

Sitzung des Rates am 08.10.2020; Geschäftsordnungsantrag zu TOP II/3

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Kleine-Frauns,
sehr geehrte Damen und Herren,

in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 01.10.2020, öffentlicher Teil, wurde der TOP III/3: Verlängerung der Betrauung der Wirtschaftsförderungszentrum Lünen GmbH, VL-60/2020, vorberaten. Mir ist das o.g. Beratungsergebnis nicht bekannt.

Vor diesem Hintergrund beantrage ich gemäß § 15 Abs. 1 Buchst. d) der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Lünen, den TOP II/3 der Sitzung des Rates am 08.10.2020, öffentlicher Teil: „Verlängerung der Betrauung der Wirtschaftsförderungszentrum Lünen GmbH“, VL-60/2020, zu vertagen.

Begründung:

Zunächst ist mir aufgefallen, dass die VL-60/2020 zumindest mit Blick auf den sogen. „verlorenen Zuschuss“ konsistent ist:

- VL-60/2020, Finanzielle Auswirkungen:
„750.000,00 EUR p.a.
(zzgl. 10.000,00 EUR p.a. für umsatzsteuerpflichtige Leistungen).“
Unmissverständlich ist formuliert, dass die Stadt Lünen jedes Jahr 750.000,00 EUR an die WZL bezahlen soll.
- VL-60/2020, Sachdarstellung:
Auch in der Sachdarstellung (Seite 2, vorletzter Absatz) ist unmissverständlich formuliert, dass die Stadt Lünen jedes Jahr 750.000,00 EUR an die WZL bezahlen soll. Laufzeit: vom 01.01.2021 bis zum 31.12.2030 = 10 Jahre.
- Anlage 1 – Bescheid über die „Zuwendung der Stadt Lünen zugunsten der Wirtschaftsförderungszentrum Lünen GmbH“:
II/1 Bewilligung:
„Auf Ihren Antrag vom 01.10.2020 bewilligen wir Ihnen für den Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2030 [...] eine **Zuwendung** im Wege der institutionellen Förderung als anteilige Fehlbedarfsfinanzierung in Höhe von insgesamt 750.000 EUR [...] per anno in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses (*verlorener Zuschuss*).“

Aber ansonsten ist die VL-60/2020 nach meiner Überzeugung mangelhaft:

1. Warum ist der verlorene Zuschuss um 47% gestiegen?

Im Vergleich mit der VL-97/2014 (Rat, 30.10.2014) ist der verlorene Zuschuss, den die Stadt Lünen jedes Jahr an die WZL bezahlen soll, von 510.000 Euro p.a. um 240.000 Euro p.a. = 47% auf 750.000,00 Euro p.a. gestiegen.

Wie ist diese Erhöhung um 240.000 Euro p.a. zu erklären?

Der Sachdarstellung der VL-60/2020 ist keine Antwort auf diese Frage zu entnehmen.

In der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 01.10.2020 wurde die Erhöhung des verlorenen Zuschusses um 240.000 Euro p.a. zwar mündlich begründet, aber m.E. wäre es erforderlich gewesen, in der VL-60/2020 diese Begründung, einschließlich der Erläuterung, wie die (zusätzlichen) Mittel konkret verwendet werden sollen, einzubringen.

2. Dawl-Freistellungsbeschluss der EU-Kommission:

Die vom Fachbereich Finanzen erstellte VL-60/2020 – d.h. speziell die vom 08.10.2020 datierte Anlage „Zuwendungsbescheid“ (Entwurf?) – bezieht sich auf den sogen. „Dawl-Freistellungsbeschluss der EU-Kommission“ 2012/21/EU vom 20.12.2011.

Dawl = Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

Der Sachdarstellung der VL-60/2020 ist jedoch nicht zu entnehmen, ob der verlorene Zuschuss i.H.v. 750.000,00 Euro p.a. – mithin 7,5 Millionen Euro innerhalb der folgenden 10 Jahre bis zum 31.12.2030 – bzw. die mit diesen Zuwendungen zusammenhängenden Tätigkeiten mit dem EU-Beihilfe(n)recht vereinbar ist.

