

Amt Usedom-Süd

- Der Amtsvorsteher –

Gemeinde Koserow

Beschlussvorlage
GVKo-0828/23

öffentlich

Beratung und Beschlussfassung zur Fortführung der Aufgabenstellung „Modellregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“ in einem dauerhaften Betrieb bei der UTG

<i>Organisationseinheit:</i> Leitender Verwaltungsbeamter <i>Bearbeitung:</i> René Bergmann	<i>Datum</i> 24.11.2023
------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------

<i>Beratungsfolge</i>	<i>Geplante Sitzungstermine</i>	<i>Ö / N</i>
Betriebs- und Tourismusausschuss Koserow (Vorberatung)	05.12.2023	Ö
Gemeindevertretung Koserow (Entscheidung)	11.12.2023	Ö

Beschlussvorschlag

Die Gemeindevertretung der Gemeinde Koserow beschließt die Fortführung der Aufgabenstellung „Modellregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“ in einem dauerhaften Betrieb bei der UTG.

Die Aufgaben des Projektvorhabens Modellregion „Insel Usedom und Stadt Wolgast“ werden nach dem Projektende am 31.12.2023 ab dem Kalenderjahr 2024 in der UTG in Form einer neuen Abteilung/Sparte fortgeführt. Alle bisherigen Rechte und Pflichten der aktuell interimistischen Geschäftsbesorgung gehen damit auf die UTG über.

Die Finanzierung für die fortzuführenden Aufgaben (max. 150.000€) erfolgt über eine GästeCard-Umlage in Höhe von 0,02€ pro Übernachtung/Aufenthalt (s. Anlage 1).

Der Bürgermeister wird ermächtigt, der Erweiterung des UTG-Gesellschaftsvertrages um die Aufgaben dieser neuen Abteilung/Sparte nach Vorlage in der ersten ordentlichen UTG Gesellschafterversammlung des Jahres 2024 zuzustimmen.

Sachverhalt

Die Modellregion „Insel Usedom und Stadt Wolgast“ endet zum 31.12.2023. Bis dahin haben die Kooperationsgemeinden die UTG als integrierten Dienstleister bestimmt und diese mit der Wahrnehmung einer interimistischen Geschäftsbesorgung als sog. „Aufgaben-/Projekträger“ beauftragt.

Anschließend soll das Projekt in einen dauerhaften Betrieb übergehen. Die Voraussetzungen dafür sind gemäß der juristischen Perspektive „Ganzheitliche Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“ (s. Anlage 2), erarbeitet von Rechtsanwalt Andreas Schriefers, gegeben.

Der Aufsichtsrat der UTG hat in der Sitzung vom 21.09.2023 eine entsprechende

Empfehlung an die UTG Gesellschafterversammlung ausgesprochen, die daraufhin in der Sitzung vom 28.09.2023 einen entsprechenden Beschluss gefasst hat.

Der Beschluss der Gemeindevertretung ist gemäß § 22 Abs. 3 Nr. 11 der KV M-V erforderlich.

Finanzielle Auswirkungen

Keine! Der Umlagebetrag ist in der aktuellen Kalkulation der Kurabgabe ab 2024 berücksichtigt.

Anlage/n

1	Beschluss_Anlage 1_Budgetübersicht zur Finanzierung (öffentlich)
2	Beschluss_Anlage 2_Gutachterliche Perspektive (öffentlich)

Beratungsergebnis	Gesetzl. Zahl d. Mitglieder	Anwesend	Einstimmig	JA	NEIN	Enthaltung	Ausgeschlossen (Mitwirkungsverbot)
Gremium Gemeindevertretung Koserow	13						

Budgetübersicht zur Finanzierung

28.09.2023



Aufgaben:

1. Abrechnung gemeinsame Kurabgabe:

- Geschäftsbesorgung für Projektgemeinden, die am System der gemeinsamen Kurabgabe beteiligt sind:
 - Treuhändische Verwaltung der Kurabgabemittel, monatliche Erstellung der Mittelabrechnungen, Koordination der Ausgleichszahlungen über Treuhandkonto
- Koordination der Vor- und Nachkalkulation der gemeinsamen Kurabgabe sowie möglicher Anpassungen der harmonisierten Satzung bzw. des ö.-r. Vertrags
- Organisation Sitzungen Steuerungskreis und Beitritt möglicher weiterer Gemeinden

2. Inhaber der Marke „UsedomCard“:

- Marketing und Kommunikationsmaßnahmen (Layout & Produktion Flyer, Meldescheinvordrucke, DigiCard, Landingpage)
- Vertragsschließung mit Leistungspartnern einschl. Vertragsgestaltung und -verhandlungen
- Organisation Sitzungen Steuerungskreis und Beitritt möglicher weiterer Gemeinden und/oder Leistungspartner, ÖPNV
- Lizenzinhaber regionale Cardplattform AVS:
 - Auswertung u. Kontrolle der Akzeptanzen (datenschutzkonform), Nutzung für Abrechnung und Statistik (u.a. werbliche Zwecke, Besucherlenkung, datenschutzkonform)
- Lizenzinhaber PWA:
 - Contentbereitstellung und -pflege, Systembetrieb, -pflege und -weiterentwicklung (einschl. AVS-Schnittstelle), Layout

3. Inselweite Tourismuskoordination:

- Umsetzung Tourismuskonzept:
 - Koordination, Umsetzung der Maßnahmen, Messungen der Zielgrößen, Evaluierung
- Maßnahmenrealisierung, z.B.:
 - Intermodale Verkehrsangebote, Integration des ÖPNV, touristisches Monitoring, Kooperation bei der Umsetzung weiterer Maßnahmen
- Entwicklung und Sicherung Pädikat „Tourismusregion“

Kostenaufstellung:

Kostenart	Aufwand p.a.	Bemerkung
Personalkosten Destinationsmanagement	60.000,00 €	1 x Vollzeitstelle (inkl. AG-Anteil)
anteilige UTG-Personalkosten	20.000,00 €	GF, Buchhaltung, Marketing
Betriebskosten	4.000,00 €	Arbeitsplätze, Treuhandkonto
GästeCard-Plattform	10.000,00 €	Lizenzkosten, Beratung/Entwicklung
Website/Technik	9.000,00 €	Lizenzkosten, Beratung/Entwicklung
Marketing	30.000,00 €	Flyer & PR, MaFo & Konzepte
Beratung	14.000,00 €	Rechtsberatung, Kalkulation
Sonstiges	3.000,00 €	Durchführung von Veranstaltungen, Seminare
Gesamt:	150.000,00 €	
GästeCard-Umlage	0,02 €	Kalkulation: 7,5 Mio. Umlageeinheiten

Juristische Perspektive

Ganzheitliche Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast

GUTACHTERLICHE EXPERTISE

GANZHEITLICHE TOURISMUSREGION INSEL USEDOM UND STADT WOLGAST

STAND DER FASSUNG: 6. SEPTEMBER 2023



RA Andreas Schriefers

anwaltsKontor Schriefers Rechtsanwälte

Reisholzer Werftstraße 29a, 40229 Düsseldorf

Tel: 0211 - 59 89 15 10

E-Mail: [mail \(at\) anwaltskontor-schriefers.de](mailto:mail@anwaltskontor-schriefers.de)

www.anwaltskontor-schriefers.de

© 09/2023

Urheberhinweis:

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Kanzlei anwaltsKontor Schriefers Rechtsanwälte, Düsseldorf. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Bearbeitungen, Übersetzungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Hinweis:

Die Unterlage wurde mit Sorgfalt erstellt. Sie gibt Informationen und Anregungen für die Entscheidungsfindung in der Praxis. Die nachfolgenden Ausführungen erheben indessen weder unter inhaltlichen, rechtlichen noch steuerlichen Gesichtspunkten Anspruch auf Vollständigkeit. Insbesondere können diese nicht eine eigenverantwortliche Prüfung im Einzelfall durch rechtliche und steuerliche Berater ersetzen.

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung	1
I. Ausgangslage	2
II. Feststellungen	3
III. Empfehlungen.....	4
IV. Gründe für die Umsetzung des Strukturierungsvorschlags.....	5
V. Effekte und Wirkungen der vorgeschlagenen Lösung.....	6
B. Prüfauftrag	7
I. Aufgabenstellung.....	8
II. Auftragsgegenstand	8
III. Ausschlüsse und Stand der Fassung.....	8
C. Inhaltliche und organisationsstrukturelle Perspektive	9
I. Inhaltliche Perspektive der kommunalen Zusammenarbeit.....	10
II. Organisationsstrukturelle Perspektive der kommunalen Zusammenarbeit	13
III. Ergebnis	14
D. Strukturierungsvorschlag	15
I. Beschreibung.....	16
II. Vorschlag zu Zweck und Gegenstand.....	16
III. Vorschlag zu den Aufgaben	17
IV. Vorschlag zum Beschluss über eine Kapitalerhöhung	17
E. Juristische Perspektive	19
I. Kommunalrechtliche Betrachtung der kommunalen Zusammenarbeit	20
II. Vergaberechtliche Betrachtung der kommunalen Zusammenarbeit	28
III. Gesellschaftsrechtliche Betrachtung der kommunalen Zusammenarbeit	35
IV. Ergebnis.....	37
F. Rechtsformwahl und Organisationsrecht	38
I. Einleitung	39
II. Vor- und Nachteile der verschiedenen Organisationsformen.....	39
III. Gründe und Effekte.....	48
IV. Ergebnis des Abwägungsvergleichs zur Rechtsformwahl.....	49
V. Ergebnis.....	50
G. Schlusskapitel	52
I. Zusammenfassung	53
II. Empfehlungen.....	53
III. Ergebnis.....	55
IV. Schlussbemerkung	55
Anlage	57

A. Zusammenfassung

- I. Ausgangslage
- II. Feststellungen
- III. Empfehlungen
- IV. Gründe für die Umsetzung des Strukturierungsvorschlags
- V. Effekte und Wirkungen der vorgeschlagenen Lösung

Zusammenfassung

I. Ausgangslage

Die Modellregion „Insel Usedom und Stadt Wolgast“ (ursprüngliche Laufzeit: 01.01.2021 bis 31.12.2022) endet zum 31.12.2023. Anschließend soll das Projekt über erste Umsetzungsergebnisse in einen dauerhaften Betrieb übergehen.

Die Kooperationsgemeinden haben für die Laufzeit der Modellregion die *Usedom Tourismus GmbH (UTG)* als integrierten Dienstleister bestimmt und diese mit der Wahrnehmung einer interimistischen Geschäftsbesorgung als sog. „Aufgaben-/Projekträger“ beauftragt.

Die Gemeinden Ostseebad Heringsdorf, Ostseebad Ückeritz, Seebad Loddin, Ostseebad Koserow, Seebad Zempin, Ostseebad Zinnowitz, Ostseebad Karlshagen, Ostseebad Trassenheide und die Stadt Wolgast beabsichtigen nach Auslaufen der Modellregion die Errichtung/Gründung eines Unternehmens bestimmter Rechtsform (Zweckverband, gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts oder der Rechtsform des Privatrechts).

Alternativ ist die Integration der Aufgabenstellungen (insbesondere mit Bezug zur Abrechnung eingehobener Kurabgaben auf Basis der harmonisierten Satzung im Erhebungsgebiet der Tourismusregion) im Format einer Abteilung/Sparte als unselbständiger Teil eines bereits bestehenden Unternehmens in gemeinsamer Trägerschaft (hier: UTG) zu prüfen.

Das Unternehmen bestimmter Rechtsform oder die Abteilung soll für die Zwecke der Wahrnehmung der Funktion als Abrechnungs- und Koordinierungsstelle und im Kontext der inselweiten Fragestellungen zur Verbesserung der infrastrukturellen Aspekte insbesondere auch in den Bereichen Mobilität, öffentlicher Personennahverkehr und ~~allgemein der Regionalentwicklung sowie~~ der Entwicklung von GästeCard-Systemen, tätig werden.

Die entsprechenden **Aufgaben einer Destinationskoordination und -entwicklung** sollen in Form von Betriebs-, Service- und Beratungsleistungen in kommunaler Zusammenarbeit erbracht werden.

Auf Basis bestehender Ressourcen sind bei der Umsetzung die seitens der Kooperationsgemeinden bestehenden Erwartungshaltungen in Verfolgung der vorgenannten Ziele gebündelt und konsolidiert in Übereinstimmung mit den Vorgaben insbesondere des Vergaberechts und des Kommunalverfassungsrechts des Landes M-V wirtschaftlich und unbefristet auszugestalten.

Die UTG hat als von den Parteien eingesetzte „Kommunale Service- und Koordinierungsstelle“ die Aufgabe mit Bezug zur Errichtung/Gründung oder Integration der benötigten neuen Organisationseinheit durch Einholung u.a. eines Rechtsgutachtens durchgeführt (vorbereitet).

Das Gutachten erörtert die verschiedenen Handlungsoptionen und Rechtsformen sowie deren rechtliche Rahmenbedingungen zu Modellzwecken unter dem Arbeitstitel „*KST – Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast*“. Der Begriff „*Ganzheitliche Tourismusregion*“ wird synonym verwendet.

Das Projekt der Modellregion endet zum 31.12.2023, mithin entfällt eine Förderung insbesondere der bislang eingesetzten Personalkapazitäten. Es bedarf zur Vermeidung von Nachteilen einer rechtzeitigen Lösung mit Wirkung zum 01.01.2024.

II. Feststellungen

Der Schlussbericht und die darin enthaltene ‚**Gutachterliche Empfehlung**‘ dienen zur Vorbereitung einer Entscheidung der jeweiligen kommunalen Vertretungsgremien über das ‚**Ob**‘ und das ‚**Wie**‘ einer Umsetzung für einen Kommunalservice insbesondere im Kontext der Abrechnung und Koordination der im einheitlichen Erhebungsgebiet der Tourismusregion zum 01.01.2024 bestehenden Aufgaben- und Zielstellungen.

Die gutachterliche Expertise kommt zu dem Ergebnis, dass die Betätigung der Trägerkörperschaften der Tourismusregion zulässig wäre und die Voraussetzungen für die Integration und Bündelung der Aufgaben im Format einer Abteilung der **UTG** aus rechtlicher Perspektive vorliegen.

Die Bewertung der geprüften Rechts- und Handlungsformen anhand detailliert dargestellter Wertungskriterien zeigt, dass die **UTG** unter Beachtung der strategischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen die am besten geeignete Rechtsform für eine zukunftsorientierte Fortführung und -entwicklung der Tourismusregion ist.

Einzelheiten:

1. Unter Würdigung der verschiedenen Modelle/Varianten zur „Organisation“ des ‚*KST-Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast*‘ unter Einbeziehung insbesondere vergaberechtlicher und kommunalrechtlicher Aspekte, wird im Ergebnis, eine stufenweise Umsetzung der ‚*Integrations-Lösung*‘ in der Kombination aus

- Abrechnungsstelle als Abteilung der **UTG** insbesondere in Wahrnehmung einer Abrechnungsfunktion für und unter den am System beteiligten Gemeinden

und einer

- Umformung (Weiterentwicklung) der Bestandsstrukturen der **UTG** im Verständnis einer modernen und zukunftsorientierten DestinationsManagementOrganisation (DMO)

empfohlen.

2. Über das **KST** können die erforderlichen Betriebs- und Serviceleistungen erbracht werden. Hierdurch können bestehende Ressourcen insbesondere in der kommunalen Kurabgabenerhebung und deren Verwendung sowie Abrechnung in einheitlichen Erhebungsgebiet der Tourismusregion - auch im Zusammenhang mit der kostenlosen oder ermäßigten Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs - sowie die Entwicklung und Ausgabe einer digitalen Gästekarte gebündelt, konsolidiert, standardisiert und wirtschaftlich ausgestaltet werden.
3. Um die Kooperationsvereinbarungen mit den Verkehrsbetrieben durch eine zentrale Organisationseinheit zu organisieren/verwalten zu können (Vertragspartner zur Integration des umlagefinanzierten ÖPNV soll mittelfristig nicht jede Gemeinde einzeln werden), ist die Errichtung einer zentralen Betreibergesellschaft der UsedomCard/Gästekarte geboten.
4. Um neben den Seebädern, die bereits eine Kurabgabe erheben, weitere Gemeinden der Region in das Projekt zu integrieren, muss insbesondere die Erhebung und Abwicklung der Kurabgabe organisatorisch geregelt werden. Da die Gemeinden im Achterland auf keine

vorhandenen Strukturen (in Form eines Eigenbetriebes) zurückgreifen können, ist eine Klärung möglicher Zuständigkeiten und Ressourcen sowie die Zur-Verfügungstellung entsprechender Vertrags- und Systemformate erforderlich.

5. An der Integration (Eingliederung) des **KST** zur Realisierung von Teilaspekten der touristischen Wirtschaftsförderung besteht ein wichtiges öffentliches Interesse, weil dies sowohl aus betriebswirtschaftlichen und operationellen, als auch aus tourismuspolitischen Gründen notwendig und sinnvoll ist.
6. Die **DMO** (= UTG) soll Aufgaben wahrnehmen, die weniger den hoheitlichen Bereich der Verwaltung betreffen. Vielmehr sollen Dienstleistungen in und für die Tourismusregion erbracht werden, die mit den Prinzipien der Privatwirtschaft besser, d.h. wirtschaftlicher und effektiver wahrgenommen werden können.

III. Empfehlungen

Nach Prüfung der Rahmenbedingungen aus juristischer Hinsicht wird unter besonderer Berücksichtigung von Synergieeffekten für die Fortführung der Destinationsentwicklung Insel Usedom und Stadt Wolgast im Kontext eines *„KST - Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“* empfohlen, wie folgt:

1. Integration (Eingliederung) der mit einem *„Kommunalservice für die Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“* verbundenen Aufgaben durch Bündelung dieser Aufgaben im Format einer Abteilung (Sparte) für Zwecke der Koordinierung sowie Abrechnung der Kurabgaben und als Projektträgerin der Usedom Card im Kooperationsunternehmen **UTG**
2. Erhöhung des Stammkapitals der **UTG** von aktuell 25.000,- Euro nach weiterer Abstimmung mit Kommunalaufsicht und Steuerberatung auf bis zu 50.000,- Euro (empfohlen) anteilig der bestehenden Beteiligungsverhältnisse¹
3. Erhöhung bestehender D & O Versicherungen für Aufsichtsrat und Geschäftsführung im Verhältnis des treuhänderisch zu führenden (verwaltenden) Abrechnungsvolumens je Jahr
4. Führung der Abteilung *„KST“* mit Bezug zu Rechnungswesen in Form eines eigenen Rechnungskreislaufs einschl. der Einrichtung und Führung der Abteilungskonten im Wege einer sog. *„offenen Fremdgeldkontenführung“* mit eigenem Teilwirtschaftsplan
5. Umformung (Weiterentwicklung) der Bestandsstrukturen der **UTG** im Verständnis einer modernen und zukunftsorientierten **DestinationsManagementOrganisation (DMO)**, auch durch Ergänzung/Verstärkung des Gesellschaftsvertrages um Aspekte einer DMO

¹ Neben der absoluten Höhe des jährlichen Abrechnungsvolumens sollte die Relation (= das Gewicht) im Verhältnis zu den originären Aufgaben der UTG und von dieser zur Aufgabenerfüllung benötigter oder aus der Aufgabenerfüllung zufließender Finanzmittel beachtet werden.

