

Schadensausgleich möglich

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf das EU-Beihilfenrecht

(BS/Lars Scheider) Die EU-Kommission führt nach Maßgabe des Artikels 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), einer der Kernregelungen des sog. Lissabon-Vertrags, die Überprüfung der Vereinbarkeit von Einzelbeihilfen und Beihilfenregelungen mit dem Binnenmarkt durch. Dabei überprüft sie fortlaufend, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten, die bestehenden Beihilfenregelungen, zu denen auch etwaige Betrauungsakte hinsichtlich der Finanzierung von sog. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) gehören. Städte wie Frankfurt am Main haben als Beihilfengeberin stets dafür Sorge zu tragen, dass die Betrauungsakte in der Praxis tatsächlich umgesetzt werden.

Die Mitgliedsstaaten sind gemäß Artikel 8 des DAWI-Beschlusses 2012/21/EU verpflichtet, während des gesamten Betrauungszeitraums und mindestens zehn Jahre nach Ende des Betrauungszeitraums alle Informationen verfügbar zu halten, die der EU-Kommission ermöglichen sollen, zu prüfen, ob die gewährten Ausgleichsleistungen mit dem DAWI-Beschluss 2012/21/EU vereinbar sind.

Verbotene Beihilfe und Betrauungsakt

Eine verbotene Beihilfe nach Artikel 107 Abs. 1 AEUV ist jeder gewährte wirtschaftliche Vorteil ohne angemessene Gegenleistung, den das (Beteiligungs-) Unternehmen unter marktüblichen Bedingungen nicht erhalten hätte. Als klassisches Beispiel für verbotene Beihilfen sind direkte Zuwendungen (z. B. Betriebsmittelzuschuss, Bürgschaft), aber

bestimmte Unternehmen gerichtet und rechtlich verbindlich sein.

Überkompensationskontrolle vermeiden

Kommunale Beteiligungsunternehmen sind seit März 2020 von der Covid-19-Pandemie ebenso betroffen wie private Unternehmen. Dabei hatten sie zunächst in der Regel keinen Zugang zu Förderprogrammen, müssen also vom jeweiligen Träger unterstützt werden. Um die Unternehmen bei der Aufgabe, ihren rechtlichen Pflichten nachzukommen, zu unterstützen, informierte das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt die 24 betrauten städtischen Beteiligungsunternehmen über das EU-Beihilfenrecht unter besonderer Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und der Anforderungen gemäß Artikel 107 Abs. 2 b und Abs. 3 b AEUV. Dabei wurde insbesondere darauf hingewiesen, die Wirtschaftsplanung 2020 zu überprüfen und bei Bedarf auch unterjährig anzupassen, um im nächsten Frühjahr/Sommer bei Aufstellung des Jahresabschlusses 2020 keine zu großen Abweichungen zu ur-

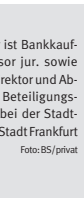
sprünglich geplanten maximalen Soll-Ausgleich 2020 zu haben. Dies hätte rechtliche Folgen für die Überkompensationskontrolle der beihilfengewährenden Stelle, sprich der Stadt Frankfurt als Anteilseigner und des betrauten städtischen Unternehmens.

Stützung der Wirtschaft

Die EU-Kommission wertet die Covid-19-Pandemie als Fall des Art. 107 Abs. 2 b) AEUV. Damit sind Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn sie Schäden durch die Covid-19-Pandemie ausgleichen sollen.

Austausch unabdingbar

Angesichts der erheblichen finanziellen Risiken, die mit dem EU-Beihilfenrecht verbunden sind, ist eine gründliche und fachkundige Aufarbeitung notwendiger denn je. Insofern sind der interkommunale Austausch, die Unterstützung durch die zuständigen Aufsichtsbehörden und die Einbindung externer Fachleute zur Sicherung des ordnungsgemäßen Betriebs der kommunalen Unternehmen angesichts der sich ändernden Rechtsrahmen unabdingbar.



Lars Scheider ist Bankkaufmann, Assessor jur. sowie Verwaltungsdirektor und Abteilungsleiter Beteiligungsmanagement bei der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt a. M. Foto: BS/privat

auch indirekte Zuwendungen (wie z. B. Personalüberlassung zu marktüblichen Konditionen, Grundstücksveräußerungen unter Wert) zu nennen.

