

In Deutschland pflegen über 400 Städte und Gemeinden eine Partnerschaft zu Polen. Bereits im April 2020 hat sich der LSVD daher in einem Schreiben an die Bürgermeister*innen und Gemeinderäte gewandt und zu Solidarität und aktivem Handeln gegen den zunehmenden LSBTI-Hass aufgerufen.⁴⁶ Sie wurden gebeten, die sich weiter verschlechternde Menschenrechtssituation von LSBTI offen bei ihren polnischen Partner*innen anzusprechen und deutlich zu machen, dass der Schutz der Grundrechte aller Menschen und damit auch von LSBTI die Grundlage einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit ihren Gemeinden ist.

Dabei ist zu unterscheiden, ob sich die jeweilige polnische Stadt oder Gemeinde zur „LSBTI-freien Zone“ erklärt hat und dementsprechende Resolutionen verabschiedet wurden. Sollte das nicht der Fall sein, ist es dennoch wichtig, die Partnerstädte und -gemeinden in ihrer bisherigen Haltung zu bestärken und zu zeigen, dass man über die Situation und Entwicklung im Land besorgt ist. Sollten Stadtversammlungen oder Regionalparlamente der Woiwodschaften LSBTI-feindliche Beschlüsse verabschiedet haben, wäre deutlicher Protest notwendig. Auch in einer Partnerschaft dürfen und müssen Grenzen aufgezeigt werden, wenn die Grund- und Menschenrechte als Grundlage der gemeinsamen Zusammenarbeit missachtet werden. Während der LSVD durchaus empfiehlt, den Austausch und die Kontakte mit den politischen Kräften in den Kommunalvertretungen und mit den Amtsträger*innen, die für diese menschenverachtenden Beschlüsse verantwortlich sind, auszusetzen, steht er dennoch einer Aufkündigung der Städte- oder Gemeindepartnerschaft sehr kritisch gegenüber.⁴⁷

Die Partnerschaft als Kommunikationskanal sollte nur als Ultima Ratio gekappt werden. Denn LSBTI, die in den sogenannten „LSBTI-freien Zonen“ leben, ist mit dem Beenden einer Städtepartnerschaft oder der Streichung einer Förderung auch nicht geholfen. Eher im Gegenteil: Sie würden noch mehr ins Fadenkreuz rücken, weil sie in ihrer Heimat für die Streichung von Austauschprogrammen oder für die Aufkündigung einer Städtepartnerschaft verantwortlich gemacht werden könnten. Vielmehr sollten Städte und Gemeinden diesen Kanal nutzen, um genau diejenigen Initiativen und Projekte zu unterstützen, die sich für ein vielfältiges und friedliches Miteinander in Polen einsetzen.

stärker in den Fokus der Städtepartnerschaftsarbeit zu rücken. Darauf aufbauend gibt es das Austauschprogramm „Sister Cities stand together“. Für das Austauschprogramm waren lesbische, schwule oder queere Aktivist*innen aus den Kölner Partnerstädten Istanbul (Türkei), Cluj/Klausenburg (Rumänien), Kattowitz (Polen), Tunis (Tunesien) und Rio de Janeiro (Brasilien) angereist. In Vertretung für die Kölner Oberbürgermeisterin reiste 2019 in diesem Jahr Bürgermeister Andreas Wolter zu den Pride-Veranstaltungen in Kattowitz und Cluj. Bemerkenswert war, dass der Bürgermeister von Cluj nicht für ein Treffen mit der Delegation der Stadt Köln zur Verfügung stand. Die Berichterstattung in den lokalen Medien war hingegen sehr groß; vgl. *LSVD* 2018 (Fn. 41), S. 19 ff.

- 46 Die Liste der Partnerstädte sowie Antworten von Bürgermeister*innen finden sich auf der LSVD-Homepage. <https://www.lsvd.de/de/ct/2227>. (05.05.2021).
- 47 Das ist auch die Position des LSBTI-Dachverbands ILGA Europe, in: Standing strong against discrimination and the violation of human rights – the question of Town Twinning Advocacy. <https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Town%20Twinning%20Advocacy.pdf>. (05.05.2021).

Wir alle sind aufgefordert, ein offenes und demokratisches Polen zu unterstützen und diejenigen, die sich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Vielfalt in Polen einsetzen, nicht allein zu lassen. Denn unser Nachbarland steht an einem Scheideweg. Eine demokratische Gesellschaft muss für alle das Recht durchsetzen, jederzeit und an jedem Ort, und zwar ohne Angst verschieden sein zu können. Wir können und sollten die Vielzahl an Möglichkeiten im Rahmen von internationalen Partnerschaften nutzen, um dafür einzutreten, dass LSBTI als selbstverständlicher Teil gesellschaftlicher Normalität akzeptiert, gleichgestellt und wertgeschätzt werden.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit: (Österreichisches) Vereinsrecht und EVTZ im Vergleich

Andreas Eisendle/Matthias Haller*

1 Einleitung

Die Zusammenarbeit von öffentlichen (Gebiets-)Körperschaften über Staatsgrenzen hinweg ist in einer vor allem wirtschaftlich stark integrierten und – in der Regel – von offenen Grenzen geprägten Europäischen Union (EU) längst zur Realität geworden. Diese grenzübergreifende Zusammenarbeit¹ kann zahlreiche Formen annehmen – von einer bloß informellen, nicht institutionalisierten Kooperation bis hin zur Gründung eines eigens dafür angelegten Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).²

Die Verbreitung des auf Unionsrecht beruhenden Instruments des EVTZ ist in Österreich und Deutschland auch 15 Jahre nach Erlass der EVTZ-Verordnung 2006³ überschaubar: Anfang 2021 gibt es nur drei EVTZ mit österreichischer Beteiligung, von denen einer seinen Sitz in Österreich hat, und elf EVTZ mit deutscher Beteiligung, von denen drei auch ihren Sitz in Deutschland haben.⁴ Daneben gibt es aber auch *institutionalisierte* Kooperationen, die nicht auf das spezifische Instrument des EVTZ zurückgreifen, sondern auf allgemeinere Rechtsformen wie das Vereinsrecht. Dies ist gerade bei Vereinen der Fall, die bereits vor dem Erlass der EVTZ-Verordnung gegründet wurden.

Vor diesem Hintergrund – und aufbauend auf einem im Auftrag eines solchen Vereins verfassten Arbeitspapier – analysiert dieser Beitrag am Beispiel der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen öffentlichen (Gebiets-)Körperschaften Tirols und Bayerns in den Bereichen Verkehr und Mobilität, Klimaschutz sowie Tourismus, ob – und inwieweit – ein EVTZ einem (österreichischen) Verein überlegen sein kann.⁵ Dafür wird zunächst einzeln auf die Rechtsformen des Vereinsrechts (2) und des EVTZ (3) geblickt und geprüft, ob diese für die soeben genannte Zusammenarbeit geeignet sind, bevor die beiden Rechtsformen in den Schlussbetrachtungen vergleichend bewertet werden (4).

