



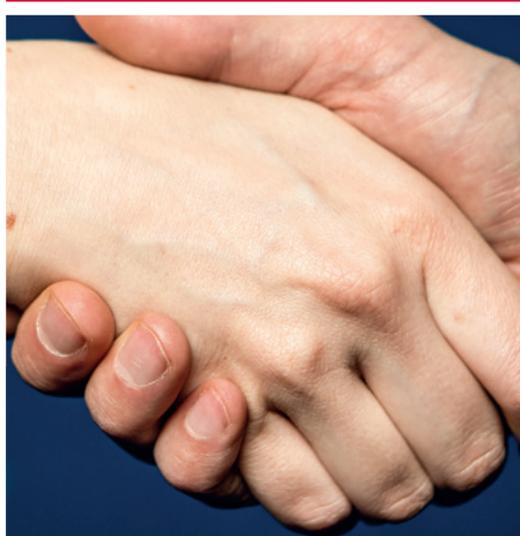
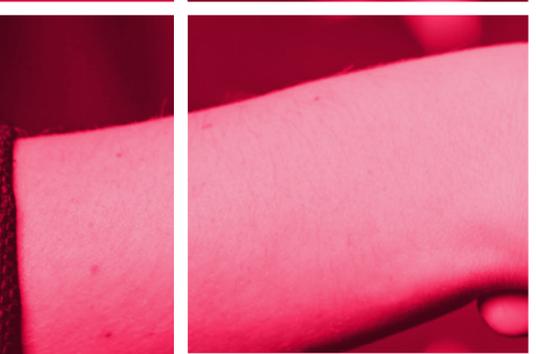
Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



MORO

MORO Praxis

Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit: Unterstützung bei der Vorbereitung



17
2020

MORO Praxis Heft 17

Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit: Unterstützung bei der Vorbereitung

Inhalt

Inhalt	5
Kurzfassung	6
1 Einleitung.....	9
2 Synthese der Ansatzpunkte und Modelllösungen	11
3 Modelllösungen im Rahmen von EVTZ-Gründungen	17
3.1 Aufgaben	18
3.2 Bestimmung, Zusammensetzung und Aufgaben der Organe	21
3.3 Rechtsvorschriften (Art. 8 (2) g, h, j)	25
3.4 Beschränkung vs. Nichtbeschränkung der Haftung	28
3.5 Steuer- und Haushaltsrecht	33
3.6 Vergaberecht / Vergabe von Dienstleistungen und Produktlieferungen	35
3.7 Einstellung und Verwaltung von Personal	37
3.8 Bereitstellung von Finanzmitteln	40
3.9 Mitglieder aus Drittstaaten	43
3.10 Verlauf und Abschluss der Genehmigung – Gründung des EVTZ	44
3.11 Änderungen der Übereinkunft und Aufnahme von Neumitgliedern	48
4 Aufgaben im Bereich öffentlicher Dienstleistungen.....	51
4.1 Indirekte Förderung der grenzüberschreitenden Entwicklung von DAWI	51
4.2 Initiierung durch zeitweilige Bereitstellung von DAWI	51
4.3 Dauerhafte Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen als Teil der Aufgaben eines EVTZ.....	52
4.4 EVTZ-Gründung für die dauerhafte Bereitstellung einzelner DAWI	55
Abbildungsverzeichnis	56
Tabellenverzeichnis.....	56
Literaturverzeichnis	56

Kurzfassung

Seit seiner Einführung im Jahr 2006 kann die territoriale und insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von den Vorteilen des EVTZ-Instruments profitieren. Viele Akteure halten aber den Gründungsprozess eines EVTZ für kompliziert. Dies ist vor allem auf Unsicherheit und mangelndes Wissen im Umgang mit dem Instrument zurückzuführen. Die vorliegende Broschüre stellt erstmals Modelllösungen, Ansatzpunkte und praktische Beispiele für verschiedene wiederkehrende Herausforderungen zusammen. Dabei sind die folgenden Aspekte besonders relevant.

Zur Bestimmung der **Aufgaben** sollten die konkreten Zuständigkeiten des EVTZ festgelegt werden. Bei themenübergreifend arbeitenden EVTZ sind flexible Formulierungen sinnvoll, während bei einer stärkeren Fokussierung auf einzelne Aufgaben spezifische Detailformulierungen gefunden werden müssen.

Bei der Einrichtung der **Organe** sind die Mindestanforderungen der Verordnung (Direktor und Versammlung) ebenso wie ergänzende nationale Vorschriften zu beachten. Zudem gilt es, eine Balance zwischen demokratischer Repräsentativität und arbeitsfähigen, schlanken Strukturen zu finden.

Die Wahl der anzuwendenden nationalen **Rechtsvorschriften** betrifft die Durchsetzung der Übereinkunft, die Tätigkeiten der EVTZ-Organen sowie die Tätigkeiten des EVTZ zur Aufgabenwahrnehmung. Dabei ist insbesondere auf eine sorgfältige Formulierung der Übereinkunft und die grundsätzliche Berücksichtigung des Rechts des Sitzstaates zu achten.

Für die Klärung von **Haftungsfragen** ist eine Risikoanalyse unerlässlich. Hierbei sind die unmittelbare Haftung des EVTZ und die Haftung der EVTZ-Mitglieder für die Ver-



Quelle: European Union

bindlichkeiten des EVTZ zu unterscheiden. Versicherungen, Haftungsbeschränkungen, Puffergesellschaften, Aufgabenreduzierungen oder besondere Abstimmungsregeln können die Anfälligkeit für Haftungsfälle reduzieren.

Im Hinblick auf das **Steuer- und Haushaltsrecht** ist der Rechtscharakter des EVTZ entscheidend, beispielsweise im Hinblick auf die Pflicht zur Zahlung von Körperschafts-, Gewerbe- und Umsatzsteuer. Gemeinsam mit der Genehmigungsbehörde sollte frühzeitig geklärt werden, ob sich der EVTZ wirtschaftlich betätigen kann und welche finanzrechtlichen Möglichkeiten und Pflichten aus den nationalen Vorschriften des Sitzstaates des EVTZ folgen.

Wenn ein EVTZ als öffentlicher Auftraggeber Waren oder Dienstleistungen einkauft, kann entweder das **Vergaberecht** des Sitzstaates oder des Staates der Tätigkeitsausübung angewandt werden. Unter bestimmten Voraussetzungen ist der EVTZ vom Vergaberecht befreit.

Ein EVTZ kann eigenes **Personal** einstellen oder mit Personal arbeiten, das von seinen Mitgliedern bereitgestellt wird. Außerdem können Verträge mit externen Dienstleistern abgeschlossen werden. Eine an die spezifischen Bedingungen angepasste interne Dienstordnung sowie eine Kombination der nationalen Rechtsordnungen schaffen Transparenz und ermöglichen individuell abgestimmte Beschäftigungsverhältnisse.

Die **Finanzmittel** zur Finanzierung der Aufgaben des EVTZ stammen in der Regel aus Beitragszahlungen der Mitglieder, eingeworbenen Drittmitteln oder Einnahmen aus der Erbringung von Dienstleistungen. Eine stabile Grundfinanzierung wird allerdings nur über regelmäßige Beitragszahlungen erreicht. Die Regeln zur Bestimmung der Beitragshöhe können frei gestaltet werden. Drittmittel sollten vor allem zur Finanzierung zusätzlicher Aktivitäten eingesetzt werden.

Auch Akteure aus **Drittstaaten** (= Nicht-EU-Staaten) können Mitglied in einem EVTZ werden. Das Aufnahmeverfahren bei EVTZ-Gründung ist dabei generell einfacher als die nachträgliche Aufnahme von solchen Mitgliedern. Um die Anforderungen der EVTZ-Verordnung zu erfüllen, ist ein frühzeitiger und kontinuierlicher Austausch mit den möglichen Mitgliedern und den zuständigen Behörden des Drittstaates sowie des Sitzstaates des EVTZ zentral.

Jeder **Genehmigungsprozess** ist individuell. Generell müssen jedoch schon vor Beginn ein konkreter Bedarf und klarer Wille zur EVTZ-Gründung vorhanden sein. Ein gemeinsames Verständnis zwischen allen zukünftigen Mitgliedern und den zuständigen Genehmigungsbehörden über den Ablauf des Verfahrens bietet in der Gründungsphase die notwendige Orientierung. Zum Erwerb der Rechtspersönlichkeit durch den EVTZ müssen die Gründungsdokumente veröffentlicht und die notwendigen Informationen an den Europäischen Ausschuss der Regionen übermittelt werden.

Spätere **Änderungen der Übereinkunft** können einen hohen Zusatzaufwand mit sich bringen und ggf. zu weiteren Änderungswünschen führen. Auch die Aufnahme von Neumitgliedern erfordert eine Anpassung der Übereinkunft, weshalb diese Neuaufnahmen möglichst gebündelt werden sollten.

EVTZ können in Grenzregionen zur grenzüberschreitenden **Erbringung öffentlicher Dienstleistungen** beitragen. Sie können die Dienstleistungserbringer bei der grenzüberschreitenden Abstimmung oder Erbringung unterstützen. Sie können Dienstleistungen aber auch selbst initiieren sowie vorübergehend bzw. dauerhaft anbieten. In Einzelfällen kann zudem die Gründung eines EVTZ explizit zur grenzüberschreitenden Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen sinnvoll sein.



1 Einleitung

Seit Einführung des EVTZ-Instruments im Jahr 2006 haben sich EVTZ in vielen Räumen der EU etabliert. Dies belegt die stetig zunehmende Zahl der registrierten EVTZ.¹ Insbesondere für die grenzüberschreitende, aber auch für andere Formen der territorialen Zusammenarbeit bringen sie eine Reihe von unstrittigen Vorteilen (eigene Rechtspersönlichkeit, Ausrichtung auf öffentliche Einrichtungen, verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten etc.), die der territorialen Zusammenarbeit eine neue Qualität ermöglichen, sowohl hinsichtlich ihrer Intensität als auch der dauerhaften Ausrichtung und der Themenvielfalt.

Trotz dieser Vorteile und obwohl die Novellierung der EVTZ-Verordnung (im Folgenden EVTZ-VO) im Jahr 2013 u. a. auf eine Vereinfachung der EVTZ-Gründung abzielte, wird der Gründungsprozess eines EVTZ weiterhin als sehr kompliziert angesehen – auch wenn die Anzahl von EVTZ mit deutscher Beteiligung und damit auch die Erfahrung mit dem Instrument zugenommen hat. Bisherige Erkenntnisse zur Nutzung des EVTZ-Instruments durch deutsche Akteure weisen darauf hin, dass dies u. a. auf Unsicherheit und mangelndes Wissen zurückzuführen ist. Im Rahmen dieses Projekts wurde deshalb als weitere Hilfestellung die Erarbeitung von Modelllösungen angestrebt, die für häufig wiederkehrende Fragestellungen zielorientierte Unterstützung anbieten. Die erarbeiteten Ansatzpunkte und Modelllösungen stehen im Mittelpunkt dieser Broschüre.

Kapitel 2 beinhaltet eine überblicksartige Zusammenfassung der Herausforderungen und Handlungsansätze, die in den nachfolgenden Kapiteln detailliert ausgeführt werden.

Kapitel 3 stellt die bestehenden juristischen und weiteren Schwierigkeiten und Herausforderungen während eines EVTZ-Gründungsprozesses dar. Die verschiedenen Unterkapitel (auf der dritten Gliederungsebene) stellen in sich abgeschlossene Bausteine dar. Jedes Unterkapitel behandelt einen spezifischen Teilaspekt eines Oberthemas. Zunächst wird die jeweilige Herausforderung umrissen und dann aufgezeigt, wie mit dieser Herausforderung konkret umgegangen werden kann. Praxisbeispiele aus bestehenden EVTZ und weiterführende Informationen zu bestimmten Themen werden in Informationsboxen angeführt und bieten dem interessierten Leser die Möglichkeit, zusätzliche Informationen zu erhalten und vertiefende Einblicke zu gewinnen.

Kapitel 4 ergänzt diese Modelllösungen für spezifische Aufgaben von EVTZ rund um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI). Damit werden weitere Potenziale der Nutzung des EVTZ-Instruments aufgezeigt, die über die allgemeine oder thematische Zusammenarbeit hinausgehen. Das Kapitel zeigt auf, dass bei der Entwicklung und Bereitstellung grenzüberschreitender DAWI sehr unterschiedliche Aufgaben auf einen EVTZ übertragen werden können, die bereits für den Gründungsprozess bedeutsam sind.

¹ 74 existierende EVTZ am 06.01.2020 laut Verzeichnis der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), über deren Gründung der Europäische Ausschuss der Regionen der Europäischen Union gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates unterrichtet wurde (<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/welcome.aspx>).



2 Synthese der Ansatzpunkte und Modelllösungen

Die an einer EVTZ-Gründung interessierten Akteure können mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert sein. Die Herausforderungen lassen sich dabei auf unterschiedliche Ursachen zurückführen – von unklaren Formulierungen und unterschiedlichen Interpretationen der EVTZ-VO über kollidierende nationale Rechtsmaterien bis zu unterschiedlichen Verwaltungsverfahren und -praktiken in den verschiedenen Mitgliedstaaten.

Diese Vielfalt an Herausforderungen erfordert eine ebenso große Vielfalt an Lösungsansätzen und Modelllösungen. Die hier vorgestellten Modelllösungen setzen bei den Handlungsmöglichkeiten der EVTZ-Gründer bzw. -Mitglieder an. Darüber hinaus gibt es weitere Herausforderungen, deren Bewältigung durch Handlungen anderer Akteure wie den Genehmigungsbehörden, Akteuren der nationalen Ebene und zentralen europäischen Institutionen vereinfacht werden können. Dies bezieht sich insbe-

sondere auf Verbesserungen und Vereinfachungen von Rahmenbedingungen für EVTZ-Gründungen.

Da jeder EVTZ insbesondere durch seine Mitgliederstruktur, die involvierten Mitgliedstaaten, den Gebietszuschnitt, die thematische Ausrichtung und die damit verbundenen Aufgaben sehr individuell ist, muss jedes EVTZ-Gründungsvorhaben einen eigenen Weg finden und gehen. Es ist nicht möglich, die eine vollständige Modelllösung festzulegen, die Erfolg garantiert, wenn man sie nur befolgt. Für die einzelnen Herausforderungen können im Sinne eines Baukastensystems vielmehr Ansatzpunkte gegeben werden, die jedoch immer noch an die individuellen Akteurskonstellationen und Rahmenbedingungen angepasst werden müssen. Die Ansatzpunkte und Modelllösungen der Kapitel 3 und 4 können im Sinne eines Baukastensystems verstanden werden. Untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über diesen Baukasten.

Tabelle 1: Baukasten der Ansatzpunkte und Modelllösungen im Überblick

Hintergrund	Herausforderungen	Ansatzpunkte
Aufgaben (Kapitel 3.1)		
Benennung von Aufgaben in der Übereinkunft	Verhinderung der Überschreitung von Befugnissen	→ Zuständigkeiten aller Mitglieder klären
Differenzierung von Aufgaben in der Übereinkunft	Klarheit für die Mitglieder schaffen und Berücksichtigung möglicher künftiger Anpassungen ohne Änderung der Übereinkunft	→ Balance zwischen flexibler & spezifischer Formulierung der Aufgaben → Benennung vorrangiger Aufgaben schließt künftige weitere Aufgaben nicht aus
Bestimmung, Zusammensetzung und Aufgaben der Organe (Kapitel 3.2)		
Verordnung gibt Einrichtung von Versammlung und Direktor vor	Unklarheit über national notwendige und sinnvolle Organe	→ Orientierung an Vorgängerstrukturen (falls vorhanden) → Einrichtung weiterer Organe, die nicht der Übereinkunft unterliegen
Details zur Einrichtung der Organe sind dem EVTZ überlassen	Abwägung zwischen demokratischer Repräsentativität und schlanken Strukturen	Grundsätze zur Einrichtung: → Jedes Mitglied mit einem Vertreter in der Versammlung → Turnusmäßige Wechsel → Einrichtung von Stellvertretern → Balance zwischen Mitgliedstaaten → Ggf. Berücksichtigung von Größenverhältnissen der Mitglieder
Aufgaben der Organe sind in den Gründungsdokumenten festzulegen	Sinnvolle Abgrenzung der Aufgabenbereiche sind vorab nicht immer klar zu erkennen	→ Benennung der Organe und ihrer Kompetenzen in der Übereinkunft → Zusammensetzung von Organen, Benennung von Aufgaben und Arbeitsabläufen in der Satzung

Hintergrund	Herausforderungen	Ansatzpunkte
Einbindung von Akteuren, die kein Mitglied im EVTZ werden können/wollen	Bestimmte Akteure können kein Mitglied werden	→ Einrichtung weiterer Gremien, die keine Organe sind
Rechtsvorschriften (Art. 8 (2) g, h, j) (Kapitel 3.3)		
Bestimmung von anzuwendenden Vorschriften für die Auslegung und Durchsetzung der Übereinkunft	Identifizierung von anzuwendenden Rechtsvorschriften des EU und des nationalen Rechts	→ Den Rechtscharakter des EVTZ definieren → Konkrete Rechtsakte nennen, denen der EVTZ unterstellt wird
Bestimmung von Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Organe des EVTZ tätig sind	Identifizierung von anzuwendenden Vorschriften unter Berücksichtigung von zwingenden Vorschriften der anderen Mitgliedstaaten	→ Parallele Anwendbarkeit der ausländischen Vorschriften neben den Vorschriften des Sitzstaates zulassen
Bestimmung des für die Tätigkeit des EVTZ bei der Ausführung von Aufgaben anzuwendenden Rechts	Identifizierung von anzuwendenden Vorschriften und Kompatibilität im gesamten Handlungskontext des EVTZ	→ Dem einheitlichen Rechtssystem unterstellen → Übereinstimmung mit sonstigen Bestimmungen der Übereinkunft zu den anwendbaren Rechtsvorschriften
Beschränkung vs. Nicht-Beschränkung der Haftung (Kapitel 3.4)		
Bei der Beurteilung der Haftung ist zwischen dem Verbund, seinen Mitgliedern und dem Sitzstaat zu differenzieren	Aufgrund der unterschiedlichen denkbaren Haftungsfälle erscheint die Klärung der Haftung oft unübersichtlich	→ Risikoanalysen mit verschiedenen Szenarien durchführen
Deutsche kommunale Mitglieder haften unbeschränkt für die Verbindlichkeiten des EVTZ	Gründung eines EVTZ mbH	→ Schaffung der Rechtsgrundlagen für die Haftungseinschränkung durch die Bundesländer → Abschluss einer Versicherung → Einschalten einer „Puffergesellschaft“
Steuer- und Haushaltsrecht (Kapitel 3.5)		
Besteuerung des EVTZ mit Körperschaft-, Umsatz- und Gewerbesteuer	unterschiedliche steuerrechtliche Würdigung des EVTZ in den einzelnen Mitgliedstaaten	→ Differenzierte Betrachtung von Rechtscharakter und Tätigkeiten → Wahl des Sitzstaates des EVTZ nach der fachlichen Prüfung von steuerlichen Rechtsfolgen → Abstimmung mit zuständiger Genehmigungsbehörde zum Rechtscharakter des EVTZ
Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung des EVTZ	Unterschiede im Kommunalrecht der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen	→ Erfüllung von Zulässigkeitsvoraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung von Gebietskörperschaften oder → Verzicht auf die gewerblichen Aktivitäten des EVTZ
Anwendung des nationalen Haushaltsrechts auf den EVTZ	Anwendung des öffentlichen Finanzrechts auf grenzüberschreitend tätige Einrichtung	→ Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten zur steuer- und haushaltsrechtlichen Behandlung des EVTZ → Schaffung eines einheitlichen EU-Finanzrechtsrahmens

Hintergrund	Herausforderungen	Ansatzpunkte
Vergaberecht / Vergabe von Dienstleistungen und Produktlieferungen (Kapitel 3.6)		
Anwendung des Vergaberechts im grenzüberschreitenden Kontext	Kenntnis der Rechtswahlmöglichkeiten	→ Rechtswahlausübung für die öffentlichen Aufträge des EVTZ → In-House-Vergabe
Möglichkeiten bei der Wahl der Beschäftigungsverhältnisse (Kapitel 3.7)		
Unterschiedliche Optionen zum Personaleinsatz	Kein gleicher Lohn für gleiche Arbeit und zunehmender Verwaltungsaufwand	→ Anstellung von eigenem Personal → Entsendung und Bereitstellung durch Mitglieder → Dienstleistungsverträge mit Externen
Grenzüberschreitender Einsatz von Personal notwendig	Sozialversicherungs- und arbeitsrechtliche Fragen	→ EVTZ-spezifische Dienstordnung mit Details zu Urlaubsregelungen, Entgeltbemessungen usw. → Freie Wahl der Rechtsordnung → Kombination unterschiedlicher nationaler Rechtsordnungen
Bereitstellung von Finanzmitteln (Kapitel 3.8)		
Vereinbarungen zu Mitgliedsbeiträgen sind in der Satzung festzulegen	Ermittlung der notwendigen finanziellen Grundausstattung	→ Bestimmung und Differenzierung der verschiedenen Kostenarten
	Höhe und Verteilung der Beiträge wegen unterschiedlicher Größe und Finanzausstattung der Mitglieder	→ Einheitlicher Beitragssatz für alle Mitglieder → Bemessungsgrundlagen (Bevölkerung, Wirtschaftskraft) → Dynamische Anpassungen → Anrechnung anderer Beiträge
Finanzierung durch eingeworbene Drittmittel	Vorfinanzierung und Notwendigkeit, Personal/Ressourcen zur Einwerbung bereitzustellen	→ Rückgriff auf geschultes Personal der Mitglieder
Interreg ist bekannteste Quelle für Drittmittel von EVTZ, aber nicht immer hinreichend bzw. passend für EVTZ-Aktivitäten	EVTZ sind sich nicht immer bewusst, dass auch andere EU- bzw. nationale Fördermittel beantragt werden können	→ Drittmittel außerhalb von Interreg in Betracht ziehen → Informationen über verschiedene Fördermittel einholen → Integrierte Ansätze fördern (wie ITI)
Mitglieder aus Drittstaaten (Kapitel 3.9)		
Beteiligung der Mitglieder aus Drittstaaten	Zeitaufwändiges und kompliziertes Gründungs- und Beitrittsverfahren mit unpräzisen Verfahrensvorschriften der EVTZ-VO	→ Gebündeltes Verfahren für alle Aufnahmeanträge → Vereinfachung des Aufnahmeverfahrens für Mitglieder aus den Drittstaaten
Verlauf und Abschluss der Genehmigung – Gründung des EVTZ (Kapitel 3.10)		
Genehmigung der EVTZ-Mitgliedschaft erfolgt auf Antrag	Verfahrensrechtliche Fragestellungen und Inhalt des Antrags	→ Frühzeitige Beschlüsse der Mitglieder zur Willenserklärung → Antragstellung, sobald Dokumente endverhandelt werden
Abschluss der Gründung durch Registrierung oder Veröffentlichung von Satzung und Übereinkunft	Kein bundesweites EVTZ-Register und keine einheitlichen Vorgaben	→ Veröffentlichung im Amtsblatt → Mitteilung an den AdR

Hintergrund	Herausforderungen	Ansatzpunkte
Mitgliedstaaten können Gebühren für Veröffentlichung der Übereinkunft erheben	Kostenaufwand bei häufiger Änderung der Übereinkunft	→ Klärung, welche Kosten anfallen und von wem sie übernommen werden
Verordnung lässt Interpretationsspielraum bzgl. Gründungsablauf	Kein einheitliches Verfahren und keine klaren Kommunikationswege: wer muss wann mit wem sprechen?	→ Frühzeitige Einbindung aller Akteure → Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses → Konkrete Absprachen → Modellierung des Verfahrens
Möglichkeit der ‚stillen Genehmigung‘	Genehmigungsbehörden machen von der ‚stillen Genehmigung‘ keinen Gebrauch	→ Von Anfang an explizite Genehmigung anstreben
Änderungen der Übereinkunft und Aufnahme von Neumitgliedern (Kapitel 3.11)		
Änderungen der Übereinkunft müssen genehmigt werden	Komplexität und mögliche Kettenreaktion, wenn einzelne Akteure Änderungswünsche im Nachhinein äußern	→ Juristischer Beistand zur Interpretation und Absicherung → Einbindung der Genehmigungsbehörden → Bitte um Klarstellung / Hilfe bei der EU KOM
Mitgliederliste ist Teil der Übereinkunft	z. T. Zirkelbezüge in der Verordnung Genehmigungspflicht bei Neuaufnahmen	→ Information für interessierte Mitglieder, dass spätere Aufnahme ggf. schwierig ist → Bündelung bei der Aufnahme von Neumitgliedern
Aufgaben im Bereich öffentlicher Dienstleistungen (Kapitel 4)		
Unterstützung der grenzüberschreitenden Bereitstellung von DAWI	Überwindung von Hindernissen / Benachteiligung von Grenzräumen beim Zugang zu DAWI	→ EVTZ bringt verantwortliche Akteure zusammen → Initiierung durch zeitweilige Bereitstellung von DAWI → EVT Z übernimmt DAWI unter besonderen Bedingungen bzw. als Teil seiner Aufgaben → Explizite Gründung eines EVTZ zur Erbringung von DAWI durch verantwortliche Mitglieder

Quelle: Eigene Darstellung

Neben den verschiedenen Ansatzpunkten sollten die folgenden allgemeinen Empfehlungen und Hinweise beachtet werden, die die bestehenden EVTZ rückblickend geben würden – vieles davon ist nicht neu, hat an Aktualität aber nicht verloren:

→ Eine EVTZ-Gründung ist ein gemeinsamer Lernprozess für alle beteiligten Akteure. Es ist wenig sinnvoll, die EVTZ-Gründung erst dann angehen zu wollen, wenn man den Eindruck hat, alle Details zu kennen und auf

alle Eventualitäten vorbereitet zu sein: Erstens kommt es anders und zweitens als man denkt.