Gemäß Artikel 106 Abs. 2 AEUV gilt das Beihilfeverbot auch für städtische Beteiligungsunternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, also mit der klassischen Daseinsvorsorge, betraut sind. Auch wenn diese oftmals strukturell defizitär arbeiten. Allerdings hält das EU-Beihilfenrecht hier Erleichterungen bereit, z. B. mit dem Freistellungsbeschluss, dem Kern des sog. Almunia-Pakets (Mitteilung der EU-Kommission 2012/C 8/02). Danach können tatbestandmäßige Beihilfen mittels eines Betrauungsaktes legitimiert werden. Ziel des Betrauungsverfahrens ist es, eine Überkompensation bzw. eine Quersubventionierung anderer erwerbswirtschaftlicher Unternehmensbereiche durch staatliche Zuwendungen zu verhindern. Dementsprechend wichtig sind Dokumentation und Kontrolle. Der Betrauungsakt muss an ein

gespräch geplant maximalen Soll-Ausgleich 2020 zu haben. Dies hätte rechtliche Folgen für die Überkompensationskontrolle der beihilfengewährenden Stelle, sprich der Stadt Frankfurt als Anteilseigner und des betrauten städtischen Unternehmens.

Stützung der Wirtschaft

Die EU-Kommission wertet die Covid-19-Pandemie als Fall des Art. 107 Abs. 2 b) AEUV. Damit sind Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn sie Schäden durch die Covid-19-Pandemie ausgleichen sollen.

Konferenztagung in Bonn

Die Herausforderungen des EU-Beihilfenrechts für den öffentlichen Sektor stehen im Mittelpunkt der zweitägigen Beihilfenrechtstagung des Behörden Spiegel am 28./29. Juni 2021 in Bonn. Am ersten Tag werden die fachlichen Grundlagen zu dem durchaus komplexen Thema des EU-Beihilfenrechts vermittelt, wobei durchaus auch die besonderen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie angesprochen werden. Am zweiten Tag wird dieses Thema unter anderem mit hochkarätigen Vertretern der EU-Kommission, des EUGH und der Wissenschaft vertieft. Weitere Information unter: www.beihilfenrechtstag.de

22 Nominierte, sieben Gewinner

Landkreise als "Smarte.Land.Regionen" ausgezeichnet

(BS/Jf) Der Corona-Digitalisierungsschub ist für ländliche Räume eine Chance, ist man im Bundeslandwirtschaftsministerium überzeugt. Digitale Vernetzung und flexible Arbeitsmodelle würden vermeintliche Nachteile gegenüber Städten wettmachen. Dafür sind sieben Landkreise als Modellregionen ausgewählt worden.

Die Landkreise Bernkastel-Wittlich, Coesfeld, Lörrach, Neustadt an der Waldnaab, Potsdam-Mittelmark, Vorpommern-Greifswald und Uelzen kommen in den Genuss von je einer Mio. Euro für die Umsetzung ihrer Digitalisierungsstrategien. Gekürt wurden die Landkreise in einem mehrstufigen Auswahlverfahren. Ursprünglich hatten sich 68 Landkreise beworben, von denen 22 nominiert wurden. Aus diesen wurden von einer unabhängigen Jury die Gewinner ausgewählt. Im Fokus stehen unterschiedliche

Handlungsfelder der digitalen Daseinsvorsorge, angefangen von der Mobilität über die Ausweitung der Möglichkeiten zum heimatnahen Arbeiten bis hin zur Gesundheitsversorgung. Alle Aktivitäten der Landkreise lassen sich unter dem Ziel des Förderprogramms zusammenfassen, Entfernungen zu überwinden und Menschen näher zusammenzubringen. Einer der ersten Gratulanten war Landrat Reinhard Sager, Präsident des Deutschen Landkreistages (DLT): "Es freut mich, dass sich die Landkreise aktiv

und kreativ mit der Digitalisierung befassen und ihre Ideen mit Kraft verfolgen." Damit würden sie einen wichtigen Beitrag leisten, mit dem sie die digitale Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen voranbrächten. Doch auch die 15 nicht ausgewählten Landkreise sollen in den Prozess eingebunden werden. Jeder einzelne Landkreis trage mit seinen Projekten gewinnbringend zur digitalen Transformation bei, so Sager. Entsprechend müssten alle Lösungen nachnutzbar und verfügbar sein.