* Herzlicher Dank ergeht an Herrn Mag. Paul Patreider für die technische Einrichtung des Manuskripts.

1 Für eine unionsrechtliche Definition dieses Begriffs in Abgrenzung zu anderen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit siehe unten 3.1.4.

2 Dazu unten 3.

3 Dazu unten 3.1.1.

4 Vgl. *Europäischer Ausschuss der Regionen*: Register der Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). <http://portal.cor.europa.eu/egc/CoRActivities/Pages/Register/DE.aspx> (15.03.2021).

5 Die so erarbeiteten Ergebnisse sind jedenfalls auch auf andere österreichische Grenzgebiete übertragbar, sie dürften aber auch für analoge Rechtsformen in anderen EU-Mitgliedstaaten relevant sein.

2 Österreichisches Vereinsrecht

2.1 Relevante Teilbereiche

In Ausführung der Vereinsfreiheit⁶ ist das Vereinsrecht in Österreich im Vereinsgesetz 2002 (VerG)⁷ geregelt. § 1 Abs. 1 VerG definiert einen Verein als einen freiwilligen, dauerhaften,⁸ auf der Grundlage von Statuten organisierten Zusammenschluss von mindestens zwei Personen „zur Verfolgung eines bestimmten, gemeinsamen, ideellen Zwecks.“ Ausdrücklich genießen Vereine auch Rechtspersönlichkeit.⁹

2.1.1 Mitglieder und Sitz

Sowohl natürliche als auch juristische Personen – auch des öffentlichen Rechts¹⁰ – können einen Verein gründen oder ihm beitreten.¹¹ Auch eine gemischte Zusammensetzung aus natürlichen und juristischen Personen ist möglich. Ebenso können ausländische Personen in Österreich Vereine (mit-)gründen, Vereinen beitreten sowie – beschränkt auf natürliche Personen¹² – zu Vereinsorganen bestellt werden. Dabei ist weder ein Wohnsitz noch ein bloßer Aufenthalt in Österreich erforderlich.¹³

Der Sitz muss im Inland liegen, und zwar am Ort der „tatsächliche[n] Hauptverwaltung“ des Vereins (§ 4 Abs. 2 VerG). Ein Verein hat stets nur einen Sitz – verfügt er über mehrere Standorte, ist die tatsächliche Hauptverwaltung dort, wo die leitenden Entscheidungen des Geschäfts- und Verwaltungsbetriebs gefasst und umgesetzt werden.¹⁴ Bei Sitzverlegung ins Ausland liegt „nach österreichischem Vereinsrecht keine Vereinsqualität und damit keine Rechtspersönlichkeit“ mehr vor.¹⁵ Der örtliche Tätigkeitsbereich muss aber nicht auf das Inland beschränkt sein¹⁶ – ein Verein kann grenzüberschreitend (weltweit)¹⁷ tätig werden, wenn dies von den Statuten gedeckt ist.¹⁸ Die Angaben über

⁶ Vgl. Art. 12 StGG und insbesondere Art. 11 EMRK sowie – auf unionsrechtlicher Ebene – Art. 12 GRC. BGBI. I 66/2002 i.d.F. BGBI. I 32/2018.

⁷ Dieses Kriterium ist sowohl bei auf unbestimmte als auch auf bestimmte Zeit angelegten Vereinen erfüllt. Ebenso ist eine Auflösung bei Eintreten einer Bedingung möglich. Vgl. ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 20.

⁹ Für den Zeitpunkt der Entstehung des Vereins als Rechtsperson siehe § 2 Abs. 1 VerG; dazu ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 21–22.

¹⁰ Vgl. dazu Höhne, Thomas/Jöchl, Gerhard/Lummerstorfer, Andreas 2019: Das Recht der Vereine. Privatrecht. Öffentliches Recht. Steuerrecht, 6. Auflage, Wien, S. 51, m.w.N.

¹¹ Vgl. ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 20. Demnach können sogar „teilrechtsfähige Gebilde“ Mitglieder sein, und zwar „im Rahmen ihrer Teilrechtsfähigkeit“. Vgl. auch Höhne/Jöchl/Lummerstorfer 2019 (Fn. 10), S. 51, m.w.N.

¹² Anders als für die Gründung und Mitgliedschaft stellt § 5 Abs. 3 bzw. 4 VerG für die Zusammensetzung des Leitungs- bzw. Aufsichtsorgans nämlich ausdrücklich auf „natürliche Personen“ ab.

¹³ Vgl. Höhne/Jöchl/Lummerstorfer 2019 (Fn. 10), S. 52 und 270–271, m.w.N.

¹⁴ Ebenda, S. 115–116, m.w.N.; Brändle, Claus/Rein, Stefan 2015: Das österreichische Vereinsrecht. Rechtliche Grundlagen. Steuerliche Aspekte. Vereinsgesetz. Vereinsrichtlinien, 5. Auflage, Wien, S. 81, m.w.N.

¹⁵ VfSlg. 12.109/1989, Pkt. 3. Laut ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 25, ist hier „eine freiwillige Vereinsauflösung ohne ausdrücklichen Auflösungsbeschluss anzunehmen.“

¹⁶ ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 24.

¹⁷ Höhne/Jöchl/Lummerstorfer 2019 (Fn. 10), S. 43 und 118.

¹⁸ Siehe dazu unten 2.1.3.

den örtlichen Tätigkeitsbereich gehören zur Umschreibung des Vereinszwecks in den Statuten (dazu sogleich).¹⁹

2.1.2 Zweck und Tätigkeiten

Ein Verein muss in erster Linie der gemeinsamen Verfolgung eines „ideellen Zwecks“ dienen (Idealverein)²⁰ – er „darf nicht auf Gewinn berechnet sein“, weshalb auch sein Vermögen „nur im Sinne des Vereinszwecks verwendet werden“ darf (§ 1 Abs. 2 VerG). Dies bedeutet aber kein Verbot erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit: Ein Verein kann durchaus auch auf Gewinnerzielung ausgerichtete Tätigkeiten ausüben (Nebentätigkeitsprivileg),²¹ solange die Gewinne nicht an Mitglieder ausgeschüttet oder an Dritte verteilt werden.²² Ebenso gilt er nicht schon dadurch als „auf Gewinn berechnet“, dass die Mitgliedschaft auch materielle Vorteile (zum Beispiel Senkung der Verwaltungskosten durch Zusammenarbeit) verschafft,²³ solange die Gewinnerzielung nicht der Vereinszweck und der Verein ein bloßer Deckmantel für die Erwerbstätigkeit seiner Mitglieder oder Dritter ist.²⁴