- Das inhaltliche Ziel, das mit der EVTZ-Gründung verbunden ist, sollte so klar wie möglich formuliert werden. Welche Aufgaben soll der EVTZ übernehmen? Welche Erwartungen haben die verschiedenen Mitglieder? Welche Ressourcen benötigt der EVTZ, um diese Aufgaben auszuführen und die Erwartungen zu erfüllen?
- Um die komplexe Gemengelage mit einer EU-Verordnung und (mindestens zwei) verschiedenen nationalen

Gesetzestexten zu verstehen, ist juristischer Fachbeistand unerlässlich. Je frühzeitiger Juristen in den Gründungsprozess einbezogen werden, die sich mit der Rechtslage in den verschiedenen Staaten auskennen, desto eher können die notwendigen Abstimmungen mit den Behörden und ihren Rechtsabteilungen begonnen werden.

- Eine EVTZ-Gründung kann ein langwieriger Prozess sein. Um nicht die Geduld zu verlieren und einander glaubhaft zu versichern, dass man am gemeinsamen Ziel festhält, sollten die Akteure bereits eine Vertrauensbasis geschaffen haben. Dies umfasst nicht nur das Verhältnis der EVTZ-Mitglieder untereinander, sondern auch ihre Beziehung zu den politischen Entscheidungsträgern in den Kommunen und Regionen sowie zu den Vertretern der Genehmigungsbehörden.
- Auch wenn eine EVTZ-Gründung ein sehr individueller Prozess mit spezifischen Herausforderungen ist, muss das Rad nicht jedes Mal neu erfunden werden. EVTZ in Gründung (im Folgenden: i. G.) können von den Erfahrungen bestehender EVTZ lernen, indem sie den gezielten Austausch bilateral suchen oder unterschiedliche Angebote (z. B. vom BMI / BBSR oder dem Europäischen Ausschuss der Regionen) in Anspruch nehmen.
- Wenn alle Akteure dem EVTZ-Gründungsvorhaben konstruktiv und kompromissbereit gegenüberstehen, ist es nach Erfahrung der bestehenden EVTZ auch möglich, Lösungen zu finden. Gerade zur Lösung von Detailfragen ist es ratsam, auch die politischen Entscheidungsträger einzubinden. Wenn ein EVTZ-Vorhaben politisch unterstützt wird, ist es in der Regel leichter, Detailfragen über Kompromisse zu lösen.
- Keine E-Mail und keine Videokonferenz können den persönlichen Austausch ersetzen. Falls ein EVTZ in einer Grenzregion gegründet werden soll, ist die Entfernung häufig kein großes Problem. Je nach Akteurskonstellation kann es jedoch mit einigem Aufwand verbunden sein, alle Mitglieder an einem Ort zu versammeln. Dennoch sollte der Mehrwert dieser persönlichen Treffen nicht unterschätzt werden.
- Gerade die Frage des EVTZ-Sitzes soll häufig durch eine Gegenüberstellung der verschiedenen Vor- und Nachteile beantwortet werden, die die Entscheidung für oder gegen ein Land mit sich bringt. Allerdings sollte die politische Dimension der Entscheidung nicht unterschätzt werden. Wenn beispielsweise klar ist, dass die Geschäftsstelle oder das Sekretariat des EVTZ in einem

Staat liegen wird, kann es sinnvoll sein, den Sitz des EVTZ im anderen Land anzusiedeln, um so ein Gleichgewicht zwischen beiden Staaten herzustellen.

- Nicht nur im Gründungsprozess, sondern auch im Hinblick auf die Übereinkunft und Satzung versuchen viele Akteure zunächst alle Eventualitäten abzudecken. Der Nachteil ist aber ein Verlust an Flexibilität. Nach der Einschätzung bestehender EVTZ ist es durchaus sinnvoll, nicht alle Details zu regeln, sondern nur das Nötigste in der Satzung und Übereinkunft festzulegen. Ergänzende Vereinbarungen können immer noch in weiteren Dokumenten und Beschlüssen festgehalten werden. Das birgt auch den Vorteil, dass später notwendige Änderungen nicht wiederholt zur Genehmigung vorgelegt werden müssen und zeitaufwändige Verfahren vermieden werden.
- Die EVTZ-VO bietet an einigen Stellen durchaus Interpretationsspielraum. Dieser Spielraum sollte genutzt werden, um den Prozess und die Gründungsdokumente so aufzubauen, dass sie bestmöglich zu den eigenen Rahmenbedingungen passen.

Insgesamt zeigt sich also, dass jede EVTZ-Gründung einen eigenen Weg finden und gehen muss. Den einen Königsweg gibt es nicht. Vielmehr ist eine EVTZ-Gründung ein Prozess, der unterschiedlichen Dynamiken und Perspektiven unterliegt, die miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Ein vielversprechender Ansatz liegt in dem Dreiklang „Lernen, Verstehen, Vertrauen“. Die eigene Lernbereitschaft, das Verständnis für die anderen beteiligten Akteure und die Schaffung und Vertiefung einer Vertrauensbasis sind demnach entscheidende Erfolgsfaktoren auf dem Weg hin zur EVTZ-Gründung (Zillmer und Lürer 2017: 35).

ORGANE DES EVTZ

Minimum-Direktor und Versammlung

Grundsätze für die Organe beachten

Details zu Organen in die Satzung

Andere Gremien nicht als Organe definieren

HAFTUNGSGRUNDGESETZ (Art. 10 (1))

Ergänzende nationale Vorschriften

HAFTUNGSGRAGEN

Grundsätzlich Haftung des EVTZ

Haftung der Mitglieder

Ggf. Versicherung und interne Haftungsregelung

FLURKREUZUNG DER (PLANNING) EIGENSTÄNDLICHKEIT DER DIREKTION

VERSICHERUNG NICHT ZUMER MÖGLICH !!

RECHTS SITUATION BAYERN

EXTRAKTANALYSE

KEIN RECHT FÜR AUSERORDNUNG HAFTUNG

BEREITSTELLUNG VON FINANZMITTELN

Mitgliedsbeiträge

Mitte zur Einwerbung bereitstellen

Bedarf für Finanzmittel zu Beginn erörtern

Vorfinanzierung von Drittmittelausgaben

Kein Automatismus für Fördermittel

Bestandteile
- Personal
- Miete
- Reisekosten
- Versicherungen
- Übertragbarkeit
- Bankkredit

Auch andere Vorgehen in anderen Ländern?

Beitrag
↳ Sitz in Vert. Sammelung (Barmer)

Hauswirtschaftliche Kontrolle & in welchem Kontext?

Fördermittel & Haushalt

GENEHMIGUNGSPROZESS

Frühzeitiger Wirtenschaftsplan

Definieren der Aufgaben & Verantwortlichkeiten

Grundstruktur von Integrierten Projekten

Regelungen im Zusammenhang mit dem Projekt

Holländer-Integration

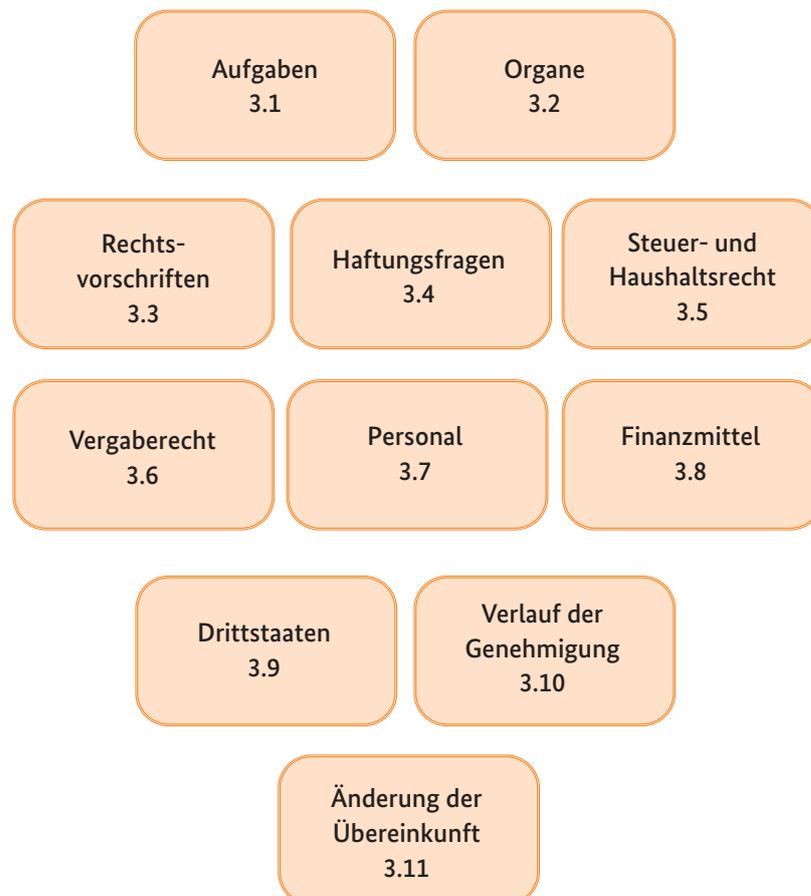
Beitrag zur Shared Value

3 Modellösungen im Rahmen von EVTZ-Gründungen

Grundsätzlich lassen sich verschiedene Arten von Herausforderungen unterscheiden, vor denen EVTZ während der Gründung stehen. Die Überwindung der Herausforderungen bedarf unterschiedlicher Lösungsansätze. Zunächst ist zu klären, in welchen Bereichen der EVTZ Aufgaben übernehmen soll (Kapitel 3.1) und welche Organe für die Entscheidungs- und Arbeitsstruktur errichtet werden sollen (Kapitel 3.2). Daneben gibt es Klärungsbedarf für unterschiedliche rechtliche Aspekte – vom anzuwendenden Recht über Haftungsfragen bis zu Details des Steuer-, Haushalts- und Vergaberechts (Kapitel 3.3-3.6). Schließlich gibt es unterschiedliche Ansätze für die Einstellung und Verwaltung von Personal (Kapitel 3.7) sowie der Bereitstellung von Finanzmitteln (Kapitel 3.8). Diese werden erst mit

der laufenden Arbeit relevant, sollten bei der Gründung aber bereits mitgedacht werden. Abschließend lassen sich einige weitere Punkte identifizieren, die die Beteiligung von Mitgliedern aus Drittstaaten (Kapitel 3.9) bzw. die Ausgestaltung des Gründungsprozesses (Kapitel 3.10) betreffen oder Änderungen der Übereinkunft nach der Gründung eines EVTZ (Kapitel 3.11) zum Gegenstand haben. Kapitel 4 zeigt Ansatzpunkte für die Unterstützung bzw. Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durch EVTZ auf und ergänzt somit die Ausführungen zur Bestimmung der Aufgaben (Kapitel 3.1) um spezifische Fragestellungen im Bereich dieser Dienstleistungen.

Abbildung 1: Überblick der inhaltlichen Strukturierung



Quelle: Eigene Darstellung

3.1 Aufgaben

Bei Gründung eines EVTZ sind die Mitglieder aufgefordert, in ihrer Übereinkunft das Ziel und die Aufgaben des EVTZ zu bestimmen (Art. 8 (2) c)). Die EVTZ-VO macht nur relativ allgemeine Vorgaben für die Formulierung der Ziele. Einen Rahmen dafür setzt Art. 1 (2). Danach müssen EVTZ „insbesondere die territoriale Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern (...) erleichtern und fördern“ und zwar mit dem Zweck, zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und/oder territorialen Zusammenhalts beizutragen (Art. 1 (2)). Weitere Einschränkungen ergeben sich aus Art. 7 (1).

→ Zuständigkeiten klären

Die Bestimmung der Aufgaben steht in enger Verbindung mit der Zielsetzung. Nach Art. 7 sind ferner einige formelle Rahmenbedingungen zu beachten, insbesondere dass ein EVTZ nur im Rahmen der Befugnisse aller Mitglieder Aufgaben übernehmen kann. Die Befugnisse ergeben sich aus dem mitgliedstaatlichen Recht des jeweiligen Partners. Aufgaben, die nur im Verantwortungsbereich einzelner Mitglieder liegen, können nur ausnahmsweise durch Genehmigung des entsprechenden Mitgliedstaates ebenfalls auf den EVTZ übertragen werden. Auch können Aufgaben ohne finanzielle Unterstützung der Europäischen Union beschränkt werden, wenn diese außerhalb der europäischen Investitionsschwerpunkte liegen.²

Ferner dürfen Aufgaben des EVTZ nicht in der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen bestehen.

Grundsätzlich lassen sich die folgenden Aufgabenfelder von EVTZ nach Art. 7 (3) unterscheiden:

- Umsetzung von Kooperationsprogrammen (und ihren Teilen) der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF);
- Umsetzung von Kooperationsprojekten im Rahmen der ESIF;
- Aufgaben zur Stärkung des Zusammenhalts ohne Finanzierung der EU, soweit sie den Investitionsschwerpunkten der ESIF entsprechen;
- Betrieb von Infrastrukturen;

→ Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI).

→ Balance zwischen flexibler & spezifischer Formulierung

Innerhalb dieses Rahmens können EVTZ sowohl auf Aufgaben eines einzelnen Sachthemas beschränkt sein als auch themenübergreifend arbeiten. Dementsprechend ausdifferenziert können die Aufgaben des einzelnen EVTZ formuliert werden. Sind sich die Mitglieder über die Aufgaben einig, die dem EVTZ übertragen werden sollen, liegt die eigentliche Herausforderung darin, die Aufgaben so zu formulieren, dass sie hinreichend spezifisch sind. So wird sichergestellt, dass alle Handlungen im Rahmen der Befugnisse liegen und dass sie flexibel genug sind, um auf künftige Erfordernisse möglichst ohne Änderung der Übereinkunft reagieren zu können.

→ Einbeziehung der Genehmigungsbehörden

Je allgemeiner die Aufgaben formuliert werden, umso eher könnten Genehmigungsbehörden Einwände geltend machen. Dies kann insbesondere dann vorkommen, wenn die Finanzierung der Aufgaben nicht von Anfang an im vollen Umfang gesichert ist bzw. wenn die Aufgaben nicht ausgewogen sind im Vergleich zu den personellen und oder finanziellen Kapazitäten der Gebietskörperschaft. Damit ist auch die Kontaktaufnahme mit den Genehmigungsbehörden im Rahmen der Aufgabenformulierung zu empfehlen.

3.1.1 Allgemeine Formulierung der Aufgaben

→ Vorrangige Aufgaben oder Aufgaben ohne Themeneingrenzung

Vergleichsweise allgemeine Aufgabenformulierungen sind typisch für themenübergreifend arbeitende EVTZ. Dies gilt insbesondere für EVTZ, welche die grenzüberschreitende Raum- bzw. Regionalentwicklung fördern sollen. Bei EVTZ-Gründung ist häufig noch gar nicht bekannt, welche Aspekte der grenzüberschreitenden Raum- bzw. Regionalentwicklung künftig von besonderer Bedeutung sein werden. Eine Benennung sehr konkreter Aufgaben kann dabei den künftigen Handlungsspielraum einschränken.

² So z. B. das polnische EVTZ-Gesetz von 2008 in Art. 16.

Die unterschiedlichen Rollen, die themenübergreifend arbeitende EVTZ bei der Entwicklung grenzüberschreitender Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse spielen können, zeigen dies exemplarisch.³ So können EVTZ, die die grenzüberschreitende Raumentwicklung stärken sollen,

- die für eine DAWI verantwortlichen Akteure grenzüberschreitend zusammenbringen;
- die grenzüberschreitende Erbringung von DAWI im Rahmen eines Pilotvorhabens zeitweilig übernehmen;
- im Rahmen der Aufgaben der Mitglieder DAWI selber bereitstellen bzw. erbringen.

Die beiden nachfolgenden Boxen für Formulierungen von Aufgaben in der jeweiligen Übereinkunft zeigen, dass die offenen Formulierungen sehr unterschiedlich getroffen werden können. So schließt die Übereinkunft des EVTZ Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau durch Formulierungen wie „stellt sich der Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau insbesondere die folgenden Aufgaben“ bzw. „gelten die folgenden Aktionsbereiche als vorrangig“ weitere Aktivitäten nicht aus. Voraussetzung der Aufgabenübernahme ist,



Impression von Plenumsdiskussion, Quelle: Spatial Foresight

dass sie im Einklang mit der Zielsetzung des EVTZ stehen. Die Übereinkunft des Eurodistrikt SaarMoselle nimmt hingegen gar keine thematische Aufgabenspezifizierung vor. Vielmehr wurde diese Spezifizierung erst in der laufenden Arbeit entwickelt.

i

Aufgaben des EVTZ Eurodistrikt SaarMoselle (Übereinkunft Art. 4)

Um seinen Zweck zu erreichen, erfüllt der EVTZ folgende Aufgaben:

- Der EVTZ führt grenzüberschreitende Projekte in den gemeinsamen Zuständigkeitsbereichen seiner Mitglieder durch.
- Der EVTZ unterstützt seine Mitglieder bei der Ausarbeitung und Durchführung von Projekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die im gemeinsamen Interesse der Mitglieder liegen.
- Der EVTZ unterstützt und fördert grenzüberschreitende Netzwerke, die zur Verwirklichung der Ziele des Eurodistrikts beitragen.
- Der EVTZ übernimmt das gemeinsame Standortmarketing des Eurodistrikts SaarMoselle.
- Der EVTZ vertritt die Interessen des Eurodistrikts SaarMoselle gegenüber den regionalen, nationalen und europäischen Institutionen.
- Der EVTZ sammelt und verbreitet Informationen über die Kooperationsprojekte seiner Mitglieder auf dem Gebiet des Eurodistrikts.

³ Kapitel 4 führt konkrete Beispiele für die Übernahme solcher Aufgaben durch themenübergreifend arbeitende EVTZ aus und zeigt damit unterschiedliche Modelllösungen auf.

Im Hinblick auf Erreichung der in der Präambel dieser Vereinbarung genannten politischen Ziele stellt sich der Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau insbesondere die folgenden Aufgaben:

- a.) Durchführung von grenzüberschreitenden Projekten in den gemeinsamen Zuständigkeitsbereichen der Mitglieder des Verbundes. Dabei gelten die folgenden Aktionsbereiche als vorrangig: ...
- b.) Entwicklung gemeinsamer Infrastruktureinrichtungen und gemeinsame Nutzung von bestehenden Angeboten und Dienstleistungen;
- c.) Unterstützung von Bürgerinitiativen, die zur Verwirklichung der Ziele des Eurodistrikts beitragen;
- d.) Initiierung, Begleitung und Unterstützung von grenzüberschreitenden Projekten, die nicht in die Zuständigkeit der Mitglieder des Verbundes oder lediglich in die Zuständigkeit einzelner von ihnen fallen, aber mit den Zielen des Eurodistrikts voll und ganz übereinstimmen;
- e.) Beantragung nationaler oder europäischer Kofinanzierung zur Durchführung seiner verschiedenen Aufgaben;
- f.) Förderung und Erleichterung der Schaffung grenzüberschreitender Netzwerke von Vereinen und Verbänden sowie im gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und institutionellen Bereich;
- g.) Beteiligung an Kooperationen über das Gebiet des Eurodistrikts hinaus zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in der Oberrheinregion;
- h.) Beteiligung am Informationsaustausch zwischen Grenzregionen im nationalen und europäischen Rahmen;
- i.) Vertretung des Eurodistrikts in nationalen, europäischen und internationalen Gremien und Netzwerken zur Gewährleistung der Positionierung des Gebietes und des gemeinsamen Standortmarketings;
- j.) Stärkung der europäischen Positionierung des Gebietes, indem die Rolle Straßburgs als Hauptstadt des demokratischen und parlamentarischen Europas als unbestreitbarer Bestandteil des Eurodistrikt-Images verankert wird.

3.1.2 Themenspezifische Aufgabenformulierung

Themenspezifisch arbeitende EVTZ können für verschiedene Zielsetzungen gegründet werden. Dazu gehören

- EVTZ zur Umsetzung eines spezifischen, zeitlich begrenzten Vorhabens, wie der EVTZ Eisenbahnneubaustrecke Dresden-Prag;
- EVTZ mit Mitgliedern, die eine themenspezifische Befugnis haben, z. B. EVTZ, die den grenzübergreifenden Naturschutz fördern sollen, wie der EVTZ Parc Européen Alpi Marittime – Mercantour;
- EVTZ, die explizit für die Bereitstellung spezifizierter DAWI gegründet werden, wie der EVTZ Hospital de Cerdanya als vermutlich bekanntestes Beispiel;
- EVTZ, die als Verwaltungsbehörde für Interreg-Programme und damit für die Durchführung einer spezifischen Aufgabe gegründet werden.

In diesen Fällen ist die Formulierung der Aufgaben üblicherweise stärker spezifiziert und bezieht sich direkt auf

das Tätigkeitsfeld. Dabei variiert der Grad der Differenzierung der Aufgabenbeschreibungen erheblich zwischen verschiedenen EVTZ. Je allgemeiner die Aufgabenbeschreibungen, umso mehr Spielräume bestehen auch für diese EVTZ, das Tätigkeitsfeld bei Bedarf innerhalb des thematischen Fokus anzupassen. Je präziser die Aufgabenbeschreibungen, umso weniger Klärungsbedarf besteht ggf. im Rahmen der laufenden Arbeit zwischen den Mitgliedern und umso eher werden nicht explizit benannte Tätigkeiten ausgeschlossen. Ein Vergleich der Aufgabenbeschreibungen des EVTZ Eisenbahnneubaustrecke Dresden-Prag und des EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor bzgl. der Einwerbung von Fördermitteln zeigt diese Unterschiede auf.



„Einwerbung von Fördermitteln“ als Aufgabe im Vergleich

EVTZ Eisenbahnneubaustrecke Dresden-Prag (Übereinkunft Art. 4)

Einwerben von Fördermitteln für die Finanzierung des Vorhabens

EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor (Übereinkunft Art. 4)

Die Nutzung von Finanzmitteln für korridorbezogene Aktivitäten und Projekte

- Information der EVTZ-Mitglieder über Finanzierungsmöglichkeiten für korridorbezogene Projekte
- Bewerbung auf neue, EU-finanzierte Projekte und gemeinschaftliche Verwaltung von EU-Finanzmitteln

3.2 Bestimmung, Zusammensetzung und Aufgaben der Organe

Der Ablauf der Arbeitsprozesse des EVTZ hängt wesentlich davon ab, welche Organe zur Entscheidungsfindung und Umsetzung von Maßnahmen eingerichtet werden. Laut Art. 8 (2) f)⁴ sind die Organe des EVTZ mit ihren jeweiligen Kompetenzen in der Übereinkunft zu benennen. Hier wird also die generelle Struktur festgelegt. Gemäß Art. 9 (2) a) muss die Satzung zudem Details zu der Arbeitsweise, den Kompetenzen und der Zusammensetzung der Organe des EVTZ enthalten.

