

## Unterhalb des Brüsseler Radars

Fördermaßnahmen und beihilfenrechtliche Zwischenstaatlichkeitsklausel

(BS/Prof. Dr. Joachim Erdmann\*) Auch wenn gelegentlich auf dem Höhepunkt der Corona-Krise die Aufmerksamkeit des EU-Behilfenrechts als Teil des Wettbewerbsrechts gefordert wurde, so hat die EU-Kommission in bisher 160 Beschlüssen die Bedeutung der Vorgaben des Europäischen Subventionsrechts nach dem Motto "best value for taxpayers money" betont.

Umso höher ist es zur Entlastung der kommunalen Gebietskörperschaften einzuschätzen, dass die EU-Kommission bereits seit 2015 – festgelegt etwa im Verhaltenskodex für die Durchführung von Beihilfeverfahren – nach dem Grundsatz verfährt, dass es eine Reihe von Beschlüssen gibt, die bestätigen, dass die Mitgliedsstaaten viele kleine Vorhaben ohne Beihilfenkontrolle fördern können, wenn es sich um lokale Vorhaben mit sehr geringen Auswirkungen auf den Binnenmarkt handelt. Dies hat sich in den "7-Zwergen"- (IP der KOM vom 29.04. 2015) und "5-Zwergen"- Beschlüssen (IP der KOM vom 21.09.2016) manifestiert, in denen mangels grenzüberschreitender Bedeutung bzw. mangels Handelsbeeinträchtigung bereits tatbestandlich keine Beihilfe angenommen wurde. Fünf dieser Beschlüsse betrafen Fälle in Deutschland, in denen Gebietskörperschaften Fördermaßnahmen unterhalb des europäischen Radars getroffen haben und treffen konnten.

Hintergrund dieser Spruchpraxis ist das Motto der Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager, "in großen Fragen Grö-

ße und Ehrgeiz zu zeigen und sich in kleinen Fragen zurückzuhalten". Diese Zielsetzung ist schon deshalb begrüßenswert, weil sie dazu dient, die Verwaltungslast namentlich der Kommunen zu verringern, die Umsetzung von Investitionen zu beschleunigen und sie dazu geeignet ist, die Rechtssicherheit der Beteiligten zu bedienen. Hinzu kommen die generell steigenden Fallzahlen. Erfreulich für die kommunalen Gebietskörperschaften sind die Aussagen in der Bekanntmachung der EU-Kommission zum Beihilfebegriff vom 19.07.2016 – ABl. C 262 Rnrr. 197 (sog. notion of aid) einzuordnen, wonach etwa etliche Sport- und Freizeiteinrichtungen, kulturelle Veranstaltungen, singuläre Krankenhäuser, Informations- und Netzwerkplattformen mit sozialen Zwecken sowie kleinere kommunale Infrastrukturmaßnahmen nicht beihilferelevant sind.

Dogmatisch lassen sich die bloß lokal wirkenden öffentlichen Fördermaßnahmen danach zuordnen, dass die Leistungen des unterstützten Unternehmens sich auf einen geografisch begrenzten Markt beschränken bzw. nur eine unbedeutende Nutzung von Ein-

richtungen durch EU-Ausländer mit nur vereinzeltem grenzüberschreitendem Leistungsangebot betreffen. Weitere Stichworte sind fehlende potenzielle Abschottungswirkungen der Finanzhilfen sowie geringer Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit bzw. geringe Höhe der öffentlichen Unterstützung.

Eine gewisse Bestätigung hat diese kommunalfreundliche Entwicklung durch ein Urteil des Europäischen Gerichts vom 14.05.2019 in der slowenischen Rechtssache "Marinvest und Porting / Kommission" gefunden, in der die Beschwerde eines privaten Hafentreibers gegen eine öffentliche Förderung eines öffentlichen Hafens mit Blick auf die begrenzten Auswirkungen der Förderung zurückgewiesen wurde. Man wird die weitere Entwicklung namentlich auf der Ebene des EuGH, der bisher – beredt – geschwiegen hat, abwarten und beobachten müssen.

\*Prof. Dr. Joachim Erdmann ist Vizepräsident des Landesjustizprüfungsamtes Celle und Honorarprofessor an der Universität Osnabrück.

## Vermehrt Vermittlungsplattformen genutzt

Neue Studie zum kommunalen Zins- und Anlagenmanagement

(BS/Prof. Dr. Thomas Lenk und Dr. Oliver Rottmann\*) Trotz einer verbesserten kommunalen Haushaltslage in den letzten Jahren scheint sich durch die Corona-Krise die Lage wieder zu verschärfen. Negative Effekte für die Kommunen werden insbesondere aus dem Einbruch der Gewerbesteuererträge und – in moderaterer Weise – durch geringere gemeindliche Einkommensteuereinnahmen resultieren.