Der Vereinszweck muss klar und umfassend in den Statuten umschrieben sein (§ 3 Abs. 2 Z 3 VerG). Die bestimmte – nicht verschwommene – Umschreibung des Zwecks²⁵ dient dazu, dass die Mitglieder und die Öffentlichkeit Klarheit darüber erlangen können.²⁶ Alle Zwecke (und Tätigkeiten) sind abschließend in den Statuten festzulegen, um eine Auflösung wegen Überschreitung des statutenmäßigen Wirkungsbereichs zu vermeiden (§ 29 Abs. 1 VerG). Es müssen aber nicht alle Ziele und Tätigkeiten tatsächlich verfolgt werden.²⁷

Inhaltlich sind den Zwecken, die ein Verein verfolgen darf, kaum Grenzen gesetzt. Die Vereinsbehörde²⁸ darf gemäß § 12 Abs. 1 VerG nur dann mit Bescheid erklären, dass die Gründung nicht gestattet ist, „wenn der Verein nach seinem Zweck, seinem Namen oder seiner Organisation gesetzwidrig wäre.“²⁹ Sie kann die Gründung zudem nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonven-

19 ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 23.

20 Siehe für diesen Begriff zum Beispiel *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 1–2; *Elhenický, Richard/Ginthör, Oliver/Haselberger, Martin* 2019: Vereinsrecht. VerG. Vereinsgesetz 2002. Kommentar, 2. Auflage, Wien, S. 9 und 164.

21 Oder Nebenzweckprivileg. Siehe für diese Begriffe zum Beispiel *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 289.

22 Zum Beispiel VfSlg. 11.735/1988, m.w.N.; ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 20–21.

23 Vgl. zum Beispiel VfSlg. 11.735/1988; VfSlg. 9.879/1983, Pkt. II.3.b; VfSlg. 8.844/1980, Pkt. II.e; ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 20; *Brändle/Rein* 2015 (Fn. 14), S. 59 ff.

24 Vgl. zum Beispiel VfSlg. 19.260/2010, Pkt. III.2; VfSlg. 9.879/1983, Pkt. II.3.b; VfSlg. 4.411/1963, Pkt. IV; ferner *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 1 (Geschäftsbetrieb muss sich ideellen Zielen unterordnen und darf nicht zum Selbstzweck werden) und 289 ff, m.w.N.; *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 2.

25 Vgl. VfSlg. 9.364/1982, Pkt. II.2.d; *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 79–80 und 119; *Brändle/Rein* 2015 (Fn. 14), S. 69.

26 VfSlg. 9.366/1982, Pkt. II.2.d.

27 *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 119–120; *Brändle/Rein* 2015 (Fn. 14), S. 69.

28 Bezirksverwaltungsbehörde bzw. Landespolizeidirektion. Vgl. § 9 Abs. 1 VerG.

29 Vgl. auch *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 121, m.w.N. (Zweck darf auch nicht „rechtswidrig oder staatsgefährlich sein“); ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 21 (Verein darf „nur einen erlaubten Zweck verfolgen“).

tion (EMRK) unterbinden, das heißt, wenn der Eingriff in die Vereinsfreiheit gesetzlich vorgesehen und „im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig“ ist. Dabei gesteht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) den Staaten bei der Entscheidung, ob eine solche Notwendigkeit vorliegt, nur einen eingeschränkten Ermessensspielraum zu.³⁰

Unter der Grundvoraussetzung der gemeinsamen Verfolgung eines ideellen Zwecks kann ein Verein jedenfalls all jene Tätigkeiten (ideellen Mittel) ausüben, die die Statuten als „für die Verwirklichung des Zwecks“ anführen. Gleichfalls müssen die Statuten auch über „die Art der Aufbringung finanzieller Mittel“ (materielle Mittel) Aufschluss geben (§ 3 Abs. 2 Z 4 VerG).³¹ Somit müssen auch die für die Verwirklichung des Zwecks vorgesehenen – ideellen und materiellen – Mittel abschließend in den Statuten genannt sein, es schadet aber auch hier nicht, wenn sie in der Praxis nicht allesamt ausgeübt werden.³²

Die zwei Elemente – Zweck und Tätigkeiten (Mittel) für seine Erreichung – sind „sorgfältig (und dh: in getrennten Statutenbestimmungen) auseinanderzuhalten“,³³ insbesondere für die Frage der Gemeinnützigkeit³⁴ und der damit verbundenen steuerlichen Vorteile.³⁵ Der Zweck sollte die „Vision“, das „ideelle Ziel“, aber auch den örtlichen Tätigkeitsbereich³⁶ darlegen, die Tätigkeiten hingegen all das, was konkret zu tun beabsichtigt wird.³⁷ Diese Trennung ist besonders relevant, wenn die Tätigkeiten zur Erreichung des – jedenfalls ideellen – Zwecks auch wirtschaftlicher Natur sein sollen.³⁸

30 Vgl. zum Beispiel EGMR 05.04.2007, Scientology-Kirche Moskau/Russland, Nr. 18147/02, Rn. 86, und die dort angeführte Rechtsprechung; in der Lehre statt vieler *Daiber, Birgit* 2017: Art. 11 EMRK, in: *Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin/Raumer, Stefan von* (Hrsg.): EMRK. Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar, 4. Auflage, Baden-Baden et al., Rn. 22–36 und 45 ff, m.w.N.

31 Für den Unterschied zwischen ideellen und materiellen Mitteln vgl. *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 9 und 146; *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 126 ff, 625–626, 629–630 und 632.

32 Dazu bereits oben bei Fn. 27.

33 *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 119.

34 Dafür muss sich aus den Statuten die Verfolgung von gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken ergeben. Vgl. §§ 34 ff Bundesabgabenordnung (BAO), BGBI. I 194/1961 i.d.F. BGBI. I 29/2021 i.d.F. BGBI. I 32/2021; *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 76–77, 80 und 608 ff; *Brändle/Rein* 2015 (Fn. 14), S. 185 ff und insbesondere 189 ff.

35 Dazu etwa *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 605 ff; *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 141 ff.

36 *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 119 (bei Fn. 645); *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 22.

37 Vgl. *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 79–80 und 119 (Zitat); *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 9, 22–23 und 146.

38 Vgl. *Höhne/Jöchl/Lummerstorfer* 2019 (Fn. 10), S. 80, 119 und 628 ff; *Elhenický/Ginthör/Haselberger* 2019 (Fn. 20), S. 141 ff.

2.1.3 Grundzüge der Vereinsorganisation: die Statuten

Die Organisation eines Vereins ist in den Statuten geregelt.³⁹ Gemäß § 3 Abs. 1 VerG steht die „Gestaltung der Vereinsorganisation“ zwar zunächst „den Gründern“ und später den für „Statutenänderungen berufenen Vereinsorganen im Rahmen der Gesetze frei.“⁴⁰ Die Statuten müssen aber die in § 3 Abs. 2 VerG gelisteten Informationen und Regelungen „jedenfalls enthalten“. Diese notwendigen Statuteninhalte⁴¹ umfassen – neben den bereits genannten (Z 3 und 4)⁴² – Vereinsnamen (Z 1) und -sitz (Z 2), Regelungen über Erwerb und Beendigung der Mitgliedschaft (Z 5), Rechte und Pflichten der Mitglieder (Z 6) sowie Organe und ihre Aufgaben unter Angabe von Geschäftsführung und Außenvertretung (Z 7).

