

## **Neuorganisation der Bereiche Regionalmarketing, Regionalentwicklung und Tourismusförderung in der Altmark Analyse gemäß §135 KVG LSA**

Analyse gemäß § 135 KVG LSA hinsichtlich der Errichtung eines Unternehmens für die Organisation und Umsetzung eines umfassenden Regionalmarketings und der Tourismusedwicklung in der Altmark:

Beabsichtigt die Kommune, ein Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts zu errichten, zu übernehmen oder wesentlich zu erweitern oder seine Rechtsform innerhalb des Privatrechts zu ändern, so hat der Hauptverwaltungsbeamte eine Analyse zu erstellen, in der die Vor- und Nachteile der öffentlichen und der privatrechtlichen Organisationsformen im konkreten Einzelfall dargestellt werden. Dabei sind die organisatorischen, personal wirtschaftlichen, mitbestimmungsrechtlichen sowie die wirtschaftlichen, finanziellen, haftungsrechtlichen und steuerlichen Unterschiede und die Auswirkungen auf den Haushalt der Kommune sowie die Entgeltgestaltung gegenüberzustellen. Die Analyse ist der beschließenden Vertretung zur Vorbereitung der Entscheidung, der Kommunalaufsichtsbehörde jedoch unverzüglich, spätestens sechs Wochen vor der Entscheidung vorzulegen.

### **1. Ausgangssituation**

In der Altmark wird seit den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts in den Bereichen Regionalentwicklung und Tourismus die interkommunale Kooperation gepflegt.

Der Bereich Regionalentwicklung wurde federführend seit 1995 von beiden altmärkischen Landkreisen (Altmarkkreis Salzwedel und Landkreis Stendal) umgesetzt. Insbesondere die Vorgabe einer regionalen Strategie (Regionales Entwicklungskonzept Altmark) sowie die Umsetzung regional prioritärer Projekte (Regionales Aktionsprogramm) wurden durch beide Kreistage maßgeblich bestimmt. Die Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner erfolgte über den sogenannten Regionalbeirat.

Parallel dazu wurde der Tourismusverband Altmark e.V. als regionale Partnerschaft der Landkreise, kreisangehörigen Kommunen und wirtschaftsorientierter Dritter betrieben, mit dem Ziel den Tourismus als Wirtschaftskraft in der Altmark zu stärken und auszubauen.

Schon in diesem Zeitraum gab es positive Überschneidungen zwischen beiden Bereichen, die sich in der Umsetzung regionalbedeutsamer Projekte im Bereich des Tourismus, der Qualifizierung und des Marketings zeigten.

Anfang der 2000-er Jahre wurde unterstützt durch ein Modellvorhaben des Bundes (Region-Aktiv Land gestaltet Zukunft), die Struktur im Bereich Regionalentwicklung durch eine für das Modellvorhaben zuständige Regionale Partnerschaft in Form eines e.V. erweitert. Mit Abschluss des Modellvorhabens im Jahr 2007 wurde durch beide Kreistage ein neues integriertes Entwicklungskonzept beschlossen, welches neben den strategischen Zielen der Regionalentwicklung gleichzeitig die Regionale Partnerschaft (Regionalverein Altmark e.V.) beauftragte, die Regionalentwicklung in der Altmark entsprechend der durch die Kreistage vorgegebenen Ziele umzusetzen.

Der Tourismusverband Altmark als Partner dieser Struktur entwickelte entsprechend die touristischen Markensäulen und erhöhte die Bekanntheit der Region als touristische Destination. Auch zu diesem Zeitpunkt gab es bedingt durch die übergreifenden Vermarktungsansätze gleichlautende strategische Ziele, wie z.B. die Stärkung der eigenen Identität oder die Erhöhung des Bekanntheitsgrades und der Attraktivität der Region (bezogen auf alle Themenfelder).

Zur Verbesserung und Optimierung dieser Aktivitäten wurde eine umfassende Marken- und Kommunikationsstrategie sowie ein Geschäftsmodell zur Vereinheitlichung und Verstärkung in der Region erarbeitet. Im Rahmen der Konkurrenzanalyse zu den Fragen einer möglichen Organisation wurden die regionalen Aktivitäten zu dieser Fragestellung erfasst und die handelnden Akteure sowie die Überschneidungen in ihren Aktivitäten zu einem künftigen Regionalmarketing ermittelt. Es wurde festgestellt, dass die Aktivitäten des Regionalvereins, des Regionalmanagements und des Tourismusverbandes Altmark auf der operativen Ebene dem Regionalmarketing zurechenbare Aufgaben erfüllen.

Das Geschäftsmodell hat große Synergien bei der Zusammenführung der geschäftsführenden Tätigkeiten im Bereich des Regionalmarketing, der Regionalentwicklung und der Tourismusentwicklung festgestellt und die Zusammenführung in einer gemeinsamen Organisationsform empfohlen.

Wesentliche Aspekte hinsichtlich einer Verschmelzung sind sowohl die räumlichen – beide Vereine agieren auf Ebene der Region Altmark - aber vor allem die inhaltlichen Überschneidungen bei dem Thema "Regionalmarketing" insgesamt sowie zu einzelnen Themenfeldern. So hat der Regionalverein Altmark das Thema Regionalmarketing fest in seiner Satzung als eine zentrale Aufgabe verankert.

