

Beihilfe-Kurzinformation: Zusammenarbeit der staatlichen und kommunalen Ebene bei gemeinsam finanzierten Vorhaben

Die große Mehrzahl der von den Kommunen¹ finanzierten Maßnahmen erfüllt aus den unterschiedlichsten Gründen nicht den Tatbestand einer staatlichen Beihilfe. So ist etwa die öffentliche Finanzierung von Infrastrukturen, die nicht kommerziell genutzt werden sollen, grundsätzlich vom Anwendungsbereich der Beihilfevorschriften ausgenommen. Dies betrifft unter anderem öffentliche Straßen, Brücken oder Kanäle, die unentgeltlich für die Nutzung bereitgestellt werden. Dasselbe gilt für Infrastrukturen, die für Tätigkeiten genutzt werden, welche zum staatlichen Kernbereich zählen oder nicht von Binnenmarktrelevanz sind (z.B. im Regelfall Kultur, Bildung, Naturschutz, Polizei, Feuerwehr, örtliche Frei- oder Hallenbäder und vieles mehr.)

Es gibt jedoch keinen abschließenden Katalog beihilfefreier kommunaler Maßnahmen. Dieses Merkblatt dient vor diesem Hintergrund hilfsweise dazu, den bürokratischen Aufwand in den Kommunen auf ein Mindestmaß zu reduzieren, sofern eine staatliche Bewilligungsstelle die Beihilferelevanz bei gemeinsam finanzierten Vorhaben ohnehin prüft.² Dies gilt sowohl für den Fall, dass die staatliche Bewilligungsstelle zu dem Ergebnis kommt, es liege eine beihilfefreie Maßnahme vor (vgl. Fallbeispiele 1 und 2 zu I) als auch schwerpunktmäßig für den Fall, dass die Bewilligungsstelle zu dem Ergebnis kommt, es liege eine Beihilfe vor.

Handelt es sich bei der gemeinsamen Finanzierung eines Vorhabens durch Kommune und Freistaat Sachsen sowohl bei den kommunalen Eigenmitteln als auch bei den vom Freistaat Sachsen bereitgestellten Fördermitteln (dazu zählen auch Strukturfondsmittel) um staatliche Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und sind die eingesetzten öffentlichen Mittel gleichartig³, so gilt für die Beachtung aller beihilferechtlichen Verpflichtungen⁴ der kumulierte Beihilfebetrags⁵. Die Bewilligungsstelle des Freistaates Sachsen berücksichtigt in diesem Falle, sofern die Kommune dem nicht widerspricht, jeweils den Gesamtbetrag der eingesetzten öffentlichen Mittel und nicht nur den Anteil des Freistaates.

Dieses Merkblatt soll interessierten Kommunen nähere Erläuterungen geben, in welchen Fallkonstellationen diese Vereinfachung greift und in welchen nicht. Die Bewilligungsstellen Sächsische Aufbaubank, Landesdirektion Sachsen und Sächsisches Oberbergamt geben hierzu im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch im Einzelfall nähere Informationen. Das Merkblatt erläutert darüber hinaus, wie das Ergebnis der staatlichen Bewilligungsstelle auch für andere beihilfefähige Kosten der betroffenen Maßnahme genutzt werden kann. Hierzu kann bei Rückfragen das Beihilferreferat im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) kontaktiert werden. Die Kontaktdaten finden Sie am Ende des Merkblattes.

¹ Der Begriff „Kommune“ wird in diesem Merkblatt stellvertretend für alle kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden, Landkreise und andere Gemeindeverbände), aber auch für Zweckverbände und kommunale Unternehmen verwendet.

² Bei sogenannten Weiterleitungsfällen wird die beihilferechtliche Prüfung regelmäßig nicht von der Bewilligungsstelle vorgenommen. Weiterleitungsfälle betreffen Zuwendungen, die den Kommunen bewilligt werden, jedoch gemäß den förderrechtlichen Bestimmungen im Zuwendungsbescheid von den Kommunen in eigener Verantwortung an Letztempfänger (Dritte) weiterbewilligt werden dürfen.

³ Gleichartige Beihilfen liegen vor, wenn die Finanzierung jeweils für dieselben beihilfefähigen Kosten gewährt wird.

