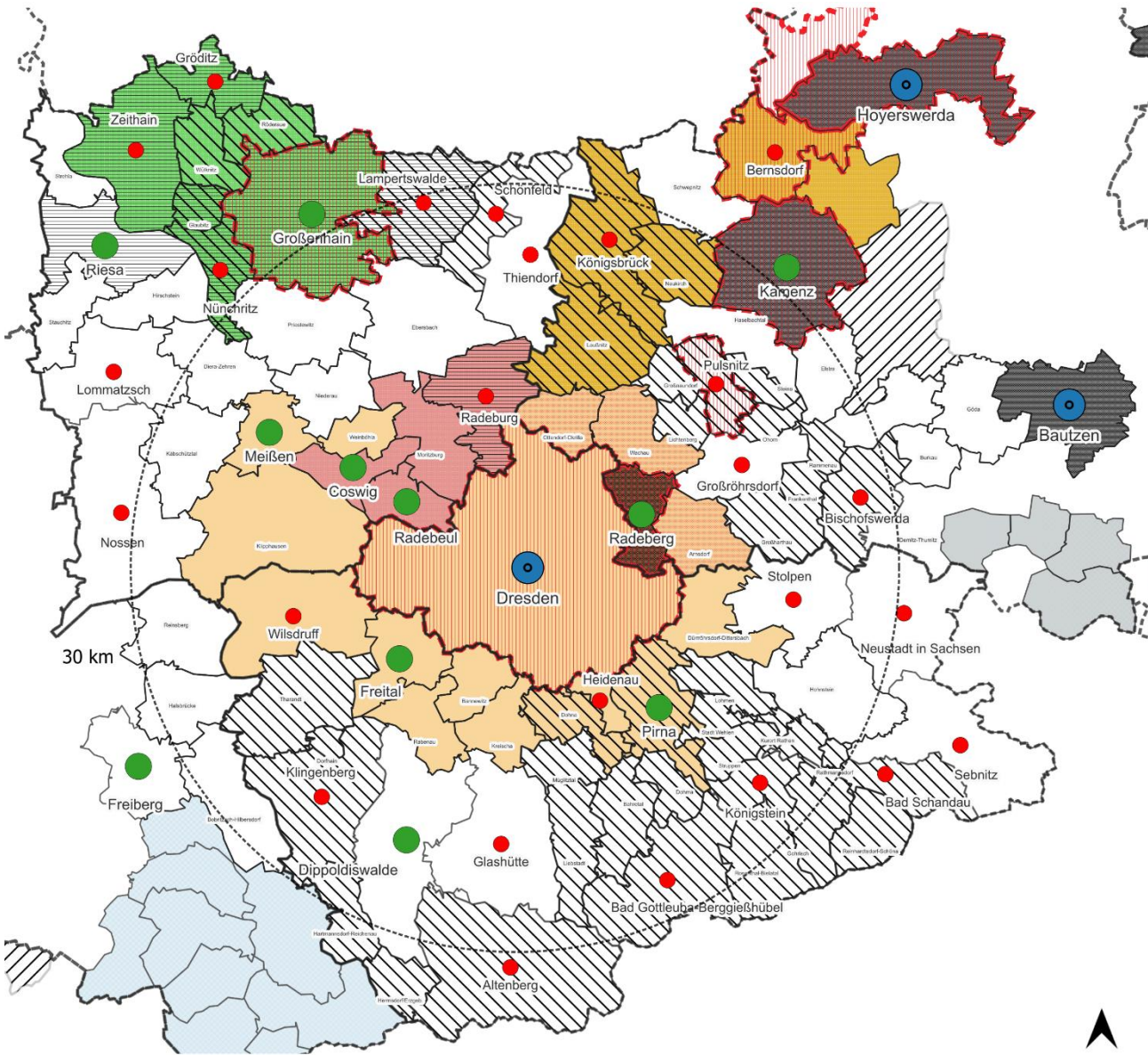
(2) Gerichtsstand ist Dresden.

