

Stellungnahme der Stadtverwaltung Halle (Saale) zur überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Saale) durch den Landesrechnungshof mit dem Schwerpunkt

„Organisation des EU-Beihilferechts im kommunalen Beteiligungsmanagement“ vom 15. Mai 2024

Teil 2 Örtliche Erhebung in der Stadt Halle (Saale)

Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Der Landesrechnungshof stellte in seinem Bericht fest, dass die Beteiligungsmanagementanstalt der Stadt Halle (Saale) inhaltlich gute Arbeit leistet. Allerdings wurden einige Mängel in der verwaltungsinternen Struktur und den Regelungen festgestellt, insbesondere in Bezug auf das EU-Beihilferecht. Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen umfassen folgende Punkte:

1. **Fehlende rechtskonforme Aufgabenerledigung:** Die Stadt Halle (Saale) konnte durch das Beteiligungsmanagement der Kernverwaltung keine rechtskonforme Erledigung von Aufgaben im Zusammenhang mit dem EU-Beihilferecht gewährleisten.
2. **Unzureichende Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen:** Es wurde festgestellt, dass die Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen, einschließlich der beihilferechtlichen Regelungen, bei der Aufgabenerfüllung in der Kernverwaltung nicht sichergestellt war.
3. **Fehlende beihilferechtliche Betrachtung freiwilliger Leistungen:** Im Bereich der freiwilligen Leistungen erfolgte keine beihilferechtliche Betrachtung durch die Kernverwaltung.
4. **Unvollständige Übersichten über gewährte Ausgleichsleistungen:** Es lagen keine vollständigen Übersichten über die an betreute Dritte gewährten Ausgleichsleistungen vor.

Empfohlene Maßnahmen und deren Umsetzung durch die Stadt Halle (Saale):

1. **Organisation des Beteiligungsmanagements und Berücksichtigung des EU-Beihilferechts**
 - a. **Empfehlung:** Es sollten verbindliche Regelungen zur Beachtung des Wettbewerbs- und Vergaberechts in den Unternehmen und Beteiligungen geschaffen werden. Zudem muss zeitnah ein Regelwerk zur Beachtung des EU-Beihilferechts für alle Verwaltungsbereiche erstellt werden, um ein einheitliches Vorgehen und transparentes Handeln zu gewährleisten.
 - b. **Umsetzung** Die Stadt Halle (Saale) wird verbindliche interne Regelungen erlassen, die die Zuständigkeiten für das EU-Beihilferecht im Bereich des

Beteiligungsmanagements definieren. Die Erstellung des Regelwerks soll in Zusammenarbeit der Fachbereiche Finanzen und Recht erfolgen. Für die juristische Prüfung, Bewertung und Beratung zur Einhaltung des EU-Beihilferechts wurde eine zusätzliche halbe Stelle im Fachbereich Recht geschaffen.

c. **Bearbeitungsziel:**

- i. Entwicklung und Implementierung eines umfassenden Regelwerks zur Beachtung des EU-Beihilferechts bis voraussichtlich bis IV. Quartal 2026. Für die juristische Einordnung und Prüfung wurde eine Stelle als Jurist/in EU-Beihilferecht/Vergabe bis zum 23.08.2024 ausgeschrieben.

2. Sondervermögen

- a. **Empfehlung:** Der Landesrechnungshof hat hervorgehoben, dass die Eigenbetriebe für Arbeitsförderung und EB Kindertagesstätten“, als öffentliche Auftraggeber gemäß § 99 Nr. 1 GWB den Wettbewerbs- und Vergaberegeln unterliegen. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, Zuschuss- und Verlustausgleichszahlungen der Stadt korrekt als Leistungsentgelte gemäß § 13 Abs. 1 EigBG LSA auszuweisen, da es sich hierbei um keine freiwilligen Leistungen handelt. Die Verwendung des Begriffs „Zuschuss“ kann zu Missverständnissen hinsichtlich der Anwendung des EU-Beihilferechts führen.
- b. **Umsetzung:** In Übereinstimmung mit der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird die Stadt in ihren Finanzdokumenten und Berichten künftig den Begriff „Zuschuss“ nicht mehr verwenden, wenn es sich bei der Leistung um ein Leistungsentgelt nach § 13 Abs. 1 EigBG LSA handelt.
- c. **Bearbeitungsziel:** Mit der Erstellung der Finanzdokumente für das Haushaltsjahr 2025 wird die Stadt Halle (Saale) der Empfehlung des Landesrechnungshofes nachkommen.

3. Regelmäßige Überprüfung wirtschaftlicher Unternehmen:

- a. **Empfehlung** Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Stadt Halle (Saale) bei ihren Eigengesellschaften und Beteiligungen die Voraussetzungen nach § 128 und § 129 KVG LSA kontinuierlich prüfen und dokumentieren muss. Dies betrifft insbesondere die Sicherstellung, dass alle wirtschaftlichen Betätigungen der Stadt und ihrer Beteiligungen einem öffentlichen Zweck dienen. Des Weiteren müssen sämtliche Leistungsaustausche zwischen der Stadt und ihren Beteiligungen, einschließlich Darlehen, Bürgschaften und Zuschüssen, auf ihre beihilferechtliche Relevanz überprüft werden. Die Prüfungsergebnisse sind zu dokumentieren, und es sind geeignete Maßnahmen zur Einhaltung des EU-Beihilferechts zu ergreifen
- b. **Umsetzung:**
Kontinuierliche Überprüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen: Für alle beteiligungsberichtspflichtigen Beteiligungen wird regelmäßig durch die BMA u. a. im Rahmen der Erstellung des Beteiligungsberichts geprüft, ob die Voraussetzungen gemäß §§ 128 und 129 KVG LSA erfüllt sind. Diese

Prüfungen werden systematisch dokumentiert, um die Rechtmäßigkeit der Beteiligungen zu gewährleisten.

Einheitliches Prüfverfahren: Es wird unter Rückgriff auf das bei der BMA bereits etablierte Prüfverfahren auch bei der Kernverwaltung ein einheitliches Verfahren für die Überprüfung aller Leistungsaustausche zwischen der Stadt und ihren Beteiligungen entwickelt. Dieses Verfahren wird sicherstellen, dass die beihilferechtliche Relevanz und Zulässigkeit von Ausgleichsleistungen, wie z. B. Darlehen und Zuschüssen, gründlich geprüft und dokumentiert wird.

Etablierung eines Mustervordrucks: Zur Erleichterung der Dokumentation wurde durch die BMA bereits in der Vergangenheit ein Mustervordruck erstellt, der auch bei der Kernverwaltung in allen relevanten Prüfungen und Dokumentationen verwendet werden kann. Dieser Vordruck soll eine einheitliche und vollständige Dokumentation gewährleisten und damit Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen erhöhen.

- c. **Bearbeitungsziel:** Die Stadt Halle (Saale) setzt sich das Ziel, voraussichtlich bis IV. Quartal 2026 ein umfassendes, rechtskonformes Regelwerk zu implementieren, welches sicherstellt, dass alle relevanten Prozesse zur Einhaltung des EU-Beihilferechts durch klare Zuständigkeiten, standardisierte Prüfverfahren und regelmäßige Dokumentationen unterstützt werden.

3.1 Risikobewertung bei Steuersparmodellen

- a. **Empfehlung:** Der Landesrechnungshof hebt hervor, dass die Nutzung von Steuersparmodellen durch Kommunen, die primär zur Steueroptimierung eingesetzt werden, in der Regel keinen öffentlichen Zweck im Sinne des KVG LSA erfüllt. Diese Modelle, insbesondere in Form von Querverbänden und Konzernstrukturen bei kommunalen Unternehmen, bergen erhebliche finanzielle und rechtliche Risiken. Diese Risiken umfassen unter anderem die Möglichkeit der Rückforderung gewährter Zuschüsse und steuerlicher Vorteile, die aufgrund nicht beihilfekonformer Strukturen entstehen könnten.
- b. **Umsetzung:** Die Stadt Halle (Saale) hat bereits im Jahr 2018 eine Analyse der steuerlichen Risiken an ein Steuerberatungsbüro in Auftrag gegeben, um bspw. verdeckte Gewinnausschüttungen aufzudecken und im Folgenden auszuschließen. Eine Risikobetrachtung und -abwägung erfolgt jährlich im Zusammenhang mit der Erstellung der Jahresabschlüsse der Stadt Halle. Dabei wird ein sogenannter „Steuerberaterbrief“ vom Steuerberatungsbüro erstellt. Dieser ist die Fortführung der Risikoanalyse aus dem Jahr 2018 und wird auch der Rechnungsprüfung zur Verfügung gestellt. Neue Unternehmungen werden zudem einer Risikobeurteilung durch das Steuerberatungsbüro unterzogen.
- c. **Bearbeitungsziel:** Fortführung bereits bestehender Prozesse, um steuerliche Risiken mit unseren Unternehmen auf ein Minimum zu begrenzen. Vorhaben innerhalb der Stadt werden beständig einer steuerrechtlichen Prüfung unterzogen.