6. Überarbeitung (Ergänzung) bestehender Wertrahmen (Wertgrenzen) für die Geschäftsführung, speziell für DMO-Aufgaben und Aufgaben der Abrechnungsstelle bzw. als Projektträgerin UsedomCard
7. Einrichtung eines weiteren Beirates (= Lenkungs- oder Steuerungskreises) bei der **UTG** insbesondere im Kontext ÖPNV durch Überführung der bisherigen Strukturen des Beirates Modellregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“
8. Überarbeitung bzw. Erlass von Geschäftsordnung(en) für die Geschäftsführung der UTG und für die Prokuristen (als Abteilungsleitung der ‚Kommunalservice Tourismusregion‘)
9. Anzeige des Vorhabens (Aufnahme einer Tätigkeit als Abrechnungsstelle) bei der Kommunalaufsicht gem. § 77 Abs. 1 S. 1 Nr. 1² KV M-V und gem. § 77 Abs. 1 S.1 Nr. 2³ KV M-V
10. Bitte um schriftliche Stellungnahme der zuständigen Industrie- und Handelskammer gem. § 68 Abs. 7 KV M-V M-wegen etwaiger Auswirkungen der wirtschaftlichen Betätigung des **KST** auf die mittelständische Wirtschaft
11. Vollzug des Vorhabens (notarielle Beurkundung) nach Abschluss des Anzeigeverfahrens⁴

IV. Gründe für die Umsetzung des Strukturierungsvorschlags

Der Vorschlag zur Auswahlentscheidung einer bestimmten Rechts- oder Organisationsform erfolgte in Abstimmung mit der Geschäftsführung und Projektleitung der bislang interimistisch als Dienstleisterin von den Gemeinden eingesetzten Koordinierungsstelle. Die vorgeschlagene Vorgehensweise und insbesondere die Integration der Abrechnungsaufgabe als Abteilung der UTG ermöglichen:

1. eine sehr gute Steuerungsfunktion im Innen- und Außenverhältnis,
2. eine gute politische Steuer- und Kontrollfunktion der in der Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast beteiligten Gemeinden mit Bezug zur Abrechnung von Kurabgaben füreinander und untereinander als bei der UTG integrierte Abrechnungsstelle,
3. hinsichtlich der Finanzierung eine Definition nach den individuellen Anforderungen der Träger der kommunalen Zusammenarbeit,
4. eine kommunalrechtliche Aufgabenbetrauung ohne vergaberechtliche Einschränkungen, jedenfalls ist die vergaberechtliche Inhouse-Fähigkeit für die Träger gegeben,

² Inhalt und Umfang der geplanten Tätigkeit stellen eine wesentliche Erweiterung des Gesellschaftszwecks im Sinne einer gründungsähnlichen Handlung dar.

³ Die Gemeinde Ostseebad Heringsdorf ist mit mehr als 20 Prozent an der der UTG beteiligt.

⁴ Die Entscheidungen der Gemeinden werden gem. § 77 Abs. 1 S. 2 KV M-V wirksam, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der erforderlichen Unterlagen geltend gemacht oder wenn sie vor Ablauf der Frist erklärt hat, dass sie keine Verletzung von Rechtsvorschriften geltend macht. Rechtsgeschäfte auf der Grundlage von Entscheidungen der Gemeinde nach Satz 1 dürfen erst vollzogen werden, wenn das Anzeigeverfahren nach Satz 2 abgeschlossen ist.

5. die Erbringung für Dienstleistungen an Dritte (z. B. für etwaig in einem zweiten Schritt hinzukommende Gemeinden (z. B. der Achterland-Gemeinden) und erhält unmittelbar oder mittelbar die Vergabe als ausschreibungsfreie Inhouse-Geschäfte,
6. eine Haftungsbegrenzung,
7. die Integration von aus der Zeit der Modellregion bestehender Vertragsverhältnisse, Organisationseinheiten und Tochterunternehmen im Rahmen einer Voll- oder Teilrechtsnachfolge.

V. Effekte und Wirkungen der vorgeschlagenen Lösung

Mittels der vorgeschlagenen **Integrations-Lösung** können:

1. die strategischen Ziele der Förderung und Stärkung der touristischen Angebotsentwicklung in der Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast und allgemein die Ziele einer kommunalen Zusammenarbeit durch Stärkung der gemeindegebietsübergreifenden Perspektive verwirklicht werden,
2. unter Steuerungsaspekten die Einflussmöglichkeiten der jeweiligen Kommunalvertretung in einem hohen Maße gewahrt werden.
3. die sich aus einer Zusammenarbeit sich ergebenden Synchronisierungsaspekte und -effekte mit einem hohen Mehrwert zugunsten der Förderung und Entwicklung der Freizeit-, Naherholungs- und Standortbedingungen in der *Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast* nutzbar gemacht werden und
4. die bestehenden Kompetenzen und Ressourcen entlang der jeweils bestehenden Kompetenzfelder mit Blick auf den Grad zur operationellen Umsetzbarkeit in der kaufmännischen und inhaltlichen Geschäfts- und Betriebsführung „passgenau“ berücksichtigt werden.
5. Basierend auf dem seitens der **UTG** in Zusammenarbeit mit den touristischen Verbänden unter Hinzuziehung externer Unterstützung erarbeiteten Tourismuskonzept, können die dortigen Empfehlungen, *„die UTG zu einer integrierten DestinationsManagementOrganisation ... weiterzuentwickeln“*⁵ aufgegriffen und umgesetzt werden.
6. eine reibungslose Tätigkeitsaufnahme und Fortführung des bisherigen interimistischen Geschäftsbetriebs durch die neue Organisationseinheit sichergestellt werden.

⁵ Tourismuskonzept mit Regionalem Schwerpunkt für den deutschsprachigen Teil der Insel Usedom, aus dem Abschlussbericht vom 16.05.2023, dwif-Consulting, Berlin

B. Prüfauftrag

- I. Aufgabenstellung
- II. Auftragsgegenstand
- III. Ausschlüsse und Stand der Fassung

Prüfauftrag

I. Aufgabenstellung

Gutachterliche Aufgabenstellung ist es, unter Beachtung der Zielstellungen und Erwartungshaltungen der Auftraggeberin Usedom Tourismus GmbH (UTG) die Möglichkeiten zur Errichtung/Gründung eines Projektträgers insbesondere in Wahrnehmung der Funktion als Abrechnungsstelle in Fortsetzung des Modellprojekts „Insel Usedom und Stadt Wolgast“ zu prüfen und eine Empfehlung (Strukturierungsvorschlag) hinsichtlich der Auswahlentscheidung zugunsten einer geeigneten Rechts- oder Organisationsform zu empfehlen.

II. Auftragsgegenstand

Durch eine Rechtsberatung sollen die für die weitere Vorgehensweise wesentlichen juristischen und sonstig relevanten Aspekte geprüft und vorgeklärt werden sowie konkrete Vorschläge und Empfehlungen für eine rechtsklare und rechtssichere Organisation der *„Ganzheitlichen Tourismusregion“* entwickelt werden.

Hierfür wurden die Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit nach den Vorschriften der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern und des Vergaberechts geprüft und im Rahmen einer verkürzten Sensitivitätsanalyse die wesentlichen Vor- und Nachteile der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Handlungs- und Organisationsformen (öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Zweckverband, Gemeinsames Kommunalunternehmen) und Privatrechtliche Lösungen (GmbH) dargelegt.

Das Gutachten erörtert die verschiedenen Handlungsoptionen und Rechtsformen sowie deren rechtliche Rahmenbedingungen zu Modellzwecken unter dem Arbeitstitel *„KST – Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“*. Synonym wird der Begriff *„Ganzheitliche Tourismusregion“* verwendet.

III. Ausschlüsse und Stand der Fassung

Ausgenommen sind eine Wirtschaftlichkeitsanalyse sowie eine Prüfung des Vorhabens unter steuerlichen Aspekten nach dem Umsatz- und Ertragssteuerrecht.

Ausgenommen sind die Darstellung und Qualifizierung der kommunalen Zusammenarbeit unter steuerlichen oder steuerrechtlichen Aspekten.

Ausgenommen ist die Entwicklung eines Steuerungs- oder Organisationsentwicklungskonzepts insbesondere mit Bezug zu Ablauforganisation oder Gliederung der empfohlenen Organisationseinheit und einer Due Diligence.

Gesetzliche Änderungen, Rechtsprechung oder Verwaltungsmeinung können Auswirkungen auf die Darstellung haben.

Der Bericht basiert auf dem zum 31.08.2023 bekannten Rechts- und Sachstand einschließlich der durch die Geschäftsführung der UTG und die Projektleiterin der Koordinierungsstelle *„Modellregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“* bei der UTG erteilten Auskünften und übermittelten Unterlagen.

C. Inhaltliche und organisationsstrukturelle Perspektive

I. Inhaltliche Perspektive der interkommunalen Zusammenarbeit

1. Aufgaben
2. Handlungsfelder
3. Grundlagen

II. Organisationsstrukturelle Perspektive der interkommunalen Zusammenarbeit

1. Wertungskriterien
2. Handlungsoptionen

Inhaltliche und organisationsstrukturelle Perspektive

I. Inhaltliche Perspektive der kommunalen Zusammenarbeit

Für die zukünftige Organisation einer interkommunalen Zusammenarbeit unter den Beteiligten wurden zunächst folgende Aufgaben und Prämissen festgelegt:

Aufgaben in den Handlungsbereichen Destinationskoordination und -entwicklung⁶

1.1 Abrechnung gemeinsame Kurabgabe:

- Geschäftsbesorgung für Projektgemeinden, die am System der gemeinsamen Kurabgabe beteiligt sind:
- Treuhändische Verwaltung der Kurabgabemittel, Monatliche Erstellung der Mittelabrechnungen, Koordination der Ausgleichszahlungen über Fremdgeldkonto
- Koordination der Vor- und Nachkalkulation der gemeinsamen Kurabgabe sowie möglicher Anpassungen der harmonisierten Satzung bzw. des ö.-r. Vertrags
- Organisation Sitzungen Steuerungskreis und Beitritt möglicher weiterer Gemeinden

1.2 Betreiber UsedomCard:

- Inhaber der Marke „UsedomCard“
- Marketing und Kommunikationsmaßnahmen (Layout & Produktion Flyer, Meldeschein-vordrucke, DigiCard, Landingpage)
- Vertragspartner mit Leistungspartnern einschl. Vertragsgestaltung-/Verhandlungen
- Organisation Sitzungen Steuerungskreis und Beitritt möglicher weiterer Gemeinden und/oder Leistungspartner
- Lizenzinhaber regionale Card Plattform AVS:
Auswertung und Kontrolle der Akzeptanten (datenschutzkonform) und Verkäufe, Nutzung für Abrechnung und Statistik (u.a. werbliche Zwecke z.B. Besucherlenkung, datenschutzkonform)
- Lizenzinhaber PWA:
Contentbereitstellung und -pflege (Schnittstellen zur Website usedom.de bzw. weiterer Datenbanken), Systemweiterentwicklung, -betrieb und -pflege (einschl. AVS-Schnittstelle), Layout-Entwicklung

1.3 Inselweite Tourismusentwicklung:

- Umsetzungsmanagement für Tourismuskonzept:
Koordination Umsetzung der Maßnahmen, Messungen der Zielgrößen, Evaluierung
- Maßnahmenrealisierung Tourismuskonzept:
Intermodale Verkehrsangebote entwickeln, Aufgabenteilung im System Tourismus weiterentwickeln, touristisches Monitoring entwickeln
- Entwicklung und Sicherung der Prädikatisierung „Tourismusregion“

⁶ Lt. Angaben von UTG-Geschäftsführung und Projektleitung vom 31.05.2023 sowie 04.09.2023

2. Handlungsfelder

Handlungsfelder in der Destinationskoordination und -entwicklung

Unter Beachtung der vorgenannten Aufgaben und Prämissen umfasst das Profil der Destinationskoordination und -entwicklung aus Sicht des Gutachters folgenden Handlungsfelder:

2.1 Handlungsfeld 1

- Abrechnung und Finanzausgleich eingehobener Kurabgaben im gemeinsamen Erhebungsgebiet auf Basis harmonisierter Satzung

2.2 Handlungsfeld 2

- Entwicklung der UsedomCard als Projektträgerin und Rechteinhaberin

2.3 Handlungsfeld 3

- Destinationsmanagement (auszuwählende Einzelaspekte und Maßnahmen)

2.4 Handlungsfeld 4

- ~~Maßnahmen der inselweiten Regional- und Infrastrukturentwicklung~~

3. Grundlagen

Unter Beachtung der vorgenannten Aufgaben und Handlungsfelder basiert das Modell (meint den Organisationsrahmen) aus Sicht des Gutachters auf folgenden Grundlagen:

Grundlagen Handlungsfelder in der Destinationskoordination und -entwicklung

3.1 Operative Inhalte eines angenommenen KST - Kommunalservice Tourismusregion:

- Betrieb eines gemeinsamen kommunalen Abrechnungszentrums/-stelle
- Betreuung Hardware (Clients, Mobile, Netzwerke, Server, Telekommunikation)
- Betreuung Software
- Betrieb, Betreuung und Weiterentwicklung Fachanwendungen, auch im Dialog mit am System beteiligten Verkehrsunternehmen
- Gemeinsamer Helpdesk/Support für die am Abrechnungssystem der Tourismusregion beteiligten Gemeinden
- Entwicklung innovativer Lösungen mit Bezug zur UsedomCard

3.2 Grundsatzfragen bei angenommener KST - Kommunalservice Tourismusregion:

- Die Übertragung hoheitlicher Aufgaben soll grundsätzlich (perspektivisch) möglich sein, wird zunächst jedoch nicht forciert.
- Die KST-Organisation (verstanden als Organisationseinheit (Unternehmen oder Abteilung) benötigt in der 1. Stufe keine Diensttherreneigenschaft.
- Die Beteiligung weiterer Partnergemeinden (z. B. aus dem Achterland) soll möglich sein, sowohl als Kunden als auch als Gesellschafter.

- Für eine gute interne Steuerung ist eine eigene Rechtspersönlichkeit unerlässlich.
- Der "Einkauf" von Abrechnungs-, Koordinierungs- und sonstigen Service-Leistungen im KT muss für die beteiligten Gebietskörperschaften direkt und ohne öffentliche Ausschreibung möglich sein. Daher ist die vergaberechtliche Inhouse-Fähigkeit ein unerlässliches Kriterium an die Organisationsform.

3.3 Geschäftsmodell bei angenommener KST - Kommunalservice Tourismusregion:

- Die Leistungserbringung soll zunächst untereinander und füreinander erfolgen.
- Die Leistungserbringung erfolgt ausschließlich für öffentliche Einrichtungen und Einrichtungen der Kommunalwirtschaft.
- Die Leistungserbringung an Dritte im Status „Kunde“ soll möglich sein.
- Spätere Beitritte Dritter sollen grundsätzlich möglich sein,
- Die Organisation soll die Möglichkeit haben, Aufträge aus den Gebietskörperschaften direkt zu erhalten.
- Leistungen können sowohl selbst erbracht, als auch eingekauft werden.
- Es soll Kostentransparenz mittels Vollkostenrechnung hergestellt werden.
- Die Abrechnung der Leistungen erfolgt leistungsbezogen.

3.4 Organisationsmodelle bei angenommener KST - Kommunalservice Tourismusregion:

- Die Wahl der Organisations-/Rechtsform ist konzeptionell unter Beachtung der vorgenannten Prämissen sowie kommunalrechtlicher, vergaberechtlicher und steuerrechtlicher Auswirkungen durch Hinzuziehung externer Expertisen zu untersuchen.

3.5 Finanzierung bei angenommener KST - Kommunalservice Tourismusregion:

- Die Finanzierung ist konzeptionell unter Beachtung der vorgenannten Prämissen sowie kommunalrechtlicher, vergaberechtlicher und steuerrechtlicher Auswirkungen durch Hinzuziehung externer Expertisen zu untersuchen.

3.6 Wirtschaftlichkeit bei angenommener KST - Kommunalservice Tourismusregion:

- Die Wirtschaftlichkeit ist konzeptionell unter Beachtung der vorgenannten Prämissen sowie kommunalrechtlicher, vergaberechtlicher und steuerrechtlicher Auswirkungen durch Hinzuziehung externer Expertisen zu untersuchen.

II. Organisationsstrukturelle Perspektive der kommunalen Zusammenarbeit

Für die zukünftige „Organisation“ einer kommunalen Zusammenarbeit stehen den Beteiligten verschiedene Handlungs- und Rechtsformen nach der Kommunalverfassung M-V)⁷ zu Auswahl.

Die Bewertung⁸ von Handlungsformen und des Modells (meint den Organisationsrahmen) der kommunalen Zusammenarbeit basierte aus Sicht des Gutachters auf folgenden Wertungskriterien:

Wertungskriterien

1. Wertungskriterium

1.1 Inhouse-Fähigkeit für die Träger der Rechtsform der kommunalen Zusammenarbeit

- Abrechnungsstelle für die Träger der Rechtsform

1.2 Organisationsstruktur – Steuerung von Innen

- benötigte Vollmachten, z. B. nach den Kooperationsverträgen
- Geschäftsordnungen, gesellschaftsinterne Richtlinien zur Betriebsführung (einschl. Finanzordnung) und Datenmanagement
- Geeignetheit zur Abgrenzung der Handlungsfelder im Rahmen betrieblicher Gliederungsprozesse (Management-, Kern- und Unterstützungsprozesse)

1.3 Organisationsstruktur – Steuerung von außen

- durch die Träger der Rechtsform

1.4 Finanzierung

- Stammkapital, Betriebs- und Systemkosten, Transformationskosten

1.5 Vergaberecht – Auftragsdienstleistungen für Dritte

- Abrechnungsstelle für nicht als Gesellschafter beteiligte Gemeinden

1.6 Vertragliche Aspekte

- bei Wahrnehmung von Aufgaben als Projektträger und Mittelsperson im „System“

1.7 Haftungsrisiko für die Träger der Rechtsform

1.8 Geeignetheit der Aufgabenübertragung(en) auf Rechtsform

- einschl. Aspekte der Akzeptanz von Gremien und Öffentlichkeit)

1.9 Beteiligungsmöglichkeiten Dritter (Beiräte, Arbeitskreise)

1.10 Dienstherrenfähigkeit

- soweit perspektivisch benötigt

⁷ Titel: Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV M-V) Amtliche Abkürzung: KV M-V Vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 777) (1), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2019 (GVOBl. M-V S. 467) GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 2020 - 9

⁸ Von der Vornahme einer nach Punkten gewichteten Sensitivitätsanalyse wurde abgesehen. Alternativ erfolgte eine Gewichtung nach „erweiterter-Ampel-Farben-Systematik“.

Handlungsoptionen

2. Handlungsoptionen

2.1 nach den Vorschriften dieses Gesetzes über die Haushaltswirtschaft oder als Eigenbetrieb

- Die Zielstellung, eine tourismusregionsweite kommunale Betriebsorganisation schließt die beiden genannten Unternehmensformen aus.