3.2.1 Bestimmung der Organe

Bei der Einrichtung der Organe sind die Mitglieder nicht vollständig frei. Die Verordnung stellt hierfür Mindestanforderungen.



Minimum – Versammlung und Direktor

So bestimmt Art. 10 (1), dass jeder EVTZ zumindest eine Versammlung mit Vertretern der EVTZ-Mitglieder sowie einen Direktor haben muss, der den EVTZ nach außen vertritt und für ihn handelt. Um diese Mindestanforderungen zu erfüllen, bietet es sich an, zunächst die Pflichtorgane vorzusehen. Häufig bestehen vor der EVTZ-Gründung bereits aus den Vorgängerkooperationen institutionelle Strukturen. Es ist durchaus sinnvoll, bei diesen existierenden Strukturen anzusetzen und zu schauen, ob sie so übertragen oder angepasst werden können, dass sie den Anforderungen der EVTZ-Verordnung entsprechen.

Gemäß Art. 10 (2) können darüber hinaus noch weitere Organe eingerichtet werden. Beispiele sind die Etablierung eines Vorstandes, die Ernennung eines Vizepräsidenten oder die Einrichtung eines Aufsichtsrates. Diese Möglichkeit wird häufig ergriffen, um eine Organisationsstruktur zu schaffen, die an die jeweiligen spezifischen Rahmenbedingungen und Anforderungen des EVTZ angepasst sind.



Berücksichtigung ergänzender nationaler Vorschriften

Eine Herausforderung besteht hierbei darin, dass **nationale Rechtsmaterien**, die auf einen EVTZ anzuwenden sind, die Einrichtung weiterer Organe vorschreiben. Wenn der EVTZ wie eine im nationalen Recht bereits bekannte juristische Person behandelt wird, sind auch die entsprechenden nati-



Ergebnisse von Gruppenarbeiten, Quelle: Spatial Foresight

⁴ Artikel ohne Gesetzesangabe sind solche der EVTZ-VO.

onalen Rechtsmaterien zu berücksichtigen. Falls diese verbindlichen Vorgaben zur Einrichtung weiterer Organe oder zur Abgrenzung von Aufgabenbereichen festlegen, muss auch der EVTZ die entsprechenden Vorgaben erfüllen. Die neuen Organe bzw. die Abgrenzungen der Aufgabenbereiche können wiederum im Widerspruch zu den Vorgaben der EVTZ-Verordnung stehen.

i EVTZ in Polen

In Polen werden EVTZ nicht als Rechtsperson sui generis gesehen, sondern entsprechend dem polnischen Durchführungsgesetz zur EVTZ-Verordnung nach dem Vereinsrecht behandelt. Das polnische Vereinsrecht sieht jedoch vor, dass für einen Verein ein Kontrollorgan eingerichtet werden muss. Somit ist gemäß den Vorgaben der nationalen Rechtsordnung ein zusätzliches Organ einzurichten, das in der EVTZ-Verordnung nicht vorgesehen ist. Ob und inwiefern diese Regelung mit der EVTZ-VO im Widerspruch steht, ist bislang unklar.

3.2.2 Zusammensetzung der Organe

→ Grundsätze für die Einrichtung der Organe beachten

Bei der Entscheidung der Zusammensetzung der Organe ist darauf zu achten, dass sowohl die **demokratische Repräsentativität** gewahrt wird als auch **schlanke und arbeitsfähige Strukturen** etabliert werden.

Jeder Ansatz zur Zusammensetzung der Organe sollte die Anzahl und Strukturen der Mitglieder (z. B. Kombination kommunaler und regionaler oder anderer öffentlicher Akteure) eines EVTZ hinreichend berücksichtigen. Daher kann keine allgemeingültige Empfehlung gegeben werden. Stattdessen empfiehlt es sich eher, bestimmte Grundsätze zu berücksichtigen:

- In der Versammlung sollte jedes Mitglied vertreten sein;
- der Posten des Direktors, der nur von einer Person übernommen werden kann, kann turnusmäßig zwischen den Mitgliedern wechseln;
- Stellvertreterposten bieten eine Möglichkeit, Vertreter

mehrerer Mitglieder an der Spitze einzubinden und dort eine zu starke Machtkonzentration auf eine einzelne Person zu vermeiden;

- bei der Besetzung der Versammlung ist die Balance zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten zu wahren, damit die Mitglieder aus einem Staat nicht die Mitglieder eines anderen Mitgliedstaats überstimmen können;
- schließlich können auch die Größenverhältnisse (z. B. Einwohnerzahlen) zwischen den Mitgliedern berücksichtigt werden, ohne jedoch die kleinen Mitglieder zu marginalisieren.

i Versammlung des EVTZ Eurodistrikt SaarMoselle

In der Vorgängerstruktur des Eurodistrikts gab es bereits eine Versammlung, die – wie alle Entscheidungsgremien – traditionell paritätisch mit deutschen und französischen Vertretern besetzt wurde. Dieses Prinzip wurde auch für den EVTZ übernommen. Da die Grenzregion von dem Oberzentrum Saarbrücken bzw. institutionell vom Regionalverband Saarbrücken dominiert wird, während im französischen Teil der Grenzregion vor allem kleine Kommunen existieren, besteht eine gewisse Asymmetrie zwischen der deutschen und französischen Seite. Um dieses Ungleichgewicht bei der Sitzverteilung zu berücksichtigen, ohne jedoch die französischen Kommunen zu marginalisieren, hat der Regionalverband Saarbrücken, der alle 31 deutschen Vertreter in die EVTZ-Versammlung entsendet, nicht mehr Sitze erhalten als die französischen Kommunen und Kommunalverbände, die gemeinsam ebenfalls 31 Vertreter entsenden. So wird sichergestellt, dass sich sowohl die Parität zwischen der deutschen und französischen Seite als auch die Größenverhältnisse zwischen den Kommunen in der EVTZ-Versammlung widerspiegeln.

Quelle: Zillmer und Lürer 2017 auf Grundlage von Satzung und Übereinkunft des EVTZ Eurodistrikt SaarMoselle



Abschlussveranstaltung im BBSR in Berlin, Quelle: Spatial Foresight

3.2.3 Ausgestaltung der Aufgabenbereiche der Organe

Eine Herausforderung bei der Ausgestaltung der Aufgabenbereiche besteht darin, dass vorab nicht unbedingt zu erkennen ist, welche Aufgaben von welchen Organen sinnvollerweise übernommen werden können und welche Routinen in den Abläufen entstehen. Es kann daher sinnvoll sein sicherzustellen, dass die EVTZ-Mitglieder eine möglichst hohe Flexibilität in der Ausgestaltung der Aufgabenbereiche haben. Ein Ansatzpunkt hierfür liegt in der Gestaltung der Gründungsdokumente.

→ Details zu Organen in der Satzung festlegen

Die Liste der Organe und ihrer jeweiligen Kompetenzen ist gemäß Art. 8 (2) f) Teil der Übereinkunft, während Details zur Zusammensetzung der Organe und ihren konkreten Aufgabenbereichen gemäß Art. 9 (2) a) in der Satzung festgehalten werden. Aus Art. 4 (3) in Verbindung mit Art. 4 (6) resultiert, dass nur die Übereinkunft der Genehmigungspflicht durch die nationalen Genehmigungsbehörden unterliegt. Dies gilt sowohl für die Gründung des EVTZ als auch für spätere Änderungen der Übereinkunft. Gemäß Art. 9 (1) wird die Satzung hingegen lediglich von den Mitgliedern des EVTZ (einstimmig) angenommen. Sie unterliegt nicht der Genehmigungspflicht durch die nationalen Behörden. Daraus folgt, dass die Satzung eines EVTZ insgesamt einfacher und flexibler geändert werden kann.

Um den EVTZ-Mitgliedern Spielräume bei der Zusammensetzung der Organe und der Abgrenzung ihrer Aufgabenbereiche zu erhalten, kann es daher sinnvoll sein, in der Übereinkunft lediglich die Organe und ihre Kompetenzen zu benennen – so wie in Art. 8 (2) f) gefordert. Konkrete Details zur Zusammensetzung der Organe und ihren konkreten Aufgabenbereichen können dann – in Einklang mit Art. 9 (2) a) – in der Satzung durch die EVTZ-Mitglieder selbstständig festgelegt und bei Bedarf und vorliegender Einstimmigkeit angepasst werden. Dies erhöht die Flexibilität in der Ausgestaltung der Arbeitsstrukturen und -prozesse des EVTZ.

Zudem erlaubt die Regelung aus Art. 10 (2), dass in der Satzung weitere Organe mit eindeutig festgelegten Befugnissen bestimmt werden. In gewisser Weise ist hier ein Widerspruch zu Art. 8 (2) f) zu erkennen, nach dem die Liste der Organe Teil der Übereinkunft sein muss. Falls von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, sollte darauf geachtet werden, die Aufgaben sehr präzise und ohne großen Spielraum für Interpretationen zu formulieren.

3.2.4 Einrichtung weiterer Gremien

Akteure, die die Kriterien aus Art. 3 (1) nicht erfüllen (z. B. Unternehmen oder Privatpersonen) können kein Mitglied im EVTZ werden. Gleichwohl kann es vorkommen, dass auch solche Akteure an einem EVTZ mitwirken möchten. Zudem kann es öffentliche Akteure geben, die ihre inhalt-

liche oder räumliche Verbundenheit mit dem EVTZ zum Ausdruck bringen möchten, ohne jedoch dem EVTZ direkt als Vollmitglied beizutreten.

→ Andere Gremien nicht als Organe einrichten

Sofern es für die Aufgabenerledigung oder aus strategischen Gründen sinnvoll ist, können neben den Organen des EVTZ daher auch weitere Gremien eingerichtet werden,

die weitere interessierte Akteure in die Arbeit des EVTZ einbinden. Diese Gremien müssen nicht als Organe des EVTZ festgelegt und damit auch nicht in der Übereinkunft benannt werden. Diese zusätzlichen Gremien können eine beratende Funktion übernehmen, ausgewählte Themenschwerpunkte bearbeiten, als Austauschplattform dienen oder einen ersten Schritt für interessierte öffentliche Akteure zur späteren Aufnahme in den EVTZ bieten.

i EVTZ i. G. Odra+Oder

Der Satzungsentwurf des EVTZ i. G. Odra+Oder sieht die Einrichtung eines Beirats vor, der selbst kein Organ des EVTZ ist, sondern diese lediglich beratend unterstützt. Der Beirat soll dabei aus sechs Mitgliedern – jeweils drei deutschen und drei polnischen – gebildet werden. Die Mitglieder werden durch die Versammlung für eine Zeit von zwei Jahren gewählt. Voraussichtlich werden Vertreter der National-, Regional- und Kommunalverwaltung (Landräte, Wojewoden, Marschalle, Minister, Vertreter der zuständigen nationalen Behörden) Mitglieder des Beirats sein, da die Mitgliedschaft im Beirat an eine Funktion im Verwaltungssystem gekoppelt sein soll.



Gruppenarbeit zu den Organen eines EVTZ, Quelle: Spatial Foresight

3.3 Rechtsvorschriften (Art. 8 (2) g, h, j)

Die Mitglieder haben in der Übereinkunft das anwendbare Recht zu bestimmen, und zwar für:

- die Zwecke der Auslegung und Durchsetzung der Übereinkunft (Art. 8 (2) g),
- die Tätigkeit der Organe des EVTZ (Art. 8 (2) h) und
- die Tätigkeiten des EVTZ, welche im Rahmen der in der Übereinkunft festgelegten Aufgaben ausgeführt werden (Art. 8 (2) j).

Ferner bestimmt Art. 2 (1a) 1, dass die Tätigkeiten des EVTZ im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben dem in der Übereinkunft gewählten Recht unterliegen. Zur Orientierung gibt Tabelle 2 die erwähnten Vorschriften im Originalwortlaut wieder.

Die Umsetzung von Art. 8 (2) g, h) und j) erfolgt je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. Am effektivsten ist es, die Vorgaben des Mitgliedstaates zu beachten, in dem der EVTZ seinen Sitz haben wird. Liegen keine Vorgaben vor, so haben die Mitglieder eines EVTZ die Regelungen zu benennen, die sie für bestimmte Bereiche des EVTZ als maßgeblich erachten. Im Einzelnen spielen die in den folgenden Unterkapiteln dargestellten Teilaspekte eine Rolle.

3.3.1 Vorschriften für die Zwecke der Auslegung und Durchsetzung der Übereinkunft

→ Rechtscharakter des EVTZ benennen

Der Hinweis in der Übereinkunft auf die einschlägigen Rechtsvorschriften des Sitzstaates ist schon deswegen notwendig, da nicht alle Mitgliedstaaten in ihren Durchführungsregelungen zur EVTZ-VO den Rechtscharakter des EVTZ und/oder die ergänzend (vgl. Art. 2 (1) c) anzuwendenden Rechtsvorschriften bestimmt haben.⁵ In Deutschland wurden diesbezüglich weder auf der Bundesebene noch auf der Landesebene Regelungen getroffen. Hierdurch wurde es den Mitgliedern stillschweigend überlassen, den EVTZ selbst als öffentlich-rechtlichen Zweckverband, Verein oder als eine andere Einrichtung zu qualifizieren (vgl. Kubicki 2017: 106). Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, nicht nur pauschal auf das Recht des Sitzstaates zu verweisen, sondern auch die konkreten Vorschriften des Sitzstaates zu bezeichnen, denen der EVTZ unterliegt und die damit über die Auslegung der Übereinkunft entscheiden. Wird beispielsweise ein EVTZ in einem Bundesland als Zweckverband betrachtet, sind – mindestens allgemein – die für die Zweckverbände maßgeblichen Rechtsvorschriften des Bundeslandes zu nennen (z. B. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit,

Tabelle 2: Überblick über die Bestimmungen zur Wahl der Rechtsvorschriften

Art. 2 (1a) S. 1	Art. 8 (2) g)	Art. 8 (2) h)	Art. 8 (2) j)
Die Tätigkeiten eines EVTZ im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben nach Artikel 7 Absätze 2 und 3 innerhalb der Union unterliegen dem anwendbaren Unionsrecht und dem in der Übereinkunft nach Artikel 8 bestimmten nationalen Recht.	In der Übereinkunft wird Folgendes bestimmt: (...) die Rechtsvorschriften der Union und des Mitgliedstaats, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, die für die Zwecke der Auslegung und Durchsetzung der Übereinkunft anzuwenden sind,	In der Übereinkunft wird Folgendes bestimmt: (...) die anzuwendenden Rechtsvorschriften der Union und des Mitgliedstaats, in dem die Organe des EVTZ tätig sind,	In der Übereinkunft wird Folgendes bestimmt: (...) die anzuwendenden Rechtsvorschriften der Union und die anzuwendenden nationalen Rechtsvorschriften, die direkten Bezug zu den Tätigkeiten des EVTZ haben, welche im Rahmen der in der Übereinkunft festgelegten Aufgaben ausgeführt werden.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der geänderten EVTZ-Verordnung (EG) 1082/2006

⁵ Benachbarte Mitgliedstaaten Deutschlands mit entsprechenden Vorschriften sind insbesondere Frankreich und Polen.

Gemeindeordnung, Kommunalverfassung). Ein nur pauschaler Hinweis, dass die Rechtsvorschriften der Europäischen Union und das Recht des Mitgliedstaates, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, maßgeblich sind, erscheint nicht ausreichend, da offenbleibt, welchen Rechtscharakter der EVTZ hat. Es sollte ein konkreter Rechtsakt genannt werden, der den Rechtscharakter eindeutig bestimmt und dem der EVTZ generell unterstellt wird.

i EVTZ Eurodistrikt PAMINA und EVTZ Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau

Nach Art. 8 (1) und (2) der Übereinkunft des EVTZ Eurodistrikt PAMINA und Art. 3 (2) der Übereinkunft des EVTZ Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau wird der EVTZ als Syndicat mixte nach französischem Recht qualifiziert. Dementsprechend sind für die Auslegung und Durchsetzung der Übereinkunft die Vorschriften des „Code général des collectivités territoriales“ anzuwenden.

→ Übereinkunft sorgfältig formulieren

Ferner ist bei der Formulierung der Übereinkunft Sorgfalt geboten und es ist zu empfehlen, die Formulierungen der Verordnung zu verwenden („Auslegung und Durchsetzung der Übereinkunft“). Bisher wird der Regelungsinhalt des Art. 8 (2) g) unterschiedlich zitiert. Es finden sich Formulierungen zur „Auslegung und Vollzug der Verordnung“, „Auslegung und Vollzug der Übereinkunft“ oder „Auslegung und Anwendung der Übereinkunft“.

Bei den EVTZ, die die Aufgaben einer Verwaltungsbehörde ausüben, sollten zudem die entsprechenden ESIF-Verordnungen berücksichtigt werden. Diese können ggf. Regelungen enthalten, die den Inhalt der Gründungsdokumente eines EVTZ wesentlich beeinflussen können. Dazu gehören derzeit insbesondere die Vorschriften zur Überprüfung der Programmausgaben durch die Verwaltungsbehörde gemäß Art. 125 (4) a) der Verordnung mit den gemeinsamen Bestimmungen (1303/2013), welche angemessene Kontrollstrukturen innerhalb eines als Verwaltungsbehörde agierenden EVTZ erfordern.

3.3.2 Die anzuwendenden Rechtsvorschriften

Mit der Regelung des Art. 8 (2) h) bezweckt der unionale Gesetzgeber die Festlegung der Rechtsordnung, der die

Organe des EVTZ (siehe Art. 10) bei der Wahrnehmung ihrer satzungsmäßigen Aufgaben unterliegen. Die Vorschrift klärt aber nicht, ob es um aufgaben- bzw. tätigkeitsbezogene oder auch um organisationsrechtliche Rechtsnormen des betreffenden Mitgliedstaates geht.

→ Grundsätzlich gilt das Recht des Sitzstaates

In organisationsrechtlicher Hinsicht (z. B. Anstellung von Personen, die das jeweilige Amt bekleiden; öffentlich-rechtliche Einschränkungen für die Entlohnung) ist grundsätzlich von der **Anwendbarkeit des Rechts des Sitzstaates** des EVTZ auszugehen, da dort die Organe des EVTZ aktiv sind. Sollte nur dieses Recht zur Anwendung kommen, wäre noch die Genehmigung des anderen Staates zur Abwahl seines Rechts notwendig. Diese kann ggf. in der Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung nach Art. 8 (2) m) gesehen werden.

i EVTZ Interregional Alliance und EVTZ Eucor – The European Campus

Die Organe des EVTZ unterliegen bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten den nationalen Vorschriften des deutschen Rechts sowie den Rechtsvorschriften des Bundeslandes Baden-Württemberg.

Quelle: basierend auf den Übereinkünften der EVTZ

→ Parallele Rechtsordnungen anwenden

Möglich wäre ferner die **parallele Anwendbarkeit** der ausländischen Vorschriften neben den Vorschriften des Sitzstaates⁶ bzw. **gleichzeitige Anwendbarkeit** der Rechtsvorschriften aller am EVTZ beteiligten Mitgliedstaaten.⁷ Damit wäre für die Organe allerdings ein zusätzlicher Aufwand verbunden, da sie die Vorgaben mehrerer Rechtsordnungen zu beachten hätten. Andererseits besteht der Vorteil dieser Lösung in der Klarheit, welche mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften durch die Organe eines EVTZ jeweils zu beachten sind sowie vor allem in der Gleichbehandlung aller involvierten Rechtsordnungen.

⁶ Art. 8 der Übereinkunft des EVTZ Eisenbahnneubaustrecke Dresden-Prag.

⁷ Art. 8 (4) der Übereinkunft des EVTZ Eurodistrikt PAMINA.



EVTZ Eisenbahnneubaustrecke Dresden-Prag

Die Tätigkeit des EVTZ wird im Rahmen der Aufgaben in Artikel 4 der Übereinkunft durchgeführt. Die Tätigkeit der Organe des EVTZ steht im Einklang mit entsprechenden Vorschriften der Europäischen Union, mit entsprechenden Vorschriften der Bundesrepublik Deutschland bzw. des Freistaates Sachsen als das Recht des Staates, auf dessen Territorium der EVTZ seinen Sitz hat. Für den Fall, dass die Organe des EVTZ in der Tschechischen Republik tätig werden oder die Tätigkeit Auswirkungen auf das Territorium der Tschechischen Republik hat, steht die Tätigkeit der Organe des EVTZ im Einklang mit den entsprechenden tschechischen Vorschriften.

3.3.3 Rechtsvorschriften mit direktem Bezug zu den Tätigkeiten des EVTZ

Hier ist darauf hinzuweisen, dass Art. 2 (1) a) eine mit Art. 8 (2) j) vergleichbare Regelung enthält. Es ist aber nicht klar, in welchem Verhältnis beide Regelungen zueinanderstehen. Die privatrechtlichen Handlungen der EVTZ-Organen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von übertragenen Aufgaben (insbesondere der Abschluss von Verträgen) unterliegen grundsätzlich den **unionalen Kollisionsnormen**, insbesondere der Verordnung über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht.⁸



Freie Wahl der Rechtsordnung

Somit können die Organe des EVTZ die auf das jeweilige Rechtsverhältnis **anzuwendende Rechtsordnung frei bestimmen**. Mangelt eine entsprechende Rechtswahl, wird das anwendbare Recht nach den objektiven Kriterien ermittelt, welche in der Verordnung festgelegt werden (vor allem der Sitz des Geschäftspartners, der die charakteristische Leistung erbringt).

Die bisherige Praxis der EVTZ mit deutscher Beteiligung ist, dass die Tätigkeit des EVTZ bei der Ausführung von Aufgaben **dem gleichen Recht unterstellt** wird wie die Tätigkeiten der EVTZ-Organen.⁹ Allerdings werden auch hier die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen nur allgemein benannt. Eine – auch nur beispielhafte – Aufzählung der

anzuwendenden Rechtsakten erfolgt nicht und erscheint für viele EVTZ auch nicht notwendig, da der Hinweis auf die anzuwendende Rechtsordnung ausreichend sei. Dies kann gerade für EVTZ, die für die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) errichtet werden, anders bewertet werden. Die einzelnen DAWI-Bereiche unterliegen in jedem Mitgliedstaat unterschiedlichen, teilweise auch sehr länderspezifischen Regelungen. Wegen der Rechtssicherheit sollte hier die Aufzählung von den einschlägigen Rechtsakten in der Übereinkunft oder in dem dazugehörigen Anhang erwogen werden.



EVTZ Eucor – The European Campus

Die Organe des EVTZ unterliegen bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten den nationalen Vorschriften des deutschen Rechts, den Rechtsvorschriften des Landes Baden-Württemberg sowie den Vorschriften der vorliegenden Übereinkunft. Dies gilt auch bei der Ausführung von Aufgaben in Drittländern.

Quelle: basierend auf Artikel 9 der Übereinkunft des EVTZ



Besonderheiten bei Vergaben beachten

An dieser Stelle ist noch auf die Ausnahme zugunsten einer eingeschränkten Rechtswahl für die öffentlichen Aufträge eines EVTZ hinzuweisen. Die EVTZ-Mitglieder dürfen die auf die öffentlichen Aufträge, die durch den EVTZ vergeben werden, anzuwendenden Rechtsvorschriften in dem durch die Vergaberichtlinien gewährten Rahmen autonom bestimmen.¹⁰ Von dieser Regelung hat bisher allerdings noch kein EVTZ mit deutscher Beteiligung Gebrauch gemacht.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) (Amtsblatt L 177 vom 4.7.2008, S. 6, ber. Amtsblatt L 309 vom 24.11.2009, S. 87). In Kraft getreten teils am 17.6.2009 (Art. 26), im Wesentlichen am 17.12.2009.

