

HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG

Die Relevanz des EU-Beihilfenrechts für Kommunen bis 50.000 Einwohnern und deren beihilfekonformes Handeln mit Hilfe eines Compliance Management Systems

Master-Thesis

zur Erlangung des Grades
eines Masters of Arts (M.A.)
im Master-Studiengang Public Management

vorgelegt von

Barbara Fetzer

Studienjahr 2020/2021

Erstgutachter: Prof. Dr. Volkmar Kese
Zweitgutachter: Dr. Daniel Zimmermann

Abstract

Das EU-Beihilfenrecht ist ein Rechtsgebiet, das in kleinen und mittelgroßen Kommunen oftmals nicht im Fokus der Verwaltungen steht. Dabei gibt es vielfältige Sachverhalte in den Kommunen, die beihilfenrelevant sind und von diesen nicht als solche erkannt, bzw. rechtlich falsch beurteilt werden. Ein Verstoß gegen die Beihilfenvorschriften kann jedoch schwerwiegende Gefahren bergen. Durch eine Analyse des Entwurfs eines TCMS-Leitfadens des Deutschen Städtetags und dem anschließenden Transfer in das EU-Beihilfenrecht wird aufgezeigt, wie ein Compliance Management System im Beihilfenrecht ausgestaltet sein sollte. Dies soll Beschäftigten in Verwaltungen von Kommunen bis 50.000 Einwohnern helfen, Regelkonformität im Beihilfenrecht zu erzielen.

Gender-Hinweis

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit der Arbeit wurde, sofern es sich nicht um Zitate handelt, bei geschlechtsspezifischen Begriffen die maskuline Form verwendet. Diese Form versteht sich explizit als geschlechtsneutral. Alle personenbezogenen Aussagen gelten stets für Frauen und Männer gleichermaßen.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	II
Inhaltsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis	X
Anlagenverzeichnis	XI
1 Einleitung	1
1.1 Problemaufriss	2
1.2 Erkenntnisleitendes Interesse und Zielsetzung	3
1.3 Aufbau der Arbeit und Methodenwahl	5
2 Relevanz des EU-Beihilfenrechts für Kommunen	6
2.1 Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen und deren Auswirkung auf den Binnenmarkt	8
2.2 Das Beihilfenrahmenwerk für beihilfekonformes Agieren im Binnenmarkt	10
2.2.1 Der Tatbestand der staatlichen Beihilfe gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV	11
2.2.2 Ausnahmen vom Beihilfeverbot	15
2.2.3 Freistellungsmöglichkeiten	19
2.2.4 Verfahrensregelungen der Beihilfenaufsicht	21
2.2.5 Rechtsfolgen bei Verstoß gegen die Notifizierungspflicht	23
3 Beihilfenrelevante Sachverhalte in Kommunen und deren Problemstellungen	25
3.1 Wirtschaftsförderung	26
3.1.1 Steuervergünstigungen	26
	IV

3.1.2	Grundstücksgeschäfte	27
3.2	Kommunale Unternehmen	29
3.2.1	Kommunalbürgschaften	30
3.2.2	Verlustausgleichszahlungen	32
3.3	Kommunale Infrastrukturförderung	34
3.3.1	Leitungsinfrastruktur	35
3.3.2	Soziale und kulturelle Infrastruktur	37
3.4	Bewertung der Sachverhalte nach Gefahrenpotential	38
4	Compliance Management Systeme für regelkonformes Handeln	43
4.1	Grundlagen und Funktionen von Compliance	44
4.2	Grundelemente eines Compliance Management Systems	46
4.3	Notwendigkeit von Compliance Management Systemen in Kommunalverwaltungen	49
4.4	Praktikabilität von Compliance Management Systemen in Kommunalverwaltungen	51
4.4.1	Handlungsempfehlungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Beihilfen Compliance	51
4.4.2	Compliance im Auftragsvergaberecht	52
4.4.3	Tax Compliance	54
4.5	Zwischenergebnis	55
5	Compliance Management System im kommunalen EU-Beihilfenrecht	56
5.1	Methodisches Vorgehen	57
5.2	Analyse und Transfer von Tax Compliance zum Beihilfen Compliance	57
5.2.1	Grundelemente eines Tax Compliance Management Systems nach dem Leitfaden des Deutschen Städtetags	58

5.2.2 Transfer in ein Beihilfen Compliance Management System für Kommunen bis 50.000 Einwohnern	63
5.2.3 Erkenntnisse und Rückschlüsse aus der Analyse	67
5.3 Ausgestaltung eines Beihilfen Compliance Management Systems für Kommunen bis 50.000 Einwohner	69
6 Abschließende Betrachtung	77
Anlagen	80
Literatur- und Quellenverzeichnis	93
Erklärung der Verfasserin	103

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ABl. (EU)	Amtsblatt der EU
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
apf	Ausbildung-Prüfung-Fachpraxis (Fachzeitschrift)
Art.	Artikel
BB	Betriebs-Berater (Fachzeitschrift)
BGH	Bundesgerichtshof
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BW	Baden-Württemberg
BWGZ	„BWGZ – Die Gemeinde“ ist die Fachzeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift (Fachzeitschrift)
CMS	Compliance Management System
d.h.	das heißt
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
DB	Der Betrieb (Fachzeitschrift)
DCGK	Deutscher Corporate Governance Kodex
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Fachzeitschrift)
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DStR	Deutsches Steuerrecht (Fachzeitschrift)

ebd.	ebenda
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Fachzeitschrift)
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.
ISO	Internationale Organisation für Normung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen, nach Definition der Europäischen Kommission
komm.	kommunal
KommJur	Kommunaljurist (Fachzeitschrift)
lit.	littera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Fachzeitschrift)
Mio.	Millionen

NGA-Netze	Next Generation Access (Zugangsnetze, die Breitbandzugangsdienste mit höheren Leistungsmerkmalen ermöglichen als bestehende Breitbandgrundversorgungsnetze)
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (Fachzeitschrift)
öAT	Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht (Fachzeitschrift)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Rn.	Randnummer
SANI	State Aid Notification Interactive (webbasiertes Beihilfenotifizierungssystem der EU-Kommission)
StGB	Strafgesetzbuch
TC	Tax Compliance
TCMS	Tax Compliance Management System
u.a.	unter anderem
UStG	Umsatzsteuergesetz
VO	Verordnung
ZRFC	Risk, Fraud & Compliance (Fachzeitschrift)

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Einordnung des Beihilfenrechts im Binnenmarkt	7
Abb. 2:	Beihilfenrechtliches Prüfschema	21
Abb. 3:	Übersicht der beihilfenrelevanten Sachverhalte mit Bewertung des Gefahrenpotentials	42
Abb. 4:	Elemente eines Compliance Management Systems nach IDW PS 980	48
Abb. 5:	Wesentliche Teilaspekte der Grundelemente eines TCMS	59

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Grundelemente eines TCMS und dessen Transfer in ein Beihilfen CMS	80
Anlage 2	Ausgestaltung eines Beihilfen Compliance Management Systems	87

Anlagen auf CD:

Die folgenden Dokumente sind auf der beigelegten CD abgespeichert.

- Anlage 3** **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi):** Empfehlungen für die Umsetzung des europäischen Beihilferechts in Deutschland Dezember 2015, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/beihilfenkontrollpolitik-handlungsempfehlungen-zur-beihilfen-compliance.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [04.12.2020].
- Anlage 4** **Deutscher Corporate Governance Kodex** in der Fassung vom 16.1.2019, https://www.dcgk.de//files/dcgk/usercontent/de/download/kodex/191216_Deutscher_Corporate_Governance_Kodex.pdf [27.11.2020].
- Anlage 5** **Deutscher Städtetag (Hrsg.):** Diskussionsentwurf: Tax Compliance in Kommunen. Leitfaden des Deutschen Städtetages für den Aufbau eines Internen Kontrollsystems für Steuern, Stand: 26.04.2017.
- Anlage 6** **Europäische Kommission:** Schreiben vom 31.1.2019, SA.44264 (2016/MX) – Überwachung von unter den DAWI-Beschluss fallenden Beihilferegelungen – Beihilfen im Bereich der Wirtschaftsförderung.

- Anlage 7** **Frankfurter Allgemeine:** Corona-Folgen: EU-Kommission will Beihilferegeln noch länger lockern, 02.10.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-kommission-will-beihilferegeln-noch-laenger-lockern-16983466.html#void> [07.11.2020].
- Anlage 8** **Große Kreisstadt Bretten:** Richtlinien für den Hilfsfonds der Stadt Bretten für von der Corona-Pandemie geschädigte Unternehmen im Bereich Einzelhandel, Gastronomie und Hotellerie, https://www.bretten.de/sites/default/files/Richtlinien_Endfassung_mit%20Anhang.pdf [07.11.2020].
- Anlage 9** **Kese, Volkmar/Zimmermann, Daniel:** Europaarbeit in Kommunen Baden-Württembergs – Bedarfe, Strategien und Kompetenzen, Discussion Paper 18.2018, Institut für Anpassungsherausforderungen durch europäische Politiken und weltweite Migration, https://www.hs-ludwigsburg.de/fileadmin/Seitendateien/einrichtungen/institut-fuer-angewandte-forschung/Forschungszentren/Institut_fuer_europaeische_Veraenderungsprozesse/Discussion_Paper_18.2018.pdf [07.11.2020].
- Anlage 10** **KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft:** Executive Summary – Analyse des aktuellen Stands der Ausgestaltung von Compliance Management-Systemen in deutschen Unternehmen, Compliance-Benchmarkstudie 2013, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2013/05/studie-compliance-2013-KPMG.pdf> [27.11.2020].
- Anlage 11** **Meßmer, Stefan:** Kommunale Wirtschaftsförderung und Beihilfenrecht – Wege „aus“ der Betrauung?, in: BWGZ 10, 2019, S. 380-383.

- Anlage 12** **Meißner, Stefan:** Kommunale Bäder unter Druck – welche Grenzen setzt das EU-Beihilfenrecht?, bakertilly vom 31.08.2020, <https://www.bakertilly.de/news/detail/kommunale-baeder-unter-druck-welche-grenzen-setzt-das-eu-beihilfenrecht.html> [07.11.2020].
- Anlage 13** **Rainer, Sebastian:** Zur Ausgestaltung von kommunalen Tax Compliance Management Systemen (TCMS) im Zuge der Erweiterung der Unternehmereigenschaft der Gebietskörperschaften, ifV – Konzeptpapier K-2019/1, Institut für Verwaltungswissenschaften gGmbH (Hrsg.), https://www.ifv.de/fileadmin/user_upload/ifV-K-2019-1-Rainer-190901.pdf [04.12.2020].

1 Einleitung

Die Frankfurter Allgemeine veröffentlichte Anfang Oktober auf ihrer Homepage einen Artikel mit der Überschrift „Corona-Folgen: EU-Kommission will Beihilferegeln noch länger lockern“¹. Hintergrund ist die Corona-Pandemie, auch Covid-19-Pandemie genannt, die nach dem Ausbruch in China Anfang des Jahres 2020 auch Europa erreichte. Um die Ausbreitung des Virus einzudämmen, verfügten seit März 2020 nahezu alle EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen, die über mehrere Wochen das öffentliche und wirtschaftliche Leben zumindest zu einem Teilstillstand führten. Um die daraus resultierenden sozioökonomischen Folgen abzufedern, haben die EU-Mitgliedstaaten zahlreiche Unterstützungsmaßnahmen für die Wirtschaft ergriffen.² Diese erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen müssen sich jedoch an den Regelungen des EU-Beihilfenrechts messen lassen.

Um den EU-Mitgliedstaaten eine gewisse Rechtssicherheit zu geben, unter welchen Voraussetzungen sie Unternehmen in dieser Situation unterstützen können, ohne einen Verstoß gegen das EU-Beihilfenrecht zu riskieren, hat die Europäische Kommission (kurz: Kommission) seit März 2020 mehrere Mitteilungen diesbezüglich erlassen.³ Hierzu zählt auch der Befristete Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des COVID-19-Ausbruchs.⁴ Die Lockerung sollen nun, wie oben erwähnt, noch weiter verlängert werden.

Auch kommunale Körperschaften haben entsprechende Maßnahmen zur Unterstützung der örtlichen Wirtschaft ergriffen, wie das Beispiel der Großen Kreisstadt Bretten zeigt. Im Rahmen eines Hilfsfonds für von der Corona-Pandemie geschädigte Unternehmen im Bereich Einzelhandel, Gastronomie und Hotellerie, konnten förderberechtigte Unternehmen entsprechende Zuschüsse beantragen.⁵

¹ Frankfurter Allgemeine: Corona-Folgen, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-kommission-will-beihilferegeln-noch-laenger-lockern-16983466.html#void> [07.11.2020].

² Seitz/Berne, S. 591.

³ Seitz/Berne, S. 591.

⁴ Europäische Kommission: Befristeter Rahmen für Beihilfen angesichts COVID-19, S. 1.

⁵ Große Kreisstadt Bretten: Richtlinien Hilfsfonds, https://www.bretten.de/sites/default/files/Richtlinien_Endfassung_mit%20Anhang.pdf [07.11.2020].

Die Folgen der Corona-Pandemie stellen Kommunen u.a. auch bei kommunalen Einrichtungen vor Herausforderungen, die beihilfenrechtliche Problemstellungen aufwerfen. So konnten die Bäder im Jahr 2020 vielfach nur geringe Besucherzahlen ausweisen, wenn sie überhaupt geöffnet hatten. Mit einem deutlichen Anstieg der Bäderdefizite ist deshalb zu rechnen, deren Ausgleich durch die Gemeinden im Lichte des EU-Beihilfenrechts zu prüfen ist.⁶ Diese aktuellen Beispiele zeigen, dass die Regelungen des EU-Beihilfenrechts nicht nur auf Bundesebene eine Rolle spielen, sondern auch in klassischen Aufgabebereiche von Kommunen eingreifen und bei der täglichen Arbeit zu beachten sind.

1.1 Problemaufriss

Die Betroffenheit der Kommunen durch europäisches Recht ist sehr groß. Immerhin gilt allgemein die Einschätzung, dass zwei Drittel aller Entscheidungen und Rechtsakte auf EU-Ebene, direkt oder indirekt Auswirkungen auf die Kommunen haben.⁷ Das EU-Recht hat somit Einfluss auf fast alle Rechtsgebiete, in denen Verwaltungen auf lokaler Ebene tätig sind.⁸ Eine Befragung von Europakoordinatoren in Baden-Württemberg zeigt auf, dass u.a. die Betroffenheitsfelder der kommunalen Daseinsvorsorge im Binnenmarkt und das Wettbewerbsrecht der EU und damit das EU-Beihilfenrecht als wichtig bis sehr wichtig eingeschätzt werden.⁹ Allerdings sind die hierfür notwendigen unionsrechtlichen Kenntnisse nicht ausreichend vorhanden.¹⁰

Die Kommunen sind jedoch, wie alle anderen Träger öffentlicher Gewalt, dazu verpflichtet, das EU-Beihilfenrecht zu beachten und einzuhalten.¹¹ Ein Verstoß gegen das EU-Beihilfenrecht kann im Einzelfall weitreichende Folgen nach sich ziehen, die neben der Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen auch Schadenersatzansprüche gegenüber der Kommune beinhalten können.¹²

⁶ Meßmer, bakertilly, <https://www.bakertilly.de/news/detail/kommunale-baeder-unter-druck-welche-grenzen-setzt-das-eu-beihilfenrecht.html> [07.11.2020].

⁷ Schächtelin, S. 156.

⁸ Kese/Müller, S. 4.

⁹ Kese/Zimmermann, S. 4.

¹⁰ Kese/Zimmermann, S. 12.

¹¹ Weiß, S. 11.

¹² Jennert/Risch, S. 23 ff.

Als Konsequenz daraus drohen den Kommunen neben den möglichen finanziellen Folgen auch erhebliche Image- und Vertrauensverluste in der Öffentlichkeit und bei den Unternehmen vor Ort. Deshalb ist beihilfenrechtskonformes Handeln für die Kommunen unerlässlich. Hierfür sind jedoch entsprechende Instrumente notwendig.

In privaten Unternehmen hat sich Compliance als Instrument für regelkonformes Handeln etabliert. Es findet in den letzten Jahren auch zunehmend Anwendung in der öffentlichen Verwaltung.¹³ Dabei treten vor allem die steuerlichen Verpflichtungen und das hierfür entwickelte Tax Compliance Management System (TCMS) in den Fokus.

In der vorliegenden Masterarbeit soll deshalb untersucht werden, was die Problemstellungen und Fehlerquellen beihilfenrelevanter Sachverhalte in Kommunen sind und wie bestehende Compliance Systeme, insbesondere im Bereich Tax Compliance, auf das Beihilfenrecht übertragbar sind. Hierzu werden auch bereits bestehende Compliance-Ansätze im Beihilfenrecht und der kommunalen Auftragsvergabe berücksichtigt. Daraus abgeleitet soll aufgezeigt werden, wie ein Compliance System im EU-Beihilfenrecht ausgestaltet sein muss, um Kommunen ein effektives und effizientes Instrument für beihilfekonformes Handeln an die Hand zu geben.

1.2 Erkenntnisleitendes Interesse und Zielsetzung

Die Kommunen sind als unterste Verwaltungs- und Entscheidungsebene im europäischen Mehrebenensystem wichtige Akteure im Integrationsprozess.¹⁴ Dabei sind sie als Teil der Exekutiven gefordert, bestehendes Recht sowohl auf Landes- und Bundes- als auch auf EU-Ebene rechtskonform umzusetzen.¹⁵ Allerdings haben insbesondere kleine und mittelgroße Kommunen (bis 50.000 Einwohner) in der Regel nicht die hierfür notwendigen organisatorischen Strukturen, wie z.B. ein eigenständiges Rechtsamt oder einen Europakoordinator.¹⁶ Diesen Kommunen

¹³ Neufeld/Hitzelberger-Kijima, S. 23.

¹⁴ Kese/Müller, S. 3.

¹⁵ Mehde, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 12.

¹⁶ Schächtelin, S. 158.

fehlen die personellen und zeitlichen Ressourcen, um sich ausreichend mit EU-Recht auseinander zu setzen, bzw. sie messen diesem nicht dieselbe Bedeutung zu wie nationalem Recht. Dabei gilt der Anwendungsvorrang des EU-Rechts vor nationalem Recht¹⁷, d.h. Kommunen sind verpflichtet, EU-Recht anzuwenden. Deshalb soll diesen Kommunen eine Methode bzw. Instrument an die Hand gegeben werden, um dieser Verpflichtung nachkommen und die notwendigen organisatorischen und personellen Strukturen sowie die Prozesse zielgerichtet anpassen zu können.

Die Untersuchung in dieser Thesis richtet sich dabei an folgenden Leitfragen aus:

- Was sind die Anforderungen, Problemstellungen und Fehlerquellen bei beihilfenrelevanten Sachverhalten in Kommunen und wie ist deren Gefahrenpotential?
- Wie können bereits etablierte Compliance Strukturen aus der Privatwirtschaft, aber insbesondere der öffentlichen Verwaltung auf das EU-Beihilfenrecht in Kommunen übertragen werden?
- Wie muss ein Compliance Management System (CMS) im EU-Beihilfenrecht ausgestaltet sein, damit Kommunen wettbewerbskonform handeln?

Adressaten dieser Masterthesis sind die Entscheidungsträger und Verantwortlichen in den Kommunalverwaltungen, die von beihilfenrelevanten Sachverhalten betroffen sind, insbesondere die Bürgermeister, Europakoordinatoren, Verantwortliche und Sachbearbeiter in der Kämmerei, im Beteiligungsmanagement, Rechts- und Organisationsämtern, der Wirtschaftsförderung, im Kulturbereich, in öffentlichen Unternehmen und im Zuschusswesen. Gleichzeitig sollen die Erkenntnisse auch den Europabeauftragten in den Landkreisen für die Beratung der kreisangehörigen Städte und Gemeinde dienen.

¹⁷ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 99.

1.3 Aufbau der Arbeit und Methodenwahl

Entsprechend der Problemstellung, der Zielsetzung und der daraus abgeleiteten Leitfragen setzt sich diese Arbeit in **Kapitel 2** damit auseinander, wann kommunales Handeln Beihilfenrelevanz aufweist und wie das rechtliche Beihilfenrahmenwerk ausgestaltet ist. Mit Hilfe der Literaturrecherche werden daran anknüpfend in **Kapitel 3** beihilfenrelevante Sachverhalte in Kommunen bis 50.000 Einwohner erhoben und themenbezogene geclustert. In den einzelnen Clustern werden je zwei Sachverhalte auf deren rechtliche Problemstellungen hin untersucht. Der Abschluss des Kapitels enthält eine Zusammenstellung der untersuchten Sachverhalte mit den erkannten Problemstellungen und Fehlerquellen sowie die möglichen Rechtsfolgen und Risiken. Daraus erfolgte deren Bewertung im Hinblick auf das bestehende Gefahrenpotential bei beihilfenrechtswidrigem Agieren der Kommune.

Zur Sicherstellung von Regelkonformität und der Vermeidung von Gefahren und Risiken werden insbesondere in der Privatwirtschaft, aber vermehrt auch in Kommunalverwaltungen Compliance Management Systeme etabliert. In **Kapitel 4** werden die Grundlagen und Funktionen von Compliance sowie die Grundelemente eines CMS im Allgemeinen erörtert. Danach setzt sich die Verfasserin mit der Notwendigkeit von CMS in Kommunalverwaltungen auseinander. Dies beinhaltet auch die Prüfung der Praktikabilität einer Handlungsempfehlung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zur Beihilfen Compliance, von Compliance im Auftragsvergaberecht und Tax Compliance, vor allem im Hinblick auf die Ausgestaltung eines Beihilfen CMS. Dabei hat sich der Leitfaden des Deutschen Städtetags für den Aufbau eines CMS im Steuerrecht als geeignete Grundlage für den Transfer in ein Beihilfen CMS gezeigt.

In **Kapitel 5** wird der TCMS-Leitfaden des Deutschen Städtetags nach seinen Grundelementen und deren Teilaspekte analysiert. Anschließend werden die Teilaspekte nach Analogien, Übereinstimmungen und Unterschieden zum Beihilfenrecht untersucht und geprüft, inwieweit diese in ein Beihilfen CMS transferiert werden können. Im Ergebnis beschreibt die Verfasserin, wie ein Beihilfen CMS für Kommunen bis 50.000 Einwohnern auszugestalten ist, um

beihilfenkonformes Handeln zu fördern. Die Arbeit endet mit einer abschließenden Betrachtung in **Kapitel 6**.