2.2 Vertragliche Lösungen zur Umsetzung operativer Bedarfe

- Kommunale Arbeitsgemeinschaft
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung
- Verwaltungsgemeinschaft

2.3 Handlungsoption - öffentliche-rechtliche Rechts- und Organisationslösung

- Zweckverband
- Gemeinsames Kommunalunternehmen (Anstalt des öffentlichen Rechts; AöR)

2.4 Handlungsoption – privatrechtliche Lösungen (Ausgliederung)

- GmbH (Abteilung, Integration in Bestandsgesellschaft „UTG“)
- GmbH („Schwester“ zur UTG; unmittelbare Beteiligung der Trägerkörperschaften)
- GmbH („Enkelin“; mittelbare Beteiligung der Trägerkörperschaften über UTG)

2.5 Handlungsoption - andere privatrechtliche Lösungen

- Aktiengesellschaft (AG) nicht zulässig gem. § 68 Abs. 4 KV M-V
- nicht geprüft: GmbH & Co. KG, GbR, OHG, KG

2.6 Handlungsoption – Ausschreibungs-Lösung/ Losbildung

- nicht geprüft, da keine Verpflichtung zur Losbildung soweit Inhouse

III. Ergebnis

Die Kriterien, anhand derer die zu vergleichenden Organisationsmodelle hinsichtlich ihrer Eignung zu bewerten sind, ergeben sich sowohl aus dem Organisationsrecht als nach der Kommunalverfassung M-V. Danach sind sowohl rechtsformspezifische Merkmale und rechtliche Rahmenbedingungen als auch z.B. Aspekte der Unternehmensführung, Fragen der zulässigen Bewirtschaftung der von den Beteiligten vorzunehmenden Handlungsfelder, Aspekte der Einflussnahme des einzelnen Partners des Systems „Tourismus“ sowie der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen zu prüfen.

Eine „echte“ Rangfolge der einzelnen Kriterien wird sich aus der Aufzählung erfahrungsgemäß nicht ableiten lassen, sodass alle Merkmale zunächst grundsätzlich gleichwertig zu behandeln sind. Die Prüfungsergebnisse sind sodann in eine von vier Wertungsklassen eingeordnet worden.

Der Vorschlag zur Auswahlentscheidung einer bestimmten Vorgehensweise sowie zur Organisation der Strukturen einer Koordinierungsstelle mit insbesondere Abrechnungsfunktion erfolgte nach in die Bewertung einzustellenden Aspekten und Einordnung nach dem Grad der Geeignetheit des Organisationsmodells/der jeweiligen Handlungsoption.

D. Strukturierungsvorschlag

- I. Beschreibung
- II. Vorschlag zu Zweck und Gegenstand
- III. Vorschlag zu den Aufgaben
- IV. Vorschlag zum Beschluss über eine effektive Kapitalerhöhung durch Bareinlagen

Strukturierungsvorschlag

I. Beschreibung

Unter Würdigung der verschiedenen Modelle/Varianten zur „Organisation“ des ‚*KST - Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast*‘ unter Einbeziehung insbesondere vergaberechtlicher und kommunalrechtlicher Aspekte, wird im Ergebnis, eine stufenweise Umsetzung der ‚*Integrations-Lösung*‘ in der Kombination aus

- a) Abrechnungsstelle als Abteilung der **UTG** insbesondere in Wahrnehmung einer Abrechnungsfunktion für und unter den am System beteiligten Gemeinden

und einer

- b) Umformung (Weiterentwicklung) der Bestandsstrukturen der **UTG** im Verständnis einer modernen und zukunftsorientierten DestinationsManagementOrganisation (DMO)

empfohlen.

II. Vorschlag zu Zweck und Gegenstand

Der Gesellschaftsvertrag der UTG könnte mit Bezug zu Zweck und Gegenstand wie folgt ergänzt werden:

§ _ Zweck und Gegenstand der Gesellschaft⁹

- (1) Weiterer Zweck der Gesellschaft ist die gemeinsame Entwicklung und Bereitstellung von kommunalen Servicedienstleistungen und Lösungen mit dem Ziel, die Standardisierung und Konsolidierung, vornehmlich der Abrechnung von durch die Gesellschafter auf Basis einer einheitlichen Kurabgabebesatzung insbesondere im Gesellschaftsgebiet eingehobener Abgaben einschließlich der Durchführung eines Finanzausgleichs in Fällen von Über-/Unterdeckungen zwischen den Gemeinden soweit sie der Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast im Sinne eines Erhebungsgebiets zugehören, herzustellen, durchzuführen und auch hiermit die touristische Regionalentwicklung zu fördern.
- (2) Die Gesellschaft wird hierfür möglichst flächendeckend nachnutzbare Lösungen und Leistungen zur Erledigung oder Vereinfachung von Verwaltungsaufgaben mit technikerunterstützter Informationsverarbeitung entwickeln und bereitstellen. Gegenstand der Gesellschaft ist die
 - a) Sicherstellung der betrieblichen Abwicklung von tourismusregionsweit einheitlich nutzbaren Abrechnungs-Verfahren, Programmen und Dienstleistungen,
 - b) Identifikation, Entwicklung und Pflege einheitlich nutzbarer Programme und Verfahren (insbesondere zur Abrechnung),
 - c) Beratung und Unterstützung bei der Inbetriebnahme und der laufenden Anwendung von Verfahren und Programmen (insbesondere zur Abrechnung),

⁹ [Anm.: Es wird zugrunde gelegt, dass das KST im Format einer Abteilung/Sparte der UTG angegliedert wird.]

- d) Auswahl und Beschaffung von Hardware, Software und Dienstleistungen sowie
 - e) die Beratung und Unterstützung auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik einschließlich der Durchführung von Schulungsmaßnahmen insbesondere mit Bezug zur Abrechnung der Kurabgaben im Erhebungsgebiet Insel Usedom und Stadt Wolgast sowie für Dritte (z. B. Gemeinden aus dem Achterland).
- (3) Die Gesellschaft erbringt ihre Leistungen im Wesentlichen für ihre Gesellschafter. Die Gesellschaft kann im Rahmen vorhandener Kapazitäten unter den jeweils geltenden gesetzlichen Voraussetzungen Leistungen auch für andere Gebietskörperschaften und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringen, sofern der Gesellschaftszweck hierdurch nicht beeinträchtigt wird.

III. Vorschlag zu den Aufgaben

Der Gesellschaftsvertrag der **UTG** könnte mit Bezug zu den ‚Aufgaben‘ wie folgt ergänzt werden:

§ _ Aufgaben der Gesellschaft

- (1) Weitere Aufgabe der Gesellschaft ist die Erbringung von kommunalen Dienstleistungen, insbesondere für deren Träger. Hierdurch sollen die teils bereits vorliegenden Voraussetzungen mit dem Ziel der Anerkennung als Tourismusregion bestätigt werden.

Hierzu zählen insbesondere Destinationskoordination und -entwicklung durch:

- a) Betrieb eines kommunalen Abrechnungszentrums
- b) Zentrale Beschaffung von Hard- und Software im Zusammenhang mit der Entwicklung und der Erbringung von Abrechnungsleistungen insbesondere von GästeCard-Systemen
- c) Koordinierung und zentrale Beschaffung von notwendigen externen Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Entwicklung und der Erbringung von Abrechnungsleistungen insbesondere von GästeCard-Systemen
- d) Projektleitung und Projektbearbeitung im Rahmen der übertragenen Aufgaben

IV. Vorschlag zum Beschluss über eine Kapitalerhöhung

Beschluss¹⁰ über eine effektive Kapitalerhöhung durch Bareinlagen

- (1) Das Stammkapital der Gesellschaft wird von 25.000 Euro um 25.000 Euro auf 50.000 Euro gegen Bareinlage erhöht. Die Kapitalerhöhung erfolgt durch Ausgabe von insgesamt neun neuen Geschäftsanteilen im Nennbetrag nach dem Verhältnis der jeweiligen Beteiligung am Stammkapital mit Stand 30.09.2023 mit den Nrn. 10 bis 18. Die Einlagen auf die Geschäftsanteile sind sofort in voller Höhe zur Zahlung fällig.

¹⁰ [Anm.: Es wird zugrunde gelegt, dass sich alle neun Gesellschafter der UTG an der KST-Abteilung mit Bezug zur Funktion einer Abrechnungsstelle beteiligen.]

- (2) Zusätzlich zur Einlage sind für jeden Geschäftsanteil jeweils nach dem Verhältnis der jeweiligen Beteiligung am Stammkapital mit Stand 30.09.2023 eine einmalige Einzahlung in die Kapitalrücklage der Gesellschaft in Höhe von Euro11 sowie ein Aufgeld (Agio) in Höhe von Euro12 spätestens zum [31.01.2024] an die Gesellschaft zu leisten.
- (3)
- Zur Übernahme des Geschäftsanteils mit der Nr. 10 wird [...] zugelassen,
zur Übernahme des Geschäftsanteils mit der Nr. ... wird [...] zugelassen,
- (4) Die übrigen Gesellschafter werden von der Teilnahme an der Kapitalerhöhung ausgeschlossen.
- (5) Infolge der Kapitalerhöhung wird der Gesellschaftsvertrag der Gesellschaft wie folgt geändert:
...

Hinweise:

Die Beschlussvorschläge dienen der Umsetzung und Flankierung einer Kapitalerhöhung. Durch die Kapitalerhöhung sollen die Kapazitäten der Gesellschaft besser genutzt sowie die Liquidität verbessert werden, um damit die Erreichung des erweiterten Zwecks der Gesellschaft - die Integration der Abteilung *Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast* und die damit zusammenhängenden Aufgaben - sicherstellen zu können.

¹¹ [Anm.: Es wird zugrunde gelegt, dass sich alle neun Gesellschafter der UTG an der KST-Abteilung mit Bezug zu den Aufgaben des Destinationsmanagements im Kontext der Regionalentwicklung sowie der Entwicklung des Gäste-Card-Systems beteiligen. Die einmalige Zahlung soll die Betriebs-, Personal-, System und Projektkosten mindestens für das Jahr 2024 umfassen. Rechtsgrundlage ist § 4 Abs. 4 S. 1 GesellschaftsV UTG.]

¹² [Anm.: Es wird zugrunde gelegt, dass sich alle neun Gesellschafter der UTG an den Transaktions- und Transformationskosten zur Integration der KSR-Abteilung in die UTG beteiligen. Die einmalige Zahlung sollte mindestens die Jahre 2023/2024 umfassen. Rechtsgrundlage ist § 4 Abs. 4 S. 1 GesellschaftsV UTG.]

E. Juristische Perspektive

I. Kommunalrechtliche Betrachtung der interkommunalen Zusammenarbeit

1. Einleitung
2. Zulässige Organisations-/Rechtsformmodelle
3. Allgemeine kommunalrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen
4. Angemessenes Verhältnis von Leistungsfähigkeit und Bedarf
5. Besondere kommunalrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen
6. Grundsätze und Formen gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung
7. Gebietsübergreifende Aufgabenwahrnehmung
8. Anzeige bei der Rechtsaufsicht bei Handlungsoption ‚GmbH‘
9. Stellungnahme zu den Auswirkungen der wirtschaftlichen Betätigung
10. Fazit

II. Vergaberechtliche Betrachtung der interkommunalen Zusammenarbeit

1. Einleitung
2. Dienstleistungsauftrag oder Dienstleistungskonzession
3. Anwendungsbereich nach Organisationsform
4. Ausnahme von Vergabepflicht bei Inhouse
5. Verpflichtung zur Vergabe in Teil- oder Fachlosen
6. Fazit

III. Gesellschaftsrechtliche Betrachtung der interkommunalen Zusammenarbeit

1. Vereinbarkeit des Vorhabens mit Vorgaben des UTG-Gesellschaftsvertrages
2. Bewertung des Vorhabens
3. Fazit

IV. Ergebnis

Juristische Perspektive

I. Kommunalrechtliche Betrachtung der kommunalen Zusammenarbeit

1. Einleitung

Die nachstehenden Ausführungen skizzieren die gemeindefirtschafts- und kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen und Anforderungen an ein Organisationsmodell der ‚Ganzheitlichen Tourismusregion‘.

Wesentliche Begriffe, wie das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks, der die wirtschaftliche Betätigung rechtfertigt, die Wahrung des angemessenen Verhältnisses von Art und Umfang der wirtschaftlichen Betätigung in Bezug zur Leistungsfähigkeit der Kommune(n) und zum Bedarf oder die Anforderungen an ein zulässiges Tätigwerden außerhalb des Hoheitsgebietes der Kommune(n) etc. werden in den jeweiligen Landesgesetzen deckungsgleich beschrieben und ausgelegt. Im Detail ergeben sich beachtliche Unterschiede.

Nach § 2 Abs. 1 KV M-V sind die Gemeinden auf ihrem Gebiet die ausschließlichen und eigenverantwortlichen Träger der öffentlichen Verwaltung. Die Gemeinden schaffen nach § 2 Abs. 2 KV M-V innerhalb ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen. Die Tourismusförderung stellt eine klassische Aufgabe der (auch) kommunalwirtschaftlichen Betätigung im eigenen Wirkungskreis der Kommune(n) dar.

Gemäß § 2 Abs. 1 KV M-V sind die Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Gemäß § 2 Abs. 2 KV M-V gehören diesen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises insbesondere die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung unter Beachtung der Belange der Umwelt und des Naturschutzes, des Denkmalschutzes und der Belange von Wirtschaft und Gewerbe, die Gewährleistung des örtlichen öffentlichen Personennahverkehrs, die Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie des kulturellen Lebens und die Entwicklung partnerschaftlicher Beziehungen zu Gemeinden anderer Staaten.

Das Vorhalten von Einrichtungen in den Handlungsfeldern *Destinationsmarketing, -management und -service* ist somit ein wichtiger öffentlicher Zweck, den die Gemeinden in der Tourismusregion grundsätzlich zu berücksichtigen haben. Da gleichzeitig typischerweise, und so auch in der Tourismusregion, Tätigkeiten in den vorgenannten Handlungsfeldern defizitär ausgeprägt sind, besteht ein Spannungsverhältnis zu der (auch) zu berücksichtigenden Leistungsfähigkeit der Gemeinden.

Die KV M-V definiert wesentliche Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand im Kontext einer wirtschaftlichen Betätigung. Das unternehmerische Tätigwerden ist nur unter engen Voraussetzungen zulässig.

2. Zulässige Organisations-/Rechtsformmodelle

Die KV M-V gewährt den Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern mehrere öffentlich-rechtliche Organisationsformen, mittels derer diese sich wirtschaftlich betätigen können. Eine klare Definition des gemeindlichen Unternehmens ist in den einschlägigen Vorschriften der §§ 68 ff. KV jedoch nicht enthalten. Ausweislich § 68 Abs. 1 S. 1 KV ist

„als wirtschaftliche Betätigung der Betrieb von Unternehmen zu verstehen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt tätig werden, sofern die Leistung ihrer Art nach auch von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte. Als wirtschaftliche Betätigung im Sinne des Satzes 1 gilt auch der Betrieb von Einrichtungen.“

Einrichtungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 sind gem. § 68 Abs. 3 KV:

- „1. Einrichtungen, zu deren Betrieb die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist,*
- 2. Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der Kunstpflege, der körperlichen Erziehung, der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege sowie öffentliche Einrichtungen ähnlicher Art,*
- 3. Einrichtungen, die ausschließlich zur Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen und*
- 4. Einrichtungen zur Erzeugung von Energie, insbesondere erneuerbarer Art, soweit diese nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen.“*

Auch Einrichtungen sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen.

Die Erfüllung von Aufgaben in eigener Angelegenheit der Gemeinden ist nach den Regeln der KV M-V auch außerhalb ihrer allgemeinen Verwaltungsstruktur zulässig. Dies folgt aus § 68 Abs. 4 KV, wonach die Gemeinden Unternehmen außerhalb ihrer allgemeinen Verwaltung in folgenden Organisationsformen betreiben können:

- als Eigenbetrieb,
- als Kommunalunternehmen,
- in Organisationsformen des Privatrechts.

Weiter gilt:

- Die Errichtung einer Aktiengesellschaft sowie die Umwandlung von bestehenden Unternehmen und Einrichtungen in eine solche sind ausgeschlossen, § 68 Abs. 4 S. 2 KV.
- Bankunternehmen darf die Gemeinde nicht betreiben, § 68 Abs. 5 KV.

3. Allgemeine kommunalrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Gründung gemeindlicher Unternehmen folgen aus § 68 KV M-V.

Hiernach können die Gemeinden Unternehmen und Einrichtungen im Sinne des § 68 Abs. 1 KV M-V – unabhängig von der Wahl der Handlungs- bzw. Rechtsform – nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn:

- der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt, § 68 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1;
- das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht, § 68 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2,
- die Gemeinde die Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich wie Dritte erfüllen kann, § 68 Satz 1 Abs. 2 Nr. 2.
- Tätigkeiten, mit denen die Gemeinde an dem vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben ganz überwiegend mit dem Ziel der Gewinnerzielung teilnimmt, entsprechen keinem öffentlichen Zweck, § 68 Abs. 2 KV M-V.

Zwischenfazit

Hinweise auf eine mögliche kommunalrechtliche Unzulässigkeit des Vorhabens wegen Nichteinhaltung oder Verletzung der allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen in der gemeinsamen wirtschaftlichen Betätigung der kommunalen Träger der ‚Ganzheitlichen Tourismusregion‘ haben sich nicht ergeben:

- Die **UTG** betreibt bei treuhänderischer Wahrnehmung der Funktion einer Abrechnungsstelle (Handlungsfeld 1) im Auftrag ihrer kommunalen Träger kein Bankunternehmen. Vielmehr nimmt sie zulässigerweise Aufgaben der Vermögensverwaltung wahr, die durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sind und nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinden und zum voraussichtlichen Bedarf stehen.
- Die Gemeinden können diese Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich wie Dritte erfüllen.
Zudem besitzen sie im Rahmen des kommunalrechtlich Zulässigen unter Einhaltung der Grundsätze zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung einen im Vergleich zu Dritten hinreichenden Gestaltungs- und Ermessungsspielraum bei der Entgeltgestaltung für die Abrechnungstätigkeit.
- Die Gemeinden nehmen mit der Erbringung von Dienstleistungen im Kontext der **Destinationskoordination und -entwicklung** (insbesondere der entgeltlichen Abrechnungsfunktion) keine Tätigkeiten wahr, mit denen sie ganz überwiegend mit dem Ziel der Gewinnerzielung an dem vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben teilnehmen würden.

4. Angemessenes Verhältnis von Leistungsfähigkeit und Bedarf

Art und Umfang nach muss die zu Modellzwecken angenommene Erweiterung von Zweck und Aufgabe der **UTG** in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf stehen.

Zwischenfazit

- Es sind keine Anzeichen ersichtlich, wonach die angestrebte Betätigung der kommunalen Träger der Tourismusregion in einer Rechtsform des Privatrechts nach Art und Umfang nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinde stehen.

Das folgt nicht zuletzt daraus, dass die gegenwärtigen Rahmenbedingungen grundsätzlich unter Aufstockung des Personalstamms und der im Kontext der Gründung unumgänglichen einmaligen Investitionskosten in die Strukturen (z. B. im Bereich IT) und etwaig sowieso notwendigen Ersatzbeschaffungen aufrechterhalten bleiben.

- Einzelne Tätigkeiten, jedoch weder die Gesamtheit, noch die benötigte Qualität und Zuverlässigkeit in der Zurverfügungstellung der Leistungen, können von privaten Dritten zur Verfügung gestellt werden.
- Eine kommunale Wirtschaftsinitiative im Sinne der Vorschrift muss unterbleiben, wenn der angestrebte Erfolg anderweitig effektiver und mit weniger Aufwand erzielbar ist, weil privatwirtschaftliche Angebote bessere Lösungen anbieten. Bei der Konkretisierung ihrer Ziele und gewählten Instrumente zur Aufgabenerfüllung bzw. des öffentlichen Zwecks haben die kommunalen Träger der **UTG I** einen weiten Beurteilungsspielraum, den im Grunde auch nur sie selbst aufgrund ihrer umfangreichen Kenntnisse der örtlichen Wirtschaftsverhältnisse ausfüllen können.

Weitere Aspekte sind die gleichmäßige Versorgung der Einwohner, die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung sowie sämtliche Qualitätsmerkmale der Leistung.