⁹ Art. 8 der Übereinkunft des EVTZ Eisenbahnneubaustrecke Dresden-Prag, Art. 8 (4) der Übereinkunft des EVTZ Eurodistrikt PAMINA, Art. 9 S. 2 der Übereinkunft des EVTZ EUCOR und Art. 9 Abs. 2 der Übereinkunft des EVTZ Interregional Alliance.

¹⁰ Mehr dazu in Kapitel 3.6.

3.3.4 Handlungsbedarfe für Akteure der EU-Ebene

Die Regelungen des Art. 8 (2) g), h) und j) können den potentiellen EVTZ-Mitgliedern Schwierigkeiten bereiten, weil aus ihnen nicht ausdrücklich folgt, wie die anzuwendenden Vorschriften zu erfassen sind. Die Erstellung einer Übersicht aller relevanten Vorschriften wäre mit wesentlichen Risiken verbunden. So wäre etwa bei jeder Änderung der Gesetzeslage u. U. ein zeitaufwendiges Änderungsverfahren einzuleiten. Auch die Rechtsfolgen im Falle des Übersehens eines maßgeblichen Rechtsaktes sind unklar.

Ferner geht man grundsätzlich davon aus, dass Art. 8 (2) g), h) und j) den Mitgliedern keine tatsächliche Rechtswahl ermöglichen (Krzymuski und Kubicki 2014: 1341). Diese Bestimmungen sind vielmehr dahingehend zu verstehen, dass die Partner in der Übereinkunft die Rechtsordnung sowie die konkreten Rechtsakte zu nennen haben, um angesichts der Vielzahl der Rechtsakte Klarheit zu gewährleisten.

3.4 Beschränkung vs. Nichtbeschränkung der Haftung

In bestimmten Fallkonstellationen erweist sich die Frage der Haftung der EVTZ-Mitglieder als besonders herausfordernd für den Gründungsprozess. Es ist zwischen

- der Haftung des Verbundes selbst,
- der Haftung der Mitglieder für die Verbindlichkeiten des EVTZ und
- der Haftung des Sitzstaates des EVTZ für dessen Verbindlichkeiten

zu unterscheiden.

→ Risikoanalysen durchführen

Die nachfolgenden Unterabschnitte geben einige Hinweise darauf, unter welchen Bedingungen der Verbund bzw. seine Mitglieder gegenüber Dritten haften. Unter Berücksichtigung dieser Haftungs differenzierung zwischen dem Verbund, seinen Mitgliedern und dem Sitzstaat wird insbesondere für diejenigen Fälle die Durchführung einer Risikoanalyse empfohlen, in denen die Klärung der Haftungsregelungen im Gründungsverlauf als herausfordernd wahrgenommen wird. Eine solche Risikoanalyse kann verschiedene Szenarien für Haftungsfälle beinhalten,

die darstellen, wessen Haftung jeweils betroffen ist. Solche Analysen können sowohl bei der EVTZ-Gründung als auch später bei Entscheidungen über Projektanträge durchgeführt werden.

3.4.1 Die Haftung des Verbundes

Grundsätzlich ist der Verbund als selbstständige juristische Person (vgl. Art. 1 (3)) für seine Verbindlichkeiten selbst verantwortlich (Art. 12 (1)). Diese hat er aus eigenen Aktiva zu begleichen. Aktiva können sowohl Finanzmittel als auch Mobilien und Immobilien des EVTZ sein (vgl. Art. 1 (4)), die er erworben oder von seinen Mitgliedern erhalten hat.

Die Haftungsvoraussetzungen im Einzelnen sowie der Umfang der Haftung des Verbundes werden durch die EVTZ-VO nicht näher bestimmt. Sie ergeben sich somit aus dem jeweils anwendbaren, nationalen Privatrecht (sogenanntes Haftungsstatut), welches wiederum durch die Kollisionsregeln des internationalen Privatrechts bestimmt wird (Bußjäger 2011: 536).¹¹

→ *ultra vires* Haftung des Verbundes

Die Haftung des EVTZ wird in Art. 10 (3) dahingehend erweitert (*ultra vires*), dass der Verbund für seine Organe auch dann haftet, wenn diese bei der Schadenszufügung nicht „in Ausführung der ihnen zustehenden Verrichtungen“ (vgl. § 31 BGB) gehandelt haben. Somit könnte der Verbund auch zur Rechenschaft gezogen werden, wenn die Person, die das Organ bekleidet, im Moment der Schadenszufügung nicht als EVTZ-Organ gehandelt hat. Das könnte sogar bedeuten, dass im Zweifelsfall ein EVTZ haftet, wenn der Direktor in seiner Freizeit einen Verkehrsunfall verursacht.¹² Damit unterscheiden sich die EVTZ-Regelungen deutlich von den nationalen Vorschriften etwa im Ver-

¹¹ Siehe insbesondere Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“) (Amtsblatt L 199 vom 31.7.2007, S. 40, ber. Amtsblatt L 310 vom 9.11.2012, S. 52). In Kraft getreten teils am 11.7.2008 (Art. 29), im Wesentlichen am 11.1.2009.

¹² Dies ergibt sich unmittelbar aus der Formulierung der EVTZ-Verordnung, wenngleich es bislang keinen entsprechenden Präzedenzfall gibt. Zur möglichen Absicherung vgl. die Modelllösung zur privaten Versicherung im folgenden Abschnitt.

einsrecht. Dort wird nach § 31 BGB ein enger, objektiver Zusammenhang mit dem Aufgabengebiet der Organperson vorausgesetzt.

Diese Haftungsbestimmungen gelten ferner sowohl für die Versammlung als auch für andere in der EVTZ-Satzung errichtete Organe des Verbundes (Art. 10 (2)). In der Regel wird aber die Haftung für Handlungen des Direktors die größte Rolle spielen, da dieser als Vertretungsorgan des Verbundes und damit als Verbindungsglied zwischen Verbund und Dritten agiert.

Ergänzend dazu kann der EVTZ (als Arbeitgeber) grundsätzlich auch für Handlungen seiner Mitarbeiter im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung und Beschäftigung beim EVTZ haften. Die konkrete Rechtslage hängt dabei vom jeweils anzuwendenden nationalen Recht ab. Mit der Entsendung von Personal durch die EVTZ Mitglieder wird die Haftung auf das nationale Recht der jeweiligen Mitglieder verlagert. Dies stellt häufig eine Vereinfachung dar, da die Mitglieder für gewöhnlich über entsprechende Vorkehrungen und Versicherungen verfügen (vgl. auch Kapitel 3.7).

3.4.2 Die Haftung der EVTZ-Mitglieder

Von der Haftung des Verbundes ist die Haftung seiner Mitglieder zu unterscheiden. Sie kann in bestimmten mitgliedstaatlichen Konstellationen (z. B. DE-PL, DE-AT, DE-CZ) zu Problemen führen, da die Haftungsbeschränkung der EVTZ-Mitglieder im nationalen Recht dieser Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet worden ist.

→ Subsidiäre Haftung der Mitglieder

Bei der Haftung der Mitglieder handelt es sich nur um eine sogenannte subsidiäre Haftung. Dies bedeutet, dass sie erst dann eingreift, wenn die Aktiva des EVTZ nicht ausreichend sind, um seine Verbindlichkeiten zu decken (Pechstein und Deja 2011: 376; Peine und Starke 2008: 405). Solange der EVTZ imstande ist, seine Verbindlichkeiten aus eigenem Vermögen zu begleichen, stellt sich die Frage der Haftung der einzelnen Mitglieder nicht. Weder in der EVTZ-VO noch im deutschen nationalen Recht wurde festgelegt, wann davon auszugehen ist, dass die Aktiva eines EVTZ nicht genügen und die subsidiäre Haftung der Mitglieder greift. Es ist daher offen, ob dies formell festzustellen ist, z. B. durch eine Insolvenzanmeldung oder durch einen Beschluss über die Liquidation des EVTZ, bevor der Gläubiger an die Mitglieder herantritt.

→ Landesrechtliche Haftungsmodifikation

Sollten die Aktiva des EVTZ nicht ausreichend sein, können die Mitglieder zur Haftung gezogen werden, soweit ihre Haftung nicht durch das nationale Recht ihrer Mitgliedstaaten, das der Umsetzung der EVTZ-Verordnung dient, ausgeschlossen worden ist. Die EVTZ-VO hat in Art. 12 den Mitgliedstaaten überlassen, die Haftung eigener Mitglieder zu einzuschränken. Einige Mitgliedstaaten (darunter auch einige Nachbarstaaten Deutschlands) haben sich für eine absolute (Polen) bzw. eine nur fakultative (Österreich, Tschechien) Haftungsbeschränkung entschieden.

Tabelle 3: Beispiele für absoluten und fakultativen Haftungsausschluss

Absolut	Fakultativ
<p>Art. 19 EVTZ-Gesetz vom 7.11.2008 (Dz.U. [GBI] 2008, Nr. 218, Pos. 1390 i.d.g.F.):</p> <p>(1) Der Fiskus haftet nicht für die Verbindlichkeiten des EVTZ, dessen Mitglied Republik Polen ist.</p> <p>(2) Gebietskörperschaften, staatliche juristische Personen und kommunale juristische Personen haften nicht für die Verbindlichkeiten des Verbundes, dem sie angehören.</p>	<p>§ 2 (4) EVTZ-Anwendungsgesetz, Oberösterreich (LGBl. Nr. 31/2011):</p> <p>Die Genehmigung der Teilnahme gemäß Abs. 1 kann durch die Landesregierung unter der Auflage einer Beschränkung der Haftung gemäß Art. 12 Abs. 2a EVTZ-Verordnung erteilt werden.</p>

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Gesetze zur EVTZ-Implementierung in Polen und Oberösterreich

→ Nachbarstaatliche Regelungen beachten

In Deutschland gibt es dazu keine einheitliche Positionierung. Die meisten Bundesländer haben gar keine Regelungen getroffen, so dass auf die allgemeinen Haftungsregelungen der Mitglieder abzustellen ist. Im Falle kommunaler EVTZ wird daher von einer vollen Haftung für die Verbindlichkeiten des EVTZ ausgegangen. Bisher haben nur der Freistaat Bayern im September 2017 in einer Rechtsverordnung und der Freistaat Sachsen in einem Gesetz vom 2.8.2019¹³ die **fakultative Haftungsbeschränkung** für seine Mitglieder begründet. In diesen Fällen ist eine entsprechende Klausel in der Übereinkunft notwendig, dass das betroffene Mitglied von der Haftungsfreistellung Gebrauch macht.

i Bayern

§ 1 Verordnung zur Durchführung des Art. 12 (2a) der Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit vom 16.8.2017 (GVBl. 2017 Nr. 15, S. 440):

Ist die Haftung mindestens eines Mitglieds eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) aus einem EU-Mitgliedstaat nach Maßgabe des nationalen Rechts, dem dieses Mitglied unterliegt, beschränkt, so können die anderen Mitglieder ihre Haftung ebenfalls in der Übereinkunft beschränken.

→ EVTZ mbH

In Konstellationen, in denen alle Mitglieder nach nationalem Recht ihre Haftung einschränken dürfen, werden sogenannte „EVTZ mit beschränkter Haftung“ (EVTZ mbH) errichtet. Dies bedeutet für die Mitglieder, dass sich die Haftung jedes Mitglieds auf seine Einlage reduziert (wie in der GmbH, in der die Gesellschafter nur mit ihren Einlagen haften).¹⁴ Wurde aber – wie in den meisten deutschen Bundesländern – keine Regelung in dieser Hinsicht getroffen, kommt es zur (subsidiären) Haftung jedes Mitglieds. Der Haftungsanteil entspricht dem finanziellen Beitrag des jeweiligen Mitglieds (Art. 12 (2) 1). Zugleich aber bedeutet

die unbeschränkte Haftung, dass das betroffene Mitglied mit seinem vollen Vermögen haftet. Sind die gesetzlichen Haftungsbeschränkungen für die (deutschen) Mitglieder nicht vorgesehen, kommen die unten ausgeführten Modellösungen in Betracht.

→ Unbeschränkte Haftung der Mitglieder

Des Weiteren steht nicht fest, ob sich die Gläubiger zunächst direkt an die Mitglieder wenden (unmittelbare Haftung der Mitglieder) oder ob den Mitgliedern die Leistung von Nachschüssen gegenüber dem Verbund obliegt (mittelbare Haftung). Genauso wenig wurde geregelt, ob der Gläubiger alle Mitglieder (gemeinschaftliche Haftung) oder nur ausgewählte Mitglieder (gesamtschuldnerische Haftung) zur Rechenschaft ziehen kann (vgl. Pechstein und Deja 2011: 377). Hierfür könnte eventuell das Haftungsstatut (d.h. die auf die Haftung nach den Kollisionsvorschriften ermittelte und anzuwendende Rechtsordnung) maßgeblich sein, das nach den Kollisionsregeln des internationalen Privatrechts (Rom I-VO, Rom II-VO) ermittelt wird.

Abschluss einer Versicherung

→ Kommunalversicherung

Eine Modelllösung zur Entschärfung der Haftungsprobleme kann der Abschluss einer geeigneten Versicherung zur Abdeckung der mit der EVTZ-Tätigkeit einhergehenden Risiken sein (Braun 2017, 208). Diese Lösung ist insbesondere dann zu befürworten, wenn der EVTZ seinen Sitz auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland hat, da in diesem Fall ein Kommunalversicherer ein entsprechendes Angebot unterbreiten kann. Bei EVTZ mit Sitz im Ausland weigern sich deutsche Kommunalversicherer oft, entsprechenden Versicherungsschutz anzubieten (Braun 2017: 208). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der EVTZ mit ausländischem Sitz kein teilnahmefähiges Mitglied der deutschen Kommunalversicherung ist. Ferner ergeben sich

¹³ Gesetz zur Durchführung der Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (GVBl. Nr. 15 vom 30.8.2019, S. 646).

¹⁴ Vgl. etwa 12.4 der Satzung des European Urban Knowledge Network Limited EGTC.

auch für die Vermögenseigenschadenversicherung Schwierigkeiten, da der Schaden zunächst beim EVTZ entsteht. Erst dann und nur unter der Voraussetzung mangelnden Vermögens des EVTZ können die EVTZ-Mitglieder zur Rechenschaft gezogen werden. Eine solche Schadenskonstellation wird in der Regel von der Eigenschadenversicherung nicht erfasst und entsprechend als nicht versicherbar angesehen.

i Beispiel EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor

Dieser EVTZ wird als Körperschaft des öffentlichen Rechts wie ein kommunaler Zweckverband nach der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg behandelt. Als solcher hat er Versicherungsverträge über die Haftpflicht und den Rechtsschutz mit der zuständigen Kommunalversicherung abgeschlossen.

→ Private Versicherung

Sollte die kommunale Versicherung nicht in Betracht kommen, können die deutschen Mitglieder daher in Erwägung ziehen, sich an private Versicherungsunternehmen zu wenden. Hierbei ist aber darauf zu achten, dass der Umfang der Versicherung die wichtigsten Risiken umfasst. Ferner ist noch der Abschluss einer sogenannten D&O-Versicherung¹⁵ durch den EVTZ zu empfehlen. Dies ist eine Haftpflichtversicherung für Vermögensschäden, die vor allem Unternehmen für ihre Organe und leitenden Angestellten abschließen. Da der Verbund wie ein kommunales Unternehmen für die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben handelt, bestehen weitgehende Parallelen und auch ein entsprechender Versicherungsbedarf. Sollte der Direktor dem Verbund einen Schaden bei der Ausübung seiner Funktion zufügen, erhält der EVTZ mit der D&O-Versicherung einen weiteren Schuldner auf der Seite des Organs und kann den Schaden einfacher ersetzt bekommen. Für den Direktor ist die Versicherung vorteilhaft, weil er für den betreffenden Schaden nicht mehr mit seinem privaten Vermögen einzustehen hat.

Rechtsgeschäftliche Haftungsbeschränkung

→ Haftungsbeschränkung im Einzelfall

Bei den einzelnen Rechtsgeschäften, die der EVTZ tätigt, sind darüber hinaus sogenannte rechtsgeschäftliche Haftungsbeschränkungen denkbar. Diese können sowohl in externen (mit Dritten) als auch in internen (zwischen den EVTZ-Mitgliedern bzw. diesen und dem EVTZ) Rechtsverhältnissen festgelegt werden. Insbesondere beim Abschluss von Verträgen ist an Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) mit einer zulässigen Haftungsbeschränkung zu denken. Die Zulässigkeit, das Zustandekommen sowie die Wirksamkeit rechtsgeschäftlicher Haftungsausschlüsse richten sich dann nach dem Recht des Mitgliedstaates, welches durch die Vertragsparteien selbst gewählt oder nach den Kollisionsnormen des internationalen Privatrechts ermittelt wird. Der Nachteil dieser Lösung ist aber, dass sie nur unter bestimmten Voraussetzungen für die deliktische Haftung gilt (Straßenverkehrsunfälle, Umweltschädigungen etc.).¹⁶

Gründung einer Beteiligungsgesellschaft

→ Puffergesellschaft

In Betracht kommt noch die Zwischenschaltung einer GmbH oder eines eingetragenen Vereins als beschränkt haftende „Puffergesellschaft“ (Schilling 2016: 348). Bei dieser Lösung sind jedoch die Einschränkungen des Kommunalrechts hinsichtlich der Gründung von Kapitalgesellschaften zur Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben zu beachten. Ferner ist entsprechend mehr Zeit für die EVTZ-Gründung einzukalkulieren.

Sonstige Modelllösungen für eine effektive Haftungs-minderung

→ Aufgabenreduzierung

Schließlich könnten die EVTZ-Mitglieder das Haftungsrisiko intern dadurch mindern, dass sie bestimmte Regelungen

¹⁵ Directors' and Officers' (liability insurance).

¹⁶ Art. 14 Rom II-VO.

in die Übereinkunft bzw. Satzung aufnehmen. So werden die EVTZ-Mitglieder nicht selten u. a. durch die Genehmigungsbehörden aufgefordert, den Kreis der auf den EVTZ zu übertragenen Aufgaben möglichst gering zu halten und von besonders schadensträchtigen Aufgaben abzusehen. Dies kann jedoch in einem Spannungsverhältnis zu den Motiven und Zielen der jeweiligen EVTZ-Gründung stehen, so dass dieser Weg nur für diejenigen Fälle empfehlenswert ist, in denen keine Infrastrukturaufgaben im Rahmen von Daseinsvorsorgeleistungen wahrgenommen werden. Bei EVTZ mit weichen Aufgaben ist das Haftungsrisiko bereits aus der Natur der Sache relativ gering. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich, dass die Mitglieder eines in Gründung befindlichen EVTZ die Genehmigungsbehörden entsprechend frühzeitig einbinden, um abzuklären, was für sie akzeptable Möglichkeiten sind.

→ Besondere Abstimmungsregeln

Ein weiterer Weg könnte darin bestehen, dass für Entscheidungen der EVTZ-Organe (insbesondere der Versammlung), die mit (erheblichen) finanziellen Auswirkungen verbunden sind, die Einstimmigkeit aller Mitglieder vorgesehen wird. Hierdurch sichert sich jedes Mitglied ein Vetorecht in Bezug auf finanziell weitreichende Entscheidungen des Verbundes bzw. des Direktors, der die Geschäfte des EVTZ führt. Alternativ kann festgelegt werden, dass weitreichende Entscheidungen nur dem Vorbehalt der Mitglieder aus unbeschränkt haftenden Mitgliedstaaten unterliegen.

i Beispiel EVTZ Eisenbahnneubaustrecke Dresden-Prag

Projektanträge bedürfen der Einstimmigkeit der EVTZ-Mitglieder. Dadurch wird sichergestellt, dass jedes Mitglied bereits vor der Abgabe eines Projektantrags über seinen potenziellen Anteil informiert ist und dieser Beteiligung auch zustimmt.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Satzung des EVTZ

Allerdings bietet auch diese Lösung keine hundertprozentige Absicherung gegen Haftungsgefahren. Es beseitigt das Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedern zudem nicht, sondern zielt auf einen pragmatischen Umgang mit diesem Ungleichgewicht ab. Beide Ansätze (Einstimmigkeit aller

Mitglieder, Vorbehalt unbeschränkt haftender Mitglieder) würden die finanzielle Eigenständigkeit des Direktors natürlich einschränken und die Mitglieder zudem vor die Herausforderung stellen, die entsprechenden Regeln konkret zu definieren (z. B. durch die Festlegung von konkreten Grenzwerten, Tätigkeiten oder Aufgabenbereichen). Um diese Fragen angemessen und verhältnismäßig zu diskutieren, könnte bereits frühzeitig im Gründungsprozess eine Risikoanalyse durchgeführt werden (vgl. Einführung zu Kapitel 3.4). Sobald weitgehende Einigung zu den Aufgabefeldern und Tätigkeiten des EVTZ erzielt wird, können erste Abschätzungen zur Wahrscheinlichkeit von Haftungsfällen und ihren möglichen Auswirkungen vorgenommen werden. Ggf. kann es sinnvoll sein, sich hierbei von Experten für haftungs- und versicherungsrechtliche Fragen beraten zu lassen.

→ Angepasste interne Haftungsregelung

Wenn sich Mitglieder mit unterschiedlicher Finanzkraft an einem EVTZ beteiligen, könnte schließlich an eine interne Vereinbarung über die Haftungsverteilung gedacht werden. Solche Abmachungen können zwar in der Regel Dritten gegenüber nicht geltend gemacht werden. Sie können aber im Innenverhältnis zu einer angemessenen Risiko- und Schadensverteilung führen und damit Vorbehalte weniger finanzkräftiger Mitglieder mildern.

3.4.3 Haftung des Sitzstaates für den EVTZ

→ Haftung des Sitzstaates bei Verwaltungsbehörden

Nach Art. 2 (1) ist der Verbund als Körperschaft des Mitgliedstaats zu behandeln, in dem er seinen Sitz hat. Damit treffen den Mitgliedstaat auch bestimmte Folgen aus der Wahl des satzungsmäßigen Sitzes. Insbesondere ist hier im Zusammenhang mit der Verwendung von ESIF-Mitteln auf Art. 122 (2) VO 1303/2013 zu verweisen. Demnach haften die Mitgliedstaaten für Beträge, die aufgrund eines Fehlers oder einer Fahrlässigkeit rechtsgrundlos an einen Begünstigten gezahlt wurden. Wird der EVTZ mit den Aufgaben einer Verwaltungsbehörde beauftragt (Art. 7 (3) EVTZ-VO, Art. 22 VO 1299/2013), so kann die Haftung für nicht wieder einziehbare Zahlungen den Mitgliedstaat treffen, in dem die Verwaltungsbehörde ihren Sitz hat. Dies ist jedoch nicht spezifisch für Verwaltungsbehörden in der Rechts-

form eines EVTZ, sondern betrifft alle Verwaltungsbehörden im jeweiligen Mitgliedstaat.

3.5 Steuer- und Haushaltsrecht

Die grenzüberschreitenden Aktivitäten des EVTZ sind steuerrechtlich relevant. Damit sollen bereits bei der Wahl des Sitzstaates für den EVTZ steuerrechtliche Aspekte berücksichtigt werden. In den Vordergrund rückt die steuerrechtliche Behandlung des EVTZ.

Ferner ist der EVTZ als Verbund von öffentlichen Einrichtungen den besonderen Regeln des öffentlichen Finanzrechts unterworfen. Dies ist insbesondere bei der Aufstellung des Haushaltes sowie bei der Abwicklung der Kontrolle der Verwaltung öffentlicher Mittel durch den EVTZ relevant.

3.5.1 Steuerliche Fragestellungen



Steuerrechtliche Qualifikation des EVTZ klären

Für die steuerrechtliche Würdigung ist die Festlegung des Rechtscharakters entscheidend. Diese hängt vor allem von der Qualifizierung des EVTZ im Recht des Sitzstaates als privat- oder öffentlich-rechtliche Einrichtung ab. Da das Landesrecht der deutschen Bundesländer dazu keine besonderen Aussagen trifft, ist mit den zuständigen Behörden (ggf. unter Einbeziehung von Finanzämtern) festzulegen, inwieweit die öffentlich-rechtliche Qualifikation des Verbundes mitgetragen wird (vgl. Kubicki 2017: 106). Diese Qualifikation setzt sich anschließend auf die Besteuerung mit der Körperschaft-, Umsatz- und Gewerbesteuer durch.