⁴ Zu den beihilferechtlichen Verpflichtungen gehören in diesem Zusammenhang insbesondere die Einhaltung von beihilferechtlichen Höchstgrenzen sowie die korrekte Erfüllung von Anzeige-, Berichts- und Veröffentlichungspflichten.

⁵ Der kumulierte Beihilfebetrags ist die Summe aller öffentlichen Mittel (Bund, Land, Kommune), die für eine Einzelmaßnahme bezogen auf dieselben beihilfefähigen Kosten gewährt werden.

I Orientierung am Ergebnis der Beihilfeprüfung der staatlichen Bewilligungsstelle

In aller Regel wird das Ergebnis der Beihilfeprüfung der staatlichen Bewilligungsstelle (Beihilfe ja oder nein) auch auf einen Finanzierungsanteil der Kommune für das Vorhaben zutreffen. Daher können die Kommunen sich zur Verringerung ihres Prüfaufwandes am Prüfergebnis der staatlichen Bewilligungsstelle wie folgt orientieren:

- Kommt die Bewilligungsstelle zu dem Ergebnis, ihre Förderung sei mangels Vorliegens einer wirtschaftlichen Tätigkeit oder wegen eines nur lokalen Bezugs der Maßnahme beihilfefrei, so kann die Kommune dieses Ergebnis ohne weitere Prüfung übernehmen.

Beispiel 1 (keine wirtschaftliche Tätigkeit):

Das kommunale Wohnungsunternehmen W beantragt einen Zuschuss in Höhe von 50 % der zuwendungsfähigen Kosten für die Modernisierung der Kita „Rappelkiste“. Die Kommune beabsichtigt, die Maßnahme ebenfalls mit 50 % der Kosten zu unterstützen.

Die staatliche Bewilligungsstelle ordnet die Maßnahme nach Prüfung anhand der Randziffern 28 ff. der Mitteilung zum Beihilfebegriff (NoA) ⁶ mangels Vorliegens einer wirtschaftlichen Tätigkeit und mit der Auflage einer getrennten Darstellung des Kita-Bereichs in der Buchführung des Unternehmens als beihilfefrei ein. Diese Einordnung als beihilfefrei kann ohne weitere Prüfung für den kommunalen Finanzierungsanteil übernommen werden.

Beispiel 2 (nur lokale Bedeutung):

Die private Rehaklinik K beantragt einen Landeszuschuss in Höhe von 60 % der Kosten und einen kommunalen Zuschuss in Höhe von 20 % der Kosten für die Anschaffung von drei neuen Geräten.

Die staatliche Bewilligungsstelle kommt zu dem Ergebnis, dass die Maßnahme nur von lokaler Bedeutung, also nicht potenziell handelsbeeinträchtigend ist, im Kern, da die Patienten zu 99 % aus der näheren Umgebung kommen und kein Niederlassungshemmnis festgestellt wird, vgl. SA. 38035 (2015 NN) ⁷. Die Kommune kann das Prüfergebnis „beihilfefrei“ für den von ihr beabsichtigten Zuschuss übernehmen.

- Schließt die Bewilligungsstelle das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe demgegenüber durch Nutzung einer De-minimis-Verordnung ⁸ oder durch Anwendung der Bürgerschaftsmittelung ⁹, der Referenzsatz-Mitteilung ¹⁰ beziehungsweise einer alternativen Methode zur Ermittlung der marktüblichen Verzinsung eines Darlehens aus, gilt die Vermutung der Beihilfefreiheit für den kommunalen Anteil nur, sofern die Kommune entsprechend verfährt.

⁶ Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU Nr. C 262 vom 19.07.2016, S.1.

⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257187/257187_1653216_84_2.pdf

⁸ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. EU Nr. L 352 vom 24.12.2013, S. 1,

Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, ABl. EU Nr. L 114 vom 26.04.2012, S. 8.

⁹ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften, ABl. EU Nr. C 71 vom 11.03.2000 S. 14.

¹⁰ Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze, ABl. EU Nr. C 14 vom 19.1.2008, S. 6

Beispiel 3 (De-minimis):

Das kommunale Pflegeheim P soll um einen neuen Flügel erweitert werden. Die Kosten betragen 480 TEUR. Das Land beabsichtigt, die Maßnahme mit 50 % der Kosten zu unterstützen.

