



## Leitfaden zur Gründung eines EVTZ für Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

### Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin  
Dr. Katharina Erdmenger

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im  
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Dr. Wilfried Görmar

Bearbeitung

Spatial Foresight, Berlin  
Sabine Zillmer, Kai Böhme, Christian Lüer

in Zusammenarbeit mit  
EureConsult, Echternach  
Thomas Stumm

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

BMVI (Hrsg.): Leitfaden zur Gründung eines EVTZ für Akteure  
der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

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

© BMVI Februar 2014

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)“  
betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt  
für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

## Inhalt

1	Einleitung .....	3
2	Checkliste .....	6
2.1	Besteht der Bedarf einen EVTZ zu gründen? .....	8
2.1.1	Welche Erfordernisse / Bedürfnisse der Zusammenarbeit bestehen? .....	9
2.1.2	Politische Willenserklärung .....	11
2.2	Grundlegende Fragen.....	12
2.2.1	Welche Ziele sollen mit der Zusammenarbeit im EVTZ erreicht werden?.....	12
2.2.2	Welche Aufgaben soll der EVTZ (in welchem Umfang) übernehmen? .....	13
2.2.3	Gibt es andere realistische Alternativen zum EVTZ?.....	15
2.2.4	Auf welches Territorium soll sich die Zusammenarbeit bzw. der EVTZ beziehen? .....	17
2.2.5	Welche Partner sollen Mitglied im EVTZ bzw. über andere Wege in die Zusammenarbeit des EVTZ integriert werden? .....	18
2.2.6	Wo soll der EVTZ seinen Sitz haben? .....	20
2.2.7	Welche Möglichkeiten bzw. Beschränkungen ergeben sich durch die relevanten nationalen Rechtsrahmen für die Gründung eines EVTZ? .....	22
2.2.8	Wie soll der EVTZ finanziert werden? .....	24
2.2.9	Wer haftet in welchem Umfang? .....	26
2.2.10	Gibt es ggf. zeitliche Beschränkungen für eine sinnvolle Gründung eines EVTZ? .....	29
2.2.11	Welche Aufwendungen und Nutzen sind von einem EVTZ zu erwarten?.....	30
2.3	EVTZ-Gründung .....	32
2.3.1	Aushandlung und Schreiben von Übereinkunft und Satzung .....	32
2.3.2	Einleitung und Durchführung des Verfahrens zum Antrag auf Genehmigung.....	33
2.4	EVTZ-Arbeit beginnt .....	35

### [Anhang – Informationsmaterial \(separate Datei\):](#)

EVTZ-Verordnung

Polnisches Ausführungsgesetz der noch aktuellen EVTZ-VO (in Englisch)

Zuständige Behörden in Deutschland

Allgemeine EVTZ-relevante Kontakte

Übersicht Kommunalversicherungen

Kurzbeschreibungen ausgewählter EVTZ

Links zu beispielhaften Satzungen und Übereinkünften

Relevante Literatur

# 1 Einleitung

Dieser Leitfaden richtet sich primär an deutsche Akteure, die sich in der deutsch-polnischen Zusammenarbeit engagieren und diese künftig über Projekte hinaus verstetigen und ggf. im Rahmen einer eigenen Rechtspersönlichkeit gestalten wollen. Er gibt einen Überblick über die sich im Verlauf einer EVTZ-Gründung stellenden Fragen und zeigt auf, bei welchen Fragestellungen unter Umständen umfassender Klärungsbedarf besteht. Darüber hinaus macht er – soweit möglich – Vorschläge zur Bewältigung der Fragen. Die Besonderheiten des EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) im Vergleich zur projektbasierten Zusammenarbeit werden zu Beginn des Leitfadens dargestellt, wenn hinterfragt wird, ob ein Bedarf für die Gründung eines EVTZ besteht.

Der Ausschuss der Regionen und INTERACT haben bereits Vorschläge zum Ablauf von EVTZ-Gründungen veröffentlicht, die sich jedoch nicht speziell an Akteure im deutsch-polnischen Grenzraum richten, sondern europaweit genutzt werden können. Dieser Leitfaden hebt sich durch einen stärkeren Präzisierungsgrad von anderen Ablaufschemen ab, indem er

- die spezifischen Fragestellungen darstellt, die im deutsch-polnischen Grenzraum auftreten können;
- beispielhafte Antworten auf die sich stellenden Fragen gibt und
- die Suche nach weiteren Informationsquellen erleichtert.

Der Leitfaden soll Akteuren im deutsch-polnischen Grenzraum helfen, das Instrument des EVTZ besser zu verstehen. Für diesen Grenzraum wurde ein besonderer Informationsbedarf zur Gründung von EVTZ identifiziert, der sich aus folgenden Überlegungen ergibt:

- Es gibt kein Abkommen, welches als Grundlage für die Gründung anderer grenzüberschreitender Zweckverbände o. ä. dienen könnte.
- Es gibt erhebliche Potenziale zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.
- Die institutionellen Strukturen sind weniger etabliert als in den meisten anderen deutschen Grenzräumen.

Auch in anderen deutschen Grenzräumen besteht Interesse an einem derartigen Leitfaden. Er kann prinzipiell von Akteuren dieser Grenzräume genutzt werden, da viele Informationen nur an die jeweiligen nationalen Spezifika angepasst werden müssen, die prinzipiellen Probleme, Fragen etc. jedoch gleich bleiben.

Ziel ist es darüber hinaus, entsprechenden deutschen Akteuren eine Entscheidungshilfe für das Abwägen des Für und Wider einer EVTZ-Gründung zu geben. Ein EVTZ stellt eine Möglichkeit der Verstetigung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar. Je nach Kooperationsstruktur und -zusammenhang kann jedoch ggf. eine andere Lösung als die Gründung eines EVTZ präferiert werden. Der Leitfaden will weder Akteuren die Gründung eines EVTZ nahelegen noch ihnen davon abraten – er ist ein Informationsangebot, das möglichst objektiv die unterschiedlichen Argumente, Probleme, Fragen und mögliche Lösungen im Zusammenhang mit einer EVTZ-Gründung aufführt.

Dabei soll nochmals deutlich darauf hingewiesen werden, dass sich der Leitfaden in erster Linie an deutsche Akteure richtet. Dementsprechend stehen nicht nur Informationen aus deutscher Sicht im Mittelpunkt der Darstellungen. Vielmehr spiegelt sich dies auch in der Herangehensweise wider, die in diesem Leitfaden vorgestellt wird und von Herangehensweisen in anderen Ländern abweichen kann. Dies sollten die deutschen Akteure bei der Verwendung des Leitfadens in der Kommunikation mit ihren Partnern berücksichtigen.

Um die genannten Ziele zu erreichen wurde der Leitfaden in zwei Abschnitte geteilt:

- **Checkliste.** Diese dient der systematischen Darstellung der zu beantwortenden Fragen und deren Diskussion. Soweit möglich, wird innerhalb der Checkliste eine einheitliche Strukturierung für die Diskussion der einzelnen Fragenkomplexe angewendet. Diese umfasst die folgenden Unterpunkte:
  - Bedingungen, die prinzipiell für bzw. gegen die Gründung eines EVTZ sprechen;
  - kurze allgemeine Beschreibung der Fragestellung;
  - Beispiele für mögliche Antworten auf die gestellte Frage und
  - Auszug aus der EVTZ-VO, falls relevant.
- **Weitere Informationsquellen.** Der Anhang des Leitfadens (separates Dokument) enthält eine Reihe von Informationsquellen, die weitere Hilfestellungen für die Gründung eines EVTZ enthalten. Diese umfassen u. a. die komplette EVTZ-Verordnung, die Liste der relevanten Genehmigungsbehörden, Kontakte und Kurzbeschreibungen einiger beispielhafter EVTZ-Gründungen.

Trotz des im Vergleich zu anderen Ablaufschemen größeren Detaillierungsgrades kann dieser Leitfaden keine allgemeingültigen Lösungen für alle denkbaren Konstellationen von EVTZ im deutsch-polnischen Grenzraum liefern. Je nach thematischem Gegenstand des EVTZ, seinen Zielen und seiner angestrebten Mitgliederstruktur ergeben sich teils sehr unterschiedliche Probleme, deren umfassende Diskussion den Umfang dieses Leitfadens sprengen würde. Es wird jedoch aufgezeigt, welche unterschiedlichen prinzipiellen Ausgestaltungen von EVTZ denkbar sind. Dabei wird insbesondere auf die Situation im deutsch-polnischen Grenzraum eingegangen. Dies umfasst v. a. spezifische Ausgestaltungsoptionen aufgrund der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen in diesem Grenzraum. Die Ausführungen in diesem Leitfaden zum deutsch-polnischen Grenzraum basieren auf der Annahme, dass ausschließlich deutsche und polnische Gebietskörperschaften bzw. andere Akteure des öffentlichen Rechts an dem zu gründenden EVTZ beteiligt sind. Im Fall einer trinationalen Beteiligung, die bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in diesem Raum auch unter Einbeziehung von Tschechien oder Südschweden denkbar ist, sollte zusätzlich der Leitfaden zur transnationalen Zusammenarbeit hinzugezogen werden, da die Beteiligung von Partnern aus mehr als zwei Staaten im Allgemeinen zusätzliche Fragestellungen aufwirft, auf die in diesem Leitfaden zum deutsch-polnischen Grenzraum nicht eingegangen wird.

Gerade auch wegen der Komplexität rechtlicher Fragestellungen ist anzuraten, im Laufe einer EVTZ-Gründung juristische Beratung hinzuzuziehen.

Jede EVTZ-Gründung ist letztlich ein individueller Prozess! Dementsprechend werden Akteure, die bereits mit dem Instrument des EVTZ vertraut und im Gründungsprozess weiter vorangeschritten sind, bestenfalls ergänzende Anregungen, aber kaum Antworten zur Lösung ihrer offenen Fragen finden.

## 2 Checkliste

Die nachfolgende Abbildung stellt den prinzipiellen Verlauf der zu bearbeitenden Fragenkomplexe während des Gründungsprozesses eines EVTZ für Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar. Diese Fragekomplexe sind bei jeder EVTZ-Gründung relevant. Erst die Ausführungen zu den einzelnen Fragekomplexen gehen auf die Spezifika der deutsch-polnischen Zusammenarbeit ein. Dieser prinzipielle Verlauf ist insoweit theoretischer Natur, als er in der Praxis immer wieder durchbrochen werden wird. Es gibt viele Querverbindungen zwischen den Fragen. Deshalb können durch Präzisierungen, die sich im Gründungsverlauf zu einer bestimmten Frage ergeben, durchaus Nacharbeiten bei bereits behandelten Fragen notwendig werden. So werden beispielsweise die Formulierungen zu Aufgaben und Zielen häufig zunächst als Arbeitstitel zu formulieren sein, bevor spätere Überarbeitungen zu endgültigen Formulierungen führen können. Die hier vorgestellte Struktur soll helfen, sich im Gründungsprozess und -verlauf zurechtzufinden. In verschiedenen Phasen der Gründung kann der Leitfaden in unterschiedlicher Weise genutzt werden:

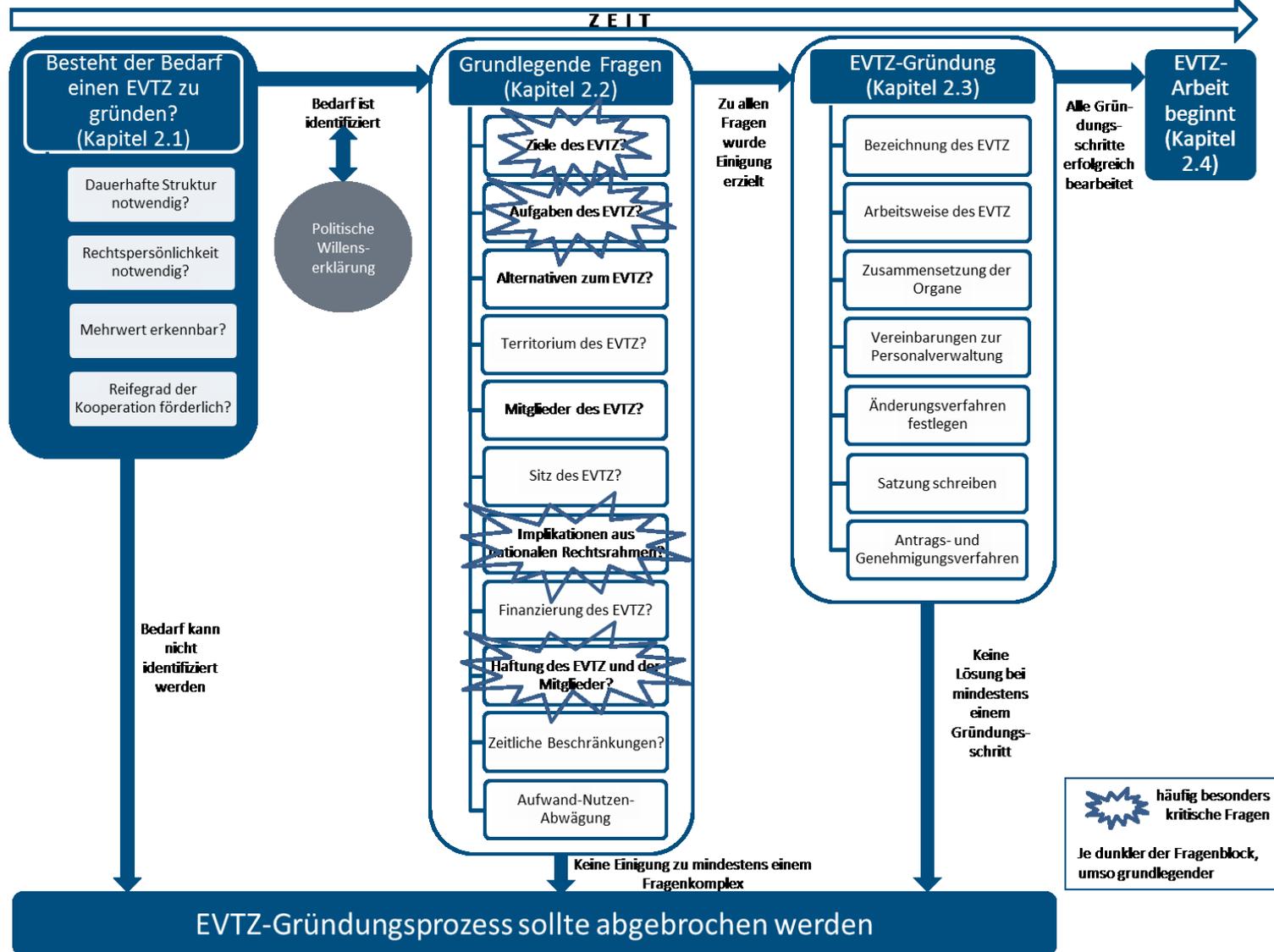
- In der **Anfangsphase** liefert er einen Überblick über die Aufgaben, die auf die an einer EVTZ-Gründung interessierten Akteure zukommen.
- Während der **Bearbeitung** der einzelnen Fragen sind diese zu vertiefen. Hier zeigt der Leitfaden mögliche Lösungswege auf, die die weitere Arbeit inspirieren können.
- Gegen **Ende** des EVTZ-Gründungsprozesses hilft er, zu überprüfen, ob tatsächlich alle Aspekte berücksichtigt wurden.