2 Relevanz des EU-Beihilfenrechts für Kommunen

Als eines der im EUV¹⁸ festgelegten allgemeinen Zielen der EU ist in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 EUV die Errichtung eines Binnenmarktes genannt. Auch Art. 120 Satz 2 AEUV¹⁹ in Verbindung mit Art. 119 AEUV nennt als einen der tragenden Grundsätze der EU-Wirtschaftspolitik die Verwirklichung des Binnenmarktes, ebenso wie eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.²⁰ Nach Art. 26 Abs. 2 AEUV umfasst der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Diese Grundfreiheiten und der unverfälschte Wettbewerb gelten als Ziele des Binnenmarktes.²¹ Zum Schutz des freien Wettbewerbs im Binnenmarkt dienen die Wettbewerbsvorschriften des AEUV, die insbesondere aus drei Säulen bestehen:

- Kartellverbot (Art. 101 AEUV)
- Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV)
- Beihilfenverbot (Art. 107 Abs. 1 AEUV).²²

Die Wettbewerbsregeln gliedern sich dabei nach Vorschriften für Unternehmen (Art. 101 – Art. 106 AEUV) und für staatliche Beihilfen (Art. 107 – 109 AEUV), wobei Art. 106 mit den Regelungen zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse einen großen Bezug zu den Regelungen für staatliche Beihilfen hat.

¹⁸ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 202 vom 07.06.2016, S. 13.

¹⁹ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 202 vom 07.06.2016, S. 47.

²⁰ Kesse/Müller, S. 33.

²¹ Schröder, in: Streinz (Hrsg.), AEUV Art. 26, Rn. 22-24.

²² Schröder, in: Streinz (Hrsg.), AEUV Art. 26, Rn. 24.

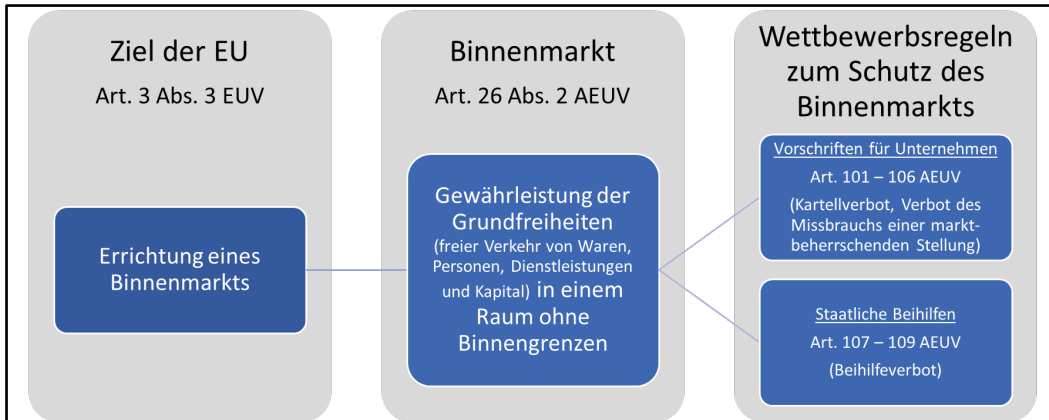


Abb. 1: Einordnung des Beihilfenrechts im Binnenmarkt²³

Die Regelungen zu den staatlichen Beihilfen richten sich an die Mitgliedstaaten. Nach dem Loyalitätsgebot in Art. 4 Abs. 3 EUV haben die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen zu ergreifen, die sich zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Unionsrecht ergeben. Außerdem haben sie die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Unionsziele gefährden könnten. Über Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG wirkt das Unionsrecht in die deutsche Verfassung und das deutsche Recht ein.²⁴ Gegenüber der EU bildet die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat eine Gesamtheit unabhängig von der inneren Gliederung und Abstufung von Kompetenzen.²⁵ Nach deutschem Verfassungsverständnis werden die Kommunen im zweigliedrigen Aufbau mit Bund und Ländern staatsorganisationrechtlich den Ländern zugeordnet. Zwar mit eigenen Rechten ausgestattet, sind sie aber Teil des Staates und somit auch der EU zur Loyalität verpflichtet.²⁶ Somit ist auch von den Verantwortlichen und Entscheidungsträgern in den deutschen Kommunen das EU-Beihilfenrecht zu beachten.

²³ Eigene Darstellung.

²⁴ Kese/Müller, S. 8.

²⁵ Petzold, 2018, S. 21.

²⁶ Mehde, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 11.

2.1 Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen und deren Auswirkung auf den Binnenmarkt

Im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG)²⁷ und § 71 Landesverfassung Baden-Württemberg²⁸ wird den Kommunen das Recht eingeräumt, die örtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dies bildet auch die Grundlage für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen²⁹, deren Zulässigkeit in den jeweiligen Kommunalgesetzen der Länder geregelt ist.³⁰ Das Augenmerk dieser Thesis liegt jedoch nicht auf der kommunalrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung, Übernahme, wesentlichen Erweiterung oder der Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen entsprechend § 102 Gemeindeordnung (GemO)³¹. Vielmehr geht es darum, wenn Kommunen in das wirtschaftliche Geschehen eingreifen, indem diese z.B. im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung oder der Daseinsvorsorge privaten oder öffentlichen Unternehmen wirtschaftliche Vorteile gewähren.

Die diesbezüglichen Sachverhalte in den Kommunen sind sehr vielfältig. Diese reichen von der Gewährung von Zuschüssen, Darlehen oder Bürgschaften an Unternehmen, über die Stundung oder den Erlass von Kommunalabgaben, die Veräußerung von Grundstücken, die Erteilung von Erlaubnissen bis zur Einräumung von Wege- bzw. Grundstücksnutzungsrechten.³² Diese beispielhaft aufgeführten direkten Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung fördern betriebsspezifisch ein einzelnes Unternehmen und verbessern somit dessen wirtschaftliche Situation.³³ Dabei können diese geldwerten Vorteile von Seiten der öffentlichen Hand durchaus bewusst eingesetzt werden, um die Standortentscheidungen von Unternehmen zu beeinflussen.³⁴

²⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.5.1948 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.9.2020 (BGBl. I S. 2048).

²⁸ Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) vom 11.11.1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.5.2020 (GBl. S. 305).

²⁹ Sonder, 2013, S. 202.

³⁰ In Baden-Württemberg in den §§ 102 ff. GemO.

³¹ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO) vom 24.7.2000 (GBl. S. 581, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.10.2020 (GBl. S. 910, 911).

³² Kese/Müller, S. 41.

³³ Rosenkranz/Thim/Kese, BW 18.

³⁴ Sander/Benz, S. 35.

Auch im Bereich der Daseinsvorsorge werden Kommunen wirtschaftlich tätig. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist eine wirtschaftliche Tätigkeit jede Tätigkeit, die im Anbieten von Waren und Dienstleistungen auf einem Markt besteht.³⁵ Hierunter fallen beispielsweise Aufgabenbereiche wie der soziale Wohnungsbau, der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV), die Wasserversorgung oder das Bildungs- und Kulturwesen.³⁶

Ob die Kommunen nun im Rahmen der Daseinsvorsorge ihren öffentlichen Unternehmen Verlustausgleichszahlungen leisten oder im Rahmen der Wirtschaftsförderung einzelnen Unternehmen wirtschaftliche Vorteile verschaffen, gleich ist beiden Sachverhalten, dass es sich dabei um staatliche Beihilfen handelt. Diese können zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs führen, die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Unternehmen stören und damit zu Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt führen. So kann beispielsweise durch staatliche Beihilfen ein ineffizientes Unternehmen künstlich am Markt gehalten werden. Auch widerspricht eine eigennützige Standortpolitik den Interessen des Binnenmarktes.³⁷

Zum Schutz des Binnenmarkts vor diesen staatlichen Marktinterventionen und den damit drohenden Wettbewerbsverfälschungen kommt deshalb der EU-Beihilfenkontrolle nach den Art. 107 bis Art. 109 AEUV eine wichtige Bedeutung zu.³⁸ Wie diese ausgestaltet ist, was eine Beihilfe im Sinne des Europarechts bedeutet und welche Ausnahmen, Freistellungen und Verfahrensvorschriften es gibt, ist Inhalt des folgenden Unterkapitels.

³⁵ Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 12; siehe Urteil EuGH vom 16.06.1987, Kommission/Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7; Urteil EuGH vom 18.06.1998, Kommission/Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36; Urteil EuGH vom 12.09.2000, Pavlov u. a., verbundene Rechtssachen C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, Rn. 75.

³⁶ Ludwig/Risch, S. 60.

³⁷ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 666.

³⁸ Ebd.

2.2 Das Beihilfenrahmenwerk für beihilfekonformes Agieren im Binnenmarkt

Entsprechend Art. 3 Abs. 1 lit. b) AEUV hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der Wettbewerbsregeln inne, die für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich sind. Die Regelungen zur EU-Beihilfenkontrolle (Art. 107 bis Art. 109 AEUV) spielen im Wettbewerbsrecht dabei eine wesentliche Rolle.³⁹ Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten keine Regelungskompetenz für nationale Gesetze haben und somit das Beihilfenrecht sowohl primär- als auch sekundärrechtlich auf EU-Ebene abschließend geregelt ist.⁴⁰ Das EU-Beihilfenregelwerk erklärt zwar die nach Art. 107 AEUV tatbestandsmäßigen Beihilfen als mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar, enthält aber kein absolutes Beihilfenverbot. Vielmehr enthält es Ausnahme-, Freistellungs- und Befreiungsmöglichkeiten. Man spricht auch von einem präventiven Verbot mit Genehmigungsvorbehalt.⁴¹

Die primärrechtlichen Regelungen des EU-Beihilfenregimes enthalten in Art. 107 Abs. 1 AEUV den allgemeinen Verbotstatbestand sowie in den beiden folgenden Absätzen bestimmte Ausnahmen hiervon. Art. 108 AEUV enthält die Verfahrensregeln für die Prüfung von Beihilfen durch die Kommission und Art. 109 AEUV eine Ermächtigungsregel für den Rat, wonach dieser die erforderlichen Durchführungsverordnungen für die vorstehenden Normen erlassen kann.⁴² Daraus resultieren vielzählige sekundärrechtliche Verordnungen und Beschlüsse, aber auch Mitteilungen und Leitlinien. In der Folge dieses Kapitels werden die für die kommunale Ebene relevantesten Normen im Überblick dargestellt. Falls erforderlich erfolgt eine vertiefte Betrachtung bei den einzelnen Sachverhalten in Kapitel 3.

³⁹ Kühling, in: Streinz (Hrsg.), AEUV Art. 107, Rn. 1.

⁴⁰ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 26.

⁴¹ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 668.

⁴² Bartosch, S. 11.

2.2.1 Der Tatbestand der staatlichen Beihilfe gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV

Im AEUV ist keine Legaldefinition des Begriffs der staatlichen Beihilfe enthalten. Dieser führt in Art. 107 Abs. 1 AEUV lediglich deren Tatbestandsmerkmale auf.⁴³ Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung den Beihilfenbegriff wie folgt definiert: „Als Beihilfen gelten namentlich Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat und die somit zwar keine Subvention im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen.“⁴⁴ Diese Definition des EuGH enthält eine weite Auslegung des Beihilfenbegriffs, weshalb zur Charakterisierung einer staatlichen Beihilfe die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu betrachten sind.⁴⁵ Diese sind wie folgt:

- Begünstigung
- Selektivität, d.h. Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige
- Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen
- Verfälschung oder drohende Verfälschung des Wettbewerbs
- Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten

Eine **Begünstigung** liegt dann vor, wenn jemand eine Leistung erhält, ohne hierfür eine marktübliche Gegenleistung zu erbringen.⁴⁶ Die Begünstigung ist dabei deutlich weiter gefasst als der Begriff der „Subvention“, da er nicht nur positive Leistungen wie einen verlorenen Zuschuss, Fördermittel oder sonstige Zuwendungen beinhaltet, sondern jeden wirtschaftlichen Vorteil, der einem Unternehmen ohne angemessene, marktgerechte Gegenleistung gewährt wird. Hiermit sind z.B. auch Befreiungen von Lasten oder kommunalen Abgaben, vergünstigte Grundstücksverkäufe, Darlehen und Bürgschaften gemeint.⁴⁷

Um die Marktüblichkeit zu prüfen, vergleicht die EU-Kommission den jeweiligen Vorgang mit dem Verhalten eines hypothetischen marktwirtschaftlich handelnden

⁴³ Kese/Müller, S. 44.

⁴⁴ EuGH, Rs. C-75/97, Slg. 1999, I-3671.

⁴⁵ Kese/Müller, S. 44 f.

⁴⁶ Bartosch, S. 27.

⁴⁷ Jennert/Risch, S. 13; Leippe/Habich, S. 43.

Wirtschaftsbeteiligten, auch Private Investor Test genannt.⁴⁸ In der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV werden verschiedene Nachweise zur Feststellung der Marktkonformität genannt:

- Die Transaktion von öffentlichen und privaten Wirtschaftsbeteiligten wird zu gleichen Bedingungen (pari passu) durchgeführt.⁴⁹
- Der Verkauf und Kauf von Vermögenswerten, Waren und Dienstleistungen (oder andere vergleichbare Transaktionen) erfolgt im Rahmen eines wettbewerblichen, transparenten, diskriminierungsfreien und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahrens.⁵⁰
- Im Rahmen von Benchmarking, indem vergleichbare Transaktionen von vergleichbaren privaten Wirtschaftsbeteiligten in einer vergleichbaren Lage herangezogen werden.⁵¹
- Anhand einer allgemein anerkannten Standard-Bewertungsmethode. Bei Grundstücksverkäufen reicht auch ein vorab eingeholtes Sachverständigengutachten.⁵²

Bei der **selektiven Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige** spielt insbesondere die Bedeutung des Unternehmensbegriffs eine wesentliche Rolle, der im Sinne des Beihilfenrechts rein funktional zu sehen ist.⁵³ Die Unionsorgane verstehen unter einem Unternehmen jede organisatorisch selbständige Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von deren Rechtsform und der Art der Finanzierung.⁵⁴ Als wirtschaftliche Tätigkeit wird dabei jede Tätigkeit gesehen, die darin besteht, Waren oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist keine Voraussetzung.⁵⁵ Nachdem allein die Art der Tätigkeit ausschlaggebend ist, können auch Teile der öffentlichen Verwaltung, wie Regie- oder Eigenbetriebe als

⁴⁸ Leippe/Habich, S. 42.

⁴⁹ Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 83 ff.; Ausführungen hierzu bei Meßmer, 2017, S. 4 f.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 97 ff.

⁵² Ebd.

⁵³ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 35.

⁵⁴ Jennert/Risch, S. 9.

⁵⁵ Meßmer, 2017, S. 2.

Unternehmen gelten, ebenso wie ein Verband oder Sportverein.⁵⁶ Die Ausübung rein hoheitlicher Befugnisse, wie Tätigkeiten der Polizei, stellen jedoch keine wirtschaftlichen Tätigkeiten dar.⁵⁷

Das Kriterium der Selektivität ist im kommunalen Bereich in der Regel gegeben⁵⁸, da insbesondere Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung regelmäßig selektiv sind, weil sie die unmittelbare Unterstützung einzelner Unternehmen zum Ziel haben.⁵⁹ Mit diesem Tatbestandsmerkmal sollen insbesondere wirtschaftspolitische Maßnahmen für die gesamte Wirtschaft aus dem Beihilfenbegriff herausgenommen werden.⁶⁰

Bei dem Tatbestandsmerkmal „**staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen**“ kommt es darauf an, dass der wirtschaftliche Vorteil unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt wird und dieser dem Staat zurechenbar sein muss.⁶¹ Im kommunalen Bereich können dies neben den Haushaltsmitteln der Kommune auch Mittel öffentlicher Unternehmen, von Stadtwerken und Beteiligungsgesellschaften sein. Hier kommt es auf die Zurechenbarkeit zur staatlichen Sphäre an.⁶² Diese ist entsprechend der EuGH-Rechtsprechung im Fall „Stardust Marine“⁶³ gegeben, wenn das Unternehmen unter staatlicher Kontrolle steht und die Mittel mit Zustimmung der staatlichen Einheit verwendet werden.

Eine **Verfälschung oder drohende Verfälschung des Wettbewerbs** liegt vor, wenn ein vom Staat gewährter finanzieller Vorteil geeignet ist, die Wettbewerbsposition des Empfängers gegenüber seinen Wettbewerbern zu verbessern.⁶⁴ Es reicht dabei aus, dass „eine Beihilfe die Wettbewerbsstellung eines Unternehmens im Vergleich zu seiner Lage ohne Beihilfe stärkt“.⁶⁵

⁵⁶ Leippe/Habich, S. 45.

⁵⁷ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 683.

⁵⁸ So unter anderen Jennert/Risch, S. 17; Leippe/Habich, S. 59.

⁵⁹ Leippe/Habich, S. 60.

⁶⁰ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 685.

⁶¹ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 36.

⁶² Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 37.

⁶³ EuGH, Urteil vom 16.05.2002, C-482/99.

⁶⁴ Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 187.

⁶⁵ Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 189.

Von einer **Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten** ist auszugehen, wenn ein wirtschaftlicher Vorteil die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Mitbewerbern im unionsinternen Handel stärkt.⁶⁶ Unter Beeinträchtigung versteht man hier Beeinflussung.⁶⁷ Dabei reicht die Möglichkeit einer zukünftigen Auswirkung auf den zwischenstaatlichen Handel aus, wenn dieser nicht nur rein hypothetischer Natur ist.⁶⁸ Mit den sieben Beschlüssen vom 29.04.2015⁶⁹ hat die Kommission ihren Kurswechsel bekräftigt, dass Beihilfen rein lokaler Natur nicht ohne Weiteres zu einer Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels führen.⁷⁰ Kriterien hierfür sind, dass das begünstigte Unternehmen rein lokal tätig ist und durch die Begünstigung keine Marktzutritts Hindernisse geschaffen werden.⁷¹ Es bleibt abzuwarten, ob die europäischen Gerichte bei ihrer bisher restriktiveren Rechtsprechung bleiben und die Kommission zu einer Kurskorrektur zwingen.⁷²

Diese genannten Tatbestandsmerkmale müssen kumulativ vorliegen, damit es sich um eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV handelt, die mit dem Binnenmarkt dem Grundsatz nach unvereinbar ist.⁷³ Hierzu wurden jedoch primärrechtlich Ausnahmen definiert und durch sekundärrechtliche Regelungen Freistellungs- bzw. Rechtfertigungsmöglichkeiten geschaffen, die in der Folge dargestellt werden.

⁶⁶ Leippe/Habich, S. 68.

⁶⁷ Kese/Müller, S. 47.

⁶⁸ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 690.

⁶⁹ Europäische Kommission, Beschlüsse v. 29.4.2015, SA.37432 – Tschechische Republik, öffentliche Krankenhäuser in Hradec Králove; SA.37904 – Deutschland, Medizinisches Versorgungszentrum Durmersheim; SA.33149 – Deutschland, Städtische Projektgesellschaft „Wirtschaftsbüro Gaarden“ (Kiel); SA.38035 – Deutschland, Landgrafen-Klinik; SA.39403 – Niederlande, Investitionsbeihilfe für den Hafen von Lauwersoog; SA.37963 – Vereinigtes Königreich, Glenmore Lodge; SA.38208 – Vereinigtes Königreich, Golfclubs im Eigentum der Mitglieder; im September 2016 hat die Kommission dies mit weiteren fünf Entscheidungen bestätigt.

⁷⁰ Herrmann, S. 202.

⁷¹ Herrmann, S. 209.

⁷² Meßmer, 2017, S. 6.

⁷³ Leippe/Habich, S. 73.

2.2.2 Ausnahmen vom Beihilfeverbot

Die Ausnahmen und wichtigsten Freistellungsmöglichkeiten werden in diesem und dem nächsten Abschnitt überblicksmäßig dargestellt. Sofern für die Einzelfallbetrachtung in Kapitel 3 detaillierte Ausführungen notwendig sind, werden diese an gegebener Stelle gemacht.

Legalausnahmen vom Beihilfeverbot und somit mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfen nennt Art. 107 Abs. 2 AEUV. Dies sind Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher (lit. a), Beihilfen zur Beseitigung von Schäden aus Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse (lit. b) und Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland (lit. c). Aktuell wurden im Rahmen der Corona-Pandemie zahlreiche nationale Maßnahmen als Katastrophenbeihilfe nach lit. b eingestuft und von der Kommission genehmigt.⁷⁴ Die Kommission hat hier lediglich einen gewissen Beurteilungsspielraum auf der Tatbestandsseite, muss die Beihilfen jedoch genehmigen, wenn alle Tatbestandsmerkmale bejaht werden.⁷⁵

Im Gegensatz zu den Tatbeständen in Abs. 2 hat die Kommission bei den in Art. 107 Abs. 3 AEUV genannten Ausnahmen einen weiten Ermessensspielraum im Rahmen der Genehmigung.⁷⁶ Genannt werden hier Beihilfen für erheblich unterentwickelte Gebiete (lit. a), für wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats (lit. b), für gewisse Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete (lit. c) sowie für die Kulturförderung (lit. d).⁷⁷ Nachdem die Ausnahmentatbestände des Art. 107 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV für die kommunale Ebene keine große Relevanz aufweisen, wird es bei diesen knappen Ausführungen belassen.

Als weitere Ausnahmeregelung zu dem Verbotstatbestand in Art. 107 Abs. 1 AEUV wird in ständiger Rechtsprechung und Kommissionspraxis auch die Regelung in Art. 106 Abs. 2 AEUV über die **Dienstleistungen von allgemeinem**

⁷⁴ Seitz/Berne, S. 592.

⁷⁵ Bartosch, S. 148.

⁷⁶ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 694.