2.2 Eignung für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit in den Bereichen Verkehr und Mobilität, Klimaschutz sowie Tourismus

Aus diesem Überblick über relevante Aspekte des österreichischen Vereinsrechts ergibt sich zunächst, dass der Vereinsgründung und -mitgliedschaft in persönlicher Hinsicht keine hier bedeutsamen Grenzen gesetzt sind: Inländische und ausländische, natürliche und juristische Personen können in einem österreichischen Verein tätig sein. Der Sitz muss aber in Österreich liegen, und zwar am Ort seiner tatsächlichen Hauptverwaltung.⁴³

Vor allem aber unterliegen Vereine auch inhaltlich keinen relevanten Grenzen. Solange ein ideeller Zweck verfolgt wird, können die Zwecke und Tätigkeitsfelder sehr breit gestreut sein. Unzulässig ist nur die Verfolgung von gesetzwidrigen Zwecken, wobei Art. 11 Abs. 2 EMRK in Auslegung des EGMR den Eingriffsmöglichkeiten der Vereinsbehörde in die Vereinsfreiheit selbst in diesen Fällen enge Grenzen setzt.⁴⁴

Die Verfolgung eines bestimmten Zwecks und die Ausübung entsprechender Tätigkeiten setzt aber voraus, dass diese Zwecke und Tätigkeiten (ideelle Mittel) sowie die Art der Aufbringung der erforderlichen Finanzmittel (materielle Mittel) detailliert in den Statuten verankert – und dabei klar voneinander abgegrenzt – werden.⁴⁵

Insgesamt ist das (österreichische) Vereinsrecht somit eine gut geeignete Rechtsform für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen öffentlichen (Gebiets-)Körperschaften Tirols und Bayerns in den hier untersuchten Bereichen.

39 Vgl. § 1 Abs. 1 VerG sowie ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 20.

40 Sie dürfen daher nicht gegen zwingende Rechtsvorschriften oder die guten Sitten verstossen. Vgl. ErlRV 990 BlgNR 21. GP, S. 23.

41 Dazu Höhne/Jöchl/Lummerstorfer 2019 (Fn. 10), S. 73 ff; Elhenicky/Ginthör/Haselberger 2019 (Fn. 20), S. 22 ff.

42 Oben 2.1.2.

43 Dazu oben 2.1.1.

44 Dazu oben 2.1.2.

45 Dazu oben 2.1.2, zu den weiteren notwendigen Inhalten von Statuten auch 2.1.3.

3 Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

3.1 Grundsätzliches

3.1.1 Rechtsgrundlagen

Das Instrument des EVTZ beruht auf der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ),⁴⁶ die mit der Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013⁴⁷ geändert wurde. Die Verordnungen stützen sich auf Art. 175 Abs. 3 AEUV (ex-Art. 159 Abs. 3 EGV)⁴⁸ – der EVTZ ist damit eine „spezifische Aktion außerhalb der Fonds“ der EU-Kohäsionspolitik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts.⁴⁹

Als „hinkende“ Verordnung sind einige Aspekte der EVTZ-VO im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten durchzuführen bzw. zu konkretisieren.⁵⁰ Der Sitz eines EVTZ muss sich in einem Mitgliedstaat befinden, „dessen Recht mindestens eines der Mitglieder unterliegt“ (Art. 1 Abs. 5 EVTZ-VO). Dabei sind die Regelungen des Sitzstaats besonders relevant, da die Handlungen der EVTZ-Organe nicht nur der EVTZ-VO (Art. 2 Abs. 1 lit. a) und der von den Mitgliedern geschlossenen Übereinkunft (lit. b)⁵¹ unterliegen, sondern eben auch den nationalen Rechtsvorschriften des Sitzstaats (lit. c). Nationales Recht ist für den EVTZ zudem bei der „Wahrnehmung von Aufgaben“ relevant (Art. 2 Abs. 1a).⁵²

EVTZ unterliegen in den Mitgliedstaaten also zum Teil unterschiedlichen Regelungen, und zwar sowohl für verfahrensrechtliche (zum Beispiel Genehmigung und Registrierung) als auch für materielle Aspekte (zum Beispiel Natur der Rechtspersönlichkeit, zulässige Aufgaben und Haftungsfragen).⁵³ Für die Eignung des EVTZ für eine Kooperation zwischen öffentlichen Körperschaften Tirols und Bayerns bedeutet dies, dass auch derartige nationale Eigenheiten zu berücksichtigen sind – gerade bei der Sitzwahl. Da die

46 ABI. 2006 L 210/19 (EVTZ-VO 2006).

47 Damit erfolgten laut Titel „Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise“ von EVTZ. ABI. 2013 L 347/303 (EVTZ-VO 2013). Die derzeit geltende Fassung wird im Folgenden aus Gründen der Einfachheit mit „EVTZ-VO“ abgekürzt.

48 Vgl. zur Diskussion, ob diese Rechtsgrundlage ausreicht, zum Beispiel *Kubicki, Philipp* 2017: *Unionsrechtliche Grundlagen eines EVTZ und mitgliedstaatliche Durchführung*, in: *Krzymuski, Marcin / Kubicki, Philipp / Ulrich, Peter (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union*, Baden-Baden et al., S. 93–129 (96 ff.).

49 Siehe zum Vorliegen der Voraussetzung der „Erforderlichkeit“ derartiger Maßnahmen ErwGr. 2 EVTZ-VO 2006.

50 Siehe dazu insbesondere die Schlussbestimmungen (Art. 16 EVTZ-VO).

51 Die Übereinkunft ist das zentrale Gründungsdokument eines EVTZ. Vgl. unten 3.4.2.

52 Dazu auch unten 3.3.

53 Siehe zur innerstaatlichen Durchführung zum Beispiel *Kubicki* 2017 (Fn. 48), S. 116 ff., m.w.N.

EVTZ-VO sowohl in Österreich⁵⁴ als auch in Deutschland auf Länderebene durchgeführt wird, sind das Tiroler EVTZ-Gesetz⁵⁵ bzw. – für Bayern – das Gesetz über die Zuständigkeiten zum Vollzug wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (ZustWiG)⁵⁶ und die EVTZ-Durchführungsverordnung (EVTZDV) vom 16. August 2017⁵⁷ relevant.