In diesem Verlauf wird zwischen vier prinzipiellen (umrandeten) Frageblöcken differenziert:

- Besteht der Bedarf einen EVTZ zu gründen?,
- Grundlegende Fragen,
- EVTZ-Gründung,
- EVTZ-Arbeit beginnt.

Diese Frageblöcke sollten in der vorgegebenen Reihenfolge (siehe Abbildung) bearbeitet werden, um den EVTZ-Gründungsprozess möglichst zielorientiert zu gestalten. Auf diese Weise wird die Bearbeitung von meist relativ konfliktfreien Fragestellungen erst im Fragenblock „EVTZ-Gründung“ durchgeführt. Hindernisse, die vor allem bei den grundlegenden Fragen auftreten, sind dann bereits beseitigt. Die grundlegenden Fragen werden wiederum erst bearbeitet, wenn Einigkeit über den Bedarf einer EVTZ-Gründung besteht.

**Abbildung 1: Übersicht über Frageblöcke und Verlauf eines empfohlenen EVTZ-Gründungsprozesses**



Die Fragestellungen innerhalb eines jeden der vier umrandeten Frageblöcke können sowohl entsprechend der hier aufgeführten als auch in anderer Reihenfolge bearbeitet werden. Auch eine zeitgleiche Bearbeitung mehrerer Fragestellungen eines Fragenblocks kann sinnvoll sein. Dies ist letztendlich wesentlich von der spezifischen Situation der an einer EVTZ-Gründung interessierten Akteure abhängig. Es ist in der Regel sogar zu erwarten, dass häufig mehrere Fragen eines der umrandeten Blöcke zeitgleich oder zumindest teilweise überschneidend bearbeitet werden, da deren Beantwortung Auswirkungen aufeinander hat bzw. zeitaufwändig sein kann.

Innerhalb des Fragenblocks „Grundlegende Fragen“ sind vier Fragestellungen hervorgehoben. Sie haben sich in verschiedenen EVTZ-Gründungsprozessen als besonders wichtig bzw. kritisch herausgestellt. Die Abbildung verdeutlicht darüber hinaus, dass jederzeit auch die Entscheidung gegen eine EVTZ-Gründung gefällt werden kann, wenn nicht alle Voraussetzungen hinreichend erfüllt werden können. Die EVTZ-Gründung darf nicht zum Selbstzweck werden!

## 2.1 Besteht der Bedarf einen EVTZ zu gründen?

Bevor die Notwendigkeit einer EVTZ-Gründung hinterfragt wird, soll einleitend kurz aufgezeigt werden, worin die Besonderheiten des EVTZ liegen, die ihn von anderen Formen der grenzüberschreitenden, insbesondere der projektbasierten Zusammenarbeit abheben.

Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) wurde mit der EU-Verordnung 1082/2006 vom 5. Juli 2006 geschaffen (EVTZ-VO) und mit der EU-Verordnung 1302/2013 novelliert. Er hat das Ziel, alle Formen der territorialen Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedern zu erleichtern und zu fördern, wobei sein ausschließlicher Zweck darin besteht, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Gemeinschaft zu stärken. Mit dieser Verordnung sollte ein Instrument geschaffen werden, mit dem öffentlich-rechtliche Einrichtungen über mitgliedstaatliche Grenzen hinweg im gemeinsamen Namen handeln können. Dies ist realisiert worden, indem EVTZ über eine umfassende Rechts- und Geschäftsfähigkeit mit einer **eigenen Rechtspersönlichkeit** verfügen.

Mit der Schaffung dieser eigenen Rechtspersönlichkeit werden Aufgaben dauerhaft (ggf. auch befristet) von den Mitgliedern des EVTZ an diesen übertragen, nicht jedoch die Kompetenzen und Zuständigkeiten. Der EVTZ kann als **alleiniger Antragsteller** Fördermittel einwerben. Dadurch entsteht eine größere **Dauerhaftigkeit und Stetigkeit** in der Kooperationsstruktur, als dies bei einer ausschließlich projektbasierten Zusammenarbeit meist möglich ist. Das Innenverhältnis ist durch den EVTZ geregelt, wodurch der Abschluss **wiederkehrender (Projekt-)Verträge** zwischen den bisherigen Kooperationspartnern **entfällt**. Durch diesen dauerhaften Charakter werden die Aufgaben letztlich **unabhängig(er) vom politischen Wandel** der Mitglieder, bei dem z. B. durch Wahlen die Repräsentanten und Ansprechpartner wechseln können. Die Funktionsweise des EVTZ ist somit am ehesten der eines **Zweckverbandes vergleichbar**.

### 2.1.1 Welche Erfordernisse / Bedürfnisse der Zusammenarbeit bestehen?

Besteht der Bedarf einen EVTZ zu gründen?

Ein **Bedarf** für die Gründung eines EVTZ kann als **identifiziert** angesehen werden, wenn zumindest Einigkeit über dessen Mehrwert besteht und/oder eine dauerhafte Struktur aufgrund der Dauerhaftigkeit oder der Art der Aufgabe notwendig ist. ⇨ Es sollte eine politische Willenserklärung abgegeben und mit der Klärung der „Grundlegenden Fragen“ fortgefahren werden.

Der angedachte Gründungsprozess eines EVTZ sollte **nicht** weiter verfolgt werden, wenn kein Bedarf abgeleitet werden kann. Dies ist anzunehmen, wenn **keine** der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- Es gibt keine dauerhafte Aufgabe;
- eine eigene Rechtspersönlichkeit ist nicht notwendig;
- es gibt keine Einigkeit über einen entscheidenden Mehrwert;
- es mangelt an hinreichenden Gemeinsamkeiten.

In diesem Fall ist es naheliegend zu vermuten, dass der EVTZ nur Selbstzweck wäre.

Mit diesem Fragenblock sollte die Arbeit des Gründungsprozesses begonnen werden, um grundsätzlich den Bedarf für die Gründung eines EVTZ zu überprüfen. Wird dieser identifiziert, so leitet sich daraus nicht automatisch eine erfolgreiche EVTZ-Gründung ab. Die Identifizierung dieses Bedarfes legt lediglich nahe, dass es sinnvoll ist, die „Grundlegenden Fragen“ zu bearbeiten.

Der grundsätzliche Bedarf lässt sich mittels weniger Fragen überprüfen:

- **Besteht eine Notwendigkeit zur Schaffung dauerhafter Kooperationsstrukturen?** Von einer derartigen Notwendigkeit ist jeweils dann auszugehen, wenn die Akteure eine dauerhafte Aufgabe haben bzw. das zu bearbeitende Problem sich nicht mit *einem* Projekt mit absehbarer Laufzeit lösen lässt. Eine solche dauerhafte Aufgabe kann z. B. in der Schaffung von gemeinsamen grenzüberschreitenden Infrastrukturen oder des gemeinsamen Umwelt- bzw. Risikomanagements liegen. Entsprechende Bedarfe lassen sich entlang der deutsch-polnischen Grenze nicht zuletzt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte sowie des Grenzverlaufs identifizieren. So dürfte es zukünftig in vielen Kommunen im deutsch-polnischen Grenzraum kostengünstiger sein, verschiedene Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge, des Verkehrs und der Umwelt grenzüberschreitend zu organisieren und zu managen. Nichtsdestotrotz ist je nach Gegenstand des geplanten EVTZ im Einzelfall zu überprüfen, ob Bedarf zur EVTZ-Gründung besteht.
- **Soll der EVTZ Aufgaben ausführen, zu denen es einer eigenen Rechtspersönlichkeit bedarf?** Infolge der zunehmenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können sich Aufgaben entwickeln, die im Rahmen von Projektpartnerschaften ohne eigene gemeinsame Rechtspersönlichkeit entweder nicht oder nur schwierig wahrgenommen werden können. Dies gilt insbesondere für die Erbringung von Dienstleistungen bzw. die Durchführung gemein-

samer Aktivitäten im Namen aller Partner bzw. die legitimierte Vertretung aller Mitglieder durch den EVTZ. Beispiele für solche Dienstleistungen lassen sich u. a. im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge finden. Des Weiteren ist die eigene Rechtspersönlichkeit hilfreich, wenn auch nicht zwingend notwendig, um als Einzelantragsteller bei der Einwerbung von EU-Finanzierungen für gemeinsame Aktivitäten aller Mitglieder aufzutreten. Gibt es keine derartigen Aufgaben, die nicht auch ohne eigene Rechtspersönlichkeit geleistet werden können, so kann aus der Aufgabenstellung kein Bedarf für eine EVTZ-Gründung abgeleitet werden.

- **Wird durch den EVTZ ein (nennenswerter) Mehrwert geschaffen?** Verschiedene Quellen nennen eine Reihe von Hauptvorteilen, die je nach Themenstellung auch im deutsch-polnischen Grenzraum von Bedeutung sein dürften. Dazu gehören insbesondere
  - die Schaffung eines strategischen Ansatzes zur Integration mehrerer Aktionen im Rahmen einer gemeinsamen Politik,
  - die gemeinsame Handlungsfähigkeit mit eigener Rechtspersönlichkeit,
  - die Umsetzung von Aktivitäten nach dem Subsidiaritätsprinzip,
  - Beständigkeit der Kooperationsstruktur jenseits von politischen Veränderungen,
  - rechtlich bindende Entscheidungen und langfristiges Engagement der Partner (Planungssicherheit),
  - die Partizipation der Partner im Entscheidungsprozess und Eigenbindung (ownership),
  - stärkere Effizienz bei der Verwendung öffentlicher Gelder,
  - leichtere Ausschreibungs- und Beschaffungsverfahren,
  - die Einstellung von eigenem Personal,
  - die Verankerung des gemeinsamen Grenzraumes im Bewusstsein der Bevölkerung sowie
  - die Möglichkeit der Stimulierung der Zusammenarbeit, indem mit der EVTZ-Gründung z. B. ein politisches Signal gesetzt wird.
- Einzelne dieser Aspekte sind bereits durch die beiden vorangegangenen Fragen angesprochen worden. Auch wenn sich daraus kein Bedarf zur Schaffung dauerhafter Kooperationsstrukturen oder für die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit ableiten ließ, so kann trotzdem ein Bedarf bestehen, wenn der EVTZ einen entscheidenden Mehrwert im Sinne einzelner oder mehrerer obiger Hauptvorteile mit sich bringt.
- Die Bedeutung von Mehrwerten durch einzelne der genannten Vorteile lässt sich am Beispiel der Euroregionen verdeutlichen, die beispielsweise im deutsch-polnischen Grenzraum keine gemeinsame Rechtspersönlichkeit besitzen. Für sie kann ein Mehrwert durch den gemeinsamen Auftritt nach außen entstehen, der u. a. dadurch zustande kommt, dass eine Euroregion im Rahmen eines EVTZ im Innenverhältnis grenzüberschreitend eine größere Verbindlichkeit erlangt und die bisher oftmals heterogene Herangehensweise und Abwicklung von Maßnahmen mit dem EVTZ in eine homogenere Arbeitsweise überführt werden kann. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass im Fall der Euroregionen mehrere potenzielle Hauptvorteile bestehen und von Mehrwert für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sein können.
- **Ist das Niveau an gemeinsamen Erfahrungen der Zusammenarbeit hinreichend?** Die bisherigen Entwicklungen territorialer Kooperationsstrukturen zeigen, dass die Bildung dauerhafter Kooperationsstrukturen meist das

Ergebnis eines graduellen Entwicklungsprozesses ist. So ist es nicht verwunderlich, dass seit vielen Jahren eine Vielzahl grenzüberschreitender EVTZ bzw. anderer Rechtspersönlichkeiten, die auf Grundlage bilateraler Abkommen gegründet wurden, an der deutschen Westgrenze mit Frankreich, Luxemburg, Belgien und den Niederlanden bestehen. Diese basieren auf langjährigen Erfahrungen der Zusammenarbeit. Qualität, Dauer und Intensität der Zusammenarbeit haben diese zu einem gewissen Reifegrad geführt, der die Schaffung dauerhafter Strukturen nahelegt. Die Zusammenarbeit baut in diesen Fällen häufig auf einer Reihe von themenspezifischen, ökonomischen, geografischen und/oder kulturellen Gemeinsamkeiten auf. Während sich geografische Gemeinsamkeiten entlang der gesamten deutsch-polnischen Grenze finden lassen, sind die kulturellen Gemeinsamkeiten eher unterschiedlich stark ausgeprägt. Gleichwohl blicken viele Kommunen dieses Grenzraumes auf eine inzwischen ebenfalls langjährige grenzüberschreitende Zusammenarbeit zurück, die insbesondere seit dem EU-Beitritt Polens häufig vertieft und intensiviert wurde.