⁷⁷ Ebd.

wirtschaftlichem Interesse (kurz DAWI) behandelt.⁷⁸ Die Kommission beschreibt DAWI als „Dienstleistung, die von Behörden der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene als im allgemeinen Interesse liegend eingestuft wird und daher spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen unterliegt.“⁷⁹ In Deutschland werden DAWI und der Begriff der Daseinsvorsorge häufig synonym verwendet.⁸⁰ Im Unionsrecht besteht bewusst keine Legaldefinition der DAWI, da die einzelnen Mitgliedstaaten aus ihren jeweiligen Staats- und Rechtstraditionen heraus unterschiedliche Vorstellungen darüber haben, was als Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge anzusehen ist. Die Mitgliedstaaten haben dadurch einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung einzelner DAWI.⁸¹

Bei DAWI handelt es sich um wirtschaftliche Tätigkeiten, die in der Regel unrentabel sind und unter Marktbedingungen nicht angeboten würden, wenigstens nicht zu gleicher Qualität oder Preis. Somit würde Marktversagen vorliegen, was verhindert werden soll.⁸² Zusammengefasst lassen das Vorliegen eines öffentlichen Interesses, ein defizitärer Charakter einer Tätigkeit sowie ein Marktversagen auf eine DAWI schließen.⁸³ Beispiele im kommunalen Bereich sind die Wasserversorgung, der ÖPNV, der soziale Wohnungsbau oder auch das Bildungs- und Kulturwesen.⁸⁴

Nach Art. 106 Abs. 2 AEUV gelten für Unternehmen, die DAWI erbringen, auch die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des AEUV und somit das Beihilfenrecht. Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass die DAWI von den Unternehmen nicht mehr erbracht werden können.⁸⁵ In seiner **Altmark Trans-Rechtsprechung**⁸⁶ aus dem Jahr 2003 hat der EuGH entschieden, dass für die Erfüllung allgemeinwohlorientierter Aufgaben eine Ausgleichszahlung in Form eines

⁷⁸ Bartosch, S. 319; Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 668; anders z.B. Leippe/Habich, S. 84 ff., die Regelungen zu DAWI unter Freistellungsmöglichkeiten subsumieren.

⁷⁹ Europäische Kommission, DAWI-Leitfaden, S. 20.

⁸⁰ Leippe/Habich, S. 84.

⁸¹ Klett/Otter, S. 20.

⁸² Zimmermann, S. 126.

⁸³ Busson/Kirchhof/Müller-Kabisch, S. 90.

⁸⁴ Ludwig/Risch, S. 60.

⁸⁵ Klett/Otter, S. 23.

⁸⁶ EuGH, Urteil vom 24.07.2003 – Rs. C-280/00, Slg. 203, S. I-7747.

Zuschusses an das entsprechende Unternehmen gerechtfertigt ist.⁸⁷ Hierfür hat das Gericht vier Voraussetzungen genannt:

- Betrauung des begünstigten Unternehmens in Form eines Betrauungsakts.
- Festlegung der Parameter für die Ausgleichszahlungen nach transparenten und objektiven Kriterien vor der Betrauung.
- Überkompensationsverbot in der Form, dass der Ausgleich nur die Kosten für die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen einschließlich eines angemessenen Gewinns decken darf.
- Die entstandenen Kosten des betrauten Unternehmens dürfen die eines durchschnittlich gut geführten Unternehmens nicht überschreiten.⁸⁸

Bei Vorliegen dieser vier Kriterien ist kein wirtschaftlicher Vorteil gegeben und damit auch der Tatbestand einer Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht erfüllt.⁸⁹ Allerdings ist der Nachweis des letzten Kriteriums, dass die auszugleichenden Kosten denen eines gut geführten Unternehmens, das mit angemessenen Sachmitteln ausgestattet ist, entsprechen, oft schwer zu führen. Hierfür ist die Einholung entsprechender Fachgutachten erforderlich, was zeit- und kostenintensiv sein kann.⁹⁰

In Folge der Altmark Trans-Rechtsprechung hat die Kommission im Jahr 2005 zuerst das Monti-Paket erlassen, das im Jahr 2011 durch das DAWI-Paket, auch Almunia-Paket genannt, abgelöst wurde.⁹¹ Dieses umfasst die folgenden vier Instrumente, die für alle nationalen, regionalen und kommunalen Behörden gelten, die Ausgleichszahlungen für DAWI leisten:⁹²

⁸⁷ Zimmermann, S. 156.

⁸⁸ Leippe/Habich, S. 84; Klett/Otter, S. 24, Zimmermann, S. 157.

⁸⁹ Bartosch, S. 319 und S. 73.

⁹⁰ Ludwig/Risch, S. 62 f.

⁹¹ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 717 f.

⁹² Europäische Kommission, DAWI-Leitfaden, S. 28.

- DAWI-Mitteilung⁹³
- De-minimis-Verordnung für DAWI⁹⁴
- DAWI-Beschluss/Freistellungsbeschluss⁹⁵
- DAWI-Rahmen⁹⁶

Die **DAWI-Mitteilung** gibt Hinweise der Kommission auf den Anwendungsbereich der DAWI-Regelungen. Sie gibt einen umfassenden und praktischen Überblick über die im Rahmen von DAWI relevanten Begriffe. Außerdem erläutert sie deren wichtigste Aspekte und fasst die einschlägige Rechtsprechung der EU-Gerichte sowie die Beschlusspraxis der Kommission zusammen.⁹⁷

In der **De-minimis-Verordnung für DAWI** ist geregelt, dass von staatlicher Seite gewährte Ausgleichsleistungen bis zu 500.000 EUR je Unternehmen in drei Steuerjahren keine Beihilfen darstellen und somit nicht der Notifizierungspflicht⁹⁸ unterliegen.⁹⁹ Die Regelungen in der Verordnung entsprechen mit Ausnahme des Schwellenwerts weitgehend der allgemeinen De-minimis-Verordnung¹⁰⁰, die in der Folge noch dargestellt wird.

Der **DAWI-Beschluss**, oftmals auch als **Freistellungsbeschluss** bezeichnet, ist die aus kommunaler Sicht wichtigste Regelung des Almunia-Pakets und legt die Voraussetzungen fest, unter denen staatliche Ausgleichsleistungen für DAWI als

⁹³ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI-Mitteilung) vom 11.01.2012, ABl. EU C 8, S. 4.

⁹⁴ Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission über die Anwendung der Art. 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen vom 25.04.2012 (De-minimis-VO/DAWI), ABl. EU 2012 L 114, S. 8.

⁹⁵ Beschluss der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, ABl. EU 2012 L 7, S. 3.

⁹⁶ Mitteilung der Kommission – Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen vom 11.01.2012, ABl. EU 2012 C 8, S. 15.

⁹⁷ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 718 f.

⁹⁸ Zur Notifizierung und weiteren Verfahrensregelungen der Beihilfenaufsicht siehe Kapitel 2.2.4.

⁹⁹ Ludwig/Risch, S. 64.

¹⁰⁰ Klett/Otter, S. 28.

beihilfenrechtlich gerechtfertigt gelten und somit nicht der Notifizierungspflicht unterliegen.¹⁰¹ Der DAWI-Beschluss gilt für Ausgleichsleistungen von nicht mehr als 15 Mio. EUR pro Jahr sowie für Ausgleichsleistungen für die DAWI-Erbringung durch Krankenhäuser oder bestimmte soziale Dienstleistungen, wie z.B. Gesundheitsdienste, Langzeitpflege, Kinderbetreuung, sozialer Wohnungsbau u.a. Nicht erfasst sind die Bereiche Verkehr und Verkehrsinfrastruktur.¹⁰² Für die Rechtfertigung im Rahmen des DAWI-Beschlusses gelten im Wesentlichen die ersten drei Voraussetzungen der Altmark Trans-Rechtsprechung, so dass auch hier eine Betrauung vorliegen muss, die dann allerdings auf maximal zehn Jahre beschränkt sein muss.¹⁰³

Beim **DAWI-Rahmen** handelt es sich um eine unverbindliche Mitteilung. Sie bindet allerdings die Kommission bei der Notifizierung von DAWI-Beihilfen, die nicht vom DAWI-Beschluss umfasst sind und auch nicht im Rahmen der DAWI-De-minimis-Verordnung von der Notifizierung befreit sind. Die Regelungen sind denen des DAWI-Beschlusses ähnlich.¹⁰⁴

2.2.3 Freistellungsmöglichkeiten

Neben dem im Rahmen des Almunia-Pakets bereits erläuterten DAWI-Freistellungsbeschluss ist die **Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)**¹⁰⁵ für die kommunale Praxis eine wichtige Freistellungsmöglichkeit von der Notifizierungspflicht. Mit der AGVO hat die Kommission ihr Recht umgesetzt, bestimmte Gruppen von Beihilfen von der vorherigen Notifizierungspflicht freizustellen. Die im Rahmen dieser Verordnung gewährten Beihilfen müssen lediglich angezeigt werden. Im Jahr 2015 fielen 90 Prozent der Beihilfemaßnahmen unter die AGVO. Sie ist somit ein wichtiges Instrument, um Beihilfen rechtssicher zu gewähren.¹⁰⁶ Darunter fallen u.a. Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen

¹⁰¹ Klett/Otter, S. 27.

¹⁰² Leippe/Habich, S. 92.

¹⁰³ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 719 f.

¹⁰⁴ Klett/Otter, S. 32 ff.

¹⁰⁵ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU 2014 L 187, S. 1.

¹⁰⁶ Fuchs/Elxnat, S. 14.

(KMU), Umweltschutzbeihilfen, Beihilfen für Forschung und Entwicklung und Innovation, Beihilfen für Breitbandinfrastrukturen, wobei die Beihilfen für Kultur-, Sport- und Multifunktionsinfrastrukturen sowie für lokale Infrastrukturen für die öffentliche Hand von besonderem Interesse sind.¹⁰⁷

Die AGVO enthält allgemeine Regelungen für alle freigestellten Beihilfen sowie Bestimmungen für jeweilige Gruppen von Beihilfen. In den allgemeinen Bestimmungen ist geregelt, dass die einschlägigen Beihilfen transparent sein und einen Anreizeffekt haben müssen. Außerdem dürfen sie die zulässigen Höchstbeträge (Anmeldeschwellen) nicht überschreiten.¹⁰⁸

Auch für Begünstigungen, die nach den Vorschriften der **De-minimis-Verordnung**¹⁰⁹ zu bewerten sind, bedarf es keiner Notifizierung. Die Prüfung von De-minimis-Beihilfen erfolgt auf Tatbestandsebene. Hierbei handelt es sich um geringfügige Zahlungen, die nicht geeignet sind, den gemeinschaftlichen Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.¹¹⁰ Für diese De-minimis-Beihilfen werden Schwellenwerte festgelegt. Bei der allgemeinen De-minimis-VO darf der maximal zulässige Beihilfenhöchstbetrag von 200.000 EUR, über drei aufeinander folgende Jahre kumuliert, nicht überschritten werden.¹¹¹ Art. 4 Abs. 1 der De-minimis-VO legt fest, dass hierunter nur transparente Beihilfen fallen, d.h. Beihilfen, deren Bruttosubventionsäquivalent¹¹² sich im Voraus genau berechnen lässt, ohne das Erfordernis einer Risikobewertung. In Deutschland wird bei den De-minimis-Beihilfen das sogenannte Erklärungssystem verwendet. Dies bedeutet, dass das Unternehmen, dem die Beihilfe gewährt werden soll, in der Pflicht steht, der Behörde die in den letzten Jahren erhaltenen Beihilfen mitzuteilen.¹¹³

¹⁰⁷ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 73.

¹⁰⁸ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 74 f.

¹⁰⁹ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18.12.2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (De-minimis-VO), ABl. EU 2013 L 352, S. 1.

¹¹⁰ Leippe/Habich, S. 98.

¹¹¹ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 59.

¹¹² Unter dem Bruttosubventionsäquivalent ist nach Art. 2 Abs. 22 AGVO die Höhe der Beihilfe zu verstehen, wenn diese als Zuschuss gewährt worden wäre, vor Abzug von Steuern und sonstigen Abgaben.

¹¹³ Fuchs/Elxnat, S. 13.

2.2.4 Verfahrensregelungen der Beihilfenaufsicht

Abgeleitet aus den genannten primär- und sekundärrechtlichen Regelungen ergibt sich folgendes allgemeine Prüfschema:

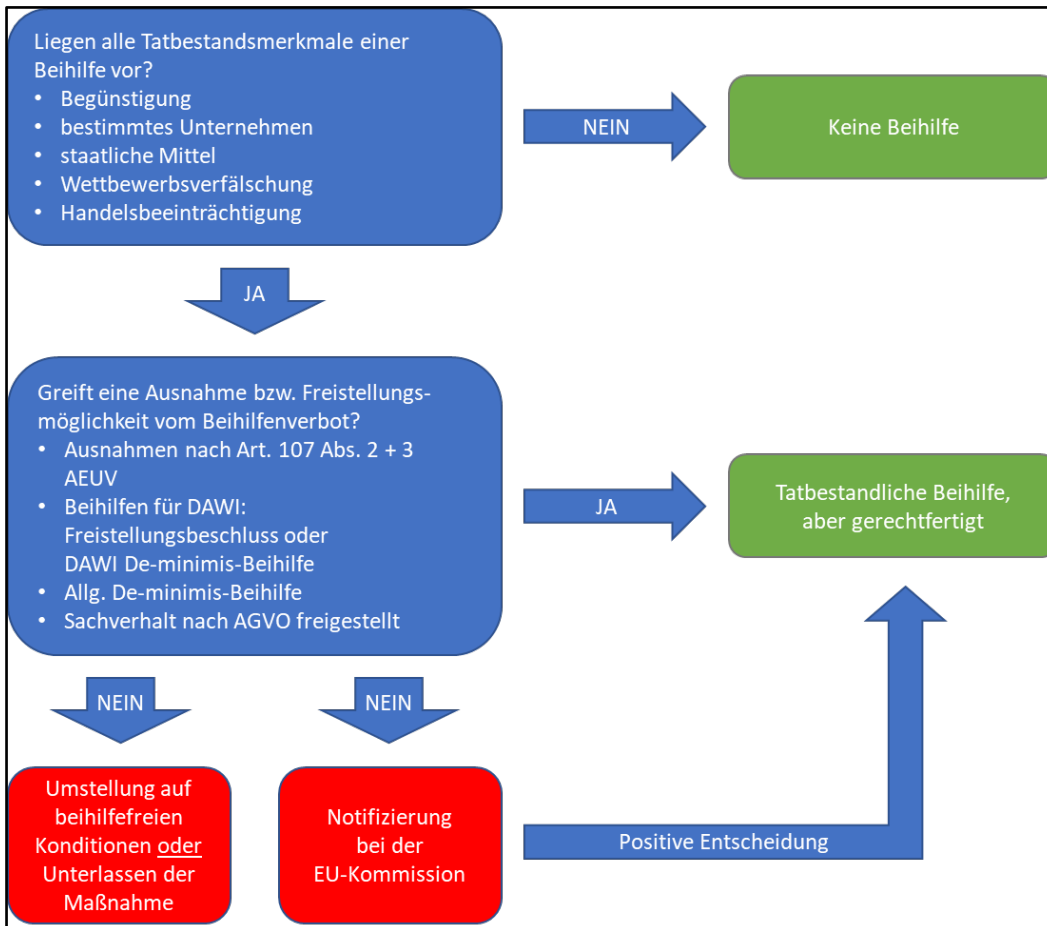


Abb. 2: Beihilfenrechtliches Prüfschema¹¹⁴

Ist der Tatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt und greifen keine Ausnahme- bzw. Freistellungsregelungen, besteht die Möglichkeit, die Maßnahme auf beihilfefreie Konditionen umzustellen, diese zu unterlassen oder bei der EU-Kommission zu notifizieren, d.h. der Kommission vorab zu melden. Diese leitet

¹¹⁴ Eigene Darstellung in Anlehnung an Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 11.

dann ein Beihilfeprüfverfahren ein, bis zu dessen Abschluss ein Durchführungsverbot entsprechend Art. 108 Abs. 3 Satz AEUV herrscht.¹¹⁵

Regelungen zum Verfahren der Beihilfenaufsicht enthält Art. 108 AEUV, die durch die Beihilfeverfahrensverordnung¹¹⁶ (VerfVO) der Kommission konkretisiert werden. Dabei wird in bestehende und neue Beihilfen unterschieden. „Bestehende Beihilfen“ sind gemäß Art. 1 lit. b VerfVO Beihilfen, die vor Inkrafttreten des AEUV im entsprechenden Mitgliedstaat eingeführt wurden, genehmigte oder als genehmigt geltende Beihilfen oder Maßnahmen, die zum Zeitpunkt der Einführung keine Beihilfen waren, aber aufgrund der Entwicklung des Binnenmarkts später zu Beihilfen wurden. Der Begriff der „neuen Beihilfen“ wird in Art. 1 lit. c VerfVO negativ abgegrenzt und bezeichnet alle Beihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich der Änderungen bestehender Beihilfen.

In Art. 108 AEUV werden drei Verfahrensarten der Beihilfenaufsicht aufgeführt:

- Fortlaufendes Kontrollverfahren bestehender Beihilfen (Abs. 1)
- Vorprüfverfahren neuer Beihilfen (Abs. 3)
- Hauptprüfverfahren bestehender und neuer Beihilfen (Abs. 2)¹¹⁷

Das fortlaufende Kontrollverfahren gibt der Kommission die Möglichkeit, genehmigte Beihilfen und Beihilfenprogramme zu überprüfen und gegebenenfalls Mitgliedstaaten zu Anpassungen aufzufordern. Sollte sie der Auffassung sein, dass eine Beihilfe aufzuheben oder umzugestalten ist, richtet sie eine entsprechende Empfehlung an den Mitgliedstaat. Kommt dieser der Empfehlung nicht nach, kann die Kommission das Hauptprüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV einleiten.¹¹⁸

Neue Beihilfen sind gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV bei der Kommission anzumelden (Notifizierungspflicht). Im Vorprüfverfahren entscheidet die Kommission, ob die betreffende Maßnahme eine Beihilfe darstellt und falls dies der Fall ist, ob diese von der Kommission kritisch gesehen wird. Ist dies nicht der Fall,

¹¹⁵ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 697 f.

¹¹⁶ Verordnung (EU) NR. 2015/1589 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 13.07.2015, ABl. EU 2015 L 248, S. 9.

¹¹⁷ Kese/Müller, S. 50 ff.

¹¹⁸ Kese/Müller, S. 50.

erlässt die Kommission eine entsprechende Entscheidung, so dass die Maßnahme durchgeführt werden kann.¹¹⁹ Reagiert die Kommission im Vorprüfverfahren nicht innerhalb einer Frist von zwei Wochen, gilt die Beihilfe nach Art. 4 Abs. 6 Satz 1 VerfVO als genehmigt.¹²⁰ Hat die Kommission aufgrund der Erkenntnisse aus dem Vorprüfverfahren jedoch ernsthafte Zweifel daran, dass die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, kann sie das Hauptprüfverfahren, auch förmliches Prüfverfahren genannt, einleiten.¹²¹

Das Hauptprüfverfahren ist ein repressives Verfahren, das sowohl für neue als auch bestehende Beihilfen greift.¹²² Es dient der vertieften Prüfung der geplanten Maßnahme. Durch die Bekanntmachung des Eröffnungsbeschlusses im Amtsblatt der EU, haben auch andere EU-Mitgliedstaaten oder Wettbewerber die Möglichkeit Stellung zu nehmen. Außerdem kann die Kommission auch weitere Fragen an die Mitgliedstaaten richten und Informationen anfordern.¹²³ Zum Abschluss des Verfahrens kann die Kommission verschiedene Beschlüsse fassen. Entweder sie stellt fest, dass die Maßnahme keine Beihilfe darstellt, oder dass diese mit dem Binnenmarkt vereinbar ist (Positivbeschluss). In beiden Fällen kann die Maßnahme danach durchgeführt werden.¹²⁴ Der Positivbeschluss kann auch mit Auflagen oder Bedingungen verbunden sein, so dass die Durchführung der Maßnahme an die Einhaltung derselben geknüpft ist. Hält die Kommission die geplante Maßnahme für unvereinbar mit dem Binnenmarkt, fasst sie einen Negativbeschluss und untersagt damit deren Durchführung.¹²⁵

2.2.5 Rechtsfolgen bei Verstoß gegen die Notifizierungspflicht

Verstößt eine Kommune gegen das Durchführungsverbot nach Art. 108 Abs. 3 AEUV oder gewährt sie eine Beihilfe ohne Notifizierung und Genehmigung der Kommission, ist diese formell rechtswidrig. Die Beihilfe ist auch materiell

¹¹⁹ Jennert/Risch, S. 22.

¹²⁰ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 699.

¹²¹ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 92.

¹²² Kese/Müller, S. 50.

¹²³ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 92.

¹²⁴ Leippe/Habich, S. 35 f.

¹²⁵ Leippe/Habich, S. 36.

rechtswidrig, wenn die Maßnahme mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar ist. Die Kommission verpflichtet in diesen Fällen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 16 VerfVO, die Beihilfe einschließlich Zinsen vom begünstigten Unternehmen zurückzufordern, um den Zustand vor Eintritt der Wettbewerbsverfälschung wiederherzustellen.¹²⁶ Die Rückforderung richtet sich dabei nach den jeweiligen nationalen verwaltungsverfahrensrechtlichen Regelungen für die Rücknahme von rechtswidrigen Verwaltungsakten.¹²⁷

Neben der Prüfung und Rückforderung von rechtswidrigen Beihilfen durch die Kommission können auch Konkurrenten des begünstigten Unternehmens Klage vor nationalen Gerichten einreichen. Hierfür reicht bereits der formelle Verstoß gegen das Durchführungsverbot aus.¹²⁸ Entsprechend der bisherigen Entscheidungspraxis des BGH¹²⁹ gelten Beihilfemaßnahmen im Fall der formellen Rechtswidrigkeit unter Zugrundelegung des § 134 BGB¹³⁰ als nichtig.¹³¹ Dies führt somit zur Nichtigkeit geschlossener Verträge und damit zur vollständigen Rückabwicklung des jeweiligen Rechtsgeschäfts.¹³² Auf Vertrauensschutz kann sich das Unternehmen regelmäßig nicht berufen, da die Rechtsprechung des EuGH voraussetzt, dass sich ein sorgfältiger Unternehmer vergewissert, ob das Verfahren rechtmäßig eingehalten wurde.¹³³

Auch wettbewerbsrechtlich hat der Mitbewerber des begünstigten Unternehmens einen Beseitigungsanspruch in Form der verzinsten Rückforderung der Beihilfe und einen Unterlassungsanspruch, um zukünftige Beihilfegewährungen zu unterbinden.¹³⁴ Darüber hinaus drohen der beihilfegewährenden Kommune die Verpflichtung zur Zahlung von Schadensersatz an die Beihilfeempfänger bzw.

¹²⁶ Jennert/Risch, S. 23.

¹²⁷ § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz, bzw. für Baden-Württemberg § 48 Landesverwaltungsverfahrensgesetz.

¹²⁸ Jennert/Risch, S. 24 f.

¹²⁹ BGH 4.4.2003 – V ZR 314/02; BGH 24.10.2003 – V ZR 48/03; BGH 20.1.2004 – XI ZR 53/03; BGH 5.7.2007 – IX ZR 256/06; etwas relativiert durch BGH 5.12.2012 – I ZR 92/11 – CEPS-Pipeline.

¹³⁰ § 134 BGB: „Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, ist nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt.“

¹³¹ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, S. 94 f.

¹³² Jennert/Risch, S. 25.

¹³³ EuGH C-24/95, Slg. 1997, I-1591 Rn. 25 – Alcan Deutschland, in: Bartosch, S. 653.