3.1.2 Fakultativer Charakter

Ein Merkmal des EVTZ ist sein fakultativer Charakter (ErwGr. 8 EVTZ-VO 2006), das heißt, die Entscheidung über seine Nutzung als Kooperationsinstrument liegt stets bei den jeweiligen Akteuren. Damit soll auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt werden (ErwGr. 15).

3.1.3 Rechtspersönlichkeit

Ein weiteres Merkmal eines EVTZ ist seine Rechtspersönlichkeit (Art. 1 Abs. 3 EVTZ-VO) nach Unionsrecht.⁵⁸ Ein EVTZ kann damit im Namen seiner Mitglieder handeln und verfügt „über die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit“ nach entsprechendem nationalen Recht (Abs. 4). Die EVTZ-VO lässt offen, ob die Rechtspersönlichkeit öffentlich- oder privatrechtlicher Natur ist. In Anbetracht der potenziellen Mitglieder und Aufgaben⁵⁹ sind beide Varianten vertretbar, was sich auch in der Praxis niederschlägt: So sehen nationale Durchführungsnormen sowohl die öffentliche (zum Beispiel Spanien, Italien und Frankreich) als auch die private Rechtsform (zum Beispiel Polen) vor. Zum Teil ist den Regelungen diesbezüglich auch nichts zu entnehmen (zum Beispiel Tirol, Bayern, Belgien, Slowakei und Ungarn), weshalb die Frage in diesen Fällen wohl von den Mitgliedern bei der Gründung zu entscheiden ist.⁶⁰

3.1.4 Ziel und Zweck

Der EVTZ hat gemäß Art. 1 Abs. 2 EVTZ-VO das Ziel der Erleichterung und Förderung insbesondere der territorialen Zusammenarbeit seiner Mitglieder, wobei diese explizit eine oder mehrere der drei Formen der „europäischen territorialen Zusammenarbeit“ (ETZ) – der grenzübergreifenden, der transnationalen und der interregionalen – umfassen kann.⁶¹

54 Für die Kontroversen über die Zuständigkeit siehe Maier, Johannes 2009: Rechtliche Hindernisse für die Implementierung des EVTZ-Instruments in die föderale Verfassungsstruktur Österreichs, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 455–470 (463 ff); Eisendle, Andreas 2011: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): ausgewählte Rechtsfragen zur Verordnung (EG) 1082/2006, Bozen, S. 77 ff.

55 LGBl. 55/2010, zuletzt geändert mit Gesetz vom 22.11.2019, LGBl. 138/2019.

56 Bekanntgemacht am 24.01.2005 (GVBl. S. 17, BayRS 700-2-W), zuletzt geändert durch § 10 des Gesetzes vom 23.12.2020 (GVBl. S. 663).

57 GVBl. S. 440, BayRS 706-1-1-W.

58 Vgl. zum Beispiel Kubicki 2017 (Fn. 48), S. 102, m.w.N.

59 Siehe zu beiden Aspekten noch unten 3.2 bzw. 3.3.

60 Vgl. zum Beispiel Kubicki 2017 (Fn. 48), S. 105 ff.

61 Siehe zu dieser Unterscheidung Art. 2 VO (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), ABl. 2013 L 347/259 (ETZ-VO).

In der Praxis ist die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen direkt angrenzenden Gebietskörperschaften das bislang meistgenutzte Anwendungsgebiet des EVTZ.⁶²

Der Zweck ist die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union. Für den (erst) seit dem Vertrag von Lissabon im Primärrecht verankerten *territorialen* Zusammenhalt hat sich – aufgrund des Fehlens einer Definition – ein weites Verständnis durchgesetzt: Demnach betrifft seine Förderung „die harmonische Entwicklung der Union als Ganzes“ und die „Überwindung administrativer Grenzen“.⁶³

3.2 Mögliche Mitglieder

Art. 3 EVTZ-VO zählt die potenziellen Mitglieder eines EVTZ auf, wobei ein solcher – außer in den in Art. 3a Abs. 2 und Abs. 5 EVTZ-VO genannten Fällen – immer aus Mitgliedern aus „mindestens zwei Mitgliedstaaten“ besteht (Abs. 2). Infrage kommen demnach folgende Einrichtungen, auch in Verbandsform: die Mitgliedstaaten (Abs. 1 lit. a) sowie regionale (lit. b) und lokale (lit. c) Gebietskörperschaften; öffentliche Unternehmen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 RL 2014/25⁶⁴ sowie Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 RL 2014/24⁶⁵ (lit. d); seit 2013 zudem auch Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erbringen (lit. e),⁶⁶ sowie Einrichtungen aus Drittländern nach Art. 3a, die mit jenen gemäß lit. a–e vergleichbar sind (lit. f).

62 Vgl. zum Beispiel *Evrard, Estelle/Engl, Alice* 2018: Taking Stock of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): From Policy Formulation to Policy Implementation, in: *Medeiros, Eduardo* (Hrsg.): European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe, Cham, S. 209–227 (220), sowie die vom Ausschuss der Regionen beauftragte Studie von *Zillmer, Sabine/Hans, Sebastian/Lüer, Christian/Montan, Amparo* 2018: EGTC monitoring report 2017, Brüssel, S. 106–107. <http://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Documents/EGTC-MR-2017.pdf> (15.03.2021).

63 *Puttler, Adelheid* 2016: Art. 174 AEUV, in: *Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.): EUV, AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 5. Auflage, München, Rn. 8–9.

64 Die EVTZ-VO verweist hier noch auf Art. 2 Abs. 1 lit. b (der Vorgänger-)RL 2004/17/EG, ABl. 2004 L 134/1. Gemäß Art. 107 und Anhang XXI RL 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014, ABl. 2014 L 94/243 (Auftragsvergabe im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und Aufhebung der Richtlinie 2004/17), sind Bezugnahmen auf die alte Richtlinie heute aber als Verweisungen auf die neue Richtlinie zu verstehen.

65 In der EVTZ-VO Art. 1 Abs. 9 UAbs. 2 RL 2004/18/EG, ABl. 2004 L 134/114. Vgl. aber die vorstehende Fn. sowie Art. 91 und Anhang XV RL 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014, ABl. 2014 L 94/65 (öffentliche Auftragsvergabe und Aufhebung der Richtlinie 2004/18).

66 Diese Erweiterung wurde vom Europäischen Parlament im Rahmen der ersten Lesung zur EVTZ-VO 2013 ergänzt (siehe den Konsolidierten Legislativtext vom 20.11.2013, EP-PE_TC1-COD(2011)0272) und spiegelt den erweiterten Handlungsspielraum von EVTZ (siehe dazu unten 3.3) auf Mitgliederebene wider. Der unionsrechtliche Begriff der DAWI entspricht im Wesentlichen dem deutschen Terminus der „Daseinsvorsorge“ und umfasst Aufgaben in Bereichen wie „Schul-, Sozial- und Gesundheitswesen, Kultur und Sport, Straßenbau, örtliches und regionales Verkehrswesen (ÖPNV, Regionalverkehr), Versorgung und Entsorgung (mit Energie oder Wasser)“. *Krzymuski, Marcin* 2017: Der EVTZ im Außenverhältnis, in: *Krzymuski, Marcin/Kubicki, Philipp/Ulrich, Peter* (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union, Baden-Baden et al., S. 159–187 (162 f.).