Nach dem **Körperschaftsteuergesetz** kann der EVTZ als öffentlich-rechtliche Einrichtung erst dann körperschaftsteuerpflichtig werden, wenn er einen sogenannten Betrieb gewerblicher Art unterhält (Kudert und Kopeć 2017: 281). Ein Betrieb gewerblicher Art ist eine Einrichtung, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen dient und sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich heraushebt (§ 4 (1) KStG). Die Absicht, Gewinn zu erzielen, ist hierfür unbeachtlich. Genauso wenig spielt die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr eine Rolle (§ 4 (1) KStG). Damit werden als Betriebe gewerblicher Art auch diejenigen Betriebe angesehen, die der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas, Elektrizität oder Wärme oder dem öffentlichen Verkehr



Gruppenarbeit zu steuerrechtlichen Fragestellungen von EVTZ
Quelle: Spatial Foresight

dienen (§ 4 (3) KStG). Folglich wären in Deutschland ansässige EVTZ, die etwa mit Aufgaben der Daseinsvorsorge (DAWI) beauftragt sind, körperschaftsteuerpflichtig.



ggf. Umsatzsteuer-Identifikation notwendig

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind (nach deutschem Recht) keine Unternehmen und somit **grundsätzlich nicht umsatzsteuerpflichtig** (§ 2b (1) UStG). Folglich unterliegen solche EVTZ keiner Umsatzsteuerpflicht, solange sie Tätigkeiten ausüben oder Umsätze bewirken, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Dies ist auch dann der Fall, wenn im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten die Steuerfreistellung zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde (§ 2b (2) UStG). Sollte aber der EVTZ umsatzsteuerpflichtig werden, ist die Beantragung einer EU-Umsatzsteuer-Identifikationsnummer zu empfehlen. Diese dient der Identifikation umsatzsteuerpflichtiger Unternehmer in der Europäischen Union, die insbesondere mit ausländischen Partnern kooperieren (vgl. Reverse-Charge-Verfahren nach § 13b UStG).

Ungeachtet der öffentlich-rechtlichen Qualifizierung kann ein Verbund unter bestimmten Bedingungen **gewerbesteuerpflichtig** sein. Das wäre dann der Fall, wenn der EVTZ einen im Inland befindlichen Gewerbebetrieb im Sinne des § 2 (1) 2 GewStG i. V. m. § 15 (2) EStG unterhält (Kudert und Kopeć 2017: 282). Liegt eine unbeschränkte Steuerpflicht vor, sollten die in § 3 GewStG genannten Steuerbefreiungen beachtet werden.

Abbildung 2: Bestimmung der steuerrechtlichen Zuordnung

Die Bestimmung des Rechtscharakters des EVTZ erleichtert seine steuerrechtliche Zuordnung. Folglich ist eine Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde des Sitzstaates zum Rechtscharakter empfehlenswert bzw. notwendig, soweit das nationale Recht keine Rechtsvorschriften zur Rechtsnatur des Verbundes vorsieht.



	Körperschaftsteuer	Gewerbesteuer	Umsatzsteuer
Öffentlich-rechtlicher Charakter des EVTZ	Steuerpflicht nur bei Betrieb gewerblicher Art *)	Steuerpflicht nur bei Gewerbebetrieb (~ BgA) *)	Steuerpflicht nur bei sogenannten größeren Wettbewerbsverzerrungen
Privatrechtlicher Charakter des EVTZ	Grundsätzliche Steuerpflicht *)	Grundsätzliche Steuerpflicht *)	Grundsätzliche Steuerpflicht

*) Steuervergünstigungen können ggf. wegen Gemeinnützigkeit vorliegen.

Quelle: Eigene Darstellung

3.5.2 Wirtschaftliche Betätigung eines EVTZ mit Beteiligung deutscher Gebietskörperschaften

Die bereits angesprochene wirtschaftliche Betätigung des EVTZ ist nicht nur für dessen steuerrechtliche Behandlung von Bedeutung.

Unternehmen der Kommunen betrachtet werden. Für diese Fälle sind die Vorschriften des Kommunalrechts des jeweiligen Bundeslandes einzuhalten. Hierdurch kann die Beteiligung von Gebietskörperschaften an einem solchen Verbund verhindert werden, wenn der EVTZ sich wirtschaftlich betätigen will, die Betätigungsvoraussetzungen (Beispiele vgl. nachstehende Übersicht) aber nicht erfüllt werden.

→ EVTZ als wirtschaftliches Unternehmen

Soll der EVTZ seine Einnahmen aus der wirtschaftlichen Betätigung bestreiten, so kann er als wirtschaftliches



Beispiele der Relevanz des Kommunalrechts für die Aufgabengestaltung von EVTZ

Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, § 91 (2):

Die Gemeinde darf sich zur Erledigung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich betätigen, wenn:

1. der öffentliche Zweck dies rechtfertigt, wobei die Gewinnerzielung allein keinen ausreichenden öffentlichen Zweck darstellt, und
2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht.

Sächsische Gemeindeordnung, § 94a (1) 1:

(1) Die Gemeinde darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein wirtschaftliches Unternehmen ungeachtet der Rechtsform nur 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.



Abgleich der Möglichkeiten beiderseits der Grenze

Somit wird empfohlen, das jeweilige Recht zur Bestimmung wirtschaftlicher Aktivitäten von Kommunen beiderseits der Grenze gründlich zu recherchieren und angemessene Begründungen zu entwickeln, sofern dies im Einklang mit diesen Rechtsvorschriften möglich ist.

3.5.3 Beachtung von haushaltsrechtlichen Vorschriften durch den EVTZ

Aufgrund der Beteiligung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen werden EVTZ den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Sitzstaates unterstellt. Darunter sind besondere Regelungen gemeint, die sich in Deutschland vor allem aus den jeweiligen Landeshaushaltsordnungen ergeben.



Unterschiedliche Haushaltsrahmen in Mitgliedstaaten abstimmen

Wegen der Unterschiede zwischen den inländischen und ausländischen Haushaltsregelungen kann es ggf. zu Schwierigkeiten bei der Abrechnung oder beim Mitteltransfer kommen. Des Weiteren können im Zusammenhang mit der Kontrolle hinsichtlich der Verwaltung öffentlicher Mittel nach Art. 6 Missverständnisse wegen der Unkenntnis des fremden Haushaltsrechts entstehen, wenn die beteiligten Mitgliedstaaten unterschiedliche Verfahren anwenden.

Künftig können Vereinfachungen in finanzrechtlicher Hinsicht mit der Einführung eines harmonisierten Haushaltsrechts auf EU-Ebene (insbesondere für die Abwicklung von EU-kofinanzierten Vorhaben) bewirkt werden. Insbesondere für die Verwaltungsbehörden, die als EVTZ ausgestaltet sind, könnte der einheitliche und grenzüberschreitend geltende Rechtsrahmen zum Abbau wesentlicher Hindernisse beitragen. Aus heutiger Perspektive ist eine solche Vereinfachung in absehbarer Zeit nicht ersichtlich.



Dialog mit Genehmigungsbehörden suchen

Um den Schwierigkeiten in dieser Hinsicht vorzubeugen, ist daher die frühzeitige Kontaktaufnahme mit den EVTZ-Mitgliedern aus den anderen Mitgliedstaaten zu empfehlen. Im direkten Dialog sollten die wichtigsten Unterschiede identifiziert und bestehende Fragen geklärt werden.

3.6 Vergaberecht / Vergabe von Dienstleistungen und Produktlieferungen

Als eigenständige juristische Person kann der EVTZ Rechte erwerben und Verbindlichkeiten eingehen. Dabei sollen die künftigen Mitglieder beachten, dass die Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen durch den EVTZ und die Übertragung von bestimmten Aufgaben auf den EVTZ in manchen Konstellationen die Anwendung des Vergaberechts auslösen kann.

3.6.1 EVTZ als öffentlicher Auftraggeber

Da sich der EVTZ aus öffentlichen oder von der öffentlichen Hand beherrschten Einrichtungen zusammensetzt, ist er ein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des Art. 2 (1) 1) RL 2014/24¹⁷, so dass er bestimmte Regeln einzuhalten hat, wenn er für sich Waren, Bauleistungen oder Dienstleistungen auf dem Markt ankauft. Dasselbe gilt, wenn der EVTZ als sogenannte zentrale Beschaffungsstelle **für seine Mitglieder** auf dem Markt Waren, Bauleistungen oder Dienstleistungen beschafft und hierbei **in eigenem Namen**, aber auf Rechnung seiner Mitglieder handelt.



Wahl des mitgliedstaatlichen Vergaberechts

Welchem nationalen Vergaberecht der EVTZ bei der Auftragsvergabe unterliegt, bestimmt sich entsprechend der Wahl, die die EVTZ-Mitglieder nach Art. 39 (5) RL 2014/24 (bzw. nach Art. 57 (5) RL 2014/25) tätigen dürfen. Sie können zwischen dem Vergaberecht des Sitzstaates des EVTZ und dem des Mitgliedstaates, in dem der Verbund seine Tätigkeit ausübt, wählen. Die Wahl des anzuwendenden Vergaberechts kann auch differenziert erfolgen und z. B. durch die Versammlung zeitlich befristet oder auf bestimmte Aufträge beschränkt werden. Die Mitglieder des EVTZ sollten die Vorteile der Rechtswahl bei den öffentlichen Aufträgen frühzeitig erkennen und Lösungen im Geiste guter Kooperation fördern.



Flexibilität durch Beschluss des zuständigen Organs

Die EVTZ-Mitglieder können diese Wahl bereits in der Übereinkunft ausüben und damit abstrakt für alle zu-

¹⁷ Vgl. noch Art. 3 RL 2014/25.

künftigen Fälle lösen. Wird die Rechtswahl auf diese Weise getroffen, zieht sie im Falle einer späteren Änderung der Rechtswahl die Durchführung eines aufwändigen Änderungsverfahrens der Übereinkunft nach sich. Die Mitglieder des EVTZ können aber die Wahl ad hoc durch den Beschluss des zuständigen beschlussfassenden Organs des EVTZ (also der Versammlung) treffen. Dieser Lösung wohnt eine größere Flexibilität inne, da ein Beschluss der Versammlung einfacher zu ändern ist.

→ Identifizierung der günstigsten Rechtsordnung

Die Rechtswahl sollte nach entsprechender rechtlicher Fachberatung aus den betroffenen Mitgliedstaaten getroffen werden, um die für den EVTZ und die von ihm durchgeführten Vergaben günstigste Rechtsordnung zu ermitteln. Für den Fall, dass der EVTZ bzw. seine Mitglieder nicht über sachkundiges Personal verfügen, sollte eine professionelle Begleitung erwogen werden. Die Mitglieder sollten die Rechtswahl durch Beschluss der Versammlung wahrnehmen, um die Entscheidung bei Bedarf ggf. auf einfache Weise ändern zu können.

Die Rechtswahlfreiheit nach den Vergaberichtlinien gilt nicht, wenn der EVTZ (einzelne) Mitglieder vertritt und auf dem Markt **im fremden Namen** (seiner Mitglieder) agiert. Hier wendet der EVTZ das mitgliedstaatliche Vergaberecht des durch ihn vertretenen Mitglieds an (Klinkmüller 2017: 264).

Davon zu unterscheiden ist die Konstellation, wenn der EVTZ **durch seine Mitglieder** (gesamt oder einzeln) mit bestimmten Dienstleistungen beauftragt wird. Hier ist grundsätzlich auch das Vergabeverfahren einzuleiten, denn der EVTZ ist in diesem Fall Auftragnehmer, der sich mit anderen Marktbewerbern um den Auftrag bewerben soll. Die Ausnahmen können hier nur durch sogenannte In-House-Verfahren (siehe folgenden Abschnitt) begründet werden.

3.6.2 Vergaberechtsfreie Konstellationen

Bei dem Ankauf von Gütern, Dienst- oder Bauleistungen unterliegen bestimmte Konstellationen nicht den formalen Vorgaben des Vergaberechts. Zunächst fällt die gleichrangige Kooperation auf **horizontaler Ebene** zwischen dem EVTZ und anderen öffentlichen Einrichtungen nicht in den Anwendungsbereich des Vergaberechts.

→ Privatrechtlicher Vertrag ohne Vergabeverfahren

Soweit also der EVTZ und andere öffentlich-rechtliche Partner vereinbaren, eine ihnen obliegende öffentliche Aufgabe gemeinsam wahrzunehmen, kann der Abschluss eines darauf gerichteten privatrechtlichen Vertrags ohne Durchführung des Vergabeverfahrens erfolgen (Klinkmüller 2017: 273). Hierfür wird vorausgesetzt, dass es sich nicht um eine markterhebliche Leistung handelt. Das ist im Allgemeinen zu bejahen, wenn die beteiligten öffentlichen Auftraggeber auf dem offenen Markt weniger als 20 % der durch die Kooperation erfassten Tätigkeiten erbringen.¹⁸

Im Fall der **vertikalen Kooperation** des EVTZ und seiner Mitglieder sind verschiedene Konstellationen mit unterschiedlichen Wirkungen denkbar. Soweit der kontrollierte Auftraggeber (EVTZ) einen Auftrag an seinen kontrollierten Auftragnehmer (Mitglieder) erteilt, gilt der Grundsatz der Vergaberechtsfreiheit. Diese Konstellation wurde in der EVTZ-VO ausdrücklich vorgesehen (Art. 7 (5)).

→ Kontrollkriterien für In-House-Vergabe

Ferner werden sogenannte **In-House-Verfahren** nicht vom Anwendungsbereich des Vergaberechts erfasst. Ein solches Verfahren liegt nach Art. 12 (1) und (3) RL 2014/24 vor, wenn der Auftrag von den Mitgliedern an den EVTZ erteilt und

- die beauftragenden öffentlichen Auftraggeber über den EVTZ eine ähnliche Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen ausüben,
- der EVTZ seine Tätigkeiten im Wesentlichen für die beauftragenden öffentlichen Auftraggeber verrichtet und
- keine direkte private Kapitalbeteiligung an dem EVTZ besteht.

Diesen drei Kriterien zufolge können EVTZ im Allgemeinen davon ausgehen, dass für sie das In-House-Verfahren Anwendung findet. Eine detaillierte Überprüfung wird aber jeweils empfohlen.

¹⁸ Art. 12 (4) RL 2014/24 bzw. Art. 28 (4) RL 2014/25.

¹⁹ Art. 12 (2) RL 2014/24 bzw. Art. 28 (2) RL 2014/25.

Tabelle 4: Kriterien für In-House-Verfahren

Kontrollkriterium	Wesentlichkeitskriterium	Beteiligungskriterium
Von einer Kontrolle des EVTZ ist auszugehen, wenn die EVTZ-Mitglieder gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern einen ausschlaggebenden Einfluss sowohl auf die strategischen Ziele als auch auf die wesentlichen Entscheidungen des EVTZ haben. ²⁰ Die Kontrolle kann durch entsprechende Bestimmungen in der Übereinkunft (gem. Art. 8 (2) f)) und in der Satzung (Art. 9 (2) a)) gesichert werden.	Die Wesentlichkeitsvoraussetzung ist dann gegeben, wenn der EVTZ zumindest 80% der Aufgaben für seine Mitglieder (die ihn kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber) ausführt. Für die Berechnung des Prozentsatzes kann z. B. der durchschnittliche Gesamtumsatz aus den letzten drei Jahren vor Vergabe des Auftrags an den EVTZ herangezogen werden. ²¹	Das Fehlen einer Privatbeteiligung wird im Fall eines EVTZ ohne weiteres erfüllt sein, da sich an einem EVTZ keine Privatpersonen beteiligen dürfen (vgl. Art. 3).

Quelle: Eigene Darstellung

Um die Aufnahme der Tätigkeiten durch den EVTZ nach seiner Gründung nicht zu behindern, sollen die nationalen Genehmigungsbehörden die potentiellen EVTZ-Mitglieder auf diese Ausnahme von der Anwendung des Vergaberechts aufmerksam machen. Damit kann die Unterstützung der Mitglieder bei der Erarbeitung der Gründungsdokumente einhergehen, so dass bereits zu diesem Zeitpunkt die Grundlagen für praktikable Lösungen auf dem Gebiet der öffentlichen Aufträge gelegt werden können.

3.7 Einstellung und Verwaltung von Personal

Insgesamt zeigt die Erfahrung bestehender EVTZ, dass zu Fragestellungen rund um die Personaleinstellung und -verwaltung sehr unterschiedliche Sichtweisen bzgl. möglicher Vor- und Nachteile sowie im Hinblick auf den damit verbundenen (zusätzlichen) Verwaltungsaufwand bestehen.

3.7.1 Möglichkeiten bei der Wahl der Beschäftigungsverhältnisse

Aus Art. 1 (4) geht hervor, dass der EVTZ über weitgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit verfügt, was ihm u. a. ermöglicht, Personal einzustellen. Einige EVTZ stellen eigenes Personal ein, während andere (fast) ausschließlich mit abgesandtem Personal arbeiten, das dem EVTZ von seinen Mitgliedern zur Verfügung gestellt wird.

→ Regelungen können kombiniert werden

Zum Teil werden beide Optionen zusammen genutzt oder noch um weitere Alternativen (z. B. freiberuflich Tätige) ergänzt. Je nach Bedarf können die verschiedenen Optionen miteinander kombiniert werden. So ist es durchaus üblich, dass die EVTZ-Mitglieder das kontinuierlich eingesetzte Personal an den EVTZ entsenden, während vorübergehende Positionen wie Projektmitarbeiter oder Praktikanten direkt über den EVTZ beschäftigt werden. In jedem Fall ist zu beachten, dass der Verwaltungsaufwand mit zunehmender Komplexität tendenziell steigt. Allerdings fallen die Beurteilungen der mit der Personaleinstellung und -verwaltung verbundenen Herausforderungen sehr unterschiedlich aus. So betrachten einige bestehende EVTZ den Aufwand als weitgehend unerheblich, während andere EVTZ berichten, dass die Bearbeitung aller individuellen Konstellationen bereits erhebliche Ressourcen bindet.

²⁰ Art. 12 (1) RL 2014/24.

²¹ Art. 12 (5) RL 2014/24.

- **Eigenes Personal.** Ein EVTZ kann eigenes Personal einstellen. Dabei dürfte in der Regel die Rechtsordnung desjenigen Landes zur Anwendung kommen, in dem die Geschäftsstelle des EVTZ liegt und die damit als Arbeitsort zu betrachten ist. Gleichwohl ist zu beachten, dass eine Neuanstellung beim EVTZ beispielsweise für Beschäftigte einer Kommune oder eines Kommunalverbandes mit vergleichsweise hohen Unsicherheiten verbunden sein dürfte und daher voraussichtlich nur wenig attraktiv ist.
- **Entsendung und Bereitstellung.** In vielen Fällen stellen die Mitglieder des EVTZ dem EVTZ Mitarbeiter zur Verfügung. Falls die Geschäftsstelle des EVTZ in einem anderen Land liegt als die Arbeitsstelle des zur Verfügung stehenden EVTZ-Mitglieds, handelt es sich um eine Entsendung von Arbeitnehmern. In diesen Fällen bleiben die Mitarbeiter bei ihrem bisherigen Arbeitgeber beschäftigt und arbeiten in dessen Auftrag für den EVTZ. Da die Entsendung nur zeitlich vorübergehend vorgesehen ist, unterliegen die Mitarbeiter weiterhin den Regelungen des entsendenden Landes (z. B. im Hinblick auf Entlohnung, Steuern, Sozialversicherungsabgaben, Renten- oder Urlaubsansprüche).
- **Dienstleistungsverträge.** Schließlich kann ein Vertrag mit freiberuflich Tätigen geschlossen werden. In diesen Fällen erteilt der EVTZ einem externen Dienstleister einen Auftrag, wofür dieser im Gegenzug bezahlt wird, z. B. über einen Pauschalbetrag oder nach Arbeitsaufwand. Damit geht die Pflicht zur weiteren Versteuerung, Abführung von Sozialabgaben usw. auf den Dienstleister über. Allerdings ist zu beachten, dass in der Regel davon auszugehen ist, dass die Tagessätze dieser Dienstleister im Laufe eines Monats oder Jahres über den Bruttokosten eines gewöhnlichen Beschäftigungsverhältnisses liegen. Hinzu kommt die Mehrwertsteuer (in Deutschland 19 %), die bei bezogenen Leistungen neben den eigentlichen Kosten ebenfalls zu zahlen ist.
- **Beamte.** Eine besondere Gruppe sind die Beamten. Aufgrund der vergleichsweise guten Bedingungen (v. a. bzgl. der sozialen Absicherung) für deutsche Beamte ist in der Regel nicht davon auszugehen, dass eine direkte Beschäftigung durch den EVTZ für den einzelnen attraktiv ist und infrage kommt. Dies würde bedeuten, dass das Dienstverhältnis umgewandelt und der Beamtenstatus aufgegeben werden muss.

3.7.2 Regeln für den grenzüberschreitenden Einsatz von Personal

Artikel 8 (2) k) sowie Art. 9 (2) e) bestimmen, dass die auf die Mitarbeiter des EVTZ anzuwendenden Regelungen sowie die Grundsätze für die Personalverwaltung und die Einstellungsverfahren in der Übereinkunft bzw. der Satzung festgelegt werden müssen. Herausforderungen bei der Verwaltung und dem Einsatz von Personal ergeben sich vor allem aus dem grenzüberschreitenden bzw. transnationalen Charakter eines EVTZ. In der Regel ist davon auszugehen, dass Personen aus denjenigen Staaten für den EVTZ arbeiten, aus denen auch die Mitglieder des EVTZ stammen. Hieraus ergeben sich unterschiedliche Konstellationen. Einerseits gibt es Personal, das durch die Arbeit für den EVTZ weiterhin im selben Staat verbleibt. Andererseits gibt es Personal, für das sich das Land der Beschäftigung ändern kann. Während es im ersten Fall zu keiner Änderung der Rechtsordnung kommt, stellen sich im letztgenannten Fall nicht nur arbeits- und sozialversicherungsrechtliche

Fragen, sondern auch Fragen der Entlohnung, der Sozialversicherungen oder des Urlaubsanspruchs.



Erstellen einer internen Dienstordnung

Einige EVTZ haben zur Regelung der beschriebenen Sachverhalte eine Dienstordnung verabschiedet. Diese legt für die unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnisse fest, welche Regeln jeweils zur Anwendung kommen. So kann in bestimmten Bereichen eine Gleichbehandlung sichergestellt werden (z. B. arbeitsfreie Feiertage, Urlaubsansprüche), während für andere Bereiche explizit definiert wird, dass nationale Regeln mit entsprechenden Unterschieden gelten (z. B. Entgeltbemessung, Sonderurlaube). Die verschiedenen Rechtsordnungen können dabei durchaus kombiniert werden. So können die Urlaubsansprüche der Rechtsordnung von Land A entstammen und die arbeitsfreien Feiertage der Rechtsordnung von Land B (Knöfel 2017: 208f.). Um die oben



Gruppenarbeit zur Finanzierung von EVTZ, Quelle: Spatial Foresight

beschriebenen Anforderungen aus Art. 8 (2) k bzw. Art. 9 (2) e) zu erfüllen, sollte in diesen Fällen der gesamte Katalog der relevanten nationalen Rechtsmaterien trotzdem in die Übereinkunft bzw. Satzung aufgenommen werden. Die Spezifizierung erfolgt dann in der Dienstordnung.

Konkret ist für die Personaleinstellung u. a. zu klären, wie mit unterschiedlichen Lohnniveaus umgegangen wird. Gerade in Grenzregionen, in denen vergleichsweise große wirtschaftliche Disparitäten bestehen, stellt sich die Frage, wie die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten und nationalen Rahmenbedingungen bei der Bestimmung des Lohnniveaus berücksichtigt werden können. Ein EVTZ, der die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten berücksichtigt, steht vor dem Problem, dass dieselbe oder zumindest vergleichbare Arbeit am selben Arbeitsort nicht gleich entlohnt wird.