- Aus dem Reifegrad der Zusammenarbeit als solchen lässt sich der Bedarf für einen EVTZ jedoch nicht zwingend ableiten. Er gibt aber Aufschluss über den Grad des Vertrauens der Zusammenarbeit und über das Bewusstsein bzw. die Entwicklung gemeinsamer Perspektiven. Dies ist tendenziell hilfreich für die weitere Bearbeitung des EVTZ-Gründungsprozesses, da es ggf. eher offene Satzungsformulierungen, die künftige Spielräume lassen, erlaubt.

### 2.1.2 Politische Willenserklärung

Ist der Bedarf für eine EVTZ-Gründung identifiziert, ist eine politische Willensbildung erforderlich, um die (mögliche) EVTZ-Gründung einzuleiten. Diese Erklärung ist von den politischen Entscheidungsträgern der Mitglieder des zukünftigen EVTZ gemeinsam abzugeben. Sie sollte den gemeinsamen Wunsch der EVTZ-Gründung und einen entsprechenden Auftrag zur Erarbeitung einer EVTZ-Gründung beinhalten. Außerdem kann sie eine sorgfältige Überprüfung der EVTZ-Lösung sowie einen Zeitrahmen für diese Überprüfung vorgeben.



Politische  
Willens-  
erklärung

Die Willenserklärung erfüllt mehrere Funktionen:

- Sie formuliert einen Arbeitsauftrag an die Verwaltung der künftigen EVTZ-Mitglieder, mit dem die notwendigen Ressourcen für eine EVTZ-Gründung bereitgestellt werden.
- Sie sollte die Zuständigkeiten im Gründungsprozess klären, indem sie Bezug zu den relevanten internen Prozessen, Lobbyarbeit etc., aber auch zu der vorgesehenen Einbindung der politischen Vertreter, insbesondere der Lokalpolitiker, nimmt.
- Damit verpflichtet sie die politischen Vertreter zur langfristigen Zusammenarbeit und schafft eine größere Verbindlichkeit der Kooperation sowohl für die politischen als auch für die administrativen Vertreter.
- Sie hat Signalwirkung nach außen, indem der Wille zur dauerhaften Zusammenarbeit öffentlich kommuniziert wird.
- Schließlich ermöglicht sie die Information der relevanten europäischen Institutionen (EU-Kommission, AdR) und kann den Zugang zu verschiedenen Informationsquellen vereinfachen.

## 2.2 Grundlegende Fragen

### 2.2.1 Welche Ziele sollen mit der Zusammenarbeit im EVTZ erreicht werden?



Kann mindestens ein gemeinsames spezifisches Ziel formuliert werden, so sollte der Gründungsprozess fortgeführt werden.

Ist eine gemeinsame Spezifizierung des Ziels nicht möglich, weil z. B. das Verständnis eines EVTZ oder die Erwartungen an diesen zwischen den Partnern anhaltend und deutlich voneinander abweichen, so legt dies den Abbruch der Gründungsbemühungen eines EVTZ nahe.

Das Instrument des EVTZ ist geschaffen worden, um Akteuren der territorialen Zusammenarbeit im Raum der gesamten Europäischen Union eine einheitliche Möglichkeit zu bieten, mit der sie zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beitragen können. Dementsprechend kann ein EVTZ nur gegründet werden, wenn er das prinzipielle Ziel verfolgt, die territoriale Zusammenarbeit – in diesem Fall im grenzüberschreitenden Raum – zu erleichtern und/oder zu fördern, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt im relevanten Gebiet zu stärken.

Somit stellt sich die Frage, welche Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Akteure im grenzüberschreitenden Raum dieses prinzipielle Ziel verfolgen und dem Verständnis der territorialen Zusammenarbeit genügen. Prinzipiell gehört die Umsetzung von EU-Programmen und -Projekten der territorialen Zusammenarbeit (INTERREG) per Definition zu diesen Aktivitäten. Darüber hinaus können weitere Maßnahmen sowohl mit als auch ohne finanzielle Beteiligung der EU durchgeführt werden, sofern sie darauf abzielen, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu fördern. Dazu gehören zumindest alle Aufgaben, die Gegenstand der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (INTERREG) bzw. Gegenstand der Kohäsionspolitik sein können. Nicht darunter fallen jedoch einige hoheitliche Befugnisse, wie Polizei- und Regelungsbefugnisse, Justiz und Außenpolitik.

Darüber hinaus verlangt die EVTZ-Verordnung für die spätere Erarbeitung von Übereinkunft und Satzung auch die Formulierung des „besonderen Zieles“ des EVTZ, mit dem das grundsätzliche Ziel unterstützt werden soll. Beispiele solcher besonderen oder spezifischen Ziele grenzüberschreitender EVTZ sind:

- Entwicklung grenzüberschreitender Governanceprozesse und/oder Strategien,
- Förderung der territorialen Entwicklung der Grenzregion bzgl. bestimmter Kooperationsbereiche (z. B. Bildung, Mobilität, Gesundheit, Forschung und Entwicklung, Umwelt),
- Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen in der Bevölkerung der Grenzregion,
- Initiierung, Begleitung und Durchführung von interkommunalen Kooperationsprojekten,
- Stärkung der gemeinsamen Teilnahme an Programmen der EU.

Die Entwicklung des besonderen Ziels des EVTZ kann darüber hinaus auch über die Formulierung operationaler Ziele unterstützt werden, die eine Überleitung zur Entwicklung der Aufgaben darstellen können.

### 2.2.2 Welche Aufgaben soll der EVTZ (in welchem Umfang) übernehmen?



Kann Einigkeit zwischen den Partnern hinsichtlich der dem EVTZ zu übertragenden Aufgaben erzielt werden, so sind wichtige inhaltliche Entscheidungen getroffen, die die Rahmenbedingungen für eine Reihe rechtlicher und technischer Fragestellungen bilden, wie z. B. die Frage der Finanzausstattung des EVTZ (vgl. Frage 2.2.8).

Führt auch ein intensiver Dialog mit dem Ziel des Ausgleichs der Erwartungen zu keinem einheitlichen Verständnis hinsichtlich der Art und des Umfangs der dem EVTZ zu übertragenden Aufgaben, so stellt dies den Erfolg des Gründungsprozesses in Frage und es sollte zumindest über eine Vertagung der weiteren Bemühungen nachgedacht werden.

Grenzüberschreitende EVTZ können sowohl auf Aufgaben eines einzelnen Sachthemas beschränkt sein als auch themenübergreifend arbeiten. Die Aufgaben müssen die territoriale Zusammenarbeit fördern und den Zusammenhalt – wie oben beschrieben – stärken. Wesentlich ist, dass die Aufgaben nicht über die Befugnisse der EVTZ-Mitglieder hinausgehen dürfen. Die Befugnisse ergeben sich aus dem mitgliedstaatlichem Recht des jeweiligen Partners. Insbesondere im Fall unterschiedlicher Aufgabenübertragung auf kommunaler Ebene (asymmetrische Übertragung der Aufgaben), wie dies zwischen Deutschland und Polen der Fall ist, wird i. d. R. das Mitglied, welches die geringsten Befugnisse hat, den Umfang der Aufgaben, die dem EVTZ übertragen werden können, beschränken. Dementsprechend sind in jedem individuellen Fall die Befugnisse aller beteiligten Partner zu eruieren. Als Beispiel sei die unterschiedliche Zuständigkeit im Bereich des öffentlichen Personen(nah)verkehrs genannt, für die die polnischen Kommunen je nach Verkehrsträger und Reichweite nur teilweise zuständig sind. Das gleiche gilt für die Wirtschaftsförderung, den öffentlichen Gesundheitsschutz, das Schulwesen etc. Die novellierte EVTZ-Verordnung beinhaltet einige Vereinfachungen (Art. 7 Abs. 2 EVTZ-VO). So müssen unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr alle Mitglieder über alle Kompetenzen verfügen, die für die Ausübung der EVTZ-Aufgaben erforderlich sind.

#### **Art. 7 Abs. 2 EVTZ-VO**

Der EVTZ handelt innerhalb der Grenzen der ihm übertragenen Aufgaben, nämlich der Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union, sowie der Überwindung von Hindernissen auf dem Binnenmarkt. Jede Aufgabe wird von seinen Mitgliedern in der Weise festgelegt, dass sie in den Zuständigkeitsbereich jedes Mitglieds fallen, es sei denn, der Mitgliedstaat oder das Drittland genehmigt die Teilnahme eines seinem Recht unterliegenden Mitglieds, selbst wenn dieses nicht über die erforderliche Kompetenz für alle in der Übereinkunft festgelegten Aufgaben verfügt.

Die Aufgaben sind so präzise wie möglich zu formulieren. Die Entwicklung eines Ziele-Aufgaben-Baumes (Allgemeine Ziele – Operationelle Ziele – Aufgaben) im Zusammenhang mit der Frage der Zielstellung (vgl. Frage 2.2.1) kann dabei hilfreich sein. Insbesondere ist zu klären, welche Aufgaben in einem gemeinsamen Rahmen durchgeführt werden können und welche Beschränkungen sich durch die Handlungsmöglichkeiten der Partner nach dem jeweiligen nationalen Recht ergeben. Dem EVTZ werden **keine** nationalen / regionalen **Kompetenzen** übertragen. Diese verbleiben bei den einzelnen EVTZ-Mitgliedern. Lediglich die **Ausführung** von spezifischen Aufgaben wird von den Mitgliedern **zur gemeinsamen Erledigung** auf den EVTZ übertragen. Damit entspricht die Struktur des EVTZ, nach deutschem Verständnis, prinzipiell der eines Zweckverbandes, der ein Zusammenschluss mehrerer Gebietskörperschaften zur gemeinsamen Erledigung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe ist. Entsprechend dem polnischen EVTZ-Ausführungsgesetz werden EVTZ mit Sitz in Polen jedoch als Vereine behandelt.

Wie bereits in Frage 2.2.1 erwähnt, werden einige hoheitliche Befugnisse als mögliche Aufgaben in der EVTZ-Verordnung explizit ausgeschlossen. Darüber hinaus ist eine Überprüfung anderer hoheitlicher Aufgabenübertragungen deutscher Kommunen an den EVTZ notwendig, um sicherzustellen, dass keine Beschränkungen nach Art. 24 Abs. 1a Grundgesetz<sup>1</sup> verletzt werden.

Die Erfahrungen von gegründeten und (bisher) nicht gegründeten EVTZ zeigen, dass das Verständnis darüber, welche Aufgaben verbindlich an den EVTZ übertragen werden sollen, zwischen den künftigen EVTZ-Mitgliedern erheblich abweichen kann. Daraus ergibt sich ggf. ein vergleichsweise aufwändiger Klärungs- und Konkretisierungsbedarf hinsichtlich der Aufgabendefinition des EVTZ. Dieser Klärungsbedarf ist meist auf unterschiedliche Vorstellungen über den Nutzen eines EVTZ und die Erwartungen, die an diesen gestellt werden, zurückzuführen. Wird im Verlauf der Gründungsvorbereitungen deutlich, dass die Erwartungen der Partner deutlich voneinander abweichen, so sollte ein intensiver Dialog zum Ausgleich der Erwartungen und Interessen ggf. auch unter Zuhilfenahme einer externen Moderation geführt werden. Dieser Dialog kann bereits zu Beginn auf einen bestimmten Zeitraum oder eine festgelegte Anzahl von Diskussionsrunden beschränkt werden.

Grundsätzlich dürfte die Gründung eines themenspezifischen EVTZ weniger komplex sein als die eines themenübergreifenden EVTZ. Bei themenspezifischen Aufgaben wie z. B. der Wasserver- bzw. -entsorgung, dem Hochwasserschutz oder der gemeinsamen Nutzung einzelner öffentlicher Infrastrukturen, beispielsweise im Bereich der Bildung oder im Gesundheitswesen, ist die Partnerstruktur im Allgemeinen homogener als bei themenübergreifenden (z. B. raumplanerischen) Aufgaben. Dementsprechend ist zu erwarten, dass die Aufgabenformulierung in einem themenspezifischen EVTZ leichter ist als in einem themenübergreifenden EVTZ. Diese Frage der Homogenität der Partnerstruktur betrifft darüber hinaus eine Reihe weiterer Fragen, auf die weiter unten eingegangen wird (vgl. z. B. Fragen 2.2.8 und 2.2.9 bzgl. Finanzierung und Haftung).

---

<sup>1</sup> Art. 24 Abs. 1a GG: „Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.“

Beispiele für typische Aufgaben von bestehenden EVTZ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind:

- Durchführung von thematisch spezifischen Aufgaben, wie z. B. ein gemeinsames Standortmarketing, Betrieb eines gemeinsamen Krankenhauses, Förderung der nachhaltigen (Umwelt)Entwicklung im gemeinsamen Gebiet,
- Stärkung des sozioökonomischen Zusammenhalts im Zuständigkeitsbereich der lokalen Gebietskörperschaften,
- Förderung grenzüberschreitender Netzwerke zur Verwirklichung der Ziele des EVTZ,
- Durchführung oder Verwaltung von operativen Programmen der europäischer territorialen Zusammenarbeit,
- Entwicklung und Durchführung von Projekten der grenzüberschreitenden territorialen Zusammenarbeit in den gemeinsamen Zuständigkeitsbereichen der Mitglieder mit oder ohne EU-Finanzierung,
- Akquirierung bzw. Verwaltung von EU-Mitteln,
- Vertretung der Interessen der Mitglieder gegenüber regionalen, nationalen und europäischen Institutionen.