Die staatliche Bewilligungsstelle bejaht die Beihilferelevanz und erteilt ihre Bewilligung auf der Grundlage der DAWI-De-minimis-Verordnung. Falls die Kommune nicht nach Ziffer II dieses Merkblattes vorgeht, kann sie die Beihilfefreiheit ebenfalls durch Anwendung der DAWI-De-minimis-Verordnung herbeiführen.¹¹

- Bejaht die Bewilligungsstelle das Vorliegen einer Beihilfe und stellt durch Anwendung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)¹² oder des Freistellungsbeschlusses für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI-Freistellungsbeschluss)¹³ die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt her, besteht die Vermutung, dass gleichartige Finanzierungsanteile der Kommunen für das Vorhaben ebenfalls nach der AGVO oder dem DAWI-Freistellungsbeschluss von der Einzelanmeldepflicht befreit werden müssen. Wird diese Vermutung von der Kommune nicht nach Ziffer II des Merkblattes widerlegt, soll die staatliche Bewilligungsstelle die Erfüllung von Anzeige-, Transparenz- und Berichtspflichten für den kommunalen Finanzierungsanteil mit übernehmen.

Die über die Vermutungswirkung hinausgehende Vereinfachung für die Kommune dadurch, dass die staatliche Bewilligungsstelle in den zuletzt genannten Fällen die beihilferechtlichen Veranlassungen für die Kommune mit übernimmt, gilt nur bei gleichartigen Mittelzuflüssen zugunsten der zu prüfenden wirtschaftlichen Tätigkeit und Anwendung der AGVO.

Beispiel 4:

Der Freistaat Sachsen fördert die Modernisierung eines grenznah gelegenen und grenzüberschreitend bedeutsamen Erlebnissbades mit 80 % der förderfähigen Kosten (Investitionsförderung). Die Modernisierungskosten betragen 2 Mio. EUR.

Die staatliche Bewilligungsstelle kommt zu folgendem Ergebnis: Die Förderung der Modernisierung stellt eine Beihilfe dar, die nach Art. 55 AGVO mit dem Binnenmarkt vereinbar ausgestaltet werden kann.

¹¹ Falls die öffentliche Finanzierung kumuliert 500 TEUR überschreitet oder das Unternehmen die De-minimis-Beträge nicht mehr in der benötigten Höhe frei hat, müssen sich Freistaat und Kommune zum weiteren Vorgehen abstimmen.

¹² Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU Nr. L 187 vom 26.06.2014, S. 1, geändert durch Verordnung (EU) 2017/1084 der Kommission vom 14. Juni 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 in Bezug auf Beihilfen für Hafen- und Flughafeninfrastrukturen, in Bezug auf Anmeldeschwellen für Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes und für Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen sowie in Bezug auf regionale Betriebsbeihilferegeln für Gebiete in äußerster Randlage und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 702/2014 in Bezug auf die Berechnung der beihilfefähigen Kosten, ABl. EU Nr. L 156 vom 20.06.2017, S. 1.

¹³ Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, ABl. EU Nr. L 7 vom 11.01.2012, S. 3.

Unterfall 1:

Sofern die Kommune die restlichen Modernisierungskosten in Höhe von bis zu 20 % übernimmt, wird die beihilferechtliche Bewertung der staatlichen Bewilligungsstelle im Regelfall¹⁴ gleichermaßen auch für den Finanzierungsanteil der Kommune zutreffen.

Die staatliche Bewilligungsstelle trifft folgende formale Veranlassungen¹⁵:

- Art. 9 AGVO: Veröffentlichung des Vorhabens im sog. Transparency Award Module (TAM)¹⁶. → Wird auch der kommunale Finanzierungsanteil AGVO-konform gewährt, beträgt der von der staatlichen Bewilligungsstelle einzutragende Betrag gewährter Beihilfen nicht 1,6 Mio. EUR, sondern 2 Mio. EUR.
- Art. 11 AGVO: Erfüllung der Berichtspflicht. → Wird auch der kommunale Finanzierungsanteil AGVO-konform gewährt, erfolgt die Eintragung der staatlichen Bewilligungsstelle im sogenannten State Aid Reporting Interactive (SARI) - System für das Vorhaben gesamt statt nur für den staatlichen Anteil in Höhe von 1,6 Mio. EUR.