Hürden abgeräumt

VK Schleswig-Holstein zu IT-Verwaltungskooperationen

(BS/Dr. Martin Schellenberg) Wenn die deutsche Verwaltung im IT-Bereich kooperieren möchte, stößt sie immer wieder auf vergaberechtliche Hürden. Hat z. B. eine Kommune Software für die Kfz-Zulassung entwickelt, so darf sie diese nicht ohne Weiteres anderen Kommunen zur Nutzung überlassen. Möglicherweise handelt es sich bei der Überlassung um eine Dienstleistung für die Empfängerkommune und Dienstleistungen sind ausschreibspflichtig. Die Ausschreibungspflicht greift grundsätzlich auch dann, wenn beide Parteien zur öffentlichen Hand gehören.

Das europarechtlich geprägte Vergaberecht nimmt den Leistungsaustausch innerhalb der öffentlichen Hand nicht vollständig vom Vergaberecht aus. Die Ausnahmen greifen vielmehr nur unter bestimmten Voraussetzungen. Diese Voraussetzungen für das sog. Inhouse-Geschäft sind seit Jahren umstritten. Der Streit führt in der Praxis zu erheblicher Unsicherheit und hindert de facto die dringend notwendige Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Nun hat die Vergabekammer (VK) Schleswig-Holstein mit ihrer Entscheidung vom 21.09.2020 (VK-SH 13/20) eine ganz wesentliche Unsicherheit beseitigt. Worum ging es? Ein Anbieter von Kfz-Zulassungssoftware richtete sich gegen eine Großstadt in Schleswig-Holstein, weil sie ihr Zulassungssystem von einem öffentlichen IT-Dienstleister ohne Ausschreibung erhalten hatte. Die Stadt machte geltend, dass es sich hier um ein Inhouse-Geschäft gehandelt habe, das nicht ausschreibungspflichtig war.

Indirekte Beteiligung reicht aus

Der Marktteilnehmer war der Meinung, dass die Voraussetzungen für Inhouse-Geschäfte hier nicht erfüllt seien. Dafür hätte die Stadt Gesellschafterin des IT-Dienstleisters sein müssen, was unstrittig nicht der Fall war. Die Stadt war vielmehr lediglich indirekt über die kommunalen Spitzenverbände am IT-Dienstleister beteiligt.

Die Vergabekammer hatte nun zu entscheiden, ob die indirek-

te Beteiligung für die Inhouse-Fähigkeit ausreicht. Konkret ging es darum, ob die Verbindung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer mit einer indirekten Beteiligung noch eng genug ist, um von einer Kontrolle im vergaberechtlichen Sinne auszugehen.

Die Vergabekammer Schleswig-Holstein hat diese Kontrolle im konkreten Fall bejaht und die Stadt gegen den Angreifer in Schutz genommen. Sie hat die Entscheidungswege in den betroffenen Institutionen im Einzelnen analysiert und festgestellt, dass an das Kontrollkriterium keine überhöhten Anforderungen gestellt werden dürfen. Auch mehrere Institutionen gemeinsam können die Kontrolle ausüben und die Kontrolle kann zudem indirekt vermittelt sein.

Vergaberechtlich zu begrüßen

Im Ergebnis hat die Vergabekammer damit den Vertretern einer umfassenden öffentlichen IT-Kooperation den Rücken gestärkt. Aus vergaberechtlicher Sicht ist diese Klarstellung zu begrüßen. Der europäische Gesetzgeber musste bei Entstehen der Inhouse-Regelungen die unterschiedlichen nationalen Voraussetzungen berücksichtigen. Länder wie z. B. Frankreich sind als Zentralstaaten organisiert. Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungs-



Dr. Martin Schellenberg ist Rechtsanwalt und Partner der Sozietät Heuking Kühn Lüer Wojtek. Foto: BS/Frieseler

einheiten findet dort in aller Regel innerhalb derselben juristischen Person statt. Dagegen sind in föderalen Strukturen wie in Deutschland stets unterschiedliche Rechtsträger von einer Verwaltungskooperation betroffen. Nur in föderalen Staaten stellt sich daher die Frage einer Ausschreibungspflicht für den Leistungsaustausch innerhalb der Verwaltung. Mit den Inhouse-Regeln hat der europäische Gesetzgeber diesem Umstand Rechnung getragen. Er wollte auch den föderalen Staaten wie Deutschland eine ausschreibungsfreie Verwaltungskooperation ermöglichen.

