



Beschlussvorlage 2014/252	Referat	Finanzreferat
	Abteilung	Abt. 21, Haushalt, Kostenrecht, Zuschüsse
	Verfasser(in)	Abt. 21

Gremium	Termin	Vorlagenstatus
Stadtrat	11.12.2014	öffentlich

Beihilferecht der Europäischen Union - Bestätigung des öffentlichen Auftrages (Betrauungsakt) an die Stadtwerke Friedberg zum Betrieb des Stadtbades; Überprüfung und Feststellung der Voraussetzungen im Geschäftsjahr 2013

Beschlussvorschlag:

1. Der Stadtrat nimmt zur Kenntnis, dass die Verwaltung aufgrund der rechtlichen Ausgangssituation Betrauungsakte in Form von Verwaltungsakten für städtische Gesellschaften und Eigenbetriebe, die städtische Zuschüsse erhalten, erlassen muss.
2. Der Stadtrat stellt fest, dass der in der Anlage 1 beigefügte Betrauungsakt für den Eigenbetrieb Stadtwerke Friedberg zum Betrieb des Stadtbades Friedberg vom 10.12.2010 weiter gilt. Entsprechend dem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2013 und des Lageberichts 2013 erfüllt der auf den Betrieb des Stadtbades entfallende Verlustausgleich auch weiterhin die beihilferechtlichen Voraussetzungen.
3. Der Stadtrat legt fest, dass nach EU-Wettbewerbsrecht öffentliche/kommunale Mittel für den Betrieb des Stadtbades Friedberg wie bisher nur in dem Umfang an die Stadtwerke Friedberg fließen dürfen, wie die im Betrauungsakt definierte Gemeinwohlverpflichtung der Stadt Friedberg infolge des öffentlichen Auftrages reicht.
4. Der Stadtrat stellt fest, dass durch die Ausgleichszahlung im Geschäftsjahr 2013 keine Überkompensation erfolgt ist.

anwesend:	für den Beschluss:	gegen den Beschluss:
-----------	--------------------	----------------------



Sachverhalt:

1. Ausgangslage

Aufgrund

- der EU-Richtlinie 2005/81/EG der Kommission vom 28. November 2005 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (ABl. EU Nr. L 312/47 vom 29. November 2005),
- der Entscheidung der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden (2005/842/EG, ABl. EU Nr. L 312/67 vom 29. November 2005 - sog. Freistellungsentscheidung - und
- des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden (2005/C 297/04, ABl. EU Nr. C 297/4 vom 29. November 2005)

ist bei der Gewährung von Zuschüssen der öffentlichen Hand, hier der Stadt Friedberg an ihren Eigenbetrieb Stadtwerke, der im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) erbringt, zu prüfen und festzustellen, ob diese Zuschussgewährung rechtskonform ist.

Die Prüfung umfasst die Klärung der Frage, ob es sich um eine genehmigungspflichtige Beihilfe oder eine genehmigungsfreie nicht anmeldepflichtige Beihilfe nach der sog. Freistellungsentscheidung handelt.

Grundsätzlich gilt in der EU ein Beihilfeverbot (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Beihilfe ist eine Maßnahme zugunsten eines Unternehmens mit begünstigender Wirkung für das Unternehmen, die aus staatlichen Mitteln finanziert wird und selektiv nur ein einzelnes Unternehmen begünstigt. Ein Tatbestand der grundsätzlich verbotenen Beihilfegewährung nach Art. 107 Abs. 1 AEUV liegt aber nicht vor, wenn die Maßnahme keine begünstigende Wirkung hat. Ausgelöst durch einen Streit um Linienkonzessionen in der Altmark erging nach dem Gang durch die Instanzen am 24. Juli 2003 das sogenannte Altmark-Trans-Urteil (Rs. C-280/00) des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Demnach führt die öffentliche Co-Finanzierung zur Erbringung von DAWI zur Genehmigungspflicht. Diese ist immer dann der gegeben, wenn die 4 Kriterien der Altmark-Trans-Entscheidung kumulativ erfüllt sind.

Diese sind im Einzelnen:

- Rechtsverbindliche Festlegung der zu erfüllenden Daseinsvorsorge-Aufgabe in einem Betrauungsakt,
- Verbindliche, vor Ausgleich der Kosten erfolgende objektive Festschreibung der Kostenparameter,
- Verbot der Überkompensation
- Vergabe der Daseinsvorsorge-Aufgabe im Wege einer Ausschreibung oder Begrenzung der Ausgleichssumme auf die Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten und angemessen mit Sachmitteln ausgestatteten Unternehmens abzüglich der dabei erzielten Erlöse.