→ Freie Wahl der Rechtsordnung

Im Hinblick auf sozialversicherungsrechtliche Fragen (in Deutschland also die Kranken-, Arbeitslosen-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung) ist zu klären, welchem nationalen Recht die Arbeitnehmer unterliegen, die für den EVTZ tätig sind. Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsordnung bei grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnissen generell frei gewählt und bei der Gestaltung des Arbeitsvertrags entsprechend angewendet werden kann. Allerdings gelten gewisse Beschränkungen, v. a. im Hinblick

auf den Arbeitnehmerschutz (Knöfel 2017: 209). Fehlt eine explizite Rechtswahl, so gilt das Recht des Staates, in dem der gewöhnliche Arbeitsort liegt bzw. in dem sich die Räume des EVTZ befinden, von denen aus zur Arbeit aufgebrochen wird (ebd.: 212). Die anzuwendende Rechtsordnung hängt also nicht zwangsläufig von der Wahl des Sitzstaates des EVTZ ab. So existieren verschiedene EVTZ, die ihren Sitz in Staat A haben, ihre Geschäftsstellen oder Sekretariate aber in Staat B eingerichtet haben. Der gewöhnliche Arbeitsort der Mitarbeiter liegt damit in Staat B.

i EVTZ Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

Der EVTZ hat eine Dienstordnung, die die französischen und belgischen Vorgaben kombiniert. So wird der Jahresurlaub zu Erholungszwecken einheitlich für alle Mitarbeiter nach französischem Kommunalrecht gewährt. Demgegenüber entstammen die Feiertagsregelungen dem belgischen System, ergänzt um den französischen Nationalfeiertag am 14. Juli. Die Entgeltgruppen zur Bezahlung sowie Sonderurlaube richten sich wiederum nach dem jeweiligen Herkunftsstaat. Eine ähnliche Regelung gibt es auch im EVTZ Eurodistrikt PAMINA, ohne dass gegenwärtig jedoch weitere Informationen zur genauen Ausgestaltung bekannt wären.

Quelle: Knöfel 2017

3.8 Bereitstellung von Finanzmitteln

Die Finanzmittel, die ein EVTZ zur Finanzierung der ihm übertragenen Aufgaben benötigt, können aus unterschiedlichen Quellen stammen. Dies können vor allem Beitragszahlungen der EVTZ-Mitglieder, eingeworbene Drittmittel oder Einnahmen aus Gebühren für die Erbringung von Dienstleistungen sein. Gemäß Art. 9 (2) f legen die EVTZ-Mitglieder die Regeln für die Mitgliedsbeiträge selbst fest. Art. 7 (4) ermöglicht dem EVTZ, für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) Gebühren und Tarife zu erheben. Durch die umfassende Geschäftsfähigkeit des EVTZ gemäß Art. 1 (4) kann er zudem (bewegliches und unbewegliches) Vermögen erwerben und veräußern.

3.8.1 Beitragszahlungen der EVTZ-Mitglieder

Aus Art. 9 (2) f geht hervor, dass die EVTZ-Mitglieder in der Satzung die Vereinbarungen über ihre Finanzbeiträge festlegen müssen. Um eine langfristig stabile Grundfinanzierung für die laufende Arbeit zu gewährleisten, ist es notwendig, einen vernünftigen Kompromiss zu finden, der die Interessen und finanziellen Möglichkeiten aller EVTZ-Mitglieder berücksichtigt. Bei der Abwägung sollten zudem die Aufgabenformulierung und das Verständnis über die Aktivitäten des EVTZ einbezogen werden.

→ Identifizierung & Ausdifferenzierung der Kostenarten

Zur Ermittlung einer stabilen Grundfinanzierung sollte der Finanzbedarf bereits im Gründungsverfahren eruiert werden. Diese Bedarfsermittlung kann auf Grundlage einer Differenzierung nach Kostenarten erfolgen. Auf diese Weise wird die Ermittlung nachvollziehbar sowie transparent, und das Risiko, dass größere Kosten nicht einkalkuliert werden, wird vermindert.

→ Einheitliche oder flexible Beiträge denkbar

Während sich einige EVTZ darauf verständigt haben, einen einheitlichen Beitragssatz für alle Mitglieder festzusetzen, berücksichtigen andere die ungleiche Ausstattung der verschiedenen EVTZ-Mitglieder. Die ungleiche Ausstattung kann beispielsweise auf sozioökonomische Disparitäten oder Unterschiede in der Finanzausstattung zwischen den

Verwaltungsebenen innerhalb eines Landes sowie zwischen verschiedenen Ländern zurückzuführen sein. Diese Unterschiede der Wirtschaftskraft und der Verwaltungssysteme können bei der Ausgestaltung der Mitgliedsbeiträge berücksichtigt werden, damit sichergestellt wird, dass einerseits hinreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen (gerade am Anfang der laufenden Arbeit), es aber andererseits zu keiner Überforderung der öffentlichen Haushalte einzelner EVTZ-Mitglieder und damit zu Problemen in der Akzeptanz für den EVTZ kommt.

Artikel 9 (2) f spezifiziert lediglich, dass die Regelungen für die Finanzbeiträge Bestandteil der Satzung sein müssen. Weitere Details zu Beitragshöhen, Bemessungsgrundlagen oder dynamischen Anpassungen der Mitgliedsbeiträge werden allerdings nicht beschrieben. Die genauen Regelungen müssen die EVTZ-Mitglieder daher selbst festsetzen. Gerade wegen der bereits beschriebenen ungleichen Finanzausstattung der unterschiedlichen Mitglieder kann es sinnvoll sein, nicht einen einheitlichen Beitragssatz für alle Mitglieder zu bestimmen, sondern beispielsweise je nach Finanz- oder Wirtschaftskraft, verfügbaren Ressourcen oder Bevölkerungszahl zu unterscheiden, so dass beispielsweise ein bestimmter Betrag pro Einwohner entrichtet wird. Ggf. können auch anderweitige Beiträge

i Beispielhafte Kostenliste

Typische Kostenarten umfassen

- Personalkosten – entweder beim EVTZ oder bei den Mitgliedern anfallend
- Raumkosten – insbesondere Miete
- Kosten für Arbeitsmittel – Computer, Telefone, Mobilfunkverträge, allgemeiner Bürobedarf
- Reisekosten – zur Wahrnehmung der Aufgaben der Organe und der EVTZ-Mitarbeiter
- Rechtsberatung – z. B. für Vertragsverfahren
- Versicherungen – in Abhängigkeit der Tätigkeiten sowie der Haftungsregelungen
- Übersetzungen – sowohl für Dokumente als auch für Dolmetscherleistungen bei Sitzungen
- Berater – für Leistungen von externen Dienstleistern
- Öffentlichkeitsarbeit – Webseite, Flyer, Banner und Rollups etc.

zur laufenden Arbeit (z. B. Bereitstellung von Büroräumen) angerechnet oder Übergangszeiten beschlossen werden, um eine mittelfristige Angleichung der unterschiedlichen Beitragssätze anzuvisieren.

Wird von einer solch differenzierten Ausgestaltung von Mitgliedsbeiträgen Gebrauch gemacht, so kann dies auch bei der Stimmen- bzw. Sitzverteilung in der Versammlung berücksichtigt werden. In solchen Fällen sollten somit Entscheidungen zur Beitragsfinanzierung und der Stimmenverteilung in der Versammlung zusammen diskutiert und beschlossen werden.

3.8.2 Finanzierung von Aktivitäten durch Drittmittel

Viele Akteure, die an einer EVTZ-Gründung interessiert sind, gehen davon aus, dass sich aus der Gründung eines EVTZ ein **Automatismus hinsichtlich eines Anspruchs auf Fördermittel** der Europäischen Union ergeben. Das EVTZ-Instrument ist jedoch ein Rechtsinstrument, kein Förderinstrument.

→ Kein Automatismus für Fördermittel

Aus der Gründung eines EVTZ folgt kein automatischer Zugriff auf Fördermittel, z. B. aus der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (Interreg) mit ihren drei



Beispiele für unterschiedliche Ausgestaltung der Mitgliedsbeiträge

EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor

Die Satzung der Interregionalen Allianz legt fest, dass alle Mitglieder den gleichen Beitrag aufbringen, wobei die Versammlung über die Höhe des Jahresbeitrags entscheidet (vgl. Art. 13.1 der Satzung). Damit ist einerseits die Gleichbehandlung aller Mitglieder gewährleistet. Darüber hinaus spiegelt dies auch die Abstimmungsverhältnisse in der Versammlung wider, in der jedes Mitglied mit einer Person vertreten ist (vgl. Art. 3.2 der Satzung), also alle Mitglieder gleichberechtigt sind – unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft oder finanziellen Ausstattung.

EVTZ Eurodistrikt SaarMoselle

Die Satzung des Eurodistrikts SaarMoselle bestimmt, dass alle EVTZ-Mitglieder zur Finanzierung des EVTZ beitragen. Im Gegensatz zur Interregionalen Allianz wird allerdings kein einheitlicher Mitgliedsbeitrag angesetzt. Der Beitrag zur Finanzbeitrag richtet sich hingegen nach der Anzahl der Bewohner eines Mitglieds (vgl. Art. 9.2 der Satzung). Dort wird bereits genau beschrieben, wie sich der Gesamtjahresbeitrag prozentual auf die verschiedenen Mitglieder verteilt – von 55,79 % für den Regionalverband Saarbrücken bis zu 2,31 % für die Communauté de commune de l'Albe et des lacs.

EVTZ Eisenbahnneubaustrecke Dresden-Prag

Die Übereinkunft des EVTZ Eisenbahnneubaustrecke Dresden-Prag benennt in seiner Übereinkunft die Einwerbung von Fördermitteln für die Finanzierung des Eisenbahnvorhabens als eine seiner Aufgaben. Zur Präzisierung der notwendigen Ressourcen unter Einbeziehung der unterschiedlichen Finanzausstattung der Mitglieder wird entsprechend der Satzung eine finanzielle jährliche Beteiligung aller Mitglieder des EVTZ in gleicher Höhe festgeschrieben, über dessen Höhe die Versammlung verfügt. Der jährliche Mitgliedsbeitrag für die ersten fünf Jahre wurde auf 2.000 Euro je Mitglied festgesetzt. Um den in der Übereinkunft beschriebenen Aufgaben gerecht werden zu können, führt die Satzung weiterhin aus, dass einzelne Mitglieder aufgabenbezogen zusätzliche Finanzbeiträge oder Sachleistungen erbringen können. Darüber hinaus ist die grundsätzliche Arbeitsfähigkeit in der Satzung und Übereinkunft durch die Abstellung von Bediensteten der Mitglieder des EVTZ abgesichert, ohne dass der EVTZ über eigenes Personal verfügt. Die jeweiligen Mitglieder tragen schließlich auch die anfallenden Reise-, Verwaltungs- und Sachkosten und unterstützen damit eine schlanke Verwaltung des EVTZ.

Fördersträngen der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit. Ein Automatismus besteht nur insofern, als der EVTZ aufgrund seines staatenübergreifenden Charakters berechtigt ist, als alleiniger Begünstigter Fördermittel aus den jeweils relevanten Förderprogrammen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit zu beantragen. Dies vereinfacht somit den administrativen und organisatorischen Aufwand bei der Beantragung und Verwaltung dieser Fördermittel. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der EVTZ über seine Mitglieder die Programmvorgaben (z. B. im Hinblick auf die geographische Abdeckung) erfüllen müssen. Nur dann kann ein EVTZ auch ohne weitere Projektpartner Interreg-Mittel beantragen. Eine Garantie auf Erfolg bzw. Bewilligung des Antrags gibt es jedoch nicht.

Bei der Durchführung von Drittmittelprojekten, vor allem bei Projekten, die über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) finanziert werden, ist die notwendige **Vorfinanzierung aller Ausgaben** zu beachten. Die Kosten werden erst rückwirkend erstattet. Die Drittmittel stehen also nicht unmittelbar bei Projektbeginn zur Verfügung. Stattdessen muss der EVTZ die Ausgaben zunächst übernehmen und kann sie später zu vereinbarten Abrechnungszeitpunkten von den Behörden der Programmverwaltung zurückgezahlt bekommen. Je nach Verteilung der Vorfinanzierung kann diese Last jedoch auch bei den Mitgliedern liegen bzw. auf diese entsprechend ihren Aufgaben und

Beiträgen im Projekt verteilt werden. Die Verteilung der Vorfinanzierung ist somit sowohl von der vertraglichen Projektgestaltung als auch von der konkreten Beteiligung des EVTZ sowie seiner Mitglieder abhängig.



Bereitstellung von Ressourcen zur Einwerbung von Drittmitteln

Zur **Einwerbung von Drittmitteln**, also zur Erstellung und Betreuung eines Projektantrags, sind Personal-, Geld- und Materialressourcen erforderlich. Diese Ressourcen müssen durch die Mitglieder bereitgestellt werden. Allerdings ist zu bedenken, dass keine Erfolgsgarantie besteht und ggf. mehrere Anträge gestellt werden müssen, um die eingeplanten Drittmittel auch tatsächlich einzuwerben. Daher sollte gerade für die Vorbereitung der laufenden Arbeit überprüft werden, welche Finanzmittel tatsächlich verfügbar sind und wie diese eingesetzt werden sollen. Ein Ansatz könnte darin bestehen, sich zunächst auf die Arbeitskraft der Mitarbeiter der Mitglieder zu verlassen, anstatt eigenes Personal einzustellen. So bleiben die finanziellen Belastungen gering, während gleichzeitig Personal vorhanden ist, das sich um die Beantragung kümmern kann. Hierfür können ggf. auch vorübergehende Vereinbarungen im Sinne einer Anschubphase geschlossen werden, um zu vermeiden, dass diese Situation zum Dauerzustand wird.

Bei der Einwerbung von Drittmitteln ist zu beachten, dass nicht nur Personal zur Einwerbung vorhanden, sondern hiermit auch wirklich gut vertraut ist. Die Förderlandschaft an nationalen, grenzüberschreitenden oder transnationalen Fördermitteln ist sehr komplex, und die Konditionen zwischen den verschiedenen Programmen unterscheiden sich erheblich, z. B. im Hinblick auf die Fördersätze, den Programmraum, die Förderfähigkeit verschiedener Leistungen oder die Abrechnungsmodalitäten. Nur mit entsprechend qualifiziertem Personal besteht hier die Chance lange Einarbeitungszeiten zu vermeiden und damit die Aussicht auf Erfolg zu verbessern.



Drittmittelprojekte außerhalb von Interreg in Betracht ziehen

Mögliche Quellen für Drittmittelprojekte von EVTZ sind nicht nur Interreg-Programme, sondern auch andere EU-Programme. Auch die Förderung aus nationalen Programmen ist prinzipiell denkbar. Die Beantragung bei EU-Pro-



Kleingruppendiskussion, Quelle: Spatial Foresight

grammen außerhalb von Interreg bedarf oftmals zunächst einer Klärung, was ein EVTZ ist. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass EVTZ im Allgemeinen wie andere Antragsteller behandelt werden. Dies wird auch anhand der Vielfalt von Programmen deutlich, von denen EVTZ europaweit profitieren (vgl. nachstehende Informationsbox).



EU-Programme, von denen EVTZ bereits Förderungen erhalten haben

EVTZ nutzen verschiedene Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESIF), neben dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), aus dem auch die Interreg-Programme finanziert werden, insbesondere den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Sozialfonds (ESF). Weitere Programme sind das Forschungsprogramm ‚Horizon2020‘, im Bereich Verkehr die Fazilität ‚Connecting Europe‘ (CEF) sowie in der Bereichen Ausbildung, Kultur und Soziales die Programme Erasmus+, ‚Europa für Bürgerinnen und Bürger‘ sowie ‚Kreatives Europa‘.

Quelle: Zillmer, Hans et al. 2018a

3.9 Mitglieder aus Drittstaaten

Die Beteiligung von Mitgliedern aus Nicht-EU-Ländern, in der Verordnung und im Folgenden als Drittstaaten bezeichnet²², ist seit der Reform der EVTZ-VO im Jahr 2013 ausdrücklich erlaubt (Art. 3a). Es sind die Konstellationen zu unterscheiden, wenn solche Mitglieder von Anfang an am Gründungsverfahren teilnehmen (3.9.1) und wenn sie erst nach der erfolgten Gründung des Verbundes dem EVTZ beitreten wollen (3.9.2). Ferner ist im Kontext der Beteiligung der Mitglieder aus den Drittstaaten auf den besonderen Inhalt der Übereinkunft hinzuweisen (3.9.3).

3.9.1 Aufnahme der Mitglieder bei der Gründung



Drittstaaten bei Bedarf von Anfang an einbinden

Für die Aufnahme der Mitglieder aus den Drittstaaten gilt der pragmatische Lösungsansatz, die Aufnahme der Mitglieder aus den Drittstaaten nicht in die Zukunft zu

verschieben, sondern von Anfang an möglichst breit durchzuführen. Haben mehrere Mitglieder aus den Drittstaaten ihr Interesse an der Teilnahme am EVTZ bekundet, ist ein breites Gründungsverfahren mit allen Beteiligten zugleich durchzuführen.



EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor

Beim EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor hat man zuerst mehrere Beitrittsanträge gesammelt und anschließend das Genehmigungsverfahren über alle Anträge gebündelt durchgeführt. Dies führte zu Zeit- und Aufwandsersparnis, auch in Bezug auf die Veröffentlichungskosten für die Änderungen der Übereinkunft und Satzung, die man sonst gesplittet durchzuführen hätte.

Hier werden nicht die Mitglieder, sondern die Genehmigungsbehörden mit den besonderen Voraussetzungen für die Aufnahme von Mitgliedern aus Drittstaaten konfrontiert. Neben der Genehmigung der zuständigen Behörde des Drittstaates bedarf die Aufnahme von solchen Mitgliedern noch die Genehmigung durch die Genehmigungsbehörde des Sitzstaates des EVTZ (Art. 4 (3a)). Hierbei hat sich die Genehmigungsbehörde des EVTZ-Sitzstaates in Absprache mit den anderen betroffenen Mitgliedstaaten zu vergewissern, dass insbesondere die in Art. 3a genannten Voraussetzungen erfüllt werden. Ferner soll sich die Genehmigungsbehörde von dem Sitzstaat des EVTZ vergewissern, dass der Drittstaat bei der Genehmigung die der EVTZ-VO entsprechende Bedingungen und Verfahren eingehalten hat (Art. 4 (3a) a)). Dies kann durch eine Vereinbarung zwischen mindestens einem Mitgliedstaat, dessen Mitglied sich an dem EVTZ beteiligen wird, und dem Drittstaat ersetzt werden (Art. 4 (3a) b)). Vor dem Abschluss einer solchen Vereinbarung ist allerdings zu klären, ob diese mit dem Drittstaat nur vom Bund geschlossen werden kann und wie sie in Form und Inhalt ausgestaltet sein muss (Saalbach und Böhringer 2017: 512).

²² Die Verordnung spezifiziert, dass nur Nicht-EU-Länder einem EVTZ beitreten können, die eine (See-)Grenze mit einem EU-Staat inkl. der Überseegebiete haben.

Die EVTZ-VO setzt ferner voraus, dass dieses Gründungsverfahren mit Drittstaatbeteiligung in Absprache zwischen dem Mitgliedstaat des EVTZ-Sitzes und anderen betroffenen Mitgliedstaaten erfolgt. Die EVTZ-VO bestimmt aber weder den zeitlichen Rahmen für die Durchführung der Absprache noch die Intensität dieses Prozesses. Die Erfahrungen des EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor deuten darauf hin, dass dadurch eine weitere Abstimmungsschleife eröffnet wird, die außerhalb des Einflusses des EVTZ liegt (ebd.). Damit ist ein ständiger Austausch zwischen den Genehmigungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten und den Drittstaaten sowie mit den Gründungsmitgliedern des EVTZ erforderlich.

3.9.2 Nachträgliche Erweiterung um Mitglieder aus den Drittstaaten

Diese Probleme stellen sich in noch stärkerem Maße bei der Erweiterung eines bereits bestehenden EVTZ um Mitglieder aus Drittstaaten. Dies liegt darin, dass gem. Art. 4 (6a) c) vor dem Verfahren zur Aufnahme eines neuen Mitglieds nach Art. 4 (3a) noch das Verfahren zur Änderung der Übereinkunft und Satzung (Art. 4 (6)) durchzuführen ist. Damit werden alle Genehmigungsbehörden doppelt befasst: sowohl zunächst im Änderungsverfahren als auch später im Zustimmungsverfahren.

→ Einheitliche Verfahren entwickeln & bündeln

Als Modelllösung gilt daher auch hier, dass für alle Aufnahmeanträge zusammen ein möglichst umfassendes und einheitliches Verfahren durchgeführt wird. Ferner wäre für die Erweiterungsfälle in die Satzung noch eine Aufnahme Klausel mit einer Fristsetzung für die Antragsstellung zu überlegen, um potentielle Mitglieder zu einem entschiedenen Handeln zu motivieren und eine vorhersehbare Perspektive für die Aufnahme in den EVTZ zu begründen.

3.9.3 Bestimmungen in den Gründungsdokumenten

Schließlich sieht Art. 8 (2) i) vor, dass in der Übereinkunft anzugeben ist, „welchen Rechtsvorschriften der EVTZ bei der Ausführung von Aufgaben in Drittländern oder ÜLG unterliegt.“ Diese Formulierung weist weniger auf die Möglichkeit einer Rechtswahl als vielmehr auf den Umstand hin, dass in einer solchen Konstellation das im Drittstaat territorial anwendbare Recht zu benennen ist.

→ Anwendbares Recht bestimmen

Es ist daher in der Übereinkunft zu bestimmen, nach welchen Vorschriften die Aufgaben des EVTZ in dem Drittstaat wahrgenommen werden.

3.10 Verlauf und Abschluss der Genehmigung – Gründung des EVTZ

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Ablauf des Genehmigungsprozesses bis zum Abschluss der Gründung und nicht auf inhaltliche Aspekte im Genehmigungsprozess, z. B. hinsichtlich der Ausgestaltung der Gründungsdokumente. Jeder Genehmigungsprozess ist durch die jeweilige Konstellation der beteiligten Mitglieder und Genehmigungsbehörden individuell. Eine einzelne, vollständig übertragbare Modelllösung ist daher schwer zu entwickeln. Im Folgenden werden stattdessen einige Kernpunkte hervorgehoben, die im Verlauf zu beachten sind.

3.10.1 Antrag auf Genehmigung des Beitritts

Jede EVTZ-Gründung sollte gut begründet werden. Ein EVTZ sollte nur errichtet werden, wenn es Aufgaben gibt, die ein EVTZ besser erledigen kann als seine Mitglieder ohne eine gemeinsame Rechtsperson. Schlüsselfragen zur Bedarfsermittlung sind beispielsweise (vgl. Zillmer, Böhme, Lüer, Stumm 2014a):

- Ist eine dauerhafte Struktur hilfreich oder notwendig zur Aufgabenerledigung?
- Ist eine gemeinsame Rechtspersönlichkeit hilfreich oder notwendig zur Aufgabenerledigung?
- Welche Mehrwerte sind erkennbar?

→ Frühzeitiger Willensbeschluss

Bevor die Genehmigung erteilt werden kann, ist zunächst ein **Antrag auf Genehmigung des Beitritts** des jeweiligen Mitglieds zum EVTZ zu stellen. Dieser kann erfolgen, sobald die Gründungsdokumente des künftigen EVTZ (Übereinkunft und Satzung) zwischen seinen zukünftigen

²³ Zu einem entsprechenden Beispiel vgl. Box „EVTZ Eucor – The European Campus“ in Abschnitt 3.3.3.

gen Mitgliedern endverhandelt sind. Um dem Willen der EVTZ-Mitgliedschaft und -gründung expliziten Ausdruck zu verleihen, kann es zudem helfen, wenn jedes Mitglied bzw. seine zuständigen Gremien bereits frühzeitig einen Beschluss fasst, in dem die den Willen des Mitglieds bekunden. Diese Beschlüsse sollten an dem zuvor identifizierten Bedarf für eine EVTZ-Gründung anknüpfen.

Der eigentliche Antrag auf Genehmigung ist an die zuständige Genehmigungsbehörde zu richten. In Deutschland sind diese auf der Ebene der Bundesländer angesiedelt. Gegenstand der Genehmigung ist die Teilnahme des potentiellen Mitglieds an dem EVTZ sowie die Übereinkunft. Der EVTZ selbst wird hingegen nicht genehmigt.