Auch der Tourismusverband Altmark e.V. hat sich dazu verpflichtet, die Region Altmark im In- und Ausland mit dem Ziel der Förderung des Tourismus bekannt zu machen. Damit wird eines der zentralen Themenfelder explizit adressiert.

Hinzu kommen neben den inhaltlichen Überschneidungen auch Überschneidungen bei den Mitgliedern, insbesondere den öffentlichen Körperschaften. Ein Zusammenschluss wäre somit vor dem Hintergrund einer Vereinheitlichung des künftigen Regionalmarketings mit den tragenden Säulen Wirtschaft, Bildung/Beschäftigung, neue Energien und Tourismus/ Kultur sowie aus der Nutzung von Synergieeffekten die optimale Variante.

Die Prüfung der Rahmenbedingungen der Fusion in 2016 hat ergeben, dass es wesentliche Änderungen in der Förderstruktur des Landes Sachsen-Anhalt sowie in den beihilferechtlichen Vorgaben der EU gibt, die den Zielen einer Fusion entgegenstehen.

Das Ziel, Bündelung öffentlicher und privater Mittel in einem Verein zur Umsetzung des Regional- und des Tourismusmarketings sowie der Regionalentwicklung würde entsprechend den beihilferechtlichen Regelungen dazu führen, dass der neue Verein mit den zusätzlichen öffentlichen Mitteln für die Regionalentwicklung und das Regionalmarketing sowie den Beiträgen der öffentlich-rechtlichen Vereinsmitglieder die Festlegungen (bzw. Schwellenwerte) der De-minimis-Beihilfen (sog. „Kleinst- und Bagatellbeihilfen“) überschreiten und damit nicht mehr rechtskonform wäre. Die Umsetzung der Aufgaben Regionalentwicklung und Regionalmarketing auf Ebene des Tourismusverbandes Altmark e.V. würde ebenfalls dazu führen, dass die neuen vergaberechtlichen Vorgaben nicht mehr erfüllt werden könnten.

Im Rahmen der Überprüfung der Zusammenführung wurde festgestellt, dass die Zusammenführung auf Vereinsebene entsprechend den beihilferechtlichen und vergaberechtlichen Regelungen nicht umsetzbar ist, sondern dass zur Umsetzung dieser Prozesse eine zu 100 % öffentliche Rechtsform notwendig ist.

## **2. Bewertung der möglichen Rechtsformen**

Entsprechend § 128 KVG LSA darf sich die Kommune in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch außerhalb ihrer öffentlichen Verwaltung in den Rechtsformen des

Eigenbetriebes, der Anstalt öffentlichen Rechts oder in einer Rechtsform des Privatrechts wirtschaftlich betätigen.

#### Zu § 128 Abs.1 Punkt 1. öffentlicher Zweck der Betätigung:

Folgende Betätigungen sollen in der neuen Organisationseinheit wahrgenommen werden und sollen hinsichtlich des öffentlichen Zwecks untersucht werden.

#### ***Organisation und Absicherung eines umfassenden Regionalmarketings***

Die Aufgabe Regionalmarketing ist eine freiwillige Aufgabe im eigenen Wirkungskreis der Landkreise und soll das besondere und typische der Region Altmark hervorheben. Sie soll die Neuansiedlung von Unternehmen, die Kooperation in der Region vorhandener Unternehmen sowie die Förderung des Tourismus und der Wirtschaft im Allgemeinen unterstützen. Mit der Etablierung eines funktionierenden Regionalmarketings soll die regionale Identifikation gefördert werden sowie das regionale Profil im Hinblick auf eine wirtschaftsbezogene Außendarstellung (zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der Altmark im Wettbewerb mit anderen Regionen).

#### ***Förderung der touristischen Entwicklung und Attraktivität der Region Altmark und seiner Kommunen nach innen und außen***

Hierbei handelt es sich um eine Aufgabe der Landkreise bezogen auf ihr Territorium im eigenen Wirkungskreis und eine Aufgabe der Gemeinden entsprechend § 5 KVG LSA als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Unter diesem Punkt sind Projekte und Maßnahmen zu verstehen, die die Verbesserung der regionalen und örtlichen Rahmenbedingungen für eine strukturierte touristische Entwicklung beinhalten und die Attraktivität im Ganzen verbessert.

#### ***Koordinierung und Bündelung der Aktivitäten im Tourismus, Handel, Handwerk, Industrie und anderen Dienstleistern sowie Vereinen, Verbänden und kommunalen Einrichtungen***

Mit Umsetzung dieser Aufgabe sollen insbesondere die vielfältigen Ansätze und Aktivitäten aller Akteure in der Region zusammengeführt werden. Unter Nutzung von Synergien soll eine kompakte Außendarstellung der Region und ihrer Akteure bzw. deren Aktivitäten wenn möglich Zielführend organisiert werden. Es handelt sich in diesem Fall um aktive Maßnahmen der lokalen und regionalen Wirtschaftsförderung zur Schaffung von Synergien und Kooperationen.