¹³⁴ Haratsch/Koenig/Pechstein, S. 703; BGH 10.2.2011 – Az. I ZR 2013/08, BB 2010, S. 1033 – Flughafen Lübeck; BGHZ 188, 326 – Flughafen Frankfurt-Hahn.

deren Konkurrenten, wenn sie ihrer Pflicht nicht nachgekommen ist, über die Einhaltung der Notifizierungspflicht zu informieren.¹³⁵

Die Rechtsfolgen und Risiken für Kommunen, die aus der Nichtbeachtung des materiellen und formellen Beihilfenrechts drohen, können demnach weitreichend sein. Deshalb sind die einzelnen Sachverhalte, in denen sich Kommunalverwaltungen wirtschaftliche Betätigung unterstützen und damit das unionsrechtliche Wettbewerbsrecht greift, auf die Vereinbarkeit mit dem EU-Beihilfenrecht zu untersuchen und zu bewerten, was im folgenden Kapitel anhand von ausgewählten Fallkonstellationen erfolgt.

3 Beihilfenrelevante Sachverhalte in Kommunen und deren Problemstellungen

Die Sachverhalte in den Kommunen, die eine beihilfenrechtliche Relevanz aufweisen, sind vielfältig und zahlreich, zumal die einschlägigen Rechtsvorschriften und Begriffsbestimmungen des EU-Beihilfenrechts im Interesse eines wirksamen Beihilfenverbots und zur Vermeidung von Umgehungen weit und funktional ausgelegt werden.¹³⁶ In diesem Kapitel werden für einige klassische kommunale Aufgabenstellungen und Sachverhalte deren Beihilfenrelevanz dargestellt, die Problemstellungen und Fehlerquellen erläutert, sowie die einschlägigen Regelungen und Lösungsmöglichkeit aufgezeigt. Hierfür wurden drei Fallgruppen gebildet, die jeweils unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Diese sind die Wirtschaftsförderung, kommunale Unternehmen und die kommunale Infrastrukturförderung. Die einzelnen, vertiefter betrachteten Sachverhalte, wurden zum einen deshalb ausgewählt, da sie in der Literatur, einschlägigen Handreichungen und Hilfestellungen wiederholt erwähnt werden und zum anderen Aufgabenstellungen und Zuständigkeiten der Kommunen bis 50.000 Einwohner

¹³⁵ Jennert/Risch, S. 26.

¹³⁶ Weiß, S. 13.

widerspiegeln.¹³⁷ Zum Abschluss des Kapitels werden die untersuchten Sachverhalte nach deren Komplexität und Schwere der Rechtsfolgen bewertet und das entsprechende Gefahrenpotential benannt.

3.1 Wirtschaftsförderung

Bei der Wirtschaftsförderung kann man zwischen indirekten und direkten Maßnahmen unterscheiden. Bei der indirekten Wirtschaftsförderung handelt es sich in der Regel um Leistungen, die allen Unternehmen zugutekommen. Hierzu zählen u.a. die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen, die städtebauliche Planung, Bereitstellung von Infrastruktur, Beratungsleistungen usw. Diese Maßnahmen sind beihilfenrechtlich häufig unproblematisch.¹³⁸ Anders werden die wirtschaftsfördernden Maßnahmen der direkten Wirtschaftsförderung beurteilt, da diese in der Regel an ein einzelnes Unternehmen gerichtet sind und dieses somit selektiv begünstigt wird.¹³⁹ Beispiele für Maßnahmen der direkten Wirtschaftsförderung sind die Vermietung bzw. Verpachtung von Grundstücken, Vergabe öffentlicher Aufträge, Zuschüsse, Steuervergünstigungen in Form der Minderung von Kommunalabgaben sowie die Veräußerung von Grundstücken zu reduziertem Preis. Letztere werden nun näher erörtert.

3.1.1 Steuervergünstigungen

Im kommunalen Bereich kommen Steuervergünstigungen bzw. die Minderung von Abgaben u.a. in Form eines teilweisen oder kompletten Steuererlasses, der Reduzierung von Gebühren oder des Verzichts auf die Erhebung von Beiträgen im Rahmen von Grundstückserschließungen vor. Für die Feststellung der Beihilfeneigenschaft sind die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu prüfen. Werden die Vergünstigungen einem einzelnen Unternehmen in der

¹³⁷ Zur Auswahl der Sachverhalte wurden insbesondere herangezogen: Leippe/Habich, EU-Beihilfenrecht in der kommunalen Praxis, 2020; DStGB Dokumentation N° 151, EU-Beihilfenrecht in der kommunalen Praxis, 2019; Leitfäden zum EU-Beihilfenrecht des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau BW, Bände 2 und 3, 2016; Handbuch Europäisches Beihilfenrecht für Kommunen und kommunale Unternehmen, Land Hessen (Hrsg.), 2015.

¹³⁸ Leippe/Habich, S. 124.

¹³⁹ Rosenkranz/Thim/Kese, BW 18.

Kommune gewährt, ist das Merkmal der Selektivität regelmäßig erfüllt. Bei der Begünstigung ist zu beachten, dass diese nicht nur positive Leistungen wie Subventionen umfasst. Darunter fallen auch Maßnahmen, die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat und somit einer Subvention nach Art und Wirkung gleichstehen.¹⁴⁰ Um den Tatbestand der staatlichen Mitteln zu erfüllen, muss keine positive Mittelübertragung erfolgen, sondern es reicht der Einnahmeverzicht durch den Staat.¹⁴¹ Die tatsächliche oder drohende Wettbewerbsverfälschung sowie die Handelsbeeinträchtigung werden regelmäßig als gegeben gesehen, da sie auch der EuGH und die Kommission mit niederschweligen Plausibilitätserwägungen begnügen.¹⁴² Die Wettbewerbsverfälschung bei steuerlichen Vorteilen ist regelmäßig gegeben, wenn das Unternehmen auf einem liberalisierten Markt tätig ist, auf dem wenigstens potentiell Wettbewerb besteht.¹⁴³ Die Steuervergünstigung oder die Minderung kommunaler Abgaben haben somit den Tatbestand der Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt.

Handelt es sich jedoch um eine lediglich geringfügige Beihilfe im Sinne der De-minimis-Verordnung, ist diese regelmäßig nicht geeignet, den zwischenstaatlichen Handel zu beeinträchtigen.¹⁴⁴ Von der beihilfegewährenden Kommune ist deshalb zu beachten, dass die Vergünstigungen die Schwelle von 200.000 EUR innerhalb eines Dreijahreszeitraums nicht übersteigen. Die Gefahr hierin liegt insbesondere bei Steuern oder Abgaben, beispielsweise der Gewerbesteuer, die sich nachträglich noch ändern können und die Schwellenwerte dann überschritten werden.¹⁴⁵

3.1.2 Grundstücksgeschäfte

Als Kernbestandteil der kommunalen Wirtschaftsförderung gilt neben der Entwicklung und Erschließung von Grundstücken auch deren Verkauf an geeignete

¹⁴⁰ EuGH C-387/92, Slg. 1994, I-877 – Banco Exterior de España, Rn. 13 f.

¹⁴¹ Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 51.

¹⁴² Englisch, Rn. 9.43.

¹⁴³ EuGH C-148/04 - Slg. 2005, I-11137 - Unicredito Italiano, Rn. 57; Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 187.

¹⁴⁴ Englisch, Rn. 9.46.

¹⁴⁵ Leippe/Habich, S. 129.

Investoren. Um im Standortwettbewerb erfolgreich zu sein, erfolgt die Veräußerung oftmals zu vergünstigten Preisen, weshalb hier unter beihilfenrechtlichem Blickwinkel Vorsicht geboten ist.¹⁴⁶ Bei der Veräußerung unter Marktwert kann dies eine Begünstigung des Unternehmens darstellen, da keine marktübliche Gegenleistung erbracht wird.¹⁴⁷ Die Kommission ist deshalb der Ansicht, dass entsprechend des Private-Investor-Prinzips Kommunen ein Grundstück zum Marktwert veräußern und sich damit an dem Verhalten eines privaten Verkäufers bei vergleichbaren marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen messen lassen müssen.¹⁴⁸

Nach der bis 2016 gültigen Grundstücksmitteilung der Kommission¹⁴⁹ standen der Kommune zwei Möglichkeiten zum Nachweis eines marktkonformen Preises zur Verfügung. Dies sind die Durchführung eines bedingungsfreien Bietverfahrens oder der Verkauf auf Basis eines unabhängigen Wertgutachtens.¹⁵⁰ Die Grundstücksmitteilung wurde zwischenzeitlich zwar durch die Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe aus dem Jahr 2016 aufgehoben, jedoch ist deren Regelungsinhalt hierzu gleich, so dass die beiden Lösungswege weiterhin möglich sind.¹⁵¹

Beim Bietverfahren ist darauf zu achten, dass dieses hinreichend über einen längeren Zeitraum bekannt gemacht wird. Die direkte Ansprache potenzieller Interessenten ist zwar zulässig, aber nicht ausreichend. Außerdem müssen alle Interessenten unabhängig von Branche oder Tätigkeit das Grundstück erwerben können, was ein allgemeines und bedingungsfreies Verfahren voraussetzt.¹⁵² Das Wertgutachten muss objektiv sein und von einem allgemein anerkannten Sachverständigen durchgeführt werden, wofür auch der in den §§ 192 ff.

¹⁴⁶ Jennert/Jung, S. 30.

¹⁴⁷ Sonder, KommJur 2013, S. 124.

¹⁴⁸ Rosenkranz/Thim/Kese, BW 31, siehe auch Kapitel 2.2.1.

¹⁴⁹ Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand vom 10.07.1997, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0710\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0710(01)&from=DE) [20.11.2020].

¹⁵⁰ Sonder, KommJur 2013, S. 125.

¹⁵¹ Meßmer, 2017, S. 5.

¹⁵² Jennert/Jung, S. 30 f.

Baugesetzbuch¹⁵³ geregelte kommunale Gutachterausschuss infrage kommt.¹⁵⁴ Zu beachten ist dabei, dass das Gutachten vor Beginn der Vertragsverhandlungen, zumindest vor Abschluss des Kaufvertrags vorliegen muss.¹⁵⁵

Werden beide Möglichkeiten eines beihilfenkonformen Grundstücksverkaufs nicht herangezogen werden, ist das geplante Grundstücksgeschäft nach Art. 108 Abs. 3 AEUV vor dessen Umsetzung zu notifizieren und die Entscheidung der Kommission zu dessen Beihilfeneigenschaft abzuwarten. In diesem Zusammenhang ist doch zu beachten, dass entsprechend der Regelungen der De-minimis-Verordnung Beihilfen bis zu 200.000 EUR in drei Steuerjahren freigestellt sind.¹⁵⁶

3.2 Kommunale Unternehmen

In dieser Fallgruppe werden beispielhaft Sachverhalte aufgegriffen, die die Leistungsbeziehungen zwischen einer Kommune und deren Unternehmen bzw. Beteiligungen betreffen. Eine besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang Kommunalbürgschaften, da sie ohne den Einsatz von liquiden Haushaltsmitteln eine bessere Finanzierung zugunsten der kommunalen Unternehmen, wie z.B. Stadtwerke ermöglichen und somit besonders haushaltsschonend sind.¹⁵⁷ Darüber hinaus sind auch die Verlustausgleichszahlungen an kommunale Unternehmen für dauerdefizitäre Geschäftsfelder wie Verkehrsbetriebe, Bäder, Kulturbetriebe u.a. gängige kommunale Praxis.¹⁵⁸ Nachfolgend wird aufgezeigt, was bei diesen Sachverhalten beihilfenrechtlich zu beachten ist.

¹⁵³ Baugesetzbuch (BauGB) vom 3.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.8.2020 (BGBl. I S. 1728).

¹⁵⁴ Kukk, in: Schäfer/Uechtritz/Zuber (Hrsg.), § 8, Rn. 17.

¹⁵⁵ Jennert/Jung, S. 33.

¹⁵⁶ Rosenkranz/Thim/Kese, BW 32.

¹⁵⁷ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, KMU-Förderung und beihilfenrechtliche Standartinstrumente, S. 100.

¹⁵⁸ Leippe/Habich, S. 149.

3.2.1 Kommunalbürgschaften

Für die Besicherung der Finanzierung kommunaler Unternehmen ist eine Ausfallbürgschaft durch die Kommune (Kommunalbürgschaft) ein geläufiges Instrument. Eine begünstigende Wirkung im Sinne des EU-Beihilfenrechts ist hierbei gegeben, da Kreditinstitute dem Darlehensnehmer durch die Bürgschaft in der Regel bessere Konditionen gewähren. Außerdem erhalten Unternehmen, die sich aufgrund schlechter wirtschaftlicher Lage am freien Kreditmarkt schwer refinanzieren können, durch die Kommunalbürgschaft leichter Darlehen.¹⁵⁹ Zu beachten ist, dass die Beihilfenrelevanz nicht erst dann entsteht, wenn der Bürgschaftsfall eintritt, sondern bereits bei Ausreichung der Bürgschaft.¹⁶⁰

Die Regelungen, nach denen Kommunalbürgschaften nicht der Notifizierungspflicht unterliegen, sind vielschichtig. In der Bürgschaftsmitteilung¹⁶¹ legt die Kommission fest, welche Voraussetzung vorliegen müssen, damit eine Bürgschaft keine Beihilfe darstellt. Diese sind:

- Bei Abgabe der Bürgschaftserklärung darf sich das Unternehmen nicht in finanziellen Schwierigkeiten befinden.¹⁶²
- Die Bürgschaft ist an eine bestimmte finanzielle Transaktion geknüpft, auf einen Höchstbetrag beschränkt und auf eine feste Laufzeit begrenzt.
- Die Bürgschaft darf nicht mehr als 80 Prozent des Darlehensbetrags besichern.¹⁶³
- Der Kreditnehmer bezahlt der Kommune eine marktübliche Bürgschaftsprämie, Avalprovision genannt.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Drzislá/Jennert, S. 81.

¹⁶⁰ Drzislá/Jennert, S. 82.

¹⁶¹ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Art. 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften vom 20.6.2008, ABl. EU 2008 C 155, S. 10.

¹⁶² Zur Beurteilung werden die Leitlinien der Kommission für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen herangezogen (Mitteilung der Kommission: Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten vom 31.7.2014, ABl. EU 2014 C 249, S. 1).

¹⁶³ Eine Ausnahme gilt für den Fall, dass eine Kommune das entsprechende Unternehmen als Kreditnehmer mit einer DAWI betraut hat und sich die Tätigkeit des Unternehmens nur auf diese eine DAWI beschränkt. Dann ist ausnahmsweise eine Besicherung von 100 Prozent möglich.

¹⁶⁴ Drzislá/Jennert, S. 83 f.; Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, KMU-Förderung und beihilfenrechtliche Standardinstrumente, S. 103 ff.

Die marktübliche Avalprovision ist dabei der Kern der beihilfenrechtlichen Problematik.¹⁶⁵ Diese ist anhand der Bonität des Kreditnehmers zu ermitteln, welche auch die Kreditausfallwahrscheinlichkeit berücksichtigt. Des Weiteren sind Bürgschaftshöhe, Kreditlaufzeit und Sicherheiten zu berücksichtigen. Die Bürgschaftsprämie muss mindestens so hoch sein wie die entsprechenden Prämien ähnlich eingestufte Unternehmen bei vergleichbaren Finanzierungen.¹⁶⁶ Eine pauschale Avalprovision für alle gewährten Bürgschaften in Höhe von beispielsweise 0,5 Prozent der Bürgschaftssumme wird von der Kommission nicht akzeptiert.¹⁶⁷

Die beihilfenkonforme Gestaltung einer Kommunalbürgschaft ist auch nach der De-minimis-VO möglich, wonach die Begünstigung des kommunalen Unternehmens durch die Bürgschaft den Schwellenwert in Höhe von 200.000 EUR in drei Steuerjahren nicht überschreiten darf. Die De-minimis-VO gilt, wie bereits ausgeführt, jedoch nur für transparente Beihilfen. Das Kriterium der Transparenz erfüllen Bürgschaften dann, wenn der Beihilfenempfänger nicht insolvent ist, eine Besicherung von maximal 80 Prozent des ausstehenden Kreditbetrags erfolgt und die Bürgschaft auf einen Betrag von 1,5 Mio. EUR bei einer Laufzeit von fünf Jahren, bzw. auf einen Betrag von 750.000 EUR bei einer Laufzeit von zehn Jahren begrenzt ist.¹⁶⁸

Ist ein kommunales Unternehmen mit DAWI-Tätigkeiten betraut, gelten darüber hinaus die DAWI-De-minimis-VO sowie die Regelungen des Freistellungsbeschlusses. Nach der De-minimis-VO für DAWI gelten demnach in Abweichung zur allgemeinen De-minimis-VO Kommunalbürgschaften für Darlehen bis 3,75 Mio. EUR stets als transparente Beihilfen.¹⁶⁹ Eine Freistellung von der Notifizierungspflicht ist möglicherweise auch nach Maßgabe des Freistellungsbeschlusses gegeben. Dessen Anwendbarkeit ist nicht auf transparente Beihilfen beschränkt und umfasst Ausgleichsleistungen von bis zu 15 Mio. EUR

¹⁶⁵ Sonder, KommJur 2013, S. 127.

¹⁶⁶ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, KMU-Förderung und beihilfenrechtliche Standardinstrumente, S. 100; in der Folge sind auch die Berechnungsmethoden für die Beihilfenwertermittlung enthalten, auf die hiermit verwiesen wird.

¹⁶⁷ Risch, S. 11.

¹⁶⁸ Drzislá/Jennert, S. 86.

¹⁶⁹ Leippe/Habich, S. 146.

pro Jahr. Unter bestimmten Voraussetzungen ist hier auch der Verzicht auf eine marktübliche Avalprovision möglich. Jedoch ist neben der Betrauung die Bürgschaft in der Trennungsrechnung ordnungsgemäß abzubilden.¹⁷⁰

3.2.2 Verlustausgleichszahlungen

Vielfach werden Leistungen der Daseinsvorsorge von kommunalen Unternehmen erbracht. Allerdings sind diese Leistungen aufgrund hoher Fixkosten und sozialpolitischer Vorgaben meist nicht kostendeckend zu erbringen, weshalb die Unternehmen auf die Finanzierung durch die Kommune in Form von Verlustausgleichszahlungen und sonstiger Unterstützung angewiesen sind.¹⁷¹ Oftmals spielt hierbei auch der steuerliche Querverbund eine Rolle, in dem Versorgungsbetriebe mit Entsorgungs-, Verkehrsbetrieben oder weiteren Betriebszweigen zusammengefasst werden, um eine Ergebnisverrechnung der einzelnen Betriebszweige vornehmen zu können.¹⁷² Durch die finanzielle Zuwendungen der Kommune an das kommunale Unternehmen, ob mit einem Betriebszweig oder mehreren im Querverbund, kann jedoch ein Konflikt mit dem Beihilfenverbot gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV auftreten.¹⁷³ Denn die Prüfung der Begünstigung mittels des Private-Investor-Tests wird bei dauerdefizitären Tätigkeiten regelmäßig ergeben, dass ein am Markt tätiger Unternehmer diese Ausgleichszahlungen nicht übernehmen würde.

Handelt es sich bei der Tätigkeit für die der Verlustausgleich erfolgt jedoch um eine DAWI, sind insbesondere die Kriterien der Altmark-Trans-Rechtsprechung bzw. die Regelungen des Almunia-Pakets heranzuziehen.¹⁷⁴ Entsprechend des Freistellungsbeschlusses als wichtigstes Regelwerk des Almunia-Paktes für die kommunale Praxis, sind Ausgleichszahlung beihilfenkonform, wenn sie dessen Voraussetzungen erfüllen.¹⁷⁵ Er gilt für DAWI-Beihilfen bis 15 Mio. EUR und fordert als maßgebliche Voraussetzung, dass die Ausgleichszahlung auf einem

¹⁷⁰ Drzislá/Jennert, S. 87.

¹⁷¹ Ludwig/Risch, S. 60.

¹⁷² Leippe/Habich, S. 149.

¹⁷³ Busson/Kirchhof/Müller-Kabisch, S. 89 f.

¹⁷⁴ Siehe auch Kapitel 2.2.2.

¹⁷⁵ Sonder, KommJur 2013, S. 126.

klaren öffentlichen Versorgungsauftrag in Form eines Betrauungsaktes basiert und keine Überkompensation entsteht.¹⁷⁶ Für den Betrauungsakt werden im Freistellungsbeschluss keine Anforderungen an die Rechtsform gestellt. Die Betrauung kann mit einem zivilrechtlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Vertrag, mittels eines Gesellschaftervertrags oder als Verwaltungsakt in Form eines Zuwendungsbescheids erfolgen. Die Präferenz geht jedoch hin zu den administrativen Handlungsformen wie vertragliche Formen oder Verwaltungsakte.¹⁷⁷ Dabei werden Verwaltungsakte in Form von Zuwendungsbescheiden als geeignetste Form angesehen, da hier der Zuwendungszweck und der Bewilligungszeitraum Gegenstand und Dauer der Gemeinwohlverpflichtung wiedergeben.¹⁷⁸

Die Inhalte des Betrauungsaktes werden in Art. 4 des Freistellungsbeschlusses geregelt. Folgende Festlegungen sind zu treffen:

- Gegenstand und Dauer der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung
- Unternehmen und gegebenenfalls betreffendes Gebiet
- Art etwaiger dem Unternehmen durch die Bewilligungsbehörde gewährter Rechte
- Maßnahmen zur Vermeidung und Rückforderung von Überkompensationszahlungen
- Ausgleichsmechanismen und Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichsleistungen
- Bezug auf den Freistellungsbeschluss
- Betrauungsdauer von höchstens zehn Jahren.¹⁷⁹

Das Überkompensationsverbot beinhaltet als besondere Ausprägung das Verbot einer Quersubventionierung anderer Tätigkeitsfelder. Für eine klare Identifikation der den DAWI zurechenbaren Kosten ist bei Erbringen mehrerer wirtschaftlicher

¹⁷⁶ Busson/Kirchhof/Müller-Kabisch, S. 91.

¹⁷⁷ Burgi, S. 94; zum Inhalt des Betrauungsaktes: BGH, NJW 2016, 3176 – Kreiskliniken Calw.

¹⁷⁸ Ludwig/Risch, S. 73; Zimmermann, S. 159.

¹⁷⁹ Ludwig/Risch, S. 68 f.