4. Überprüfung und Dokumentation freiwilliger Leistungen:

- a. **Empfehlung:** Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Stadt Halle (Saale) bei der Erbringung freiwilliger Leistungen den Grundsatz des Beihilfeverbotes gemäß Art. 107 AEUV beachten muss. Dies gilt insbesondere für Leistungen, die wirtschaftliche Tätigkeiten umfassen könnten. Die Stadt Halle (Saale) bietet zahlreiche freiwillige Leistungen an, darunter die Musikschule, Volkshochschule, Schwimmhallen, Bibliotheken, Museen, Galerien sowie Einrichtungen wie die Parkeisenbahn Peißnitz. Diese Leistungen richten sich nicht nur an Einwohner und Bürger, sondern auch an auswärtige Gäste und Unternehmen. Aufgrund dieser überregionalen Ausrichtung wird der Stadt Halle (Saale) empfohlen alle freiwilligen Leistungen auf ihre beihilferechtliche Relevanz überprüfen, das Ergebnis dokumentieren. Es wird darüber hinaus auch empfohlen, das Einzugsgebiet der Besucher von Einrichtungen und Veranstaltungen zu erfassen, um den lokalen Bezug nachzuweisen.
- b. **Umsetzung:**

Prüfung der beihilferechtlichen Relevanz: Die Stadt Halle (Saale) wird eine umfassende Prüfung aller freiwilligen Leistungen auf ihre beihilferechtliche Relevanz durchführen. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob die Leistungen wirtschaftliche Tätigkeiten umfassen, die dem Beihilferecht unterliegen könnten.

Dokumentation der Ergebnisse: Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden sorgfältig dokumentiert. Dies umfasst sowohl die rechtliche Bewertung als auch die finanzielle Analyse, insbesondere in Bezug auf die Gewährung öffentlicher Mittel und deren Übereinstimmung mit den geltenden Beihilfevorschriften.

Trennung von wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten: In Fällen, in denen freiwillige Leistungen sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten umfassen, wird die Stadt eine klare Trennung dieser Bereiche sicherstellen. Dies soll verhindern, dass öffentliche Mittel für wirtschaftliche Tätigkeiten verwendet werden, die beihilferechtlich unzulässig sein könnten.

Erfassung des Einzugsgebiets der Besucher: Um den lokalen Bezug der freiwilligen Leistungen nachweisen zu können, plant die Stadt Halle (Saale) das Einzugsgebiet der Besucher dieser Einrichtungen und Veranstaltungen erfassen. Dies umfasst eine differenzierte Erfassung der Besucherzahlen nach Einwohnern und auswärtigen Gästen.
- c. **Bearbeitungsziel:** Die Stadt Halle (Saale) setzt sich das Ziel, voraussichtlich bis IV. Quartal 2026 ein umfassendes und rechtskonformes System zur Überprüfung und Dokumentation der beihilferechtlichen Relevanz aller freiwilligen Leistungen zu etablieren. Dabei soll auch die Erfassung des Einzugsgebiets der Besucher verbessert werden, um den Nachweis des lokalen Bezugs zu gewährleisten. Die Entwicklung eines solchen Systems soll über den Fachbereich Finanzen gesteuert werden.

5. Erfassung von Leistungen an betreute Dritte:

- a. **Empfehlung:** Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Grundsatz des Beihilfeverbots auch für die sogenannten betreuten Dritten gilt. Zu diesen zählen Vereine, Verbände, Institutionen, kleine und mittelständische

Unternehmen (KMU) sowie Parteien, die organisatorisch nicht unmittelbar oder mittelbar mit der Stadt verbunden sind. Diese betreuten Dritten übernehmen in der Regel Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sport, Jugendarbeit und Wohlfahrtspflege. Die Stadt Halle (Saale) gewährt diesen Dritten finanzielle Zuwendungen auf Grundlage mehrerer Förderrichtlinien, darunter:

- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Sports,
- Richtlinie zur Förderung der freien Kulturarbeit,
- Richtlinie zur Förderung der freien Jugendhilfe,
- Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen im Bereich der sozialen Arbeit.

Der Landesrechnungshof betont, dass die gewährten Leistungen beihilferechtlich kumulativ je Empfänger betrachtet werden müssen. Dabei ist nicht nur die Summe der Zuwendungen durch die Stadt selbst relevant, sondern auch Leistungen anderer öffentlicher Mittelgeber. Zu den relevanten Leistungen zählen auch sonstige Vergünstigungen, wie z. B. die kostenfreie oder vergünstigte Überlassung von Gebäuden und Räumen.

b. **Umsetzung:**

Erfassung und Dokumentation aller Zuwendungen: Die Stadt Halle (Saale) wird künftig alle Leistungen an betreute Dritte zentral erfassen und dokumentieren. Dies schließt sowohl die finanziellen Zuwendungen als auch sonstige gewährte Vergünstigungen ein.

Einbeziehung anderer öffentlicher Mittelgeber: Um die beihilferechtliche Relevanz korrekt zu beurteilen, wird die Stadt Halle (Saale) sich das Ziel setzen, auch die von anderen öffentlichen Mittelgebern gewährten Leistungen an die jeweiligen Empfänger erfassen, sofern diese Informationen für die Stadt zugänglich sind. Dies betrifft Leistungen, die von kommunalen Unternehmen, anderen Kommunen, Landkreisen, dem Land, dem Bund oder anderen öffentlichen Stellen gewährt werden.

- c. **Bearbeitungsziel:** Die Stadt Halle (Saale) setzt sich das Ziel, bis voraussichtlich Ende 2026 ein einheitliches System zur Erfassung und Überprüfung aller Leistungen an betreute Dritte zu etablieren. Dieses System soll es ermöglichen, die beihilferechtliche Relevanz der Zuwendungen lückenlos zu prüfen und die Ergebnisse transparent zu dokumentieren. Der/die Stelleninhaber/in der zu besetzenden Stelle im Fachbereich Recht soll dabei die Koordination und Bewertung des Sachverhaltes sicherstellen. Die Entwicklung eines solchen Systems soll über den Fachbereich Finanzen gesteuert werden.

6. Durchführung und Dokumentation von Beihilfeprüfungen:

- a. **Empfehlung:** Für den Bereich der Beteiligungen und Unternehmen hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass Prüfungen von Beihilfen nach Art. 107 AEUV jährlich durchgeführt oder eine Beauftragung der Wirtschaftsprüfer nach IDW PS 700 umgesetzt und dokumentiert werden.

b. **Umsetzung:**

Im Rahmen der Wahrnehmung des Beteiligungsmanagements nimmt die BMA bereits seit geraumer Zeit eine Prüfung von relevanten Vorgängen nach Art. 107 AEUV vor. Es wurde ein Verfahren für die Überprüfung von Leistungsaustauschen zwischen der Stadt und ihren Beteiligungen etabliert, wobei das Ergebnis der Prüfung in einem von der BMA entwickelten Formblatt dokumentiert wird. Soweit erforderlich wird zur Klärung der beihilferechtlichen Zulässigkeit seitens der BMA die Beauftragung einer externen Prüfung durch die betroffene Beteiligung beispielsweise durch einen Rechtsanwalt oder einen Wirtschaftsprüfer entsprechend IDW PS 700 angeregt.

Die Stadt Halle (Saale) wird sicherstellen, dass die Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), insbesondere im Hinblick auf die Rolle der Stadt als öffentlicher Auftraggeber, auch seitens der Kernverwaltung künftig kontinuierlich überwacht wird. Durch die Schaffung einer zusätzlichen halben Stelle im Fachbereich Recht kann in enger Abstimmung diese Maßnahme umgesetzt werden.

- c. **Bearbeitungsziel:** Die Stadt Halle (Saale) setzt sich – soweit noch nicht vorhanden – das Ziel, bis voraussichtlich Ende 2026 ein umfassendes und rechtskonformes System zur Überwachung und Umsetzung der Vorgaben des EU-Beihilferechts und des Wettbewerbs- sowie Vergaberechts in ihrer Verwaltung und im Beteiligungsmanagement zu etablieren.

Schlussbemerkung:

Die Stadt Halle (Saale) weist darauf hin, dass zur Erfüllung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes eine zusätzliche halbe Stelle im Fachbereich Recht geschaffen werden muss, um einen ganzheitlichen Prozess zur Integration der erforderlichen Maßnahmen aufzubauen. Die dafür notwendigen Arbeitsprozesse wurden bereits eingeleitet. Die Stadt hat eine neue Stelle für einen Juristen im Bereich EU-Beihilferecht und Vergabe ausgeschrieben/geschaffen (Ref.-Nr. 398/2024). Die Aufgaben im Rahmen der EU-Beihilfe wurden auf dieser Stelle zu 40 % angesiedelt. Die weiteren 60 % der Stelle sind der Bearbeitung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Durchführung von Vergabeverfahren gewidmet.

Die Aufgaben zum Thema EU-Beihilfe werden wie folgt kurz umrissen:

- Bearbeitung von Rechtsfragen zu beihilferechtlichen Sachverhalten
- Rechtliche Beratung hinsichtlich beihilferechtlicher Fragestellungen
- Prüfung des Verwaltungshandelns auf beihilferechtliche Rechtskonformität
- Fertigen von Stellungnahmen zu beihilferechtlichen Sachverhalten
- Prüfung und Bewertung von Beschlussvorlagen und Anträgen auf beihilferechtliche Relevanz.

Die Besetzung der Stelle wird bis zum IV. Quartal 2024 anvisiert.

Die angegebenen Bearbeitungsziele sind als vorläufige Schätzung zu verstehen. Sie geben einen Anhaltspunkt dafür, in welchem Zeitrahmen die Stadtverwaltung die empfohlenen Maßnahmen voraussichtlich umsetzen kann. Es ist wichtig zu betonen, dass die tatsächliche Umsetzung von verschiedenen Faktoren abhängt. Neben der engen Abstimmung zwischen

den Fachbereichen Finanzen und Recht über die Erstellung des verbindlichen rechtskonformen Regelwerks zur Bearbeitung des Themas EU-Beihilfe in der Stadt Halle (Saale) sowie der Erarbeitung der notwendigen Prüf- und Dokumentationssysteme durch den Fachbereich Finanzen, ist ein entscheidender Aspekt die erfolgreiche Besetzung der ausgeschriebenen Stelle im Fachbereich Recht. Diese Position ist von zentraler Bedeutung, um eine fundierte und rechtssichere Beratung während des gesamten Umsetzungsprozesses gewährleisten zu können.