Der EVTZ dient also vornehmlich der Kooperation öffentlicher Einrichtungen, während für die Beteiligung *privater* Akteure enge Grenzen bestehen. Direkt beteiligt werden können sie nur, wenn sie mit der Erbringung von DAWI betraut sind.⁶⁷ Es ist aber eine mittelbare Teilnahme denkbar, wenn sie Teil eines Verbunds sind, in dem die öffentlichen Elemente überwiegen, sodass dieser als Einrichtung des öffentlichen Rechts einzuordnen ist.⁶⁸

3.3 Zulässige Aufgaben

Grundsätzlich müssen die (Gründungs-)Mitglieder dem EVTZ seine Aufgaben gemäß Art. 7 Abs. 1 EVTZ-VO im Rahmen des Gründungsverfahrens nach Art. 4 übertragen und diese auch zwingend in der Übereinkunft festschreiben (Art. 8 Abs. 2 lit. c).

3.3.1 Umfang

Die Aufgaben betreffen die „Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union, sowie der Überwindung von Hindernissen auf dem Binnenmarkt“ (Art. 7 Abs. 2 EVTZ-VO). Es ist davon auszugehen, dass sie – neben der „Erleichterung und Förderung“ der Zusammenarbeit – auch die „Durchführung“ entsprechender Maßnahmen betreffen.⁶⁹

Zudem kann ein EVTZ „sonstige spezifische Maßnahmen territorialer Zusammenarbeit [...] mit oder ohne finanzielle Unterstützung der Union durchführen“ (Art. 7 Abs. 3 UAbs. 1 EVTZ-VO). Diese betreffen in erster Linie die Umsetzung von Kooperationsprogrammen bzw. Projekten, die über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds und/oder den Kohäsionsfonds unterstützt werden (UAbs. 2). Zulässig ist auch die Implementierung von Unionsprogrammen außerhalb der Kohäsionspolitik.⁷⁰ Die Mitgliedstaaten können zwar die Ausführung von Aufgaben „ohne finanzielle Unterstützung der Union“ einschränken, nicht aber die Investitionsprioritäten gemäß Art. 7 ETZ-VO (UAbs. 3), die somit einen Mindestkatalog potenzieller Aufgaben ohne Unionsunterstützung bilden.

67 Siehe auch Krzymuski, Marcin 2017: Der EVTZ im Innenverhältnis, in: Krzymuski, Marcin/Kubicki, Philipp/Ulrich, Peter (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union, Baden-Baden et al., S. 131–158 (131 ff).

68 Vgl. ebenda, S. 132–133.

69 Vgl. anstelle vieler Krzymuski 2017 (Fn. 67), S. 160 ff.

70 Dazu zum Beispiel Alcolea Martinez, Alfonso 2014: Towards a New Generation of European Groupings of Territorial Cooperation, in: European Structural and Investment Funds Journal (EStIF), Jg. 2, Nr. 2, S. 89–100 (99). Siehe auch ErwGr. 5 EVTZ-VO 2013.

Vorteilhaft ist, dass ein EVTZ für einige Programme als Alleinbegünstigter Fördermittel einwerben kann (Art. 12 Abs. 3 ETZ-VO). Zudem kann er mit der Verwaltung eines Kooperationsprogramms beauftragt werden, indem ihm vom Mitgliedstaat die Aufgaben einer Verwaltungsbehörde übertragen werden (Art. 22 ETZ-VO).⁷¹

3.3.2 Grenzen

Für mögliche Aufgaben eines EVTZ bestehen Grenzen, die sich sowohl aus der EVTZ-VO als auch aus nationalen Normen ergeben (können). Die EVTZ-VO schließt die Übertragung von Aufgaben aus, die „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“ (Art. 7 Abs. 4 UAbs. 1). Der EVTZ kann aber die Bedingungen für die Verwendung einer Infrastruktur oder die Erbringung von DAWI einschließlich der Tarif- und Gebührenregelungen festlegen (UAbs. 2).

Die auf mitgliedstaatliche Normen zurückzuführenden Grenzen betreffen zunächst den Umfang der Zuständigkeiten der Mitglieder nach innerstaatlicher Kompetenzverteilung (Art. 7 Abs. 2 EVTZ-VO). Eine Teilnahmegenehmigung des Mitgliedstaats ist aber selbst dann möglich, wenn das Mitglied nicht über alle erforderlichen Kompetenzen verfügt. Weitere Handlungsbereiche, die die Mitgliedstaaten beschränken können, sind Maßnahmen „ohne finanzielle Unterstützung der Union“ (Abs. 3 UAbs. 3) sowie Tätigkeiten, die gegen nationale Normen über öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Sittlichkeit oder das öffentliche Interesse verstößen (Art. 13 UAbs. 1). Solche Verbote dürfen aber „kein Mittel zur willkürlichen oder verschleierten Beschränkung“ der Kooperation sein (UAbs. 2).

3.3.3 Fazit

Dem EVTZ steht ein weites Spektrum an Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten offen. Eine wichtige Grenze ist der Ausschluss hoheitlicher Befugnisse, die – als Ausnahme – eng auszulegen ist und jedenfalls Befugnisse des „hoheitlichen Kernbereichs“ umfasst (Erlass verbindlicher Rechtsnormen oder Verwaltungsakte). EVTZ sind daher vornehmlich auf privatrechtliche Handlungsformen angewiesen.⁷² Zu typischen Kooperationsbereichen zählen auch Verkehr und Mobilität, Klimaschutz sowie Tourismus.⁷³

⁷¹ Vgl. zum Beispiel ebenda, S. 90 und 96–97; Zillmer, Sabine/Böhme, Kai/Lier, Christian 2014: Gründung eines EVTZ für Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in: *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (Hrsg.): EVTZ-Leitfaden für Akteure der deutsch-polnischen Zusammenarbeit, S. 8. Ein Beispiel für die noch kaum genutzte Möglichkeit des EVTZ als Behörde ist der EVTZ „ESPON“. Vgl. dazu <http://espon.eu> (15.03.2021) sowie Zillmer et al. 2018 (Fn. 62), S. 76.

⁷² Siehe dazu m.w.N. Krzymuski 2017 (Fn. 67), S. 167 ff.

⁷³ Siehe die Aufstellung ausgeübter sowie angestrebter Kooperationsgebiete in Zillmer et al. 2018 (Fn. 62), S. 173 ff (Annex 3 – Policy areas of EGTCs).

