

Konzern Stadt?

Die Vorgabe „verbundene Unternehmen“ gemäß europäischem Beihilfenrecht

(BS/Lars Scheider) Nach ständiger Rechtsprechung des EuGHs umfasst der Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit – unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung (sogenannter funktionaler Unternehmensbegriff). Auf die gesellschaftsrechtliche Organisationsform kommt es nicht an.

Unternehmensbegriff funktional u. extensiv	Hoheitliche Tätigkeit	Soziale, nichtwirtschaftliche Tätigkeit
Jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von der Rechtsform und der Art der Finanzierung. Wirtschaftlich ist jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.	Z. B. Kostenersatz für die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben Mittelgewährung an andere Kommunen bei der interkommunalen Zusammenarbeit	Karitative Organisationen, z. B. • Altenpflegeeinrichtungen, • schulische Einrichtungen, • Organisationen, die benachteiligte AN beschäftigen.

(Funktionaler) Unternehmensbegriff des EU-Beihilfenrechts

Grafik: BS/Lars Scheider

Ob eine Gewinnerzielungsabsicht oder Gemeinnützigkeit vorliegt, ist ebenfalls nicht entscheidend. Maßgeblich ist der wirtschaftliche Charakter der Tätigkeit, nicht ihre Zielsetzung. Ob für eine bestimmte Dienstleistung ein Markt existiert, kann davon abhängen, wie die Dienstleistung in dem betroffenen Mitgliedsstaat organisiert ist. Es können sich daher Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten ergeben. Ferner kann sich die Einstufung einer Dienstleistung als „wirtschaftlich“ aufgrund politischer Entscheidungen und wirtschaftlicher Entwicklungen ändern.

Vielfach stellen EU-beihilfenrechtliche Regelungen nicht auf das einzelne Unternehmen ab, sondern auf die Gruppenebene, der das einzelne Unternehmen angehört. Die Gruppenebene wird im EU-Beihilfenrecht synonym auch mit den Begriffen „wirtschaftliche Einheit“, „Unternehmensgruppe“, „Unternehmensverbund“, „Konzern“ sowie „einheitliche Gruppe“ bezeichnet. Es ist ein Anliegen des EU-Beihilfenrechts, mit der Gruppenbetrachtung zu verhindern, dass EU-beihilfenrechtliche Grenzen und, im Falle einer rechtswidrigen Beihilfe, Rückforderungen durch Umstrukturierungen von Einheiten umgangen werden, die einer Gruppe angehören. Auf die Gruppenebene beziehen sich teilweise auch die sogenannten Energiepreisbremsengesetze, die für Entlastungsbeträge Höchstgrenzen vorsehen und bei der Betrachtung der Höchstgrenzen auf „verbundene Unternehmen“ im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Anhang I Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) abstellen.

Rechtsbegriff „verbundene Unternehmen“ gem. Art. 3 Abs. 3 Anhang I AGVO

Nach Artikel 3 Absatz 3 Anhang I der AGVO sind verbundene Unternehmen solche, die zueinander in einer folgenden Beziehung stehen:

- Ein Unternehmen hält die Mehrheit der Stimmrechte eines anderen Unternehmens;
- ein Unternehmen ist berechtigt, die Aufsichts- oder Verwaltungs-

gremien eines anderen Unternehmens zu besetzen;

- ein Unternehmen ist unternehmensvertraglich oder satzungsmäßig berechtigt, einen beherrschenden Einfluss auf ein anderes Unternehmen auszuüben oder
- ein Unternehmen übt Kontrolle kraft Vereinbarung über ein anderes Unternehmen aus.

Angesichts dieser Regelung ist bei Unternehmen, die einer Gruppe von Unternehmen angehören und mit diesen nach den vorgenannten Merkmalen verflochten sind, in jedem Fall abzurufen, sich einzeln als eigenständiges Unternehmen im Sinne der Energiepreisbremsengesetze anzusehen. Dies wäre mit erheblichen rechtlichen Risiken verbunden. Ausnahmsweise kann aber doch ein einzelnes Unternehmen als eigenständig angesehen werden, wenn es weder durch andere Unternehmen kontrolliert noch mit anderen Unternehmen verflochten ist. Im kommunalen Kontext stellt sich die Frage, wie das Verhältnis von Trägerkommunen zu ihren Beteiligungsunternehmen im Hinblick auf die Vorgabe „verbun-

dene Unternehmen“ einzuordnen ist. Da die Höchstgrenzen nach den Energiepreisbremsengesetzen an „verbundene Unternehmen“ anknüpfen, könnte die Kommune die „Obergesellschaft“ ihrer Beteiligungsunternehmen sein. In diese Richtung können jedenfalls die Auslegungshinweise des BMWK gedeutet werden.