2. Kein Ausnahmetatbestand vom Beihilfeverbot für das Stadtbad



Die geltenden Beihilfenvorschriften nach dem sog. Almunia-Paket legen für DAWI fest, wann staatliche Ausgleichszahlungen an die Erbringer öffentlicher Dienstleistungen im Einklang mit EU-Recht stehen. Für Sozialdienstleistungen gelten inzwischen Vereinfachungsregelungen, die aber für den Betrieb eines kommunalen Schwimmbades als Daseinsvorsorge im eigenen Wirkungskreis nicht anwendbar sind.

Der Eigenbetrieb Stadtwerke Friedberg stellt ein Unternehmen im Sinne des Beihilferechts dar. Die Absicht, einen Gewinn zu erzielen, ist für dessen Unternehmereigenschaft nicht erforderlich. Ebenso unerheblich ist die Rechtsform des Unternehmens, so dass auch ein Eigenbetrieb als Unternehmen gilt. Die Prüfung der Jahresabschlüsse 2000 bis 2013 bestätigt den Stadtwerken eine durchschnittlich gute Betriebsführung.

Ausgleichsleistungen, die in einem Dreijahreszeitraum maximal 500.000 € Barwertvorteil je Unternehmen umfassen, gelten als notifizierungsfreie Bagatellfälle, weil sie zu gering sind, um Handel oder Wettbewerb im EU-Binnenmarkt zu beeinträchtigen.

Der an die Stadtwerke gewährte Defizitausgleich für den Betrieb des Stadtbades übersteigt auch im Wirtschaftsjahr 2013 diesen Schwellenwert deutlich. Deshalb ist die Ausgleichszahlung weder grundsätzlich von der Notifizierung freigestellt noch fällt sie unter die De-Minimis-Regelung.

Weil hier der Tatbestand kommunaler Ausgleichszahlungen an ein Unternehmen mit Gemeinwohlverpflichtung erfüllt ist, wurde für die Vereinbarkeit der Ausgleichszahlung mit Europarecht ein Betrauungsakt gewählt.

3. Regelungsinhalt des Betrauungsaktes

Durch den Betrauungsakt wird die regelmäßige Defizitfinanzierung des Stadtbadbetriebes auf eine beihilferechtskonforme Basis gestellt. Um die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, dem Eigenbetrieb zukünftig Trägerzuwendungen der Stadt Friedberg wie z. B. Defizitausgleiche oder die Übernahme von Bürgschaften usw. gewähren zu können, hat der Stadtrat erstmals 2010 einen formalen unbefristeten Betrauungsakt an die Stadtwerke Friedberg zum Betrieb des Stadtbades erlassen, der folgende Angaben enthält:

- Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtungen
- Stadtwerke Friedberg als beauftragtes Unternehmen und geografischer Geltungsbereich
- Art und Dauer der dem Unternehmen gewährten Rechte
- Parameter für die Ausgleichsberechnung
- Vorkehrungen gegen Überkompensation.

Mit der rechtsverbindlichen Niederlegung der Gemeinwohlverpflichtung durch einen unbefristeten formalen Rechtsakt wurde den Stadtwerken Friedberg als Betreiber des Stadtbades eine verbindliche Gemeinwohlverpflichtung auferlegt. Nur dadurch kann Rechtsklarheit und -sicherheit gewährleistet werden. Die durch den Betrauungsakt dokumentierte rechtlich eindeutige Zuordnung der Aufgaben zum förderbaren Bereich der DAWI soll Transparenz schaffen. Damit wird verhindert, dass Aufgaben aus diesem Bereich, die im Wettbewerb z.B. zu privaten Schwimmbadbetrieben in der Region ausgeübt werden, wettbewerbsverfälschend subventioniert werden.

Alle durch die Erfüllung der gemeinwohlbezogenen Aufgaben entstehenden und nach allgemein anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen berechneten Kosten sind dabei, unabhängig von ihrer Höhe, beihilferechtlich ausgleichsfähig.



4. Rahmenbedingungen für den Defizitausgleich des Friedberger Stadtbades

Die Transparenz-, Kontroll- und Sicherstellungsfunktion des bestehenden Betrauungsaktes für den Betrieb des Stadtbades ist an folgende Voraussetzungen gebunden:

4.1 Der Ausgleich wird für Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI) im Sinne des Art. 106 Abs. 2 AEUV gewährt. Die Stadtwerke Friedberg erbringen als begünstigtes Unternehmen mit dem Betrieb des Stadtbades eine wirtschaftliche Tätigkeit, die mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden ist und die im Interesse der Allgemeinheit erbracht wird.

Ein gewinnorientiert arbeitendes Unternehmen würde diese Leistung aus eigenem wirtschaftlichem Interesse nicht anbieten.

4.2 Der öffentliche Auftrag wurde durch Betrauungsakt übertragen aus dem u.a.

- die genaue Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtung
 - das mit der Erfüllung des Auftrages betraute Unternehmen und
 - der geografische Geltungsbereich
- hervorgeht.