Mehr zum Thema

Die aktuellen Entwicklungen der Rechtsprechung zur Inhouse-Vergabe thematisiert der Autor im Rahmen eines Webinar-Workshops auf dem Hamburger Tag der Beteiligungsverwaltung am 23. Februar.

Information und Anmeldung unter: www.beteiligungsverwaltung.org

Die Datenflut nutzbar machen

Ein Lösungsansatz aus dem Rheingau-Taunus-Kreis (RTK)

(BS) Stephan Vay ist Beteiligungsmanager und es gibt etwas, was ihn sehr stört: "Was bringt es, wenn man heute den Beteiligungsbericht von vor anderthalb Jahren erstellt? Das nehmen Bürger und Politik wohlwollend zur Kenntnis – zur Beteiligungssteuerung trägt das nur wenig bei." Er ist überzeugt, dass die Vielzahl vorliegender Beteiligungsdaten bei der Steuerung öffentlicher Unternehmen helfen kann. Nur wie kann man diese Daten nutzbar machen?

Als ehemaliger Rechnungsprüfer hat sich Vay intensiv mit der analytischen Prüfung von kommunalen Jahresabschlüssen beschäftigt. Eine Datenanalyse-Software und selbst erstellte Makros, die bundesweit in Rechnungsprüfungsämtern zum Einsatz kamen, trugen seinerzeit wesentlich zum Aufbau des doppelischen Prüfens bei. "Gibt's da nicht auch was für das Beteiligungsmanagement?", fragt sich der gebürtige Hesse immer wieder. Zumal 2017 auch die überörtliche Prüfung den Einsatz einer Software empfiehlt. Anfragen bei anderen hessischen Landkreisen blieben ergebnislos. Jede Kommune versucht individuell der Datenflut Herr zu werden.

Nach einer erneuten Internetrecherche stößt Vay Anfang 2018 auf die Leipziger Saxess AG, nimmt Kontakt auf und erhält eine Produktpräsentation. Im Rückblick erinnert er sich: "Das Potenzial der Anwendung war gleich erkennbar." Und von da an geht alles recht schnell. Der Rheingau-Taunus-Kreis mit rund 190.000 Einwohnern am Rande des Rhein-Main-Gebiets schreibt noch im gleichen Jahr und führt die webbasierte



Stephan Vay ist Beteiligungsmanager im Rheingau-Taunus-Kreis. Foto: BS/privat

Beteiligungssoftware fidas ein, um mit den Zahlen der Beteiligungen aktiver zu arbeiten und ein zukunftssicheres Controlling-System zu etablieren.

Besonders beeindruckt zeigt sich Vay vom automatisierten Daten-Import. Er ist überzeugt: "Ein effektives Controlling ist sehr abhängig von den gelieferten Zahlen seitens der Beteiligten. Ob Summen-Saldenliste, Excel- oder PDF-Format, die eingehenden Daten werden dank fidas automatisch eingelesen und stehen sofort zur Auswertung bereit. Beim umfangreichen Aufgabenspektrum unserer Stabsstelle Controlling/Beteiligungen ist der Wegfall der manuellen Datenerfassung eine enorme Entlastung. Erfassungsfehler werden dabei vermieden und es bleibt mehr Zeit für die eigentlichen Kernaufgaben." Hierzu gehört für Vay u. a. das Vorbereiten der Mandatsträger auf Gremiensitzungen. Die hierzu benötigten Daten zieht er nun einfach aus der Anwendung. "Heute ist es möglich, mithilfe der Software kurzfristig einen Beteiligungssteckbrief zu erstellen. Ergänzt um weitere Infos wie die betriebswirtschaftliche Einschätzung hat ein Mandatsträger so alle wesentlichen Informationen für eine Gremiensitzung."

"Natürlich schweben mir auch noch andere Funktionen vor, wie z. B. ein softwaregestützter Vergleich von Beteiligungen gleicher Branchen untereinander", ergänzt Vay. "Aber so was braucht eben Entwicklungszeit und zudem sind ja auch Bedürfnisse anderer Nutzer zu berücksichtigen. Mit den derzeit vorhandenen Möglichkeiten ist mein Grundbedürfnis an ein softwaregestütztes Beteiligungsmanagement auf jeden Fall gestillt."