3. EU-Beihilfe(n)recht:

Dass die Lünen Wirtschaftsförderung dauerdefizitär wirtschaftet und deswegen regelmäßig verlorene Zuschüsse der öffentlichen Hand benötigt, könnte möglicherweise auch EU-beihilfe(n)rechtlich problematisch sein:

3.1. AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Auszüge:

Artikel 107 [ehem. Art. 87 EGV]

<https://www.aeuv.de/aeuv/dritter-teil/titel-vii/kapitel-1/abschnitt-2/art-107.html>

- (1) Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- (2) Mit dem Binnenmarkt vereinbar sind:
 - a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden;
 - b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;

- c) Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind. Der Rat kann fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen, mit dem dieser Buchstabe aufgehoben wird.
- (3) Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden:
- a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, sowie der in Artikel 349 genannten Gebiete unter Berücksichtigung ihrer strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lage;
 - b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats;
 - c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
 - d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
 - e) sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

[...]

Artikel 349 [ehem. Art. 299 EGV Abs 2 Unt. abs 1 & Abs 3-6 EGV]

<https://www.aeuv.de/aeuv/siebter-teil/art-349.html>

Unter Berücksichtigung der strukturbedingten sozialen und wirtschaftlichen Lage von Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy und Saint-Martin, der Azoren, Madeiras und der Kanarischen Inseln, die durch die Faktoren Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen erschwert wird,

[...]

Zur Frage, ob (kommunale) Wirtschaftsförderung mit dem EU-Beihilfe(n)recht vereinbar ist oder nicht, zitiere ich einige Auszüge aus Fachaufsätzen:

3.2. Das beihilferechtliche „Klein-Klein“ in der Wirtschaftsförderung:

<https://beihilfen-blog.eu/das-beihilferechtliche-klein-klein-in-der-wirtschaftsfoerderung/>

Autorin: Gabriele Quardt [Hervorhebungen durch Matthée]

„Die staatliche Finanzierung von Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung wurde in den vergangenen Jahren von deutschen Kommunen beihilferechtlich in der Regel auf Grundlage des Dawl-Freistellungsbeschlusses gerechtfertigt. Die Kommission hat im Jahr 2016 einige dieser Maßnahmen beihilferechtlich untersucht und der Bundesregierung mit Schreiben vom 31.01.2019 mitgeteilt, dass sie in einzelnen Fällen erhebliche Zweifel an der rechtlichen Bewertung als Dawl hat.

Die Kommission führt in diesem Schreiben aus, dass insbesondere viele der Dienstleistungen nicht direkt zum Wohle der Bürger oder im Interesse der Gesellschaft als Ganzes erbracht würden. Sie unterstützten in erster Linie regionale Unternehmen. Beispielsweise bezögen sich die in Rede stehenden Tätigkeiten u.a. auf den Betrieb von Infrastrukturen wie Kongress- und Veranstaltungszentren, Innovations- und Biotechnologie-Zentren, Beratungsdienste für Unternehmen. Wenn überhaupt, seien diese Dienste nur teilweise an Bürger gerichtet, die ansonsten nur indirekt von einer potenziellen Entwicklung der lokalen Wirtschaft als tatsächlichem Ziel der Förderung profitieren.

Auch wenn die Kommission die im Rahmen dieses Auskunftersuchens geprüften Beihilfen aufgrund fehlender Wettbewerbsbeschwerden nicht zurückgefordert hat, ist das Schreiben doch als Aufforderung zu sehen, die Finanzierung der Wirtschaftsförderung zukünftig beihilferechtlich anders zu gestalten. [...]"