#### ***Verbesserung der Infrastruktur in Handel, Tourismus, Dienstleistung, Gewerbe und Verkehr***

Im Rahmen dieser Aufgabe sollen die Möglichkeiten der kommunalen Akteure hinsichtlich der konzeptionellen Weiterentwicklung der öffentlichen Infrastruktur erfasst werden. Mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen und Umsetzung dieser durch die betroffenen Kommunen sollen optimale Rahmenbedingungen für die Bereiche Handel, Tourismus, Dienstleistung, Gewerbe und Verkehr geschaffen werden. Mit diesem integrativen Ansatz sollen öffentliche Mittel gebündelt werden um den höchstmöglichen Nutzen für die Region und die jeweilige Kommune zu organisieren.

#### ***Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen und Projekten, Beratung von Veranstaltern, Planung und Durchführung von Marketingmaßnahmen***

Im Hinblick auf ein einheitliches Auftreten der Region und ihrer Akteure sollen Angebote und Formate geschaffen werden, die eine Vermarktung der Region mit ihren Standorten unter Aspekten der Wirtschafts- und Tourismusförderung ermöglichen. Diese freiwillige Aufgabe

von Landkreise und Kommunen soll der Umsetzung und Weiterentwicklung eines gezielten Marketingkonzepts der Region dienen.

### ***Geschäftsstelle für den Förderverein zur Entwicklung der Region Altmark***

Mit der Unterstützung des Fördervereins zur Entwicklung der Region Altmark sollen gezielt die Potenziale und Ideen der Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der integrierten Regionalentwicklung unterstützt und begleitet werden. Im Rahmen der Vereinsarbeit soll finanziell potenten Geldgebern die Möglichkeit gegeben werden, regionalbedeutsame Projekte zur Entwicklung der Region zu unterstützen

### ***Aktive Partnerschaft in kooperativen Prozessen der Regionalentwicklung zur Stärkung und Unterstützung von Kooperationen und regionalen Managementprozessen durch Übernahme der Trägerschaft des Regionalmanagements in der Altmark***

Der Abbau von Hemmnissen der Regionalentwicklung soll über die Nutzung informeller Handlungskonzepte gesteuert werden. Parallel sollen Entwicklungsoptionen der Region aufgezeigt und diese durch kollektiv getragene Planungs- und Umsetzungsbemühungen voranbracht werden. Insbesondere die Unterstützung von Kooperationen auf der Ebene der öffentlichen Entscheidungsträger in Verbindung mit den maßgeblichen Wirtschafts- und Sozialpartnern, zur Umsetzung von politischen Zielvorgaben auf Basis lokaler und regionaler Entwicklungskonzepte, dient der Identifizierung regional bedeutsamer Projekte und ihrer anschließenden Umsetzung.

Zu § 128 KVG LSA Abs. 1 Punkt 2 ist festzustellen, dass die Kommunen die Angelegenheiten, die sie neu in einem wirtschaftlichen Unternehmen strukturieren wollen, schon über einen längeren Zeitraum (siehe Ausführungen zur Ausgangslage) in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune ausgeführt haben. Die Neustrukturierung im Rahmen eines wirtschaftlichen Unternehmens soll auf Grundlage (Status Quo) der bisherigen durch die jeweilige Kommune finanzierten wirtschaftlichen Betätigungen erfolgen. Ergänzend ist anzumerken, dass die maximal 20% wirtschaftliche Tätigkeiten im Rahmen einer Trennungsrechnung über separate Konten ausgewiesen werden sollen. Auf diese Weise soll ausgeschlossen werden, dass die öffentlichen Mittel zur Finanzierung der rein wirtschaftlichen Tätigkeiten (Verkauf Radwanderkarten, Büchern etc.) verwendet werden. In dieser Form kann auch den Vorgaben des EU-Beihilferechts Rechnung getragen werden, das den größten Teil der touristischen Aufgaben nach heutigen Auslegungen als nicht wirtschaftliche oder als rein lokale Tätigkeiten einstuft, aber eine strikte Trennung zu den verbleibenden wirtschaftlichen Tätigkeiten verlangt. Es wird aber nicht davon ausgegangen, dass die verbleibenden wirtschaftlichen Tätigkeiten mehr als 2% vom Volumen der Erlöse ausmachen werden.

### Zu § 128 KVG LSA Abs.1 Punkt 3:

Entsprechend der Aufgabenstellung ist vorgesehen, die bestehenden Synergien bei der Umsetzung der o. genannten Aufgaben besser auszunutzen. Da es sich um freiwillige Aufgaben handelt die zu mindestens 80 % nicht an dem vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben teilnehmen und es auch nicht geplant ist, dass das neu zu schaffende Unternehmen Gewinn erzielt, kann die Angelegenheit auch nicht durch einen privaten Dritten besser erfüllt werden.

Entsprechend § 129 Abs. 1 KVG LSA darf die Kommune ein Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts nur unterhalten, errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn die Voraussetzungen des § 128 KVG LSA vorliegen und

der öffentliche Zweck nicht ebenso durch einen Zweckverband, einen Eigenbetrieb oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Eine Aufgaben Erfüllung durch einen Eigenbetrieb bzw. einen Regiebetrieb scheiden in diesem Falle aus, da es sich um eine Aufgabenbündelung mehrerer Kommunen handelt. Nach § 129 KVG LSA ist eine privatrechtliche Rechtsform nur zulässig, wenn „der öffentliche Zweck des Unternehmens nicht ebenso durch einen Zweckverband, einen Eigenbetrieb oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts erfüllt werden kann“. Damit begründet diese Regelung einen „Vorrang“ für die öffentlich-rechtliche Trägerschaft vor der privatrechtlichen Organisationsform.