3.4 Gründung

3.4.1 Gründungsverfahren

Art. 4 EVTZ-VO regelt die Gründung eines EVTZ, die mit Beschluss der Mitglieder erfolgt (Abs. 1). Neben den Mitgliedern spielen auch die Staaten (bzw. die in diesen zuständigen Gebietskörperschaften), aus denen die Kooperationspartner stammen, eine entscheidende Rolle. Ihnen obliegt nämlich die Genehmigung der Übereinkunft und der Teilnahme am EVTZ. Gemäß Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 erfolgt diese Entscheidung in der Regel binnen sechs Monaten (mit stillschweigender Genehmigung bei Ausbleiben von Einwänden). Der Sitzstaat (bzw. die zuständige Gebietskörperschaft) muss das Gründungsersuchen jedoch förmlich genehmigen, weshalb diesem auch im Gründungsverfahren eine zentrale Rolle zukommt. Der EVTZ erwirbt seine Rechtspersönlichkeit nach der Registrierung bzw. Veröffentlichung der Gründungsdokumente im Sitzstaat (Art. 5 Abs. 1). Mitteilungs- und (gegebenenfalls) Genehmigungspflichten bestehen auch bei Änderungen der Gründungsdokumente (Art. 4 Abs. 6) und beim Beitritt neuer Mitglieder (Abs. 6a).

Aus den unterschiedlichen nationalen Regelungen resultieren erhebliche Unterschiede beim Gründungsverfahren,⁷⁴ das in einigen Mitgliedstaaten durchaus aufwändig ist.

3.4.2 Innere Ausgestaltung

Die Mitglieder bestimmen die innere Ausgestaltung eines EVTZ in der Übereinkunft und der Satzung, deren Mindestanforderungen in Art. 8 bzw. 9 EVTZ-VO geregelt sind. Seit der Änderung der EVTZ-VO 2013 ist die Übereinkunft das zentrale Gründungsdokument: Sie regelt die institutionellen Eckpunkte und muss sowohl bei der Gründung als auch bei späteren Änderungen von den Mitgliedstaaten (bzw. Gebietskörperschaften) genehmigt werden (Art. 4 Abs. 3 ff). Die Satzung regelt dagegen vor allem die innere Funktions- und Arbeitsweise. Sie unterliegt nicht mehr dem direkten Überprüfungsverbehalt, muss aber der Übereinkunft entsprechen (Art. 9 Abs. 1) und bestimmte Mindestregelungen enthalten.

Die EVTZ-VO enthält etwa Vorgaben für die verpflichtenden Organe (Art. 10 Abs. 1), den Haushalt (Art. 11) sowie für Liquidation, Zahlungsunfähigkeit, Zahlungseinstellung und Haftung (Art. 12). Einige Aspekte wie die Haftung können zudem mit nationalen Durchführungsnormen – insbesondere des Sitzstaats – konkretisiert werden.

Die EVTZ-VO regelt somit zwar das Grundgerüst, die Kooperationspartner behalten in der Gründungsphase (und darüber hinaus) aber wichtige Gestaltungsspielräume, um den EVTZ flexibel an spezifische Bedürfnisse anzupassen. In der Praxis konnten sich daher diverse Kooperationsformen entwickeln, die sich etwa in Bezug auf Ausrichtung

74 Dazu m.w.N. Krzymuski 2017 (Fn. 67), S. 142 ff; Engl, Alice, 2014: Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension, Baden-Baden, S. 217 ff; Kubicki 2017 (Fn. 48), S. 119 ff, mit Verweis auf Engl, Alice 2013: Ein Instrument zwischen Gemeinschaftspolitik und nationalem Recht: Die Durchführung der Verordnung über den Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, in: Europarecht (EuR), Jg. 48, Nr. 3, S. 285–306 (287 ff); mit einer exemplarischen schematischen Darstellung Eisendle 2011 (Fn. 54), S. 79 ff.

und Aufgaben (zum Beispiel mono- oder multifunktional), Struktur (zum Beispiel Organe), Rechtspersönlichkeit (öffentlich- oder privatrechtlich) oder Haftung (beschränkte oder unbeschränkte) unterscheiden.⁷⁵

4 Schlussbetrachtungen

Grundsätzlich ist sowohl ein (österreichischer) Verein als auch ein EVTZ sehr gut für eine institutionalisierte grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen öffentlichen (Gebiets-)Körperschaften Tirols und Bayerns in den Bereichen Verkehr und Mobilität, Klimaschutz sowie Tourismus geeignet. Beide Rechtsformen zeichnen sich durch beachtliche Flexibilität und die Möglichkeit zur „statutarischen“ Anpassung an individuelle Bedürfnisse aus.

Das Vereinsrecht – als *allgemeinere* Kooperationsform – ist besonders flexibel. Für die hier betrachtete Kooperation bestehen weder in persönlicher noch in inhaltlicher Hinsicht relevante Grenzen. Ein Verein bietet vor allem dann Vorteile, wenn auch privatrechtlich organisierte Akteure involviert werden sollen. Ratsam ist jedenfalls eine klare, getrennte Auflistung der Zwecke, Tätigkeiten und Finanzmittel in den Vereinsstatuten.⁷⁶

Der EVTZ ist dagegen die *spezifischere* Kooperationsform, die explizit Probleme bei der territorialen Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften reduzieren soll (ErwGr. 2 EVTZ-VO 2006). Damit gehen aber auch Grenzen einher: In Bezug auf die Aufgaben dürfen sich hier zwar kaum Einschränkungen ergeben, die Liste möglicher Kooperationspartner ist aber wesentlich kleiner als bei Vereinen.⁷⁷ Abschreckend wirken können zudem mangelnde Erfahrungswerte und das Zusammenspiel von Unionsrecht und nationalem Recht. So gehen in der Praxis etwa mit der Sitzwahl regelmäßig komplexe (Rechts-)Fragen einher.⁷⁸

Trotzdem zählt der EVTZ – insbesondere auf Gemeindeebene⁷⁹ – bereits „zu den am häufigsten verwendeten Instrumenten für die Errichtung dauerhafter Kooperationsstrukturen“.⁸⁰ Diese Entwicklung ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Ein allgemeiner Mehrwert, der den EVTZ aber noch nicht grundsätzlich von einem Verein abhebt, ist die

⁷⁵ Für einen Überblick siehe Zillmer et al. 2018 (Fn. 62), S. 13 ff und 159 ff (Annex 2 – Overview of key characteristics of EGTCs).

⁷⁶ Dazu oben 2.

⁷⁷ Dazu oben 3.2.

⁷⁸ Typisch sind etwa Fragen im Zusammenhang mit der Einstellung von eigenem Personal. Dazu zum Beispiel Knöfel, Oliver L. 2017: EVTZ und (internationales) Arbeitsrecht, in: Krzymuski, Marcin/ Kubicki, Philipp/Ulrich, Peter (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrumente der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 189–225.