3.3. PWC: Kommunale Unternehmen in Recht, Steuern und Beratung, Teil 11: Aktuelles zum Beihilferecht:

<https://www.pwc.de/de/newsletter/branchenregulierung/public-services-tax-news-herbstserie-teil-11-aktuelles-zum-beihilferecht.pdf>

Autor*innen: RA Jan Philipp Otter, RA'in Anna-Fiona Weise, RA Dr. Engin Ciftci
[Hervorhebungen durch Matthée]

Seite 1/12, 2. Absatz:

„Viele Kommunen finanzieren direkt (durch Haushaltsmittel) oder indirekt (z.B. über ihre kommunalen Eigengesellschaften) Einheiten, deren Aufgabe die kommunale Wirtschaftsförderung ist. Die Kommunen stehen dabei regelmäßig vor der Herausforderung, ihre wirtschaftsfördernden Aktivitäten nicht nur im Einklang mit dem Kommunal-, Haushalts-, Abgabenrecht und anderen nationalen Rechtsvorschriften, sondern auch unter Beachtung des EU-Beihilferechts zu gestalten. Das EU-Beihilferecht ist somit für Kommunen eine wichtige Grundlage für die Prüfung der Rechtmäßigkeit ihrer Entscheidungen geworden. Dies wird durch die aktuelle Praxis der EU-Kommission bestätigt.“

Seite 4/12, 2. Absatz:

„Auch Mittel öffentlicher Unternehmen sind als staatliche Mittel im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV anzusehen, da der Staat (hier: die Kommune) die Verwendung dieser Mittel regelmäßig steuert.[...] Daher ist auch die Finanzierung wirtschaftsfördernder Aktivitäten durch kommunale Eigengesellschaften beihilferechtlich relevant.“

Seite 9/12, 1. Absatz:

„In ihrem Auskunftersuchen vom 8. Juni 2017 teilt die EU-Kommission ihre (vorläufige) Einschätzung mit, dass die u.a. von Wirtschaftsförderungsgesellschaften ausgeübten und auf Basis des DAWI-Freistellungsbeschlusses geförderten Tätigkeiten nicht als DAWI einzustufen sind. [...]"

Seite 9/12, 2. Absatz:

„Mit dieser Einschätzung berührt die EU-Kommission eine grundlegende Fragestellung, nämlich, ob die fraglichen Tätigkeiten die Voraussetzungen für eine DAWI erfüllen.“

Seite 9/12, 3. Absatz:

„Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die nicht einzelne Unternehmen als solche fördern, sondern dazu bestimmt sind, einen Standort oder eine Region insgesamt zu entwickeln, werden zwar regelmäßig als im Allgemeininteresse liegend eingeordnet. Fraglich ist jedoch, ob der Markt diese Dienstleistungen nicht zu Marktbedingungen zufriedenstellend erbringt oder erbringen kann, mithin ob ein „Marktversagen“ anzunehmen ist. Dies wird man in Bezug auf Veranstaltungstätigkeiten, Marketingaktivitäten, Vermietung von Werbeflächen oder Grundstücken, die Vermittlung von Unterkünften, Gewerbeflächenmanagement oder Immobilienervice nicht ohne Weiteres annehmen können, da es hierfür einen funktionierenden Markt gibt.

Seite 9/12, 3. Absatz:

„Das Auskunftsersuchen verdeutlicht, dass die EU-Kommission eine weite Auslegung des DAWI-Begriffs kritisch betrachtet. [...]“

Seite 11/12, 3. Absatz:

„Das EU-Beihilferecht hindert die Kommunen nicht daran, ihre wirtschaftlichen Aufgaben und Tätigkeiten in dem für sie wichtigen Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung wahrzunehmen und zu finanzieren. Die Einhaltung der beihilferechtlichen Vorgaben führt vielmehr dazu, dass die öffentliche Finanzierung rechtsicher erfolgt und somit langfristige Wirkungen entfalten kann.“

Seite 12/12, 1. Absatz:

„Damit dies der Fall ist, ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob der Anwendungsbereich des EU-Beihilferechts eröffnet ist und ob der Beihilfetatbestand gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt ist. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, welche Aufgaben oder Tätigkeiten wirtschaftlicher Natur sind und welche dem nichtwirtschaftlichen (hoheitlichen) Bereich zuzuordnen sind. [...]“

Seite 12/12, 2. Absatz:

„Eine Betrauung nach dem DAWI-Freistellungsbeschluss ist im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung nicht pauschal möglich. Auch hier ist es nötig, die Aufgaben und Tätigkeiten einzeln zu betrachten und zu fragen, ob ein Allgemeinwohlinteresse daran besteht und weshalb ein Marktversagen anzunehmen ist. [...]“

4. Zusammenfassung:

Auszüge aus weitere Fachaufsätzen erspare ich uns – sie würden zeigen, dass die Kontroverse (kommunale) Wirtschaftsförderung vs. EU-Beihilfe(n)recht erheblich komplizierter ist, als in der VL-60/2020 erwähnt worden ist. Zusammenfassend lässt sich feststellen:

- 1.) (Staatliche) Beihilfen sind im Grunde alle Arten von „Subventionen“, wobei das EU-Beihilfe(n)recht den Begriff „Subventionen“ sehr weit fasst.
- 2.) Das EU-Beihilfe(n)recht ist sehr allgemein und für mich undurchsichtig. Allerdings gilt auch im EU-Beihilfe(n)recht, dass „Wettbewerbsregeln“ einzuhalten sind, nämlich: Art. 107 (s.o. Ziffer 3.1) bis 109 AEUV.
- 3.) Weder auf EU-rechtlicher, noch auf bundesrechtlicher noch auf landesrechtlicher Ebene existiert eine Definition, was „Wirtschaftsförderung“ ist oder sein könnte oder sein sollte.

- 4.) Die (kommunale) Wirtschaftsförderung ist sehr vielschichtig, und zwar:
 - 4a) sowohl hinsichtlich der Gesellschaftsform („Behörde“, Eigenbetrieb, AöR, GmbH),
 - 4b) als auch hinsichtlich der Aufgaben bzw. Funktionen innerhalb der Kommune.
- 5.) Anders als z.B. bei Angelegenheiten der Trinkwasserversorgung gibt es keine (Kartell)Behörden, die kontrollieren, ob das EU-Beihilfe(n)recht eingehalten wird, insb. speziell bei der Wirtschaftsförderung.
- 6.) Wg. 2.) bis 5.) resultiert, dass es bislang nicht viel (klärende) Rechtsprechung gibt, insb. speziell zur Frage, welche Arten kommunaler Wirtschaftsförderung konform mit dem EU-Beihilfe(n)recht sind und welche nicht.
- 7.) Staatliche Stellen (Bund, Land, Kommune etc.) haben Wirtschaftsförderung bislang sehr oft als „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Dawl)“ tituliert und ihre Zuschüsse nach dem sogen. EU-Dawl-Freistellungsbeschluss gerechtfertigt. So hat es auch die Stadt Lünen gemacht. Jedoch hat die EU-Kommission, wie oben unter den Ziffern 3.2. und 3.3. erwähnt, einige Maßnahmen beihilferechtlich untersucht und der Bundesregierung mit Schreiben vom 31.01.2019 mitgeteilt, dass sie in einzelnen Fällen erhebliche Zweifel an der rechtlichen Bewertung als Dawl hat.

Anmerkung:

Zu dieser sehr grundsätzlichen Problematik schweigt sich die Sachdarstellung der VL-60/2020 komplett aus.