Da die Aufgabenerfüllung auch durch einen kommunalen Zweckverband oder einer Anstalt öffentlichen Rechts erfüllt werden kann, ist die Organisation in Form eines Unternehmens in einer Rechtsform des Privatrechts entsprechend § 129 KVG LSA ausgeschlossen.

Im Hinblick auf die weitere Ausgestaltung der Organisationsform ist abschließend zu entscheiden, ob die Errichtung eines kommunalen Zweckverbandes oder einer Anstalt öffentlichen Rechts Ziel führend ist.

### **3. Organisatorische Aspekte**

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass sich diese Leistungen für das künftig einheitliche Unternehmen sowohl als kommunaler Zweckverband als auch als Anstalt öffentlichen Rechts gleichartig organisieren lassen.

Bei der Anstalt des öffentlichen Rechts handelt der Vorstand gem. § 5 des landesrechtlichen AnstG LSA „in eigener Verantwortung“, wird aber vom Verwaltungsrat überwacht, der ansonsten Funktionen ausübt, die in privatrechtlicher Rechtsform eine Gesellschafterversammlung hätte. Damit ergibt sich aus § 7 Abs. 3 AnstG LSA eine stärkere Anbindung an kommunalrechtliche Vorschriften als in privatrechtlicher Rechtsform.

Entsprechend §12 GKG LSA vertritt der hauptamtliche Geschäftsführer den kommunalen Zweckverband. Vorstand und hauptamtlicher Geschäftsführer haben jeweils Organstellung.

Sowohl als Zweckverband als auch als Anstalt öffentlichen Rechts ist der maßgebliche Einfluss der Verbandsmitglieder gewährleistet – über die Verbandsversammlung oder als Träger im Verwaltungsrat. Die Anteile der Stimmen bzw. am Stammkapital werden jeweils in der jeweiligen Satzung geregelt. Da es sich nur um kommunale Träger bzw. Verbandsmitglieder handelt ist die kommunale Interessenvertretung ausreichend geregelt.

Für die weitere organisatorische Betrachtung ist die Ausgangslage und dass zu verfolgende Ziel mit zu betrachten.

Die seit den 90-iger Jahren praktizierte Organisation des Tourismusmarketings in der Altmark war geprägt durch eine Zusammenarbeit von privaten Anbietern, den jeweiligen Landkreisen und einer Vielzahl von Gemeinden die sich im Rahmen des Tourismusverbandes Altmark e.V. gemeinsam der Aufgabe gewidmet haben. Diese erfolgreiche Zusammenarbeit soll auch das neue Organisationsmodell aufgreifen unter dem Aspekt, dass die beihilfe- und vergaberechtlichen Vorgaben entsprechend der neuen Rechtslage berücksichtigt werden. Weitere freiwillige Aufgaben, wie das Regionalmarketing und das Regionalmanagement der Landkreise, sollen im Rahmen der neuen Organisationseinheit mit den touristischen Themen zusammengeführt werden um die möglichen Synergien besser auszunutzen.

Weiterhin ist das Ziel eine Organisationsform zu finden, welche einmal die beihilfe- und vergaberechtlichen Aspekte erfüllt, aber auch eine weitere Mitarbeit von privaten Akteuren bei der Entwicklung der Region Altmark unterstützen kann. Das bedeutet, dass die neue Organisationseinheit zusätzlich zum 100 % kommunalen Charakter auch die Möglichkeit einer beihilferechtlich und vergaberechtlich konformen Zusammenarbeit mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern außerhalb der öffentlichen Organisationsstruktur sichern kann.

Entsprechend dem GKG LSA sind für den Zweckverband die Vorschriften der Kommunalverfassung sinngemäß anzuwenden, während für die Anstalt öffentlichen Rechts nur die Paragraphen § 15 Abs. 2, die §§ 98, 99, 104, 106, 107, 108, 112, 115, 117 Abs. 1, die §§ 136, 137 des KVG LSA und die Vorschriften des Teils 8 des Kommunalverfassungsgesetzes sinngemäß anzuwenden sind. Sind an einem gemeinsamen Kommunalunternehmen Gemeinden, Verbandsgemeinden oder Zweckverbände beteiligt, die verschiedenen Landkreisen angehören, gilt § 17 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit entsprechend. Näheres ist gemäß § 8 AnstG LSA in der Verordnung über die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts geregelt.

In Anwendung der Rechtsvorschriften für den Zweckverband und für die Anstalt ist festzustellen, dass die Vorgaben aus der Kommunalverfassung LSA für den Zweckverband stringenter sind, als für die Anstalt. Das bedeutet, dass bei der Ausformulierung der Anstaltssatzung zusätzlich zu den gesetzlich festgelegten Organen ein Beirat oder auch ein Fachausschuss mit beratender Wirkung eingesetzt werden kann, bei dem die Besetzung über die Satzung und nicht über gesetzliche Vorgaben definiert werden kann.

Mit dieser Möglichkeit kann dem Anliegen, die erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Partnern aus der Privatwirtschaft weiterzuführen, Rechnung getragen werden.