Des Weiteren sehen sich Städte und Gemeinden mit zahlreichen bestehenden und neuen finanziellen Herausforderungen konfrontiert: Digitalisierung, Demografie, Erhalt und Neubau von Infrastrukturen sowie beim Zins- und Anlagenmanagement. Die Kommunen laufen Gefahr, dass sich das Kreditangebot verknappen könnte, wenn sich im Zuge von Basel IV die Angebotssseite weiter konsolidiert. Im Anlagenmanagement steht die Herausforderung des Werterhalts der Anlage bei konstant niedrigen Zinsen im Fokus. Einerseits verlangt die überforderte Sorgfaltspflicht im Umgang mit (Steuer-)Geldern von Städten und Gemeinden risikoarme Anlageformen. Andererseits müssen Kommunen eingesetztes Kapital zumindest nominal erhalten. Ein aktives Vermögensmanagement wird damit unabdingbar.

Eine Möglichkeit, ein breiteres Angebot zu schaffen, bilden Online-Plattformen. Diese können sowohl als "Vermittlungsplattformen" im Zins- und Schuldenmanagement als auch als "Anlageplattformen" im Anlagenmanagement genutzt werden. Auf derartigen Portalen könnten verstärkt auch kommunalnahe Unternehmen in Echtzeit mit institutionellen Kapitalgebern und Banken zusammengebracht werden. Entscheidende Vorteile liegen im direkten Zugang zum Kapital-

markt, einer einfachen Handhabung und einer hohen Transparenz der jeweiligen Transaktionen.

Das Kompetenzzentrum für öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. (KOWID) hat 2020 in einer Studie untersucht, mit welchen Herausforderungen sich die kommunalen Einheiten im Zins- sowie Anlagenmanagement konfrontiert sehen und welche Ansätze diese verfolgen. Demnach wird der Spielraum liquider Mittel nur von einem Fünftel der Kommunen mittelfristig als hinreichend betrachtet. Ein Fünftel der Kommunen gab an, über künftig keinen finanziellen Spielraum zu verfügen. Bezogen auf die von den Kommunen geplante Aufnahme von Investitionskrediten lässt sich ablesen, dass drei Viertel der befragten Kommunen Kredite in einem größeren Ausmaß als in den vergangenen fünf Jahren aufnehmen wollen.

Dabei stellt das Niedrigzinsumfeld Kommunen nicht nur vor Entlastungen: Zwar können einerseits Zinsausgaben eingespart werden, andererseits fallen Zinserträge bei Anlage von Finanzvermögen niedrig aus. Die befragten Kommunen sehen die Auswirkungen zu zwei Dritteln positiv, weil sie mittels der Umschuldung ihrer langfristigen Verbindlichkeiten eine Zinsersparnis erreichen können. Lange Zinsbindungen werden von

Kommunen bevorzugt, hierbei besteht allerdings eine Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung. Mit wachsendem Schuldenstand steigt das Interesse an längeren Zinsbindungen.

Das kommunale Finanzvermögen ist, analog zur Verschuldungssituation, äußerst heterogen verteilt. Aktives Anlagenmanagement ist geringer repräsentiert als beim Zins- und Schuldenmanagement. Nachhaltige Investments und ausgewogene Sicherheits-Ertrags-Verhältnisse werden noch nicht ausreichend genutzt. Zwar gewinnen nachhaltige Investments im Anlagenmanagement an Bedeutung, hier mangelt es aber noch an Erfahrung.

Besonders stärker verschuldete Kommunen nutzen vermehrt Online-Vermittlungsplattformen, um so ihren Handlungsspielraum zu verbreitern. Bei deren Nutzung dominieren investive Kommunalkredite. Die Hälfte der Gemeinden plant daher, Plattformen künftig mit einem stärker diversifizierten Fokus zu nutzen.

\*Prof. Dr. Thomas Lenk ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management sowie stv. Rektor der Universität Leipzig. Dr. Oliver Rottmann ist geschäftsführender Vorstand des KOWID an der Universität Leipzig.

## Öffentliche Unternehmen in der Corona-Krise

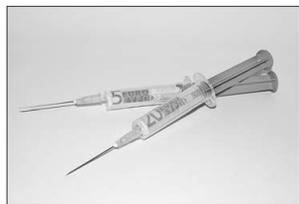
Beihilferechtliche Spielräume und Sonderprogramme

(BS/km) Die finanzwirtschaftlichen Folgen des Coronavirus treffen in ihren Auswirkungen nicht nur die gewerbliche Wirtschaft, sondern auch Institutionen und Unternehmen der öffentlichen Hand. Das gilt unter anderem für den ÖPNV, ganz besonders für den Kulturbetrieb, Veranstaltungshallen und Flughäfen. Dennoch können öffentliche Unternehmen mitunter nicht so einfach wie die freie Wirtschaft auf finanzielle Unterstützung hoffen.

