Landeshauptstadt
München
**Direktorium**

Landeshauptstadt München, Direktorium, D-R
Burgstr. 4, 80313 München

**Rechtsabteilung**
**D-R**

Burgstr. 4
80313 München
Telefon: 089 233-26551
Telefax: 089 233-28606
Dienstgebäude:
Burgstr. 4
Zimmer: 129
Sachbearbeitung:
Frau Lang-Hefferle
gisela.lang-hefferle@
muenchen.de

per E-Mail

stateaidgreffe@ec.europa.eu

| Ihr Schreiben vom | Ihr Zeichen | Unser Zeichen | Datum |
|---|---|---|---|
| | | F16-198 | 11.05.2016 |

Consultation on exemption provisions for ports and airports in the Commission Regulation declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the treaty („General Block Exemption Regulation – GBER“) - REFIT
Konsultation zu staatlichen Beihilfen für Häfen und Flughäfen

Die Stadt München bittet um Berücksichtigung der vorgebrachten Ausführungen hinsichtlich des Entwurfs zur Erweiterung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) vom 07.03.2016.

## Allgemeine Vorbemerkungen

- Vorab wird festgestellt, dass die AGVO von der Kommission als große Erleichterung für die Mitgliedstaaten empfunden wird, da bei Einhaltung der Voraussetzungen der AGVO die Verpflichtung zur Vorabnotifizierung und -genehmigung der hierin geregelten Beihilfemaßnahmen entfällt.

- Aus Sicht der Stadt München steht die AGVO dennoch gleichberechtigt neben dem anderen Beihilfeinstrument, dem Freistellungsbeschluss der Kommission (2012/21/EU) vom 20. Dezember 2011, auf dessen Grundlage die Stadt Unternehmen mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut und hierzu ggfs. eine erforderliche finanzielle Unterstützung gewähren kann, um die sich aus gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ergebenden spezifischen Kosten ganz oder teilweise zu decken. Die Anforderungen des Freistellungsbeschlusses harmonieren mit den Vorgaben der Gemeindeordnungen der Bundesländer. Daher kann die Stadt München auf die in der Bayerischen Gemeindeordnung (GO) bestehenden Vorgaben zurückgreifen. So setzt Art. 87 GO eine Tätigkeit kommunaler Unternehmen im Allgemeininteresse voraus. Die europarechtlichen Vorgaben an den Betrauungsakt können ohne weiteres im System der Beteiligungssteuerung umgesetzt

werden, da auch das kommunalrechtlich vorgegebene Beteiligungscontrolling eine Vorabfestlegung von Betriebskosten- oder Investitionszuschüssen im Haushalt der Stadt vom Stadtrat auf Grundlage von Zielvorgaben festgelegt wird, Art. 63 GO.

- Der Freistellungsbeschluss hat zwar mit der Absenkung der im Grundsatz maximal zulässigen Ausgleichsleistung für auferlegte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf nurmehr 15 Mio. € pro Jahr den Anwendungsbereich eingeengt. Allerdings ist auch der Anwendungsbereich der AGVO beschränkt: a) sektoral b) der Höhe nach und c) im Hinblick auf die Beihilfeintensität.
  Der Handlungsspielraum des Freistellungsbeschlusses erscheint der Stadt daher als weiter. Die Anwendung der AGVO könnte aus Sicht der Stadt dann erfolgreich werden, wenn damit die Finanzierung von Daseinsvorsorgeleistungen ermöglicht würde, die von formal privatisierten, in der Regel aber von dauerdefizitären Unternehmen erbracht werden.

## *Zu den einzelnen Änderungs-/ Vorschriften:*

### *Art. 2 Nrn. 144 – 159) - Regelungen zu Häfen und Regionalflughäfen*

- Für die Stadt München sind die konkreten Regelungen nicht von Bedeutung; allerdings gehören sie thematisch zu dem wichtigen Bereich der Infrastruktur. Hier sehen wir Ergänzungsbedarf.

- Zwar sind in der jetzigen Fassung von der AGVO spezielle Infrastrukturbereiche erfasst. Wünschenswert wäre aber ein allgemeiner Tatbestand für Infrastrukturprojekte, unter welchen sich auch etwas weniger häufige Maßnahmen fassen lassen könnten, wie z.B. die Sanierung/Neubau einer Großmarkthalle. Der bisherige Auffangtatbestand in Art. 56 AGVO gilt nur für lokale Vorhaben und ist für die Großmarkthalle nicht einschlägig: im Übrigen sind die Schwellenwerte des Art. 56 für große kommunale Infrastrukturprojekte deutlich zu niedrig. Ein Auffangtatbestand, der eine Freistellung des Projekts Großmarkthalle ermöglichen würde, ließe sich damit rechtfertigen, dass es durchaus Parallelen zu den Verkehrsinfrastrukturen, insbesondere den Häfen gibt: Die Großmarkthalle ist – wie ein Hafen – ein Warenumschlagplatz, und eine Plattform für den Handel, den die öffentliche Hand zur Verfügung stellt. Sollte die Kommission den Vorschlag aufgreifen, wäre ein Schwellenwert vergleichbar den jetzt vorgeschlagenen Werten für Kulturinfrastrukturen (150 Mio. EUR und höher) wünschenswert.