Es ist aber weiterhin zu berücksichtigen, dass die Anstalt nur bedingt für eine interkommunale Zusammenarbeit geeignet ist. Schon in dem Fall einer Veränderung der Anzahl der Träger würde es zu Komplikationen führen. Entsprechend der derzeitigen Rechtsprechung würde das Ausscheiden eines Trägers nur über die Auflösung der Anstalt gehen.

Ein weiteres Problem ist die nicht mögliche Wichtung von Stimmen im Verwaltungsrat. Da sehr viele kommunale Träger in die neu zu schaffende Organisation integriert werden sollen und diese alle unterschiedliche Anteile halten würden, würde sich der Verwaltungsrat als sehr groß gestalten. Die Besetzung des Verwaltungsrates würde analog der Besetzung der Verbandsversammlung von statten gehen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Regelungen des Anstaltsgesetzes nicht so umfangreich sind, wie die Vorschriften zur Gründung eines Zweckverbandes. Entsprechend der aktuellen Rechtsprechung kann aber trotzdem nicht davon ausgegangen werden, dass die Regelungskompetenz in der Satzung weit darüber hinausgehen kann. Damit sind die Vorteile gegenüber einem kommunalen Zweckverband nicht mehr gegeben.

Eine eigenständige wirtschaftliche Tätigkeit ist bei beiden Organisationsformen möglich. Die Effektivität bei Entscheidungen ist ähnlich, kann aber bei der Anstalt öffentlichen Rechts flexibler über die Satzung geregelt werden.

Für die weitere Entwicklung der Region ist es wichtig, dass die guten Ansätze der Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie die Mittelakquise auf privater Ebene wie bisher weitergeführt werden. Diese Zusammenarbeit kann durch die Gründung eines Fördervereins Altmark außerhalb der öffentlichen Strukturen abgesichert werden. Durch die Bündelung der kommunalen Interessen und Finanzen in der neuzugründenden Organisation erfolgt eine Konzentrierung und Separierung der öffentlichen Mittel (Beiträge und geldwerte Leistungen), die vorher dem Tourismusverband Altmark e. V. und dem Regionalverein zur Verfügung standen und in Ihrer Gesamtheit bei einer

Zusammenführung unter Einbeziehung privater Partner in einer gemeinsamen Organisationsform die beihilferechtlichen und vergaberechtlichen Bedingungen nicht erfüllt hätten.

Die Betreuung eines eigenständigen Fördervereins Altmark, in dem die interessierten Wirtschafts- und Sozialpartner organisiert sind um die weitere Entwicklung zu unterstützen, kann in Form einer Betreuung als Geschäftsstelle dieses Vereins durch beide Organisationsformen erfolgen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Mitgliedsbeiträge oder geldwerte Leistungen unterhalb De-Minimis liegen.

Weiterhin ist eine Einflussnahme des Fördervereins Altmark innerhalb der politischen Gremien der jeweiligen Organisationsform ausdrücklich auszuschließen.

#### **4. Mitarbeiterbezogene Aspekte**

Da es sich bei beiden Organisationsformen um Neugründungen handelt, ist die Beachtung eines tariflichen Besitzstandes nicht notwendig.

Die Tarifzugehörigkeit ist gesondert zu regeln bzw. zu bewerten. Die Mitarbeiterstruktur wird sich an den vorherigen Strukturen zur Umsetzung der jetzt neu gebündelten Aufgaben orientieren und gleichzeitig die Vorteile, die durch Synergien entstehen, berücksichtigen. Das bedeutet, dass mit fünf festangestellten Arbeitskräften inklusive des Leiters gerechnet wird.

#### **5. Aufsicht und Einflussnahme durch die Träger**

Aufsicht und Einflussnahme durch den jeweiligen Träger erfolgen beim Zweckverband über die jeweils von ihm entsandten Vertreter in der Verbandsversammlung. Die Zuständigkeiten des hauptamtlichen Geschäftsführers sind im § 12 GKG LSA in Verbindung mit der Verbandsatzung geregelt. Die Vorgaben des § 12 GKG LSA sind stringenter als die des § 5 Anstaltsgesetzes des Landes.

Die Leitung der Anstalt des öffentlichen Rechts obliegt dem Vorstand und dem Verwaltungsrat, in der Satzung kann bestimmt werden, dass die Träger sich bestimmte Aufgaben vorbehalten. Der Vorstand ist dem unmittelbaren Einfluss der Träger weitestgehend entzogen. Er ist dem Verwaltungsrat gegenüber auskunfts- und unterrichtungspflichtig. Weil es sich um eine eigene Rechtspersönlichkeit mit eigener Regelungskompetenz handelt, ist die Anstalt öffentlichen Rechts nicht an die Vorgaben aus der Hauptsatzung gebunden.

In beiden Fällen hängt die Einflussnahme der Kommunen, jeweils von der Höhe der finanziellen Anteilnahme ab. Beim Zweckverband wird dieses über die Stimmen in der Verbandsversammlung in Verbindung mit dem Anteil an der Umlageverpflichtung geregelt. Während bei der Anstalt öffentlichen Rechts die Einflussnahme über den Anteil am Stammkapital geregelt wird und damit auch hinsichtlich der möglichen Stimmen im Verwaltungsrat

#### **6. Wirtschaftliche Aspekte**

Wie bereits beschrieben, sind aus der Zusammenführung der Aufgaben in einer neuen Organisationseinheit Synergieeffekte zu erwarten.