3.10.2 Abschluss des Genehmigungsprozesses und Erwerb der Rechtspersönlichkeit

Gemäß Art. 5 (1) erwirbt der EVTZ seine Rechtspersönlichkeit am Tag der Registrierung des EVTZ im Sitzstaat bzw. der **Veröffentlichung von Satzung und Übereinkunft** im Sitzstaat. Erst dann kann der EVTZ als existent betrachtet werden. In Deutschland wird allerdings kein bundesweites EVTZ-Register geführt. Die Zuständigkeit für EVTZ liegt aufgrund der föderalen Struktur bei den Bundesländern. Wegen des fehlenden nationalen Registers ist daher in der Regel davon auszugehen, dass die Gründung eines EVTZ mit Sitz in Deutschland über die Veröffentlichung von Satzung und Übereinkunft erreicht wird.

→ Amtsblattveröffentlichung

Für die Veröffentlichung der Gründungsdokumente gibt es in Deutschland jedoch keine einheitlichen Vorgaben, so dass EVTZ i. G. vor der Frage stehen, wie der Gründungsprozess korrekt abgeschlossen werden kann. In der Praxis hat sich in Deutschland eine **Veröffentlichung der Gründungsdokumente im Amtsblatt** etabliert.²⁴

→ Information an AdR

Zudem ist zu beachten, dass Art. 5 (2) einen neugegründeten EVTZ verpflichtet, innerhalb von 10 Werktagen nach der Gründung eine **Mitteilung an den Ausschuss der Regionen** zu senden und diesen über die EVTZ-Gründung zu informieren. Der Ausschuss der Regionen macht die Gründung

dann über das Amtsblatt der EU bekannt. Das Muster für die zu übermittelnden Informationen befindet sich im Anhang zur EVTZ-Änderungsverordnung (EU) 1302/2013.²⁵

3.10.3 Kosten für die Veröffentlichung im Amtsblatt

→ Kostenübernahme klären

Art. 16 (2) gesteht den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu, Gebühren zu erheben, die im Zusammenhang mit der Registrierung der Gründungsdokumente entstehen. Dies kann auch Gebühren für die Veröffentlichung im Amtsblatt betreffen. Hierbei können allerdings keine willkürlichen Beiträge verlangt werden, da die Gebühren die jeweiligen Verwaltungskosten nicht übersteigen dürfen. Nichtsdestotrotz sollte frühzeitig geklärt werden, in welcher Höhe Kosten anfallen und von wem sie getragen werden.

Diese Frage kann allerdings nicht nur einmalig bei der Gründung relevant sein, sondern auch noch (mehrfach) während der laufenden Arbeit. So verlangt Art. 5 (1), dass jede Änderung in der Übereinkunft und Satzung im Sitzstaat veröffentlicht wird. Auch für spätere Änderungen an Übereinkunft und Satzung wählen EVTZ mit Sitz in Deutschland regelmäßig das Amtsblatt, so dass ggf. weitere Kosten entstehen, die sich nach der Gebührenordnung des jeweiligen Amtsblattes richten. Bei EVTZ, die beispielsweise (regelmäßig) neue Mitglieder aufnehmen, resultiert hieraus ein beachtlicher Kostenfaktor, da bei jeder Neuaufnahme zumindest die Übereinkunft anzupassen ist und damit noch einmal veröffentlicht werden muss.

3.10.4 Ablauf des Genehmigungsprozesses

Der genaue **Verlauf eines EVTZ-Genehmigungsprozesses** ist nicht klar geregelt ist und wird nach keinem einheitlichen Verfahren durchgeführt. So war in bisherigen Gründungsprozessen häufig unklar, zu welchem Zeitpunkt die Genehmigungen der einzelnen Mitglieder vorliegen mussten. Ist es beispielsweise notwendig, dass zunächst die Genehmigungen aller Mitglieder vorliegen, bevor der Antrag bei der Genehmigungsbehörde im Sitzstaat überhaupt eingereicht werden kann? Oder können die Genehmigungen

²⁴ Vgl. Art. 3 des sächsischen Gesetzes vom 2.8.2019 (GVBl. Nr. 15 vom 30.8.2019, S. 646).

²⁵ ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 303-319.

gen der Mitglieder zwischen der Einreichung des Antrags auf Genehmigung und der finalen Erteilung der Genehmigung im Sitzstaat eintreffen? Gerade zum Ende des Gründungs- und Genehmigungsprozesses tauchen häufig noch einmal Fragen auf, welche formellen Kommunikationswege einzuhalten sind.

Für den Ablauf des Genehmigungsprozesses ist es zunächst wichtig, dass die frühzeitige Einbindung aller Akteure sichergestellt wird. Dies umfasst sowohl die zukünftigen EVTZ-Mitglieder als auch die zuständigen Genehmigungsbehörden und ggf. weitere Behörden (v. a. im Sitzstaat).

→ Gemeinsames Prozessverständnis entwickeln

Gemeinsam sollte ein Verständnis des Prozessablaufs entwickelt werden, indem konkrete Absprachen getroffen werden, welche Behörden und Akteure sich zu welchem Schritt im Genehmigungsprozess austauschen und abstimmen müssen. Im Fokus stehen dabei ganz praktische Fragen, z. B. welche Behörde welche Dokumente unterschreiben muss, welche Dokumente zuvor vorliegen müssen, wie etwaige Vorlagen aussehen müssen, um den formellen Anforderungen in anderen Behörden zu genügen oder welche Fristen für die Bearbeitung und Rücksendung von Unterlagen einzuhalten sind.



Input zu Kleingruppendiskussion, Quelle: Spatial Foresight

Die Modellierung dieser Absprachen kann in einem Ablaufdiagramm festgehalten werden. Ein solches Diagramm wurde vom Regierungspräsidium Freiburg beispielhaft für den Gründungsprozess des EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor erstellt (siehe Abbildung 3). Sie kann sowohl den zukünftigen EVTZ-Mitgliedern als auch den beteiligten Genehmigungsbehörden helfen, den weiteren Prozess zu strukturieren und vorzubereiten.

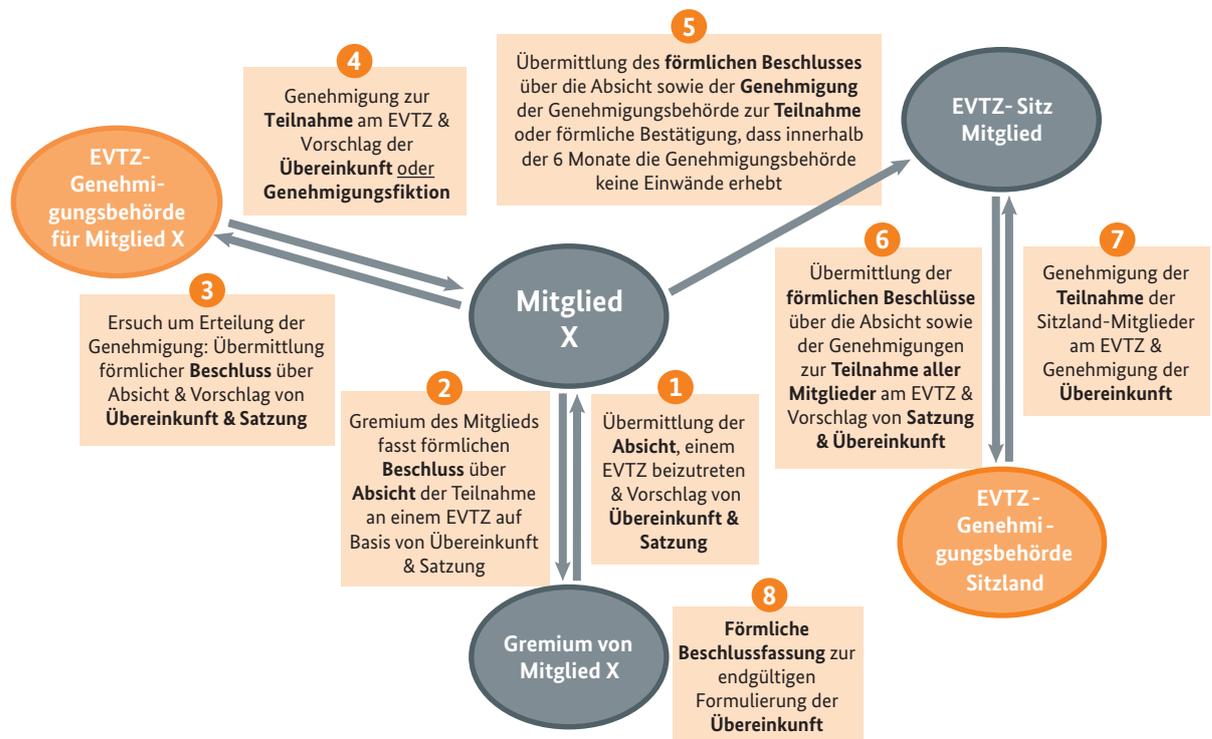
Ausgehend von dem bestehenden Ablaufdiagramm könnten die Genehmigungsbehörden auf nationaler Ebene oder für einzelne Bundesländer Übersichten für einen modellhaften Ablauf des Gründungsprozesses erstellen. Den relevanten Akteuren – sowohl Mitgliedern als auch Genehmigungsbehörden – könnte damit eine Hilfestellung gegeben werden. Indem notwendige Abläufe transparent und übersichtlich dargestellt werden, können Verzögerungen oder ggf. fehlerhafte und überflüssige Weiterleitungen von Unterlagen vermieden werden. Unsicherheiten und Unklarheiten im Umgang mit dem EVTZ-Instrument könnten beseitigt werden, wenn einheitliche Informationen vorlägen und allen Akteuren ein gemeinsames Grundverständnis vermittelt. Ggf. notwendige Anpassungen an die individuellen Gegebenheiten der einzelnen EVTZ-Gründung blieben davon natürlich unberührt.

Ein solcher Ablauf könnte auch durch den Europäischen Ausschuss der Regionen oder die Europäische Kommission unter Einbindung aller zuständigen Genehmigungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten erstellt werden. Das Ergebnis würde dann tatsächlich eine klare Orientierung über mitgliedstaatliche Grenzen hinweg bieten. Gleichzeitig würde es dazu führen, dass die Gründungsprozesse stärker vereinheitlicht würden und EVTZ i. G. unmittelbarer von der Erfahrung bestehender EVTZ lernen könnten. Auf der Grundlage eines beispielhaften Ablaufs müssten die einzelnen EVTZ i. G. aber weiterhin ihren eigenen Ablauf erstellen, um hierbei etwaige Besonderheiten wie beispielsweise die Einbindung von Mitgliedern aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

3.10.5 ‚Stille Genehmigung‘ der Mitgliedschaft

Mit der Novellierung der EVTZ-Verordnung wurde die Möglichkeit der ‚stillen Genehmigung‘ eingeführt, die die Gründungsprozesse beschleunigen soll. So sieht Art. 4 (3) vor, dass die Teilnahme eines potentiellen Mitglieds, sofern

Abbildung 3: Beispielhafter Ablauf des Genehmigungsverfahrens einer EVTZ-Gründung



Quelle: Regierungspräsidium Freiburg 2014 (veröffentlicht in: Zillmer und Luer 2017)

dieses nicht im künftigen Sitzstaat angesiedelt ist, genehmigt wird, wenn die zuständige Genehmigungsbehörde innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Absichtserklärung zur Mitgliedschaft an einem EVTZ sowie der Gründungsdokumente keine Einwände erhebt.

→ Stille Genehmigung ungeeignet

Weder die Genehmigungsbehörden noch die Mitglieder bestehender EVTZ haben von dieser Möglichkeit bislang Gebrauch gemacht. Sie wählen auch weiterhin die explizite Genehmigung. Für EVTZ i. G. ist die ‚stille Genehmigung‘ daher nach jetzigem Stand keine Alternative zu einer expliziten Genehmigung. Da die EVTZ-Mitglieder im weiteren Verlauf der Arbeit möglicherweise auf ein offenes und konstruktives Verhältnis den Genehmigungsbehörden angewiesen sind, ist die explizite Genehmigung als der zu bevorzugende Weg anzusehen.

i ‚Stille Genehmigung‘

Die Evaluierung der EVTZ-Verordnung kommt zu dem Ergebnis, dass die Genehmigungsbehörden die explizite Genehmigung bevorzugen, da

- sie Kenntnis von den EVTZ-Aktivitäten in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet haben möchten und, falls nötig, um Klarstellung und weiterführende Informationen bitten,
- der Antragsteller eine schriftliche Entscheidung und Begründung benötigt, um sie ggf. gerichtlich anzufechten,
- die nationale Gesetzgebung die Behörden zu einer expliziten Entscheidung bzw. einer schriftlichen Begründung verpflichtet.

Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit der ‚stillen Genehmigung‘ die Genehmigungsverfahren, wie angestrebt, tendenziell beschleunigt hat.

Quelle: Zillmer und Hans 2018

3.11 Änderungen der Übereinkunft und Aufnahme von Neumitgliedern

Änderungen an der Übereinkunft können erst nach der Gründung auftreten. Allerdings sollten sich alle Beteiligten schon im Gründungsprozess klar sein, dass spätere Änderungen nicht immer einfach umzusetzen sind. Gerade die Aufnahme neuer Mitglieder stellt hierbei einen Sonderfall dar, der mit einem deutlichen Zusatzaufwand verbunden sein kann.

3.11.1 Änderungen der Übereinkunft

Gemäß Art. 4 (6) erfordert jede Änderung der Übereinkunft die Zustimmung der Mitgliedstaaten, deren Recht die Mitglieder des EVTZ unterliegen. Da die Übereinkunft Details zu den Buchstaben a)-n) aus Art.8 (2) beinhaltet, muss die Zustimmung aller beteiligten Genehmigungsbehörden somit bei jeder Änderung der Übereinkunft in Hinblick auf diese Punkte eingeholt werden.



Komplexität bei Änderungswünschen berücksichtigen

Umfassendere Änderungswünsche bzgl. der Formulierungen der Übereinkunft können schnell zu einer neuen Komplexität führen. So ist nicht auszuschließen, dass eine Art Kettenreaktion entsteht und weitere Mitglieder ebenfalls Änderungswünsche äußern. Um den Überblick zu behalten und gleichzeitig zu vermeiden, dass die Genehmigung plötzlich zur Disposition steht, bietet es sich an, für Änderungsprozesse juristischen Beistand hinzuzuziehen. Dieser kann die Mitglieder des EVTZ beraten, indem er bei der Auslegung der Verordnung hilft und aufzeigt, welche Herausforderungen in den verschiedenen Konstellationen auf den EVTZ zukommen können. Zusätzlich sollten die EVTZ-Mitglieder die entsprechenden Fragen nicht nur untereinander diskutieren, sondern auch die zuständigen Genehmigungsbehörden einbinden. Zur Klärung konkreter Fragen kann unter Umständen auch die Europäische Kommission um eine Einschätzung oder Klarstellung gebeten werden und bei der Interpretation der Verordnung helfen.

3.11.2 Aufnahme von Neumitgliedern

Ein zentraler Punkt bei Änderungen der Übereinkunft betrifft die Aufnahme neuer Mitglieder in den EVTZ oder den Austritt einzelner Mitglieder (Art. 8 (2) e)). Gemäß Artikel 4 (6a) a) muss bei einem Beitritt eines Mitglieds aus einem

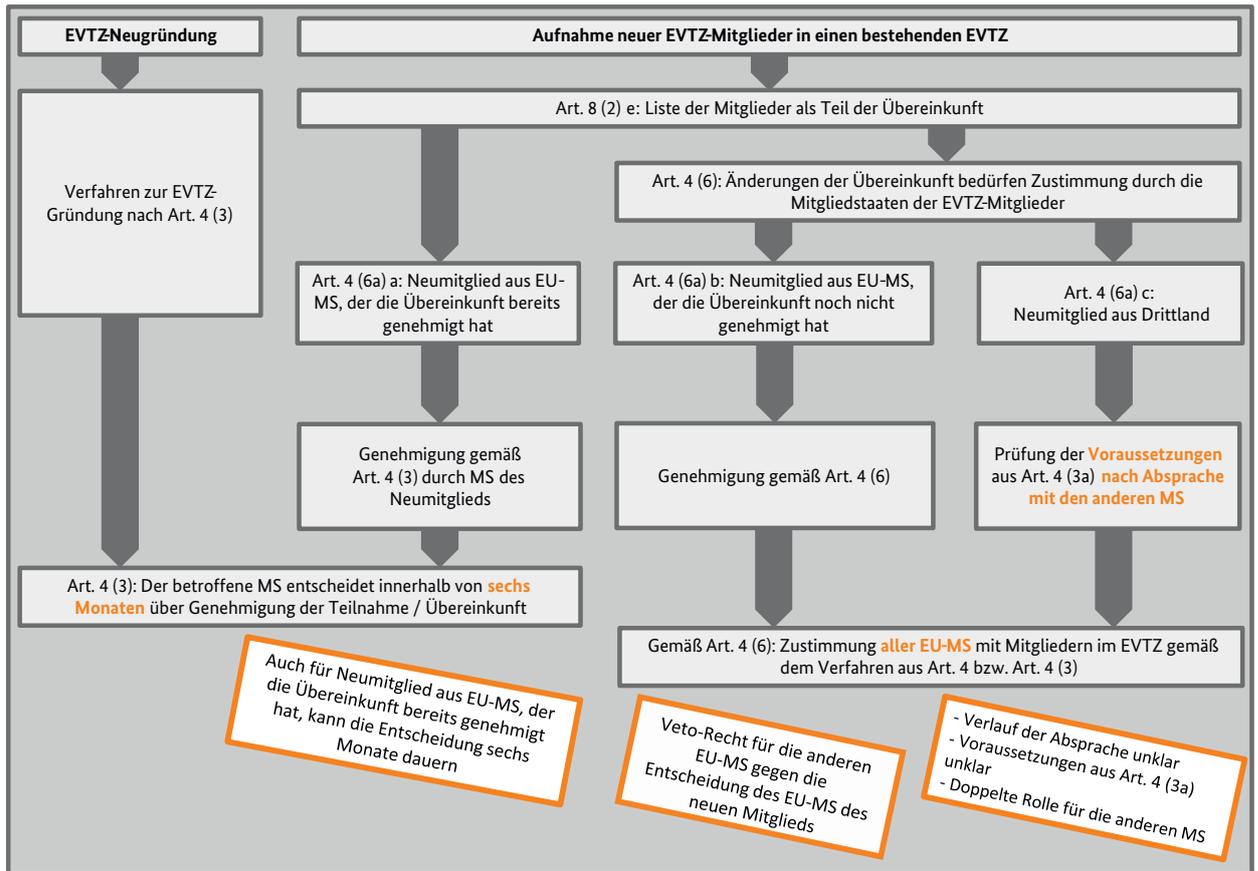
Mitgliedstaat, der die Übereinkunft bereits genehmigt hat, nur der betroffene Mitgliedstaat des neuen EVTZ-Mitglieds die Übereinkunft noch einmal genehmigen. In allen anderen Fällen (Art. 4 (6a) b)-c)) sind alle relevanten Genehmigungsbehörden zu beteiligen.

Auch wenn Erweiterungen des EVTZ bzw. Änderungen der Übereinkunft erst nach Gründung des EVTZ relevant werden können, ist dies bereits im Gründungsprozess zu berücksichtigen, da bei einer Änderung der Übereinkunft einige Besonderheiten zu beachten sind, die in erster Linie auf unklare Formulierungen der Verordnung bzw. inkonsistente Verweise zwischen verschiedenen Artikeln zurückgeführt werden können. Einen Überblick über die Verfahren zur Aufnahme von Neumitgliedern und den zu beachtenden Besonderheiten gibt Abbildung 4.

So lässt sich festhalten, dass die Erweiterung eines EVTZ um neue Mitglieder nicht unbedingt einfacher ist als das formelle Genehmigungsverfahren bei einer EVTZ-Neugründung. In Deutschland besteht zudem keine endgültige Klarheit, ob bei einem bundesländerübergreifenden EVTZ auch nochmal alle anderen Bundesländer einzu-beziehen sind. Davon ist allerdings auszugehen, da in der Verordnung die Aufgaben der Mitgliedstaaten in der Regel die Aufgaben der Genehmigungsbehörden meinen, die in Deutschland von den Bundesländern übernommen werden. Die Gleichstellung von Genehmigungsbehörden auf Ebene der Bundesländer mit den mitgliedstaatlichen Genehmigungsbehörden anderer Länder wird zudem durch Art. 2 (2) nahegelegt. Abschließend ist hervorzuheben, dass jede Änderung der Übereinkunft gemäß Art. 5 (1) im Sitzstaat zu veröffentlichen ist. Die Veröffentlichung im Amtsblatt ist in der Regel mit weiteren Kosten verbunden.

Aus den beschriebenen Gründen bietet es sich an, darauf hinzuwirken, dass alle Akteure – mögliche Mitglieder genau wie die Genehmigungsbehörden – sich bereits im Gründungsprozess bewusst machen, dass ein späterer Beitritt zum EVTZ nicht zwangsläufig mit einem einfacheren Verfahren einhergeht. Dies ist gerade für mögliche Mitglieder wichtig, die dem EVTZ zunächst skeptisch gegenüberstehen oder sich aufgrund von fehlender politischer Unterstützung zögerlich verhalten und erst einmal abwarten wollen, wie sich der EVTZ nach der Gründung entwickelt.

Abbildung 4: Verfahren zur Aufnahme von Neumitgliedern



Quelle: Zillmer und Lürer 2017

➔ Bündelung bei der Aufnahme neuer Mitglieder

Um kontinuierliche Neuaufnahmen und den damit verbundenen Mehraufwand zu reduzieren, bietet es sich an, Aufnahmen von Neumitgliedern zu bündeln und nur in festen

zeitlichen Abständen oder ausnahmsweise bei besonders starkem Interesse mehrerer Akteure durchzuführen.

i Details zu den Verfahren zur Aufnahme von Neumitgliedern entsprechend EVTZ-Verordnung

Die zuständige Genehmigungsbehörde hat bei einer EVTZ-Gründung (Art. 4 (3)) innerhalb von sechs Monaten über die Genehmigung zu entscheiden. Falls nun ein neues Mitglied aus einem Mitgliedstaat beitreten möchte, der die Übereinkunft bereits genehmigt hat (Art. 4 (6a) a)), gibt es de facto kein vereinfachtes oder beschleunigtes Verfahren. Die zuständige Genehmigungsbehörde des Mitgliedstaats kann sich wieder bis zu sechs Monate Zeit lassen.

Falls ein Neumitglied aus einem EU-Mitgliedstaat beitreten möchte, der die Übereinkunft noch nicht genehmigt hat (Art. 4 (6a) b)), müssen die Genehmigungsbehörden aller bisherigen Mitglieder die Übereinkunft mit der aktualisierten Mitgliederliste noch einmal genehmigen. Dadurch ergibt sich de facto ein Vetorecht für die Genehmigungsbehörden. Sie können die Genehmigung verweigern, auch wenn die Genehmigungsbehörde des Mitgliedstaats zustimmt, aus dem das neue Mitglied stammt.

Schließlich definiert die Verordnung die Regeln für den Sonderfall eines Neumitglieds aus einem Drittland (Art. 4 (6a) c)). In diesem Fall muss der Mitgliedstaat des Sitzes die Voraussetzungen einer Mitgliedschaft nach Absprache mit den anderen Mitgliedstaaten prüfen. Zudem müssen die anderen Mitgliedstaaten der Änderung der Übereinkunft zustimmen.



Dreiländerbrücke Deutschland-Frankreich-Schweiz, Quelle: Pixabay

4 Aufgaben im Bereich öffentlicher Dienstleistungen

Die Territoriale Agenda 2020 zeigt die Bedeutung eines besseren Zugangs zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zur Erreichung des territorialen Zusammenhalts in Europa auf. So sind zur Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit infrastrukturelle Barrieren abzubauen, die den Zugang zu Dienstleistungen beschränken.²⁶ Dementsprechend ermöglicht die durch die VO 1302/2013 novellierte EVTZ-VO explizit die Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) in grenzüberschreitenden Räumen mittels des EVTZ-Instruments.²⁷ Explizit ausgeschlossen sind gemäß Art. 7 (4) öffentliche Dienstleistungen zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse.