- Mit Blick auf die Tourismuspolitik kann darüber hinaus mit Gründung einer Gesellschaft in der skizzierten Weise der Anspruch der ‚**Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast**‘ untermauert werden, als ein eigenständiges und hinreichend bedeutsames Reise-, Freizeit- und Erholungsziel auf nationaler Ebene und eingeschränkt internationaler Ebene wahrgenommen zu werden.

5. Besondere kommunalrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Gründung gemeindlicher Unternehmen insbesondere mit Bezug zu einer privatrechtlichen Organisationsform folgen aus § 69 KV M-V.

Hiernach dürfen Gemeinden Unternehmen und Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur errichten, übernehmen, sich daran beteiligen oder auf andere Wirtschaftsbereiche ausdehnen, wenn:

- bei Unternehmen die Voraussetzungen des § 68 Absatz 2 Satz 1 gegeben sind, § 69 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V
- bei Einrichtungen ein wichtiges Interesse der Gemeinde an der Privatrechtsform nachgewiesen wird und dabei in einem Bericht zur Vorbereitung des Gemeindevertretungsbeschlusses nach § 22 Absatz 3 Nummer 10 unter umfassender Abwägung der Vor- und Nachteile abgewogen wird, dass die Aufgabe im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen wirtschaftlicher durchgeführt werden kann, § 69 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V
- durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung sichergestellt ist, dass der öffentliche Zweck des Unternehmens erfüllt wird, § 69 Abs. 1 Nr. 3 KV M-V
- die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhält und dieser durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder in anderer Weise gesichert wird, § 69 Abs. 1 Nr. 4 KV M-V
- die Haftung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird, § 69 Abs. 1 Nr. 5 KV M-V und
- die Einzahlungsverpflichtungen (Gründungskapital, laufende Nachschusspflicht) der Gemeinde in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen, § 69 Abs. 1 Nr. 6 KV M-V.

Weiter gilt, dass die Gemeinde der Beteiligung eines Unternehmens oder einer Einrichtung, an dem oder der sie unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 20 Prozent beteiligt ist, an einem anderen Unternehmen oder einer anderen Einrichtung nur zustimmen darf, wenn die Voraussetzungen des § 68 Absatz 2 vorliegen. Satz 1 gilt entsprechend, wenn der Gemeinde zusammen mit anderen Gemeinden, Ämtern, Landkreisen oder Zweckverbänden mehr als 20 Prozent der Anteile zustehen.

Aus kommunalrechtlicher Sicht ist die Zulässigkeit der Gründung oder Errichtung eines Unternehmens oder einer Einrichtung – unabhängig von der Wahl der Handlungs-/Rechtsform - dem Fall der Erweiterung eines bestehenden Unternehmens, wie im Falle der **UTG** gleichzustellen.

Zwischenfazit

Hinweise auf eine mögliche kommunalrechtliche Unzulässigkeit des Vorhabens wegen Nichteinhaltung oder Verletzung der besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen in der gemeinsamen wirtschaftlichen Betätigung der kommunalen Träger der ‚**Ganzheitlichen Tourismusregion**‘ haben sich nicht ergeben.

Die Gemeinden dürfen die mit einer **Destinationskoordination und -entwicklung** zusammenhängenden Aufgaben und Dienstleistungen in Erweiterung der von der **UTG** wahrzunehmenden Zwecke durch diese erfüllen.

Es besteht ein wichtiges Interesse, und die Aufgabe kann im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen wirtschaftlicher, d.h. sinnvoll und effektiv durchgeführt werden:

- Infolge der mehrjährigen Tätigkeit der **UTG** als von den Gemeinden eingesetzte Koordinierungsstelle im Sinne eines integrierten Dienstleisters sowie auf Basis der in den öffentlich-rechtlichen Kooperationsverträgen getroffenen Vereinbarungen und den in der Kurabgabekalkulation der Gemeinden „eingepreisten“ Kosten bei Tätigwerden der **UTG** als Abrechnungsstelle und Mittelsperson im Projekt, lassen sich weitere Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des Vorhabens treffen.
- Bei Verstetigung der bislang interimistischen Geschäftsbesorgung und der bewährten kommunalen Zusammenarbeit sind insbesondere mit Bezug zur Erweiterung um das Handlungsfeld der Abrechnung von Kurabgaben messbare Einsparungen im Vergleich zur Übertragung dieser Aufgabe auf einen in der Rechtsform des Privatrechts organisierten nichtkommunaleigenen Abrechnungsdienst im Ergebnis zu erwarten. Die **UTG** hingegen ist „Dritte“ im Sinne von § 12a Abs. 1 S. 2 Kurabgabengesetz (KAG)¹³.
- Bei Bündelung und Synchronisierung der Leistungsbündel mit Bezug zum Betrieb einer regionalen GästeCard-Plattform sowie der Übernahme einer Vertragspartnerfunktion von GästeCard-Leistungspartnern werden durch die kommunale Zusammenarbeit zusätzlich technische Voraussetzungen geschaffen, um in den Kernverwaltungen Optimierungspotentiale zu realisieren.
- Des Weiteren ist davon auszugehen, dass aufgrund technologischer und rechtlicher Entwicklungen in den kommenden 5 Jahren mit deutlichen Kostensteigerungen in der Regionalentwicklung (einschl. Destinationsmanagement/-marketing) gerechnet werden muss. So werden in den beteiligten Gebietskörperschaften voraussichtlich zusätzliche Personalstellen ohne Kooperation notwendig.

Die zu erwartenden erheblichen Kostensteigerungen können durch ein gemeinsames kommunales Servicecenter im beschriebenen Sinne abgemildert werden, da die zunehmenden Anforderungen und gesetzlichen Forderungen an den Abrechnungsbetrieb im Rahmen einer interkommunalen Kooperation wesentlich wirtschaftlicher gelöst werden können als in den einzelnen Gebietskörperschaften.

6. Grundsätze und Formen gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung

Die Trägerkörperschaften der ‚**Ganzheitlichen Tourismusregion**‘ können Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam wahrnehmen. Dies gilt nicht, wenn die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe durch Rechtsvorschrift ausgeschlossen ist.

¹³ § 12a KAG M-V (Kommunalabgabengesetz - KAG M-V Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern):

„Die abgabenberechtigten Körperschaften können in der harmonisierten Satzung für das gemeinsame Erhebungsgebiet bestimmen, dass die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen, die Abgabenberechnung, die Ausfertigung und Versendung von Abgabenbescheiden sowie die Entgegennahme der zu entrichtenden Abgaben von einem damit beauftragten Dritten wahrgenommen werden. Der Dritte darf nur beauftragt werden, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Prüfung nach den für kommunale Körperschaften geltenden Vorschriften gewährleistet sind.“

§ 149 KV M-V bestimmt, dass „zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die über einzelne kommunale Körperschaften hinauswirken oder die auf diese Weise besser oder wirtschaftlicher wahrgenommen werden können, die betroffenen Gemeinden, Ämter und Landkreise zusammenarbeiten sollen.“

Zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben können

- Zweckverbände
- kommunale Arbeitsgemeinschaften
- gemeinsame Kommunalanstalten in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts und

gebildet sowie

- öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen werden,

soweit nicht eine besondere Rechtsform für die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist.

Gemäß § 149 Abs. 3 KV -M-V bleibt die Befugnis, sich bei der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben insbesondere im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, z. B. im kulturellen oder touristischen Bereich einer Rechtsform des privaten Rechts zu bedienen, unberührt.

- Zum Nachteil der kommunalen Träger der ‚**Ganzheitlichen Tourismusregion**‘ kann *eine Pflicht zur Zusammenarbeit ausschließlich im Rahmen der nach § 149 KV M-V vorgesehenen Organisationsformen nicht gefordert werden: Wenn schon die Aufgabenwahrnehmung selbst im Ermessen der kommunalen Körperschaft liegt, dann erst recht die Art und Weise ihrer Erfüllung.*¹⁴

Zwischenfazit

Eine „Vorrangstellung“ der kommunalen Zusammenarbeit dergestalt, dass „nur“ die Formen der Zusammenarbeit nach § 149 KV zulässig sind und damit im Ergebnis das Tätigwerden oder der Betrieb des „KST – Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“ in privatrechtlicher Form als gemeinsam getragenen Gesellschaft mbH ausgeschlossen oder auf das Gebiet der jeweiligen Gemeinde begrenzt ist, ist im Kontext der Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben nicht abzuleiten.

7. Gebietsübergreifende Aufgabenwahrnehmung

Überschreitet das Geschäftsgebiet eines kommunalen Unternehmens die Gemeindegrenze, folgt daraus nicht automatisch ein Verstoß gegen das „Örtlichkeitsprinzip“. Die Betätigung einer Kommune auf dem Gebiet einer anderen ist bei kommunalem Aufgabenbezug mit deren Zustimmung unproblematisch.¹⁵

¹⁴ vergl.: *Bielenberg/Hil*, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung MV, 4. Auflage, 2014, S. 706

¹⁵ vergl.: *Darsov*, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung MV, 4. Auflage, 2014, S. 391

Vorliegend liegt die Zustimmung bereits deshalb vor, weil sich die kommunalen Träger der ‚**Ganzheitlichen Tourismusregion**‘ zur Regelung ihrer örtlichen Angelegenheiten im Kontext von ‚*Destinationsmarketing*‘ und ‚*Destinationsmanagements*‘

- durch Gründung und Betrieb der gemeinsam getragenen **UTG** zusammengeschlossen haben,
- auf Basis einer gemeinsamen Kalkulation nach einheitlichen Grundsätzen die Kurabgaben in einem einheitlichen Erhebungsgebiet einheben und
- zugleich und erst nach Erfüllung der entsprechend gesetzlich¹⁶ verlangten Voraussetzungen nach § 4a Abs. 2 und Abs. 4 KurortG als Tourismusregion anerkannt wurde.

Erforderlich für eine Anerkennung nach KurortG M-V sind u.a. das Vorhalten von wichtigen Dienstleistungsangeboten für benachbarte Kur- und Erholungsorte und das Bestehen einer konzeptionellen Entwicklungsgrundlage (Tourismuskonzept) mit regionalem Schwerpunkt. Zudem waren die regionale Kooperationsbereitschaft mit übergemeindlich organisierten Zusammenschlüssen einschließlich einer Harmonisierung des Satzungsrechts zur Erhebung der Kurabgabe sowie Aktivitäten im Hinblick auf ein gebietsbezogenes Marketing nachzuweisen.

Zwischenfazit

Ein Verstoß gegen das „Örtlichkeitsprinzip“ liegt mithin nicht vor.

8. Anzeige bei der Rechtsaufsicht bei Handlungsoption ‚GmbH‘

Im Rahmen des Gründungs- oder Erweiterungsvorgangs sind gemäß § 69 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V Entscheidungen der Gemeinde über die Errichtung gemeindlicher Unternehmen der Rechtsaufsichtsbehörde rechtzeitig anzuzeigen. Die Entscheidungen werden wirksam, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde gemäß § 77 Abs. 1 Satz 2 KV M-V die Verletzung von Rechtsvorschriften nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der erforderlichen Unterlagen geltend gemacht oder wenn sie vor Ablauf der Frist erklärt hat, dass sie keine Verletzung von Rechtsvorschriften geltend macht.

- Das Anzeigeverfahren wird mit Bezug zum Tätigwerden in Form der **GmbH** im Ausgang als unproblematisch erwartet. Bei angenommener Integration des **KST** in die **UTG** insbesondere durch Betrieb einer Abrechnungsstelle würde die Gesellschaft im Wesentlichen zu nahezu unveränderten Bedingungen tätig werden.
- Rechtsgeschäfte auf der Grundlage von Entscheidungen der kommunalen Träger der Tourismusregion dürfen erst nach Abschluss des Anzeigeverfahrens vollzogen werden.

¹⁶ Gesetz über die Anerkennung als Kur- und Erholungsort in Mecklenburg-Vorpommern (Kurortgesetz; KurortG MV) In der Fassung der Bekanntmachung vom 29. August 2000, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2022 (GVOBl. M-V S. 546)

9. Stellungnahme zu den Auswirkungen der beabsichtigten wirtschaftlichen Betätigung

Bei der Entscheidung der Gemeindevertretung zur wirtschaftlichen Betätigung im Sinne von § 77 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 (Recht der Gemeinde zur Errichtung, Übernahme oder Beteiligung von Unternehmen und Einrichtungen) sind die Auswirkungen der beabsichtigten wirtschaftlichen Betätigung auf die mittelständische Wirtschaft und auf das Handwerk zu berücksichtigen.

Zu diesem Zweck soll den örtlich zuständigen Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern seitens der Gemeinde vor der Entscheidung die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme unter Setzung einer Frist von vier Wochen eingeräumt werden.

Zwischenfazit

- Vorliegend würde die **UTG** als beauftragte Dienstleisterin der Gemeinden die örtlich zuständigen Kammern rechtzeitig miteinbeziehen.
- Auswirkungen der beabsichtigten wirtschaftlichen Betätigung auf die mittelständische Wirtschaft und auf das Handwerk werden im Ergebnis nicht erwartet. Zwar kann insbesondere der Betrieb einer Abrechnungsstelle auch durch Dritte erfolgen. Der Dritte darf nur beauftragt werden, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Prüfung nach den für kommunale Körperschaften geltenden Vorschriften gewährleistet sind.

10. Fazit

Im Ergebnis der Betrachtung der kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen ist festzustellen, dass eine Aufgabenauslagerung im Kontext der Ausrichtung der Strukturen einer ‚**Ganzheitlichen Tourismusregion**‘ auf die jeweils zur Umsetzung in Erwägung gezogene Rechtsform aus kommunalrechtlicher Sicht zulässig ist. Dies gilt insbesondere bei Umsetzung der beschriebenen Integrations-Lösung durch Bildung einer entsprechenden Abteilung innerhalb der **UTG**.

II. Vergaberechtliche Betrachtung der kommunalen Zusammenarbeit

1. Einleitung

Die nachstehenden Ausführungen skizzieren die vergaberechtlichen Rahmenbedingungen und Anforderungen an ein Organisationsmodell der ‚**Ganzheitlichen Tourismusregion**‘.

Grundsätzlich sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, bei öffentlichen Aufträgen die einschlägigen Regelungen des jeweiligen nationalen und des europäischen Vergaberechtes zu beachten. Das Vergaberecht hat die Zielrichtung, den freien Wettbewerb zu ermöglichen und zu schützen.

Immer zu unterscheiden sind einerseits solche Vergaben von Dienstleistungsaufträgen an die handelnde Organisationsform im Sinne eines Auftragnehmers und andererseits diejenigen Vergaben dieser Organisation an Dritte (z. B. Lieferanten, Agenturen etc.). Zugleich sind die nach jeweiligem nationalen bzw. europäischen Recht geltenden Schwellenwerte („Wert des Auftrags“) zu beachten.

Die grundsätzlich gesetzliche Verpflichtung zur Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften setzt bereits ein, wenn ein öffentlicher Träger eine Organisation, ein Amt, eine Institution oder eine sonstige selbstständige Einheit mit einer Tätigkeit im Kontext der Tourismusförderung als im Inland gelegene Stelle beauftragt. Bei dem Auftragnehmer handelt es sich sodann um eine sogenannte „Inlandstourismusstelle“.

- Öffentliche Aufträge und Konzessionen werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren unter Wahrung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit vergeben, § 97 Abs. 1 GWB.
- Grundsätzlich soll das Vergaberecht öffentliche Auftraggeber nicht in ihrer Freiheit beschränken, die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern oder eigenen Unternehmen zu erfüllen. Allerdings ist der Umstand, dass beide Parteien einer Vereinbarung selbst öffentliche Auftraggeber sind, allein nicht ausreichend, um die Anwendung des Vergaberechts auszuschließen. Hierfür müssen vielmehr weitere Voraussetzungen erfüllt sein. Dadurch sollen insbesondere Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zu privaten Unternehmen vermieden werden.
- Bei einer Neuausrichtung der Destinationsförderung der ganzheitlichen Tourismusregion ist zu beachten, dass die vergaberechtlichen Grundsätze unabhängig vom Organisations- und Rechtsformmodell gelten. Die nachfolgenden Ausführungen gelten daher gleichermaßen für einen Zweckverband, eine AöR, eine GmbH oder eine Einrichtung anderer Rechtsform.
- Dabei unterliegt die Gründung eines Unternehmens (z.B. AöR, GmbH) *selbst* als reiner Organisationsakt nicht den Vorschriften des Vergaberechtes, weil es sich nicht um einen Beschaffungsvorgang handelt, sondern um die Ausübung der kommunalen Organisationshoheit im Rahmen der kommunalen Vorgaben der KV M-V. Dies gilt auch für die vorgeschlagene Erweiterung der **UTG** durch die Gebietskörperschaften der Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast, da auch dies einen reinen Organisationsakt darstellt
- Sobald die Trägerkörperschaften der **UTG** nach angenommener Erweiterung jedoch einen entgeltlichen Auftrag, erteilen oder von der Gesellschaft Dienstleistungen im Kontext der Destinationskooperation und -entwicklung beziehen, liegen jeweils Beschaffungsvorgänge im Sinne des Vergaberechts vor. In der Folge finden für diese Beschaffungsvorgänge auch die vergaberechtlichen Vorschriften grundsätzlich Anwendung.

Zwischenfazit

Das Vergaberecht verbietet Kommunen nicht grundsätzlich, die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern oder eigenen Unternehmen zu erfüllen. Erst wenn Beschaffungsvorgänge angestoßen und entgeltliche öffentliche Aufträge vergeben werden, sind die Vorgaben des Vergaberechts zu beachten.

2. Dienstleistungsauftrag oder Dienstleistungskonzession

Öffentliche Aufträge sind entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen, die die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand haben.

Dienstleistungskonzessionen sind Verträge, die von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen nur insoweit abweichen, als die Gegenleistung für die Erbringung der Dienstleistungen ausschließlich in dem Recht zur Nutzung der Dienstleistung oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises besteht. Kennzeichnendes Merkmal ist der Übergang des Betriebsrisikos auf den Konzessionsnehmer bei der Verwertung der Leistungen.

Zwischenfazit

Eine Dienstleistungskonzession im Sinne des Vergaberechts liegt nicht vor, weil die **UTG** die mit der Vornahme der Tätigkeiten im Kontext der ‚**Ganzheitlichen Tourismusregion**‘ verbundenen Betriebs-, Nutzungs- und Verwertungsrisiken nicht vollständig oder nahezu tragen würde.¹⁷

3. Anwendungsbereich nach Organisationsform

Die Prüfung, ob bei der Erteilung eines öffentlichen Auftrags das Vergaberechts zu beachten ist, erfolgt in zwei Stufen. In einem ersten Schritt wird geprüft, ob der Auftragswert oberhalb von 215.000,- EUR für Liefer- oder Dienstleistungsaufträge liegt oder unterhalb dieses Wertes:

- Im Oberschwellenbereich (oberhalb eines Auftragswertes von 215 TEUR für Liefer- oder Dienstleistungsaufträge) sind Zweckverband, Gemeinsames Kommunalunternehmen und GmbH gleichermaßen und stets ausschreibungsverpflichtet, soweit die Maßgaben der sogenannten Inhouse-Vergabe nicht zutreffen.
- Im Unterschwellenbereich (unterhalb eines Gesamtauftragswertes von 215 TEUR) gilt über § 21 GemHVO-Doppik für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 VgG M-V die UVgO. Soweit die Eigenbetriebsverordnung zur Anwendung kommt, gilt § 21 GemHVO-Doppik. Sodann ist zu unterscheiden ob die Auftragsvergabe durch eine öffentlich-rechtliche oder durch eine privatrechtliche Organisationsform erfolgt:

Zweckverband

In Mecklenburg-Vorpommern werden Zweckverbände ausweislich § 161 Abs. 3 KV wie Eigenbetriebe behandelt, wenn ihre Hauptaufgabe das Betreiben eines gemeinsamen Unternehmens ist. Für ihre Wirtschaftsführung gelten dann die Vorschriften der KV M-V und der EigVO. Ist die Hauptaufgabe des Zweckverbands das Betreiben einer Einrichtung, richtet sich die Wirtschaftsführung nach den Vorschriften der EigVO, *wenn* dieses die Verbandssatzung bestimmt.