Anlage Beitragsordnung Vollmitglieder

1. Vollmitglieder zahlen einen Mitgliedsbeitrag pro Einwohner und Jahr.
2. Der Mitgliedsbeitrag pro Einwohner im Jahr 2026 beträgt X,XX €.
3. Berechnungsgrundlage ist der Bevölkerungsstand zum 31.12. des Vorjahres nach den amtlichen Bevölkerungsstatistiken des Landesamts für Statistik Sachsen und des Statistischen Landesamts Bremen. Beispiel: Zur Berechnung des Mitgliedsbeitrags 202X werden die Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 202X verwendet.
4. Der Mitgliedsbeitrag wird ab dem 1. Januar 202x dynamisiert.
5. Die Dynamisierung wird wie folgt berechnet:
 - Sach- und Betriebskosten werden mit der prozentualen Veränderung des Verbraucherpreisindex (Statistisches Bundesamt) vom Vorjahr gesteigert. Beispiel: Zur Dynamisierung der Sach- und Betriebskosten 202X wird die prozentuale Veränderung des Verbraucherpreisindex 202X verwendet.
 - Personalkosten werden mit der jährlich durchschnittlichen Steigerungsrate (gemäß dem jeweils letzten Tarifabschluss) des Vorjahres gesteigert. Beispiel: Zur Dynamisierung der Personalkosten 202X wird die jährlich durchschnittliche Steigerungsrate aus dem Tarifabschluss für 202X verwendet.
6. Der Mitgliedsbeitrag ist am 1. Januar eines Jahres fällig. Das Mitglied erhält dazu eine Rechnung im Dezember des Vorjahres.
7. Bei einem Beitritt im laufenden Jahr wird der Mitgliedsbeitrag anteilig für die verbleibenden Monate berechnet und ist sofort fällig.

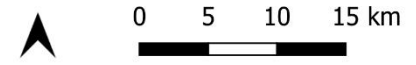
Assoziierte Mitglieder

1. Assoziierte Mitglieder zahlen eine jährliche Geschäftskostenpauschale.
2. Die jährliche Geschäftskostenpauschale im Jahr 202X beträgt X,XX €.
3. Die jährliche Geschäftskostenpauschale wird ab dem 1. Januar 202X dynamisiert. 4. Sie erhöht sich um den gleichen Prozentsatz, um den sich der Mitgliedsbeitrag pro Einwohner und Jahr für Vollmitglieder im Vergleich zum Vorjahr erhöht hat.
5. Die Geschäftskostenpauschale ist am 1. Januar eines Jahres fällig. Das Mitglied erhält dazu eine Rechnung im Dezember des Vorjahres.
6. Bei einem Beitritt im laufenden Jahr ist diese in Gänze und sofort fällig