Oberbürgermeister

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt



Bericht

Überörtliche Querschnittsprüfung von Kommunen des Landes

Sachsen-Anhalt

**„Organisation des EU-Beihilferechts im kommunalen Beteiligungs-
management“**

Teil 2 Örtliche Erhebungen in der Stadt Halle (Saale)

42-04314/150(EU-Beihilfe)/20

Dessau-Roßlau, 15. Mai 2024

Abkürzungsverzeichnis

Allgemeine Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BFH	Bundesfinanzhof
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BMF	Bundesfinanzministerium
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
gem.	gemäß
Gesch. Z.	Geschäftszeichen
ggf.	gegebenenfalls
HHPL	Haushaltsplan
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., Düsseldorf
i. H. v.	in Höhe von
i. S.	im Sinne
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
o. a.	oder andere
o. g.	oben genannt
Pkt.	Punkt
PS	Prüfungsstandard des IDW
s.	siehe
S.	Seite
s. a.	siehe auch
sog.	sogenannt(e)
u. a.	unter anderen
u. ä.	und ähnliche
vgl.	vergleiche
v. H.	von Hundert
WP	Wirtschaftsprüfer
z. B.	zum Beispiel

Rechtsvorschriften

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
BGBI.	Bundesgesetzblatt
EigBG LSA	Gesetz über die kommunalen Eigenbetriebe im Land Sachsen-Anhalt (Eigenbetriebsgesetz)
GG	Grundgesetz
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (Gemeindeordnung)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
VergRMod.G	Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz)

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
I. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen	4
II. Vorbemerkungen	4
1 Beihilfeverbot	4
2 Prüfungsverlauf	5
III. Prüfungsergebnisse	6
1 Organisation des Beteiligungsmanagements und Berücksichtigung des EU- Beihilferechts	6
2 Sondervermögen	10
3 Unternehmen und Beteiligungen	11
4 Freiwillige Leistungen	14
5. Leistungen an betreute Dritte	15
IV. Schlussfolgerungen	17
Anlagen 1 bis 3	

I. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Im Ergebnis der örtlichen Erhebungen stellt der Landesrechnungshof fest, dass die Beteiligungsmanagementanstalt der Stadt im Vergleich zu anderen geprüften Kommunen inhaltlich gut arbeitet. Jedoch fehlten bisher klare verwaltungsinterne verbindliche Regelungen, sodass:

- die Stadt Halle (Saale) in Bezug auf das EU-Beihilferecht keine rechtskonforme Aufgabenerledigung durch das Beteiligungsmanagement der Kernverwaltung gewährleisten konnte,
- die Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen einschließlich beihilferechtlicher Regelungen bei der Aufgabenerfüllung in der Kernverwaltung nicht sichergestellt war,
- im Bereich der freiwilligen Leistungen keine beihilferechtliche Betrachtung durch die Kernverwaltung erfolgte sowie
- keine vollständigen Übersichten über gewährte Ausgleichsleistungen an betreute Dritte vorlagen.

II. Vorbemerkungen

1 Beihilfeverbot

Das EU-Beihilferecht, das sich auf Art. 107 bis 109 AEUV gründet, ist ein wesentliches Teilgebiet des europäischen Wettbewerbsrechts.¹

Grundsätzlich gilt gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV ein Beihilfeverbot. Eine Beihilfe liegt gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV vor, wenn die Leistung folgende Tatbestandsmerkmale kumulativ erfüllt^{2, 3}:

- eine Begünstigung bzw. Gewährung eines Vorteils,
- an ein Unternehmen, das eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt,
- für die Finanzierung werden staatliche Mittel aufgewendet,
- die Förderung erfolgt selektiv⁴,
- der Sachverhalt ist geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen und

¹ Das europäische Wettbewerbsrecht gliedert sich in das Beihilfe- und in das Vergaberecht. Dabei besteht keine klare Trennung. Insbesondere vergaberechtliche Verstöße können beihilferechtliche Relevanz entfalten, wenn Unternehmen aufgrund des Vergabeverstoßes Vorteile gewährt werden, die den Wettbewerb beeinträchtigen. Außerdem können Unternehmen, denen unzulässige Beihilfen gewährt wurden, von künftigen Vergabeverfahren auszuschließen sein.

² S. Leitfaden „Europäisches Beihilferecht in der kommunalen Praxis“, 2. Auflage, Stand: 01.01.2022, Baden-Württemberg.

³ S. Teil 1, Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofes „Organisation des EU-Beihilferechts im kommunalen Beteiligungsmanagement“, vom 02.11.2021.

⁴ Selektiv - Der Vorteil wird nur ausgewählten Unternehmen gewährt.

- eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels⁵ kann nicht ausgeschlossen werden.

Das Beihilfeverbot beinhaltet ein Durchführungsverbot der Maßnahme.⁶

Verstöße gegen das EU-Beihilferecht führen zur Rechtswidrigkeit der gewährten Beihilfe (der gewährten Ausgleichleistungen). Dabei muss der beihilferechtlich relevante Verstoß nicht nur das EU-Recht betreffen. Auch ein Verstoß gegen nationales Recht kann einen Verstoß gegen das EU-Beihilferecht beinhalten. Auswirkungen können sich u. a. für das nationale Zuwendungs- und Vergaberecht ergeben.

Grundsätzlich hat jeder Verstoß gegen das EU-Recht die vollständige Rückforderung der gewährten (Förder-)Mittel einschließlich Zinsen zur Folge. Die Rückforderung betrifft dabei sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Beteiligte.

Die Ausgestaltung des Beihilferechts umfasst Ausnahmemöglichkeiten vom Beihilfeverbot, vgl. Anlage 1 und 2.

2 Prüfungsverlauf

Gemäß Prüfungsankündigung vom 10.02.2022 führte der Landesrechnungshof auf der Grundlage des § 137 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA örtliche Erhebungen in der Stadt Halle (Saale) mit dem Schwerpunkt „Berücksichtigung des EU-Beihilferechts im kommunalen Teil 2 durch.“

Gleichzeitig informierte der Landesrechnungshof die Stadt Halle (Saale), dass die Prüfung der Unterlagen hauptsächlich im Landesrechnungshof erfolgen soll und die örtlichen Erhebungen unter Einhaltung der erforderlichen Schutzmaßnahmen auf ein erforderliches Mindestmaß zu beschränken waren. Aus diesem Grund bat der Landesrechnungshof um die Bereitstellung der Unterlagen auf elektronischem Weg.

Das Eröffnungsgespräch fand am 11.07.2022 in der Stadtverwaltung statt. Die örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof am 10.10.2022 begonnen.

Die vom Landesrechnungshof erbetenen Unterlagen hat die Stadt Halle (Saale) in einer Cloud bereitgestellt.

⁵ Zwischenstaatlicher Handel – es müssen Auswirkungen auf grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeiten zwischen mindestens zwei Mitgliedstaaten vorliegen, wobei der Begriff "Handel" nicht auf den traditionellen grenzüberschreitenden Austausch von Waren und Dienstleistungen beschränkt ist [vgl. Bekanntmachung der Kommission „Leitlinien über den Begriff der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags (2004/C 101/07)].

⁶ Art. 108 Abs. 3 Satz AEUV.

Der Landesrechnungshof hat im Bericht die bis zum 21.12.2022 bereitgestellten Unterlagen berücksichtigt.

Das Abschlussgespräch zum Entwurf des Prüfungsberichts fand am 24.04.2024 statt.

III. Prüfungsergebnisse

1 Organisation des Beteiligungsmanagements und Berücksichtigung des EU-Beihilferechts

Ist eine Kommune an Unternehmen beteiligt, hat sie gem. § 130 Abs. 4 KVG LSA ein Beteiligungsmanagement zu gewährleisten, das sowohl die Mitglieder der Vertretung, die Vertreter der Kommune in den Gremien der Beteiligungen als auch die Beschäftigten der Kommune fachlich unterstützt und ausreichende Informationen bereithält.

Die Stadt Halle (Saale) war zum Stichtag 31.12.2021⁷ an 143 Unternehmen beteiligt, von denen 62 als berichtspflichtig definiert wurden. Von diesen 62 Unternehmen waren:

- 53 privatrechtliche Beteiligungen (davon 16 unmittelbare und 37 mittelbare Beteiligungen),
- 4 öffentlich-rechtliche Beteiligungen (zwei Eigenbetriebe, zwei Anstalten des öffentlichen Rechts) sowie
- fünf Stiftungen.

In der Stadt Halle (Saale) war ein Beteiligungsmanagement gem. § 130 KVG LSA eingerichtet. Die Stadt hat die Aufgaben des Beteiligungsmanagements durch Satzung auf ihre „BeteiligungsManagementAnstalt Halle (Saale)“ (BMA) übertragen. Ein Beteiligungsbericht wurde jährlich erstellt und der kommunalen Vertretung vorgelegt.

Die BMA war dabei insbesondere für die kommunalen Beteiligungen zuständig, bei denen die Stadt mehr als 5 % der Anteile hielt.

Neben der BMA bestand in der Kernverwaltung der Bereich Beteiligungsmanagement/Kämmerei für die Steuerung der BMA und für Angelegenheiten in Bezug auf Beteiligungen der Stadt, die nicht von der BMA wahrgenommen wurden.

Jede öffentliche Verwaltung muss über ein gesetzeskonformes Regelwerk an Dienst- anweisungen, Arbeitsanweisungen o. a. Verwaltungsvorschriften verfügen, um ein einheitliches Vorgehen und transparentes Handeln umsetzen zu können. Das bestimmt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

⁷ Beteiligungsbericht der Stadt Halle (Saale) 2021.