¹⁷ OLG Brandenburg, Beschluss vom 09.04.2015 – Verg W 2/15 in Fortführung VK Brandenburg vom 11.03.2015 – VK 1/15 – „Stadt Potsdam – interimistische Beauftragung eines Dienstleisters von Leistungen im Kontext Tourismus Service und Tourismus-Marketing-Dienstleistungen“

Wegen § 1 Abs. 3 VgG besteht ein Anwendungszwang des Vergaberechts für den Zweckverband als „sonstige Körperschaft“ des öffentlichen Rechts.

Gemeinsames Kommunalunternehmen

In Mecklenburg-Vorpommern findet für Kommunalunternehmen über § 75 Abs. 1 S. 2 KV iVm § 21 GemHVO-Doppik das VgG M-V Anwendung. Für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen nach § 2 Abs. 1 S.1 Nr. 3 VgG M-V beinhaltet das VgG M-V – anders als in anderen Ländern - einen Anwendungszwang für das Kommunalunternehmen.

GmbH

Vergaberechtliche Bestimmungen müssen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften nur dann beachten, wenn sie zu ihrer Anwendung in besonderer Weise verpflichtet werden. Dies kann etwa bei der Zuwendung von öffentlichen Fördermitteln durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen. Daneben kann das Landesgesetz dazu führen, dass die VOB/A und UVgO oder VOL/A angewendet werden müssen.

In Mecklenburg-Vorpommern beinhaltet das VgV M-V keinen Anwendungszwang von VOB/A und UVgO oder VOL/A für die kommunale GmbH.

Zwischenfazit

Im Unterschwellenbereich ist die **GmbH** als kommunales Unternehmen zur Wahrung vergaberechtlicher Grundsätze bei Auftragswerten – vorbehaltlich des Aspektes der Binnenrelevanz und soweit sich aus verwaltungs- und förderrechtlichen Bestimmungen oder vertraglichen Regelungen nicht etwa anderes ergibt – nicht verpflichtet, bei der Erteilung von Aufträgen die Vorgaben des Vergaberechts zu beachten. Eine freiwillig selbst auferlegte Umsetzung der vergaberechtlichen Anforderungen ist selbstverständlich immer möglich. Im Oberschwellenbereich ist auch eine kommunale GmbH immer ausschreibungsverpflichtet.

4. Ausnahme von Vergabepflicht bei Inhouse

Eine Ausnahme von der grundsätzlichen, vergaberechtlichen Verpflichtung zur Ausschreibung stellt - sowohl bei europaweiten als auch bei nationalen Vergaben – die sogenannte „Inhouse-Vergabe“ dar.

Keiner Ausschreibungsverpflichtung nach Vergaberecht unterliegen Aufträge der öffentlichen Hand an ihre eigenen Einrichtungen (Unternehmen). In diesem Fall wird kein „Auftrag“ im vergaberechtlichen Sinne vergeben, sondern im Wege einer vertikalen Zusammenarbeit liegt ein „Inhouse-Geschäft“ zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem in seiner Trägerschaft befindlichen Unternehmen vor.

Ebenfalls als „Inhouse-Vergabe“ ist die horizontale Zusammenarbeit anerkannt. Diese liegt vor, wenn es sich um eine interkommunale Zusammenarbeit mehrerer beteiligter Kommunen handelt. Auch in diesem Fall, entfällt die grundsätzliche vergaberechtliche Ausschreibungsverpflichtung.

Die vergaberechtsfreie Ausgestaltung des Organisationsmodells/-rahmens der ganzheitlichen Tourismusregion ist daher grundsätzlich möglich, wenn die Möglichkeiten der „Inhouse-Vergabe“ mit einbezogen werden. Eine Auftragsvergabe ist danach vom Vergaberecht ausgenommen, wenn der oder die öffentlichen Auftraggeber den Auftrag an eine juristische Person vergibt und folgende Voraussetzungen gegeben sind:

- Die öffentlichen Auftraggeber üben über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigene Dienststelle aus (Kontroll-/Beherrschungskriterium).
- Die Tätigkeit der juristischen Person dient zu mehr als 80 % der Ausführung von Aufgaben, mit denen diese von den öffentlichen Auftraggebern oder von einer anderen vom öffentlichen Auftraggeber kontrollierten juristischen Person betraut wurde (Wesentlichkeitskriterium) und
- es besteht keine direkte private Kapitalbeteiligung.

Bei zu Modellzwecken angenommener Beauftragung der kommunalen Träger der Tourismusregion an die **UTG** als beherrschte juristische Person, ist mit Bezug zu den Merkmalen einer Inhouse-Vergabe des Auftrags zur Erbringung von Dienstleistungen im Kontext der Destinationskoordination und -entwicklung festzustellen:

(1) Kontroll-/Beherrschungskriterium

Inhouse-schädliche Fremdgeschäfte sind nur solche, die nicht für die kommunalen Träger der Tourismusregion oder ihr zuzurechnende Stellen, sondern für Dritte erbracht werden.

Erforderlich ist gemäß § 108 Abs. 4 GWB eine gemeinsame Kontrolle, die es den öffentlichen Auftraggebern ermöglicht, auf die Entscheidungen der Gesellschaft, an die der Auftrag vergeben wird, einzuwirken.

Dabei muss es den Trägerkörperschaften möglich sein, sowohl auf strategische Ziele als auch auf die wichtigen Entscheidungen dieser Gesellschaft ausschlaggebenden Einfluss zu nehmen. Die öffentlichen Auftraggeber müssen letztlich ohne Einschränkung in der Lage sein, strukturelle und funktionelle Kontrolle auszuüben.

Die Vergabe von Aufträgen an Tochter- oder Enkelgesellschaften der Trägerkörperschaften als öffentlicher Auftraggeber ist bei Einhaltung der Voraussetzungen (Kontrollkriterium und Wesentlichkeitskriterium) sodann nicht als vergabepflichtig anzusehen.

Die **UTG** wird als (mittelbar) zu 100 % von den an ihr beteiligten Kommunen (letztlich) geführt und kontrolliert *wie eine eigene Dienststelle* und ist insoweit einem Eigenbetrieb vergleichbar.

Als öffentliche Auftraggeber und Gesellschafter einer privatrechtlichen Organisationsform üben die kommunalen Träger der Tourismusregion eine ähnliche Kontrolle über die juristische Person aus, wie jeweils über eine eigene Dienststelle.

Die gesetzlich geforderte Einfluss- und Kontrollmöglichkeit nach § 108 GWB erfolgt satzungsgemäß über die Gesellschafterversammlung und den Aufsichtsrat. Die Trägerkörperschaften hätten über die alleinige Vertretung in der Gesellschafterversammlung der **UTG** einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen

der Gesellschaft. An der Gesellschaft bestünde auch keine private Kapitalbeteiligung gemäß § 108 Abs.1 Nr. 3 GWB.

→ Das Kontroll-/Beherrschungskriterium würde damit hinreichend erfüllt.

(2) Wesentlichkeitskriterium

Damit die Trägerkörperschaften der Tourismusregion im Rahmen einer Inhouse-Vergabe die Aufträge ohne Ausschreibung an eine ihnen zugleich zu 100 % gehörende Gesellschaft vergeben dürfen, ist es unerlässlich, dass die Leistungen für Nicht-Gesellschafter weniger als 20% der Kapazitäten der Gesellschaft in Anspruch nehmen.

Die **UTG** muss also im angenommenen Fall der Erweiterung ihres Aufgaben- und Zuständigkeitskreises überwiegend für die sie kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber tätig werden. Nach § 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB in Verbindung mit § 108 Abs. 4 Nr. 2 GWB ist das so genannte Wesentlichkeitskriterium erfüllt, wenn mehr als 80 % der Tätigkeiten der GmbH der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen die GmbH von den öffentlichen Auftraggebern betraut ist, die ihre Gesellschafter sind.

→ Das Wesentlichkeitskriterium würde damit hinreichend erfüllt.

→ Sofern nicht 80 % der Tätigkeit der Ausführung von Aufgaben der beauftragenden Trägerkörperschaften dienen, ist der Anwendungsbereich des § 108 Abs. 1 GWB nicht mehr eröffnet und es bedarf der Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens.

→ "Inhouse-schädliche" Fremdgeschäfte des Auftragnehmers sind nur jene Tätigkeiten, die nicht für den Auftraggeber oder ihm zuzurechnende Stellen, sondern für „Dritte“ erbracht werden¹⁸. „Dritte“ in diesem Sinne sind alle außerhalb des Gesellschafterkreises der UTG stehende juristische und natürliche Personen, vorliegend also insbesondere die Gemeinden aus dem Achterland.

(3) Verhältnis von Auftragsgeschäft für die Kommune versus Fremdgeschäft für Dritte

Gemäß § 108 Abs. 7 GWB wird zur Bemessung der durchschnittliche Gesamtumsatz der letzten drei Jahre vor Vergabe des öffentlichen Auftrags oder ein anderer geeigneter tätigkeitsgestützter Wert herangezogen.

→ Ein geeigneter tätigkeitsgestützter Wert sind zum Beispiel die Kosten, die der juristischen Person oder dem öffentlichen Auftraggeber in dieser Zeit in Bezug auf Liefer- und Dienstleistungen entstanden sind.

→ Liegen für die letzten drei Jahre keine Angaben über den Umsatz oder einen geeigneten alternativen tätigkeitsgestützten Wert wie zum Beispiel die Kosten vor oder sind sie nicht aussagekräftig, genügt es, wenn der tätigkeitsgestützte Wert insbesondere durch Prognosen über die Geschäftsentwicklung glaubhaft gemacht wird.

¹⁸ EuGH vom 8.12.2016 – C-553/15 (Undis Servizi Srl), VK Bund Beschluss vom 18.05.2016 – VK 1-18/16 bestätigt durch OLG Düsseldorf, Urteil vom 2.11.2016 – VII – Verg 23/16

Zwischenfazit

Die vergaberechtlichen Regelungen sind sowohl bei europaweiten Vergaben als auch bei nationalen Vergaben nicht anwendbar, wenn eine öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit (sogenannte In-house-Vergabe) vorliegt.

- Das Vergaberecht findet dann keine Anwendung soweit mehr als 80 % der Tätigkeiten der UTG der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von den öffentlichen Auftraggebern (=Gesellschafterkommunen) betraut wurde.
- Entscheidend für die Zuordnungsentscheidung in den inhouseschädlichen Bereich (= oberhalb der Schwellengrenze von 20 %) oder den inhouseunschädlichen Bereich (= unterhalb der Schwellengrenze von 80 %) ist die Beantwortung der Frage, ob die Ausführung/Erbringung der Dienstleistung in den Handlungsfeldern 1 – 4 durch die **UTG** das Ergebnis der Ausführung der Vergabe-/Auftragsentscheidung ihrer Auftraggeber (= Gesellschafter/ Anteilseigner) oder aber das Ergebnis einer Auftragserteilung durch einen Dritten ist.
- Die Geschäftsführung der UTG sollte jährlich unter Hinzuziehung des steuerlichen Beraters der Gesellschaft eine Plausibilitätsprüfung mit Bezug zum Verhältnis vergaberechtlicher „Eigen-Geschäfte“ und „Fremd-Geschäfte“ unter dem Maßstab der bei der Erbringung dieser Tätigkeiten anfallenden Personal-, Sach- und Projektkosten vornehmen. Über das Ergebnis der Plausibilitätsprüfung sollte mindestens jährlich in den Organen des Unternehmens berichtet werden.

Bei Einhaltung der hierfür erforderlichen Kriterien und Voraussetzungen kann die **UTG** in den Grenzen der gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen einer ausschreibungsfreien Vergabe öffentlicher Aufträge im geringen, rechtlich vertretbaren Umfang auch für andere öffentliche und/oder private Auftraggeber tätig sein.

5. Verpflichtung zur Vergabe in Teil- oder Fachlosen

Die kommunalen Träger der Tourismusregion würden bei angenommener Inhouse-Vergabe von Leistungen im Zusammenhang der ganzheitlichen Tourismusregion an die **UTG** auch nicht gegen das in § 97 Abs. 4 Satz 1 und 2 GWB niedergelegte und auf Landesebene mittelbar in § 68 Abs. 7 Satz 1 KV MV konkretisierte Gebot, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge mittelständische Interessen zu berücksichtigen und Leistungen aufgeteilt nach Losen zu vergeben, verstoßen.

Zwischenfazit

Das Gebot zur Vergabe von Losen findet keine Berücksichtigung, weil die Vorschriften gemäß § 97 Abs. 4 GWB bei einer vergaberechtsfreien Inhouse-Vergabe gerade keine Anwendung finden¹⁹.

¹⁹ OLG München, Beschluss vom 31.03.2016, Verg 14/15; OLG Düsseldorf, Urteil vom 12.10. 2016, VI-U (Kart) 2/16, OLG Düsseldorf, Urteil vom 04.03.2020, Verg 11/18

6. Fazit

Mit Bezug zum Vergaberecht ist festzustellen, dass eine wirtschaftliche Betätigung der Trägerkörperschaften der ‚**Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast**‘ zum Zwecke der Begründung einer interkommunalen Zusammenarbeit in privatrechtlicher Form als Gesellschaft mbH grundsätzlich zulässig ist und vorliegend keinen wesentlichen Bedenken begegnet.

Mit Blick auf das europäische und nationale Vergaberechts ist festzustellen, dass eine ausschreibungsfreie Vergabe im Wege der sogenannten „Inhouse-Lösung“ mit Bezug zur **UTG** realisiert werden kann.

Das **UTG** kann grundsätzlich als ein Fall der rechtlich zulässigen Inhouse-Vergabe ausgestaltet werden, da die tatbestandlichen Voraussetzungen jeweils erfüllt wären.

Die Zusammenarbeit zwischen den an einer **UTG** beteiligten Gemeinden sowie die Wahrnehmung von Aufgaben durch die Gesellschaft zur Erfüllung von Bedarfen der gemeindlichen Allianzpartner, also z. B. der Gemeinden aus dem Achterland als außerhalb der Gesellschaft stehende öffentliche Stellen, kann ausschreibungsfrei erfolgen.

Gründe des **Vergaberechts**, die im vorliegenden Fall gegen eine Beauftragung der Aufgabenübernahme an die **UTG** sprechen, liegen nicht vor, können also im Ergebnis empfohlen werden.

III. Gesellschaftsrechtliche Betrachtung der kommunalen Zusammenarbeit

1. Vereinbarkeit des Vorhabens mit Vorgaben des **UTG-Gesellschaftsvertrages**

Gegenstand der **UTG** ist gemäß § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages (GesellsV) die diskriminierungsfreie, allen Akteuren im Tourismusbereich zugutekommende und im allgemein wirtschaftlichen Interesse liegende Förderung des Tourismus im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland auf der Insel Usedom und der Stadt Wolgast.

Die Gesellschaft erbringt das Destinationsmarketing für die Insel Usedom und die Stadt Wolgast und nach Maßgabe gesonderter Auftragserteilung die Vermarktung des lokalen Wirtschaftsraumes im Hoheitsgebiet des jeweiligen Gesellschafters; § 2 Abs. 2 GesellsV.

Die Gesellschaft übernimmt insbesondere Aufgaben der touristischen Wirtschaftsförderung aus Gründen einer verbesserten Entwicklung der Destination Insel Usedom im Tourismus- und Freizeitbereich, sowie aller damit im Zusammenhang stehenden Leistungen, die der Stärkung und Förderung der Wirtschaftsräume innerhalb der Insel Usedom und der Stadt Wolgast in den Bereichen Tourismus und Freizeit dienen; § 2 Abs. 4 GesellsV.

Die **UTG** ist berechtigt, die ihr zur Förderung des Unternehmenszwecks zufließenden Mittel bzw. Zuschüsse zu verwalten und diese auf der Grundlage gesellschaftseigener und nicht-gesellschaftseigener Mittel- und Zuschussvergaberichtlinien an Drittempfänger weiterzuleiten oder zu eigenen Zwecken zu verwenden; § 2 Abs. 5 GesellsV.

Die **UTG** ist im Rahmen der Gesetze, insbesondere aller einschlägigen kommunalrechtlichen Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu allen Maßnahmen und Geschäften berechtigt, durch die der Gesellschaftszweck gefördert oder verwirklicht werden kann. Sie kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben anderer Unternehmen bedienen, sich an ihnen beteiligen oder solche Unternehmen sowie Hilfs- und Nebenbetriebe erwerben, errichten oder pachten sowie Vereinbarungen zur Zusammenarbeit aller Art abschließen; § 2 Abs. 6 GesellsV.

Die **UTG** nimmt bis zum Ende der Laufzeit des Projektvorhabens „Modellregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern als beauftragter Dienstleister der Trägerkörperschaften die Funktion einer Koordinierungsstelle wahr; § 2 Abs. 6a GesellsV.

2. Bewertung des Vorhabens

Die **UTG** ist bislang eine „klassische“ Destinationsmarketingorganisation. Im Kern sind bereits Grundaufgaben und Funktionen einer **DestinationsManagementOrganisation (DMO)** im Gegenstand des Unternehmens enthalten.

Zweck bzw. Gegenstand der **UTG** ist allgemein die Förderung des Tourismus in bzw. der Destination ‚Insel Usedom‘. Hierzu gehört auch die Förderung der infrastrukturellen Bedingungen unter denen das „System des Tourismus der Insel Usedom“ steht.

Die Aufgabe der **UTG** ist es, bspw. die Sicherstellung eines funktionierenden Mit- und Nebeneinanders von Angeboten der öffentlich-rechtlichen Akteure und der Leistungsanbieter der gewerblichen Tourismus- und Freizeitwirtschaft zu gewährleisten.

Dies wird verwirklicht gem. § 2 Abs. 4 GesellsV insbesondere durch:

- die Werbung, touristische Vermarktung und Öffentlichkeitsarbeit für die Destination (Region) Insel Usedom;
- der Aufbau und Betrieb von Informations- und Reservierungssystemen;
- die Betreuung von Gästen insbesondere durch Informations- und Auskunftsdienste sowie der Verkauf von touristischen Angeboten aller Art;
- die touristische Marktforschung, Produktentwicklung und -gestaltung;
- die Nutzung und Verwertung von touristischen Marken und Rechten;

Die Förderungsfunktion der **UTG** mit Bezug zur Destinationskoordination und -entwicklung erfordert aus juristischer Perspektive vorliegend die Integration des **KST** mit den diese zugeschriebenen Aufgaben und anschließendem Betrieb in Eigenregie der Trägerkörperschaften der **UTG**.

Die Förderung der Tourismusregion kann auch nicht hinreichend in Form von Kooperationen mit Anbietern vergleichbarer Angebote erfolgen.