### *Art. 4 Absatz 1 Buchst. z) – neuer Schwellenwert im Kulturbereich*

- Begrüßt wird die Erhöhung des Schwellenwerte im Kulturbereich. Jedoch ist die vorgeschlagene Erhöhung für Investitionsbeihilfen auf 150 Mio. EUR und für Betriebsbeihilfen auf 75 Mio. EUR aller Voraussicht nach für die Stadt München angesichts der bevorstehenden Bau- bzw. Sanierungsmaßnahmen für das Volkstheater oder den Gasteig zu niedrig angesetzt. Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob die geplante **„Rahmenregelung Kultur“** zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der EU-Kommission damit obsolet würde. Diese sieht nach

derzeitigem Kenntnisstand erheblich höhere Schwellenwerte vor und würde damit die o.g. Projekte ohne Notifizierung durchführbar werden lassen. Allgemein sei hier auch angemerkt, dass es sich im Kulturbereich in der Regel allenfalls um einen Wettbewerb durch vollständig öffentlich finanzierte Kultureinrichtungen handelt wie z.B. Opernhäuser. Da eine Verpflichtung zur Notifizierung auch dazu dienen soll, seitens der Kommission zu prüfen, ob eine Störung des Wettbewerbs vorliegt, sei in diesem Zusammenhang die Frage aufzuwerfen, ob durch die Finanzierung von Kultureinrichtungen schädliche Auswirkungen auf den innerstaatlichen Wettbewerb zu erwarten sind, wenn auf diesem Marktsektor eh nur die öffentliche Hand tätig ist. Eine Erhöhung der Schwellenwerte ist also in jedem Fall gerechtfertigt. Wünschenswert wäre aus Sicht der Stadt eine gänzliche Herausnahme der Kulturbeihilfen aus dem Beihilfebereich insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass andernfalls mit einer Reduzierung von Kulturbetrieben zu rechnen ist.

- Auch sollte der Frage nachgegangen werden, inwieweit eine unentgeltliche Überlassung eines Theatergebäudes in dem Betriebskostenzuschuss hinzuzurechnen ist und diesen ggfs. erhöht sowie, welcher Betrag hinzu zu rechnen ist.

- Hinsichtlich der Investitionsbeihilfen stellt sich auch die Frage, wie zu verfahren ist, wenn eine Investition unter dem jetzigen Schwellenwert errechnet wird, diese aber im Laufe der Bauzeit den Schwellenwert übersteigt. Ist hier die Regelung analog Art. 2 Abs.3 des Freistellungsbeschlusses anzuwenden?

## *Art. 5 Abs. 2 Transparente Beihilfen*

- Art. 5 Abs. 2 definiert, was unter transparenten Beihilfen zu verstehen ist.
  Sehr zu begrüßen ist, dass durch die geplante Änderung des Art. 5 Absatz 2 auch Beihilfen in Form eines Verkaufs oder einer Vermietung materieller Vermögenswerte unter dem Marktpreis als transparente Beihilfen angesehen werden können, wenn die Differenz zum Marktpreis durch ein Gutachten belegt ist. Damit fallen erfreulicherweise nun auch Beihilfen im Grundstücksbereich in den Anwendungsbereich der AGVO. Die Stadt München möchte in diesem Zusammenhang anregen, den Begriff der transparenten Beihilfe auch in der De-minimis-VO in gleicher Weise zu ergänzen.

- Art. 5 Abs.2 Buchst. c) regelt, wann Beihilfen in Form von Garantien als transparent gelten. Diese Regelung des Art. 5 in Bezug auf die Methode zur Berechnung des Bruttosubventionsäquivalents ist aus Sicht der Stadt schwer zu handhaben und mit einigen Problemen verbunden. Zwar kann bei KMU eine Berechnung auf der Grundlage der Safe-Harbour Prämien erfolgen. Allerdings muss auch bei dieser Berechnung ermittelt werden, welcher Prämiensatz bei der jeweiligen Bürgschaft angewendet werden muss. Für diese Einordnung bedarf es jedoch eines Rankings des KMU, um dessen Bonität einstufen zu können. Die damit verbundenen Anforderungen sind aufwändig und kostenintensiv und könnten gerade für kleinere Unternehmen (z.B. im Kulturbereich) ein nahezu unüberwindbares Hindernis bei der AGVO darstellen.
  Die Vorschriften sollten daher dahingehend geprüft werden, ob es Möglichkeiten gibt, die Berechnung des Bruttosubventionsäquivalents einfacher, d.h. weniger aufwändig und damit auch weniger kostenträchtig zu gestalten. So könnte überlegt werden, ob zur Vereinfachung bestimmte Garantien z.B. eine Pauschalregelung – ähnlich wie in der