Diese wirtschaftlichen Aspekte sind abhängig von der innerbetrieblichen Organisation und nicht von der Organisationsform; es bestehen also keine grundsätzlichen Unterschiede hinsichtlich der zur Diskussion stehenden Organisationsformen. Im Hinblick auf die

Leistungserbringung für die jeweiligen Träger oder Mitglieder ist zu prüfen ob die Möglichkeit einer Inhouse-Vergabe möglich ist. Eine Inhouse-Vergabe ist möglich, wenn der öffentliche Auftraggeber eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausübt. Hierbei wird darauf abgestellt, dass ausschließlich öffentliche Auftraggeber Inhaber bzw. Anteilseigner sind. Da für die neue Organisationsform nur kommunale Anteilseigner vorgesehen sind, ist eine Inhouse-Vergabe der Leistungen entsprechend den übertragenen öffentlichen Aufgaben bei beiden Organisationsformen möglich. Zu beachten ist dabei das Wesentlichkeitskriterium siehe oben. Die Einhaltung kann durch Spartenrechnung bei beiden möglichen Strukturen gesteuert werden.

## **7. Finanzielle Aspekte**

Mit der Neuorganisation sollen die beihilfe- und vergaberechtlichen Fragestellungen rechtssicher abgearbeitet werden sowie die Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung durch Förderprogramme optimiert werden.

Bei der Gründung eines kommunalen Zweckverbandes würden nur Kosten im Hinblick auf die Einrichtung der Geschäftsstelle sowie auf den laufenden Geschäftsbetrieb entstehen. Diese wären dann über die Umlageforderung abzudecken.

Bei der Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts würden zusätzlich zu den Kosten, die auch bei der Zweckverbandsgründung auftreten und in diesem Fall durch den Zuschuss der Träger abgesichert werden, die Kosten für die Ausstattung mit einem angemessenen Stammkapital entstehen.

Die Erfüllung der übertragenen Aufgaben wird entsprechend des festgelegten Kostenumfanges bei beiden Organisationsformen abgesichert, so dass sich diesbezüglich ein Vergleich zwischen den Organisationsformen erübrigt. Auch die Finanzierung über Kassenkredite ist bei beiden Organisationsformen möglich.

Ausgehend vom derzeitigen Erkenntnisstand ist der Einsatz von Fördermitteln beim kommunalen Zweckverband nur unwesentlich besser.

Im Hinblick auf die Auswirkungen der Haushalte der Kommunen ist festzustellen, dass der neuen Organisationseinheit nur Aufgaben zugeordnet werden, die bisher im Auftrag der zukünftigen Träger durch andere Einrichtungen erfüllt worden sind.

Die Aufgaben Regionalmanagement und Regionalmarketing wurden bisher durch die Landkreise finanziert und durch die regionale Planungsgemeinschaft Altmark als freiwillige Aufgabe umgesetzt. Die Themenfelder zur touristischen Entwicklung der Altmark wurde bisher im Tourismusverband Altmark e. V. umgesetzt und dort über Beiträge finanziert. *Für die Planung der zukünftigen Organisationseinheit werden Kosten in der Größenordnung angesetzt, die bisher durch die Träger der alten Strukturen abgedeckt worden sind.* Im Hinblick auf die zu erwartenden Synergien bei der Aufgabenzusammenführung wird ohne die Berücksichtigung von Fördermitteln und sonstige Einnahmen ein Haushaltsumfang von ca. 362.000 € angesetzt, wobei die Landkreise die darin enthaltenen Aufgaben Regionalmanagement und Regionalmarketing zusammen mit 150.000 € wie bisher unterstützen werden. Die restlichen 212.000 € werden entsprechend dem Einwohnerschlüssel durch alle Mitglieder finanziert.

## **8. Haftungsbegrenzung und Risiken**

Sowohl beim kommunalen Zweckverband wie bei der öffentlichen Anstalt (bei dieser über die Gewährträgerhaftung nach § 4 AnstG) tragen die Träger das volle Haftungsrisiko.

## **8.1. Haftung für Verbindlichkeiten**

### **8.1.1. Haftung des Zweckverbandes**

Der Zweckverband haftet für Amtspflichtverletzungen von Beamten, Angestellten und Arbeitern gemäß § 839 BGB, Art. 34 GG. Sofern der Zweckverband privatrechtlich handelt, kommen haftungsrechtliche Ansprüche aus Vertrag in Betracht. Die Zurechnung des Handelns der Organe (Verbandsversammlung und Vorstandsvorsteher) erfolgt dabei über die §§ 31, 89 BGB; für sonstige Bedienstete erfolgt die Zurechnung über § 278 BGB. Für die Haftung aus unerlaubter Handlung gemäß §§ 823 ff. BGB erfolgt die Zurechnung von Handlungen der Organe des Zweckverbandes wiederum nach den §§ 31, 89 BGB und bei Handlungen anderer Bediensteter nach § 831 BGB.

### **8.1.2. Haftung der Organe/Bediensteten sofern Beamte im beamtenrechtlichen Sinn**

Bei der Verletzung einer Amtspflicht haftet ausschließlich der Staat bzw. im vorliegenden Fall der Zweckverband. Diese Haftung kann auch nicht in der Satzung ausgeschlossen werden.