Die Pflicht zur Dokumentation des Verwaltungshandelns resultiert aus dem allgemeinen Grundsatz der Aktenmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung⁸, der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 3 GG ableitet.

Dem entsprechend ist die öffentliche Hand verpflichtet, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Das gilt auch für das Beteiligungsmanagement gem. § 130 KVG LSA.

Für die sachgerechte Aufgabenerledigung des Beteiligungsmanagements ist gemäß § 66 Abs. 1 KVG LSA der Hauptverwaltungsbeamte zuständig.

In § 130 Abs. 4 KVG LSA sind die Aufgaben des Beteiligungsmanagements allgemein gesetzlich geregelt. Weitergehende verbindliche Regelungen bestehen im Land nicht.

Insbesondere ist die Anwendung des:

- „Handbuchs über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“,
Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt- Referat 32 – Kommunalfinanzen und kommunale Wirtschaft und
- „Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex“ (D-PCGM) in der jeweiligen Fassung

derzeit nicht rechtsverbindlich vorgegeben.

Die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung i. S. v. § 130 Abs. 4 KVG LSA kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes nur dann gewährleistet werden, wenn ein Regulationssystem besteht, das

- dem Beteiligungsmanagement Aufgaben und Befugnisse zuweist,
- den Vertretern der Kommune in den Gremien der Unternehmen verbindliche Vorgaben macht und
- den Verantwortlichen in den Unternehmen (Betriebsleiter, Geschäftsführer, Vorstände) Informations- und Berichtspflichten überträgt.

Die im Beteiligungsmanagement zu führenden erforderlichen Akten für die Unternehmen müssen aktuell und vollständig vorliegen. Aus den Akten muss hervorgehen, dass die verbindlichen rechtlichen Vorgaben beachtet und eingehalten wurden. Dies beinhaltet auch den Nachweis, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommune entsprechend §§ 128, 129 KVG LSA zu jedem Zeitpunkt vorlagen.⁹ Bestehen keine konkreten Regelungen, liegt ein Regelungsdefizit vor.

⁸ Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit wird aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet (Art. 19 Abs. 4 und 20 Abs. 3 Grundgesetz).

⁹ Eine kommunalrechtlich unzulässige wirtschaftliche Betätigung kann allein aufgrund dieser Unzulässigkeit einen Wettbewerbsverstoß bedeuten. Der Wettbewerbsverstoß kann wiederum beihilferechtliche Relevanz entfalten und zu einem Schaden für die Kommune führen, wenn die Merkmale einer Beihilfe (vgl. Abschnitt II. Pkt. 1) vorliegen.

Für die Rechte und Pflichten des Beteiligungsmanagements ist dann auf allgemeine Grundsätze zurückzugreifen. Diese können aus Erlassen, Rundverfügungen, Rechtsprechung und anderen zur Verfügung stehenden Informationen abgeleitet werden. Derartige allgemeine Grundsätze finden sich z. B. im „Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“ oder im „Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex“.

Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements waren der BMA durch Unternehmenssatzung verbindlich übertragen. Zu den Aufgaben der BMA gehörten gem. Satzung neben der Verwaltung der kommunalen Beteiligungen¹⁰ das Beteiligungscontrolling¹¹ und ein strategisches Beteiligungsmanagement¹² sowie die Mandatsbetreuung¹³. Der BMA oblag somit insgesamt die organisatorische Steuerung des Sondervermögens sowie der Unternehmen und Beteiligungen (Gesellschafterakten, Vertragsgestaltung der Geschäftsführung, vorliegende Unterlagen, Beteiligung in den Gremien, ...) einschließlich der Berücksichtigung des EU-Beihilferechts für diese Unternehmen und Beteiligungen.

Die BMA war somit im Konzern Kommune das „Bindeglied“ (stellvertretend für die Kernverwaltung) zwischen der Kommune und den kommunalen Unternehmen und Beteiligungen.

Die BMA war im Rahmen der übertragenen Aufgaben auch für die Prüfung von Beihilfen zugunsten der Unternehmen und Beteiligungen der Stadt zuständig. Eine Beauftragung der Prüfung nach IDW PS 700 im Rahmen der Jahresabschlussprüfung erfolgt daher nur im Ausnahmefall.

Die Stadt Halle (Saale) verfügte auch über eine Beteiligungsrichtlinie (Stand 26.05.2010). Diese galt für alle Beteiligungen i. S. des Kommunalrechts¹⁴.

Die Beteiligungsrichtlinie formulierte einen verbindlichen Rahmen zur Gewährleistung des Zusammenwirkens zwischen dem Beteiligungsmanagement (Aufgabenwahrnehmung durch die BMA) und der Kernverwaltung der Stadt, den städtischen Vertretern in den Aufsichtsgremien und den Beteiligungen. Dabei nahm die BMA die Rolle eines unterstützenden Beraters ein.¹⁵

¹⁰ U. a. Führen von Gesellschafterakten unmittelbarer Beteiligungen (vgl. u. a. Pkt. 4.1 der Beteiligungsrichtlinie)

¹¹ Beteiligungsberichte, -reporte.

¹² Unterstützende Beratung des Verwaltungsrates der BMA, insbesondere des Hauptverwaltungsbeamten in strategischen, konzeptionellen und strukturellen Aspekten, Vorbereitung von Beschlüssen und Stadtratsvorlagen für den Oberbürgermeister/die Oberbürgermeisterin.

¹³ Der städtischen Vertreter in den Unternehmensgremien.

¹⁴ Die Beteiligungsrichtlinie der Stadt Halle (Saale), datiert vom 26.05.2010, nimmt noch Bezug auf die GO LSA, das KVG LSA ist seit dem 01.07.2014 gültig, der Landesrechnungshof empfiehlt diesbezüglich eine Überarbeitung.

¹⁵ S. Beteiligungsrichtlinie der Stadt Halle (Saale), Vorwort.

Darüber hinaus verfügte die Stadt über einen eigenen Public Corporate Governance Kodex [Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung der Stadt Halle (Saale), Stand 25.06.2014].

Weisungen kann die Stadt gegenüber ihren Vertretern in den Gremien der kommunalen Beteiligungen i. S. v. § 131 Abs. 1 S. 5 KVG LSA durch Beschluss des Finanzausschusses erteilen.¹⁶ Nach Auskunft der Stadt wurde von dieser Möglichkeit gegenüber Vertretern in den Aufsichtsräten bisher kein Gebrauch gemacht. Vertretern in den Gesellschafterversammlungen werden regelmäßig Weisungen erteilt.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war in der Stadtverwaltung Halle (Saale) keine Zuständigkeit eines Verwaltungsbereichs für das Aufgabenfeld des EU-Beihilferechts im Verhältnis zu den Unternehmen und Beteiligungen ausdrücklich festgelegt. Auch bestanden bisher keine dienstlichen Regelungen oder anderweitige fachliche Unterstützung zur Beachtung des EU-Beihilferechts für Angelegenheiten der Kernverwaltung. Eine Mitarbeiterin der Stadt aus dem Bereich Beteiligungsmanagement/Kämmerei bearbeitete diese Sachverhalte bei Bedarf.¹⁷ Ab dem Jahr 2023 plante die Stadt Halle (Saale) die Schaffung von Planstellen für die inhaltliche Bearbeitung des EU-Beihilferechts in der Kernverwaltung.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Halle (Saale) zeitnah verbindliche verwaltungsinterne Regelungen hinsichtlich

- **Zuständigkeit und**
- **Verfahrensabläufen**

für den Bereich Beteiligungsmanagement der Kernverwaltung erlässt. Hierzu zählen auch Prüfungs- und Dokumentationsvorgaben zur Einhaltung des EU-Beihilferechts.

Der Landesrechnungshof empfiehlt hierbei auf die Erfahrungen und die Regelungssystematik der BMA zurückzugreifen und so Synergien nutzbar zu machen.¹⁸

¹⁶ Vgl. § 6 Abs. 4 Nr. 5 der Hauptsatzung der Stadt Halle (Saale).

¹⁷ Eigene Angabe der Stadt.

¹⁸ Zum Zusammenwirken von Compliance, Risikomanagement und Internem Kontrollsystem siehe Schaubild in Anlage 3.

2 Sondervermögen

Auch für Sondervermögen sowie die Regiebetriebe der Kommunen gilt der Grundsatz des Beihilfeverbotes nach Art. 107 AEUV. Sie sind öffentlicher Auftraggeber i. S. v. § 99 Nr. 1 GWB.

Die Stadt Halle (Saale) führte als Sondervermögen die Eigenbetriebe „Arbeitsförderung“ und „Kindertagesstätten“.

Bei Sondervermögen nach § 121 KVG LSA handelt es sich um rechtlich unselbständige Bereiche der Kommune. Sie dienen der Erfüllung einzelner Aufgaben der Kommune. Die Gründung erfolgt grundsätzlich durch Satzung. Das Sondervermögen unterliegt dem Haushaltsrecht, wobei es getrennt vom Haushalt der Kommune geführt und auszuweisen ist.

Lieferungen, Leistungen und Kredite zwischen Kommune und Sondervermögen, die dem Eigenbetriebsrecht unterliegen, sind gemäß § 13 Abs. 1 EigBG LSA angemessen zu vergüten. Das gilt auch für Leistungen zwischen Eigenbetrieben und Gesellschaften der Kommune.

Eigenbetriebe sind öffentliche Auftraggeber gem. § 99 Nr. 1 GWB. Das bedeutet, sie haben die Wettbewerbs- und Vergaberegeln einzuhalten und umzusetzen. Hierzu gehören auch die Grundsätze für Inhouse-Geschäfte (§ 108 GWB)^{19,20} einschließlich Regelungen zum Beihilferecht wie bspw. die Bürgschaftsmittelung²¹.