### 2.2.3 Gibt es andere realistische Alternativen zum EVTZ?

Alternativen zum EVTZ?

Wenn eine sinnvolle Verstetigung der Zusammenarbeit ausschließlich durch Gründung eines EVTZ möglich ist, so sollte diese weiterverfolgt werden.

Können die gemeinsamen Aufgaben mit einer anderen, einfacheren Struktur und ggf. kostengünstiger durchgeführt werden, so sollte primär diese Alternative weiterverfolgt werden.

Eine umfassende Abwägung aller Alternativen würde den Umfang des Fragebogens sprengen. Deshalb werden mögliche Alternativen im Folgenden nur kurz vorgestellt. Je nach bisheriger Projektstruktur sind einzelne dieser Alternativen ggf. vertiefend zu betrachten.

Steht die Schaffung einer eigenen Rechtsform im Mittelpunkt der EVTZ-Gründung, so sind eingetragene Vereine sowie die Gründung einer europäischen oder einzelstaatlichen Kapitalgesellschaft prinzipiell denkbar, z. B. einer GmbH. Diese Alternativen sind wiederum mit anderen Nachteilen verbunden, sollten im Einzelfall jedoch in Betracht gezogen werden. So ist zu überprüfen, inwieweit die Übertragung der Aufgaben von den Mitgliedern an eine Rechtspersonlichkeit in einem anderen Land auch jenseits des EVTZ, also unter Verwendung eines anderen Rechtsinstruments zulässig ist. Insbesondere bestimmte hoheitliche Aufgaben, die nicht unter die genannten Ausnahmen fallen (vgl. Frage 2.2.1), können einzig im Rahmen eines EVTZ übertragen werden. Grundsätzlich ist die mögliche Nutzung einer anderen Rechtsperson als der des EVTZ von den konkret zu übertragenden Aufgaben abhängig:

- **Eingetragener Verein.** Dieser wäre entsprechend dem nationalen Recht des Landes, in dem er eingetragen wird, zu etablieren. Derartige Mitgliedschaften sind sowohl für deutsche als auch für polnische Gebietskörperschaften denk-

bar, sie können jedoch z. B. bei der Übertragbarkeit der Aufgaben Beschränkungen mit sich bringen.

- **Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV).** Diese auf EU-Recht basierende Unternehmensform wurde zur Förderung der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten eingerichtet. Eine EWIV hat keine Rechtspersönlichkeit, kann aber im Rechtsverkehr als Träger von Rechten und Pflichten auftreten (rechtsfähig). Die EWIV wird von verschiedenen Gesellschaftsformen, sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, gegründet. Im Gegensatz zum EVTZ ist sie jedoch privatwirtschaftlich organisiert, das Ziel der Gewinnerzielung der Mitglieder der EWIV wird vermutet, so dass sie für viele Aufgaben der territorialen Zusammenarbeit wenig geeignet erscheint (vgl. Verordnung (EG) Nr. 1082/2006, Erwägungsgrund (4)).
- **Europäische Genossenschaft.** Diese rechtsfähige Gesellschaftsform basiert ebenfalls auf EU-Recht und entspricht in Struktur, Aufbau und Zielsetzung anderen Genossenschaften.
- **GmbH.** Gebietskörperschaften können sich im Allgemeinen an GmbHs beteiligen bzw. diese einrichten. Dies gilt grundsätzlich auch für die Beteiligung an einer internationalen GmbH. Das Ziel der Gewinnerzielung wäre nicht zu vermuten, wenn eine gemeinnützige GmbH gegründet würde. Je nach Gegenstand der Zusammenarbeit kann die Übertragung der Aufgaben an eine andere Rechtspersönlichkeit als einen EVTZ jedoch ausgeschlossen sein.

Darüber hinaus eröffnet das Protokoll Nr. 3 zum Madrider Rahmenübereinkommen von 1980 die Möglichkeit zur Gründung von Verbänden für Euroregionale Zusammenarbeit. Voraussetzung für eine derartige Gründung ist, dass die betroffenen Staaten Parteien des Europarats und des Protokolls sind (z. Zt. nur Deutschland, Frankreich, Slowenien, Schweiz und Ukraine) bzw. einen völkerrechtlichen Vertrag abschließen. Diese Rechtsform ist mit dem EVTZ weitgehend identisch, kann aber derzeit nicht im deutsch-polnischen Grenzraum angewendet werden.

Zielen die Überlegungen, einen EVTZ zu gründen, weniger auf die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit ab, so könnten auch unterschiedliche Formen der Festigung der bisherigen Zusammenarbeit in Erwägung gezogen werden. Die in vielen Fällen einfachste Lösung sind rechtsverbindliche Verträge. Diese können beispielsweise einen Auftrag zur Durchführung einer gemeinsamen Aufgabe an eine der beteiligten Gebietskörperschaften beinhalten.

Die bisherigen Erfahrungen machen jedoch deutlich, dass derartige Verträge nicht immer von der zuständigen Rechnungskammer gebilligt werden, so dass diese und ähnliche Formen der Zusammenarbeit nicht in jedem Fall gleichermaßen im deutsch-polnischen Grenzraum angewendet werden können. Je nach Vertragsausgestaltung werden die anderen beschriebenen Vorteile des EVTZ, insbesondere zur dauerhaften Festigung der Zusammenarbeit, ggf. jedoch nicht realisiert.

Somit ist festzuhalten, dass es für Akteure im deutsch-polnischen Grenzraum lohnend sein kann, Alternativen zur EVTZ-Gründung zu überprüfen. Diese bestehen jedoch in unterschiedlichem Maße in Abhängigkeit von dem Gegenstand der angestrebten Zusammenarbeit.

### 2.2.4 Auf welches Territorium soll sich die Zusammenarbeit bzw. der EVTZ beziehen?

Territorium des EVTZ?

Aktivitäten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden im Allgemeinen Partner aus zwei, in Einzelfällen auch aus drei Mitgliedstaaten umfassen. Die grundsätzliche Bedingung von Art. 3 Abs. 2 der EVTZ-Verordnung ist somit in jedem Fall erfüllt.

Bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist das Territorium i. d. R. zusammenhängend und wird durch den Zuständigkeitsbereich der beteiligten Gebietskörperschaften strukturiert. Es sind jedoch auch räumlich disperse Territorien denkbar, wenn sich beispielsweise mehrere Städte oder einzelne nicht zusammenhängende Gemeinden im Grenzraum zu einem EVTZ zusammenschließen. Im letzten Fall entstünden somit ‚weiße Flecken‘ zwischen den räumlichen Zuständigkeitsbereichen der EVTZ-Mitglieder.

Diese Fragen des Territoriums sind für die spätere Formulierung von Übereinkunft und Satzung relevant und können auch die Aufgabenformulierung (vgl. Frage 2.2.2) beeinflussen. Entsprechend der EVTZ-Verordnung ist der Umfang des Gebietes, in dem der EVTZ aktiv werden darf, in der Übereinkunft bzw. in der Satzung festzulegen. Dementsprechend sollte sich die Festlegung des relevanten Territoriums an den räumlichen Handlungsmöglichkeiten der Partner, i. d. R. also an der territorialen Abgrenzung der beteiligten Gebietskörperschaften ausrichten. Dabei ist ggf. eine Öffnungsklausel einzufügen, wenn vorgesehen ist, dass nach Gründung des EVTZ weitere Partner als Mitglieder aufgenommen werden können oder sollen. Dadurch kann ggf. eine vereinfachte Genehmigung der veränderten Übereinkunft aufgrund einer Mitgliederveränderung vorgenommen werden (vgl. Art. 4, Abs. 6 und 6a).

Darüber hinaus sollte geklärt werden, inwiefern zur Zielerreichung und Aufgabenerledigung auch eine Einbeziehung anderer Akteure, die jedoch nicht dem EVTZ angehören, notwendig erscheint. Dieses ‚erweiterte Blickfeld‘ kann beispielsweise wichtig werden, wenn die Einbeziehung von Umwelt- oder anderen Interessensverbänden bzw. privatwirtschaftlichen Akteuren für die Erreichung der Ziele des EVTZ förderlich ist. Zumindest für diese Fälle wäre zu überprüfen, ob eine Art ‚konsultatives Gremium‘ oder eine andere Struktur unterhalb der Ebene der Organe des EVTZ geschaffen wird, die diese Akteure indirekt in den EVTZ einbindet (vgl. dazu auch Frage 2.2.5).

Grundsätzlich kann der Kooperationsraum eines EVTZ auch Teile eines Nicht-EU-Mitgliedstaates umfassen, weswegen sich in manchen Fällen die Frage nach der Beteiligung von Akteuren aus Drittstaaten stellt. Sofern die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzraum nicht auf eine transnationale Zusammenarbeit ausgedehnt werden soll, stellen sich die Fragen, die mit der Drittstaatenbeteiligung verbunden sind, hier nicht.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Diese Fragen werden deshalb an dieser Stelle nicht vertieft. Sie sind jedoch Gegenstand des transnationalen Leitfadens (BMVI-Sonderpublikation zur transnationalen Zusammenarbeit).

### 2.2.5 Welche Partner sollen Mitglied im EVTZ bzw. über andere Wege in die Zusammenarbeit des EVTZ integriert werden?

Mitglieder des EVTZ?

Eine ‚schlanke‘ Mitgliederstruktur kann die Gründungsbemühungen vereinfachen, sofern sich keine Partner der bisherigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausgeschlossen fühlen.

Ein EVTZ sollte nicht gegründet werden, wenn die Mitgliederstruktur bzw. Zusammensetzung aller aktiven Partner die Zielerreichung in Frage stellt bzw. für die geplante Umsetzung der Aufgaben nicht hinreichend ist.

Je nach Abgrenzung des Kooperationsraumes und der Aufgabenstellung stellt sich die Frage, welche Gebietskörperschaften und/oder andere Kooperationspartner Mitglied im EVTZ sein wollen, sollen und ggf. sein können. Die bisherigen Analysen legen nahe, dass der Aufwand der Koordination mit zunehmender Zahl der Mitglieder überproportional zunimmt – sowohl während der Gründung als auch im Arbeitsalltag des EVTZ. Eine große Zahl von Mitgliedern reduziert die Aussicht auf ein positives Ergebnis der Kosten-Nutzen-Analyse einer EVTZ-Gründung. Es gibt jedoch keine prinzipielle Größenbeschränkung. Die Entscheidung zur Mitgliederzahl muss individuell getroffen werden. Der beschriebene Zusammenhang zwischen Mitgliederzahl und Aufwand hat zwar generelle Gültigkeit und sollte berücksichtigt werden, er impliziert jedoch keine zwingenden Beschränkungen. Dies wird an einzelnen Beispielen von EVTZ deutlich, in denen sich teils mehrere Dutzend bis weit über 100 Städte und Gemeinden zusammengeschlossen haben.

Grundsätzlich sind je nach Ziel- und Aufgabenstellung des EVTZ recht unterschiedliche Partnerstrukturen denkbar, die von einer ausschließlichen Beteiligung von Gebietskörperschaften über die Beteiligung von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts bis hin zur Berücksichtigung von privaten Akteuren reichen. Dementsprechend kann es sinnvoll sein, in einem ersten Schritt zwischen unterschiedlichen Arten der EVTZ-Beteiligung zu unterscheiden. Die EVTZ-Verordnung nimmt dazu keine Einschränkungen vor, so dass sehr unterschiedliche Beteiligungsformen denkbar sind. Je nach Kontext sollte insbesondere die Differenzierung zwischen Vollmitgliedern und anderen assoziierten Partnern erwogen werden:

- **Vollmitglieder.** Der Kreis der potenziellen EVTZ-Mitglieder (vgl. Art. 3 EVTZ-VO), die letztlich die Mitgliederversammlung konstituieren, beschränkt sich prinzipiell auf Mitgliedstaaten, Gebietskörperschaften unterschiedlicher subnationaler Ebenen sowie auf andere Einrichtungen des öffentlichen Rechts. Zu letzteren sind Einrichtungen (unabhängig von ihrer Rechtsform) zu zählen, die Aufgaben nichtgewerblicher Art im Allgemeininteresse ausüben, eine Rechtspersönlichkeit besitzen und überwiegend von Einrichtungen des öffentlichen Rechts finanziert werden.<sup>3</sup> Auch Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut wurden,

<sup>3</sup> Für Details zu den Voraussetzungen dieser anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts vgl. Europäisches Parlament und Rat (Richtlinie 2004/18/EG, Art. 1 Abs. 9).

können EVTZ-Mitglieder werden, sofern dies in Übereinstimmung mit dem anwendbaren nationalen bzw. EU-Recht ist.

### Artikel 3 EVTZ-Verordnung

(1) Folgende Körperschaften können Mitglieder eines EVTZ werden:

- a) Mitgliedstaaten oder Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene;
- b) regionale Gebietskörperschaften;
- c) lokale Gebietskörperschaften;
- d) öffentliche Unternehmen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Sinne von Artikel 1 Absatz 9 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates;
- e) Unternehmen, die unter Beachtung des geltenden Unionsrechts und nationalen Rechts mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind;
- f) nationale, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder Einrichtungen oder öffentliche Unternehmen aus Drittländern, die mit denen unter Buchstabe d genannten vergleichbar sind und die die Bedingungen nach Artikel 3a erfüllen.

(2) Der EVTZ besteht aus Mitgliedern aus dem Hoheitsgebiet von mindestens zwei Mitgliedstaaten vorbehaltlich des Artikels 3a Absätze 2 und 5.