Diese soll verwirklicht werden im bzw. durch:

- Abrechnung und Finanzausgleich eingehobener Kurabgaben im gemeinsamen Erhebungsgebiet auf Basis harmonisierter Satzung (Handlungsfeld 1)
- Entwicklung der UsedomCard als Projektträgerin und Rechteinhaberin (Handlungsfeld 2)

- ausgewählte Einzelaspekte und Maßnahmen des Destinationsmanagements (Handlungsfeld 3)
- ~~Maßnahmen der inselweiten Regional- und Infrastrukturentwicklung (Handlungsfeld 4)~~

Damit ist festzustellen, dass es sich bei all diesen Aufgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung der ‚**Ganzheitlichen Tourismusregion**‘ im Sinne von § 2 Abs. 4 S. 2 GesellsV um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden sind und die im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden, handelt.

Da eine privatrechtliche Rechtsform dazu führt, dass die Einrichtung der unmittelbaren kommunalpolitischen Willensbildung in den gemeindlichen Gremien ein erhebliches Stück entzogen wird, muss die Gebietskörperschaft, die sich für eine privatrechtliche Organisationsform entscheidet, gemäß § 69 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V ein wichtiges Interesse an der Privatrechtsform nachweisen können.

Unter umfassender Abwägung der Vor- und Nachteile ist insgesamt festzustellen, dass die Aufgabe im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen in einer Rechtsform des Privatrechts wirtschaftlicher durchgeführt werden kann.

Es besteht ein wichtiges Interesse im Sinne von § 69 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V, denn andernfalls gingen bezogen auf das konkrete Vorhaben die mit einer Vorhabenumsetzung verbundenen wirtschaftlichen Finanz-, Effizienz- und Synchronisierungsvorteile verloren.

3. Fazit

Die Übernahme weiterer Aufgaben und Funktionen einer DMO im Sinne von Destinationskoordination ~~und -entwicklung~~ einschließlich der Erbringung von Serviceleistungen für die Tourismusregion in Form von Abrechnungsdiensten, Koordinierungsleistungen oder der Übernahme einer Projektträgerschaft und Rechteinhaberschaft bei GästeCard-Systemen sind mit dem Zweck der **UTG** uneingeschränkt vereinbar.

Gründe des **Gesellschaftsrechts**, die im vorliegenden Fall gegen eine Erweiterung der Aufgabenübernahme durch die **UTG** sprechen, liegen nicht vor, können also im Ergebnis empfohlen werden.

IV. Ergebnis

Den kommunalen Trägern der ‚Ganzheitlichen Tourismusregion‘ kann nach dem Ergebnis der kommunalrechtlichen, vergaberechtlichen und gesellschaftsrechtlichen Prüfung der Rahmenbedingungen eine Umsetzung des Vorhabens in der geschilderten Weise empfohlen werden.

F. Rechtsformwahl und Organisationsrecht

- I. Einleitung
- II. Vor- und Nachteile öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen
 - 1. Handlungsoption ‚kommunale Arbeitsgemeinschaft‘
 - 2. Handlungsoption ‚öffentlich-rechtliche Vereinbarung‘
 - 3. Handlungsoption ‚Zweckverband‘
 - 4. Handlungsoption ‚Gemeinsame Kommunalunternehmen (AöR)‘
 - 5. Handlungsoption ‚Kapitalgesellschaft (gemeinsame GmbH)‘
- III. Gründe und Effekte
- IV. Ergebnis des Abwägungsvergleichs zur Rechtsformwahl
- V. Ergebnis

Rechtsformwahl und Organisationsrecht

I. Einleitung

Das Kapitel beinhaltet die tragenden Gründe der gutachterlichen Empfehlung zugunsten einer **Gesellschaft mbH** als die für ein das **KST** geeignete Organisationsform.

Die getroffene Auswahlentscheidung zugunsten der Gesellschaft mbH als Rechtsform des Privatrechts ist das Ergebnis eines gutachterlich vorgenommenen Rechtsformvergleichs²⁰ und Auswahlprozesses, in dem die verschiedenen Möglichkeiten (Varianten) einer Trägerorganisation von Rechten und Pflichten der an ihr beteiligten öffentlichen Stellen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit erörtert wurden.

II. Vor- und Nachteile der verschiedenen Organisationsformen

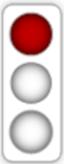
Die Gemeindevertretung ist gemäß § 68 Abs. 7 KV MV umfassend über die Chancen und Risiken einer beabsichtigten unternehmerischen Betätigung sowie deren Auswirkungen auf die private Wirtschaft zu unterrichten und muss die Vor- und Nachteile der in Betracht kommenden öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen gegeneinander abwägen.

1. Handlungsoption ‚kommunale Arbeitsgemeinschaft‘

Die **kommunale Arbeitsgemeinschaft** wird zur Umsetzung eines ‚*KST-Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast*‘ als ‚**wenig(er) geeignet**‘ bewertet und den Kooperationsgemeinden der Tourismusregion nicht empfohlen.

Handlungsform	Begründung der gutachterlichen Bewertungsentscheidung
Beschreibung	<ul style="list-style-type: none">• Beim Modell der kommunalen Arbeitsgemeinschaft schließen sich Gemeinden zusammen, wobei die jeweilige Gemeinde sämtliche Zuständigkeiten behält.• Die kommunale Arbeitsgemeinschaft selbst hat keinerlei Rechtsfähigkeit. Vielmehr nimmt sie eine beratende Tätigkeit in Angelegenheiten ein, welche ihre Mitglieder gemeinsam berührt.• Ziel der kommunalen Arbeitsgemeinschaft ist es, den Weg für eine Gemeinschaftslösung zu ebnen und dadurch eine zielbringende Erfüllung anfallender Aufgaben im regionalübergreifenden Raum zu ermöglichen.
	<ul style="list-style-type: none">• ... es sich bei der kommunalen Arbeitsgemeinschaft lediglich um einen losen Zusammenschluss von Gemeinden handelt, welcher

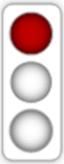
²⁰ Von einer allgemeinen Darstellung bzw. Beschreibung der mit der jeweiligen Rechts- oder Handlungsform nach gesetzlichem Leitbild verbundenen Wesensmerkmale, wurde angesichts der zahlreichen Veröffentlichungen der verschiedenen Bundes- oder Landesbehörden bzw. Institutionen und kommunalen Spitzenverbände und den vor Ort existierenden Umgangserfahrungen und vorhandenen Know-how abgesehen. Die gutachterseitige Darstellung beschränkt sich auf ausgewählte Aspekte.

Handlungsform	Begründung der gutachterlichen Bewertungsentscheidung
<p>Eine Kommunale Arbeitsgemeinschaft ist <i>„weniger geeignet“</i>, weil ...</p>	<p>seine Grundlage in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag ohne Außenwirkung hat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ... mit Bezug zu <u>Handlungsfeld 1</u> (Abrechnung und Finanzausgleich eingehobener Kurabgaben im gemeinsamen Erhebungsgebiet der Tourismusregion auf Basis harmonisierter Satzung) diese Aufgabenstellung mangels Rechtspersönlichkeit nicht im Rahmen einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft verwirklicht werden kann (keine Treuenehmer-Eigenschaft!). • ... mit Bezug zu <u>Handlungsfeld 2</u> (Entwicklung der UsedomCard als Projektträgerin und Rechteinhaberin) eine kommunale Arbeitsgemeinschaft mangels Rechtspersönlichkeit nicht Träger der damit verbundenen Rechte und Pflichten sein kann. • ... mit Bezug zu <u>Handlungsfeld 3</u> (Destinationsmanagement im Kontext (auszuwählender Einzelaspekte und Maßnahmen) die kommunale Arbeitsgemeinschaft lediglich Teilaspekte umsetzen könnte, jedoch keine Gesamtlösung im Sinne einer integrierten DMO verwirklicht. • ... mit Bezug zu <u>Handlungsfeld 4</u> (Maßnahmen der inselweiten Regional- und Infrastrukturentwicklung) die kommunale Arbeitsgemeinschaft lediglich Teilaspekte umsetzen könnte, jedoch keine Gesamtlösung im Sinne einer integrierten DMO verwirklicht. • ... eine kommunale Arbeitsgemeinschaft den Kooperationsgemeinden nicht die gebotene Einordnung des KST in einen insgesamten Organisationsrahmen ermöglicht. • .. sich neben der schlechten Steuerbarkeit im Innen- und Außenverhältnis bei dieser Organisationsform eines KST mit Bezug zu einer Einbeziehung von Dritten (meint die Gemeinden, z. B. des Achterlandes) auch vergaberechtliche Probleme hinsichtlich der Inhouse-Fähigkeit ergeben.
<p> Fazit:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die kommunale Arbeitsgemeinschaft wird zur Lösung der mit einem KST mit den ab 01.01.2024 verbundenen Aufgabenstellungen und Anforderungen als <i>„weniger geeignet“</i>, bewertet. • Bei der kommunalen Arbeitsgemeinschaft handelt es sich um ein unverbindliches Modell der interkommunalen Zusammenarbeit ohne Entfaltung einer Bindungswirkung, die demnach eher für wenig komplexe Themengebiete geeignet ist. • Der geringe Grad an Steuerung und Gestaltbarkeit nach innen und außen führt mit Blick auf die Auswahlentscheidung einer Organisationsform für das KST zu einer im Gesamtergebnis die kommunale Arbeitsgemeinschaft ablehnenden Bewertung.

2. Handlungsoption ‚öffentlich-rechtliche Vereinbarung‘

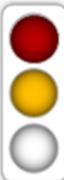
Die **öffentlich-rechtliche Vereinbarung** wird zur Umsetzung eines ‚KST - Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast‘ als ‚**wenig(er) geeignet**‘ bewertet und den Kooperationsgemeinden der Tourismusregion nicht empfohlen.

Handlungsform	Begründung der gutachterlichen Bewertungsentscheidung
<p>Beschreibung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung werden einzelne Aufgaben oder auch nur deren Durchführung zwischen den an der Vereinbarung beteiligten Parteien übertragen. Hier gehen Aufgaben der weiteren Beteiligten so in die Zuständigkeit eines weiteren, d.h. eines anderen Mitbeteiligten der Vereinbarung über. Dieser Beteiligte erwirbt dadurch die Rechte und Pflichten der Aufgabenerfüllung. • Kernaspekt der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist, dass diese ohne Gründung eines neuen Rechtsträgers durchführbar ist, aber jeweils nur ein bestimmter Aufgabenkreis abgegeben (geregelt) wird, es sich demnach um einen begrenzten Wirkungskreis handelt.
<p>Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist <i>‚weniger geeignet‘</i>, weil ...</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ... mit Bezug zu <u>Handlungsfeld 1</u> (Abrechnung und Finanzausgleich eingehobener Kurabgaben im gemeinsamen Erhebungsgebiet der Tourismusregion auf Basis harmonisierter Satzung) eine Aufgabenübertragung in alleiniger Zuständigkeitsverantwortung auf einen weiteren Beteiligten weder geboten, noch realistisch und zudem rechtlich bedenklich ist. Die Aufgabenübertragung ist nicht zu verwechseln mit der Beauftragung (z. B. der UTG) zur Erbringung bestimmter Dienstleistungen im Kontext der Abrechnung. • ... mit Bezug zu <u>Handlungsfeld 2</u> (Entwicklung der UsedomCard als Projektträgerin und Rechteinhaberin) eine Aufgabenübertragung in alleiniger Zuständigkeitsverantwortung und Rechtstellung auf einen weiteren Beteiligten (Gemeinde) weder geboten, noch realistisch und zudem rechtlich bedenklich ist. Die Aufgabenübertragung ist nicht zu verwechseln mit der Beauftragung (z. B. der UTG) zur Erbringung bestimmter Dienstleistungen im Kontext einer Projektträgerschaft. • ... mit Bezug zu <u>Handlungsfeld 3</u> (Destinationsmanagement im Kontext (auszuwählender Einzelaspekte und Maßnahmen) eine Aufgabenübertragung in alleiniger Zuständigkeitsverantwortung zwar grundsätzlich möglich wäre, jedoch lediglich Teilaspekte umsetzen könnte, und keine Gesamtlösung im Sinne einer integrierten DMO verwirklichen könnte. Hinzukommt, dass ggf. nicht auflösbare Zielkonflikte mangels divergierender Interessen des beauftragten Aufgabenträgers mit den weiteren Beteiligten der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nicht auszuschließen sind. • ... mit Bezug zu <u>Handlungsfeld 4</u> (Maßnahmen der inselweiten Regional- und Infrastrukturentwicklung) die Aufgabenübertragung kommunale Arbeitsgemeinschaft lediglich Teilaspekte umsetzen könnte, jedoch keine Gesamtlösung im Sinne einer integrierten DMO verwirklicht. • ... eine kommunale Arbeitsgemeinschaft den Kooperationsgemeinden nicht die gebotene Einordnung des KST in einen insgesamt Organisationsrahmen (Organisationsmodell) ermöglicht. • ... mit Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zur Erledigung der mit einem KST verbundenen Aufgaben- und

Handlungsform	Begründung der gutachterlichen Bewertungsentscheidung
	<p>Zielstellungen das gesetzte Ziel (im Sinne einer Absicht), für das KST eine gemeinsame Rechtspersönlichkeit in institutionalisierter Sicht zu schaffen, nicht erreicht wird.</p> <ul style="list-style-type: none"> • sich neben der schlechten Steuerbarkeit im Innen- und Außenverhältnis bei dieser Organisationsform eines KST mit Bezug zu einer Einbeziehung von Dritten (meint die Gemeinden, z. B. des Achterlandes) auch vergaberechtliche Probleme hinsichtlich der In-house-Fähigkeit ergeben. • ... die öffentlich-rechtliche Vereinbarung das haftungs- und betriebswirtschaftliche Risiko der ausführenden Gebietskörperschaft allein aufbürdet. Die Einflussnahme und Steuerung der weiteren Gemeinden auf die ausführende (beauftragte) Gemeinde wäre nur begrenzt. Eine Kostenträgerrechnung wäre nicht möglich und eine Abrechnung bzw. der monetäre Ausgleich von Über-/Unterzahlungen im Kurabgabenausgleich wenig praktikabel. • ... die öffentlich-rechtliche Vereinbarung angesichts der Schwerfälligkeit/fehlenden Flexibilität als mögliche Organisationsform für den „KST - Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“ nicht geeignet ist.
 <p>Fazit:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung wird zur Lösung der mit einem KST mit den ab 01.01.2024 verbundenen Aufgabenstellungen und Anforderungen als <i>weniger geeignet</i>, bewertet. • Es wird angeregt, mittels einer (oder mehrerer) öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen mit dem wesentlichen Inhalt einer Kostenteilungsvereinbarung - zum Beispiel wegen der Transformations- oder Transaktionskosten - den Umsetzungsprozess in den verschiedenen Prozessphasen auf dem Weg zu einem KST zu flankieren. • Der geringe Grad an Steuerung und Gestaltbarkeit nach innen und außen führt mit Blick auf die Auswahlentscheidung einer Organisationsform für das KST zu einer im Gesamtergebnis die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ablehnenden Bewertung.

3. Handlungsoption ‚Zweckverband‘

Der **Zweckverband** als taugliche Trägerkörperschaft eines ‚*KST - Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast*‘ wird als nur ‚*grundsätzlich geeignet*‘, bewertet und den Kooperationsgemeinden der Tourismusregion zur Umsetzung nicht empfohlen.

Rechtsform	Begründung der gutachterlichen Bewertungsentscheidung
<p>Ein Zweckverband KST wäre nur <i>‚grundsätzlich geeignet‘</i>, weil ...</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ... zu stark abhängig ist von administrativen Abstimmungs- und Rückkopplungsprozessen: Das Nebeneinander von Verbands- und Unternehmensverfassung, aber auch die Rückkopplung der Verbandsräte an die Entscheidungsgremien der Verbandsmitglieder kann zu Reibungsverlusten führen. • ... im Falle des Zweckverbandes als Trägerkörperschaft im Tourismus, häufig die Betriebs- und Organisationsabläufe sowie die Entscheidungsfindungsprozesse von vielen Beteiligten bei privatrechtlichen Formen als deutlich flexibler und schneller bevorzugt werden. • .. die lfdn. Mitgliedsumlagen nach dem Nutzen bemessen werden, aber nicht nach Bedeutung (Gewicht) und Leistung. Eine Beteiligung der Mitglieder nach der Höhe ihrer Kapitaleinlage oder Investitionen kommt nicht in Betracht. • .. anders als GmbH und Kommunalunternehmen (AöR) kein festes Stammkapital als Haftungsgrundlage existiert. • .. eher geeignet für „echte“ gebührenfinanzierte Aufgabenstellungen und nicht die bloße Wahrnehmung von Abrechnungsfunktionen im Sinne von Vermögensverwaltung. • .. eher geeignet für infrastrukturelle Aufgabenstellungen, denn für Destinationsmarketing- und Destinationsmanagementaufgaben. • .. das Zweckverbandsrecht im Vergleich zum Gesellschafts- und Anstaltsrecht nicht unerhebliche Schwächen offenbart. • ... die Kündigung von Mitgliedschaften in einem Zweckverband nach der Rechtsprechung nur in außerordentlichen Fällen möglich ist. Die einseitige Kündigung eines Zweckverbandsmitglieds setzt einen wichtigen Grund voraus. Da ein Zweckverband als juristische Person zur Erfüllung des gemeinsamen Interesses aller Mitglieder am Verbandszweck geschaffen worden und auf Dauer angelegt ist, wäre eine Kündigung nur zulässig, wenn die Interessen des austrittswilligen Verbandsmitglieds das Interesse an seinem Verbleib im Verband deutlich überwiegen und andere zumutbare Möglichkeiten zur Anpassung des Vertrags bzw. Lösung des Konflikts nicht bestehen. • ... im Vergleich des Merkmals „Verwaltungsnähe“ vs. „Marktnähe“ die Vorteile einer privatrechtlichen Rechtsform in Tourismus- und Regionalförderung als operative KST-Einheit überwiegen. Hinzu treten die eingeschränkt gegebenen Möglichkeiten zur Beteiligung von Leistungsträgern der gewerblichen Tourismus- und Freizeitwirtschaft bzw. Privatwirtschaft (Beherbergungsbetriebe).
<p> Fazit:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Der Zweckverband als taugliche Trägerkörperschaft für ein KST wird als nur <i>‚grundsätzlich geeignet‘</i>, bewertet. • Insgesamt ist der Zweckverband von seiner Struktur eher auf eine <i>Zusammenarbeit</i> öffentlich-rechtlicher Rechtsträger <i>im Bereich hoheitlich-verwaltender Tätigkeit</i> und weniger für die wirtschaftliche Betätigung oder gar die Beteiligung Privater ausgelegt.

Rechtsform	Begründung der gutachterlichen Bewertungsentscheidung
	<ul style="list-style-type: none"> Die Teilhabe an Entscheidungen, die eine einheitliche Stimmabgabe bedingt, ist bei den beiden Organisationsformen Zweckverband und gemeinsames Kommunalunternehmen gleich. Dies macht es notwendig, dass Entscheidungsprozesse, die im Zweckverband oder in einem gemeinsamen Kommunalunternehmen von wesentlicher Bedeutung sind, zuvor differenziert in den Gremien der Trägerkörperschaften diskutiert und zu einer Beschlusslage geführt werden. <p>Die damit einhergehende, mitunter äußerst aufwendige Kommunikations- und Vermittlungsarbeit führt mit Blick auf die Auswahlentscheidung einer Organisationsform für das KST zu einer im Gesamtergebnis den Zweckverband ablehnenden Bewertung.</p>

4. Handlungsoption ‚Gemeinsame Kommunalunternehmen (AÖR)

Ein **Gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts** als taugliche Trägerkörperschaft eines ‚*KST - Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast*‘ wird zwar als ‚*gut geeignet*‘ bewertet, jedoch den Kooperationsgemeinden der Tourismusregion - vorbehaltlich der Anzeige von Hindernisgründen durch die Kommunalaufsicht - zur Umsetzung nicht empfohlen.

