



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund



Kommunaler Spitzenverband
in Deutschland und Europa

www.dstgb.de



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Das „Almunia-Paket“ aus kommunaler Sicht

Workshop zum Europäischen Beihilfenrecht in der kommunalen Praxis, SSGT

Referatsleiterin Miriam Marnich

Deutscher Städte- und Gemeindebund



► **Kommunen und Daseinsvorsorge in Europa**

- Klassische Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt
- Einfluss der Entscheidungen auf EU-Ebene
 - klassische Bereiche der Daseinsvorsorge
 - Bereiche des Vergabewesen
 - Gewährung von Beihilfen
- über 70% der Entscheidungen auf EU-Ebene nehmen Einfluss auf kommunale Belange!



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

► Rolle der Kommunen nach nationalem Recht

- Institutionelles Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG):
„alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze von Bund und Land in eigener Verantwortung zu regeln“
- Grundsätzlich frei in der Entscheidung über das „**ob**“ und „**wie**“
- Grenzen nach nationalen Maßstäben:
Gemeindewirtschafts-, Vergabe-, und Wettbewerbsrecht



► Rolle der Kommunen nach dem EU-Recht

- Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung seit dem Vertrag von Lissabon 2007:

Achtung der nationalen Identität der MS, die in ihrer regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt (Art. 4 Abs. 2 EUV)

- Art. 14 AEUV i.V.m. Art. 2 Protokoll Nr. 26 über DAWI:

- ❖ ***Dienste von allgemeinem Interesse nicht wirtschaftlicher Art***

Verträge berühren nicht die Zuständigkeit der MS bei der Beauftragung und Organisation nicht-wirtschaftlicher Dienste von allgemeinem Interesse

- ❖ ***Dienste von allgemeinem Interesse wirtschaftlicher Art***

*wichtige Rolle und weiter Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, **wie** DAWI zur Verfügung gestellt wird*



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

► **Zuständigkeit der EU bei DAWI**

- EU-Kommission Hüterin der Verträge
- Zuständigkeitsabgrenzung zwischen MS und Kommission: „im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse“ (Art. 14 S. 1 AEUV)
- Subsidiaritätsprinzip: Tätigwerden der Kommission, soweit Ziele der EU von den MS weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können
- Im Bereich der DAWI prüft KOM nur auf offenkundige Beurteilungsfehler (EuG, Urt. v. 15.6.05 Fred Olsen RS T-17/02, Rn. 216)



► **Beihilfen nach dem EU-Recht**

- **grundsätzliches Verbot staatlicher Beihilfen (Art. 107 ff. AEUV):**
„Gewährung staatlicher Mittel an ein Unternehmen, die dieses Unternehmen bei seiner wirtschaftlichen Tätigkeit begünstigt und geeignet ist, den Wettbewerb (auch mittelbar) zu verfälschen.“
- „Beihilfen verfälschen einen fairen, wirksamen Wettbewerb zwischen Unternehmen in den Mitgliedstaaten“
- Beihilfen müssen vor Gewährung grundsätzlich bei der EU-Kommission notifiziert werden
- Regel-Ausnahmeverhältnis:
Ausnahme von diesem Prinzip für Ausgleichszahlungen im Bereich der Daseinsvorsorge



► **Ausnahmecharakter von DAWI-Beihilfen**

- **Art. 106 Abs. 2 AEUV: DAWI ausgenommen vom Beihilfenverbot, wenn**
 - ❖ ein Unternehmen mit besonderen Gemeinwohlaufgaben betraut
 - ❖ die Erfüllung der besonderen Aufgaben durch die Einhaltung der EU-Wettbewerbsregelungen verhindert würde
 - Keine Beeinträchtigung des Handelsverkehrs und des Wettbewerbsrechts
 - Schutz von Qualitäts-, Versorgungssicherheit- und Verbraucherschutzinteressen
- **keine eigenständige Definition von DAWI im EU-Recht:**
 - ❖ Festlegung von Reichweite und Inhalt der DAWI liegt grds. im Ermessen der MS und ihren Einrichtungen
 - ❖ Grenzen:
 - Offenkundige Beurteilungsfehler
 - Vorgaben harmonisierter Bereiche
 - ❖ autonome Begriffsbestimmungen durch die EU