Tätigkeiten in einem Unternehmen eine Trennungsrechnung für jede einzelne DAWI bzw. zwischen DAWI und sonstigen Tätigkeiten notwendig.¹⁸⁰

Die Vielzahl an notwendigen Vorgaben eröffnet zahlreiche Fehlerquellen, weshalb es in Kommunen oftmals an einer wirksamen Betrauung fehlt.¹⁸¹ Die Kommission hat im Rahmen eines Monitoring-Verfahrens im Bereich der Wirtschaftsförderung im Jahr 2016¹⁸² festgestellt, dass es teilweise an den Anforderungen für eine wirksame Betrauung fehlt bzw. diese nicht vollständig sind. Mängel seien insbesondere das Fehlen eindeutiger Betrauungsakte sowie keine Befristung, keine Trennungsrechnung oder fehlerhafte Kostenzuordnung.¹⁸³

3.3 Kommunale Infrastrukturförderung

Die Finanzierung öffentlicher Infrastruktur unterliegt, insbesondere mit der zunehmenden Privatisierung bisher öffentlich betriebener Einrichtungen, zunehmend dem Beihilfenrecht.¹⁸⁴ Da diese unterschiedlich finanziert, errichtet und betrieben werden können, ist bei der beihilfenrechtlichen Beurteilung zwischen den Ebenen der Eigentümer, Betreiber und Benutzer zu unterscheiden, die durch die staatliche Finanzierung jeweils als begünstigtes Unternehmen gelten können.¹⁸⁵ Nachfolgend werden aus dem breiten Spektrum der kommunalen Infrastrukturen die Themenkomplexe Leitungsinfrastrukturen mit dem Beispiel der Breitbandnetze und die sozialen und kulturellen Infrastrukturen mit dem Beispiel der Sport- und Freizeiteinrichtungen herausgegriffen. Hierbei werden Schwerpunkte gesetzt mit dem Ziel, mögliche Fehlerquellen aufzuzeigen, die bei den jeweiligen Konstellationen auftreten können.

¹⁸⁰ Ludwig/Risch, S. 70 f.

¹⁸¹ Busson/Kirchhof/Müller-Kabisch, S. 89.

¹⁸² Meßmer, 2019, S. 381.

¹⁸³ Europäische Kommission, Schreiben vom 31.01.2019, SA.44264 (2016/MX), S. 5.

¹⁸⁴ Petzold, 2017, S. 401.

¹⁸⁵ Huhn/Groh, S. 44.

3.3.1 Leitungsinfrastruktur

Bei den öffentlich finanzierten Infrastrukturen ist im Kern zu prüfen, ob es sich um wirtschaftliche bzw. auch gemischt-wirtschaftliche Nutzungen handelt.¹⁸⁶ Im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur sieht die Kommission in der Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff für den Bau von Wasserversorgungs- und Abwassernetze den Ausschluss einer Beihilfe als möglich an, da sie in der Regel nicht im Wettbewerb zu anderen Infrastrukturen stehen.¹⁸⁷ Bei der Energie- und Breitbandinfrastruktur hingegen liegt laut der Kommission eine wirtschaftliche Tätigkeit und damit ein Wettbewerb zu anderen Infrastrukturen vor, so dass eine beihilfenrechtliche Relevanz gegeben ist.¹⁸⁸

Zur Finanzierung von Breitbandnetzen mit Hilfe von staatlichen, somit auch kommunalen Mitteln, hat die Kommission Breitband-Leitlinien erlassen, nach denen sie die Maßnahmen beihilfenrechtlich prüft und beurteilt.¹⁸⁹ Demnach müssen Kommunen, die den Breitbandausbau durch öffentliche oder private Unternehmen finanziell unterstützen möchten, diese Zuwendungen am europäischen Beihilferegime messen.¹⁹⁰ Dies gilt sowohl für die direkte Zuwendung als auch für die Bereitstellung passiver Infrastruktur, wenn dies nicht zu marktüblichen Bedingungen erfolgt.¹⁹¹

Eine Freistellung von der Notifizierung der Beihilfemaßnahme bei der Kommission kann gegeben sein, wenn die Voraussetzungen einer De-minimis-Beihilfe erfüllt sind.¹⁹² Auch Unterstützungsmaßnahmen für DAWI ermöglichen eine Freistellung. Diese kommen nach den DAWI-Vorschriften allerdings nur die sogenannten weißen NGA-Flecken¹⁹³ in Betracht, die in Deutschland überwiegend im

¹⁸⁶ Fuchs/Elxnat, S. 20.

¹⁸⁷ Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 211, 221.

¹⁸⁸ Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 216, 217.

¹⁸⁹ Europäische Kommission, Breitband-Leitlinie.

¹⁹⁰ Sander/Benz, S. 85.

¹⁹¹ Europäische Kommission, Breitband-Leitlinie, Anhang 1, S. 24.

¹⁹² Siehe hierzu Kapitel 2.2.3.

¹⁹³ Laut der Breitband-Leitlinie (Rn. 66) sind weiße Flecken Gebiete, in denen keine Breitbandinfrastruktur vorhanden ist und voraussichtlich auch in naher Zukunft keine aufgebaut wird. Als Breitbandgrundversorgung soll nach den Zielen der Kommission bis 2020 flächendeckend eine Geschwindigkeit von mindestens 30 Mbit/s erreicht werden.

ländlichen Raum zu finden sind. Nur hier kann aufgrund des Mangels an jedweder Netzinfrastruktur von einem Marktversagen ausgegangen werden.¹⁹⁴

Auch die AGVO sieht eine Freistellung im Bereich der Förderung von Breitbandinfrastruktur vor. Neben der Erfüllung der Voraussetzungen im allgemeinen Teil wie volle Transparenz, Vorliegen eines Anreizeffekts und eine regelmäßige Evaluierung, sind insbesondere die speziellen Regelungen des Art. 52 AGVO für Breitbandinfrastrukturen zu beachten. Der Schwellenwert beträgt entsprechend Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. y) AGVO 70 Mio. EUR je Vorhaben, gilt jedoch lediglich für Investitionsvorhaben. Auch im Rahmen der AGVO kann nur der Ausbau in weißen Flecken gefördert werden.¹⁹⁵ Weitere Voraussetzungen sind die Wahrung der Neutralität betreffend der Technologie, die Durchführung eines offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens sowie ein offener Zugang zur Netzinfrastruktur. Zu beachten ist, dass die Voraussetzungen im Einklang mit den Breitband-Leitlinien zu interpretieren sind.¹⁹⁶

Die Kommunen haben somit verschiedene beihilfekonforme Möglichkeiten, den Ausbau der Breitbandinfrastruktur finanziell zu fördern, müssen dabei aber die jeweiligen Vorgaben beachten. Für eine De-minimis-Beihilfe dürfen die Zuschüsse nicht höher als 200.000 EUR in drei Jahren liegen, bei einer Förderung als DAWI in weißen Flecken muss eine korrekte Betrauung vorliegen und für eine Förderung im Rahmen der AGVO sind die oben genannten Kriterien zu erfüllen. Werden Bundes- oder Landesmittel für den Breitbandausbau in Anspruch genommen, beruht diese Mittelgewährung auf einem von der Kommission genehmigten Förderprogramm von Bund oder Land. In diesem Fall handelt es sich um eine zulässige Beihilfe. Beihilfenmaßnahmen, die nicht unter die genannten Freistellungsmöglichkeiten fallen bzw. keine zulässigen Beihilfen sind, sind bei der Kommission zu notifizieren. Das Durchführungsverbot ist jedoch zu beachten.

¹⁹⁴ Sander/Benz, S. 86.

¹⁹⁵ Sander/Benz, S. 74.

¹⁹⁶ Bartosch, S. 534.

3.3.2 Soziale und kulturelle Infrastruktur

Zu der sozialen, wie beispielsweise Kinderbetreuungseinrichtungen, und der kulturellen Infrastruktur, wie Museen, Bibliotheken oder Kulturzentren, werden in dieser Arbeit auch Sport- und Freizeiteinrichtungen gerechnet. Durch deren Nutzung für Schul- und Vereinszwecke weisen diese durchaus auch sozialen Charakter auf. Insbesondere Sporthallen bzw. -arenen sowie Schwimm- bzw. Freizeitbäder sind in Kommunen häufig vorhandene Einrichtungen, weshalb deren beihilfenrechtlichen Problemstellungen hier thematisiert werden.

Bei der Sport- und Freizeitinfrastruktur spielt auf der Tatbestandseite des Art. 107 Abs. 1 AEUV insbesondere die Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels eine Rolle. In der Entscheidung der Kommission zum „Freizeitbad Dorsten“¹⁹⁷ stellte diese auf den Einzugsbereich des Bades ab, der lediglich lokal, also auf Dorsten und umliegende Gemeinden begrenzt sei. Da der Ort auch ausreichend weit zur Grenze des Nachbarstaats entfernt liege, sei der innergemeinschaftliche Handel praktisch nicht beeinträchtigt und damit der Tatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht erfüllt.¹⁹⁸ In der Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff hat die Kommission nun auch aufgenommen, dass nach Prüfung der Umstände des Einzelfalls bei Sport- und Freizeiteinrichtungen mit überwiegend lokalem Einzugsgebiet die staatliche Förderung keine Binnenmarktrelevanz aufweise.¹⁹⁹

Jedoch sind kommunale Schwimmbäder und Sporthallen, die in der Regel auch dem Schul- und Vereinssport zur Verfügung stehen, durchaus als DAWI zu betrachten. Diese sind kaum kostendeckend zu betreiben und werden deshalb von privaten Unternehmen nicht angeboten.²⁰⁰ Hierbei ist jedoch darauf zu achten, dass die Vorgaben des Freistellungsbeschlusses eingehalten werden, insbesondere eine ordnungsgemäße Betrauung²⁰¹ erfolgt. Werden darüber hinaus auch Leistungen angeboten, wie z.B. ein Wellnessbereich in einem Schwimmbad, für die es private

¹⁹⁷ Europäische Kommission, Entscheidung Nr. N 258/00, Freizeitbad Dorsten, SG (2001) D 285046 vom 12.1.2001.

¹⁹⁸ Petzold, 2017, S. 403.

¹⁹⁹ Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 197.

²⁰⁰ Otter/Single/Thönnies, S. 99 f.

²⁰¹ Näheres hierzu in Kapitel 3.2.2.

Wettbewerber auf dem Markt gibt, gilt die DAWI-Einordnung hierfür nicht und es ist eine saubere Trennungsrechnung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten zu führen.²⁰² Wird eine entsprechende Einrichtung von einem privaten Unternehmen betrieben, bedarf es für dessen Auswahl regelmäßig eines entsprechenden Ausschreibungsverfahrens.²⁰³ Bei einem Betrieb durch ein eigenes kommunales Unternehmen, wie die Stadtwerke, ist ein geeignetes Verfahren für eine Preisvergleichsberechnung vorzunehmen.²⁰⁴

Auch nach der AGVO können Beihilfen für Sport- und Freizeitinfrastrukturen von der Notifizierungspflicht freigestellt werden. Neben den allgemeinen Voraussetzungen regelt Art. 55 AGVO die besonderen Bestimmungen.²⁰⁵ Danach darf die Sportinfrastruktur nicht nur einem Profisportnutzer zur Verfügung stehen, sondern auch andern Profi- oder Amateursportnutzern mit mindestens 20% der verfügbaren Nutzungszeit. Außerdem muss die Infrastruktur mehreren Nutzern zu transparenten und diskriminierungsfreien Bedingungen offenstehen. Die Schwellenwerte für Investitionsbeihilfen wurden im Jahr 2017 auf 30 Mio. EUR Beihilfenhöhe oder 100 Mio. EUR Gesamtkosten pro Vorhaben verdoppelt.²⁰⁶

3.4 Bewertung der Sachverhalte nach Gefahrenpotential

Die Rechtsfolgen für sowohl materiell als auch formell rechtswidrige Beihilfegewährung wurden in Kapitel 2.2.5 ausgeführt. Demnach droht von Seiten der Kommission die Verpflichtung zur Rückforderung der unter Verstoß gegen das Durchführungsverbot gewährten Beihilfe einschließlich des bis dahin entstandenen Zinsvorteils. Dieses Risiko trägt insbesondere der Beihilfeempfänger. Vor den nationalen Gerichten können jedoch Konkurrenten Schadenersatzansprüche gegenüber dem Beihilfengeber, also der Kommune, geltend machen. Außerdem kann in diesem Zusammenhang die Nichtigkeit des zugrunde liegenden Rechtsgeschäfts festgestellt werden. Neben des von der Höhe der gewährten

²⁰² Otter/Single/Thönnies, S. 100.

²⁰³ Petzold, 2018, S. 34, mit Verweis auf Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rn. 223.

²⁰⁴ Petzold, 2018, S. 35.

²⁰⁵ Europäische Kommission, Entscheidung vom 23.7.2013, SA.33045 – Kristall Bäder AG.

²⁰⁶ Fuchs/Elxnat, S. 19 f.

Beihilfe abhängigen finanziellen Schadens für Beihilfegeber und -empfänger ist der Vertrauens- und Imageverlust in die Kommune als Beihilfegeber ein nicht zu unterschätzender Nachteil.

Zu den genannten Rechtsfolgen, die für alle Sachverhalte gleichermaßen gelten, gibt es noch einige Gesichtspunkte, die bei den jeweiligen Fallkonstellationen besonders zu berücksichtigen sind. Werden Grundstücke beihilfenrechtswidrig unter dem Marktwert verkauft, drohen einerseits die Rückforderung des Differenzbetrags zwischen Marktwert und tatsächlich bezahltem Preis. Andererseits kann aus einer Konkurrentenklage die Nichtigkeit des Grundstücksgeschäfts und somit die Rückabwicklung des Vertrags mit Rückübertragung bereits überschriebener Grundstücke folgen.²⁰⁷

Bei einer rechtswidrig gewährten Bürgschaft bemisst sich der zurückzufordernde Beihilfenwert aus der Differenz zwischen dem marktüblichen Bürgschaftsentgelt und der tatsächlich gewährten Avalprovision.²⁰⁸ Wenn der Beihilfeempfänger auf dem Markt ohne die Bürgschaft überhaupt kein Darlehen erhalten hätte, so bemisst sich der Beihilfenwert nicht nur an der zu geringen Avalprovision, sondern an dem Gesamtbetrag der verbürgten Darlehensvaluta.²⁰⁹ Bezogen auf die Nichtigkeit der Kommunalbürgschaft ist zu differenzieren, ob Kreditgeber oder Kreditnehmer durch die Bürgschaft begünstigt sind. Der Kreditgeber ist dann Begünstigter, wenn er eigene wirtschaftliche Vorteile aus der Bürgschaft zieht.²¹⁰ Bezogen auf die Bürgschaftsabrede zwischen Kommune und Kreditgeber obliegt es entsprechend der Residex-Entscheidung des EuGHs den nationalen Gerichten im Einzelfall zu prüfen, inwieweit die Nichtigkeit des Bürgschaftsvertrags ein wirksameres Mittel zur Wiederherstellung des Zustands ohne Bürgschaftsgewährung ist als andere Maßnahmen.²¹¹

²⁰⁷ Jennert/Jung, S. 31.

²⁰⁸ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, KMU-Förderung und beihilfenrechtliche Standartinstrumente, S. 113.

²⁰⁹ Drzislá/Jennert, S. 85.

²¹⁰ Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, KMU-Förderung und beihilfenrechtliche Standartinstrumente, S. 120.

²¹¹ EuGH, Urteil vom 8.12.2011, C-275/10, Slg. 2011, I-13043, Rn. 46, siehe auch Bartosch, S. 563.

In der folgenden Tabelle sind für die einzelnen vorab vertieft erläuterten kommunalen Sachverhalte deren Problemstellungen bzw. Fehlerquellen nochmals zusammengefasst und die möglichen Rechtsfolgen bei Beihilfenverstöße dargestellt. Ergänzt wird dies um eine Einordnung des jeweiligen Sachverhalts nach Komplexität und Gefahrenpotential. Die Komplexität bemisst sich nach der Vielzahl der zu beachtenden Vorschriften sowie der notwendigen Verfahrensschritte. Beim Gefahrenpotential wurde sowohl das Risiko des Schadenseintritts, die Gefahr der Beschwerde bzw. Klage durch einen Konkurrenten als auch die Schadenshöhe berücksichtigt, wobei letztere von der Höhe der gewährten Beihilfe abhängt. Die Einstufung wurde nach gering, mittel und hoch vorgenommen.

Beihilferelevante Sachverhalte	Problemstellungen/ Fehlerquellen	Rechtsfolgen/ Risiken	Komplexität	Gefahrenpotential
Wirtschaftsförderung				
<ul style="list-style-type: none"> • Steuervergünstigungen/ Abgabenerlass 	<p>Nichtbeachtung der Begünstigung und damit der Notifizierungspflicht.</p> <p>Bei De-minimis-Beihilfen nachträgliche Änderung der Steuerschuld (z.B. Gewerbesteuer) problematisch.</p>	<p>Rückforderung der Steuervergünstigung.</p> <p>Möglich: Konkurrentenklage und Schadensersatzforderung</p>	gering	<p>gering</p> <p>abhängig von Beihilfenhöhe</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Grundstücksgeschäfte 	<p>Verkauf von Grundstücken unter Marktwert</p> <p>Nichtbeachtung des Private-Investor-Prinzips mit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bietverfahren oder • Wertgutachten 	<p>Rückforderung des Differenzbetrags zu Marktwert.</p> <p>Möglich: Konkurrentenklage und Schadensersatzforderung; Nichtigkeit Kaufvertrag einschl. Rückübertragung überschriebener Grundstücke</p>	mittel	hoch

Beihilferelevante Sachverhalte	Problemstellungen/ Fehlerquellen	Rechtsfolgen/ Risiken	Komplexität	Gefahrenpotential
Kommunale Unternehmen				
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunalbürgschaften 	<p>Nichtbeachtung</p> <ul style="list-style-type: none"> • De-minimis-Vorgaben • DAWI-Freistellungsbeschluss (Betrauungsakt) • Bürgschaftsmitteilung (Höhe Avalprovision) 	<p>Rückforderung Differenz marktüblicher zu tatsächlicher Avalprovision</p> <p>Möglich: Konkurrentenklage und Schadensersatzforderung; Drohende Nichtigkeit des Bürgschaftsvertrags</p>	mittel – hoch	<p>mittel</p> <p>auch Risiko für komm. Unternehmen</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Verlustausgleichszahlungen 	<p>Nichtbeachtung DAWI-Freistellungsbeschluss:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine Betrauung • Betrauung fehlerhaft, z.B. keine Trennungsberechnung; fehlerhafte Kostenzuordnung 	<p>Rückforderung der Ausgleichszahlung</p> <p>Möglich: Konkurrentenklage und Schadensersatzforderung</p>	mittel	<p>mittel</p> <p>auch Risiko für komm. Unternehmen</p>
Kommunale Infrastrukturförderung				
<ul style="list-style-type: none"> • Leitungsinfrastruktur (Breitbandnetze) 	<p>Fehlende/ fehlerhafte Betrauung und Vergabeverfahren</p> <p>Nichtbeachtung Vorgaben AGVO</p> <p>Bei Breitband: Förderung auch in grauen Flecken</p>	<p>Rückforderung des Beihilfenbetrags</p> <p>Möglich: Konkurrentenklage und Schadensersatzforderung</p>	hoch	<p>hoch</p> <p>je nach Sachverhalt: auch Risiko für komm. Unternehmen</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Soziale und kulturelle Infrastruktur (Sport- und Freizeiteinrichtungen) 	<p>Fehlende/ fehlerhafte Betrauung: insbesondere Trennungsberechnung, Ausschreibungsverfahren bzw. Preisvergleichsberechnung</p>	<p>Rückforderung des Beihilfenbetrags</p> <p>Möglich: Konkurrentenklage und Schadensersatzforderung</p>	hoch	<p>hoch</p> <p>je nach Sachverhalt: auch Risiko für komm.</p>

Beihilferelevante Sachverhalte	Problemstellungen/ Fehlerquellen	Rechtsfolgen/ Risiken	Komplexität	Gefahrenpotential
	Nichtbeachtung Vorgaben AGVO: <ul style="list-style-type: none"> • Zulassung mehrere Nutzer • Nutzung zu transparenten und diskriminierungsfreien Bedingungen • 			Unternehmen

Abb. 3: Übersicht der beihilferelevanten Sachverhalte mit Bewertung des Gefahrenpotentials²¹²

Dem Grundsatz nach kann festgestellt werden, dass bei zunehmender Komplexität der Sachverhalte sowie der zu beachtenden Vorschriften und Verfahrensvorgaben die Gefahr zunimmt, einen Sachverhalt nicht als beihilfenrelevant zu erkennen bzw. die Vorschriften nicht rechtskonform anzuwenden.

Bei den Steuervergünstigungen für private Unternehmen wird es sich oftmals um geringfügige Begünstigungen handeln, die als De-minimis-Beihilfen einzustufen sind, weshalb das Gefahrenpotential hier auch eher gering sein wird. Bei den Grundstücksgeschäften hingegen ist das Risiko einer Beschwerde bzw. Klage aufgrund der Praxisnähe und der Vielzahl möglicher Betroffener, wie z.B. Wettbewerber, Nachbarn, Umweltschützer usw. besonders hoch einzustufen.²¹³

Im Übrigen ist auch das Gefahrenpotential bei Beihilfen an kommunale Unternehmen hoch, da die Kommune wirtschaftlich sowohl das Risiko des Beihilfegebers als auch des Beihilfenehmers trägt.²¹⁴ Die Sachverhalte Kommunalbürgschaft und Verlustausgleichszahlungen an kommunale Unternehmen wurden dennoch mit der mittleren Gefahrenstufe bewertet, da es sich in diesen Bereichen oftmals um DAWI handelt, bei denen es vielfach keinen Markt gibt. Das Risiko der Beschwerde eines Mitbewerbers ist dementsprechend geringer.

²¹² Eigene Darstellung.

²¹³ Jennert/Jung, S. 30.

²¹⁴ Risch, S. 12.