- 8.) Bei der Wirtschaftsförderung sind zu unterscheiden (die nachfolgende Aufzählung ist sehr unvollständig):
 - 8a) Indirekte Wirtschaftsförderung -> ist EU-beihilfe(n)rechtlich unproblematisch: Dazu zählen v.a. Maßnahmen, die nicht unmittelbar in den Wirtschaftsprozess eingreifen, wie z.B. Schaffung günstiger Rahmenbedingungen durch:
 - städtebauliche Planung,
 - Verbesserung der lokalen Infrastruktur,
 - bedarfsgerechtes Angebot von Industrie- und Gewerbegrundstücken (vorausschauende Liegenschaftspolitik),
 - Aufbau eines wirtschaftsorientierten Beratungsdienstes u.a.
 - 8b) Direkte Wirtschaftsförderung -> könnte EU-beihilfe(n)rechtlich problematisch sein: Dazu zählen v.a.:
 - Investitionszuschüsse an einzelne Unternehmen,
 - Übernahme von bestimmten Ansiedlungskosten,
 - Abgabe von Grundstücken unter dem Verkehrswert u.a.

Anmerkung:

Wie die WZL hier aufgestellt ist, insb. ob die WZL auch direkte Wirtschaftsförderung betreibt, entzieht sich meiner Kenntnis und ist der Sachdarstellung der VL-60/2020 nicht zu entnehmen.

- 9.) Soweit ich es verstanden habe, müssen staatliche Stellen drei EU-beihilfe(n)rechtliche Mindesvoraussetzungen einhalten:
 - 9a) Die staatliche Stelle (Bund, Land, Kommune etc.) muss einen sogen. Beträunungsakt durchführen.
In unserem Fall will/soll die Stadt Lünen die WZL mit der Wirtschaftsförderung betrauen.

- 9b) Die staatliche Stelle (Bund, Land, Kommune etc.) muss einen Zuwendungsbescheid erteilen.
In unserem Fall will/soll die Stadt Lünen der WZL den Zuwendungsbescheid – zusammen mit der Betrauung – erteilen.
- 9c) Die Betriebssatzung bzw. der Gesellschaftsvertrag der jeweiligen Wirtschaftsförderung und der Zuwendungsbescheid müssen miteinander konform sein.

Anmerkung:

In unserem Fall liegt der WZL-Gesellschaftsvertrag (z.B. als Anlage der VL-60/2020) dem Rat nicht vor. Wir Ratsmitglieder können folglich nicht beurteilen, ob der WZL-Gesellschaftsvertrag und der Zuwendungsbescheid miteinander konform sind. Der Sachdarstellung der VL-60/2020 ist das nicht zu entnehmen.

10.) Den Finanziellen Auswirkungen der VL-60/2020 ist deutlich zu entnehmen, dass die Stadt Lünen jedes Jahr 750.000,00 EUR an die WZL zahlen soll. Dieser jährliche verlorene Zuschuss liegt erheblich über dem Schwellenwert der sogen. EU-de-minimis-Verordnung für Dawl {Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25.04.2012 [...] = 500.000 Euro innerhalb von 3 Jahren.

Anmerkung:

Auch über diesen Fakt schweigt sich die Sachdarstellung der VL-60/2020 komplett aus.

5. Fazit:

Diese dem Rat vorgelegte VL-60/2020 ist nach meiner Überzeugung nicht entscheidungsreif. Ich kann nicht erkennen, dass sich die Autor*innen der VL-60/2020 mit den oben aufgeworfenen Fragen und Problemen in der erforderlichen Tiefe befasst haben.

Geschäftsordnungsantrag:

Deswegen beantrage ich gemäß § 15 Abs. 1 Buchst. d) der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Lünen, den

TOP II/3 der Sitzung des Rates am 08.10.2020, öffentlicher Teil:

„Verlängerung der Betrauung der Wirtschaftsförderungszentrum Lünen GmbH“,
VL-60/2020,
zu vertagen.

Antrag:

Ich beantrage, dass dieses Manuskript in die Niederschrift der Sitzung des Rates am 08.10.2020 aufgenommen wird.

Lünen, 07.10.2020

Thomas Matthée
für die Fraktion Bündnis90 / Die Grünen, Lünen