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

► Einordnung von DAWI nach dem EU-Recht

- **Rechtsprechung des EuGH „Altmark-Trans“**
 - **1. Kriterium:** tatsächliche Betrauung mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen; diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein
 - **2. Kriterium:** verbindliche, vor Ausgleich der Kosten erfolgende objektive Festschreibung der Kostenparameter
 - **3. Kriterium:** Beachtung des Verbots der Überkompensation
 - **4. Kriterium:** Vergabe der Daseinsvorsorge-Leistung im Wege der Ausschreibung oder Begrenzung der Ausgleichssumme auf die Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten und angemessen mit Sachmitteln ausgestatteten Unternehmens abzüglich der dabei erzielten Erlöse
- **vereinfachte Ausgleichsbedingungen im „Monti-Kroes“-Paket**
 - Freistellungsbeschluss
 - EU-Rahmen
- **Arbeitspapiere November 2007**
- **Interaktiver Informationsdienst**



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund



▶ **DAWI-Reform und Erwartungen der EU**

- **Ziel:** Klarheit, Einfachheit und Verhältnismäßigkeit der Vorschriften in Bezug auf Begriffe, Anwendung in der Praxis und relevante Auswirkungen auf den Binnenmarkt:
 - Vereinfachung der Regularien
 - Befreiung von übermäßigem Verwaltungsaufwand
 - Freistellung aller Sozialdienstleistungen
 - Erleichterungen für lokale DAWIs in kleinem Umfang mit nur geringen Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel
 - mehr Rechtssicherheit bei der Definition des Beihilfetatbestands nach Art. 107 AEUV
 - Klarere Abgrenzung zw. wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

► Vorstellung der neuen DAWI- Regelungen

- „Almunia-Paket“: Reform der vorhandenen „Monti-Kroes“ Rechtsinstrumente 2011
 1. **Mitteilung** der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von DAWI (sog. „DAWI-Mitteilung“)
 2. **Beschluss** der EU- Kommission über die Anwendung von Artikel 106 Abs. 2 AEUV auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von DAWI betraut sind (sog. „Freistellungsbeschluss“)
 3. **Rahmen** der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (sog. „EU-Rahmen“)
 4. **Verordnung** der EU-Kommission über die Anwendung des Artikel 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die DAWI erbringen (sog. „De-minimis-Verordnung“)
- **Anwendungshilfe: Leitfaden EU-Kommission vom 29.04.2013**



► **DAWI- Mitteilung**

- Erläuterung der Schlüsselbegrifflichkeiten

1. DAWI-Definition (Ziff. 3.2.)

- Ermessensspielraum der MS bei der Definition (!), KOM prüft offenkundige Fehler im Allgemeinwohl liegende, wirtschaftliche Tätigkeit
- Leistung steht allen Nutzer/innen zu gleichen Bedingungen und zu festgelegter Qualität, Preisen und Regelmäßigkeit offen (keine Diskriminierung)
- defizitärer Bereich (Marktversagen): „ohne staatliche Eingriffe am Markt nicht oder nur unter Beschränkung von Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit und Gleichbehandlung durchzuführen“
- Gemeinwohlverpflichtung im Wege eines Auftrags auferlegt