- **Assoziierte Partner.** Neben den bereits genannten Einrichtungen können auch private und privatwirtschaftliche Einrichtungen in EVTZ mitarbeiten, wenn dies für den Zweck des EVTZ dienlich ist. Die Schaffung von Strukturen für assoziierte Partner ist für EVTZ möglich, aber nicht zwingend. Sie können jedoch aus verschiedenen Gründen sinnvoll sein und sich sowohl auf öffentlich-rechtliche als auch auf privatrechtliche Einrichtungen beziehen:
  - Potenzielle Vollmitglieder entsprechend der oben aufgeführten Liste wollen (gegenwärtig) kein Vollmitglied werden, weil sie sich beispielsweise noch nicht dauerhaft binden und engagieren wollen oder mangels Erfahrung noch Vorbehalte gegenüber dem Instrument des EVTZ haben.
  - Kooperationspartner sollen (derzeit) kein Vollmitglied werden, weil die formale Vollmitgliedschaft aus Effizienzüberlegungen auf einen kleinen Kreis an besonders intensiv involvierten Einrichtungen begrenzt werden soll.
  - Kooperationspartner können kein Vollmitglied werden, weil sie beispielsweise den rechtlichen Erfordernissen der EVTZ-Verordnung nicht genügen (Stichwort: privatwirtschaftlich).
  - Interessierte Einrichtungen, die an der bisherigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht beteiligt waren, für die weitere Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Aufgaben der territorialen Zusammenarbeit jedoch interessant bzw. sehr wichtig sind, können je nach institutioneller Struktur und Perspektiven der Zusammenarbeit entweder als Vollmitglieder (z. B. zusätzliche Gebietskörperschaften) oder als assoziierte Partner eingebunden werden.

Die Art der Beteiligung assoziierter Partner sollte in Abhängigkeit vom Beteiligungsgrund gewählt werden. Die EVTZ-Verordnung nennt dafür keinerlei Be-

schränkungen, so dass der Freiraum für die Formulierungen in der Satzung groß ist und hier mögliche Beteiligungsformen nur beispielhaft genannt werden können:

- **Beratender Ausschuss.** Insbesondere in Fällen, in denen die wiederkehrende Konsultation von Nicht-Mitgliedern wesentlich für die Umsetzung der grenzüberschreitenden Aufgaben ist, kann die Einrichtung eines konsultativen Gremiums eine Lösung darstellen. Ein Beispiel dafür ist die Gründung eines EVTZ für ein grenzüberschreitendes Tourismusmanagement und -marketing, der u. a. der Rückkoppelung mit den Tourismusunternehmen bzw. privaten Anbietern bedarf.
- **Thematische Arbeitsgruppen.** Je nach Aufgabenstellung des EVTZ (z. B. im Rahmen von Strategieentwicklungen) kann auch die Einrichtung von thematisch fokussierten Arbeitsgruppen unter Einbeziehung assoziierter Mitglieder hilfreich für die Aufgabenbewältigung sein.

Über die Entscheidung der Mitgliederzahl und -struktur während des EVTZ-Gründungsprozesses hinaus können im Verlauf des EVTZ-Bestehens unter Umständen weitere Mitglieder beitreten wollen bzw. sollen oder einzelne Mitglieder den Wunsch äußern, ihre Mitgliedschaft zu beenden. Dies könnte beispielsweise eintreten, wenn durch administrative oder politische Umstrukturierungen in einem Teilgebiet des EVTZ relevante Zuständigkeiten in eine andere Einrichtung übergehen oder die anfängliche Gründung mit einer Kerngruppe auf eine spätere EVTZ-Vergrößerung abzielt. Beide Fälle sollten deshalb beim späteren Schreiben der Satzung berücksichtigt und geregelt werden.

### 2.2.6 Wo soll der EVTZ seinen Sitz haben?

Sitz des EVTZ?

Die Entscheidung über den Sitz des EVTZ hat sich in der Vergangenheit in den meisten Grenzübereichen als wenig problematisch erwiesen. Wenn er aber doch problematisch ist, kann dies tendenziell auf eine der beiden folgenden Ursachen zurückgeführt werden. Entweder weichen politischer Wille und sachliche Erwägungen vor dem Hintergrund der nationalstaatlichen Regeln voneinander ab. Oder Partner aus mehreren Ländern sehen in dem EVTZ-Sitz einen wesentlichen Prestigegewinn, auf den sie ungern verzichten möchten. Es ist zu empfehlen, derartige Überlegungen dem eigentlichen Ziel der Zusammenarbeit unterzuordnen.

Da die Frage der Wahl des Sitzlandes unmittelbar mit den relevanten nationalen Rechtsrahmen verknüpft ist, hat sie weitreichende Konsequenzen. Die Entscheidung über den Sitz des EVTZ kann je nach Konstellation zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt der Vorbereitung der EVTZ-Gründung getroffen werden. Grundsätzlich ist zu empfehlen, die Entscheidung aufgrund der Konsequenzen, die mit der Wahl des Sitzlandes einhergehen, frühzeitig in Angriff zu nehmen (z. B. unmittelbar nach Klärung der bisher im Leitfaden aufgeführten Fragen). Gleichwohl sollten zum Zeitpunkt der Entscheidung zumindest einige grundlegende Kenntnisse bzgl. der Konsequenzen eines Sitzes in Deutschland bzw. Polen vorhanden sein, um die Entscheidung auf eine möglichst breite Basis zu stellen.

Grundsätzlich ist dabei zu berücksichtigen, dass eine EVTZ-Gründung die entsprechende europäische Verordnung (EVTZ-Verordnung) umsetzt. Diese hat Vor-

rang vor nationalem Recht in den Mitgliedstaaten. Entsprechend dieser Logik ergibt sich für die Hierarchie der Rechtsquellen, dass zunächst die Bestimmungen der EVTZ-Verordnung sowie der Übereinkunft bzw. Satzung des EVTZ anzuwenden sind. Die nationalen Rechtsvorschriften des Sitzlandes des EVTZ sind nur insoweit anzuwenden, als die Verordnung relevante Bereiche nicht oder nur teilweise klärt. Beispiele hierfür sind verschiedene Aspekte der Ausgestaltung der Arbeitsweise, inklusive Vertragsgestaltung und haushaltsrechtlicher Fragen, sowie die Personaleinstellung bzw. -verwaltung.

Wesentliche Aspekte bzw. beeinflussende Faktoren der Entscheidung des EVTZ-Sitzes sind häufig:

- **Politischer Wille.** Da es letztlich um Sichtbarkeit und Einfluss geht, wird die Frage des Sitzes häufig politisch entschieden. Es ist auch denkbar, den Sitz auf der einen Seite und die Geschäftsstelle auf der anderen Seite der Grenze zu lokalisieren. Ein entsprechendes Beispiel bietet der Eurodistrikt Saarmoselle. Das anzuwendende nationale Recht ergibt sich aus dem Sitzland.
- **Praktische Überlegungen.** Die Entscheidung wird ggf. von praktischen Überlegungen der initiiierenden Akteure beeinflusst, die eine leitende Tätigkeit im EVTZ übernehmen wollen bzw. sollen und dies u. U. nur am eigenen Standort realisieren können.
- **Haftung.** Soll ein EVTZ mit beschränkter Haftung gegründet werden, so kann für deutsche Akteure ein Sitz in Polen besonders interessant sein, da das Prinzip der Durchgriffshaftung (welches z. B. in Polen keine Anwendung findet) an der Staatsgrenze endet. Auch bei einem Sitz in Deutschland ist der Haftungsausschluss polnischer Gebietskörperschaften nach Art. 19 Abs. 2 des polnischen EVTZ-Ausführungsgesetzes<sup>4</sup> zu berücksichtigen.
- **Gerichtsbarkeit.** Je nach nationaler Umsetzung der EVTZ-Verordnung kann ein EVTZ als öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtspersönlichkeit behandelt werden. Auf deutscher Seite gibt es dazu keine eindeutige Vorgabe. Der Vergleich des EVTZ mit öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden legt jedoch die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Rechtspersönlichkeit mit entsprechender Gerichtsbarkeit nahe. Ein EVTZ in Polen ist per Gesetz dem Vereinsrecht unterstellt, obgleich er als öffentliches Subjekt angesehen wird. Deshalb ist bisher nicht klar, ob für einen EVTZ mit Sitz in Polen letztlich öffentliches oder privates Recht zur Anwendung käme.
- **Personalanstellung.** Die Vergütungsregelungen bzw. Einkommensgefälle im deutsch-polnischen Grenzraum können die Anstellung von Personal im EVTZ aus unterschiedlichen Gründen in beiden Ländern erschweren, insbesondere wenn Personal aus dem jeweils anderen Staat rekrutiert werden soll. Gerade für deutsche Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes ist eine Änderung der Anstellung mit Länderwechsel i. d. R. nicht attraktiv.

Auch wenn politische Erwägungen häufig sehr wichtig für die Entscheidung des Sitzes sind, so wird empfohlen, die in Frage kommenden nationalen Regelungen sorgfältig auf ihre Konsequenzen für den EVTZ zu prüfen, um eine möglichst gut abgewogene Entscheidung treffen zu können (vgl. auch Frage 2.2.7). Deshalb ist

---

<sup>4</sup> Art. 19 Abs. 2 poln. EVTZ-Ausführungsgesetz: „Territorial self-governmental units, state legal persons and self-governmental legal persons shall not be responsible for obligations of a grouping of which they are members.“

weiterhin zu empfehlen, die Entscheidung bei Durchführung der Kosten-Nutzen-Analyse zu überprüfen. Aufgrund des Grundsatzes, dass – soweit nicht anders geregelt – jeweils das nationale Recht des Sitzlandes des EVTZ entscheidend für das anzuwendende Recht und die gerichtliche Zuständigkeit ist, ergeben sich, wie oben anhand einiger beeinflussender Faktoren beispielhaft dargestellt, sehr unterschiedliche Möglichkeiten und Beschränkungen bzw. Konsequenzen für den Arbeitsalltag des EVTZ. Von besonderer Relevanz für EVTZ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzraum erscheint in diesem Zusammenhang die Anwendung des Vereinsrechts auf EVTZ mit Sitz in Polen. Die Kontaktaufnahme zu den relevanten Genehmigungsbehörden kann für die Entscheidung des EVTZ-Sitzes ergänzende Informationen liefern (vgl. Frage 2.3.2).

### 2.2.7 Welche Möglichkeiten bzw. Beschränkungen ergeben sich durch die relevanten nationalen Rechtsrahmen für die Gründung eines EVTZ?



Die Umsetzungen der EVTZ-Verordnung in Deutschland und Polen stehen nicht im grundsätzlichen Widerspruch zueinander, so dass grenzüberschreitende EVTZ im deutsch-polnischen Grenzraum grundsätzlich möglich sind. Allerdings hat u. a. das unterschiedliche Verständnis der EVTZ-Verordnung in diesen beiden Staaten eine Reihe von Konsequenzen in Abhängigkeit vom gewählten Sitzland. Diese Konsequenzen sind insbesondere für die folgenden Elemente der EVTZ-Ausgestaltung relevant:

- **Rechtsform.** Wie bereits dargelegt, bestehen für einen EVTZ-Sitz in Deutschland keine eindeutigen Vorgaben. Anzunehmen ist jedoch eine öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit. EVTZ mit Sitz in Polen sind hingegen als Vereine mit gesetzlich beschränkter Haftung seiner polnischen Mitglieder anzusehen. (Vgl. Frage 2.2.6)
- **Haftungsregelungen.** Die Entscheidung zur Ausgestaltung dieser Regeln stellt häufig eine Herausforderung für die Partner dar, da teils sehr unterschiedliche Haftungsfragen zu klären sind und unterschiedliche Verständnisse bzw. Gesetzesgrundlagen bestehen. Darüber hinaus sind die deutschen und polnischen Regelungen zur Haftung von Gebietskörperschaften durchaus widersprüchlich. Auf die Problematiken der Haftungsregelungen wird in Frage 2.2.9 differenzierter eingegangen.
- **Finanzmanagement und Auditing.** Grundsätzlich sind die Regelungen des Sitzstaates für Jahresabschlüsse, Prüfung und Offenlegung anzuwenden. Das polnische EVTZ-Ausführungsgesetz verweist in Artikel 18 auf die entsprechenden Regelungen, die für EVTZ mit Sitz in Polen anzuwenden sind. Dementsprechend wird auf polnischer Seite i. d. R. die regionale Rechnungskammer zuständig sein. Im Fall der (Teil-)Finanzierung durch EU-Mittel sind darüber hinaus auch die unionsrechtlichen Vorschriften der Finanzkontrolle zu berücksichtigen. Des Weiteren besteht ein Kontrollrecht für das Nicht-Sitzland des EVTZ.
- **Öffentliche Projektvergabe.** Eine noch nicht ganz eindeutige Qualifikation der Rechtsform des EVTZ nach polnischem Recht kann ggf. die Beantragung öffentlicher Mittel einschränken, soweit für diese nur öffentlich-rechtliche Antragsteller zulässig sind. Dies kann beispielsweise für EU-geförderte Projekte der territorialen Zusammenarbeit relevant sein.