Eine persönliche Haftung des Beamten kann nur dadurch entstehen, dass der Beamte eine Verletzungshandlung innerhalb des privatrechtlichen Geschäftskreises begeht, indem er eine ihm gegenüber Dritten vorliegende Amtspflicht verletzt. Diese Konstellation entsteht immer dann, wenn der Zweckverband privatrechtlich tätig wird und der Vertreter des Zweckverbandes aufgrund seiner Amtspflicht das privatrechtliche Geschäft durchführt. Die Haftung richtet sich nach § 839 BGB und umfasst neben der Verletzung von absoluten Rechten Dritter (Gesundheit, Eigentum etc.) auch Vermögensschäden. Solange der Beamte aber Verträge mit Wirkung für den Zweckverband abschließt, wird hieraus ausschließlich der Zweckverband berechtigt und verpflichtet und der Beamte kann dementsprechend nicht auf Erfüllung oder Schadensersatz aus dem Vertrag in Anspruch genommen werden.

Neben der persönlichen Haftung im privatrechtlichen Bereich haftet der Beamte auch dann, wenn er die Verletzung seiner Amtspflicht vorsätzlich oder grob fahrlässig begeht oder wenn er im Exzess handelt, d.h. wenn er bei Gelegenheit der Amtsführung eine Verletzungshandlung begeht.

Die Regressansprüche des Dienstherrn (Zweckverband) gegenüber dem Beamten verjähren innerhalb von drei Jahren ab Kenntnis des Dienstherrn und ohne Rücksicht auf die Kenntnis innerhalb von zehn Jahren nach der Handlung.

### **8.1.3. Haftung der Organe/Bediensteten sofern Angestellte**

Wenn der für den Zweckverband Tätige kein Beamter i.S.d. § 839 BGB (Beamter nach dem Bundes-/Landesbeamtengesetz) ist, dann haftet dieser bei vorsätzlicher, grob fahrlässiger oder exzessiver Verletzung einer öffentlichen Amtspflicht nach den §§ 823 ff. BGB. Das hat zur Folge, dass der Angestellte im Gegensatz zu dem Beamten nicht für Vermögensschäden haftet. Bei privatrechtlichem Handeln haftet der Angestellte für schuldhaft verursachte Schäden, die durch den Betrieb veranlasst sind, aus dem Arbeitsvertrag. Eine Handlung ist dann durch den Betrieb veranlasst, wenn der Angestellte durch den Arbeitsvertrag dazu verpflichtet ist und die Handlung im Interesse des Arbeitgebers ausgeführt hat.

Der Umfang der Haftung richtet sich im Einzelfall u.a. nach dem Grad des Verschuldens, der Höhe der Vergütung, der Gefahrgeneignetheit, dem Betriebsrisiko und

der Betriebsorganisation. Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis verjähren im Allgemeinen innerhalb von sechs Monaten nach Fälligkeit.

#### **8.1.4. Haftung der Mitglieder des Zweckverbandes**

Im Außenverhältnis kommt eine Haftung der Mitglieder des Zweckverbandes (Gemeinden etc.) neben der Haftung des Zweckverbandes über die Verbandsumlage in Betracht. Zwar stellt der Verband eine juristische Person dar, durch die nicht direkt auf die Mitglieder zugegriffen werden kann. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Mitglieder deshalb gar nicht haften. Gemäß § 20 Abs. 1 GKG LSA besteht nämlich eine Pflicht zur Erhebung einer Umlage (Verbandsumlage), falls die sonstigen Finanzmittel des Zweckverbandes nicht ausreichen (VG Dresden, Beschl. v. 15.9.1999, LKV 2000, 412 (414)). Diese Umlage wird in der Satzung des Zweckverbandes festgesetzt. Dort kann ebenfalls festgesetzt werden, dass manche Mitglieder eine höhere Umlage zahlen müssen als andere, um so wenigstens für einige eine Haftungsbeschränkung zu erreichen. Daraus folgt, dass die Mitglieder immer dann, wenn die Finanzmittel des Zweckverbandes nicht ausreichen, eine Umlage, vergleichbar mit einer Nachschusspflicht, zahlen müssen.

Sofern keine anderweitige Regelung getroffen worden ist, ist davon auszugehen, dass durch die Umlagepflicht keine Gesamtschuld, sondern nur eine Teilschuld begründet wird, mit der Folge, dass jedes Mitglied nur in Höhe seiner Umlage verpflichtet wird. Geschützt sind die Mitglieder über § 143 GO Sachsen-Anhalt, der auch für Zweckverbände gilt und vorsieht, dass eine Zwangsvollstreckung wegen einer Geldforderung gegenüber einem Zweckverband erst dann möglich ist, wenn der/die Gläubiger/in eine Zulassungsverfügung der Kommunalaufsichtsbehörde erwirkt hat. Im Übrigen ist eine Insolvenz des Zweckverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO nicht möglich.

Ein nicht kommunales Mitglied des Zweckverbandes ist jedoch insolvenzfähig. Da in diesem Fall nur kommunale Träger Mitglied im Zweckverband sind, kann dieser Fall von der Betrachtung ausgeschlossen werden.

Die Haftung des Zweckverbandes und damit auch die Pflicht der Mitglieder zur Zahlung der Verbandsumlage bestehen so lange fort, bis keine Ansprüche mehr gegen den Zweckverband denkbar sind. Dies gilt selbst dann, wenn sich der Zweckverband in der Auflösung befindet oder sogar schon abgewickelt worden ist (OLG Dresden, Urt. v. 14.7.1999, LKV 2000, 223 (224)).