2. Unternehmen (Ziff. 2.1.)

- Rechtsform und Gewinnerzielungsabsicht unerheblich: entscheidend ist Art ihrer Tätigkeiten

a. wirtschaftliche Tätigkeit/nicht wirtschaftliche Tätigkeit

- jede Tätigkeit, die darin besteht, auf einem bestimmten Markt Waren und/oder Dienstleistungen anzubieten
- neue Unterscheidungskriterien in den Bereichen:
 - soziale Dienstleistungen (Prinzip der Solidarität – Prinzip der wirtschaftlichen Systeme)
 - Gesundheitsfürsorge (unentgeltliches – entgeltliches Leistungserbringung)
 - Bildungssystem (u.a. Einstufung von Bildungsdienstleistungen in Kindertagesstätten und Grundschulen als nicht wirtschaftlich)
- Einzelfallentscheidung und kein abschließender Katalog der nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten



▶ **DAWI- Mitteilung**

b. Bestehen eines Marktes

- Indiz: wie Dienstleistung in dem betreffenden Mitgliedstaat organisiert wird

3. Handelsbeeinträchtigung

- jede potenzielle Beeinträchtigung, auch wenn einziger Dienstleister auf dem Markt (u.a. In-House-Geschäfte erfasst)
- Ausnahmen bei geringfügigen De-Minimis-Beihilfen (500 000 EUR in 3 Steuerjahre)
- Ausnahme bei Tätigkeiten rein lokaler Natur (!)
- ❖ Schwimmbäder, örtliche Krankenhäuser, örtliche Museen und lokale Kulturveranstaltungen
- ❖ Kriterien: ausschließlich für örtliche Bevölkerung bestimmt und genutzt, voraussichtlich keine grenzüberschreitenden Besucher anziehen

4. Betrauungsakt

- Einbindung des Dienstleistungserbringers in das Verfahren zur Entwicklung eines Betrauungsaktes beihilferechtlich unschädlich
- Kosten eines „gut geführten“ und „durchschnittlichen“ Unternehmens (4. Altmark-Kriterium)



► **DAWI-Freistellungsbeschluss**

- erfasst DAWI-Beihilfen, die aufgrund fehlender oder geringer Wettbewerbsbeeinträchtigung von der Notifizierungspflicht freigestellt sind

1. Absenkung des Schwellenwertes von 30 Mio. € auf 15 Mio. €

2. Ausweitung der schwellenwertunabhängigen Ausnahmetatbestände

- Krankenhäuser (einschl. Notdiensten und Nebendienstleistungen, wenn unmittelbar mit Haupttätigkeit verbunden), sozialer Wohnungsbau und Sozialdienstleistungen (u.a. Gesundheitsdienste, Langzeitpflege, Kinderbetreuung)

5. Anforderungen an den Betrauungsakt

- a. Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtung
- b. Individualisierung des betrauten Unternehmens und geografischer Geltungsbereich
- c. Art der dem Unternehmen gewährten etwaigen ausschließlichen und besonderen Rechte

d. Ausgleichsmechanismus und Parameter für die Berechnung

- Berechnungsmodalitäten für die Höhe der Ausgleichsleistungen, Kriterien für „Abdeckung der Nettokosten“ und „Berücksichtigung des angemessenen Gewinns“