Auslegung des Rechtsbegriffs „verbundene Unternehmen“ auf Basis der Entscheidungspraxis des EuGHs

Es ist keine Rechtsprechungsrichtlinie erkennbar, die die Anwendung von Art. 3 Abs. 3 Anhang I AGVO für die Frage, ob eine Gebietskörperschaft in Deutschland grundsätzlich als Obergesellschaft des eigenen Beteiligungsportfolios gesehen werden muss, zwingend vorgibt. Da das EU-Beihilfenrecht überwiegend klassisches Richterrecht ist, sind die Rechtsprechung der europäischen Gerichte (*EuG, EuGH*; vgl. zuletzt auch *Ryanair-Urteil EuGH, Urteil vom 19. Mai 2021, Rs. T-643/20, Ryanair/Kommission, Rn. 47, das die gefestigte Praxis recht gut zusammenfasst*)

und die Entscheidungspraxis der EU-Kommission von entscheidender Bedeutung.

Es ist eine Frage des Einzelfalls und von Kommune zu Kommune unterschiedlich, ob die Interaktion zwischen ihr und dem jeweiligen Unternehmen so eng ist, dass im Regelfall von einem Verbund von Kommune und Unternehmen ausgegangen werden muss. Grundsätzlich kann dann keine rein mehrheitliche Beteiligung vorliegen. Die Rechtsprechung verlangt weitere enge Verbindungen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass das EU-Beihilfenrecht im Kern Wettbewerbsrecht ist. Es bezweckt, Wirkungen einer staatlichen Intervention auf den Wettbewerb zu begrenzen. Damit ist das EU-Beihilfenrecht stark marktbezogen. Nur wenn sich eine Beihilfe auf einen bestimmten Markt und/oder vor- und nachgelagerte Märkte auswirkt, kann sie beihilfenrechtlich relevant sein.

Im Lichte der europäischen Entscheidungspraxis lässt sich also gut vertreten, dass verbundene Unternehmen nur solche sind, die einen hohen Grad an Integration

etwa durch die Zugehörigkeit zum selben Konsolidierungskreis erreichen. Das Gleiche gilt, wenn diese per Ergebnisabführungsvertrag finanziell miteinander verflochten sind. In gleicher Weise können Unternehmen als „verbunden“ gelten, wenn sie auf dem gleichen Markt tätig sind bzw. in den vor- und nachgelagerten Märkten gleiche und parallele Tätigkeiten ausüben.

Fazit

Die Frage, ob die Gebietskörperschaften in Deutschland grundsätzlich als Obergesellschaft ihres gesamten Beteiligungsportfolios zu gelten haben, ist vor dem Hintergrund der Tatsache, dass häufig bereits weit über 50 Prozent der Daseinsvorsorgeleistungen der Gebietskörperschaften für Bürgerinnen und Bürger in rechtsformprivatisierter Form (also über kommunale Beteiligungsunternehmen) und nicht durch die Kernverwaltung erbracht werden, von überaus hoher Praxisrelevanz. Von den rund 16.500 Unternehmen des Public Sector sind als Spiegelbild des Föderalismus in Deutschland rund 87,6 Prozent im kommunalen Besitz. Vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Beteiligungsportfolios der deutschen Gebietskörperschaften wird es im Regelfall erforderlich werden, die Beteiligungsstruktur im Lichte der vorstehend genannten Faktoren, insbesondere nach Konsolidierungskreis sowie Verflechtung über Ergebnisabführungsverträge und den jeweiligen Markt, zu beleuchten und hieraus in einer einzelfallorientierten Prüfung auf einen oder mehrere Unternehmensverbünde zu schließen.



Lars Scheider ist Verwaltungsdirektor und Abteilungsleiter Beteiligungsmanagement bei der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt am Main. Er ist Mitglied in verschiedenen Fachkreisen und Berichtsprojekten der kommunalen Spitzenverbände.

Foto: BS/privat

Forum für Kämmerei und Kassenwesen, Beteiligungen, Personal, Organisation und Rechnungsprüfung

Kommunaler Finanz- und Wirtschaftsgipfel

12.–13. Juni 2023, GOP Variété-Theater Bonn

Kommunaler Finanz- und Wirtschaftsgipfel

www.finanz-gipfel.de

Behörden Spiegel

