

Aktuelle Beihilfediskussion aus kommunaler Sicht

Autor: Timm Fuchs, Leiter der Abteilung Europäische Beihilfepolitik, DStGB

Derzeit gibt es im Bereich des europäischen Beihilferechts zwei Entwicklungen mit besonderer Bedeutung für die Kommunen. Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia hat jüngst erklärt, auf das Thema öffentliche Dienstleistungen während seiner Amtszeit besondere Priorität zu legen. Die Kommission hat sodann eine öffentliche Konsultation zu diesem Thema gestartet. Parallel dazu befasst sich die Public Services Intergroup des Europäischen Parlaments mit der Anwendung des Beihilferechts bei der Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und hat hierzu bereits eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

Hintergrund

Warum ist das Thema von besonderem Interesse für die Kommunen? In den Kommunen vor Ort geht es um praktische Fragen wie dem Defizitausgleich einer Gemeinde für das örtliche Schwimmbad und das kommunale Theater aber etwa auch um die Gewährung von Bürgerschaften für oftmals kostenintensive Investitionen wie beispielsweise in die örtliche Abwasserbehandlung.

Die dahinter liegende, wettbewerbsrechtliche Debatte ist ein wenig kompliziert. Es stellt sich für alle Akteure auf europäischer wie auf nationaler Ebene immer wieder die Frage, ob das Wettbewerbsrecht auf Vorgänge wie die vorgenannten anwendbar ist. Dies macht eine Reihe weiterer Unterscheidungen notwendig, an deren Ende viel zu oft ein wenig eindeutiges Ergebnis steht.

Die erste Unterscheidung lautet: Ist die Dienstleistung wirtschaftlich oder nicht? Dies ist maßgeblich, weil nichtwirtschaftliche Dienstleistungen vom Wettbewerbsrecht ausgenommen sind. Allerdings gibt es keine festen Kriterien anhand derer man die vorgenannte Unterscheidung vornehmen könnte.

Die nächste Unterscheidung geht von der Frage aus, ob die Finanzierung einer als wirtschaftlich zu betrachtenden Dienstleistung

überhaupt als Beihilfe zu betrachten ist. Anhaltspunkt dafür ist eine Regelung im EU-Vertrag, die besagt, dass eben keine Beihilfe vorliegt, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Voraussetzungen hat der Europäische Gerichtshof im sog. Altmark Trans-Urteil ausgeformt. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Nur liegt auf der Hand, dass es regelmäßig mit Unsicherheiten verbunden ist, wenn man abstrakte Kriterien, die ein Gericht entwickelt hat, auf einen konkreten Finanzierungsvorgang vor Ort anwenden will. Deshalb hat die Europäische Kommission mit dem sogenannten Monti-Paket das Altmark Trans-Urteils weiter ausgeformt. Zentraler

Bestandteil dessen ist ein so genannter Betrauungsakt in dem die Voraussetzungen und Bedingungen zum finanziellen Ausgleich zwischen der öffentlichen Stelle wie einer Kommune und dem Empfänger der Ausgleichzahlung regelt werden.

Allerdings: Gerade am Betrauungsakt ist in den vergangenen Jahren deutlich geworden, dass zu den oben geschilderten, eher grundsätzlichen Fragen, infolge der Regelungen des Monti-Pakets, viele weitere Praxis orientierte Fragen gekommen sind, die wiederum die konkrete Umsetzung dieser europäischen Vorgaben vor Ort betreffen. Dies liegt in der Natur der Sache.

Öffentliche Konsultationen

Diese und weitere Fragestellungen haben wir in den vergangenen Jahren immer wieder gegenüber Parlament und Kommission zum Thema gemacht. Beide haben dies in ihren jetzigen Aktivitäten aufgenommen: Die Parlamentarier, indem sie am 21. Juni eine viel beachtete Anhörung mit den Interessenvertretern zum Assessment des Monti-Pakets durchgeführt haben. Die Europäische Kommission, indem sie sich mit unseren Forderungen auseinandersetzt: Etwa, dass es mehr Rechtssicherheit bei Ausgleichzahlungen für kleine, lokal agierende Dienstleistungserbringer geben muss. Ferner, dass eine Überprüfung der bestehenden Regeln im Monti-Paket zu den finanziellen Schwellenwerten bzw. den anwendbaren Sektoren erfolgen sollte.