De-minimis-VO -, die den Betrag des zugrundeliegenden Darlehens und die Garantielaufzeit erfasst oder eine weitere Berechnungsmethode, etwa auf Basis einer pauschalierten Nettoausfallquote, eingefügt werden. Diese Vereinfachungen könnten, um eine ausufernde Anwendung der AGVO im Bereich der Garantien zu vermeiden, auch auf bestimmte freigestellte Beihilfen beschränkt werden, die vorrangig kommunale und regionale Sachverhalte abbilden, wie etwa Beihilfen für Kultur und Erhaltung des kulturellen Erbes, für Sportinfrastrukturen, für multifunktionale Freizeiteinrichtungen oder für lokale Infrastrukturen.

- Aus Sicht der Stadt fehlt auch eine Regelung, dass die öffentliche Hand auf ihrem eigenen Grundstück eine Infrastruktureinrichtung (konkret: Theater) errichtet und an eine 100 %-ige Tochtergesellschaft als Betreiberin zu einem marktüblichen Mietzins verpachtet. Dieser Mietzins wird in den allgemeinen Betriebskostenzuschuss der Stadt an die Beteiligungsgesellschaft im Rahmen der Defizitfinanzierung eingerechnet, welcher wiederum mittels des Münchner Modells über den Freistellungsbeschluss gerechtfertigt ist. Nach Auffassung des Bayerischen Wirtschaftsministeriums und im Lichte der Flughafen Halle/Leipzig-Entscheidung des EuGH liegt in derartigen Fällen eine Beihilfe vor.

## *Art. 53 Abs.2 Buchst. a) - Anwendungsbereich Kultur*

- Die Regelung zu den Betriebskosten lässt nach Ansicht der Stadt offen, wie mit einer kostenlosen Überlassung eines Theatergebäudes zu verfahren ist (s.o.)

- Ferner fehlt eine Regelung, ob nicht-zahlungswirksame Leistungen eingerechnet werden müssen. Derartige Leistungen ergeben sich insbesondere aus den Erfordernissen einer rechtmäßigen Bilanzierung (z.B. Gemälde des Lenbach-Hauses). Es handelt sich um keine tatsächlichen Zahlungen oder vergleichbare Formen von Beihilfen. Diese Buchungen erhöhen aber die städtische Beihilfe so stark, dass der Schwellenwert der Kommissionsentscheidung (15 Mio. EUR p.a.) überschritten wird. Derartige Positionen sollten bei der Berechnung der Beihilfehöhe nicht zu berücksichtigen sein.

## *Art. 53 Abs. 6 - Berechnung der Beihilfehöhe*

- Nach Art. 53 Abs.6 AGVO darf der Beihilfebetrag nicht höher sein als die Differenz zwischen den beihilfefähigen Kosten und *dem Betriebsgewinn der Investition*. Wünschenswert wären hierzu nachvollziehbare Erläuterungen bzw. FAQ wie im Handbuch..

- Die Kommission hat im März 2016 ihr **Praxishandbuch** zur AGVO überarbeitet. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf. Das Handbuch in Form eines Nachschlagewerks richtet sich an alle staatlichen Stellen, die Beihilfen gewähren bzw. prüfen. Leider liegt auch dieses für die Rechtsanwender so wichtige Werk wieder **nur in englischer Sprache** vor. Die Stadt richtet die dringende Bitte an die Kommission bzw. die kommunalen Vertretungen in Brüssel, auf eine schnelle **Übersetzung** solcher Handbücher zumindest in die deutsche und französische Sprache hinzuwirken, um Nachteile in der Rechtsanwendung zu

verhindern.

### *Art. 32 – Beihilfen für benachteiligte AN*

- Die Finanzierung von Maßnahmen im Bereich des Art. 32 AGVO erfolgt in der Stadt München auf der Grundlage des Freistellungsbeschlusses mittels Zuwendungsbescheid, da dort keine Beschränkung der Beihilfeintensität wie in Art. 32 Abs. 6 AGVO geregelt ist. Ein Wegfall dieser Beschränkung wäre empfehlenswert.

Lang-Hefferle
Rechtsdirektorin
Europabeauftragte des Direktoriums