Die staatliche Bewilligungsstelle berücksichtigt aber auch bei der materiellen Prüfung des Vorhabens den kommunalen Anteil, sofern dieser ebenfalls eine Beihilfe darstellt. Dies bedeutet im Beispiel insbesondere, dass die staatliche Bewilligungsstelle nicht die Vereinfachungsmöglichkeit des Art. 55 Abs. 12 AGVO nutzen kann, derzufolge bei Beihilfen von nicht mehr als 2 Mio. EUR der Beihilfemaximalbetrag vereinfacht auf 80 % der beihilfefähigen Kosten festgesetzt werden kann. Sie muss vielmehr die Wirtschaftlichkeitslücke des Vorhabens berechnen mit der Folge, dass die Kommune das Ergebnis übernehmen kann, ohne eigene Berechnungen durchführen zu müssen.

Unterfall 2:

Die Kommune unterstützt die Modernisierung nicht durch einen direkten Mittelzufluss in Höhe der restlichen 20 % der Modernisierungskosten, sondern durch die Gewährung eines Darlehens oder die Stellung einer Kommunalbürgschaft.

In diesem Fall handelt es sich nicht um eine gleichartige Beihilfe, da die beihilfefähigen Kosten nicht die Modernisierungskosten, sondern die Darlehenskosten (Zinsen) beziehungsweise die Kosten für die Stellung der Bürgschaft (Provision) sind.

Die Kommune kann bei dieser Variante das Ergebnis der Bewilligungsstelle im Hinblick auf die Bewertung des Vorliegens einer wirtschaftlichen Tätigkeit und der Handelsbeeinträchtigung (keine „automatische“ Beihilfefreiheit nach dem 1. Aufzählungspunkt zu I) übernehmen. Insbesondere das Tatbestandsmerkmal der Begünstigung ist dagegen durch die Kommune eigenständig zu prüfen. Die Kommune kann ihr Engagement durch Anwendung der Bürgschaftsmitteilung beziehungsweise der Referenzsatz-Mitteilung oder einer alternativen Methode zur Ermittlung der marktüblichen Verzinsung eines Darlehens beziehungsweise durch Nutzung einer De-minimis-Verordnung beihilfefrei ausgestalten (vgl. 2. Aufzählungspunkt zu I). Wählt sie diese Variante nicht, stellt die Gewährung des Darlehens oder die Stellung der Kommunalbürgschaft eine Beihilfe dar, die nicht von der Vereinfachungswirkung dieses Merkblattes erfasst wird.

¹⁴ Ausnahmen sind zu II ebenfalls an diesem Beispiel dargestellt.

¹⁵ Es wird unterstellt, dass die Gewährung der Beihilfe auf der Grundlage einer bei der KOM nach Art. 11 AGVO angezeigten Richtlinie erfolgt. Die Richtliniengeber sind gehalten, bei der Veranlassung der entsprechenden Anzeigen kommunale Kofinanzierungsanteile mit einzuplanen (Schätzung).

¹⁶ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home/>

Unterfall 3:

Beabsichtigt die Kommune nicht (nur) die Modernisierung, sondern den Betrieb des Erlebnisbades finanziell zu unterstützen, handelt es sich ebenfalls um andere beihilfefähige Kosten (Betriebsbeihilfen).

Die Kommune kann auch bei dieser Variante das Ergebnis der Bewilligungsstelle im Hinblick auf die Bewertung des Vorliegens einer wirtschaftlichen Tätigkeit und der Handelsbeeinträchtigung (keine „automatische“ Beihilfefreiheit nach dem 1. Aufzählungspunkt zu I) übernehmen. Die Kommune kann sich daher auf die Prüfung beschränken, ob die Beihilfefreiheit durch Anwendung der De-minimis-Verordnung erreicht werden kann (vgl. 2. Aufzählungspunkt zu I) oder ob eine Betriebsbeihilfe nach Art. 55 AGVO darstellbar ist. Bei Anwendung der AGVO muss die Kommune die notwendigen Veranlassungen (Anzeige, Berichtspflichten) ohne Unterstützung durch die staatliche Bewilligungsstelle treffen. Bei Rückfragen kann das Beihilfereferat im SMWA kontaktiert werden. Die Kontaktdaten finden Sie am Ende des Merkblattes.