Die Bereitstellung von DAWI in grenzüberschreitenden Räumen bedarf üblicherweise formaler oder informeller Kooperationsvereinbarungen oder Verträge zwischen den zuständigen lokalen oder regionalen Verwaltungen bzw. den zuständigen Dienstleistungsanbietern. Diese Vereinbarungen dienen im Allgemeinen der Detaillierung der organisatorischen und operationellen Gestaltung der Dienstleistungsbereitstellung. Je nach Dienstleistung und konkreten Rahmenbedingungen der Grenzräume kann dies die Gründung einer speziellen Institution bzw. einer eigenständigen Rechtsperson erfordern. Die Gründung eines EVTZ stellt hierfür eine Möglichkeit dar.²⁸

Die folgenden Modelllösungen beleuchten ausschließlich die Nutzung des EVTZ-Instruments für grenzüberschreitende DAWI, ohne auf die Nutzung anderer bzw. ergänzender Vertragsformen einzugehen. Die Modelllösungen zeigen insbesondere die unterschiedlichen Wege auf, mithilfe derer EVTZ zur grenzüberschreitenden Bereitstellung von DAWI beitragen können. Je nach Art des Beitrags sollten sich EVTZ ggf. bereits in der Gründungsphase mit der möglichen Bereitstellung von DAWI auseinandersetzen. Alternativ können sie sich während der laufenden Arbeit auf neue Aufgaben im Bereich der DAWI einstellen.

4.1 Indirekte Förderung der grenzüberschreitenden Entwicklung von DAWI

EVTZ mit dem Auftrag, die grenzüberschreitende Regionalentwicklung themenübergreifend zu fördern, werden meist durch Kommunen bzw. deren Zusammenschlüsse konstituiert. Diese EVTZ eignen sich als Vermittler zwischen unterschiedlichen Interessen nicht nur beiderseits einer

Grenze, sondern können aufgrund ihres themenübergreifenden Ansatzes Akteure unterschiedlicher Sektoren mobilisieren.

→ Initiierung durch Arbeitsauftrag

Sie haben oftmals Kontakte zu regionalen Akteuren verschiedener Politikfelder und initiieren, begleiten und moderieren den Austausch zwischen diesen Akteuren. Der politische Auftrag ihrer Mitglieder und Kenntnis der lokalen und regionalen Bedingungen befähigen diese EVTZ, diese Rolle zu übernehmen.

Die Gründungsdokumente dieser grenzüberschreitenden EVTZ sehen die Bereitstellung von DAWI im Allgemeinen nicht explizit vor.

Die Initiierung und Förderung von DAWI ergibt sich vielmehr aus ihrem themenübergreifenden Arbeitsauftrag und aktuellen regionalen bzw. lokalen Entwicklungen. Die aktuelle Bereitstellung der DAWI erfolgt durch die jeweils zuständigen Behörden bzw. die Unternehmen, die mit der Erbringung von DAWI betraut sind. Die Entwicklung der grenzüberschreitenden DAWI kann dabei entweder aus aktuellen regionalen Entwicklungen heraus entstehen oder strategisch angeregt werden, beispielsweise durch eine Initiierung entsprechender Interreg-Projekte.

4.2 Initiierung durch zeitweilige Bereitstellung von DAWI

→ Pilotphase durch EVTZ durchführen

EVTZ mit einem themenübergreifenden Auftrag zur grenzüberschreitenden Regionalentwicklung können unter Umständen die Initiierung einer grenzüberschreitenden DAWI auch direkt unterstützen, indem sie nicht nur die

²⁶ TA 2020 2011, Absatz 35.

²⁷ Dem wird Rechnung getragen in Art. 3 (1) bei der Benennung möglicher Mitglieder und Art. 7 (3) im Rahmen der Aufgabenbeschreibung von EVTZ.

²⁸ Andere Möglichkeiten sind u. a. Gründungen nach nationalem Recht, in manchen Grenzräumen entsprechend dem Madrid-Abkommen oder auch andere europäische Rechtsformen wie der EEG (Zillmer, Böhme, Lüer, Stumm 2014b).



Eurodistrikt SaarMoselle: Initiierung des Zugangs französischer Infarktpatient(inn)en zu den Völklinger Kliniken

Der EVTZ Eurodistrikt SaarMoselle wurde 2010 durch deutsche und französische Kommunalverbände gegründet, um die nachhaltige Entwicklung in der Grenzregion zu fördern, insbesondere durch die Entwicklung grenzüberschreitender Netzwerke, Durchführung von Projekten mit Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger und Vertretung der Interessen des Eurodistrikts. Entsprechende Projekte betreffen beispielsweise Verkehr, Gesundheit, Bildung und Tourismus.

Der soziale Zusammenhalt ist einer von vier Arbeitsschwerpunkten des Eurodistrikts. Dem wird auch die Gesundheitsversorgung zugeordnet. Für die Öffnung des saarländischen Herzzentrums der Völklinger Kliniken für französische Infarktpatienten hat der Eurodistrikt seine Aufgabe zur Entwicklung grenzüberschreitender Netzwerke im thematischen Bereich ‚sozialer Zusammenhalt‘ wahrgenommen und die erforderlichen Akteure (Kliniken, Versicherungen usw.) zusammengebracht. Durch diese Öffnung wurden die Anfahrtszeiten für französische Infarktpatienten deutlich reduziert und ein wichtiger Beitrag für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung geleistet. In Zukunft sollen Kooperationen in bis zu fünf weiteren medizinischen Bereichen eingerichtet werden.

Quelle: basierend auf Zillmer und Lürer 2018; Zillmer, Lürer et al. 2015

relevanten Akteure zusammenbringen und deren Interessenaustausch moderieren, sondern sich als Labor anbieten und beispielsweise für eine Pilotphase die DAWI alleine oder gemeinsam mit den anderen zuständigen Akteuren anbieten. Die Gründungsdokumente eines themenübergreifend agierenden EVTZ widersprechen dem im Allgemeinen nicht aufgrund der üblicherweise offen gewählten Formulierung der Aufgaben.

Die Möglichkeiten zur direkten Bereitstellung sind jedoch je nach notwendigen Infrastrukturen und Finanzressourcen unterschiedlich. Das folgende Beispiel der Bereitstellung eines Busdienstes durch den Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau lässt sich somit nicht beliebig auf alle Politikfelder übertragen. Zunächst wäre eine Überprüfung der jeweiligen rechtlichen Möglichkeiten, Zuständigkeiten sowie notwendigen Finanzmittel notwendig. Das Beispiel macht gleichzeitig deutlich, wie EVTZ aktuelle Entwicklungen und Bedarfe in ihrem grenzüberschreitenden Raum aufgreifen können. Durch ihre grenzüberschreitende Sichtweise ist es ihnen möglich, national geprägte Perspektiven zu überwinden und unterschiedliche Themen zum Vorteil verschiedener Akteure und Interessen zusammenzuführen.

4.3 Dauerhafte Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen als Teil der Aufgaben eines EVTZ



Spezifische Aufgaben- und Mitgliederstruktur beachten

Die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen kann von Anfang an Aufgabenbestandteil von EVTZ sein. Beispiele dafür lassen sich vor allem bei EVTZ finden, die zum Zweck des grenzüberschreitenden Umweltschutzes gegründet wurden. Beispiele dafür gibt es in verschiedenen europäischen Grenzräumen, in denen Natur- und/oder Nationalparke zweier Länder aneinandergrenzen. Ähnliche Vorhaben sind derzeit für grenzüberschreitende Geoparks in Vorbereitung. Die Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Schutzgebieten berührt dabei häufig unterschiedliche Aspekte des Raummanagements der jeweiligen Gebietskulisse unter Einbeziehung unterschiedlicher Akteure. Dabei können kulturelle Dienste ebenso wie Umweltdienste erbracht werden und zur Inwertsetzung der Schutzgebiete beitragen. Diese EVTZ unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Mitgliederstrukturen von den meisten anderen EVTZ, die zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen beitragen können, da sie je nach Organisationsstruktur der beteiligten Schutzgebiete entweder von Kommunen oder auch von Natur- bzw. Nationalparks getragen werden können.

i Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau: Eurodistrikt-BUS

Der Eurodistrikt-BUS ist ein Beispiel für einen lokalen Ansatz, um einen öffentlichen Nahverkehr in einer Teilregion des EVTZ zu etablieren. Da die formale Verantwortung für die Bereitstellung des ÖPNV nicht beim EVTZ liegt, kann er nur eine zielgruppenspezifische Sonderform der Linienverkehrsdienste bestellen.

Zum Zeitpunkt der Bedarfsidentifizierung bestand seitens der zuständigen Behörden keine Möglichkeit, einen regulären Busdienst zu bestellen. Die Möglichkeiten des Pendelns sollten für französische Arbeitnehmer mit Arbeitgeber auf deutscher Seite bzw. französische Arbeitssuchende in der Grenzregion verbessert werden, um so gleichzeitig die Zahlungen von Arbeitslosengeld auf französischer Seite zu reduzieren und die deutschen Arbeitgeber in der Grenzregion bei der Suche nach Arbeitskräften zu unterstützen. Der Eurodistrikt hat sich hierfür als ‚experimentelles Labor‘ angeboten, um die Möglichkeiten für eine langfristige Etablierung eines regulären Busdienstes zu eruieren. Dazu hat er die verschiedenen beteiligten Akteure mit unterschiedlichen Interessen zusammengebracht.

Finanziert wird die Buslinie gemeinsam und mit unterschiedlichen Anteilen vom EVTZ, dem Département Bas-Rhin und dem Kommunalverbund Canton d’Erstein. Der EVTZ trägt nicht nur den größten Teil der Kosten, sondern ist auch Vertragspartner für die Bestellung des Busses. Eine Reihe weiterer öffentlicher und privater Akteure der Region waren in verschiedener Weise an der Entwicklung der Ausgestaltung und Bedarfsbestimmung beteiligt. Nach Ablauf des ersten Jahres wurden die Möglichkeiten eruiert, einen regulären ÖPNV zu etablieren.

Für den EVTZ bot dies die Möglichkeit, verschiedene Themen gemeinsam zu behandeln. Neben der Verbesserung der regionalen Mobilität unter ökologischen Gesichtspunkten wurde dem Thema Arbeitsmarkt mehr Gewicht beigemessen, indem komplementäre Bedarfe beiderseits der Grenze angesprochen wurden.

Quelle: basierend auf Zillmer, Hans et al. 2018b

i EVTZ Europäischer Park Alpi Marittime – Mercantour

Mitglieder des EVTZ sind die beiden Parks, der Alpi Marittime Park und der Mercantour Nationalpark. Der EVTZ wurde gegründet, um die Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedern zu fördern und dieser einen gestaltenden Rahmen zu geben zum Schutz, zur Vermarktung und zum Management des natürlichen, kulturellen und landschaftlichen Erbes der beiden Parks.

Je nach Projekt werden weitere Akteure in die Arbeit eingebunden. So sind am Projekt des integrierten grenzüberschreitenden Plans die öffentlichen Verwaltungen der Regionen und Bezirke sowie die grenzüberschreitenden Handelskammern beteiligt. Die Partner arbeiten gemeinsam an Aktivitäten zur Förderung des natürlichen und kulturellen Erbes, der Raumplanung, Öko-Tourismus, nachhaltiger Mobilität und umweltbezogener Bildung. Aufgrund dieses Ansatzes wird der EVTZ im französisch-italienischen Grenzraum als neuer Akteur wahrgenommen, der an einem integrierten System grenzüberschreitender Aktivitäten arbeitet.

Quelle: basierend auf Zillmer, Hans et al. 2018a, 2018b

→ Kommunale Dienste gemeinsam anbieten

Besondere Möglichkeiten können sich für EVTZ ergeben, die im Rahmen einer grenzüberschreitenden Städtepartnerschaft gegründet werden. Durch die räumliche Nähe der Städte und ihre kommunale Aufgabe zur Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen ist es möglich, kommunale öffentliche Dienstleistungen gemeinsam anzubieten, um diese qualitativ besser, effektiver und/oder effizienter für die Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen. Dafür muss die Aufgabe zur Bereitstellung des Dienstes auf den EVTZ übertragen werden. Die Kooperation kann einen Wettbewerbsvorteil eröffnen, der Arbeitsplätze schafft, die Lebensqualität verbessert und damit zur Stabilisierung von Regionen beiträgt, die beispielsweise von Abwanderung betroffen sind, wie das Beispiel der Europastadt Chaves-Vérin in der Box zeigt. Durch das gemeinsame Angebot von öffentlichen Dienstleistungen können Synergien in

allen Bereichen der kommunalen Verantwortung genutzt werden. Ähnliches lässt sich, aufgrund der weniger vielfältigen Angebote von öffentlichen Dienstleistungen allerdings in geringerem Umfang, auf die Kooperation benachbarter ländlicher Kommunen übertragen.

Somit ist eine allgemeine themenübergreifende Kooperation und Entwicklung von DAWI möglich, soweit deren Bereitstellung von den Kommunen selbst wahrgenommen und nicht auf andere Unternehmen übertragen wird. Bei einer Übertragung der Erbringung einzelner DAWI auf (kommunale) Unternehmen wäre auch eine themenspezifische Erbringung von DAWI durch einen EVTZ möglich – dies wird im nachfolgenden Abschnitt thematisiert. Gleichzeitig erhöht dies die Komplexität dahingehend, dass je nach Zuständigkeit einzelne EVTZ für verschiedene DAWI zu gründen wären, wohingegen der kommunale Verband in seinem Zuständigkeitsbereich themenübergreifend agieren kann.

i EVTZ Europastadt Chaves-Vérin

Die Idee der Europastadt Chaves-Vérin ist aus der Idee entstanden, neue Wege zu beschreiten, um kommunale Dienstleistungen koordiniert anzubieten und die Infrastrukturen grenzüberschreitend zu nutzen. Das allgemeine Ziel der Förderung des institutionellen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Zusammenhalts der Bevölkerung beider Städte wird in spezifizierten Zielen deutlich auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zugeschnitten. Dazu gehören u. a. die Entwicklung des Tourismusangebots sowie die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen, Sportstätten und kulturellen Angeboten.

Der EVTZ hat durch praktische Effekte für den Alltag der Bürgerinnen und Bürger einen Mehrwert geschaffen, der durch eine rein inländische Nutzung der Infrastrukturen nicht möglich gewesen wäre. Die Einführung der „Europabürger Karte“ ist das Leuchtturmprojekt des EVTZ. Mit dieser Karte erleben die Bürgerinnen und Bürger einen grenzfreien Sozialraum mit einer steigenden Anzahl von verfügbaren Dienstleistungen, die den portugiesischen und spanischen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen zur Verfügung stehen. Sie ermöglicht verbilligten Eintritt in einer Vielzahl von öffentlichen Einrichtungen wie Schwimmbäder, Sporteinrichtungen, Computerräume oder Lehrzentren.

Quelle: basierend auf <http://en.eurocidadechavesverin.eu/eurocidade/objectivos> und Zillmer, Hans et al. 2018b

4.4 EVTZ-Gründung für die dauerhafte Bereitstellung einzelner DAWI

Die spezifische Bereitstellung von DAWI bedarf ggf. der Beteiligung weiterer Akteure als der bisher genannten EVTZ-Mitglieder. Dies lässt sich am Beispiel des Gesundheitswesens verdeutlichen. Für die Bereitstellung grenzüberschreitender Gesundheitsdienste sind neben den kommunalen bzw. regionalen Trägern je nach Mitgliedstaat auch verantwortliche Stellen auf nationaler Ebene oder Versicherungsträger einzubinden.

→ Explizite Gründung für DAWI mit spezifischen Mitgliedern & Strukturen

EVTZ, die explizit für die Erbringung spezifischer DAWI gegründet werden, erfordern nicht nur eine spezielle Mitgliederstruktur, sondern müssen dies auch in den Gründungsdokumenten explizit niederlegen. Die Aufgabenbeschreibung und Zielsetzung des EVTZ weicht somit deutlich von denjenigen der themenübergreifenden EVTZ ab. Darüber hinaus ist in diesem Fall eine Darstellung der besonderen rechtlichen Grundlagen notwendig. Dies führt dazu, dass spezifische organisatorische Strukturen von Anfang an geschaffen werden müssen, die bei anderen EVTZ nicht erforderlich sind. Dies betrifft neben den Or-

ganisationsstrukturen und spezifischen Aufgaben auch das Management der grenzüberschreitenden Prozesse (z. B. medizinische Dokumentation), Art und Umfang der Dienstleistungsbereitstellung, besondere Haftungsbedingungen sowie die Verteilung von Kosten und die Erhebung von Gebühren bzw. die Verwendung von Einnahmen. Das bisher einzige Beispiel ist der EVTZ, der das Krankenhaus Cerdanya in den Pyrenäen an der französisch-spanischen Grenze betreibt.

i EVTZ Krankenhaus Cerdanya

Der EVTZ wurde von den nationalstaatlichen bzw. zuständigen regionalen Behörden sowie den zuständigen französischen und spanischen Krankenversicherungen gegründet. Das Krankenhaus ist in der Tourismusregion Cerdanya/Capcir auf spanischer Seite der Grenze gelegen. Vor der Neueröffnung 2014 gab es dort ein veraltetes Krankenhaus, und das nächste Krankenhaus in Frankreich war etwa 100 km entfernt. Der EVTZ hatte das Ziel, eine verbesserte Krankenhausversorgung in der Region mit gleichberechtigtem Zugang für Bürgerinnen und Bürger beider Mitgliedstaaten sowie für Touristen zu schaffen.

Quelle: basierend auf Zillmer, Hans et al. 2018a, 2018b



Ergebnisdokumentation bei Kleingruppenarbeit, Quelle: Spatial Foresight

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Überblick der inhaltlichen Strukturierung.....	17
Abbildung 2:	Bestimmung der steuerrechtlichen Zuordnung.....	34
Abbildung 3:	Beispielhafter Ablauf des Genehmigungsverfahrens einer EVTZ-Gründung	47
Abbildung 4:	Verfahren zur Aufnahme von Neumitgliedern.....	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Baukasten der Ansatzpunkte und Modelllösungen im Überblick.....	11
Tabelle 2:	Überblick über die Bestimmungen zur Wahl der Rechtsvorschriften	25
Tabelle 3:	Beispiele für absoluten und fakultativen Haftungsausschluss	29
Tabelle 4:	Kriterien für In-House-Verfahren.....	37

Literaturverzeichnis

- Braun, Elke (2017): Zehn Jahre Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit. Rechtliche Entwicklungen, Erfahrungen der Praxis, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 4, S. 205-208
- Bußjäger, Peter (2011): Rechtsprobleme um den Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). In: Bußjäger, Peter; Rosner, Andreas (Hrsg.): Im Dienste der Länder - im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer, Wien, new academic press, S. 525-537
- Klinkmüller, Severin (2017): Der EVTZ und grenzüberschreitendes Vergaberecht. In: Krzymuski, Marcin; Kubicki, Philipp; Ulrich, Peter: Der Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit, Baden-Baden, NOMOS, S. 253-276
- Knöfel, Oliver (2017): EVTZ und (Internationales) Arbeitsrecht. In: Krzymuski, Marcin; Kubicki, Philipp; Ulrich, Peter: Der Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit, Baden-Baden, NOMOS, S. 189-223
- Krzymuski, Marcin; Kubicki, Philipp (2014): EVTZ-2.0 – Neue Chance für die grenzübergreifende Zusammenarbeit öffentlicher Einrichtungen? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 20, S. 1338-1344
- Kubicki, Philipp (2017): Unionsrechtliche Grundlagen eines EVTZ und mitgliedersstaatliche Durchführung. In: Krzymuski, Marcin; Kubicki, Philipp; Ulrich, Peter: Der Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit, Baden-Baden, NOMOS, S. 93-129
- Kudert, Stephan; Kopeć, Agnieszka (2017): Steuerliche Rahmenbedingungen der Beteiligung an einem EVTZ. In: Krzymuski, Marcin; Kubicki, Philipp; Ulrich, Peter: Der Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit, Baden-Baden, NOMOS, S. 277-302
- Ministerinnen und Minister für Raumordnung und territoriale Entwicklung (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Gödöllő, Ungarn. (zitiert als TA 2020 2011)

- Pechstein, Matthias; Deja, Michał (2011): Was ist und wie funktioniert ein EVTZ? *Europarecht*, Heft 3, S. 357-384
- Peine, Franz-Joseph; Starke, Thomas (2008): Der europäische Zweckverband. Zum Recht der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Landes- und Kommunalverwaltung, Heft 9, S. 402-405.
- Saalbach, Jörg; Böhringer, Silke (2017): „Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor“ - Ein EVTZ für die gemeinsame Entwicklung eines EU-Verkehrskorridors. In: Krzymuski, Marcin; Kubicki, Philipp; Ulrich, Peter: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit, Baden-Baden, NOMOS, S.495-522.
- Schilling, Stefan (2016): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit – Sinnvolles Instrument grenzüberschreitender Kooperation oder Haftungsfalle? *Europarecht*, Heft 3, S. 338-351.
- Zillmer, Sabine; Böhme, Kai; Lüer, Christian; Stumm, Thomas (2014a): Leitfaden zur Gründung eines EVTZ für Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (BMVI-Sonderpublikation). Berlin: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.
- Zillmer, Sabine; Böhme, Kai; Lüer, Christian; Stumm, Thomas (2014b): Potenziale für transnationale und grenzüberschreitende Partnerschaften durch Nutzung des Instruments der EVTZ. 15. September 2013. Endbericht eines Forschungsprojekts des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (unveröffentlicht)
- Zillmer, Sabine; Hans, Sebastian (2018): Assessment of the application of EGTC regulation. Final report – 20.04.2018. 2017CE160AT116. Brussels: European Commission.
- Zillmer, Sabine; Hans, Sebastian; Lüer, Christian; Montán, Amparo; Hsiung, Chien-Hui; Le Moglie, Paola; de Barros, Karina Carius (2018): EGTC monitoring report 2017. Brussels: European Committee of the Regions. (zitiert als Zillmer, Hans et al. 2018a)
- Zillmer, Sabine; Hans, Sebastian; Lüer, Christian; Montán, Amparo; Hsiung, Chien-Hui; Le Moglie, Paola; Gnetti, Vittoria (2018): EGTC Good Practice Booklet. Brussels: European Committee of the Regions. (zitiert als Zillmer, Hans et al. 2018b)
- Zillmer, Sabine; Lüer, Christian (2017): Erfahrungen aus Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), MORO Praxis, Heft 7, BMVI (Hrsg.), Berlin.
- Zillmer, Sabine; Lüer, Christian; Toptsidou, Maria; Krzymuski, Marcin; Dallhammer, Erich; Kintisch, Max; Schuh, Bernd; Celotti, Pietro; Colin, Alice; Preku, Arta; Brignani, Nicola; Waterhout, Bas; Zonneveld, Wil; Stead, Dominic (2015): European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe. European Parliament. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies.



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
Alt-Moabit 140
10557 Berlin
Referat H III 3 – Europäische Raumentwicklungspolitik; territorialer Zusammenhalt
Dr. Daniel Meltzian
daniel.meltzian@bmi.bund.de

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
Referat I 3 – Europäische Raum- und Stadtentwicklung
Dr. Rupert Kawka
rupert.kawka@bbr.bund.de

Auftragnehmer und Autoren

Spatial Foresight Germany GmbH
Berlin
Dr. Sabine Zillmer
Christian Lürer
sabine.zillmer@spatialforesight.eu
Hempel Krzymuski Partner Rechts- und Wirtschaftsberatung
Dr. Marcin Krzymuski, LL. M.

Satz und Grafik

CONVIS Consult & Marketing GmbH

Stand

März 2020

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bezugsquelle

beatrice.thul@bbr.bund.de
Stichwort: MORO Praxis Heft 17

Bildnachweis (Auflistung der Fotografen in alphabetischer Reihenfolge)

European Union (2019), Mauro Bottaro: Titelseite
European Union: Seite 6, (2020) Etienne Ansotte: S. 8
Pixabay: Seite 50
Spatial Foresight: Seite 10, S. 16, S. 19, S. 21, S. 23, S. 24, S. 33, S. 39, S. 42, S. 46, S. 55

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) finanziert.

Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2020

ISSN 2365-2349
ISBN 978-3-87994-577-1



www.bmi.bund.de

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).