- **Steuerrechtliche Regelungen.** Grundlegend ist das deutsch-polnische Doppelbesteuerungsabkommen von 2003, welches am 01. Januar 2005 in Kraft getreten ist. Ergänzend dazu machen bisherige Erfahrungen deutlich, dass bzgl. Fragen der Mehrwertsteuerbefreiung ggf. Einzelfalllösungen mit den Finanzbehörden beider Länder erarbeitet werden müssen.
- **Personalanstellung, -bezahlung und -verwaltung.** Wie bereits in Frage 2.2.6 angedeutet, ist eine direkte Personalanstellung von Mitarbeitern des jeweiligen Nachbarlandes nicht in jedem Fall attraktiv. Dies liegt vor allem am (bisherigen) Lohngefälle entlang der deutsch-polnischen Grenze. Gleichzeitig ist bisher unklar, inwieweit das Gesetz über Mitarbeiter von Selbstverwaltungseinheiten, welches die Löhne des öffentlichen Sektors in Polen regelt, auf EVTZ angewendet würde. Nicht zuletzt deshalb sollte im Einzelfall überprüft werden, welche Alternativen der Anstellung und ggf. Entsendung bei Sitz in dem einen oder anderen Land bestehen. Dabei gilt es u. a. zu überprüfen, ob eine Anstellung im Sitzland des EVTZ oder eine Anstellung im Heimatland mit Entsendekosten vorteilhafter ist. Im Einzelfall wird empfohlen, die folgenden Komplexe besonders gründlich zu prüfen:
  - Welche Konsequenzen ergeben sich für die Mitarbeiter des EVTZ hinsichtlich Entlohnung, Sozialversicherung, Steuerrecht, Kündigungsrecht?
  - Je nach zukünftiger Fassung der EVTZ-Verordnung und des nationalen Rechts der beteiligten Mitgliedstaaten kann eine Entscheidung über das anzuwendende Recht der EVTZ-Mitarbeiter zu treffen sein. Hier sind auch die Regeln des internationalen Privatrechts (insbesondere die sog. Rom I-VO) zu beachten.
  - Ist eine Anstellung beim EVTZ unter Einbeziehung von Gemeinkosten (z. B. für Personalverwaltung) günstiger als die Nutzung von abgeordnetem Personal?
- **Sozialversicherungsrechtliche Konsequenzen.** Diese ergeben sich wie für alle anderen Grenzpendler in Europa in Abhängigkeit von individuellem Arbeits- und Tätigkeitsort. Rechtsgrundlage sind die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009, die am 1. Mai 2010 in Kraft getreten sind.

Für eine solide Prüfung dieser Regelungen ist eine externe Rechtsberatung ausdrücklich zu empfehlen. Diese sollte v. a. den EVTZ-relevanten Rechtsrahmen im vorgesehenen Sitzland kennen, um auf mögliche Probleme hinzuweisen bzw. die Argumente für eine sorgfältige Abwägung zwischen potenziellen EVTZ-Sitzen zu liefern. Darüber hinaus sind Interdependenzen zwischen verschiedenen der oben aufgeführten Aspekte zu berücksichtigen. So kann – um nur ein Beispiel zu nennen – die Rechtsform Auswirkungen auf die Anerkennung einer Mehrwertsteuerbefreiung haben.

Im Anhang des Leitfadens sind einige Institutionen genannt, die sich in Deutschland aus rechtlicher Sicht bisher mit EVTZ befasst haben und ggf. bei der Rechtsberatung weiterhelfen können – bisher gibt es jedoch nur wenige entsprechende Einrichtungen. Eine weitere Möglichkeit, die rechtlichen Rahmenbedingungen der beteiligten Länder zu überprüfen, besteht in der Kontaktaufnahme zu den Genehmigungsbehörden sowie dem Austausch mit bereits bestehenden EVTZ. Es wird empfohlen, die relevanten Genehmigungsbehörden bereits frühzeitig zu kontaktieren, um potenzielle Ausschlusskriterien bzw. nicht genehmigungs-

fähige Regelungen von vornherein zu vermeiden und sich die Unterstützung der Behörden zu sichern.

Das Ergebnis der Überprüfung der nationalen Regelungen sollte nicht nur bei der endgültigen Entscheidung des Sitzlandes, sondern v. a. bei der Abwägung der Kosten-Nutzen-Analyse einbezogen werden, da ein Sitz in Polen bzw. Deutschland aufgrund der oben genannten unterschiedlichen Konsequenzen tendenziell mit unterschiedlichen Kosten einhergeht.

### 2.2.8 Wie soll der EVTZ finanziert werden?

Finanzierung des EVTZ?

Die Finanzierungsfrage kann als zufriedenstellend gelöst angesehen werden, wenn die Umsetzung der dauerhaften Aufgaben mit den Umlagen der Mitglieder gesichert werden kann und die Aufteilung der Umlagen zwischen den einzelnen Mitgliedern einvernehmlich festgelegt wurde.

Eine EVTZ-Gründung erscheint wenig erfolgversprechend, wenn die Vorstellungen über die durch Umlagen zu finanzierende Grundausrüstung nachhaltig zwischen den Partnern abweichen, da dies letztlich auch ein unterschiedliches Aufgabenverständnis nahelegt. Dies bedeutet, dass man mindestens bis zur Konsensbildung über Ziele und Aufgaben zurückkehren müsste.

#### Art. 7 Abs. 3 & 4 EVTZ-VO

(3) Der EVTZ kann sonstige spezifische Maßnahmen territorialer Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedern im Rahmen des in Artikel 1 Absatz 2 genannten Ziels mit oder ohne finanzielle Unterstützung der Union durchführen.

In erster Linie können die Aufgaben des EVTZ die Umsetzung von Kooperationsprogrammen oder Teilen davon bzw. die Umsetzung von Projekten umfassen, die durch die Union über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und/oder den Kohäsionsfonds unterstützt werden.

Die Mitgliedstaaten können die Aufgaben, die die EVTZ ohne finanzielle Unterstützung der Union ausführen können, einschränken. Unbeschadet des Artikels 13 dürfen die Mitgliedstaaten jedoch nicht Aufgaben ausschließen, die von den in Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates genannten Investitionsschwerpunkten abgedeckt werden.

(4) Die dem EVTZ von seinen Mitgliedern übertragenen Aufgaben dürfen nicht die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen, etwa der Polizei- und Regelungsbefugnis oder der Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik betreffen. Die in Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a genannte Versammlung des EVTZ kann jedoch unter Einhaltung des geltenden Unions- und nationalen Rechts die Bedingungen für die Verwendung einer von dem EVTZ verwalteten Infrastruktur oder die Bedingungen, zu denen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden, bestimmen, einschließlich der von den Nutzern zu zahlenden Tarife und Gebühren.

Grundsätzlich benötigt jeder EVTZ eine Grundfinanzierung zur Absicherung seiner Handlungsfähigkeit und des Alltagsgeschäfts. Für diese Absicherung kommt primär die Finanzierung des EVTZ über Umlagen der Mitglieder (auch als Mitglieds-

beiträge bezeichnet) in Frage, die um Fördermittel unterschiedlicher europäischer, nationaler und regionaler Programme und Politiken ergänzt werden können. Der notwendige Umfang der Umlagen bzw. Beiträge ist wesentlich von der Aufgabenformulierung abhängig. Im Gründungsverlauf ist somit über dessen Höhe und Aufteilung zu entscheiden. Darüber hinaus ist die Möglichkeit zur Erhebung von Tarifen und Gebühren für die Nutzung einer vom EVTZ verwalteten Infrastruktur oder einer von ihm erbrachten Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in der novellierten EVTZ-Verordnung geschaffen worden (vgl. Art. 7 Abs. 4 EVTZ-VO).

Zusätzliche Fördermittel können über verschiedene Wege eingeworben werden (z. B. neue EU-finanzierte Projekte, aus anderen nationalen/regionalen Programmen mitfinanzierte Vorhaben), aber es sollte immer klar sein, dass insbesondere die INTERREG-Finanzierung Projektcharakter hat und somit nicht dauerhaft angelegt ist, der dauerhafte Betrieb des EVTZ somit eine andere zuverlässige Einnahmequelle benötigt.

Hinsichtlich der Umlagen sind insbesondere folgende Fragen zu klären:

- **Wie hoch soll die durch Mitgliedsbeiträge finanzierte Grundausstattung des EVTZ sein?** Diese Entscheidung sollte wesentlich durch realistische Annahmen zu den für die Durchführung der EVTZ-Aufgaben notwendigen Mitteln geleitet werden. Demzufolge steht die Frage nach dem Gesamtvolumen der Mitgliedsbeiträge in unmittelbarem Zusammenhang mit der Formulierung der Aufgaben des EVTZ, soweit diese nicht durch zusätzliche Finanzierungsquellen getragen werden.
- **Welches Mitglied trägt in welchem Umfang zur Grundausstattung finanziert durch Umlagen bei?** Für diese Entscheidung sind sehr unterschiedliche Beitragsmodelle denkbar, die insbesondere die Größe und Finanzkraft der Mitglieder einbeziehen sollten. Aufgrund der sehr unterschiedlichen möglichen Mitglieder- und Partnerstrukturen können dazu keine allgemeinen Empfehlungen gegeben werden. Sowohl nach der Größe der Mitglieder differenzierende als auch gleiche Beiträge sind denkbar. In letzterem Fall könnte die Beitragshöhe beispielsweise durch das finanzschwächste Mitglied festgelegt werden – ggf. mit entsprechenden Auswirkungen auf die realistischen Aufgaben des EVTZ. Im Falle sehr ungleicher Partnerschaften könnte es sinnvoll sein, die im Allgemeinen unproblematische Fragestellung der Abstimmungsregeln, die in der Satzung festzulegen sind (vgl. Frage 2.3.1), bereits im Zusammenhang mit der Finanzierung anzusprechen.
- **Für welche Dauer werden die Beiträge vereinbart und wann sollen diese überprüft werden?** Die Beantwortung dieser Frage ist entscheidend für die strategische Ausrichtung und die Perspektiven der Zusammenarbeit im EVTZ. Dabei könnte u. a. zwischen folgenden Argumenten abgewogen werden:
  - Für eine **langfristige Festlegung der Beiträge** – z. B. von fünf oder mehr Jahren – spricht der Ausdruck an Bindungswillen der Mitglieder im Sinne der EVTZ-Gründung an sich. Sie schafft Spielraum für langfristige Planung, strategische Aufgaben und Perspektiven. Sie kann jedoch zum Hindernis werden, wenn sich die thematischen und/oder politischen Prioritäten z. B. infolge von Wahlen bei einzelnen beteiligten Kommunen ändern.

- Eher **kurzfristige Festlegungen der Umlagenhöhe**, die beispielsweise eine dreijährige Überprüfungsfrist annehmen, schaffen hingegen mehr Flexibilität für notwendige Anpassungen ohne Satzungsänderung oder Zusatzvereinbarungen. Unter Umständen sind zumindest einige Mitglieder so eher zu einer höheren Zahlungsbereitschaft zu motivieren als bei einer längeren Verpflichtung. Gleichzeitig können bei eher kurzfristigen Vereinbarungen Probleme bei der direkten Einstellung von Personal entstehen, die es je nach EVTZ-Sitzland zu überprüfen gilt.
- **Wie soll bei Nichtzahlung der Mitgliedsbeiträge verfahren werden?** Zahlt ein Mitglied seine Beiträge nicht oder nicht fristgerecht, so kann dies unterschiedliche Ursachen haben. Dies kann durch entsprechende Regelungen in der Satzung berücksichtigt werden.

Soll der EVTZ über die Finanzierung durch die Mitgliedsbeiträge hinaus weitere Finanzmittel erhalten oder akquirieren, so ist zu überprüfen, inwieweit dies Auswirkungen auf andere Fragen der Ausgestaltung des EVTZ haben kann. Ist insbesondere die Beantragung von EU-Finanzierungen, z. B. über Strukturfondsmittel wie INTERREG vorgesehen, so

- sollte die Wahl der Rechtsform – privat- vs. öffentlich-rechtlich – ggf. überprüft werden, da der Zugang zu diesen Mitteln für privat-rechtliche EVTZ eingeschränkt sein kann (für einen EVTZ-Sitz in Deutschland sind bisher keine spezifischen Regelungen getroffen worden);
- ist zu klären, inwieweit eine ggf. notwendige Projektvorfinanzierung notwendig ist und wie diese vom EVTZ bzw. seinen Mitgliedern erbracht werden könnte.

### 2.2.9 Wer haftet in welchem Umfang?

Wenngleich die Klärung der Haftungsfragen häufig aufwändig und zeitintensiv ist, so scheint sie jedoch selten ein unüberwindbares Hindernis für die EVTZ-Gründung darzustellen.



EVTZ können grundsätzlich unbeschränkt oder beschränkt haftend sein. Die EVTZ-Verordnung lässt dies offen. Je nach Sitzland kann die Wahl der Rechtsform des EVTZ durch die nationalen Haftungsregelungen (vgl. Frage 2.2.7) eingeschränkt werden. In der EVTZ-Verordnung wird im Sinne der Gleichbehandlung lediglich festgelegt, dass

- in einem EVTZ mit **unbeschränkter Haftung** und nicht ausreichenden Aktiva zur Deckung seiner Verbindlichkeit alle Mitglieder grundsätzlich proportional zu ihrem finanziellen Beitragsanteil zum EVTZ (vgl. Finanzierung, Frage 2.2.8) haften;
- in einem EVTZ, in dem mindestens ein Mitglied seine **Haftung beschränkt**, auch die anderen Mitglieder das Recht haben, ihre Haftung satzungsgemäß zu beschränken. In diesem Fall hat jeder beteiligte Mitgliedstaat das Recht, den Abschluss einer Versicherung oder die Bereitstellung einer Bankgarantie zu fordern.

### **Art. 12 EVTZ-VO**

(1) Sofern in den Absätzen 2 und 3 nichts anderes vorgesehen ist, gelten bezüglich der Liquidation, der Zahlungsunfähigkeit, der Zahlungseinstellung und vergleichbarer Verfahren für einen EVTZ die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem der EVTZ seinen Sitz hat. Der EVTZ haftet für seine gesamten Schulden.

(2) Reichen unbeschadet des Absatzes 3 die Aktiva eines EVTZ nicht aus, um seine Verbindlichkeiten zu decken, so haften seine Mitglieder für seine Schulden, unabhängig von der Art dieser Schulden; der Anteil eines jeden Mitglieds wird entsprechend seinem Beitrag festgelegt. Die Bestimmungen über diese Finanzbeiträge werden in der Satzung festgelegt.