Für die beiden Sachverhalte im Rahmen der kommunalen Infrastrukturförderung wird ein hohes Gefahrenpotential gesehen. Hier kann es, abhängig von der Infrastruktur, durchaus einen Markt mit Mitbewerbern geben, z.B. bei größeren Freizeitbädern. Dann trägt die Kommune bei Rückforderungen auch im Rahmen ihrer kommunalen Unternehmen das wirtschaftliche Risiko. Außerdem sind die Beihilfebeträge insbesondere bei Investitionsmaßnahmen oftmals sehr hoch.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Nichtbeachtung der EU-Beihilfenvorschriften für Kommunen hohe finanzielle Risiken bergen kann. Dazu kommt der Vertrauensverlust in die Kommunalverwaltung, sollte aufgrund deren Pflichtverletzung zur Beachtung und Einhaltung des EU-Beihilfenrechts ein Unternehmen gezwungen sein, die gewährte Beihilfe zurückzahlen. Die Kommunen sind demnach angehalten, in ihren Verwaltungen entsprechende Strukturen und Festlegungen zu treffen, um beihilfenrechtskonformes Handeln zu gewährleisten. In der Privatwirtschaft hat sich zwischenzeitlich die Einrichtung von Compliance Management Systemen etabliert, mit dem Ziel, eine hohe Regeltreue im Unternehmen zu gewährleisten. In der Folge wird deshalb untersucht, wie diese für private Unternehmen entwickelten Systeme auf die Verwaltungen in Kommunen bis 50.000 Einwohnern im Bereich des EU-Beihilfenrechts übertragen werden kann und ein entsprechendes Compliance Management System in diesem Bereich ausgestaltet werden sollte.

4 Compliance Management Systeme für regelkonformes Handeln

Aus dem anglo-amerikanischen kammend, liegt der Ursprung des Compliance Begriffs für Unternehmen in Deutschland im Bereich des Bankensektors. Mit Erwähnung im Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK)²¹⁵ hat er jedoch auch darüber hinaus Bedeutung erhalten.²¹⁶ Nunmehr ist das Thema Compliance in

²¹⁵ Deutscher Corporate Governance Kodex (DCGK) in der Fassung vom 16.12.2019, https://www.dcgk.de/files/dcgk/usercontent/de/download/kodex/191216_Deutscher_Corporate_Governance_Kodex.pdf [27.11.2020], siehe Anlage 4.

²¹⁶ Behringer, S. 36.

den deutschen Unternehmen angekommen, wie eine Studie aus dem Jahr 2013 zeigt. Von den teilnehmenden Unternehmen schreiben 84 Prozent der börsennotierten Unternehmen Compliance eine sehr hohe Bedeutung zu und auch 72 Prozent der mittelständischen Unternehmen sehen ein Mindestmaß an Compliance-Themen als unerlässlich an.²¹⁷

4.1 Grundlagen und Funktionen von Compliance

Im Zusammenhang mit dem Begriff „Compliance“ findet man in der Literatur oftmals auch die Terminologie „Corporate Governance“. Wie bereits erwähnt, findet Compliance beispielsweise auch Niederschlag im Deutschen Corporate Governance Kodex. Für die Bedeutung der einzelnen Begriffe bedarf es deshalb einer Erklärung und Abgrenzung derselben.

Unter „Corporate Governance“ wird in der Präambel des DCGK „der rechtliche und faktische Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens verstanden.“²¹⁸ Er bedeutet somit in etwa eine Unternehmensverfassung.²¹⁹ Dazu enthält der Kodex „Grundsätze, Empfehlungen und Anregungen zur Leitung und Überwachung deutscher börsennotierter Gesellschaften, die national und international als Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung anerkannt sind.“²²⁰ Bei Corporate Governance steht die Führung des Unternehmens im Mittelpunkt.²²¹ Nach Auffassung von *Kreipl* wird mit Corporate Governance die ökonomische Verantwortung in einem Unternehmen aufgegriffen.²²²

Dahingegen sichert Compliance die rechtliche Verantwortung im Unternehmen ab.²²³ Es kann auch als Teilelement von Corporate Governance gesehen werden.²²⁴ Eine allgemein gültige Definition von Compliance gibt es bisher nicht. Im DCGK

²¹⁷ KPMG, Compliance-Benchmarkstudie 2013, S. 3.

²¹⁸ DCGK, Präambel, S. 2.

²¹⁹ Hauschka/Moosmayer/Lösler, in: Hauschka/Moosmayer/Lösler, § 1, Rn. 1.

²²⁰ DCGK, Präambel, S. 2.

²²¹ Kreipl, S. 27.

²²² Kreipl, S. 21 f.

²²³ Ebd.

²²⁴ Thiel, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 4, S. 62, Rn. 162.

wird unter den Geschäftsführungsaufgaben des Vorstands (Grundsatz 5) ausgeführt: „Der Vorstand hat für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der internen Richtlinien zu sorgen und wirkt auf deren Beachtung im Unternehmen hin (Compliance).“²²⁵ Auch wenn diese Beschreibung sich weithin in der Unternehmenspraxis durchgesetzt hat²²⁶, gibt es auch Ansichten, die in die einzuhaltenden Bestimmungen auch ethische Normen und Standards mit einbeziehen.²²⁷ Eine prägnante Zusammenfassung trifft *Behringer*, der Compliance wir folgt versteht: „Alle Maßnahmen zur Einhaltung von gesetzlichen und anderen Regeln, die dem Unternehmen extern vorgegeben sind, und die Ausarbeitung von Regeln, die sich das Unternehmen selber gegeben hat, sowie die dazu eingeführten Maßnahmen. Maßstab für die sich selbst zu gebenden Regeln ist dabei ein ethisches und verantwortliches Handeln.“²²⁸

Compliance hat verschiedene Funktionen, die es in einem Unternehmen erfüllt. In erster Linie ist es die Schutzfunktion, die der Risikovorbeugung und Schadensabwehr dient.²²⁹ Hierdurch können mögliche Schadensersatzansprüche abgewehrt werden. Außerdem wird das Unternehmen, sowie seine Organe und Mitarbeiter vor Handlungen geschützt, die straf- und bußgeldbewehrt sein können.²³⁰ In diesem Sinne kann auch von einer Präventivfunktion gesprochen werden, da Gefahren vorgebeugt, sowie Schäden und Sanktionen bestmöglich vermieden werden sollen. Compliance soll vor Fehlverhalten bewahren, das durch Unwissenheit oder Fahrlässigkeit entsteht.²³¹ Durch ein mit Hilfe von Compliance regelkonformes Verhalten erwächst einem Unternehmen ein ökonomischer Nutzen, indem Kosten durch Haftung, Strafen und andere Sanktionen vermieden werden. Gleichzeitig kann es zu einem Imagegewinn führen, da es Vertrauen in ein Unternehmen schafft, das sich positiv auf dem Markt auswirken kann.²³²

²²⁵ DCGK, A. Leitung und Überwachung, I. Geschäftsführungsaufgaben des Vorstands, Grundsatz 5, S. 4.

²²⁶ Hauschka/Moosmayer/Lösler, in: Hauschka/Moosmayer/Lösler (Hrsg.), § 1, Rn. 3.

²²⁷ So Vetter, S. 4; Bürkle, S. 2160.

²²⁸ Behringer, S. 37.

²²⁹ Vetter, S. 4.

²³⁰ Lösler, S. 104.

²³¹ Stober, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 1, S. 4 f, Rn. 6.

²³² Ebd.

Bei bereits eingetretenem Fehlverhalten hat Compliance jedoch auch die Funktionen, dieses aufzudecken und aufzuklären und somit auch eine Signalwirkung für andere interne und externe Akteure auszusenden²³³ Damit zusammen hängt auch die Beratungs- und Informationsfunktion, die insbesondere von Compliance-Abteilungen ausgeübt wird. Regeln müssen bekannt sein, damit sie eingehalten werden können. Außerdem ist es wichtig, das Bewusstsein der Mitarbeiter für Risiken, die im Rahmen ihrer Tätigkeit bestehen, zu schärfen.²³⁴

Compliance umfasst schließlich auch das Krisenmanagement in einem Unternehmen. Durch die im Rahmen von Compliance definierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung und Schadensminimierung wird das Unternehmen bei der Eindämmung von Krisen unterstützt, so dass diese schnellstmöglich überwunden werden können.²³⁵

Die praktische Umsetzung der Compliance-Vorstellungen in Unternehmen erfolgt regelmäßig durch die Einrichtung von Compliance Management Systemen (CMS).²³⁶ Dieses bezeichnet die Gesamtheit der im Unternehmen etablierten Maßnahmen, Strukturen und Prozesse, um die Regelkonformität sicherzustellen.²³⁷

4.2 Grundelemente eines Compliance Management Systems

Unterbliebene Compliance-Maßnahmen können die Haftung von Unternehmen und deren Unternehmensführung zur Folge haben. Dabei ist nicht nur das gänzliche Fehlen einer Compliance-Organisation problematisch, sondern auch ein falsch organisiertes CMS.²³⁸ Der BGH führt hierzu aus, dass es für die Bemessung einer Geldbuße von Bedeutung ist, inwieweit ein Unternehmen seiner Pflicht genügt, Rechtsverletzungen aus seiner Sphäre zu unterbinden und ob das Unternehmen ein Compliance Management installiert hat, das auf die Vermeidung von Rechtsverstößen ausgelegt ist.²³⁹ Deshalb stellt sich die Frage, wie ein CMS richtig

²³³ Kreipl, S. 133.

²³⁴ Lösler, S. 105.

²³⁵ Kreipl, S. 135; Vetter, S. 5.

²³⁶ Thiel, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 4, S. 62, Rn. 163.

²³⁷ Kreipl, S. 22.

²³⁸ Busekist/Hein, S. 41.

²³⁹ BGH, Urteil vom 9.5.2017 – 1 StR 265/16, BeckRS 2017, 114578, Rn. 118.

ausgestaltet werden muss, um seine Funktionen und die daran gestellten Anforderungen auch erfüllen zu können. Eine Aussage hierzu trifft der BGH in seinem Urteil nicht, ebenso wenig wie die hierzu veröffentlichten Beiträge im Schrifttum.²⁴⁰ In Bezug auf die Ausgestaltung eines CMS komme es auf die Umstände des Einzelfalls an und darauf, dass die dem Unternehmen und seinen Umständen angepassten und angemessenen Maßnahmen richtig sind.²⁴¹

In den letzten Jahren wurden zwei Standards entwickelt, die Hinweise zur Ausgestaltung von CMS enthalten: der IDW Prüfungsstandard IDW PS 980 „Grundsätze ordnungsmäßiger Prüfung von Compliance Management Systemen“ und die ISO-Norm 19600:2014 „Compliance Management Systems – Guidelines“. Die ISO-Norm richtet sich dabei an CMS-Verantwortliche und gibt Hinweise zur Ausgestaltung, Einrichtung und Durchführung eines CMS. Die Zielgruppe des IDW-Standards sind dagegen die Wirtschaftsprüfer. Er legt Grundsätze für die ordnungsmäßige Prüfung eines CMS fest.²⁴² Die im IDW PS 980 formulierten Grundelemente eines CMS strahlt der Prüfungsstandard auch auf die Unternehmen aus, die sich mit dem Aufbau eines Compliance Management Systems befassen.²⁴³ In der Literatur gibt es zwar Bedenken, dass ein betriebswirtschaftlicher Prüfungsstandard die juristische Fragestellung nach der angemessenen Ausgestaltung eines Compliance Systems beantworten kann.²⁴⁴ Dennoch hat sich in der Praxis der IDW PS 980 als Grundlage für die Einrichtung eines CMS zunehmend etabliert.²⁴⁵ Er wird durchaus als guter Rahmen für die Einrichtungen eines effektiven CMS gesehen,²⁴⁶ weshalb in der Folge die sieben Grundelemente des IDW PS 980 kurz dargestellt werden. Eine vertiefte Betrachtung erfolgt in Kapitel 5.2.1 in Bezug auf Tax Compliance.

²⁴⁰ Wiedmann/Greubel, S. 88; Breimann/Schwetzel, S. 2626.

²⁴¹ Unmuth, S. 117 f.

²⁴² Withus/Kunz, S. 687.

²⁴³ Görtz, S. 178.

²⁴⁴ U.a. Wiedmann/Greubel, S. 88 f.; Rieder/Jerg, S. 204.

²⁴⁵ Withus/Kunz, S. 686.

²⁴⁶ Breimann/Schwetzel, S. 2626; Busekist/Hein, S. 45; auch in Hauschka/Moosmayer/Lösler (Hrsg.), Corporate Compliance wird auf die Grundelemente des IDW PS 980 aufgebaut.



Abb. 4: Elemente eines Compliance Management Systems nach IDW PS 980²⁴⁷

Die **Compliance-Kultur** wird vor allem durch das Verhalten der Unternehmensführung und des Managements bestimmt („Tone from the Top“), die unmissverständlich verdeutlichen müssen, dass rechtswidriges Verhalten nicht geduldet wird. Diese müssen auch regelmäßig Compliance thematisieren, so dass die Beschäftigten sich der Bedeutung von Compliance bewusstwerden.²⁴⁸ Führungskräfte können mit einer Kultur, die ethisches und rechtmäßiges Verhalten unterstützt, das Risiko verringern, dass das Unternehmen in einen Skandal hineingezogen wird. Bei Verfehlungen hilft dies Kultur dem Unternehmen, schnell wieder in die Spur zu kommen.²⁴⁹

Mit den **Compliance-Zielen** sollen die wesentlichen Ziele, die mit dem Compliance Management System erreicht werden sollen, beschrieben werden. Dies erfolgt auf Grundlage der Unternehmensziele und der für das Unternehmen wichtigen Regelungen.²⁵⁰ Danach sind die **Compliance-Risiken** zu identifizieren und einer systematischen Risikoerkennung und Risikobeurteilung zu unterziehen.²⁵¹ Aus den Ergebnissen des Risikomanagements können Prozesse und Maßnahmen zur Vermeidung der ermittelten Risiken in einem **Compliance-Programm** implementiert werden.²⁵² Bei der **Compliance-Organisation** sind die

²⁴⁷ Wendt, in: Hauschka/Moosmayer/Lösler (Hrsg.), § 9, Rn. 22.

²⁴⁸ Busekist/Hein, S. 45.

²⁴⁹ Healy/Serafeim, S. 31.

²⁵⁰ Schorn, in: Hauschka/Moosmayer/Lösler (Hrsg.), § 13, Rn. 26.

²⁵¹ Kreipl, S. 171.

²⁵² Spindler, in: Goette/Habersack/Kalss (Hrsg.), § 91, Rn. 61.

Rollen und Verantwortlichkeiten des CMS klar zu definieren. Dieses ist als integraler Bestandteil der Unternehmensorganisation zu verstehen, in die Aufbau- und Ablauforganisation einzubetten und mit angemessenen Ressourcen auszustatten.²⁵³ Mit Hilfe der **Compliance-Kommunikation** werden betroffene Mitarbeiter und Externe über das Compliance-Programm und entsprechende Verantwortlichkeiten informiert. Gleichzeitig werden jedoch auch die Berichtswege festgelegt, die bei erkannten Regelverstößen und identifizierten Risiken einzuhalten sind.²⁵⁴ Nachdem eine stetige Überprüfung eines CMS notwendig ist, wird im Zuge der **Compliance-Überwachung und -Verbesserung** die Angemessenheit und Wirksamkeit des gesamten CMS überwacht. Dabei ist auch ein umfassendes Dokumentations- und Berichtswesen zu entwickeln.²⁵⁵

4.3 Notwendigkeit von Compliance Management Systemen in Kommunalverwaltungen

Die Frage, ob öffentliche Verwaltungen die Notwendigkeit zur Einrichtung eines Compliance Management System haben, stellt sich insbesondere aus dem Grund, dass diese nach Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes ohnehin ausdrücklich an Gesetz und Recht gebunden sind. Außerdem sind bereits Kontrollmechanismen wie Innenrevisionen, Rechnungshöfe, Fach- und Rechtsaufsicht installiert und die Bediensteten müssen sich an eine Vielzahl von persönlichen Verhaltensregeln halten.²⁵⁶ Es besteht durchaus die Ansicht, dass die öffentliche Verwaltung aus ihrem Selbstverständnis der Rechtstreue heraus keine Compliance Organisation benötige. Es sei zentraler Bestandteil des Berufsethos von Beamten, rechtstreu zu sein, weshalb es keiner zusätzlichen, über die bereits bestehenden Mechanismen hinausgehenden Kontrolle bedürfe.²⁵⁷ An dieser Auffassung mag es auch liegen, dass das Thema Compliance im Gegensatz zur Privatwirtschaft in der öffentlichen Verwaltung bisher auch nur wenig Beachtung findet.²⁵⁸ Es ist in der Regel nur auf

²⁵³ Görtz, S. 180.

²⁵⁴ Kreipl, S. 171.

²⁵⁵ Kreipl, S. 172.

²⁵⁶ Faust, S. 28.

²⁵⁷ Schoepke, S. 186.

²⁵⁸ Schoepke, S. 185.

wenige Teilbereiche beschränkt und wird überwiegend im Zusammenhang mit der Korruptionsprävention gesehen.²⁵⁹

Faust sieht allerdings sehr wohl, dass die zuverlässige Regelbefolgung für Verwaltungen eine Herausforderung darstellt, schon allein wegen der zunehmenden Komplexität von Regelungen und der notwendigen Beachtung anderer Rechtssysteme, beispielsweise von EU-Recht.²⁶⁰ Im Übrigen herrscht aufgrund der Allgemeinwohlverpflichtung von öffentlichen Verwaltungen eine hohe Erwartungshaltung an eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung von Seiten der Bevölkerung.²⁶¹ Dieser besonderen Erwartungshaltung zu entsprechen, wird durchaus als Grund gesehen, ein Compliance Management System im öffentlichen Dienst zu implementieren.²⁶²

Betrachtet man die Kommunalverwaltungen, auf die in der vorliegenden Masterthesis das besondere Augenmerk gerichtet ist, können in Teilbereichen, wie bei den Themen Sponsoring und Antikorruption, bereits Compliance Maßnahmen ausgemacht werden, die jedoch nicht als solche wahrgenommen werden.²⁶³ Aufgrund dessen und des als selbstverständlich angesehenen Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit fehlt jedoch oftmals das Bewusstsein in Kommunalverwaltungen, dass es für die Gewährleistung von gesetzmäßigem und ethischem Verhalten zu Zwecken der Prävention und Aufdecken von Fehlverhalten und zur Risikokontrolle einer Compliance Organisation bedarf.²⁶⁴ Diese ist selbstverständlich auf die Besonderheiten und Bedürfnisse der einzelnen Kommunen anzupassen. Auch wenn die für die Privatwirtschaft entwickelten Compliance Systeme nicht unmittelbar für Kommunalverwaltungen anwendbar sind, können hieraus doch anerkannte Regeln, Prinzipien und Maßstäbe, die auch für Kommunen anwendbar sind, entnommen werden.²⁶⁵

²⁵⁹ Richter, S. 229; Vogelsang, in: Hauschka/Moosmayer/Lösler (Hrsg.), § 60, Rn. 9.

²⁶⁰ Faust, S. 28.

²⁶¹ Faust, S. 28; Neufeld/Hitzelberger-Kijima, S. 23.

²⁶² Neufeld/Hitzelberger-Kijima, S. 25.

²⁶³ Heuking/von Coelln, S. 832.

²⁶⁴ Gruber, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 14, S. 453, Rn. 1421.

²⁶⁵ Gruber, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 14, S. 453 f., Rn. 1423.

4.4 Praktikabilität von Compliance Management Systemen in Kommunalverwaltungen

Auch wenn das Thema Compliance in den Kommunalverwaltungen noch wenig ausgeprägt ist, gibt es in einzelnen Teilbereichen Ansätze hierzu. Deren Praktikabilität und Übertragbarkeit für die Ausgestaltung eines Compliance Management Systems im Bereich des EU-Beihilfenrechts in Kommunen ist nunmehr zu prüfen.

Hierzu werden zuerst die Handlungsempfehlungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Beihilfen Compliance²⁶⁶ als unmittelbar auf das Beihilfenrecht bezogene Hinweise untersucht. Außerdem sind bei der Auftragsvergabe mit dem Beihilfenrecht vergleichbare Problemstellungen gegeben. Diese sind neben der Komplexität der Rechtsmaterie, den europarechtlichen Vorgaben, den vielschichtigen Auslegungen in der Rechtsprechung insbesondere auch die Schnittstellen in den Bereichen des Haushalts- und Subventionsrechts sowie der Korruptionsprävention.²⁶⁷ Auch die Folgen von Rechtsverstößen mit den möglichen Schadensersatzansprüchen von konkurrierenden Firmen legt die Prüfung von Compliance-Ansätzen im Vergaberecht auf das Beihilfenrecht nahe. Als weiterer Teilbereich wird die Praktikabilität von Tax Compliance betrachtet. Durch die Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand (Einführung von § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG)²⁶⁸) rückt die Einführung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS) zunehmend in das Blickfeld von Kommunen.

4.4.1 Handlungsempfehlungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Beihilfen Compliance

Von Seiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) wurde im Dezember 2015 eine „Empfehlung für die Umsetzung des europäischen

²⁶⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Empfehlungen für die Umsetzung des europäischen Beihilferechts in Deutschland (Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance), siehe Anlage 3.

²⁶⁷ Ohrtmann, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 16, S. 557, Rn. 1694.

²⁶⁸ Umsatzsteuergesetz (UStG) vom 21.2.2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.6.2020 (BGBl. I S. 1512).

Beihilfenrechts in Deutschland²⁶⁹ herausgegeben. Diese soll im Sinne von Compliance dazu beitragen, dass regelkonformes Verhalten im Beihilfenrecht gefördert, die Zusammenarbeit zwischen allen staatlichen Ebenen und sonstigen Beihilfegebern effizienter gestaltet und die Kooperation mit der Europäischen Kommission verbessert wird.²⁷⁰ Adressaten der Handlungsempfehlung sind die Mitarbeitenden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie auf mittelbarer staatlicher Verwaltungsebene, die mit der Gewährung von staatlichen Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV bzw. damit zusammenhängenden Fragestellungen befasst sind.²⁷¹

Diese Handlungsempfehlung des BMWi lässt eine Anlehnung an die Grundelemente des IDW PS 980 erkennen, wenn dies auch nicht explizit erwähnt wird. Sie enthält Aussagen zur Compliance Kultur, zu den Zielen im Bereich der staatlichen Beihilfen, zu empfohlenen Verhaltensgrundsätzen und zu Risiken. Eher kurz gehalten sind die Ausführungen zur Compliance Organisation, der Kommunikation und Information sowie zur Überwachung und Verbesserung des CMS. Durch den großen Adressatenkreis und die erheblich differierenden Strukturen der Behörden der einzelnen Ebenen sind die Handlungsempfehlungen auch sehr allgemein gehalten. Spezifische kommunale Problemstellungen können dabei nicht berücksichtigt werden. Die Handlungsempfehlungen des BMWi sind deshalb für den Aufbau eines CMS im EU-Beihilfenrecht in Kommunalverwaltungen kaum geeignet. Einzelne Empfehlungen und Hinweise, wie z.B. auf die wiederholt auftretenden Fehler bzw. Fragen im Zusammenhang mit der Beihilfengewährung²⁷² sind aber hilfreich und sollten bei der Einrichtung eines CMS Berücksichtigung finden.