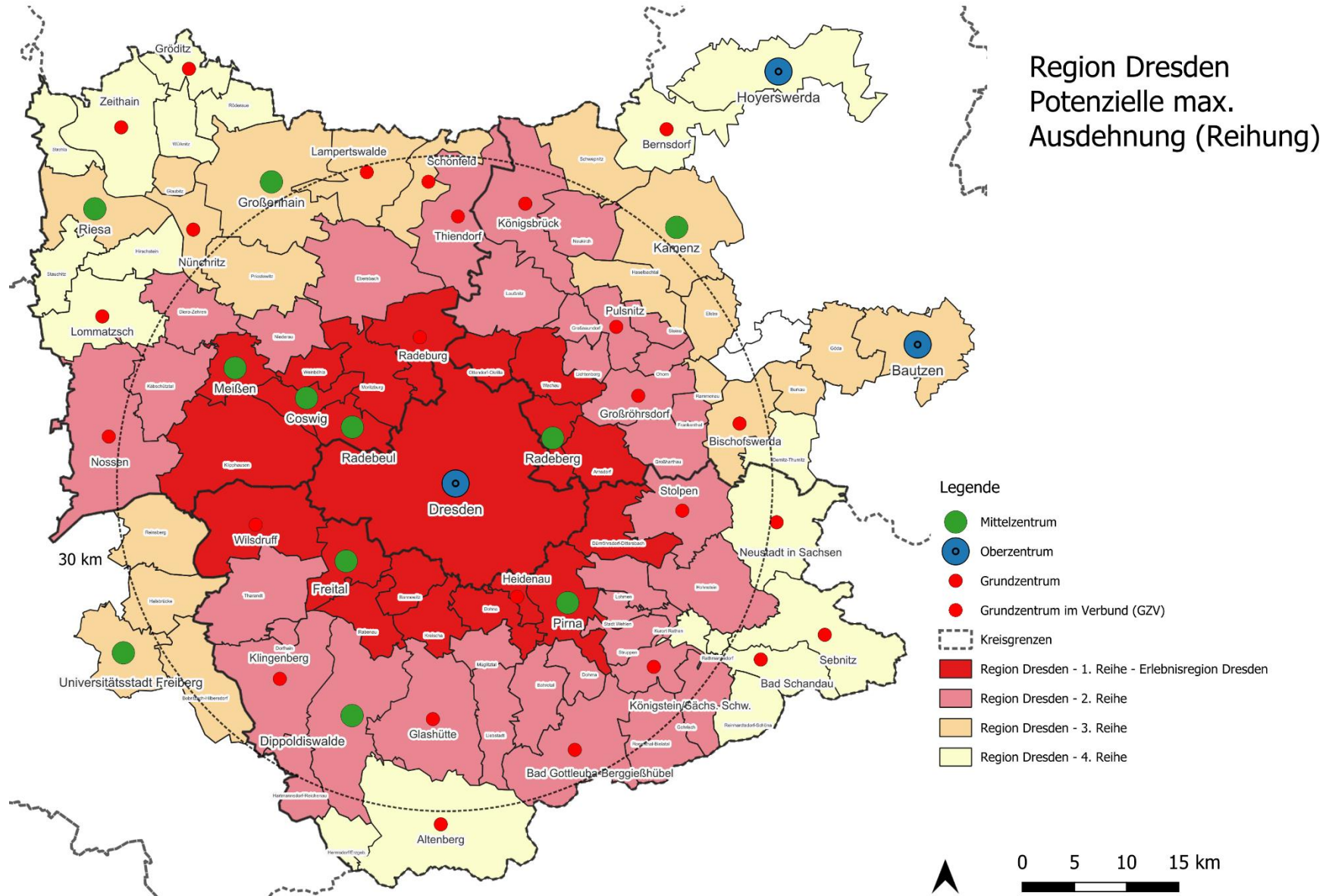


Region Dresden Bekannte interkommunale Kooperationen

- Legende**
- Mittelzentrum
 - Oberzentrum
 - Grundzentrum
 - Grundzentrum im Verbund (GZV)
 - Erlebnisregion Dresden
 - IKZ-Verbund Wachstumsregion Dresden
 - Städtenetzwerk Oberlausitz
 - Aktionsraum Rödertal
 - Industriebogen Region Dresden
 - Elbe-Röder-Dreieck
 - IKZ Radebeul-Moritzburg-Radeburg-Coswig-Meißen
 - IKZ VG Königsbrück, Bernsdorf, Ossling
 - Grundzentraler Gemeindeverbund Oberland
 - IKZ Verbund Mittelsächsisches Erzgebirge
 - Region Dresden - Verwaltungsgemeinschaften
 - Region Dresden - Verbände
 - Kreisgrenzen



Anlage 3: Möglicher ggf. maximaler räumlicher Umgriff Kommunalverbund Region Dresden mit 96 Mitgliedern nach Reihung



Anlage 4: Möglicher ggf. maximaler räumlicher Umgriff Kommunalverbund Region Dresden mit 96 Mitgliedern