Dazu führt die Europäische Kommission eine öffentliche Konsultation über die Anwendung des Monti-Pakets durch. Diese wurde am 10. Juni eingeleitet und endet auf den Tag genau drei Monate später. Die Konsultation erfolgt mittels eines Fragebogens, der sich unter anderem an lokale Gebietskörperschaften, aber auch an Interessensvertreter, wie den Deutschen Städte- und Gemeindebund, richtet. Der Fragebogen ist Teil eines Folgenabschätzungsverfahrens, auf dessen Grundlage nach Aussage der Kommission eine generelle Revision des beihilferechtlichen Rahmens für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erfolgen wird

Standpunkt

Nach den Erfahrungen der kommunalen Praxis bedürfen insbesondere folgende Inhalte des Monti-Pakets weiterer Überarbeitung bzw. Präzisierung:

- **Abgrenzung von wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen:** Wie dargestellt, fordern wir seit langem, dass die Europäische Kommission die Kriterien präzisiert, nach denen sie beurteilt, ob eine Dienstleistung

wirtschaftlich ist oder nicht. Indizien, die gegen den wirtschaftlichen Charakter einer Dienstleistung sprechen, sollten etwa die folgenden sein: die fehlende Gewinnerzielungsabsicht, die Finanzierung erfolgt überwiegend aus öffentlichen Mitteln, der öffentliche Auftrag geht über die bloße Marktkorrektur hinaus.

- **Abgrenzung von lokalen und Binnenmarktgrenzen überschreitenden Leistungen:** Ebenso problematisch ist immer wieder die Frage, ob eine Dienstleistung ausschließlich lokalen Bezug hat und deshalb für den Binnenmarkt irrelevant ist. Insofern ist es im Interesse einer besseren Handhabbarkeit des europäischen Beihilferechts auf der einen und zur Vermeidung unnötiger Hürden bei der Erbringung von lokalen Dienstleistungen auf der anderen Seite geboten, dass Leistungen, die nur den örtlichen Wirkungskreis betreffen und für die ortsansässigen Bürger erbracht werden, nicht dem europäischen Wettbewerbsrecht unterfallen sollten.
- **Höhere Schwellenwerte:** Diesbezüglich ist die skizzierte Untersuchung der Kommission hilfreich, ob und in welcher Höhe eine Anpassung des im Monti-Paket genannten Schwellenwertes an die wirtschaftliche Entwicklung notwendig ist. Wesentliche Vereinfachung würde darüber hinaus ein genereller Schwellenwert - etwa in Höhe von mindestens 500.000 € - für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bieten, der ähnlich wie der de-minimis-Schwellenwert dafür sorgt, dass bis zu dieser Grenze vermutet wird, dass die Finanzierung einer Dienstleistung keinen relevanten Effekt auf Binnenmarkt und Wettbewerb hat.
- **Formulierung des Betrauungsaktes:** Besonders hervorheben ist in diesem Zusammenhang eine umsatzsteuerliche Problematik, die sich in vielen Fällen stellt. Hintergrund dafür ist, dass die Finanzverwaltung bei einer präzisen Betrauung im Sinne des Monti-Paktes ein die Umsatzsteuerpflicht auslösendes Austauschverhältnis annehmen könnte. Da beides auf europäischen Vorschriften beruht, sollte hier eine Harmonisierung mit dem Ziel erfolgen, dass die Anwendung des Monti-Pakets nicht durch den steuerlichen Rahmen blockiert wird.

Weiterführende Informationen:

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/index_de.html