Die Einnahmen der Eigenbetriebe der Stadt beinhalteten neben den Leistungsentgelten gem. § 13 Abs. 1 EigBG und (zweckgerichteten) Zuweisungen auch Zuschuss- und Verlustausgleichszahlungen durch die Stadt (vgl. Wirtschaftspläne).

Beim Eigenbetrieb Kindertagesstätten waren z. B. Grundlage für diese Zuschuss- und Verlustausgleichszahlungen Kostenkalkulationen hinsichtlich des Personalschlüssels. Die vom Eigenbetrieb so ermittelten Zuschüsse stellten keine „freiwilligen Leistungen“ der Stadt dar, sondern Teile des Leistungsentgelts, d. h. es handelte sich nicht um Ausgleichsleistungen i. S. des EU-Beihilferechts. Daher sind derartige Leistungen sowohl im Haushalt und Jahresabschluss der Stadt als auch im Wirtschaftsplan und Jahresabschluss des Eigenbetriebs als Leistungsentgelt zu kennzeichnen.

¹⁹ S. a. Rundschreiben zum Kommunalen Auftragswesen im Land Brandenburg vom 26.08.2019, Gesch.Z.:31-313-35 (Stand: 26.08.2019).

²⁰ § 108 GWB n. F. mit Wirkung vom 18.04.2016, in der geltenden Fassung Art. 1 VergRModG vom 17.02. 2016, BGBl. I., S. 203.

²¹ Kredite, Darlehen, Bürgschaften, Vermietung/Verpachtung.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Halle (Saale), diese Sachverhalte zu analysieren und zu dokumentieren, um mögliche Irritationen mit Bezug zum EU-Beihilferecht zu vermeiden. Insbesondere sollte künftig der Begriff Zuschuss nicht verwendet werden, wenn es sich bei wirtschaftlicher und rechtlicher Betrachtung um einen Teil des Leistungsentgelts gem. § 13 Abs. 1 EigBG LSA handelt.

3 Unternehmen und Beteiligungen

Auch für das Verhältnis der Kommunen zu ihren Unternehmen und Beteiligungen gilt der Grundsatz des Beihilfeverbotes nach Art. 107 AEUV.

Die Stadt Halle (Saale) verfügt über Eigengesellschaften (Beteiligung der Stadt 100 v. H.) und Beteiligungen (Beteiligung der Stadt < 100 v. H.) in Form von Mutter-, Tochter- und Enkelunternehmen.

Kommunen dürfen sich in Angelegenheit der öffentlichen Gemeinschaft auch außerhalb ihrer öffentlichen Verwaltung in den Rechtsformen des Eigenbetriebs, der Anstalt des öffentlichen Rechts oder in einer Rechtsform des Privatrechts wirtschaftlich betätigen, wenn die Voraussetzungen nach § 128 KVG LSA erfüllt sind. Insbesondere muss ein öffentlicher Zweck die Betätigung rechtfertigen. Bei Unternehmen in Privatrechtsform sind des Weiteren die Vorgaben in § 129 KVG LSA zu beachten und einzuhalten. Unternehmen mit einem explizit in § 128 KVG LSA benannten Tätigkeitsbereich erfüllen immer den gesetzlich geforderten öffentlichen Zweck.

Das Halten von Beteiligungen, die diese Voraussetzungen nicht (mehr) erfüllen, ist sowohl kommunalrechtlich als auch beihilferechtlich unzulässig.

Auch Zahlungen der Stadt Halle (Saale) an eigene Unternehmen und Beteiligungen sind, soweit sie nicht auf Leistungsaustausch beruhen und marktüblich sind, unter Beihilfegesichtspunkten zu prüfen.

Das EU-Beihilferecht haben sowohl die Kommune als auch die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen zu beachten.

Zuschüsse der Stadt an Unternehmen und Beteiligungen

Die Stadt Halle (Saale) leistet an ihre Unternehmen und Beteiligungen z. T. Ausgleichsleistungen i. S. des EU-Beihilferechts u. a. in Form von Darlehen, Bürgschaften und Zuschüssen. Grundlage für diese Ausgleichsleistungen bildeten z. B. Zuwendungsverträge²², Betrauungsakte²³ oder Finanzierungsverträge²⁴.

²² Theater, Oper und Orchester Halle GmbH.

²³ Stadtmarketing Halle (Saale) GmbH.

²⁴ Bäder Halle GmbH, HAVAG.

Des Weiteren erbrachte die Stadt für ihre Beteiligungen Leistungen mit einer möglichen beihilferechtlichen Relevanz in Form von Bürgschaften (Stadtwerke²⁵) und Komplementärfinanzierungen (TGZ), für welche dem Landesrechnungshof keine Unterlagen vorlagen.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hat die Stadt Halle (Saale) bei Austausch zwischen Stadt und Unternehmen bzw. zwischen den Unternehmen:

- a) kontinuierlich das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen gem. §§ 128, 129 KVG LSA²⁶ für ihre Beteiligungen zu prüfen und zu dokumentieren,
- b) alle Leistungsaustausche zwischen der Stadt Halle (Saale) und ihren unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen (nicht nur Zuschussgesellschaften) auf ihre mögliche beihilferechtliche Relevanz und Zulässigkeit zu prüfen, das Ergebnis zu dokumentieren und ggf. Maßnahmen zu veranlassen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Halle (Saale) auch für die eigenen Leistungen die Einhaltung beihilferechtlicher Vorgaben für alle Unternehmen und Beteiligungen regelmäßig prüft und das Ergebnis dokumentiert, soweit dies nicht durch die BMA erfolgt. Er empfiehlt hierfür ein einheitliches Verfahren festzulegen und einen Mustervordruck zur Dokumentations erleichterung zu schaffen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt hierzu auf die Erfahrungen und die Regelungssystematik der BMA zurückzugreifen und so Synergien nutzbar zu machen.

Risikobewertung bei Steuersparmodellen

Die Betätigung einer Kommune bei Unternehmen und Beteiligungen mit dem vordergründigen Ziel der Schaffung von Steuersparmodellen (Steuroptimierung) erfüllt grundsätzlich keinen öffentlichen Zweck i. S. des KVG LSA.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes bestehen durch Steuersparmodelle finanzielle Risiken und es existieren rechtliche Grenzen für die Kommunen. Derartige Steuersparmodelle finden insbesondere Anwendung in der Verbindung zwischen Unternehmensgewinnen und dauerdefizitären Tätigkeiten.

Der Hauptverwaltungsbeamte leitet gem. § 66 Abs 1 KVG LSA die Verwaltung der Kommune und ist für die sachgemäße Aufgabenerledigung verantwortlich.

Im Rahmen der Finanzmittelbeschaffung prüfen und nutzen Kommunen u. a. steuerrechtlich-unternehmensstrategische Möglichkeiten (Steuersparmodelle) zur Erzielung sonstiger Finanzmittel i. S. v. § 99 Abs. 2 KVG LSA.

²⁵ Für ehemalige Halle Hafen GmbH.

²⁶ Vgl. Pkt. VII.4. „Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“.

Diese beziehen sich u. a. auf BgA (u. a. Einlage-BgA) und Konzernstrukturen/Querverbünde ihrer Unternehmen und Beteiligungen.²⁷

Derartige Strukturen eines steuerlichen Querverbunds hatte auch die Stadt Halle (Saale) z. B. bei der EVH, der HAVAG und der Maya mare GmbH Co. KG geschaffen.

Diese Steuersparmodelle sind stets mit finanziellen Risiken verbunden.

Risiken bestehen in einer nicht beihilfekonformen Ausgestaltung, die z. B. zur Rückforderung gewährter Zuschüsse einschließlich steuerlicher Vorteile und damit verbundenen Zinsforderungen führen kann. So hatte der Bundesfinanzhof die Finanzierung dauerdefizitärer Tätigkeiten (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 KStG) als unzulässige verdeckte Gewinnausschüttung bewertet [vgl. BFH, Vorlagebeschluss vom 13.03.2010 (Az. I R 18/19), Einstellung mit Beschluss vom 29.01.2020]. Offen ist diesbezüglich, welche Rechtsfolgen eintreten, sollte die verdeckte Gewinnausschüttung dauerdefizitärer Tätigkeiten als selektive Beihilfe gewertet werden

Der Eintritt derartiger Steuerersparnisse und ähnlicher Vergünstigungen ist auch nicht garantiert und die Einnahme somit nicht sicher. Beispiel hierfür ist aktuell die geänderte Rechtsprechung zur Akzeptanz und steuerlichen Wirkung der sog. Verpachtungs-BgA (BFH, Urteil vom 10.12.2019, Schreiben BMF u. a. vom 15.12.2021).

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Halle (Saale) die Voraussetzungen und Grundlagen für steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten gem. §§ 128 und 129 KVG LSA in Bezug auf ihre wirtschaftlichen Beteiligungen kritisch und restriktiv betrachtet²⁸.

Entsprechend dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA sind die hier aufgezeigten Maßnahmen der Kommunen zur Finanzmittelbeschaffung (steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten) hinsichtlich bestehender Risiken zu prüfen, zu bewerten und ggf. zu unterlassen. Diese haushaltswirtschaftlichen Grundsätze sind rechtsverbindlich und deren Einhaltung ist gerichtlich vollumfassend überprüfbar.²⁹

Der Landesrechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass die Kommunen künftig risikobehaftete wirtschaftliche Betätigungen im Rahmen steuerrechtlich-unternehmensstrategischer Konstellationen (u. a. Querverbund, Konzernstrukturen, BgA)

²⁷ Bspw. Schaffung von Gesellschaften „nur“ als Komplementär, ohne tatsächliche wirtschaftliche Betätigung.