e. Mind. alle 3 Jahre Kontrollen der MS zur Vermeidung einer Überkompensation

f. Obligatorischer Verweis auf den Freistellungsbeschluss im Betrauungsakt

6. Beschränkung der Dauer des Betrauungsakts auf max. 10 Jahre

- Verlängerung bei erheblichen Investitionen mit langer Abschreibungsdauer

7. Bericht der MS über Umsetzung des Beschlusses alle 2 Jahre (ab 31.01.2014)



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

► Anforderungen an den Betrauungsakt nach dem Freistellungsbeschluss

- **In welcher Form kann der Betrauungsakt ausgestaltet werden?**
 - KOM: verbindliche(r), hoheitlicher Verwaltungs- oder Rechtsakt(e), der Unternehmen klar festgelegte gemeinwirtschaftliche Verpflichtung auferlegt ->MS kann Form des Rechtsakts grds. frei wählen, u.a. Konzessions- und Dienstleistungsverträge, Gesetze, jede Art hoheitlicher und kommunaler Verfügung oder Entscheidung
 - Anwendung in der kommunalen Praxis mit Rechtsunsicherheiten behaftet:
- **Verwaltungsakt in Form eines Zuwendungsbescheids**
 - ❖ Frage nach Rechtsnatur der Zuwendung sowie Notwendigkeit einer Ermächtigungsgrundlage
- **Verträge**
 - ❖ vergabe- und umsatzsteuerliche Fragen
- **Betrauungsbeschluss (in Kombination mit einem Ratsbeschluss/Beschluss der Gesellschafterversammlung)**
 - ❖ Frage nach dem rechtsverbindlichen Charakter des Beschlusses (reine „Binnenbeschlüsse“ unzulässig im Fall „Nürburgring“)



► **EU-Rahmen**

- Prüfungsrahmen für Beihilfen, die nicht unter den Freistellungsbeschluss fallen und daher notifizierungspflichtig sind

1. Nachweispflicht der MS über Ermittlung des Bedarfs der öffentlichen Dienstleistung

- durch öffentliche Konsultation oder mit angemessenen Mitteln vorgenommene Bedarfsermittlung des Beihilfegebers

2. Veröffentlichungspflichten der Ausgleichsleistung für DAWI

3. Effizienzreize und Qualitätsaspekte bei Berechnung der Ausgleichsleistung

4. Einführung von Ausschreibungspflichten

- z.B. durch Kommissions-Entscheidung mit Auflagen möglich, wenn unter außergewöhnlichen Umständen Wettbewerbsverfälschungen auftreten:
- sich die Dauer der Betrauung nicht auf obj. Kriterien stützt oder Betrauung eine Reihe von Aufgaben bündelt, die üblicherweise Gegenstand separater Betrauungen sind



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

▶ **De-Minimis-Verordnung für DAWI**

- erfasst geringfügige Beihilfen speziell für DAWI, die von Anmeldepflicht befreit sind, da keinen nennenswerten Einfluss auf den grenzüberschreitenden Handel oder Wettbewerb

1. Höhe des Schwellenwertes auf 500.000 €/ 3 Steuerjahre

2. Anwendungsbereich nur für „transparente Beihilfen“ eröffnet

- Berechnung des Werts der Beihilfe im Voraus (Bruttosubventionsäquivalent bei nichtbaren Beihilfeformen)

3. Betrauung des Unternehmens mit DAWI

4. MS/Kommunen tragen Verantwortung für die Einhaltung des Höchstbetrages durch:

- vorherige schriftliche Nennung der beabsichtigten Beihilfe an das betr. Unternehmen
- Sicherstellung der Beihilfegewährung erst nach Eingang/Prüfung der der Angaben des Unternehmens betr. anderer De-Minimis-Beihilfen
- Eintrag in das von den MS zu entwickelnde Zentralregister für De-Minimis-Beihilfen



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

► beihilferechtskonforme Gewährung von Ausgleichszahlungen für DAWI

Option 1: Gewährung von Ausgleichszahlungen nach den „Altmark Trans-Kriterien“

- Rechtsfolge: tatbestandlich keine Beihilfe gegeben damit keine Notifizierungspflicht
- ❖ kein Notifizierungsverfahren bei der Kommission, aber:
zulässiger Kostenausgleich auf Kosten eines „durchschnittlich gut geführten Unternehmens“ beschränkt, Nachweis in Form einer Benchmark-Untersuchung oder eines analytischen Kostengutachtens und i.d.R. auch Anpassung der Kostenstrukturen

Option 2: Ausgestaltung nach dem „Freistellungsbeschluss“

- Rechtsfolge: Vorliegen einer Beihilfe, die von Notifizierungspflicht befreit ist