Im Vergleich der **AÖR** mit **Zweckverband** und **GmbH** sind hier insbesondere zu nennen:

Rechtsform	Begründung der gutachterlichen Bewertungsentscheidung
<p>Ein Gemeinsames Kommunalunternehmen KST wäre ‚<i>gut geeignet</i>‘, weil ...</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ... das gemeinsame Kommunalunternehmen aufgrund seiner größeren Selbstständigkeit als eigene Rechtspersönlichkeit sowohl im Innen- wie im Außenverhältnis besser und schneller zu steuern ist als der Zweckverband, der schwerfälliger und bürokratischer ist. • .. als Rechtsform der Verwaltung die Vorteile eines Eigenbetriebs mit der Flexibilität einer GmbH verbunden (ausgestaltet) werden können. • .. bei Bedarf ein Mitgliederwechsel gut möglich ist. • . eine Beschleunigung der Entscheidungsabläufe möglich ist im Vergleich zu anderen Rechtsformen (Zweckverband, Verband) • .. eine Entpolitisierung des Tagesgeschäfts durch eine geringere Abhängigkeit vom Ergebnis politischer Willensbildung ermöglicht wird • .. mit Bezug zum Rechnungswesen ein höheres Maß an Transparenz und damit Steuerung durch die doppelte kaufmännische Buchführung erfolgt. • ... eine klare Trennung zwischen den operativen Aufgaben des Vorstandes und der Kontrollfunktion des Verwaltungsrates besteht. Dem Vorstand können weitreichendere Handlungsspielräume eingeräumt werden, als einem Verbandsvorsteher eines Zweckverbandes, ohne dabei auf strategische und politische Einflussnahme der Gebietskörperschaften als Träger zu verzichten. • ... weil der Zweckverband durch die Kommunalverfassung bereits recht stark normiert ist. Hingegen können bei der AÖR Aufgaben, Kompetenzen, Finanzierung- und Haftungsfragen an die speziellen Erfordernisse einer interkommunalen Kooperation im Kontext eines KST in der Satzung individuell geregelt werden • .. der Nachteil der Nichtbeteiligungsfähigkeit Privater durch eine Gremien-, Beirats- und Arbeitsgruppen-Struktur ausgeglichen werden kann. • ... Entscheidungen über die Wahrnehmung der einem Zweckverband übertragenen Aufgaben regelmäßig der Verbandsversammlung vorbehalten sind, während in der AÖR diesbezügliche Entscheidungen dem Vorstand übertragen sind. • ... das gemeinsame Kommunalunternehmen aufgrund seiner größeren Selbstständigkeit als eigene Rechtspersönlichkeit sowohl im Innen- wie im Außenverhältnis besser und schneller zu steuern ist als der Zweckverband, der schwerfälliger und bürokratischer ist. • ... soweit die durch die wirtschaftliche Betätigung eventuell entstehenden zusätzlichen Steuerlast möglichst gering sein soll, die AÖR im Vergleich zur Rechtsform GmbH insoweit vorteilhafter ist, als dass eine AÖR nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art besteuert wird.

Rechtsform	Begründung der gutachterlichen Bewertungsentscheidung
	<ul style="list-style-type: none"> • ... anders als in anderen Bundesländern, die Haftung für die Gebietskörperschaften als Träger begrenzt ist. Sie haften nur mit dem eingezahlten Stammkapital. • Als Nachteile können aufgeführt werden: <ul style="list-style-type: none"> ○ Das Kommunalunternehmen ist mit angemessenem Stammkapital ausstatten. ○ Die Einflussmöglichkeit in die Steuerung ist für die Gebietskörperschaften als Träger begrenzt. Sie ist nur über den Verwaltungsrat möglich.
 <p>Fazit:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Das Gemeinsame Kommunalunternehmen in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts als taugliche Trägerkörperschaft für ein <i>KST</i> wird als <i>„gut geeignet“</i>, bewertet. • Insgesamt ist das gemeinsame Kommunalunternehmen in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts von seiner Struktur auf eine <i>Zusammenarbeit</i> öffentlich-rechtlicher Rechtsträger ausgerichtet. Ein wirtschaftliches Handeln ist ebenso möglich, wie ein vollunternehmerisches Betätigen. Es besteht – anders als bei der GmbH - keine <i>grundsätzliche Gewinnerzielungsverpflichtung</i>. • Die Teilhabe an Entscheidungen, die eine einheitliche Stimmabgabe bedingt, ist bei den beiden Organisationsformen Zweckverband und gemeinsames Kommunalunternehmen gleich. Dies macht es notwendig, dass Entscheidungsprozesse, die im Zweckverband oder in einem gemeinsamen Kommunalunternehmen von wesentlicher Bedeutung sind, zuvor differenziert in den Gremien der Trägerkörperschaften diskutiert und zu einer Beschlusslage geführt werden. Die damit einhergehende, mitunter äußerst aufwendige Kommunikations- und Vermittlungsarbeit führt mit Blick auf die Auswahlentscheidung einer Organisationsform für das KST bei allen positiven Merkmalen zu einer im Gesamtergebnis das gemeinsame Kommunalunternehmen überwiegend ablehnenden Bewertung.

5. Handlungsoption Kapitalgesellschaft (gemeinsame GmbH)

Die **GmbH** wird als Trägerkörperschaft der Rechte und Pflichten der an einer Interkommunalen Zusammenarbeit beteiligten Gebietskörperschaften als ‚gut bis sehr gut geeignet‘ empfohlen.

Im Vergleich der **GmbH** mit **Zweckverband** und **Gemeinsamen Kommunalunternehmen** sind hier insbesondere zu nennen:

Rechtsform	Begründung der gutachterlichen Bewertungsentscheidung
<p>Eine GmbH ist <i>„gut bis sehr geeignet“</i>, weil ...</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ... ein vollunternehmerisches Handeln sowie • ... bei Bedarf ein Gesellschafterwechsel gut möglich sind. • ... die GmbH in ihren Strukturen und der Wahrnehmung von Aufgabenfeldern flexibler (marktnäher) ist. • .. Haftungsbegrenzung. • .. die grundsätzliche Förderfähigkeit ist gegeben. • .. weitgehende Autonomie der Geschäftsführung darstellbar. • .. stabiles, auf wirtschaftliche Tätigkeit ausgerichtetes Konstrukt. • .. die Höhe der Gesellschafterbeteiligungen voneinander differieren können (wichtig bei unterschiedlicher Finanzkraft, Leistungsfähigkeit) und auf unterschiedliche Einflussnahmen (Veto-, Sonderrechte) ausgerichtet sein können. • .. schnelle Entscheidungsstrukturen und flexibles Management. • Die GmbH ist anders als das Kommunalunternehmen nicht Teil des gemeindlichen Haushalts, sondern erhält von der Trägerkörperschaft im Bedarfsfalle lediglich einen kalkulatorischen Zuschuss infolge eigener Verantwortung für die Wirtschaftsplanung. <p>Entsprechend unterliegt die GmbH-Geschäftsführung keinen Einschränkungen durch haushaltsrechtliche Prinzipien und kann die Vorteile einer möglichen Unternehmerinitiative wirkungseffizienter ausprägen. Eine solche Flexibilität bei gleichzeitiger Wahrscheinlichkeit der Einnahmensteigerung mittels besserer Ausnutzung von Marktchancen, kann nicht in gleichem Maße in einer der anderen Rechtsformen /-Varianten gewährleistet werden.</p>
<p> Fazit:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die GmbH als taugliche Trägerkörperschaft für ein KST wird als <i>„gut bis sehr geeignet“</i>, bewertet. • Insgesamt ist die GmbH als Handlungsrahmen/-struktur für eine DMO gut bis sehr gut geeignet. Die GmbH-Lösung bietet ein hohes Gestaltungspotential bei gleichzeitig angemessener Risiko-/Ressourceninanspruchnahme im Verhältnis zum erzielbaren Nutzen. • Die Kapitalgesellschaft empfiehlt sich im Vergleich der Organisationsformen insbesondere hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten und Haftungsbeschränkungen, der Flexibilität in der Gestaltung und Finanzierung, der sehr guten Steuerung nach innen und außen sowie der Erfüllung der weiteren kommunalrechtlichen Vorgaben der unternehmerischen Betätigung nach § 68 ff. KV MV in einem hohen Grad. Dies führt mit Blick auf die Auswahlentscheidung einer Organisationsform für das KST zu einer im Gesamtergebnis die GmbH priorisierten Bewertung. • Im Vergleich der verschiedenen Varianten wird die „Integrations-Lösung“ gegenüber „Schwester- oder Enkel-Lösungen“ unter Effizienz-, Effektivitäts- und Steuerungsaspekten bevorzugt.

III. Gründe und Effekte

Gutachterseitig wird bei Realisierung der *Integrations-Lösung des KST* als Abteilung/Sparte der *UTG* mittelfristig die folgenden Auswirkungen und Effekte erwartet bzw. begründet:

1. Ein in gemeinsamer Trägerschaft der Kommunen befindliches/r Kooperationsunternehmen/-betrieb kann einen wirtschaftlicheren Einsatz finanzieller, personeller und technischer Ressourcen ermöglichen. Erwartet werden können z.B. der Eintritt von Spezialisierungs- und Größenvorteilen sowie Synergieeffekten.
2. Die Gesellschafterverhältnisse an der *UTG* gewährleisten die vorrangige Berücksichtigung überörtlicher öffentlicher Interessen, ohne eigene Bedarfe mit Bezug zur Tourismusarbeit der einzelnen Trägerkörperschaft zu vernachlässigen.
3. Die Rechtsform *GmbH* ermöglicht ein vollunternehmerisches Handeln sowie bei Bedarf einen Gesellschafterwechsel.
4. Die an der *UTG* beteiligten Trägerkörperschaften können Verantwortung und Finanzierungsrisiken auf mehrere Schultern besser als bislang verteilen, ohne im gleichen Maße ihre (individuellen) Steuerungs- und Gestaltungsansprüche aufzugeben.
5. Durch die bzw. über die *KST-GmbH* praktizierte interkommunale Zusammenarbeit können bestehende Leistungsangebote der einzelnen Gemeinde erweitert, verbessert oder teils erst geschaffen werden.
6. Die *UTG* kann zu einer besseren Positionierung (Behauptung) der einzelnen Gesellschafterkommune in Aufgabenfeldern, die eine überörtliche Ausrichtung erfordern, beitragen (Stichwort: Bildung einer Tourismusregionswahrnehmung). Dadurch können eine echte regionale Identität(en) und Marke aufgebaut werden.
7. Eine aufwändige Ausgleichs- und Vermittlungsarbeit durch die für einzelne Aufgabenstellungen oder Teilräume Verantwortlichen ohne Möglichkeit der Entwicklung einer Gesamtperspektive entfällt.
8. Durch eine zeitnahe Umsetzung der gebotenen *Integrations-Lösung* in der geschilderten Art und Weise können im Marketing-, Angebots- und Dienstleistungsbetrieb die bereits bestehenden Synergien (z. B. zu Tourismusorganisationen im Land M-V) nicht nur programmatisch, sondern auch organisatorisch (zum Beispiel bei dem Management touristischer Aufgaben für Einwohner, Gäste, Betriebe der Tourismus- und Freizeitwirtschaft und Beschäftigte) optimierter genutzt, als auch entsprechende Effekte stärker als bislang gehoben werden.
9. Das aus Sicht des Kommunalverfassungsrechts und des Vergaberechts zulässige Ausmaß der wirtschaftlichen Betätigung der *UTG*, etwa in Form von Dienstleistungskooperationen (mit Bezug zu den Verkehrsunternehmen und den Leistungsträgern bzw. Anbietern von touristisch nutzbaren Einrichtungen und Übernachtungsangeboten), Dienstleistungsverträgen (mit Bezug zur Abrechnung bzw. dem Clearing eingehobener Kurabgaben für die Gemeinden) oder durch Übernahme der Funktion einer Koordinierungs- und Vermittlungsplattform (mit Bezug zur UsedomCard) für Dritte tätig zu werden, lässt sich rechtssicher bestimmen.

IV. Ergebnis des Abwägungsvergleichs zur Rechtsformwahl

1. Die Fortführung der Tourismusarbeit bzw. die Bildung einer **KST-Organisationseinheit** in Form eines **Zweckverbands** wird gutachterseitig nicht empfohlen, da nur „*grundsätzlich geeignet*“:
 - Ausschlaggebend für den Wertungsprozess war, dass im Vergleich des Merkmals „Verwaltungsnähe“ vs. „Marktnähe“ die Vorteile einer privatrechtlichen Rechtsform in Tourismus- und Regionalförderung als operative **KST-Einheit** überwiegen. Hinzu treten die eingeschränkt gegebenen Möglichkeiten zur Beteiligung von Leistungsträgern der Privatwirtschaft.
 - Basierend auf der gutachterlichen Erfahrung war zudem zu bemerken, dass im Falle des Zweckverbandes als Trägerkörperschaft der Destinationskoordination und -entwicklung, häufig die Betriebs- und Organisationsabläufe sowie die Entscheidungsfindungsprozesse von vielen Beteiligten bei privatrechtlichen Formen als deutlich flexibler und schneller bevorzugt werden.
 - Der Zweckverband ist zudem nur eingeschränkt geeignet, weil stark geprägt von den Ergebnissen notwendiger administrativer Abstimmungs- und Rückkopplungsprozesse.

2. Das **gemeinsame Kommunalunternehmen Rechts (AÖR)** schneidet bei den für den Rechtsvergleich herangezogenen Kriterien als „*gut geeignet*“ für die Erfüllung der gesetzten Prämissen und Zielstellungen ab.
 - Indes reicht die der AÖR üblicherweise als positiv zugeschriebene Verbindung der Vorteile eines Eigenbetriebs mit den Vorteilen einer GmbH im vorliegenden Falle nicht aus. Zwar könnte mittels eines gemeinsamen Kommunalunternehmens eine gute Balance zwischen wirtschaftlicher und organisatorischer notwendiger Eigenständigkeit einerseits und hinreichender Kontrolle und Steuerung anderseits erreicht werden.

Allerdings zeigt die Wertung der geprüften Kriterien, dass die Freiheitsgrade der Betätigung einer GmbH im Kontext Destinationskoordination und -entwicklung weitreichender sind als bei einer AÖR.
 - Das Kommunalunternehmen eignet sich, wie der Zweckverband zudem in erster Linie für hoheitliche Aufgaben mit einem Gebührenhaushalt. Indes sind beide Organisationsformen grundsätzlich gut geeignet zur Beteiligung weiterer Gebietskörperschaften bei Verwirklichung der kommunalen Zusammenarbeit.
 - Nachteilig wirkt, dass die (isolierte) Einbringung der Handlungsfelder 1 – 4 zwar rechtlich zulässig wäre, jedoch eine Integration der Destinationskoordination und -entwicklung neben den von der UTG originär wahrgenommenen Aufgaben des Destinationsmarketing nicht möglich wäre. Zudem entstünden durch das „Nebeneinander“ zweier Organisationseinheiten vermeidbare Doppelstrukturen.

3. Die **GmbH** ist im vorgelegten Falle diejenige Rechtsform, mit der die Erreichung der gesteckten wirtschaftlichen und strategischen Ziele am besten gewährleistet wird. Die **GmbH** wird als „gut bis sehr geeignet“ bewertet.

- Um den erforderlichen Optimierungsprozess im Tourismusbereich bewerkstelligen zu können, ist die **GmbH** die geeignetste Rechtsform. Die **GmbH** weist die notwendigen operativen, betriebsoperationellen und wirtschaftlichen Freiheitsgrade auf, damit sie zukunfts- und zielorientiert handeln kann.
- Gleichzeitig kann bei angenommener Integration der Aufgaben der **Destinationskoordination und -entwicklung** im Format einer Abteilung die Einflussnahme durch die Trägerkörperschaften der **UTG** so gestaltet werden, dass alle rechtlichen Anforderungen erfüllt werden und die Kontrollfunktion ausgeübt werden kann.
- Mit Blick auf das Vergaberecht ist die GmbH infolge fehlender gesetzlicher Verpflichtung eines Anwendungsbefehls des Vergaberechts bei Vergaben unterhalb des Schwellenwertes graduell eher geeignet als das gemeinsame Kommunalunternehmen.
- Die Flexibilität hinsichtlich des Ein- und Austritts der Gebietskörperschaften ist entscheidend für die Akzeptanz der ‚**Ganzheitlichen Tourismusregion**‘:

Die Mitgliedschaft in einem Zweckverband oder gemeinsamen Kommunalunternehmen ist gegenüber der GmbH von sehr, mitunter zu hoher Verbindlichkeit und kann auch durch entsprechende Satzungsgestaltung nicht hinreichend genug reduziert werden, um vergleichbare Akzeptanz zu verschaffen.

Das zentrale Ziel bzw. zentraler Gründungsgedanke einer gemeinsamen kommunalen Serviceorganisation für die Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast insbesondere im Einsetzen als „neutrale Abrechnungsinstanz“ in Fragen der Kurabgabe in einem gemeinsamen Erhebungsgebiet ist die Bündelung der Maßnahmen möglichst vieler Kommunen im Einzugsgebiet. Gerade dieses zentrale Ziel würde durch die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform erheblich erschwert.

- Insgesamt ist die GmbH als Handlungsrahmen/-struktur für eine DMO gut bis sehr gut geeignet. Die GmbH-Lösung bietet ein hohes Gestaltungspotential bei gleichzeitig angemessener Risiko-/Ressourceninanspruchnahme im Verhältnis zum erzielbaren Nutzen.

V. Ergebnis

Die Rechtsform einer **GmbH** ist unter Einnahme einer destinationsbezogenen Bewertungsperspektive für eine Erfüllung der mit dem Hauptkriterium verbundenen Aspekte und den hieraus resultierenden Anforderungen ‚gut bis sehr geeignet‘.

Um den erforderlichen Optimierungsprozess im Modell ‚**Ganzheitliche Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast**‘ mit Bezug zu den Aufgaben einer Destinationskoordination und -

entwicklung unter insbesondere vergaberechtlicher Perspektive bewerkstelligen zu können, ist die GmbH die geeignetste Rechtsform.

Unter umfassender Abwägung der Vor- und Nachteile ist insgesamt festzustellen, dass die Aufgabe im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen durch die Rechtsform des Privatrechts wirtschaftlicher durchgeführt werden kann. Es besteht ein wichtiges Interesse im Sinne von § 69 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V, denn andernfalls gingen bezogen auf das konkrete Vorhaben die mit einer Vorhabenumsetzung verbundenen wirtschaftlichen Finanz-, Effizienz- und Synchronisierungsvorteile verloren.

G. Schlusskapitel

- I. Zusammenfassung
- II. Empfehlungen
- III. Ergebnis
- IV. Schlussbemerkung

Schlusskapitel

I. Zusammenfassung

Der Vorschlag zur Auswahlentscheidung einer bestimmten Rechts- oder Organisationsform erfolgte insbesondere nach in die Bewertung einzustellenden Aspekten.