²⁸ Vgl. Pkt. VII.4. „Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“.

²⁹ „Wirtschaftsrecht der Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt“, Kommentar Kirchmer, Meinecke, 1. Auflage 2015.

unterlassen sollten. Bestehende bzw. absehbare Risiken sind zu ermitteln und zu bewerten und es hat eine Risikoabwägung zu erfolgen.

Zur Risikobewertung kann externer Sachverstand hinzugezogen werden. Bei Eintritt eines Schadens, also der Realisierung des Risikos, ist die Schadenshaftung zu prüfen.

4 Freiwillige Leistungen

Für alle Leistungen, welche die Stadt Halle (Saale) erbringt, ist der Grundsatz des Beihilfeverbotes zu beachten. Dieser Leistungsbereich ist weit zu fassen.

Nach der Rechtsprechung des EuGH umfasst der Begriff des Unternehmens i. S. des Beihilferechts

„...jede, eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit – unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art der Finanzierung.“

Der Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit beinhaltet dabei

„...jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.“

Daher können auch Leistungen der öffentlichen Hand beihilferechtlich relevant sein.

Aus beihilferechtlicher Sicht ist für diese Bereiche insbesondere zu beachten, dass sie grundsätzlich keine kommerziellen Tätigkeiten beinhalten dürfen und rein lokalen Bezug besitzen. Werden auch wirtschaftliche Tätigkeiten erbracht (z. B. Gastronomie, Souvenirshop), sind beide Bereiche (nicht wirtschaftlich und wirtschaftlich) getrennt zu führen.³⁰

Daher müssen die Kommunen bei derartigen Leistungen prüfen und dokumentieren, ob diese Leistungen dem wirtschaftlichen oder nichtwirtschaftlichen Bereich zuzurechnen sind.

Bei wirtschaftlichen oder kommerziellen Tätigkeiten ist darüber hinaus zu prüfen, ob diese ausnahmsweise zulässig sind (z. B. aufgrund allgemeiner Entscheidungen der EU-Kommission) oder ob bestimmte Schwellenwerte, bis zu denen öffentliche Mittel gewährt werden dürfen, nicht überschritten wurden. Bei dieser Prüfung sind grundsätzlich alle öffentlichen Mittel unabhängig vom Mittelgeber zu berücksichtigen.

Die Stadt Halle (Saale) hält für Leistungen an Dritte eine Musikschule, eine Volkshochschule, Schwimmhallen, eine Bibliothek, Museen, Galerien u. ä. vor. Diese Einrichtungen bzw. Tätigkeiten gehören zum freiwilligen Aufgabenkreis der Stadt³¹.

³⁰ Europ. Komm., Entscheidung vom 18.02.2004, N 630/2003 – Musei di interesse locale, Sardegna.

³¹ Vgl. Auflistung der Stadt.

In der Stadt Halle (Saale) werden in den Regelungen für diese Einrichtungen (Satzungen, Benutzungsordnungen u. ä.) als Zielgruppen insbesondere Einwohner, Bürger, Unternehmen und auch ausländische Gäste benannt. Ein rein lokaler Bezug dieser Leistungen ist damit nicht gegeben.

Die Kosten dieser Leistungen werden nur teilweise über Entgelte und Zuwendungen Dritter gedeckt. Zusätzlich dienen Zuschüsse aus dem allgemeinen Haushalt der Stadt Halle (Saale) zur Finanzierung der Aufgaben (Subventionierung).

Die Stadt Halle (Saale) erfasste bereits jetzt für alle Einrichtungen die jährlichen Besucherzahlen³². Eine Unterscheidung nach Einwohnern und auswärtigen Gästen erfolgte nicht.

Des Weiteren erbrachte die Stadt freiwillige Leistungen, die nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch wirtschaftliche Tätigkeitsbereiche umfassten. Dies betraf z. B. die BgA „Parkeisenbahn Peißnitz“ und „Freilichtbühne Peißnitz“, „Handwerkerhof“, „Geschäftsraumvermietung“ sowie „Verwaltung und Bewirtschaftung eines Parkplatzes in der Innenstadt“.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Halle (Saale), die von ihr erbrachten freiwilligen Leistungen auf ihre beihilferechtliche Relevanz zu prüfen, das Ergebnis zu dokumentieren und ggf. entsprechende Maßnahmen umzusetzen³³. Im Hinblick auf den Nachweis des lokalen Bezugs von Einrichtungen und Veranstaltungen empfiehlt der Landesrechnungshof daneben die Erfassung des Einzugsgebietes der Besucher³⁴.

5 Leistungen an betreute Dritte

Der Grundsatz des Beihilfeverbotes nach Art. 107 AEUV gilt für alle Bereiche der Verwaltung. Dazu gehören auch die sog. „betreuten Dritten“.

Unter den betreuten Dritten im Sinne dieser Prüfung erfasste der Landesrechnungshof Vereine, Verbände, Institutionen, kleine und mittelständische Unternehmen (KMU)³⁵ sowie Parteien, also Stellen, mit denen die Stadt organisatorisch nicht unmittelbar oder mittelbar verbunden war.

³² Vgl. Angaben im Haushaltsplan.

³³ Vgl. Anlage, „Prüfschema“.

³⁴ Entsprechend einer Marktanalyse der Angebots- und Nachfrageseite hinsichtlich eines lokalen Bezugs i. S. der Rechtssache T-728/17 vom 14.05.2019 des EuG.

³⁵ Hierbei handelt es sich um Unternehmen, an denen die Stadt Halle (Saale) nicht selbst mittelbar oder unmittelbar beteiligt ist.

Die von betreuten Dritten in diesem Sinne wahrgenommenen Aufgaben umfassen im Wesentlichen Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sport und Jugendarbeit/Wohlfahrtspflege.

Grundlage für die Gewährung von Leistungen (Zuwendungen) an Dritte durch die Stadt Halle (Saale) waren die

- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Sports in der Stadt Halle (Saale),
- Richtlinie der Stadt Halle (Saale) über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der freien Kulturarbeit,
- Richtlinie der Stadt Halle (Saale) über die Förderung der freien Jugendhilfe sowie
- Richtlinie der Stadt Halle (Saale) über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Arbeit.

Diese Förderrichtlinien umfassten die Bereiche Sport, Kultur, Jugend, Heimatpflege und Wohlfahrtspflege.

Aus beihilferechtlicher Sicht sind die gewährten Leistungen kumulativ je Empfänger zu betrachten. Ausschlaggebend ist die Summe der Zuwendungen insgesamt unter Berücksichtigung ggf. mehrerer Zuwendungsgeber (unterschiedliche Bereiche der Stadt, Unternehmen der Stadt, andere Kommunen und kommunale Unternehmen, Landkreise, Land, Bund, Dritte mit öffentlicher Finanzierung³⁶).

Zu den Leistungen in diesem Sinne zählen auch sonstige gewährte Vergünstigungen (z. B. kostenfreie oder vergünstigte Überlassung von Gebäuden und Räumen).

Eine Übersicht über die im Jahr einem Empfänger gewährten Zuwendungsleistungen der Stadt selbst, aber auch anderer öffentlicher Mittelgeber im o. g. Sinne, lag in der Stadt Halle (Saale) nicht vor. Damit konnte die Stadt Halle (Saale) die beihilferechtliche Relevanz der eigenen Förderung nicht prüfen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Halle (Saale) die eigenen Leistungen an die jeweiligen Zuwendungsempfänger erfasst und Gesamtübersichten erstellt. Außerdem sollten die Leistungen anderer öffentlicher Mittelgeber miterfasst werden. Die Informationen müssen für alle zuständigen Verwaltungsbereiche verfügbar sein. Diese Aufgabe könnte einem Bereich einheitlich zugeordnet werden.

³⁶ Z. B. Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt.

IV. Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof hat in Auswertung der Prüfungsergebnisse festgestellt, dass in der Stadt Halle (Saale) das EU-Beihilferecht in der Aufbau- und Ablauforganisation in der Kernverwaltung noch nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Es fehlten insbesondere verbindliche verwaltungsinterne Regelungen. Dies betraf sowohl das städtische Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen (soweit nicht von der Aufgabenbeauftragung der BMA erfasst) als auch die anderen Verwaltungsbereiche aufgrund gewährter Mittel an Dritte. Daher bestanden in der Stadt Halle (Saale) Risiken, in Folge der Nichteinhaltung von Vorschriften Verstöße gegen das EU-Beihilferecht zuzulassen und dadurch finanzielle Nachteile zu erleiden.

Der Landesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass die Stadt Halle (Saale)

für den Bereich der Beteiligungen und Unternehmen je nach Zuständigkeit die BMA bzw. die in der Verwaltung zuständige Stelle

- **regelmäßig das Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen gem. §§ 128, 129 KVG LSA überprüft,**
- **die Prüfung von Beihilfen nach Art. 107 AEUV jährlich durch die Verwaltung bzw. die BMA selbst durchführt oder eine Beauftragung der Wirtschaftsprüfer nach IDW PS 700 umsetzt und dokumentiert,**
- **kontinuierlich die Einhaltung der Voraussetzungen des GWB (u. a. öffentlicher Auftraggeber) überwacht, marktkonforme Preise anwendet und bei Nichteinhaltung die entsprechenden Maßnahmen ergreift sowie**
- **verbindliche Regelungen zur Beachtung des Wettbewerbs- und Vergaberichts³⁷ in den Unternehmen und Beteiligungen schafft,**

für den Bereich der Verwaltung:

- **zeitnah Regelungen zur Beachtung des EU-Beihilferechts für alle Verwaltungsbereiche erlässt,**
- **den Bereich des EU-Beihilferechts ggf. zentral einer Verwaltungseinheit für die Verwaltungsbereiche zuordnet und einheitliche Regelungen für die Prüfung möglicher beihilferechtlicher Relevanz hinsichtlich Zuständigkeiten, Dokumentation, Archivierung und Kontrolle schafft. Hierzu verweisen wir u. a. auf unsere Ausführungen im Teil 1 der Querschnittsprüfung,**

³⁷ Ein Mindestmaß an Wettbewerb und Transparenz ist auch in den Unternehmen und Beteiligungen sicherzustellen, für die aufgrund ihrer ausschließlichen Betätigung am Markt GWB und TVergG LSA nicht unmittelbar gelten.