Option 3: Ausgestaltung nach dem „EU-Rahmen“

- Rechtsfolge: notifizierungspflichtige, aber genehmigungsfähige Beihilfe



▶ Prüfungsschritte nach dem „Almunia-Paket“ im Überblick

1. Liegt überhaupt eine Beihilfe i.S.v. Art 107 AEUV vor?

- Staatliche Mittel
- selektive Begünstigung eines Unternehmens (wirtschaftliche \Leftrightarrow nicht wirtschaftliche Tätigkeit)
- Wettbewerbsverfälschung
- Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels

2. Liegt eine DAWI i.S.v. Art 106 Abs. 2 AEUV vor?

- Anwendungsbereich des Almunia-Pakets grds. eröffnet

a. geringfügige Beihilfe nach der DAWI-De-Minimis-VO?

- keine Beihilfe, keine Notifizierungspflicht

b. Kriterien der „Altmark-Trans-Entscheidung“ erfüllt?

- keine Beihilfe, keine Notifizierungspflicht

c. Voraussetzungen des Freistellungsbeschlusses erfüllt?

- Beihilfe, aber Befreiung von Notifizierungspflicht

d. Voraussetzungen des EU-Rahmens erfüllt?

- notifizierungspflichtige Beihilfe



► Folgen

- **administrativer Aufwand und Intransparenz -> aufwändige Prüfungs- und Arbeitsschritte im Hinblick auf:**
 - Auslegung der Rechtsbegriffe und Bestimmung von Definitionen
 - Anforderungen an den Betrauungsakt, Ausgleichsparameter, Überkompensation
 - Kontroll-, Berichts-, und Informationspflichten
 - Gleichzeitige Einhaltung des Steuer-, Gesellschafts- und Vergaberechts
 - Effizienzvorgaben
- **führt zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Projektverwirklichung mit im Einzelfall schwer abschätzbaren Auswirkungen auf die Gewährleistung bestimmter Daseinsvorsorgeleistungen**
- **erhöht externen Beratungsbedarf**
- **erhöhte Unsicherheit bei den beihilfegewährenden Stellen (z.T. wird zwecks vermeintlichem Risikoausschluss „vorsichtshalber“ – oftmals unnötig – notifiziert)**
- **es bleibt bei der oft schwierigen Anwendung (und Einhaltung) der Altmark-Trans-Kriterien, falls Freistellungsbeschluss nicht einschlägig**



► **Fazit und Bewertung aus kommunaler Sicht**

- **Komplexität des EU-Beihilferechts bleibt**
 - zwar Verbesserungen im Hinblick auf Begrifflichkeiten, aber keine zufriedenstellende Klärung, wann die Beihilfenvorschriften anwendbar sind, zudem unklar nach welchen Kriterien die EU-Kommission ihr Ermessen ausübt
 - Einschränkung des weiten Ermessensspielraums der MS (!)
- **Verschärfung der Voraussetzungen für Notifizierungsfreistellung**
 - Erweiterung des Anwendungsbereichs im Freistellungsbeschluss, jedoch gleichzeitig Reduzierung des Schwellenwertes und Beschränkung des Betrauungszeitraumes
 - Ausweitung der zu prüfenden Beihilfen (z.B. im Theaterbereich), keine Erleichterung für DAWI im Kultur- und Bildungsbereich
- **Verschärfung der Beihilfenkontrolle im EU-Rahmen!**
- **administrativer Aufwand erhöht sich**
 - Zusätzliche Kontroll- und Dokumentationspflichten, Zentralregister für DAWI-Beihilfen kommt
- **Erleichterung durch De-Minimis-Verordnung!**
 - Anforderungen im Übrigen auf große Unternehmen ausgerichtet, aber größter Teil der DAWI wird lokal und kleinteilig erbracht



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Autor | Referatsleiterin Miriam Marnich

Fon +49 | 030 77307- 252

Fax +49 | 030 77307- 222

Marienstraße 6

12207 Berlin

miriam.marnich@dstgb.de

www.dstgb.de