Die *Integrations-Lösung* (Kombination aus Integration der Abrechnungsstelle im Format einer Abteilung und Ausbau der UTG als DMO) führt im Ergebnis zu folgenden Effekten bzw. ermöglicht:

1. eine sehr gute Steuerungsfunktion im Innen- und Außenverhältnis,
2. eine gute politische Steuer- und Kontrollfunktion der an der Tourismusregion beteiligten Gemeinden über die Organe der **UTG**,
3. die Finanzierung (der Abrechnungs- und Koordinierungsfunktion) kann nach den individuellen Anforderungen der an der interkommunalen Zusammenarbeit beteiligten Kommunen u.a. im Gesellschaftsvertrag der **UTG** definiert werden,
4. die Möglichkeit einer kommunalrechtlichen Aufgabenbetrauung ohne vergaberechtliche Einschränkungen, jedenfalls aber die vergaberechtliche Inhouse-Fähigkeit für die Träger ist gegeben und bleibt erhalten,
5. die Erbringung für Dienstleistungen an Dritte (z. B. für Gemeinden aus dem Achterland) wird ermöglicht und ist unmittelbar oder mittelbar vergaberechtsfrei als Inhouse-Geschäft möglich,
6. ein Beitritt der vorgenannten Kommunen, z. B. aus dem Achterland als weitere Gesellschafter der UTG bleibt bzw. ist als bloßer Organisationsakt vergaberechtsfrei möglich, wie die Tätigkeit der Abteilung/Sparte des KST für diese Kommunen nach Beitritt zur UTG als Inhouse-Geschäft ebenso vergaberechtsfrei möglich ist
7. die Möglichkeit der Haftungsbegrenzung ist beinhaltet bzw. bleibt erhalten,
8. die Integration bestehender Vertragsverhältnisse, Organisationseinheiten und Tochterunternehmen im Rahmen einer Voll- oder Teilrechtsnachfolge.

II. Empfehlungen

Mit Bezug zur weiteren Vorgehensweise wird empfohlen, die Einzelaspekte in einer Grundsatzentscheidung zur Organisations-, Personal- und Vermögensentwicklung zusammenzuführen. Dieses deshalb, um rechtssicher und ressourcenschonender die kurzfristig benötigte sogenannte „En-bloc-Entscheidungslage“ herbeizuführen.

Nach Prüfung der Rahmenbedingungen aus juristischer und inhaltlicher Hinsicht wird unter besonderer Berücksichtigung von Synergieeffekten für die Fortführung der Destinationsentwicklung Insel Usedom und Stadt Wolgast im Kontext eines ‚**KST - Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast**‘ empfohlen, wie folgt:

1. Integration (Eingliederung) der mit einem *Kommunalservice für die Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast* verbundenen Aufgaben durch Bündelung dieser Aufgaben im Format einer Abteilung (Sparte) für Zwecke der Koordinierung sowie Abrechnung der Kurabgaben und als Projektträgerin der Usedom Card im Kooperationsunternehmen **UTG**
2. Erhöhung des Stammkapitals der **UTG** von aktuell 25.000,- Euro nach weiterer Abstimmung mit Kommunalaufsicht und Steuerberatung auf bis zu 50.000,- Euro (empfohlen) anteilig der bestehenden Beteiligungsverhältnisse
3. Erhöhung bestehender D & O Versicherungen für Aufsichtsrat und Geschäftsführung im Verhältnis des treuhänderisch zu führenden (verwaltenden) Abrechnungsvolumens je Jahr
4. Führung der Abteilung ‚**KST**‘ mit Bezug zu Rechnungswesen in Form eines eigenen Rechnungskreislaufs einschl. der Einrichtung und Führung der Abteilungskonten im Wege einer sog. „offenen Fremdgeldkontenführung“ mit eigenem Teilwirtschaftsplan
5. Vorsorglich sollte aus Gründen des Vergaberechts sichergestellt werden, dass die Kosten der Erbringung von Leistungen mit Bezug zum **KST** zukünftig nicht den inhouseschädlichen Umfang von 20 % übersteigen.
6. Vorsorglich zur Vermeidung etwaiger EU-beihilferechtlicher Überkompensation bzw. unzulässiger Quersubventionierung eine Trennung der übernommenen gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge von denjenigen Tätigkeiten, mit denen die **UTG** in einem Wettbewerb zu Dritten (Marktteilnehmern) steht, die vergleichbare Leistungen oder Tätigkeiten in einem Wettbewerbsmarkt anbieten, erfolgen.
7. Zur Finanzierung wird ein gemischtes Modell aus „laufenden Gesellschafterbeiträgen“ und „Auftragsdienstleistungs-/Geschäftsbesorgungsverträgen“ empfohlen
8. Führung der Abteilung ‚**KST**‘ mit eigenem Rechenschaftsbericht der Geschäftsführung
9. Umformung (Weiterentwicklung) der Bestandsstrukturen der **UTG** im Verständnis einer modernen und zukunftsorientierten DestinationsManagementOrganisation (DMO), auch durch Ergänzung/Verstärkung des Gesellschaftsvertrages um Aspekte einer DMO
10. Überarbeitung (Ergänzung) bestehender Wertrahmen (Wertgrenzen) für die Geschäftsführung, speziell für DMO-Aufgaben und Aufgaben der Abrechnungsstelle bzw. als Projektträgerin und Rechteinhaberin der UsedomCard
11. Einrichtung eines weiteren Beirates (= Lenkungs- oder Steuerungskreises) bei der **UTG** insbesondere im Kontext ÖPNV durch Überführung der bisherigen Strukturen des **Beirates** ‚Modellregion Insel Usedom und Stadt Wolgast‘
12. Überarbeitung bzw. Erlass von Geschäftsordnung(en) für die Geschäftsführung der **UTG** und für die Prokuristen (als Leitung der Abteilung ‚**KST**‘)
13. Überarbeitung bzw. Erlass von Geschäftsordnung(en) für Beiräte
14. Anzeige des Vorhabens (Aufnahme einer Tätigkeit als Abrechnungsstelle) bei der Kommunalaufsicht gem. § 77 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 KV M-V und gem. § 77 Abs. 1 S.1 Nr. 2 KV M-V

15. Bitte um schriftliche Stellungnahme der zuständigen Industrie- und Handelskammer gem. § 68 Abs. 7 KV M-V M-wegen etwaiger Auswirkungen der wirtschaftlichen Betätigung des **KST** auf die mittelständische Wirtschaft
16. Vollzug des Vorhabens (notarielle Beurkundung) nach Abschluss des Anzeigeverfahrens

III. Ergebnis

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Integration des „**KST – Kommunalservice Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast**“ in Form der Abteilungs-/Sparten-Lösung in die **UTG** am besten geeignet ist.

In Abwägung der Pro-/Contra-Argumente der jeweiligen zur Auswahl möglichen Organisationsform, wird gutachterlich zum Zeitpunkt der Vorlage und vorbehaltlich der Entscheidung der Entscheidungsträger, eine Verwirklichung der Vorstellungen der Kooperationsgemeinden der Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast mit Bezug zur Bildung eines kommunalen Abrechnungsservice die Integration der hiermit verbundenen Aufgaben in die Usedom Tourismus in einer Rechtsform des Privatrechts als Gesellschaft mbH empfohlen.

In Abwägung der Pro-/Contra-Argumente einer interkommunalen Zusammenarbeit, kann bei konsequenter Einhaltung der gutachterseitig im Einzelnen beschriebenen Voraussetzungen und Bedingungen eine rechtssichere und rechtsklare Aufgabenerledigung erwartet werden.

Aufgabe der UTG ist die Erbringung von kommunalen Dienstleistungen, insbesondere für deren Träger. Hierdurch sollen die teils bereits vorliegenden Voraussetzungen mit dem Ziel der Anerkennung als Tourismusregion bestätigt werden.

Um die Projektaufgaben über die Laufzeit der Modellregion hinaus fortführen und in der Folge rechtssicher unbefristet ausüben zu können, ist die Einrichtung einer zentralen und neutralen Organisationseinheit erforderlich, die mit entsprechenden Ressourcen und Kompetenzen/Befugnissen ausgestattet wird.

IV. Schlussbemerkung

Die veränderten unionsrechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch und vor allem die tourismusfachlichen Anforderungen an eine gleichermaßen rechtskonforme, wie zukunftsorientierte sowie zeitgemäße DestinationsManagementOrganisation (DMO), gebieten eine Umsetzung in der dargestellten Weise. Dieses erfordert – unabhängig von der hier zur Diskussion gestellten Lösung – den geschilderten umgreifenden Neuausrichtungs- und Optimierungsprozess.

Die an der Verstärkung einer interkommunalen Zusammenarbeit in der Tourismusregion Insel Usedom und Stadt Wolgast interessierten Gebietskörperschaften benötigen aufgrund der Art und Anzahl der zukünftig durch sie zu erfüllenden Aufgaben sowie ob des Umfangs ihrer heutigen und geplanten Aktivitäten ein hohes Maß an rechtlicher, wirtschaftlicher und organisationsstruktureller Selbstständigkeit.

Hierzu gehört auch eine striktere Trennung zwischen strategischen und operativen Ebenen in horizontaler, wie vertikaler Hinsicht und eine veränderte Kommunikation nach innen und außen.

Die Fortentwicklung der Organisation einer ganzheitlichen Destinationsentwicklung Insel Usedom und Stadt Wolgast **beginnt** mit der vollständigen Einsetzung der **UTG** als Koordinierungs- und Abrechnungsstelle und als Projektträgerin betreffend die UsedomCard durch ihre Gesellschafter sowie der graduellen Umformung und Fortentwicklung der Gesellschaft in der vorgeschlagenen Weise.

Bei konsequenter Umsetzung des vorgeschlagenen Organisationsmodells zur Fortentwicklung des ganzheitlichen Destinationsmanagements können nach unserer Auffassung Mehr-Nutzen-Effekte für die Insel Usedom und Stadt Wolgast als anerkannte Tourismusregion realistisch erwartet werden.

Düsseldorf, den 6. September 2023

anwaltsKONTOR
Schriefers Rechtsanwälte
durch



Andreas Schriefers
Rechtsanwalt

Anlage

Auszug aus Gesellschaftsvertrag Usedom Tourismus GmbH (UTG)

Auszug aus Gesellschaftsvertrag Usedom Tourismus GmbH (UTG)

§ 2 Gegenstand der Gesellschaft

- (1) Gegenstand der Gesellschaft ist die diskriminierungsfreie, allen Akteuren im Tourismusbereich zugutekommende und im allgemein wirtschaftlichen Interesse liegende Förderung des Tourismus im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland auf der Insel Usedom und der Stadt Wolgast.
- (2) Die Gesellschaft erbringt das Destinationsmarketing für die Insel Usedom und die Stadt Wolgast und nach Maßgabe gesonderter Auftragserteilung die Vermarktung des lokalen Wirtschaftsraumes im Hoheitsgebiet des jeweiligen Gesellschafters.
- (3) Die Gesellschaft darf bei ihrer Tätigkeit im Rahmen der Förderung des Tourismus auf der Insel Usedom und der Stadt Wolgast einzelne Unternehmen, Unternehmensgruppen oder einzelne öffentliche Einrichtungen nicht speziell fördern. Einzelne Unternehmen, Unternehmensgruppen oder einzelne öffentliche Einrichtungen dürfen auch nicht spezielle Nutznießer der Tätigkeit der Gesellschaft sein.
- (4) Die Gesellschaft übernimmt insbesondere Aufgaben der touristischen Wirtschaftsförderung aus Gründen einer verbesserten Entwicklung der Destination Insel Usedom im Tourismus- und Freizeitbereich, sowie aller damit im Zusammenhang stehenden Leistungen, die der Stärkung und Förderung der Wirtschaftsräume innerhalb der Insel Usedom und der Stadt Wolgast in den Bereichen Tourismus und Freizeit dienen. Hiervon sind insbesondere umfasst:
 - die Werbung, touristische Vermarktung und Öffentlichkeitsarbeit für die Destination (Region) Insel Usedom;
 - die Entwicklung, Planung und Durchführung von Veranstaltungen, die der Förderung des Tourismus dienlich sein können;
 - der Aufbau und Betrieb von Informations- und Reservierungssystemen;
 - die Betreuung von Gästen insbesondere durch Informations- und Auskunftsdienste sowie der Verkauf von touristischen Angeboten aller Art;
 - die touristische Marktforschung, Produktentwicklung und -gestaltung;
 - die Errichtung und der Betrieb von Einrichtungen, die dem Tourismus dienen; wie z.B. Gästeeinrichtungen
 - die Nutzung und Verwertung von touristischen Marken und Rechten.

Bei all diesen Aufgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung handelt es sich um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden sind und die im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden.

- (5) Die Gesellschaft ist berechtigt, die ihr zur Förderung des Unternehmenszwecks zufließenden Mittel bzw. Zuschüsse zu verwalten und diese auf der Grundlage gesellschaftseigener und nicht-gesellschaftseigener Mittel- und Zuschussvergaberichtlinien an Drittempfänger weiterzuleiten oder zu eigenen Zwecken zu verwenden.
- (6) Die Gesellschaft ist im Rahmen der Gesetze, insbesondere aller einschlägigen kommunal-rechtlichen Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu allen Maßnahmen und Geschäften berechtigt, durch die der Gesellschaftszweck gefördert oder verwirklicht werden kann. Sie kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben anderer Unternehmen bedienen, sich an ihnen beteiligen oder solche Unternehmen sowie Hilfs- und Nebenbetriebe erwerben, errichten oder pachten sowie Vereinbarungen zur Zusammenarbeit aller Art abschließen.

- (6a) **Die Gesellschaft nimmt im Zeitraum 01.01.2021 bis 31.12.2022 die Funktion einer Koordinierungsstelle im Rahmen des Projektvorhabens „Modellregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“ auf Basis des Förderprogramms „Eine Insel – ein Erholungsgebiet – ein Erhebungsgebiet“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern während der Laufzeit des Projektes wahr.**
- (7) Die Gesellschaft dient nicht Erwerbszwecken, sondern verfolgt als öffentliche Einrichtung der Insel Usedom und deren Kommunen im Allgemeininteresse liegende Aufgaben auch nicht gewerblicher Art und nimmt hierzu deren allgemeine ideelle und wirtschaftliche Interesse wahr. Dementsprechend ist zur Förderung des Gemeinwohls auch die Durchführung verlustbringender Geschäfte und Maßnahmen zulässig. Die Gesellschafter übernehmen im gesetzlichen Rahmen die hiermit der Gesellschaft entstehenden Risiken bzw. Verluste. Die Gesellschaft ist im Sinne von § 108 GWB berechtigt, im geringen, rechtlich vertretbaren Umfang auch für private Auftraggeber tätig zu sein.

§ 3 Kreis der Gesellschafter, Partner, Kooperationen, regionale und sachliche Beschränkung der Tätigkeit

- (1) Die Gesellschaft ist eine Inhouse-Gesellschaft im Sinne von § 108 Abs. 1, 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.
- (2) Gesellschafter der Gesellschaft dürfen ausschließlich die Kommunen (Gemeinden und Städte) auf der Insel Usedom und die Stadt Wolgast sein.
- (3) Gesellschafter können in der Regel ferner nur jene Gemeinden und Städte sein, die das Destinationsmarketing für die Insel Usedom und der Stadt Wolgast wirtschaftlich mittragen. Die Zulassung von Gesellschaftern, die sich an den Kosten des Destinationsmarketings nicht beteiligen, bedarf eines mit allen Stimmen gefassten Gesellschafterbeschlusses.
- (4) Fördernde Partner der Gesellschaft können, ohne Gesellschafter zu werden, Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft insbesondere der Tourismus-, Freizeit- und Verkehrswirtschaft und/oder Tourismusvereinigungen und –verbände sein. Die Förderung soll materiell und ideell erfolgen.
- (5) Die Tätigkeit der Gesellschaft ist in räumlicher Hinsicht auf das Gebiet der hoheitlichen Zuständigkeit ihrer Gesellschafter als Gemeinde, bzw. Stadt beschränkt.
- (6) Die Gesellschafter verpflichten sich für die Dauer ihrer Mitgliedschaft als Gesellschafter in der Gesellschaft, entsprechend dem in § 2 festgelegten Gesellschaftszweck, ein Destinationsmarketing ausschließlich in Form der Mitwirkung an dieser Gesellschaft zu betreiben.
- (7) Hiervon unberührt bleiben die Tätigkeiten der bereits bestehenden Tourismusstellen der Gesellschafter in und für ihr Zuständigkeitsgebiet sowie eine etwaige Gesellschaftsbeteiligung an einer Gesellschaft, an der die vorliegende Gesellschaft als Mehrheitsgesellschafter beteiligt ist.

§ 4 Stammkapital und sonstige Gesellschafterbeiträge

- (1) Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 25.000,00 € (in Worten: fünfundzwanzigtausend EURO).
- (2) Nach Maßgabe der Urkunde des Notars Dr. Welf Klingsch vom 27.06.2018 Urkunden-Rolle Nummer K 786/2018 betreffend das Ausscheiden bisheriger privater Gesellschafter, die auf die in der Urkunde aufgeführten öffentlich-rechtlichen Gesellschafter entfallen sowie nach Maßgabe der Urkunde des Notars Dr. Welf Klingsch vom 27.06.2018 Urkunden-Rolle Nummer K 787/2018 betreffend die Abtretung und Geschäftsanteilsveräußerung von Geschäftsanteilen durch die auf die in den Urkunden aufgeführten öffentlich-rechtlichen Gesellschafter, übernehmen von diesem Stammkapital
 - a) die Gemeinde Zempin
den Geschäftsanteil Nr. 1 in Höhe von 1.125,00 € 4,5 %
 - b) die Gemeinde Koserow
den Geschäftsanteil Nr. 2 in Höhe von 2.000,00 € 8,0 %
 - c) die Gemeinde Loddin
den Geschäftsanteil Nr. 3 in Höhe von 1.625,00 € 6,5 %
 - d) die Gemeinde Ückeritz
den Geschäftsanteil Nr. 4 in Höhe von 2.000,00 € 8,0 %
 - e) die Gemeinde Heringsdorf
den Geschäftsanteil Nr. 5 in Höhe von 10.250,00 € 41,0 %
 - f) die Gemeinde Zinnowitz
den Geschäftsanteil Nr. 6 in Höhe von 3.500,00 € 14,0 %
 - g) die Gemeinde Trassenheide
den Geschäftsanteil Nr. 7 in Höhe von 1.500,00 € 6,0 %
 - h) die Gemeinde Karlshagen
den Geschäftsanteil Nr. 8 in Höhe von 1.500,00 € 6,0 %
 - i) die Stadt Wolgast (Buddenhagen, Hohendorf)
den Geschäftsanteil Nr. 9 in Höhe von 1.500,00 € 6,0 %
- (3) Die jeweiligen Stammeinlagen sind voll in bar bei der Gründung der Gesellschaft oder vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Satzung durch den jeweiligen Gesellschafter erbracht worden, sonst zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Satzung in voller Höhe in bar zu entrichten.
- (4) **Die Finanzierung der von der Gesellschaft zur Förderung des Gesellschaftszwecks betriebenen Maßnahmen und Tätigkeiten, insbesondere den Betrieb als Koordinierungsstelle im Förder- und Projektvorhaben „Modellregion Insel Usedom und Stadt Wolgast“ betreffend, umfasst die Leistung weiterer Gesellschafterbeiträge, auch in Form der Einbringung von Eigenmitteln, nach dem Verhältnis der jeweiligen Beteiligung am Stammkapital.** Das Nähere kann eine Konsortialvereinbarung der Gesellschafter regeln. Soweit diese in Bezug auf die Abschnitte die Finanzierung der Gesellschaft betreffend eine Finanzordnung enthält oder Bestimmungen über die sinngemäße Anwendung der in Abschnitt III des Gesellschaftsvertrages trifft, sind diese zugleich eine bindende Richtlinie für die Geschäftsführung. **Die Konsortialvereinbarung ist von sämtlichen Gesellschaftern zu unterzeichnen.**