4.3 Die Daseinsvorsorge wird lokal erbracht.

4.4 Die Ausgleichszahlung deckt lediglich die zum Funktionieren der DAWI erforderlichen Kosten unter Berücksichtigung der erzielten Einnahmen und erfolgt in transparenter Art und Weise.

4.5 Die Erfüllung der Voraussetzungen wird je Haushalts- und Wirtschaftsjahr in nachprüfbaren Unterlagen, hier dem geprüften Jahresabschluss zum 31.12.2013, dokumentiert.

4.6 Auch wenn die Übertragung der DAWI aus den o.g. Gründen nicht im Wege einer öffentlichen Ausschreibung erfolgt, sind die Stadtwerke Friedberg als betrautes Unternehmen gehalten, so effizient wie möglich und möglichst wettbewerbsfähig zu arbeiten.

5. Bestimmung der Gemeinwohlverpflichtung des Stadtbades

Ogleich Schwimmbäder untereinander im Wettbewerb stehen und grundsätzlich ein Markt existiert, sind Wettbewerbsverzerrungen durch den Betrieb des Friedberger Stadtbades nicht erkennbar. Hinsichtlich der angebotenen Dienstleistungen kommt zur Durchführung der Aufgabe kein anderes Unternehmen als die Stadtwerke in Betracht. In seiner öffentlichen Aufgabenerfüllung und Gemeinwohlbezogenheit wird das Stadtbad dauerhaft defizitär bleiben, so dass praktisch ausgeschlossen ist, dass sich ein privater Unternehmer unter Inkaufnahme dauerhafter großer Defizite in diesem Bereich engagieren wird.

Es ist auch naheliegend, dass der Betrieb des Friedberger Stadtbades fast ausschließlich DAWI erbringt. Einerseits dient das Bad nicht nur untergeordnet Schul- und Vereinsnutzungen. So entfielen 2013 von insgesamt 118.999 Bad-Eintritten 25.328 Eintritte auf Schulen und Vereine. Dies entspricht einem Anteil von 21,3 %. Andererseits erfüllt das Bad auch Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Stadt Friedberg i.S.v. Art. 57 Abs. 1 der Gemeindeordnung. Die Gemeinwohlverpflichtung ergibt sich somit aus der örtlichen Daseinsvorsorge, die der Kernbereich kommunaler Aufgaben ist. Dazu zählt auch der Betrieb von Einrichtungen zur Aufrechterhaltung Gesundheit und des Breitensports.



Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtung wurden im Betrauungsakt im Einzelnen dokumentiert. Ausgenommen von der Gemeinwohlverpflichtung wurden diejenigen Dienstleistungen, die nicht von Ausgleichszahlungen begünstigt werden dürfen, weil sie keine DAWI sind. Im Fall des Friedberger Stadtbades sind das z.B. Aktionstage für ein geschlossenes Publikum, die Vermietung an einen geschlossenen Personenkreis oder die Gastronomie.

6. Verbot der Überkompensation

Die Ausgleichszahlung bzw. Begünstigung ging auch 2013 nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die durch die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung verursachten Kosten abzudecken. Es sind sämtliche mit der Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verbundenen Kosten und erwirtschafteten Erträge anhand allgemein akzeptierter Rechnungslegungsgrundsätze erfasst worden.

Der Jahresfehlbetrag 2013 war ausschließlich auf DAWI zurückzuführen. Das Verbot der Überkompensation wurde eingehalten. Das auf DAWI entfallende Defizit aus dem Badbetrieb wurde 2013 mit 1,026 Mio. € gegenüber 2012 (1,166 Mio. €) um ca. 12% verringert. Ausgeglichen wurde der tatsächlich angefallene Fehlbetrag.

Die Betrachtung der Kosten- und Erlösdaten 2013 (GKZ 13, Produkt 41800 Stadtbad und Sauna) hat keine Überkompensation ergeben. Die Notwendigkeit der Zahlung der Stadt Friedberg an die Stadtwerke Friedberg zum Ausgleich eines Fehlbetrages, der auf die Erbringung von DAWI zurückzuführen ist, ist nachweislich dokumentiert. Eine öffentliche Ausschreibung der Erbringung dieser Dienstleistungen wurde aus marktwirtschaftlichen Gründen nicht durchgeführt.

7. Dokumentationspflicht

Die umfangreichen Dokumentations- und Kontrollpflichten, die bei der Betrauung der Stadtwerke Friedberg mit dem Betrieb des Stadtbades als DAWI einhergehen, gelten weiterhin. Deshalb wird auch künftig pro Geschäftsjahr ein eigener Nachweis mit den folgenden Unterlagen angelegt:

- Betrauungsakt
- Eigenbetriebssatzung
- Wirtschaftsplan
- Jahresabschluss
- Feststellungsbeschluss zum Jahresabschluss
- Berechneter Verlustausgleich der Stadt Friedberg für das Stadtbad
- Prüfungsbericht zum Jahresabschluss