4.4.2 Compliance im Auftragsvergaberecht

Im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe wird ein hohes Gefährdungspotential gesehen, Compliance-Verstöße zu begehen. Die vielfältigen und spezifischen

²⁶⁹ In der Folge als „Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance“ oder als „Handlungsempfehlungen des BMWi“ bezeichnet.

²⁷⁰ BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 2.

²⁷¹ BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 4.

²⁷² BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 13.

öffentlich-rechtlichen Bindungen, die ständigen Reformen auf EU- und nationaler Ebene sowie die reichhaltige Rechtsprechungspraxis stellen sehr komplexe Anforderungen an eine rechtskonforme Auftragsvergabe.²⁷³ Außerdem sind die Vertreter in den öffentlichen Verwaltungen hier besonderen Risiken der Korruption ausgesetzt.²⁷⁴

Die Rechtsfolgen von Vergaberechtsverstößen in öffentlichen Verwaltungen sind weitreichend. Neben den im Rahmen einer strafrechtlichen Compliance zu berücksichtigenden Tatbeständen, wie z.B. den wettbewerbsbeschränkenden Absprachen bei Ausschreibungen nach § 298 Strafgesetzbuch (StGB)²⁷⁵ oder den Korruptionsdelikten nach §§ 331 ff. StGB bzw. § 299 StGB sind dies insbesondere auch Verstöße außerhalb des strafbaren Bereichs.²⁷⁶ Hier sind das vergaberechtliche Nachprüfverfahren nach § 107 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen²⁷⁷, mögliche Schadensersatzforderungen von Unternehmen aufgrund des Vergaberechtsverstößes sowie der Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit zu nennen.²⁷⁸ Insbesondere die letztgenannten weisen Parallelen zu den möglichen Folgen von Beihilfenrechtsverstößen, wie der Konkurrentenklage, auf.

Maßnahmen, um den Rechtsverstößen entgegen zu wirken sind unerlässlich. Dabei kann das Vergaberecht selbst als eine Art gesetzlich auferlegtes CMS für öffentliche Auftraggeber gesehen werden, da es so ausgelegt ist, dass eine redliche Auswahl der Auftragnehmer erfolgt, ohne Korruption oder sonst diskriminierendem Verhalten.²⁷⁹ Jedoch ist es durchaus empfehlenswert ein geeignetes Compliance-System zu etablieren, das alle an der Vergabe in öffentlichen Verwaltungen Beteiligten erfasst und dem Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Effizienz und Regeltreue der öffentlichen Auftragsvergabe

²⁷³ Ohrtmann, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 16, S. 525, Rn. 1636.

²⁷⁴ Birnfeld, S. 134; Schulz/Englert, S. 127; Ohrtmann, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 16, S. 525, Rn. 1636.

²⁷⁵ Strafgesetzbuch (StGB) vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.10.2020 (BGBl. I S. 2075).

²⁷⁶ Simonis, S. 71 ff.

²⁷⁷ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 26.6.2013 (BGBl. I S. 1750, ber. S. 3245), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.11.2020 (BGBl. I S. 2568).

²⁷⁸ Simonis, S. 76.

²⁷⁹ Schulz/Englert, S. 126.

entgegenwirkt.²⁸⁰ Die in den genannten Quellen enthaltenen Anmerkungen sind bei der Ausgestaltung eines entsprechenden CMS zu berücksichtigen. Diese können aufgrund der bereits beschriebenen Parallelen zum EU-Beihilfenrecht auch beim Aufbau eines CMS in diesem Bereich hilfreich sein.

4.4.3 Tax Compliance

In der Privatwirtschaft ist Tax Compliance in den letzten Jahren vermehrt in den Fokus der Unternehmen geraten, nachdem in einem Schreiben des Bundesfinanzministeriums aus dem Jahr 2016²⁸¹ das Bestehen eines innerbetrieblichen Kontrollsystems als Indiz gesehen wird, das gegen das Vorliegen von Vorsatz oder Leichtfertigkeit bei § 153 AO (Berichtigung von Erklärungen) spricht.²⁸² Außerdem hat das Institut der Wirtschaftsprüfer mit seinem IDW Praxishinweis 1/2016 zur Ausgestaltung und Prüfung eines Tax Compliance Management Systems gemäß IDW PS 980 seine Anforderungen an ein effektives System konkretisiert.²⁸³

Tax Compliance bezeichnet die Regelkonformität im Bereich des Steuerrechts und stellt einen Teilbereich des Compliance Systems einer Organisation dar. Es umfasst die Wertentscheidung zur Einhaltung der steuerrechtlichen Vorschriften sowie die Einführung einer geeigneten Organisationsstruktur, um dies sicherzustellen.²⁸⁴ Ein TCMS umfasst die auf der Grundlage von Zielen eingeführten Grundsätze und Maßnahmen, um regelkonformes Verhalten von gesetzlichen Vertretern und Mitarbeitern eines Unternehmens sowie Dritten im Bereich des Steuerrechts sicherzustellen.²⁸⁵

Öffentliche Verwaltungen können im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit auch Steuerschuldner sein und haben sich dabei grundsätzlich genauso an die

²⁸⁰ Birnfeld, S. 138; Ohrtmann, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 16, S. 557 f., Rn. 1694.

²⁸¹ Bundesministerium der Finanzen, Anwendungserlass zu § 153 AO vom 23.05.2016, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Abgabenordnung/AO-Anwendungserlass/2016-05-23-anwendungserlass-zu-paragraf-153-AO.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [04.12.2020].

²⁸² Handel, S. 1945; Bartuschka, S. 215; Conzelmann, S. 125.

²⁸³ Handel, S. 1945.

²⁸⁴ Kromer/Pumpler/Henschel, S. 791.

²⁸⁵ Müller/Fischer, S. 5.

Steuergesetze zu halten, wie private Steuerpflichtige. Deshalb unterscheiden sich auch die aufgeworfenen Problemstellungen und Anforderungen an ein CMS im Bereich des Steuerrechts nicht von denen nichtstaatlicher Akteure.²⁸⁶ Im Bereich der Kommunalverwaltungen ist das Thema Tax Compliance insbesondere mit der Erweiterung der Unternehmereigenschaft im Zuge der Einführung des § 2b UStG und den damit zusammenhängenden Unsicherheiten bei der Umsatzbesteuerung in den Fokus gerückt.²⁸⁷ Aufgrund der drohenden ordnungswidrigkeits- und steuerstrafrechtlichen Risiken für Verwaltungsleitung und Steuersachbearbeiter empfiehlt der Deutsche Städtetag den Kommunen umgehend ein adäquates internes Kontrollsystem für Steuern bzw. ein TCMS aufzubauen.²⁸⁸ Von Seiten der Finanzverwaltung gibt es allerdings keine Vorgaben für die Ausgestaltung eines TCMS, da sich dies einzelfallbezogen je nach Organisation entwickeln muss. Zur Unterstützung der Kommunen hat der Deutsche Städtetag deshalb einen Leitfaden für den Aufbau eines Internen Kontrollsystems für Steuern in Kommunen²⁸⁹ entwickelt. Die Begrifflichkeiten Internes Kontrollsystem und TCMS werden dabei in der Regel synonym verwendet. Dieser noch als Diskussionsentwurf bezeichnete Leitfaden ist nach den Grundelementen des IDW PS 980 und dem für Tax Compliance erarbeiteten IDW-Praxishinweis 1/2016 aufgebaut und gibt den Kommunen Ansätze, Hinweise und Struktur für die Ausgestaltung eines TCMS.

4.5 Zwischenergebnis

Für die Ausgestaltung eines CMS im Bereich des EU-Beihilfenrechts gibt es bisher mit Ausnahme der Handlungsempfehlungen des BMWi zur Beihilfen Compliance keine Vorlagen und kaum Hinweise in der Literatur. Diese Handlungsempfehlungen sind, wie in Kapitel 4.4.1 dargestellt, als Grundlage für die Ausgestaltung eines CMS in einer Kommunalverwaltung wenig geeignet, auch wenn einzelne Hinweise und Empfehlungen durchaus hilfreich sind.

²⁸⁶ Schenke/Lösel, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 21, S. 654, Rn. 1977 f.

²⁸⁷ Rainer, S. 2.

²⁸⁸ Deutscher Städtetag (Hrsg.), S. 3.

²⁸⁹ Deutscher Städtetag (Hrsg.), Diskussionsentwurf: Tax Compliance in Kommunen. Leitfaden des Deutschen Städtetags für den Aufbau eines Internen Kontrollsystems für Steuern, siehe Anlage 5.

Der Leitfaden des Deutschen Städtetags zum TCMS ist zwar für einen anderen, nur bedingt vergleichbaren Teilbereich der kommunalen Aufgabenstellungen ausgearbeitet, bietet aber eine klare Struktur für die Ausgestaltung eines CMS. Nachdem der Entwurf des Leitfadens vom Deutschen Städtetag als kommunalem Interessenvertreter herausgegeben wurde, ist dieser bereits auf die kommunalen Bedarfe ausgerichtet und berücksichtigt deren Besonderheiten. Unter Beachtung des notwendigen Transfers der steuerrechtlichen Problemstellungen zum Beihilfenrecht und ergänzt um die Hinweise der Handlungsempfehlungen des BMWi und der Literatur zur Auftragsvergabe-Compliance, ist er eine gute Grundlage für die Ausgestaltung eines CMS im kommunalen EU-Beihilfenrecht, wie im nachfolgenden Kapitel dargestellt wird.

5 Compliance Management System im kommunalen EU-Beihilfenrecht

Die bisherige Ausarbeitung zu den beihilfenrelevanten Sachverhalten in Kommunen hat ergeben, dass sich durch die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, die Wirtschaftsförderung und die Bereitstellung von Infrastruktur und sonstiger Daseinsvorsorge vielfältige beihilfenrechtliche Problemstellungen auf tun.²⁹⁰ Beihilfenkonformes Handeln ist kein Selbstläufer und stellt die Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen vor große Herausforderungen. Gleichzeitig ist das Gefahrenpotential, das mit der rechtswidrigen Gewährung staatlicher Beihilfen verbunden ist, zu beachten.²⁹¹

Demgegenüber stellen die in der Privatwirtschaft verbreiteten Compliance Management Systeme für regelkonformes Handeln auch für Kommunalverwaltungen ein effektives Instrument dar.²⁹² Wie ein solches CMS im Bereich des EU-Beihilfenrechts ausgestaltet sein sollte, um in den Verwaltungen

²⁹⁰ Siehe Kapitel 3.

²⁹¹ Siehe Kapitel 3.4.

²⁹² Siehe Kapitel 4.

von Gemeinden und Städten bis 50.000 Einwohnern das beihilfenkonforme Agieren zu gewährleisten, wird die nachfolgende Untersuchung zeigen.

5.1 Methodisches Vorgehen

Der vom Deutschen Städtetag herausgegebene „Diskussionsentwurf: Tax Compliance in Kommunen – Leitfaden für den Aufbau eines Internen Kontrollsystems für Steuern“ ist die Grundlage für die Analyse. Der nach dem IDW-Standard IDW PS 980 aufgebaute Leitfaden wird hierzu in seine sieben Grundelemente zerlegt. Für die einzelnen Elemente werden aus dem Text die Teilaspekte gefiltert und um konkretisierende Kriterien, Merkmale und Hinweise ergänzt. Die daraus entstandene zusammenfassende Übersicht eines TCMS für Kommunen in Deutschland²⁹³ bildet die Grundlage für den anstehenden Transfer in ein CMS im EU-Beihilfenrecht.

Im Zuge des Transfers werden die Hauptkriterien aus dem TCMS nach Gemeinsamkeiten, Analogien und Unterschieden zum EU-Beihilfenrecht bewertet und auf Übertragbarkeit geprüft. Nachdem der Leitfaden des Deutschen Städtetags zum TCMS auch für die großen Städte Deutschlands ausgelegt ist, fließen in diesem Schritt auch die Besonderheiten der Verwaltungen von Kommunen bis 50.000 Einwohner in die Bewertung mit ein. Mit den Erkenntnissen und Rückschlüssen aus dieser Bewertung und des Transfers wird als Ergebnis die Ausgestaltung eines CMS im EU-Beihilfenrecht beschrieben. Hierbei fließen auch Elemente aus den Handlungsempfehlungen des BMWi zur Beihilfen Compliance und der Auftragsvergabe-Compliance mit ein.

5.2 Analyse und Transfer von Tax Compliance zum Beihilfen Compliance

Die Anforderungen an eine regelkonforme Verwaltungstätigkeit weisen zwischen Steuer- und EU-Beihilfenrecht einige Parallelen auf. So sind beide Rechtsbereiche stark durch Verwaltungsanweisungen und Rechtsprechung geprägt. Im Steuerrecht sind dies insbesondere die BMF-Schreiben und im EU-Beihilfenrecht

²⁹³ Siehe Anlage 1.

Entscheidungen der EU-Kommission. Dies erfordert von den mit diesen Themenbereichen befassten Beschäftigten, sich fortlaufend zu informieren und auf dem aktuellen Stand zu halten. Eine weitere Gemeinsamkeit ist die Vielfalt der Sachverhalte, die bei den jeweiligen Rechtsgebiete einschlägig sein können und zuerst einmal identifiziert werden müssen. Dies hat sich im Bereich des Steuerrechts mit der Einführung des § 2b UStG und der damit zusammenhängenden erhebliche Ausweitung der umsatzsteuerpflichtigen Sachverhalte in Kommunen noch verschärft.²⁹⁴

Unterschiede ergeben sich insbesondere im Bereich der Prozesse innerhalb der Verwaltung. Beim Steuerrecht gibt es zahlreiche Geschäftsprozesse, die zum einen standardisiert und zum anderen IT-gestützt sind, vor allem was die Buchhaltung betrifft.²⁹⁵ Beim Beihilfenrecht sind die Sachverhalte individueller und es gibt weniger Standardprozesse. Der Schwerpunkt liegt auf der beihilfenrechtlichen Prüfung der Sachverhalte. Diese Unterschiede sind beim Transfer zu berücksichtigen.

5.2.1 Grundelemente eines Tax Compliance Management Systems nach dem Leitfaden des Deutschen Städtetags

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Grundelemente eines TCMS nach IDW PS 980 einschließlich der hierfür wesentlichen Teilaspekte. Diese bilden auch die Grundlage des Leitfadens des Deutschen Städtetags zum TCMS.

²⁹⁴ Deutscher Städtetag (Hrsg.), S. 3.

²⁹⁵ Rainer, S. 4.

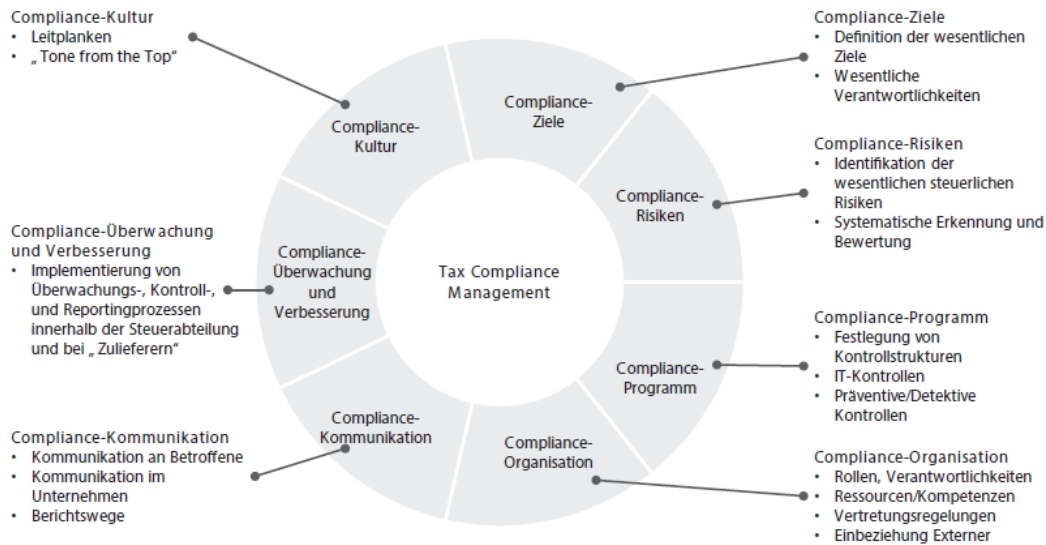


Abb. 5: Wesentliche Teilaspekte der Grundelemente eines TCMS²⁹⁶

Die nachfolgende Beschreibung eines TCMS erfolgt, wie bereits ausgeführt, aus der Analyse des Leitfadens des Deutschen Städtetags zum Tax Compliance in Kommunen.²⁹⁷ Bei der **TC-Kultur** ist das klare Bekenntnis der Verwaltungsspitze zu einer besonders vorbildlichen steuerlichen Pflichterfüllung (Tone from the Top). Dieses ist entsprechend von den Mitarbeitern einzufordern, so dass eine Kultur der Sorgfalt und Rechtstreue entsteht, die die Grundeinstellungen und Verhaltensweisen der Mitarbeiter prägt. Dieses beinhaltet auch eine völlige Transparenz in Steuerangelegenheiten gegenüber dem Finanzamt, das als Kooperationspartner bei unklaren Sachverhalten und nicht als Gegner zu betrachten ist. Es muss den Mitarbeitern klar kommuniziert werden, dass Pflichtverstöße nicht toleriert werden. Das Bekenntnis der Verwaltungsspitze kann in einem TC-Leitbild dokumentiert werden.

Zur TC-Kultur gehört ebenso, dass eine regelmäßige Berichterstattung des Steuerfachdienstes an die Verwaltungsspitze erfolgt, bei der zentrale Themen und Maßnahmen in Bezug auf die Steuerpflichten und die Entwicklung des TCMS besprochen werden. Desgleichen sollten politische Gremien in die Thematik

²⁹⁶ Bartuschka, S. 212.

²⁹⁷ Siehe Anlage 1: Die folgenden Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf der in dieser Anlage erstellten Übersicht.

eingebunden werden, beispielsweise im Rahmen eines jährlichen Tätigkeitsberichtes. Im Gegenzug ist es auch Teil der Kultur, dass der Steuerfachdienst in die Planungs- und Entscheidungsprozesse mit Relevanz zu Steuerpflichten einbezogen und dies organisatorisch bzw. prozessual abgesichert wird. Eine Dokumentation in Form von entsprechenden Richtlinien ist empfehlenswert.

Als Ausfluss der TC-Kultur sind die **TC-Ziele** zu definieren, die mit der Einführung des TCMS erreicht werden sollen. Hierbei handelt es sich um strategische Hauptziele, die durch operationalisierte Zielvorgaben zu ergänzen sind. Von Bedeutung ist es, bei der Festlegung der Ziele auf die Verständlichkeit und Vermittlung der Zielprioritäten zu achten. Mögliche Ziele können sein:

- Vermeidung von außerplanmäßigen Haushaltsbelastungen, indem z.B. Steuernachzahlungen oder der Verfall von Steuererstattungsansprüchen vermieden werden.
- Vermeidung von Reputations- und Imageschäden gegenüber der Öffentlichkeit, der Finanzverwaltung und stadintern.
- Verankerung der Tax Compliance als Führungsthema mit regelmäßiger Berichterstattung an die Verwaltungsspitze.
- Vermeidung von Organisationsversagen durch Einrichtung und Fortentwicklung eines angemessenen TCMS.
- Vermeidung von Haftungsrisiken für Mitarbeiter und deren Sensibilisierung für Tax Compliance.
- Risikovermeidung durch Schaffung von Transparenz sowie effektiver Organisationsstrukturen.

Zur Risikovermeidung gehört im ersten Schritt die Erfassung der **TC-Risiken**. Die Basis hierfür ist eine Prozessanalyse nach Steuerarten (Umsatz-, Ertrag-, Grunderwerb- und Lohnsteuer) und die daraus abgeleiteten Prozessbeschreibungen. Hierbei ist besonders darauf zu achten, Prioritäten zu setzen, nur die risikoreichsten Kernprozesse zu ermitteln und sich dabei auf die Schwerpunktrisiken zu konzentrieren. Nach der Identifikation der Fehlerrisiken für die einzelnen Prozessschritte bedarf es einer Kosten/Nutzen-Betrachtung, in der die Prioritäten

zur Fehlerbehebung festgelegt werden. Die Zusammenfassung erfolgt dann in einer TC-Prozess-Beschreibung oder einer Risiko-Kontroll-Matrix. Sinnvollerweise kann die Erfassung der Einzelrisiken auch anlassbezogen erfolgen, beispielsweise für Investitionsprojekte oder bei organisatorischen Veränderungen wie einem Rechtsformwechsel oder wenn neue Verträge abgeschlossen werden.

Aufbauend auf die ermittelten Risiken wird das **TC-Programm** erstellt, dessen Ziel die Prävention, also das Vermeiden von Fehlern ist, aber auch diese aufzudecken und zu vermeiden. In diesem Programm werden Maßnahmen festgelegt, die in verschiedene Kategorien eingeteilt werden können:

- Schaffung klarer Verantwortlichkeiten, die in entsprechenden Organisationsplänen festgehalten werden. Zu den zugewiesenen Verantwortlichkeiten sind jedoch auch die notwendigen Rechte und Ressourcen bereit zu stellen.
- Sensibilisierung der Mitarbeiter durch Schulungen, Steuerleitfäden, Geschäftsanweisungen und Checklisten in für alle verständlicher Form.
- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Rahmen einer individuell-bedarfsorientierten Schulungsstrategie und einer Aus- und Weiterbildungskonzeption abgestimmt auf die jeweiligen Personenkreise und die für diese erforderlichen Inhalte.
- Personalentwicklungskonzept für den Steuerfachdienst dessen Inhalt die Personalbedarfsbemessung und -ausstattung, die Personalgewinnung sowie die Weiterbildung umfasst.
- Einführung des „Vier-Augen-Prinzips“ bei Sachverhalten, in denen das steuerliche Risiko in einer falschen steuerlichen Beurteilung liegt. Da diese Maßnahme zeit- und kostenintensiv ist, ist eine Beschränkung auf Schwerpunktrisiken ratsam.
- Förderung einer Kommunikationskultur die den Informationsfluss vom und zum Steuerfachdienst gewährleistet.
- Zusammenarbeit zwischen Steuerfachdienst und IT-Abteilung, um die notwendigen Daten- und Auswertungsanforderungen zu gewährleisten.

Im Bereich der **TC-Organisation** ist ein klarer Organisationsplan zu erstellen, der den steuerlich relevanten Informationsfluss regelt sowie die damit zusammenhängenden Verantwortlichkeiten. Bei der Festlegung von Verantwortlichkeiten ist zu prüfen, inwieweit Funktionen zu trennen oder zusammenzufassen sind. Es sind Berechtigungskonzepte aufzustellen, Unterschriftenregelungen zu treffen, Dokumentationsanweisungen zu erlassen und die Aufgaben für externe Dienstleister klar zu beschreiben.