Die Mitglieder des EVTZ können in der Satzung vorsehen, dass sie nach der Beendigung ihrer Mitgliedschaft in dem EVTZ für Verpflichtungen haften, die sich aus Tätigkeiten des EVTZ während ihrer Mitgliedschaft ergeben.

(2a) Ist die Haftung mindestens eines EVTZ-Mitglieds aus einem Mitgliedstaat nach Maßgabe des nationalen Rechts, dem dieses Mitglied unterliegt, beschränkt, so können die anderen Mitglieder ihre Haftung ebenfalls in der Übereinkunft beschränken, sofern dies nach den nationalen Vorschriften zur Durchführung dieser Verordnung gestattet ist.

In die Bezeichnung eines EVTZ, dessen Mitglieder beschränkt haften, wird der Zusatz "mit beschränkter Haftung" aufgenommen.

Die Veröffentlichungsanforderungen in Bezug auf die Übereinkunft, die Satzung und die Rechnungslegung eines EVTZ, dessen Mitglieder beschränkt haften, müssen mindestens den Anforderungen entsprechen, die für andere juristische Personen mit beschränkter Haftung nach dem Recht des Mitgliedstaats vorgeschrieben sind, in dem der EVTZ seinen Sitz hat.

Im Falle eines EVTZ, dessen Mitglieder beschränkt haften, kann jeder betroffene Mitgliedstaat verlangen, dass der EVTZ zur Abdeckung der mit seinen Tätigkeiten einhergehenden Risiken eine geeignete Versicherung abschließt oder Gegenstand einer Garantie ist, die von einer Bank oder einer anderen, in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Finanzinstitution gewährleistet wird, oder er durch ein Instrument gedeckt ist, das von einer öffentlichen Einrichtung oder einem Mitgliedstaat als Garantie bereitgestellt wird.

(3) Unbeschadet der finanziellen Verantwortung der Mitgliedstaaten bezüglich der dem EVTZ zur Verfügung gestellten Struktur- und/oder Kohäsionsmittel unterliegen die Mitgliedstaaten in Bezug auf einen EVTZ, dem sie nicht als Mitglied angehören, keiner finanziellen Haftung aufgrund dieser Verordnung.

Im Fall eines deutsch-polnischen EVTZ wird die Haftung i. d. R. durch den Haftungsausschluss für polnische Gebietskörperschaften beschränkt sein. Entsprechend der EVTZ-Verordnung sind somit auch die deutschen Mitglieder – unabhängig vom Sitz des EVTZ – berechtigt ihre Haftung zu beschränken. Dies steht in unmittelbarem Konflikt zu der in Deutschland angewendeten Durchgriffshaftung, die bei einem EVTZ-Sitz in Deutschland für die deutschen Gebietskörperschaften anzuwenden wäre. Dieser Konflikt ließe sich durch die Wahl eines EVTZ-Sitzes in Polen lösen, da die Durchgriffshaftung an der Staatsgrenze endet. Eine andere Möglichkeit der Konfliktbeseitigung besteht im Abschluss einer Versicherung (vgl. diesen Abschnitt weiter unten).

Die Frage nach der Haftung stellt sich darüber hinaus auch hinsichtlich der Haftungsaufteilung zwischen den Mitgliedern sowie differenziert nach verschiedenen Rechtsbereichen (insbesondere personalrechtliche und zivil- bzw. verwaltungsrechtliche Haftungsfragen). Die Klärung der unterschiedlichen Haftungsfragen ist sowohl abhängig vom gewählten Sitzland als auch vom Gegenstand des EVTZ und bedarf deshalb einer entsprechenden Rechtsberatung. Insbesondere durch die vom EVTZ übernommenen Aufgaben können sich sehr unterschiedliche potenzielle Haftungsfragen stellen. Deshalb ist es nicht möglich, an dieser Stelle eine allgemeingültige Empfehlung für deutsch-polnische EVTZ zu geben.

Grundsätzlich liegt eine einfache Lösung in der Haftungsbeschränkung auf die Höhe der Umlagen der Mitglieder. Dann würde jedes Mitglied entsprechend seinem finanziellen Beitrag haften. Werden über monetäre Beiträge hinaus auch Sachbeiträge geleistet, so wäre zu bestimmen, ob und inwieweit auch Sachbeiträge in die Haftungssumme eingerechnet werden. Je nach Gegenstand der Zusammenarbeit oder der Zusammensetzung der Partnerschaft (mit assoziierten Mitgliedern) kann sich diese Beschränkung auf die Beiträge jedoch als unzureichend erweisen. Die Klärung weiterer, über die Mitgliedsbeiträge hinausgehender Haftungsfragen erscheint zum einen für solche EVTZ relevant, die planen, EU-Mittel zu akquirieren und/oder Projekte mit Finanzvolumen durchzuführen, die die Mitgliedsbeiträge deutlich übersteigen. In diesen Fällen können einerseits Teilausfälle der Einnahmen (bei Nichtakzeptanz der Rechnungslegung) und andererseits spätere Regressforderungen über Mittel, die bereits verausgabt wurden, entstehen. Zum anderen können aber auch Regressforderungen an einen EVTZ unabhängig von einer EU-Finanzierung gestellt werden, wenn dieser für Folgen aus einer seiner Tätigkeiten verklagt wird. Um die Handlungsfähigkeit des EVTZ bei Auftreten eines solchen Zahlungsausfalls bzw. -rückflusses sowie anderer Regressforderungen abzusichern, wird empfohlen, zumindest die entsprechenden Handlungsspielräume der Mitglieder und des EVTZ – unter Berücksichtigung des Haftungsausschlusses für polnische Gebietskörperschaften – zu eruieren und ggf. zu überlegen, ob vor einem entsprechenden Projektbeginn eine Versicherung für solche Situationen abgeschlossen werden sollte, oder ob der EVTZ einen Teil der Umlagen für den Haftungsfall zurücklegt und über die Jahre ansammelt. Für die letzte Alternative wäre zu überprüfen, inwieweit sie von den zuständigen Kontrollbehörden gebilligt würde.

Grundsätzlich kommen Kommunalversicherungen zur Absicherung verschiedener Risiken von EVTZ in Frage. Dabei ist zu beachten, dass über deutsche Versicherer nur diejenigen EVTZ versichert werden können, die ihren Sitz sowohl in Deutschland als auch im regionalen Geschäftsgebiet der Versicherung haben. Ist der EVTZ-Sitz im Ausland, so kann ggf. auch ein Versicherungsschutz für deutsche Kommunen eingerichtet werden, wenn die Kommune durch Beteiligung am EVTZ haftet. Diese und weitere Detailfragen sollten jedoch mit dem jeweiligen Versicherer geklärt werden. Die jeweils zuständigen Kommunalversicherer können dem Anhang entnommen werden. Die zweite Voraussetzung betrifft die privaten und öffentlich-rechtlichen Anteile des EVTZ. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass EVTZ nur dann über deutsche Kommunalversicherungen versichert werden können, wenn sie in der Summe zu mehr als 50% in öffentlichem Besitz sind. Bei den beteiligten Kapitalgesellschaften wird hierfür der Kapitalanteil als Bemessungsgrundlage herangezogen, bei anderen Gesellschaften ggf. auch die Personenzahl. Diese sehr grundsätzlichen Informationen sollten über eine

direkte Beratung bei einem der zuständigen Versicherungsunternehmen ergänzt werden, um bei Bedarf einen individuell angepassten Versicherungsschutz erhalten zu können.

Schließlich ist bei Klärung der Haftungsfragen festzulegen, inwieweit ein Mitglied auch nach Austritt aus dem EVTZ für Folgen aus vorherigen Tätigkeiten des EVTZ haftet, die während seiner Noch-Mitgliedschaft durchgeführt wurden. Diese Fragestellung knüpft unmittelbar an den zuvor angesprochenen Haftungsfall bei Regressforderungen an und dürfte durch den Haftungsausschluss polnischer Gebietskörperschaften für deutsch-polnische EVTZ nicht in Frage kommen.

### **2.2.10 Gibt es ggf. zeitliche Beschränkungen für eine sinnvolle Gründung eines EVTZ?**

Zeitliche Beschränkungen?

Die Frage nach zeitlichen Beschränkungen der EVTZ-Gründung hat mehrere Dimensionen:

- die Dauer des EVTZ-Bestehens;
- den Zeitpunkt und -aufwand der EVTZ-Gründung;
- Bedingungen der EVTZ-Auflösung.

EVTZ können sowohl zeitlich unbefristet als auch befristet gegründet werden. Bisher gibt es kaum EVTZ, die von vornherein mit zeitlicher Befristung gegründet worden sind. Dies ist nicht zuletzt auf den Aufwand zurückzuführen, der mit der Gründung eines EVTZ einhergeht. Eine Reihe von realisierten EVTZ-Gründungen hat mehrere Jahre gedauert, wodurch ein erheblicher Aufwand entstanden ist. Allein deshalb ist eine unbefristete Gründung sinnvoll. Darüber hinaus spricht das in Frage 2.1.1 diskutierte Kriterium der Dauerhaftigkeit der Aufgaben ebenfalls für eine unbefristete Gründung.

Lediglich im Fall von Aufgaben, deren zeitliche Bewältigung abseh- und berechenbar ist, die aber dennoch eines EVTZ bedürfen, kann eine von Anfang an befristete Lebensdauer des EVTZ sinnvoll sein. Diese Befristung sollte jedoch nur dann vorgenommen werden, wenn Sicherheit über den Zeitpunkt besteht, an dem die Aufgabe bewältigt sein wird. Besteht diese Sicherheit nicht, so kann stattdessen eine entsprechende Auflösungsklausel in die Satzung aufgenommen werden, die die (automatische) Auflösung des EVTZ bei Erlöschen der Aufgabe vorsieht.

Aber auch im Fall des unbefristeten Bestehens eines EVTZ sollte Einigung über ein mögliches Lösungsverfahren getroffen werden. Dieses kann einerseits durch Entscheidung der Mitgliederversammlung und andererseits durch Formulierung einer Auflösungsklausel geschehen, die beschreibt, unter welchen Bedingungen der EVTZ seine Aufgaben nicht (mehr) sinnvoll wahrnehmen kann. In jedem Fall sollte insbesondere geklärt werden, wie zu verfahren ist mit

- verbleibenden (bzw. noch zu zahlenden) Beiträgen der Mitglieder,
- dem verbliebenen Budget und
- dem Verbleib der Arbeiten, Daten, Ergebnisse etc. des EVTZ.

Für EVTZ im deutsch-polnischen Grenzraum lässt sich kein besonders günstiger oder ungünstiger Zeitpunkt der Gründung definieren. Soll der EVTZ über die Grundfinanzierung hinaus auch EU-Mittel akquirieren, so kann die Gründung des EVTZ vor Abgabe des Projektantrages nützlich sein, um den Verwaltungsaufwand der Projektabwicklung zu reduzieren.

Insgesamt sollte im Gründungsprozess genügend zeitlicher Spielraum für Nachverhandlungen, Korrekturen der Übereinkunft und Satzung etc. eingeplant werden. Bisherige Erfahrungen deuten darauf hin, dass insbesondere eher komplex strukturierte EVTZ eine mehrjährige Vorbereitungsphase vor der letztendlichen EVTZ-Gründung durchlaufen.

### 2.2.11 Welche Aufwendungen und Nutzen sind von einem EVTZ zu erwarten?

Aufwand-Nutzen-  
Abwägung

Viele Nutzen von EVTZ lassen sich kaum monetär ausdrücken. Wird beispielsweise dem symbolischen Charakter einer EVTZ-Gründung eine außerordentliche Bedeutung beigemessen, so kann allein dies schon den Aufwand rechtfertigen. Ähnliches gilt für Aufgaben, die gemeinsam nur mit einem EVTZ durchgeführt werden können.

Von der Einrichtung eines EVTZ sollte insbesondere dann abgesehen werden, wenn die Aufwand-Nutzen-Analyse zeigt, dass der Aufwand der laufenden Arbeit des EVTZ größer sein wird als der zu erwartende Nutzen.

Allgemein gilt, dass der EVTZ kein schlankes Instrument ist. Auch ist der Mehrwert in der Praxis in vielen Fällen nicht klar und unmittelbar darstellbar – selbst wenn er existiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine EVTZ-Gründung großen symbolischen Charakter hat, der schwer mit anderen Alternativen der Zusammenarbeit aufzuwiegen ist. Insbesondere die Aufmerksamkeit aus Brüssel (Europäische Kommission, Ausschuss der Regionen) ist größer als bei anderen Organisationsformen.

Diese Beispiele zeigen bereits, dass sich nicht alle Aufwendungen und Nutzen von EVTZ monetär bewerten lassen. Deshalb wird hier anstelle einer Kosten-Nutzen-Analyse von der Abwägung der erwarteten Aufwendungen und Nutzen gesprochen. Je nach spezifischem Gegenstand der Zusammenarbeit können unterschiedliche Aspekte der allgemein genannten Arten des Nutzens von EVTZ erwartet werden. Für die Abwägung der Aufwendungen und Nutzen sind die potenziellen Nutzen, die bereits in Frage 2.1.1 hinsichtlich des Mehrwertes genannt wurden, für den eigenen Fall zu bewerten. Je nach Gegenstand der Aufgaben des künftigen EVTZ wird der Fokus auf unterschiedlichen Nutzen liegen.