⁷⁹ Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Klotz, Greta/Kofler, Ingrid 2019: Grenzüberschreitende Governance und Bürgernähe. Die Rolle von „Grenz“-Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Bozen, S. 39, m.w.N. http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/Institutes/autonomies/sfereg/EURAC_Vol_Governance_DE.pdf (10.03.2021).

⁸⁰ Alber et al. 2019 (Fn. 79), S. 34.

Möglichkeit zur Institutionalisierung der Kooperation in einer stabilen Struktur mit Rechtspersönlichkeit.⁸¹ Vor dem Erlass der EVTZ-VO blieb diese Institutionalisierung vielen öffentlich-rechtlichen Akteuren aufgrund von restriktiven nationalen Regelungen verwehrt.

Im Vergleich zu einem Verein hat ein EVTZ aber zwei maßgebliche Vorteile, aus denen sich letztlich eine Art „rechtspolitische Privilegierung“ ergibt.⁸² Ein erster – *politischer* – Vorteil besteht in einer verstärkten Sichtbarkeit, gerade auf Unionsebene. Dank seiner spezifischen Rechtsnatur wird ein EVTZ nämlich automatisch als eine Kooperation wahrgenommen, die auf die EU-Ziele der territorialen Zusammenarbeit ausgerichtet ist. Damit verbunden ist auch die Einbettung in ein entsprechendes Netzwerk,⁸³ was zu Vorteilen im Informationsaustausch führt.⁸⁴ Eine solche Vernetzung über die Staatsgrenzen hinweg ist gerade für nachgeordnete – und vor allem auch lokale – Gebietskörperschaften von zunehmender Bedeutung.⁸⁵

Die zweite Privilegierung des EVTZ ist *rechtlicher* Natur und besteht in seiner vermehrten Ausstattung mit zusätzlichen Handlungsmöglichkeiten. Seit 2013 kann ein EVTZ etwa die Bedingungen für die Verwendung einer Infrastruktur oder die Erbringung von DAWI bestimmen.⁸⁶ Weitere Beispiele ergeben sich aus anderen Unionsrechtsakten: So kann ein EVTZ gemäß Art. 39 Abs. 5 RL 2014/24 zwischen den Vergaberegeln des Sitzstaats und des Mitgliedstaats, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird, wählen. Ebenso kann

81 Ausführlich zu den Vorteilen einer Institutionalisierung Zillmer et al. 2018 (Fn. 62), S. 144; Alcolea Martinez 2014 (Fn. 70), S. 90; Zillmer, Sabine/Toptsidou, Maria 2014: Potential and Limits of the EGTC Instrument for Enhancing Integration Across Borders (Spatial Foresight Brief No. 5), Luxemburg, S. 12. http://spatialforesight.eu/files/spatial_theme/spatial/publications/Brief-2014-5-141111.pdf (15.03.2021); am Beispiel des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino Fink, Matthias 2012: EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino als Rechtsgrundlage und Motor der territorialen Zusammenarbeit, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 420–431 (430–431).

82 Siehe zu Vorteilen eines EVTZ auch Krzymuski, Marcin 2020: The EGTC as a legal solution of institutionalisation of cross-border cooperation, in: Ocskay, Gyula (Hrsg.): 15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, S. 7–35 (9 ff). http://legalaccess.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2020/11/15_Years_EGTCs_01_KRZYMUSKI_Legal_solution.pdf (15.03.2021).

83 Vgl. *Europäischer Ausschuss der Regionen*: EGTC Platform. <http://portal.cor.europa.eu/egtc> (15.03.2021).

84 Vgl. Zillmer et al. 2018 (Fn. 62), S. 144, sowie die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Monitoring-Studie von Zillmer, Sabine/Hans, Sebastian 2018: Assessment of the application of EGTC regulation. Final report – 20.04.2018, S. 8–9 und 16–17. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_egtc_applie_en.pdf (15.03.2021).

85 Eller, Mathias 2020: Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit, Wien, S. 177. *Eller* unterstreicht die Bedeutung „informeller Kanäle“ insbesondere vor dem Hintergrund des geringen Einflusses von Gemeinden auf Unionsebene.

86 Dazu oben 3.3.2.

er an europäischen und gegebenenfalls nationalen Förderprogrammen als berechtigter alleiniger Antragsteller auftreten (siehe zum Beispiel Art. 12 Abs. 3 ETZ-VO),⁸⁷ wobei diese Sonderstellung künftig sogar noch verstärkt werden könnte.⁸⁸

Zugleich schließen sich die beiden Organisationsformen nicht gegenseitig aus. So kann etwa das Vereinsrecht genutzt werden, um eine Kooperation in vergleichsweise einfacher Form aufzubauen und zu „testen“. Bewährt sie sich, kann die umständlichere, aber Vorteile bietende Gründung eines EVTZ angedacht werden. Diese Gründung muss dann auch nicht zwingend mit der Auflösung bestehender Strukturen einhergehen, sondern können diese parallel fortgeführt und ein EVTZ *zusätzlich* – für die Intensivierung der Zusammenarbeit in spezifischen Bereichen – errichtet werden.⁸⁹ Letztlich ist die Wahl der Rechtsform somit zwar ein relevanter Erfolgsfaktor, noch viel entscheidender ist aber der Wille zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit selbst.

⁸⁷ Solche Möglichkeiten können zwar auch anderen gemeinsamen Einrichtungen bzw. Rechtsträgern mehrerer öffentlicher Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedstaaten offenstehen, doch wird für diese fallweise zu prüfen sein, ob die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen.

⁸⁸ Vgl. zum Beispiel die Vorschläge für Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.05.2018 über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg), COM(2018) 374 final, 2018/0199 (COD), bzw. über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext, COM(2018) 373 final, 2018/0198 (COD). Für Details zu diesen zwei laufenden Gesetzgebungsverfahren siehe *Europäische Union: Datenbank für rechtliche Inhalte der Europäischen Union (EUR-Lex)* – Document 52018PC0374. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:52018PC0374> bzw. ebenda, Document 52018PC0374. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=celex:52018PC0373> (15.03.2021); zur möglichen Rolle des EVTZ im Rahmen eines etwaigen „Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext“ siehe *Krzymuski* 2020 (Fn. 82), S. 31–32.

⁸⁹ So besteht etwa der in den 1990er Jahren entstandene Dreierlandtag Tirols, Südtirols und des Trentino auch nach der Gründung eines EVTZ im Jahr 2011 fort. Siehe dazu zum Beispiel *Eisendle, Andreas* 2019: Streiflichter grenzübergreifender Zusammenarbeit der Euregio-Länder, in: *Fink, Matthias/Rautz, Günther (Hrsg.): 100 Jahre Erster Weltkrieg – Europa und Europaregion: von den Grenzen von 1918 zu den Netzwerken 2018*, Bozen, S. 53–75 (zur Interaktion von Dreierlandtag und EVTZ insbesondere 71–72).