II Voneinander abweichende Ergebnisse der Beihilfeprüfung

Die Kommune unterstützt in allen drei oben dargestellten Fallgruppen ein **einheitliches** Gesamtvorhaben, weswegen die Bewertung des Vorliegens der Beihilfekriterien „wirtschaftliche Tätigkeit“, „Selektivität“, „potenzielle Wettbewerbsverzerrung“ und „potenzielle Handelsbeeinträchtigung“ – vorbehaltlich des Ausschlusses der potenziellen Handelsbeeinträchtigung durch Anwendung der De-minimis-Verordnungen – jeweils zu einem einheitlichen Ergebnis führen sollte. Können sich die potenziellen Zuwendungsgeber über diese Bewertung indessen nicht einigen, kann entweder einheitlich die sichere Variante gewählt, also vorsorglich die Erfüllung der im vorstehenden Satz genannten Beihilfekriterien¹⁷ angenommen werden, oder der Vorgang sollte dem Beihilfereferat im SMWA für eine Einschätzung vorgelegt werden.

Demgegenüber ist es denkbar, dass das im vorstehenden Absatz nicht genannte Beihilfekriterium der Begünstigung einer wirtschaftlichen Tätigkeit für die Unterstützung durch den Freistaat im Einzelfall anders zu beurteilen ist als für die flankierende Unterstützung aus dem kommunalen Bereich. Unterschiede können sich zum einen durch die Konditionen der Unterstützung und zum anderen durch voneinander abweichende Gründe für das Engagement ergeben.

Unterschiedliche Konditionen

Angenommen, das Erlebnisbad aus dem **Beispiel 4 zu I** soll nicht durch die Gewährung eines verlorenen Zuschusses, sondern durch ein zinsvergünstigtes Darlehen des Freistaates unterstützt werden. Das Darlehen ist beihilferelevant, lediglich durch Anwendung der De-minimis-Verordnung kann die potenzielle Handelsbeeinträchtigung noch ausgeschlossen werden (vgl. 2. Aufzählungspunkt zu I).

Gewährt auch die Kommune ein Darlehen, jedoch zu marktüblichen Konditionen, unterfällt dieses Darlehen der Variante „Anwendung der Referenzsatz-Mitteilung beziehungsweise einer alternativen Methode zur Ermittlung der marktüblichen Verzinsung“. Es ist beihilfefrei.

¹⁷ Nicht genannt ist das Kriterium der Begünstigung, bei dem es **plausibel** zu Abweichungen kommen kann, die nachstehend dargestellt werden.

Abweichende Gründe für das Engagement

Angenommen, das Erlebnisbad aus dem **Beispiel 4 zu I** steht im Eigentum einer kommunalen Gesellschaft. Die Kommune als Gesellschafterin kann in diesem Falle prüfen, ob die Voraussetzungen der Randziffer 84 ff. der NoA¹⁸ erfüllt sind bzw. erfüllt werden können, die erläutern, unter welchen Voraussetzungen die Kommune als Gesellschafterin eines öffentlichen Unternehmens nicht anders handelt, als dies ein privater Kapitalgeber unter vergleichbaren Bedingungen tun würde.

Getrennte Buchführung

Des Weiteren kann die Kommune oder das kommunale Unternehmen durch eine getrennte Buchführung¹⁹ sicherstellen, dass die eingesetzten Mittel nicht aus dem allgemeinen Kommunalhaushalt oder einer Quersubventionierung stammen, sondern tatsächlich durch die vom Freistaat unterstützte Tätigkeit erwirtschaftet werden und somit "echte" beihilfefreie Eigenmittel darstellen.

III Ansprechpartner

Nachfragen zu diesem Merkblatt richten Sie bitte an folgende Mailadresse:

Monika.Weskamm@smwa.sachsen.de

¹⁸ Vgl. oben Fn. 8.

¹⁹ Bei doppischer Haushaltsführung ist dies regelmäßig durch produktorientierte Teilhaushaltsbildung nach § 4 Abs. 1 SächsKomHVO erfüllt.