Dem Nutzen gegenüber zu stellen ist der Aufwand. Dieser lässt sich hinsichtlich der Zeit differenzieren:

- **Gründungsaufwand bis zur Durchführung der Analyse.** Je nach Zeitpunkt der Durchführung des Abgleichs zwischen Aufwand und Nutzen kann bereits ein erheblicher Aufwand entstanden sein. Dieser kann nicht sinnvoll in die Analyse eingehen, da er im Sinne von ‚sunk costs‘ unabhängig vom weiteren Vorgehen ist. Andererseits ist das Durchführen dieser Analyse zu einem

sehr frühen Zeitpunkt mit vielen Unwägbarkeiten verbunden, so dass eine relativ spät durchgeführte Aufwand-Nutzen-Analyse tendenziell sinnvoller erscheint. In jedem Fall haben die involvierten Akteure ihre europäische Kompetenz erweitert – ein für viele Fälle wertvoller Nutzen unabhängig von der EVTZ-Gründung!

- **Weiterer erwarteter Gründungsaufwand.** Dieser ist ebenfalls vom Zeitpunkt der Durchführung der Analyse abhängig. Da etablierte EVTZ beinahe einhellig berichten, dass der Nutzen des EVTZ nach Überwindung der Gründungshindernisse deutlich wird, ist zu überlegen, ob und inwieweit dieser weitere Gründungsaufwand in die Analyse eingehen soll, zumal er je nach Zeitpunkt u. U. schwierig zu bestimmen ist.
- **Aufwand der laufenden EVTZ-Arbeit.** In jedem Fall in die Analyse einzu beziehen ist der Aufwand der laufenden Arbeit. Dieser kann für grenzüberschreitende Projekte erheblich sein, gerade im Hinblick auf Kommunikationskosten. Aber auch der Aufwand für eine eigene technische Infrastruktur, die Etablierung aller notwendigen Organisationsstrukturen und die zu erwartenden Gemeinkosten sind zu berücksichtigen. Die explizite Auseinandersetzung mit diesen Aufwendungen im Rahmen der Aufwand-Nutzen-Analyse birgt den Vorteil, dass alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten der laufenden Arbeit in Erwägung gezogen werden können.

## 2.3 EVTZ-Gründung

### 2.3.1 Aushandlung und Schreiben von Übereinkunft und Satzung

#### EVTZ-Gründung

Satzung und Übereinkunft sind die zentralen Vertragsdokumente eines EVTZ, die zum einen das Innenverhältnis der EVTZ-Mitglieder regeln und zum anderen die Grundlage für die Genehmigung des EVTZ seitens der zuständigen nationalen bzw. regionalen Genehmigungsbehörden darstellen.

Eine Faustregel für die Erarbeitung von Übereinkunft und Satzung könnte lauten: „So genau wie nötig und so offen wie möglich“. Vergleichsweise offene Formulierungen vergrößern den Grad der Flexibilität des EVTZ, sowohl operationell als auch strukturell auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren, ohne dass eine genehmigungspflichtige Änderung der Übereinkunft bzw. Satzung vorgenommen werden müsste. Der mögliche Grad der Offenheit der Formulierungen wird wesentlich vom Grad des Vertrauens zwischen den Partnern beeinflusst, weshalb eine etablierte Zusammenarbeit der Akteure die notwendigen Einigungen für die EVTZ-Gründung tendenziell leichter erreichen kann als weniger erprobte Kooperationen.

Art. 8 und Art. 9 der EVTZ-Verordnung nennen die wesentlichen und notwendigen Bestandteile von Übereinkunft und Satzung. Die Ausführungen beider Dokumente dürfen sich nicht widersprechen. Darüber hinaus können weitere Vorkehrungen getroffen werden. Viele der in den vorangegangenen Fragen angesprochenen Aspekte dienen somit nicht nur der Klärung der Grundlagen der weiteren Zusammenarbeit, sondern sind in der Übereinkunft bzw. Satzung niederzulegen.

Des Weiteren nennt die EVTZ-Verordnung einige bisher nicht angesprochene Aspekte, die in der Übereinkunft und/oder Satzung klarzustellen sind. Diese sollten nach Vorbereitung des EVTZ in der Phase des Schreibens beider Dokumente ausgehandelt werden. Die bisherigen Erfahrungen von EVTZ-Gründungen deuten darauf hin, dass die verbleibenden Aspekte (insbesondere nach Klärung der vorangegangenen Fragestellungen) weniger problematisch und meist eher formeller als inhaltlich strittiger Art sind:

- Bezeichnung des EVTZ,
- Arbeitsweise und Zusammensetzung der Organe des EVTZ, einschließlich Aufgaben und Benennung des EVTZ-Direktors, Abstimmungsregeln und Finanzkontrollregelungen,
- Arbeitssprache(n),
- Vereinbarungen zu Personalverwaltung, Einstellungsverfahren und Gestaltung von Arbeitsverträgen,
- Verfahren zur Änderung der Satzung, einschließlich einer Änderung der Mitglieder bei Neuaufnahme, Austritt oder Ausschluss.

Beispiele für unterschiedliche Ausgestaltungen finden sich in bereits beschlossenen Satzungen bestehender EVTZ. Einige englisch- und deutschsprachige Beispiele bzw. Verweise zu ihren Quellen sind dem Anhang beigefügt.

Hinsichtlich der Arbeitsweise und Zusammensetzung der Organe ist, entsprechend dem obigen Grundsatz „so genau wie nötig und so offen wie möglich“, darauf zu achten, dass die Strukturen nicht zu bürokratisch und administrativ werden. Dies umfasst auch die Frage der Abstimmungsregeln. Wenngleich diese in der Vergangenheit kaum als problematisch wahrgenommen wurden, kann eine Einigung zu diesem Themenkomplex bei sehr ungleichen Partnern eher aufwändig sein. In diesen Fällen ist es sinnvoll, die Frage der Abstimmungsregeln in Zusammenhang mit den obigen Fragen nach den Finanzierungsanteilen und der Haftung (vgl. Fragen 2.2.8 und 2.2.9) gemeinsam zu behandeln.

Zwingend von der EVTZ-Verordnung vorgesehene Organe sind die des Direktors und die der Mitgliederversammlung (Art. 10 EVTZ-Verordnung). Diesen wird häufig als weiteres Organ ein Vorstand ggf. mit einer Vertretung des Direktors (z. B. Vizepräsident) an die Seite gestellt. Der Vorstand wird i. d. R. aus den Reihen der Mitgliederversammlung gewählt. In den Satzungen einiger EVTZ werden darüber hinaus weitere Organe benannt, z. B. Ausschüsse oder die Geschäftsführung. Diese müssen jedoch nicht als Organe des EVTZ ausgestattet sein, sondern können die Geschäftstätigkeit des EVTZ, ähnlich wie beispielsweise ein Generalsekretariat, unterstützen.

Die Fragen der Personalverwaltung wurden bereits in oben stehenden Fragen angesprochen. Der genannte Vorteil der Möglichkeit zur Einstellung von eigenem Personal muss jedoch nicht in jedem Fall wirksam sein, so dass die Möglichkeit der Nutzung von abgeordnetem Personal eine sinnvolle Ergänzung in der Satzung darstellen kann (vgl. Frage 2.2.7). Hier gilt es insbesondere zu überprüfen:

- Welche Konsequenzen ergeben sich für die Mitarbeiter des EVTZ hinsichtlich Entlohnung, Sozialversicherung, Steuerrecht, Kündigungsrecht?
- Welches Recht soll für die EVTZ-Mitarbeiter angewendet werden (das Recht des EVTZ-Sitzstaates, des Arbeitsortes der Mitarbeiter oder der Staatsbürgerschaft des jeweiligen Mitarbeiters)? Um eine einheitliche Behandlung aller Mitarbeiter sicherzustellen, kann der EVTZ ergänzende ad-hoc Regeln aufstellen.
- Ist eine Anstellung beim EVTZ unter Einbeziehung von Gemeinkosten (z. B. für Personalverwaltung) günstiger als die Nutzung von abgeordnetem Personal?

Zudem sollte, wenn dies angestrebt wird, die Ausgestaltung und Aufgabe von zusätzlichen Konsultativstrukturen des EVTZ in der Satzung geregelt werden (siehe Fragen 2.2.4 und 2.2.5).

### **2.3.2 Einleitung und Durchführung des Verfahrens zum Antrag auf Genehmigung**

Antrags- und Genehmigungsverfahren

Jedes Mitglied hat die Genehmigung zur Mitgliedschaft im EVTZ in seinem Mitgliedstaat einzuholen. Die zuständigen Behörden werden vom Ausschuss der Regionen (AdR) auf den Internetseiten der EVTZ-Plattform aufgeführt. In Deutschland sind aufgrund der föderalen Struktur sowohl die jeweils beteiligten Bundesländer als auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) auf Bundesebene zuständig. Alle Bundesländer haben eine entsprechende Zuständigkeit verabschiedet. Der Anhang des Leitfadens enthält eine Auflistung der

zuständigen deutschen Behörden (Stand: 01.10.2013). Falls die beteiligten deutschen Einrichtungen ihren jeweiligen Sitz in unterschiedlichen Bundesländern haben, ist es beispielsweise notwendig, Genehmigungen sowohl in den betroffenen Bundesländern als auch beim BMWi einzuholen.

Für polnische Mitglieder ist der polnische Außenminister in Absprache mit anderen Fachministern für die Erteilung der Genehmigung einer Beteiligung polnischer Gebietskörperschaften zuständig (vgl. Art. 6 polnisches EVTZ-Ausführungsgesetz). Das polnische Ausführungsgesetz macht darüber hinaus detaillierte Ausführungen zum Ablauf des Genehmigungsverfahrens für EVTZ mit Sitz in Polen (vgl. Art. 8 bis Art. 13 polnisches EVTZ-Ausführungsgesetz).

Den Initiatoren einer EVTZ-Gründung wird angeraten, möglichst frühzeitig Kontakt mit den Genehmigungsbehörden in den beteiligten Mitgliedstaaten aufzunehmen. Dies kann u. a. bei der Klärung der Wahl des Sitzlandes hilfreich sein und spätere zeitliche Verzögerungen im Gründungsprozess sowie Rückfragen der Genehmigungsbehörden nach der Antragsstellung vermeiden. Entsprechend der novellierten EVTZ-VO (Art. 4 Abs. 3) können die Genehmigungsbehörden die Genehmigung nur verweigern, wenn

- die Beteiligung am EVTZ bzw. die Übereinkunft nicht mit anderen relevanten gesetzlichen Regelungen in Einklang steht,
- die Beteiligung öffentlichen Interessen widerspricht oder
- die Satzung nicht in Einklang mit der Übereinkunft des EVTZ ist.

Die Frist der Genehmigung beträgt nun sechs Monate. Für die Genehmigung des EVTZ und dessen Eintragung muss die Genehmigung des künftigen EVTZ-Sitzstaates vorliegen. Alle anderen beteiligten Mitgliedstaaten müssen entweder ebenfalls explizit oder implizit zugestimmt haben. Letzteres wird angenommen, wenn die Genehmigungsbehörde innerhalb von sechs Monaten nach Beantragung keinen Einspruch erhoben bzw. eine Anforderung zusätzlicher Informationen geltend gemacht hat. Somit gilt das Schweigen eines Mitgliedstaates als dessen Zustimmung. Die Sechsmonatsfrist wird infolge einer zusätzlichen Informationsabfrage nicht unterbrochen, sofern das entsprechende künftige EVTZ-Mitglied die Anfrage innerhalb von zehn Arbeitstagen beantwortet.

Die Registrierung und/oder Veröffentlichung von Satzung und Übereinkunft erfolgt entsprechend dem Recht des Sitzlandes des EVTZ (vgl. Art. 5 EVTZ-VO). Artikel 13 des polnischen EVTZ-Ausführungsgesetzes benennt dafür das offizielle Bekanntmachungsorgan „Monitor Sądowy i Gospodarczy“ (Stand: 01.01.2013), in dem der Außenminister die Veröffentlichung vornimmt. Die deutschen Zuständigkeitsverordnungen treffen dazu keine Aussage, naheliegender wäre eine Bekanntmachung im Amtsblatt des betroffenen Bundeslandes. Rechtspersönlichkeit erlangt der EVTZ mit Registrierung bzw. Veröffentlichung im EVTZ-Sitzland. Die Informationen zur Übereinkunft, Registrierung und Veröffentlichung der Satzung sind von den EVTZ-Mitgliedern allen beteiligten Mitgliedstaaten sowie dem AdR zuzustellen. Dabei ist der AdR innerhalb von zehn Arbeitstagen unter Nutzung einer entsprechenden Vorlage im Anhang der Verordnung zu informieren. Der AdR veranlasst daraufhin die Publikation der EVTZ-Gründung in der Sektion C des Official Journal of the European Union.

## 2.4 EVTZ-Arbeit beginnt

EVTZ-  
Arbeit  
beginnt

Ist der EVTZ nach Genehmigung bzw. Publikation gegründet, so ist eine Reihe von Anfangsaktivitäten vorzunehmen, bevor die eigentliche inhaltliche Arbeit beginnen kann. Diese umfassen im Wesentlichen:

- Eröffnung / Etablierung des EVTZ-Büros,
- Einstellung von Personal (direkt oder über Entsendung),
- Einrichtung eines Bankkontos,
- Durchführung verschiedener administrativer Vorgänge (steuerliche, sozialversicherungsrechtliche Registrierung etc.), die je nach Sitzland variieren,
- Einrichtung der EVTZ-Organen,
- Entwicklung und Darstellung der internen Arbeitsabläufe für den Arbeitsalltag,
- ggf. Überführung bestehender Verträge (Mietverträge, Anstellungsverträge etc.), sofern der EVTZ die Rechtsnachfolge einer bereits bestehenden Rechtspersönlichkeit antritt.

Die Handhabung des letztgenannten Punktes ist vom jeweiligen nationalen Recht abhängig, da die EVTZ-Verordnung hierzu keine Aussagen macht. Da die Rechtsperson des EVTZ nicht allen relevanten Behörden und Einrichtungen bekannt ist, können manche dieser Anfangsaktivitäten ebenfalls mehr Zeit in Anspruch nehmen, als im Voraus erwartet wurde.