- den Bereich der freiwilligen Leistungen auch unter beihilferechtlichen Aspekten betrachtet.

Für den Bereich der betreuten Dritten sollte die Stadt Halle (Saale) sowohl für die eigenen Zuwendungen als auch in Bezug auf Fördermittelprogramme Dritter Übersichten zu den in den einzelnen Jahren an die jeweiligen Empfänger gewährten Mittel erstellen, pflegen und den zuständigen Bereichen zur Verfügung stellen. Mit diesen Übersichten kann die Stadt Halle (Saale) sicherstellen, dass die jeweils nach EU-Beihilferecht geltenden unterschiedlichen Schwellenwerte eingehalten werden, oder entsprechende beihilfekonforme Maßnahmen umsetzen.

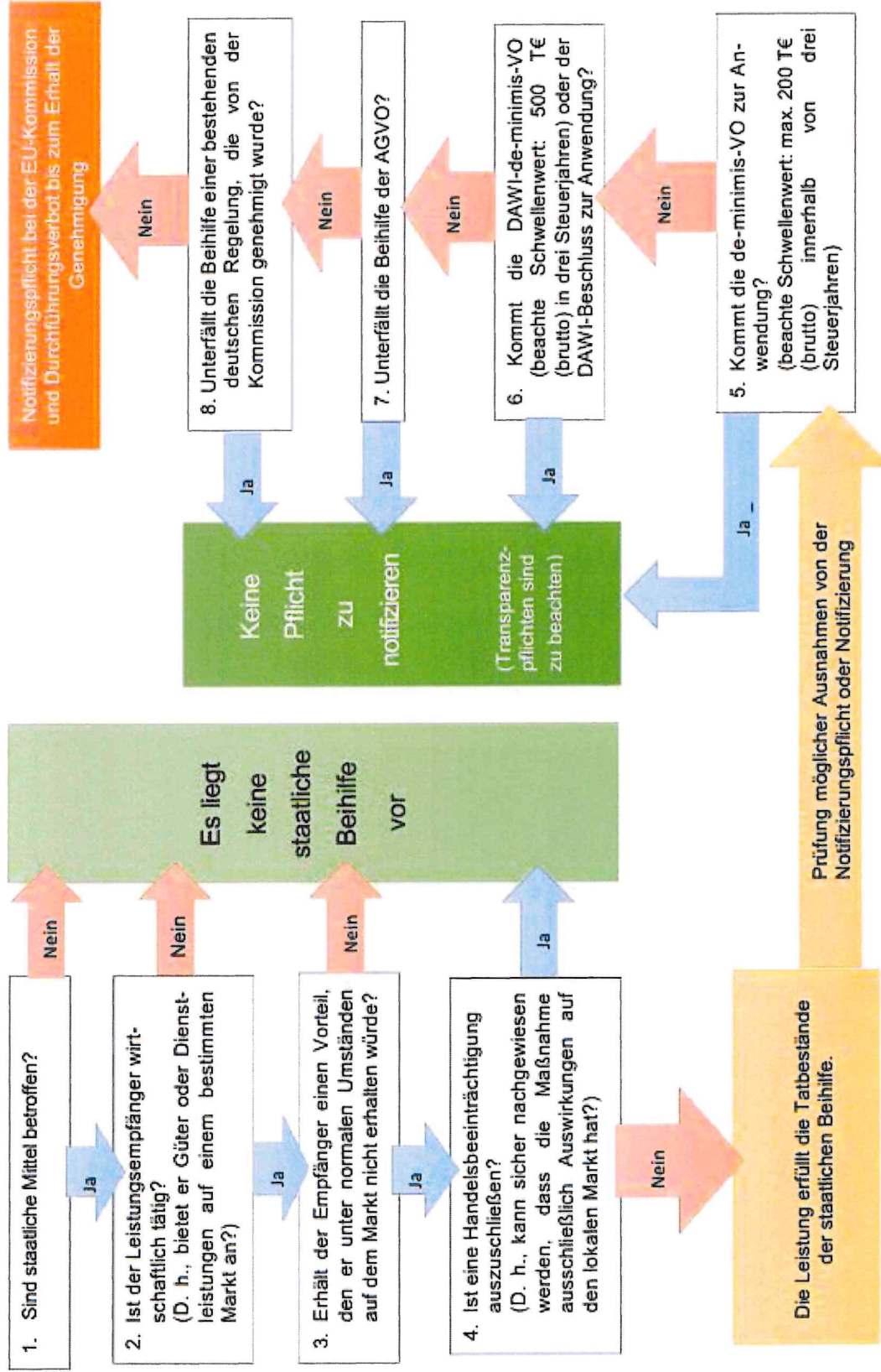


Kay Barthel
Präsident



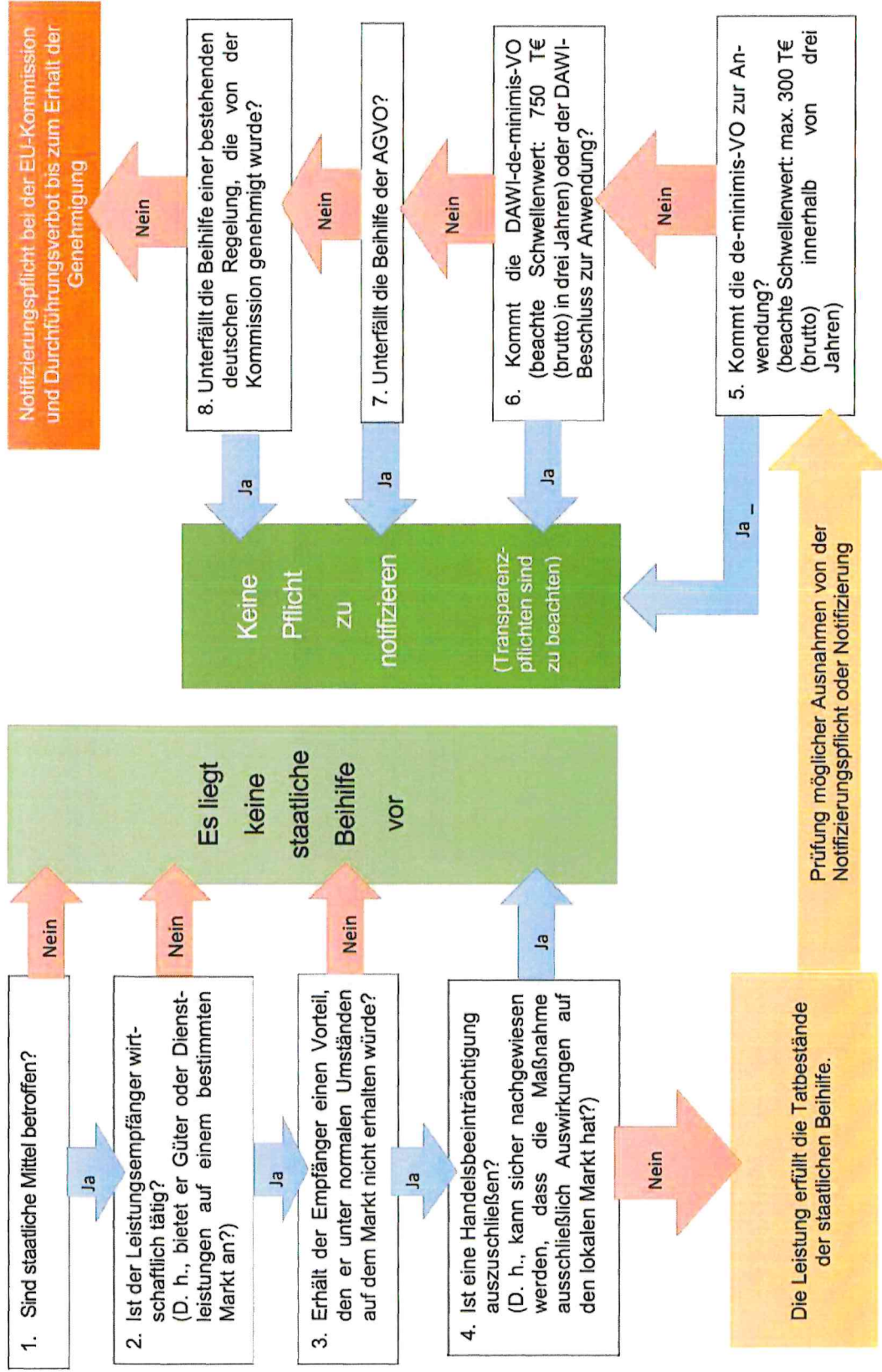
Florian Philipp
Mitglied des Landesrechnungshofes