#### **8.1.5. Ergebnis**

Es ist zu überlegen, ob der Zweckverband eine kommunale Haftpflichtversicherung abschließt, um die finanziellen Folgen einer Haftung zu begrenzen. Im Übrigen richtet sich die finanzielle Ausstattung nach der Höhe der Fördermittel, sofern welche beantragt werden.

### **9. Steuerrechtliche Aspekte**

Da es sich in beiden Fällen um Neugründungen handelt entfällt die Möglichkeit der Optionserklärung, damit sind beide Einrichtungen Umsatzsteuerpflichtig.

Hinsichtlich der Grunderwerbsteuer ergäbe sich bei Übertragung auf eine öffentlich rechtliche Körperschaft eine Grunderwerbsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 1 GrEStG, welche aber auch für beide Einrichtungen zum Tragen kommen würde.

## 10. Zusammenfassende Beurteilung:

Ausgehend von der im §135 KVG geforderten Analyse zu den unter den Punkten 3- 9 abgehandelten Themen ist festzustellen, das bedingt durch die Ausgangssituation und den dadurch gegebenen Rahmenbedingungen, sich das Modell des kommunalen Zweckverbandes als bevorzugter Lösungsansatz herausgestellt hat.

Die weiteren möglichen Organisationsformen sind die Anstalt öffentlichen Rechts und ein Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts entsprechend § 129 KVG LSA. Da entsprechend § 129 KVG LSA die Organisation eines Unternehmens in der Rechtsform des Privatrechts nur zulässig ist, wenn der öffentliche Zweck nicht auch durch einen Zweckverband, einen Eigenbetrieb oder einer Anstalt öffentlichen Rechts erfüllt werden kann, konnte auch diese Rechtsform ausgeschlossen werden. Damit standen zur Bewertung der kommunale Zweckverband und die Anstalt öffentlichen Rechts gegenüber.

Die Unterschiede zwischen beiden Rechtsformen sind entsprechend der Bewertung unter den Punkten 3-9 sehr gering.

Unterschiede gibt es im Bereich der finanziellen Aspekte, da die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts zusätzlich zur Personal und Geschäftsausstattung noch die Kosten für die Ausstattung mit einem angemessenen Stammkapital hinzukommen. Diese Summe wäre einmalig und würde max.10 % der jährlichen Zuschüsse ausmachen. Im vorliegende Fall ist von einer maximalen Summe von 50.000 € auszugehen, die sich auf die Träger entsprechend ihrer Anteile an der Anstalt aufteilt. Da das Stammkapital entsprechend Anstaltsgesetz LSA in bestimmten Fällen auch für die Finanzierung herangezogen werden kann, kann dadurch gegenüber dem kommunalen Zweckverband eine erhöhte Liquidität erreicht werden.

Weitere Unterschiede gibt es nur noch im organisatorischen Bereich. Hier ist festzustellen, dass die gesetzlichen Vorgaben über die Satzung bei der Anstalt öffentlichen Rechts weniger eingeschränkt sind als beim kommunalen Zweckverband, aber entsprechend der aktuellen Rechtsprechung dieses nicht zur besseren Ausgestaltung hinsichtlich des zu organisierenden Auftrages führt. Weiterhin ist eine Wichtung der Stimmen bei der Anstalt öffentlichen Rechts nicht möglich und auch der Fakt, dass bei einem Austritt die Stiftung aufgelöst werden muss, ist als Nachteil gegenüber dem Zweckverband zu werten.

Mit der Gründung eines kommunalen Zweckverbandes und der parallelen Gründung eines eigenständigen und unabhängigen Fördervereins, der durch die Geschäftsstelle des Zweckverbandes betreut wird, können die langjährigen privaten Partner aus der Region weiterhin sich in die Entwicklung der Region einbringen, ohne dass die beihilfe- bzw. vergaberechtlichen Anforderungen an die zu gründende Organisationsform nicht erfüllt werden. Durch die Betreuung des Fördervereins können die Wirtschafts- und Sozialpartner weiterhin aktiv durch die öffentliche Hand bei der Entwicklung der Altmark und bei der Umsetzung ihrer Projekte und Ideen unterstützt werden. Andererseits können die Akteure des Vereins bei der Akquirierung von weiteren Mitteln zur Entwicklung der Altmark aus privaten Töpfen helfen. Damit können die Vorteile einer funktionierenden regionalen Partnerschaft, die aus privaten Akteuren, Vereinen, Verbänden und der kommunalen Ebene besteht, auch in der zukünftigen Regionalentwicklung der Altmark integriert werden. Die mögliche Betreuung des Fördervereins würde die beihilferechtlichen und vergaberechtlichen Vorgaben nicht konterkarieren, sondern wäre maximal eine minimale geldwerte Unterstützung im Bereich von De-Minimis.

Abschließend ist festzustellen, dass für die Umsetzung der geplanten öffentlichen Aufgabe die Form des kommunalen Zweckverbandes besser geeignet ist, diese entsprechend den vorhandenen Rahmenbedingungen umzusetzen, als die Organisationsform Anstalt öffentlichen Rechts.