"Ein öffentliches Unternehmen hat wahrscheinlich große Schwierigkeiten – wenn auch nur unter extremen Ausnahmesituationen – den Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds in Anspruch zu nehmen", macht Dr. Tobias Traupel, vom Wirtschaftsministerium NRW deutlich. Öffentliche Unternehmen seien jedoch insolventfest, so der für Beihilfenfragen zuständige Beamte: "Unternehmen der öffentlichen Hand stellen systemrelevante Leistungen zur Verfügung und verlangen in der Krise, dass sie geschützt werden, denn die Bürger erwarten, dass diese Kernleistungen auch in der Krise erfüllt werden."

Alle wirtschaftlichen Tätigkeiten öffentlicher Unternehmen könnten grundsätzlich dem Beihilfeverbot unterfallen. Auch das Daseinsvorsorgeprivileg schützt laut Traupel nicht davor. Auf der anderen Seite gebe es im europäischen Recht kein Subsidiaritätsprinzip. Der Staat sei nach europäischem Recht nicht daran gehindert, sich am Wirtschaftsleben zu beteiligen.

Nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten öffentlicher Unternehmen seien hingegen nicht beihilferelevant, sie dürften damit staatlich subventioniert werden. Dazu zählen beispielsweise hoheitliche Tätigkeiten wie die Sicherung und Kontrolle von Flug- und Seeverkehr, Erschließung und Revitalisierung von Flächen durch öffentliche Stellen, Schulunterricht und Kinderbetreuung sowie berufliche Erstausbildung, wenn Beiträge höchstens einen Bruchteil der operativen Kosten abdecken. Auch Hochschulausbildung, Grundlagenforschung und Wissenstransfer sowie Kultureinrichtungen fielen darunter, wenn ihr Betrieb überwiegend öffentlich finanziert werde.



Öffentliche Unternehmen haben es mitunter schwer, an Finanzspritzen heranzukommen.

Foto: BS/Sascha Bartz, pixelio.de

Auch wenn kein Wettbewerb vorliege, liege eine nicht-beihilferelevante Tätigkeit vor. Als Beispiel nannte Traupel hier die Hausmüllentsorgung und die Wasserversorgung. Diese könnten grundsätzlich unbegrenzt vom Staat oder den Kommunen subventioniert werden, da hier kein Wettbewerb und somit keine Wettbewerbsverzerrung vorliege.

"Die bisherigen Programme zur Unterstützung der Realwirtschaft fokussieren stark auf die privaten Unternehmen. Die Kommunalwirtschaft steht bislang hinten an", findet auch Rechtsanwalt Jan Philipp Otter. Der Jurist leitet die Praxisgruppe EU-Behilfenrecht der PwC Legal AG. Öffentliche Unternehmen und Kommunen könnten immerhin die Standardinstrumente wie die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, den DAWI-Freistellungsbeschluss, den Private Investor-Test und die De-minimis-Regelung nutzen.

Finanzielle Hilfen von Bund und Ländern im Rahmen des Temporary Frameworks hätten für Kommunen und öffentliche Unternehmen jedoch wenig Relevanz, da nur Unternehmen begünstigt würden, die sich vollständig oder mehrheitlich in privatem Eigentum befinden. Das Land NRW habe aber schon angefangen, hier nachzubessern,

so Otter. Um auf Corona-bedingte Finanzschäden der Kommunen zu reagieren, hat NRW beschlossen, ein Kommunalschutzpaket zu entwickeln. Dies sieht unter anderem vor, den Kommunen 343 Mio. Euro nicht verplanter Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Laut Otter lassen sich aus dem Kommunalschutzpaket auch Unterstützungsmaßnahmen für öffentliche Unternehmen ableiten.

Gesellschaften, die Verkehrsinfrastrukturen (Flughäfen, Häfen, ÖPNV) besitzen oder betreiben und die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, sowie öffentliche Krankenhäuser sollen über den NRW-Rettungsschutzschirm Zugang zu Bürgschaften und günstigen Darlehenskonditionen unter Ausnutzung des europäischen Beihilferahmens erhalten. "Zu diesem Punkt gibt es aktuell umfangreiche Gespräche und Abstimmungen", so Otter.