Anlage 1: Schematische Darstellung der Regelungen des EU-Beihilferechts



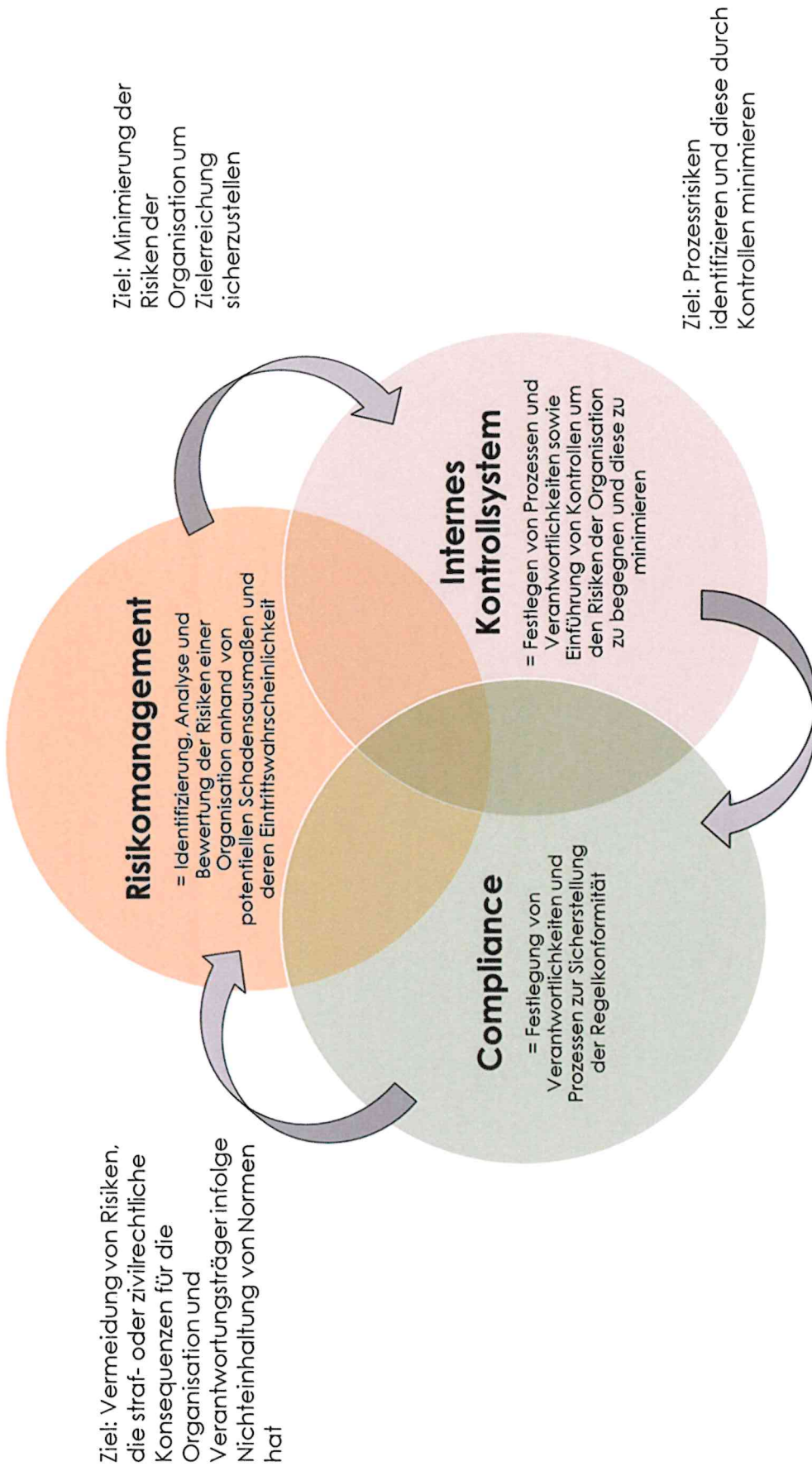
Quelle: Online-Seminar Kommunales Bildungswerk e. V., 2. Dezember 2020, mit eigenen Ergänzungen Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Anlage 2: Schematische Darstellung der Regelungen des EU-Beihilferechts – Stand: 04/2024



Quelle: Online-Seminar Kommunales Bildungswerk e. V., 2. Dezember 2020, mit eigenen Ergänzungen Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Anlage 3: Schaubild Zusammenwirken von Compliance, Risikomanagement und Internem Kontrollsystem



Jurist EU-Beihilferecht/Vergabe (m/w/d) (EG 13) (Ref.-Nr. 398/2024)

Stellenausschreibung

Jurist EU-Beihilferecht/Vergabe (m/w/d) (EG 13) (Ref.-Nr. 398/2024)

In der Händelstadt Halle (Saale) leben über 240.000 Menschen. Als größte Kommune Sachsen-Anhalts bietet sie eine attraktive Lebensqualität. Die Stadt Halle (Saale) verfügt über eine vielfältige Kulturlandschaft, eine interessante Mischung traditioneller und moderner Wirtschaftsbereiche und ist die Heimat der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg sowie Sitz der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina. Zahlreiche renommierte wissenschaftliche Institute stärken zudem das Rückgrat der hervorragenden Wissenschafts- und Bildungslandschaft der Stadt. Bis 2028 wird die Bundesrepublik Deutschland zudem das „Zukunftszentrum für Deutsche Einheit und Europäische Transformation“ in Halle (Saale) errichten. Halle (Saale) wächst und zieht vor allem junge Familien an. Die Stadtverwaltung versteht sich als moderne und dienstleistungsorientierte Arbeitgeberin – von daher betrachten wir es als eine Selbstverständlichkeit, dass wir unser Personal bei der Suche nach Kinderbetreuungs- und Wohnungsmöglichkeiten unterstützen.

Der Fachbereich Recht sucht Sie zum nächstmöglichen Zeitpunkt zur Unterstützung der Abteilung Vergabe.

Ihre Aufgaben

- Sie bearbeiten Rechtsfragen im Zusammenhang mit der rechtssicheren Durchführung von Vergabeverfahren einschließlich Nachträgen
- Sie bearbeiten Vergabebeschwerden und führen Vergaberechtsstreitigkeiten durch
- Sie begleiten den Vergabeausschuss des Stadtrates
- Sie bearbeiten Rechtsfragen zu beihilferechtlichen Sachverhalten unter Beachtung beihilferechtlicher Instrumente
- Sie sind zuständig für die Leitung und Organisation der Geschäftsstelle der Einigungsstelle nach dem Personalvertretungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

Unsere Anforderungen

Erforderlich ist:

- ein abgeschlossenes wissenschaftliches Hochschulstudium der Rechtswissenschaften mit dem Abschluss der zweiten juristischen Staatsprüfung

Erwünscht sind:

- mehrjährige Berufserfahrung auf dem Gebiet des Vergabe- und Vertragsrechts
- Erfahrung im EU-Beihilferecht
- umfangreiche Kenntnisse im Vergabe- und Vertragsrecht, insbesondere des GWB, der VGV, VOB, UVgO, HOAI, des TVergG LSA, der EU-Vergaberichtlinien und des BGB
- umfangreiche Kenntnisse des EU-Beihilferechts, z. B. AEUV, AGVO, De-minimis-Verordnung und DAWI-Mitteilung
- selbstständige Arbeitsweise, Stressresistenz, Flexibilität und Einsatzbereitschaft
- Durchsetzungsvermögen, Leitungs- und Beratungskompetenz
- Kommunikations-, Konflikt- und Entscheidungsfähigkeit

Wir bieten

- ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis in der Entgeltgruppe 13 TVöD (ab 4.628,76 € bis 6.635,44 € brutto)
- eine wöchentliche Arbeitszeit von 39 Stunden
- 30 Tage Erholungsurlaub im Kalenderjahr
- umfangreiche Zusatzleistungen, u. a. jährliche Sonderzahlung und Leistungsentgelt, betriebliche Altersvorsorge
- attraktive individuelle Qualifizierungsangebote
- Familienfreundlichkeit (z. B. Gleitzeit und mobiles Arbeiten)
- gesundheitsfördernde und -erhaltende Maßnahmen
- eine umfassende Einarbeitung
- Möglichkeit Job-Ticket und Fahrradleasing

Wir freuen uns auf Ihre Bewerbung. Bitte senden Sie uns Ihre vollständigen und aussagefähigen Bewerbungsunterlagen bis zum 23. August 2024.

Für fachspezifische Fragen steht Ihnen Marco Schreyer, Fachbereichsleiter Recht, unter der Telefonnummer 0345 221-4130 zur Verfügung.

Schwerbehinderte und ihnen gleichgestellte behinderte Menschen werden bei gleicher fachlicher und persönlicher Eignung bevorzugt berücksichtigt. Vorstellungskosten können von der Stadt Halle (Saale) leider nicht erstattet werden. Das Personalauswahlverfahren wird gegebenenfalls mit Hilfe von Online-Eignungsdiagnostik-Testverfahren sowie Videokonferenzen durchgeführt.

Mit der Übersendung der Bewerbungsunterlagen stimmen Sie der Erhebung und Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten im Zusammenhang mit diesem Personalauswahlverfahren zu. Einzelheiten entnehmen Sie bitte dem datenschutzrechtlichen Informationsblatt auf unserer Homepage.

Stadt Halle (Saale)

Der Oberbürgermeister

Online-Bewerbung

Jetzt online bewerben!

Ihre Ansprechpartnerin für allgemeine Fragen

Annekathrin Nowak

Sachbearbeiterin Personalgewinnung

(0345) 221-6154

Ihr Ansprechpartner für fachliche Fragen

Marco Schreyer

Fachbereichsleiter Recht

(0345) 221-4130

Rahmendaten

Art der Beschäftigung:

Vollzeit

Vergütung:

4.628,76 € - 6.635,44 € monatlich brutto

Zusatzleistungen:

jährliche Sonderzahlung und Leistungsentgelt, betriebliche Altersvorsorge

Zurück zur Übersicht