Die Institutionen der öffentlichen – insbesondere auch sozialen – Infrastruktur sind von Liquiditätsengpässen infolge der Corona-Krise betroffen. Für diese Zielgruppe gibt es durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau des Bundes (KfW) gegenwärtig keine Unterstützungsangebote, die eine Risikoentlastung der durchleuchtenden Hausbank vorsehen. Daher wird die NRW.BANK ein neues Förderangebot mit Haftungsentlastung in Höhe von 80 Prozent für die jeweilige Hausbank für deren Betriebsmittelkredite etablieren.

Ende Juni wurde das Programm "Infrastruktur Corona" zur Unterstützung öffentlicher und sozialer Infrastrukturen operativ geschaltet. Hierzu wird eine Online-Plattform veröffentlicht werden, über die die Darlehensanträge gestellt werden können.

Kommunalberatung

## Kommunalberatung: erste Erfahrungen mit Corona

von Dr. Ulrich Kellmann



Dr. Ulrich Kellmann

leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt. Foto: BS/privat

In Hessen besteht seit mehr als fünf Jahren ein Angebot des Landes für eine Konsolidierungsberatung. Hessische Kommunen, die über Haushaltskonsolidierung und den Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit nachdenken, können sich an das kommunale Beratungszentrum - "Partner der Kommunen" wenden. Unter Beteiligung des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung werden kostenfreie Beratungsgespräche durchgeführt. Diese Funktion wurde dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs übertragen, der mit Mitarbeitern des Rechnungshofs die operative Beratungstätigkeit erbringt.

Zum Stand 10. Juli 2020 wurden insgesamt 186 Beratungsgespräche geführt. Darunter fallen auch Zweit- und Drittgänge, teilweise fanden diese in öffentlichen Bürgerversammlungen mit mehr als 100 Teilnehmern statt. Hauptsächlich wurden Kleinstädte mit 5.000 bis 20.000 Einwohnern beraten. Das liegt vornehmlich an der besonderen quantitativen Bedeutung dieser Gruppe in Hessen. Mehr als die Hälfte der 423 Gemeinden und Städte in Hessen fallen in diese Größenklasse.

Die Beratungsprozesse und -inhalte werden kontinuierlich weiterentwickelt. Zu diesem Zweck wurden in den Jahren 2018 und 2019 anonyme Befragungen bei den bis dato beratenen Kommunen durchgeführt. Die Kommunalberatung kommt bei den Kunden sehr gut an. Besonders erfolgreich ist die gestiegene Weiterempfehlungsquote von 88 Prozent im Jahr 2018 auf 96 Prozent in 2019.

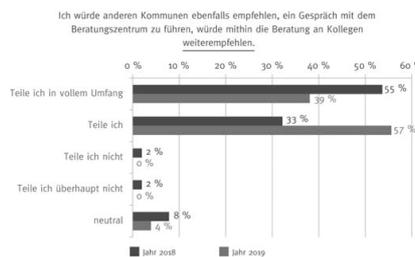
Corona-bedingt zeichnet sich ab, dass die ohnehin schon hohe

Nachfrage nach der Beratungsdienstleistung weiter steigt. Die Folgen der Pandemie für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen sind noch nicht vollends bestimmbar. Im Dialog mit den Kommunen nimmt die künftige Entwicklung der Gewerbesteuer einen großen Stellenwert in der Haushaltsberatung ein. Jüngst war eine Kleinstadt in der Beratung, die in der Vergangenheit durch überdurchschnittlich starke Gewerbesteuererträge geprägt war. Infolge der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie wurde der Gewerbesteuer-Ansatz gegenüber dem ursprünglichen Haushalt drastisch gekürzt. Das hat in diesem konkreten Fall hohe jahresbezogene Fehlbedarfe bis Ende 2023 zur Folge. Unab-

hängig von der Unterstützung von Bund und Land liegt in dieser Kommune ein struktureller Konsolidierungsbedarf vor.

Mit Blick auf die Haushaltspläne 2021 ist die nächste Steuerschätzung besonders interessant. Die Orientierung am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz wird künftig in jedem Fall stark an Bedeutung zunehmen. Das ist bereits jetzt bundesweit klar. Lesen Sie mehr zum Thema "Kommunalberatung" im Kommunalbericht 2019, Hessischer Landtag, Drucksache 20/1.309 vom 8. November 2019, S. 37 ff. Der vollständige Kommunalbericht ist kostenfrei unter rechner.hessen.de abrufbar und voraussichtlich im Herbst dieses Jahres im Kommunalbericht 2020 veröffentlicht.

### Weiterempfehlungsquote kommunale Haushaltsberatung



Quelle: BS / Darstellung des Hessischen Rechnungshofs auf Basis der vom Hessischen Innenministerium ausgewerteten Fragebögen (Stand 8/2019)