Ein wesentlicher Teilaspekt ist die Verteilung von Zuständigkeiten, insbesondere für den Steuerfachdienst. Dessen Aufgaben und Rechte müssen definiert werden. Für die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben benötigt er Kontroll- und Einsichtnahme-Rechte in andere Organisationseinheiten sowie Revisions- und Weisungsrechte. Außerdem obliegt es ihm, Richtlinien zu entwickeln und Berichtspflichten einzurichten. Eine entsprechende organisatorische Verankerung ist von Bedeutung. Daneben sind auch die innere Organisation und die Arbeitsabläufe des Steuerfachdienstes selbst zu regeln. Es bedarf eines verbindlichen Zeitplans für die einzelnen Steuererklärungsprozesse, Übersichten über Veranlagungen, Rechtsmittelverfahren sowie Vorgaben zu Stichprobenuntersuchungen, Controlling und die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips. Als Bindeglied zum Steuerfachdienst ist die Einrichtung von TCMS-Beauftragten in den dezentralen Fachbereichen mit ausreichend steuerlichem Problembewusstsein empfehlenswert.

Um Schnittstellenprobleme zu vermeiden, muss der Steuerfachdienst frühzeitig in Projekte und Entscheidungsprozesse mit steuerlichen Zusammenhängen eingebunden werden. Gleichzeitig sollte eine verpflichtende Vorprüfung aller Projekte und Entscheidungen vorgegeben werden. Ebenso wichtig ist eine lückenlose Vertretungsregelung, da die Abwesenheitsvertretung in Risikobereichen eine vergleichbare Sensibilisierung für steuerrechtliche Fragestellungen benötigt.

Die Bekanntmachung der Organisations- und Regelstrukturen sowie die Erzielung des Kulturwandels ist Aufgabe der **TC-Kommunikation**. In einem Kommunikationsplan sind die jeweiligen Kommunikationsinstrumente für die

einzelnen Ziel- bzw. Adressatengruppen sowie die Instrumente für die Erfolgskontrolle festzulegen.

Im Rahmen der **TC-Überwachung und -Verbesserung** erfolgt die Qualitätssicherung des TCMS. Eine unabhängige Qualitätssicherung beispielsweise durch Rechnungsprüfungsämter oder die Gemeindeprüfungsanstalt beinhaltet insbesondere die Überwachung des Steuerfachdienstes auf Befolgung der TCMS-Richtlinien. Der Steuerfachdienst hingegen übernimmt die Kontrolle und Evaluation aller steuerrelevanten Prozessabläufe und TCMS-Maßnahmen sowie anlassbezogene und stichprobenhafte Untersuchungen. Entsprechende Überwachungspläne sollten aufgestellt werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu klären, welche wirksame Sanktionierung bei der Feststellung von Regelverstößen getroffen wird.

5.2.2 Transfer in ein Beihilfen Compliance Management System für Kommunen bis 50.000 Einwohnern

Beim Transfer des TCMS in ein Beihilfen CMS wird die Übertragbarkeit der im TCMS erhobenen Teilaspekte je Grundelement geprüft und abgewogen. Hierbei ist ein besonderes Augenmerk auf die Zielgruppe der Kommunen bis 50.000 Einwohner zu richten. Diese Kommunen haben noch nicht durchgehend Rechtsabteilungen eingerichtet²⁹⁸, die mögliche Compliance Aufgaben übernehmen könnten. Außerdem hat noch nicht mal die Hälfte der Städte bis 50.000 Einwohnern die Stelle eines Europakoordinators ausgewiesen.²⁹⁹ Nachdem der TCMS-Leitfaden des Deutschen Städtetags für alle Städte in Deutschland, somit auch die ganz großen Verwaltungen ausgelegt ist, sind die Vorgaben entsprechend anzupassen.

Die bei der **Compliance Kultur**³⁰⁰ im Steuerrecht genannten Teilaspekte lassen sich analog auch ins Beihilfenrecht übertragen. Aufgrund der oftmals mangelnden

²⁹⁸ Eine stichprobenhafte Internetrecherche hat gezeigt, dass von den Städten zwischen 40.000 und 50.000 Einwohnern beispielsweise Fellbach, Lahr, Leinfelden-Echterdingen und Leonberg zum Stand Dezember 2020 kein eigenes Rechtsamt im Organigramm ausgewiesen haben.

²⁹⁹ Schächtelin, S. 159.

³⁰⁰ Siehe Anlage 1, Nr. 1.

Europafähigkeit in den Kommunalverwaltungen ist besonders das klare und uneingeschränkte Bekenntnis der Verwaltungsspitze zu Eurothemen und vor allem der beihilfenrechtlichen Pflichterfüllung unerlässlich. Dabei muss die Verwaltungsspitze eine völlige Transparenz gegenüber den zuständigen Ministerien auf Bundes- und Landesebene und damit auch der EU-Kommission einfordern. Ein Leitbild zum Beihilfen Compliance wird für die Kommunengröße jedoch als unrealistisch gesehen. Allerdings wäre ein Bekenntnis zu Europa und europarechtskonformem Handeln der Kommunalverwaltung in das Gesamtleitbild für die Kommune im Sinne der Compliance Kultur sehr wichtig.

Eine regelmäßige Berichterstattung an die Verwaltungsspitze zu beihilfenrelevanten Themen sollte entsprechend der steuerrechtlichen Themen außerdem erfolgen. Allerdings ist der Turnus an die Größe der Kommune und der möglichen einschlägigen Sachverhalte anzupassen. Daneben bedarf es der Einbindung der Beihilfenstelle in die Planungs- und Entscheidungsprozesse, die eine Relevanz in Bezug auf das EU-Beihilfenrecht aufweisen können, ebenso wie Berichte in politischen Gremien zu dieser Thematik.

Die **Compliance Ziele**³⁰¹ des Tax Compliance sind meist mit den notwendigen thematischen Anpassungen auch im Beihilfenrecht als Zielsetzungen praktikabel. Dies trifft vor allem auf die Verankerung des CMS als Führungsthema, die Vermeidung von Organisationsversagen und die Mitarbeitersensibilisierung zu. Letztere ist in Bezug auf das Beihilfenrecht besonders wichtig, da die Thematik in den Kommunalverwaltungen oftmals eher gering verankert ist und deshalb ein großer Nachholbedarf besteht. Aber auch Reputations- und Imageschäden in der Öffentlichkeit und gegenüber den Ministerien bzw. der EU-Kommission durch Nichtbeachtung von Anzeige- bzw. Notifizierungspflichten gilt es zu vermeiden.

Die zu vermeidenden außerplanmäßigen Belastungen des Kernhaushalts resultieren im Beihilfenrecht aus Schadenersatzansprüchen, die im Rahmen von Konkurrentenklagen drohen. Bei den Eigenbetrieben bzw. -gesellschaften können dies jedoch auch die Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen sein, die mittelbar dann auf den Kernhaushalt durchschlagen. Im EU-Beihilfenrecht sind die

³⁰¹ Siehe Anlage 1, Nr. 2.

Haftungsrisiken der Mitarbeiter weniger ausgeprägt als im Steuerrecht, weshalb dieses Ziel als Ziel eines CMS nicht prioritär zu benennen ist.

Zur Ermittlung der **Compliance Risiken**³⁰² ist im Beihilfenrecht eine Clusterung der möglichen beihilfenrelevanten Sachverhalte analog zu den Steuerarten angeraten. Auch hier sollte eine Priorisierung erfolgen und anschließend für die einzelnen Sachverhalte eine Prozessbeschreibung erstellt und die Schwerpunktrisiken ermittelt werden. Dabei ist eine Einstufung des Gefahrenpotentials für die einzelnen Sachverhalte³⁰³ bei der Risikoermittlung hilfreich. Auch im Bereich des Beihilfenrechts ist eine anlassbezogene Erfassung der Einzelrisiken zu prüfen. Die weiteren Teilaspekte weisen ebenfalls Analogien zwischen Steuer- und Beihilfenrecht auf und können mit den notwendigen Anpassungen entsprechend übertragen werden.

Auch beim **Compliance Programm**³⁰⁴ lassen sich in den erforderlichen Maßnahmen Übereinstimmungen zwischen Steuer- und Beihilfenrecht ausmachen, die insbesondere bei der Sensibilisierung der Mitarbeiter, der Schaffung klarer Verantwortlichkeiten und der Förderung der Kommunikationskultur liegen. Beim Aus- und Weiterbildungsprogramm sowie dem Personalentwicklungskonzept ist ein besonderes Augenmerk auf die Angemessenheit bezüglich der Verwaltungsgröße zu legen. Eine Aus- und Weiterbildungsrichtlinie für den Teilbereich des Beihilfenrechts erscheint für die Zielgruppe nicht notwendig. Allerdings sind adäquat ausgerichtete Schulungsangebote unerlässlich und das Thema sollte soweit vorhanden in einer allgemeinen Aus- und Weiterbildungsrichtlinie Niederschlag finden. Bei der Personalentwicklung sollte in kleineren Verwaltungen geprüft werden, inwieweit für die rechtlichen Prüfungen die Beauftragung eines spezialisierten Rechtsanwalts zielführend ist. Nachdem die Prozesse im Beihilfenrecht in der Regel nicht IT-gestützt ablaufen, kann der Teilaspekt der IT-Strategie in einem Beihilfen CMS vernachlässigt werden. Perspektivisch ist jedoch zu prüfen, inwieweit die künstliche Intelligenz (KI) auch

³⁰² Siehe Anlage 1, Nr. 3.

³⁰³ Entsprechend der Bewertung der ausgewählten Sachverhalte in Kapitel 3.4.

³⁰⁴ Siehe Anlage 1, Nr. 4.

bei der Beihilfenrechtsprüfung eingesetzt werden kann. Ebenso sollte eine interkommunale Zusammenarbeit in diesem Bereich geprüft werden, indem sich z.B. mehrere Kommune eine Beihilfenstelle teilen.

Die größten Differenzen beim Transfer des TCMS in ein Beihilfen CMS lassen sich beim Element der **Compliance Organisation**³⁰⁵ ausmachen. Da die Sachverhalte beim Beihilfenrecht in der Regel komplexer, aber weniger sind, und das tägliche Verwaltungshandeln nicht im gleichen Maße betrifft wie die steuerlichen Aspekte, sind oftmals weniger Beschäftigte mit beihilfenrechtlichen Themenstellungen befasst. Die Aufgabenbündelung bei einer Abteilung bzw. Person ist deshalb zu prüfen. Bei den Verantwortlichkeiten ist eine Regelung zu den Dokumentationspflichten im Beihilfenrecht jedoch sehr wichtig. Diese betreffen insbesondere die Dokumentation der Sachverhaltsbeurteilungen bei Beihilfen nach der AGVO oder auch bei Betrauungsakten. Sollte ein externer, auf das Beihilfenrecht spezialisierter, Rechtsanwalt für die rechtlichen Beurteilungen hinzugezogen werden, bedarf es einer klaren Aufgabenbeschreibung.

Was die Verteilung der Zuständigkeiten betrifft, sind die unterschiedlichen Aufgabenstellungen im Steuer- und Beihilfenrecht zu beachten. Im Beihilfenrecht liegt der Aufgabenschwerpunkt in der rechtlichen Beurteilung von Sachverhalten und deren Dokumentation. Bezogen auf die Prozesse ist zu regeln, dass der Informationsfluss bzw. die Mitteilungen bezüglich der De-minimis-Beihilfen an die Beihilfenstelle gewährleistet sind und die Meldepflichten bei den AGVO-Beihilfen erfüllt werden. Auch die organisatorische Verankerung des Beihilfenrechts ist zu klären. Hier wären soweit vorhanden das Rechtsamt die Kämmerei, die Wirtschaftsförderungen oder der Europakoordinator geeignete Stellen. Der Umfang der Regelungen zur inneren Organisation der Beihilfenstelle hängt davon ab, ob eine oder mehrere Personen mit der Aufgabe betraut sind. Sinnvoll ist es jedenfalls in anderen betroffenen Organisationseinheiten, z.B. im Bau- und Kulturamt oder der Beteiligungsverwaltung, Beihilfenbeauftragte zu etablieren, die so geschult

³⁰⁵ Siehe Anlage 1, Nr. 5.

sind, dass sie die beihilfenrelevanten Sachverhalte erkennen und sich gegebenenfalls mit der Beihilfenstelle ins Benehmen setzen.

Vertretungsregelungen müssen im Beihilfenrecht insbesondere längerfristige Abwesenheitsvertretungen umfassen. In kleineren Verwaltungen kann hierfür eine externe Vertretung für die rechtlichen Prüfungen angeraten sein.

Bezogen auf die **Compliance Kommunikation**³⁰⁶ können die im Steuerrecht hilfreichen Maßnahmen auch im Beihilfenrecht zur Anwendung kommen. Diese sollten allerdings auf die Verwaltungsgröße angepasst sein. Ein einheitlicher Ansprechpartner für alle beihilfenrechtlichen Fragen ist hierbei besonders angeraten.

Auch die **Compliance Überwachung und -Verbesserung**³⁰⁷ sollte in einem für die Kommune angemessenen Umfang erfolgen. Maßnahmen hierfür können aus dem TCMS durchaus übernommen werden. Im Zuge der Qualitätssicherung sind dabei die Wirksamkeit der Festlegungen bei der Risiko-Ermittlung, des Compliance Programms und der Organisation von der Beihilfenstelle regelmäßig zu überprüfen, gegebenenfalls unter Hinzuziehung des Rechnungsprüfungsamts oder einer externen Stelle.

5.2.3 Erkenntnisse und Rückschlüsse aus der Analyse

Die Analyse des TCMS-Leitfadens des Deutschen Städtetags und dessen Prüfung auf Übertragbarkeit ins Beihilfenrecht hat aufgezeigt, dass eine Mehrheit der Teilaspekte der einzelnen Grundelemente auch geeignet und notwendig sind, um beihilfenkonformes Handeln in Kommunalverwaltung sicherzustellen. Allerdings sind die Schwerpunkte der beiden CMS unterschiedlich zu setzen. Im Steuerrecht liegt der Schwerpunkt des CMS auf der Vermeidung von ordnungswidrigkeits- und strafrechtlichen Risiken. Außerdem gilt ein TCMS als Indiz gegen das Vorliegen von Vorsatz und Leichtfertigkeit bei der Berichtigung von Steuererklärungen (§ 153 AO)³⁰⁸. Hierfür ist es wichtig, dass Erklärungspflichten und Abgabefristen

³⁰⁶ Siehe Anlage 1, Nr. 6.

³⁰⁷ Siehe Anlage 1, Nr. 7.

³⁰⁸ Conzelmann, S. 125.

eingehalten sowie Geschäftsprozesse, sowohl analog als auch digital, regelkonform ausgerichtet werden.

Beim Beihilfenrecht dagegen liegt die Problematik in erster Linie im Erkennen der relevanten Sachverhalte und deren rechtlichen Beurteilung. Die Prozesse für die Einhaltung von Anmelde-, Notifizierungspflichten u.a. sind in der Folge festzulegen. Die jeweiligen CMS sollten deshalb entsprechend dieser Schwerpunkte ausgerichtet sein.

Als weitere Erkenntnis ist festzuhalten, dass der TCMS-Leitfaden sehr umfangreiche Vorgaben bzw. Vorschläge für die Regelungen eines TCMS in den Kommunalverwaltungen macht, die oftmals nur in sehr großen Verwaltungen praktikabel sind. Um eine Überregulierung und der daraus drohende Mangel an Akzeptanz zu vermeiden, ist ein CMS mit Augenmaß auf die Verwaltungsgröße und die bestehende Aufbauorganisation anzupassen. Es kann geprüft werden, ob alle Grundelemente des IDW PS 980 in dieser Ausprägung notwendig sind oder für die Wirksamkeit des CMS auch ein schlankeres System ausreicht. Allerdings hat sich der IDW PS 980 Standard über die Jahre etabliert und umfasst alle zu beachtenden Aspekte, weshalb es durchaus ratsam ist, diesen für den Aufbau des Beihilfen CMS heranzuziehen und dann auf die jeweilige Verwaltung zu adaptieren. Im Rahmen der Compliance Überwachung ist dann zu prüfen, inwieweit das eingerichtete CMS die Ziele erreicht oder ob nachjustiert werden muss.

In einem Beihilfen CMS sollte auf die Compliance Kultur besonders Wert gelegt werden. Nachdem, wie in der Einleitung ausgeführt, die Kommunen dem EU-Recht insgesamt und damit auch dem EU-Beihilfenrecht oftmals nicht die notwendige Bedeutung beimessen, ist es umso wichtiger, dass dies von der Verwaltungsspitze eingefordert wird und sie beihilfenkonformes Handeln vorlebt. Außerdem sollte bereits bei der Personalauswahl darauf geachtet werden, dass neue Beschäftigte entsprechendes Problembewusstsein mitbringen und Compliance leben.

Aufgrund der rechtlich komplexen Sachverhalte im EU-Beihilfenrecht und des hierfür spezifischen Fachwissens ist bei der Compliance Organisation im Beihilfenrecht eine Bündelung der rechtlichen Kompetenzen bei einer zentralen

Beihilfenstelle ratsam. Darüber hinaus wird bei schwierigen Sachverhalten eine Unterstützung durch einen externen spezialisierten Rechtsanwalt notwendig sein. Trotzdem ist es wichtig, dass auch Kenntnisse des Beihilfenrechts in allen betroffenen Verwaltungseinheiten vorhanden sind. Denn nur wenn eine Beihilfenrelevanz erkannt wird, kann es zu einer rechtlichen Prüfung kommen. Somit sind auch Beihilfen-Beauftragte in den dezentralen Einheiten notwendig, was einer guten Schnittstellenorganisation bedarf. Nachfolgend werden nun die wichtigen Aspekte eines Beihilfen CMS zusammengefasst.

5.3 Ausgestaltung eines Beihilfen Compliance Management Systems für Kommunen bis 50.000 Einwohner

Ausgehend von der Analyse des TCMS-Leitfadens des Deutschen Städtetags, dessen Transfer in ein Beihilfen CMS und den daraus erhaltenen Erkenntnissen, wurde ein Beihilfen CMS für Kommunen bis 50.000 Einwohner entwickelt³⁰⁹. Dieses wurde durch Elemente aus den Handlungsempfehlungen des BMWi zur Beihilfen Compliance und Hinweisen aus der Literatur zur Auftragsvergabe Compliance ergänzt. Nachdem die beihilfenrelevanten Sachverhalte in Kommunen sehr vielfältig sein können, sind im Leitfaden beispielhafte Fälle und Regelungen enthalten, die insbesondere die in dieser Thesis ausgewählten Sachverhalte³¹⁰ aufgreifen. Eine Anpassung ist je nach Aufgabenstellung der einzelnen Kommune und deren Verwaltungsgröße notwendig.

Für die **Compliance Kultur**³¹¹ ist das Verhalten der Führungsverantwortlichen bestimmend. Im Sinne von Tone from bzw. at the Top muss die Verwaltungsspitze mit gutem Beispiel vorangehen und Regelkonformität im Beihilfenrecht leben.³¹² Gleichzeitig sind die Grundeinstellungen und Verhaltensweisen der Mitarbeiter durch die Verwaltungsspitze auf eine Kultur der Sorgfalt und Rechtstreue hin zu prägen. Hierfür bedarf es eines klaren Bekenntnisses der obersten Führungsebene und deren Forderung nach einer vorbildlichen Pflichterfüllung der Verwaltung im

³⁰⁹ Siehe Anlage 2.

³¹⁰ Siehe Kapitel 3.

³¹¹ Siehe Anlage 2, Nr. 1.

³¹² BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 5.

EU-Beihilfenrecht, nach völliger Transparenz gegenüber den zuständigen Ministerien und der Kommission. Es muss allen Beschäftigten klar sein, dass Pflichtverstöße nicht toleriert werden. Um diese Kultur zu schaffen, ist die regelmäßige Berichterstattung an die Verwaltungsspitze und deren Befassung mit den Themen und Problemstellungen im EU-Beihilfenrecht sowie die diesbezügliche Einbindung der politischen Gremien sehr wichtig. Eine Berichterstattung im Gemeinderat über die Umsetzung und Beachtung des EU-Beihilfenrechts als eigenständiger Tagesordnungspunkt ist dabei genauso denkbar, wie beispielsweise im Rahmen des jährlichen Prüfberichts des Rechnungsprüfungsamts. Im Gegenzug muss aber auch die Beihilfenstelle in alle Planungs- und Entscheidungsprozesse mit Relevanz zum EU-Beihilfenrecht eingebunden werden. Dies ist entsprechend organisatorisch und prozessual abzusichern.

Bevor konkrete Festlegungen für ein Beihilfen CMS getroffen werden können, ist erst zu klären, welche **Compliance Ziele**³¹³ damit verfolgt werden sollen. Hierfür kommen nachfolgende Ziele in Frage, ohne dass die Reihenfolge der Nennungen eine Priorisierung vorgeben soll:

- Vermeidung von außerplanmäßigen Haushaltsbelastungen:
Dies können im Beihilfenrecht Schadenersatzansprüche aus Konkurrentenklagen oder mittelbare Belastungen durch die Rückforderungen von beihilfenrechtswidrigen Begünstigungen an kommunale Unternehmen sein.
- Vermeidung von Reputations- und Imageschäden gegenüber der Öffentlichkeit, den Unternehmen und Stadtintern:
Neben der Einhaltung aller Anzeige- und Notifizierungspflichten gehört hierzu auch die Vermeidung von Beschwerdefällen, Negativentscheidungen bzw. Rückforderungen sowie Klagen. Darüber hinaus müssen die Konsequenzen einer beihilfenrechtswidrigen Förderung hervorgehoben werden, um eine Risikosensibilisierung zu erzielen.³¹⁴ Nachdem auch bei der

³¹³ Siehe Anlage 2, Nr. 2.

³¹⁴ BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 6.

Beihilfengewährung, wie in Vergabeverfahren, der Verdacht von Klügel bzw. Korruption entstehen kann, ist diesem entgegenzuwirken.³¹⁵

- Verankerung von Compliance im EU-Beihilfenrecht als Führungsthema durch regelmäßige Berichterstattung an die Verwaltungsspitze und deren Befassung mit beihilfenrelevanten Themen.
- Vermeidung von Organisationsversagen durch die Einrichtung und Entwicklung eines angemessenen CMS. Darin sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die rechtskonforme Umsetzung des Beihilfenrechts auf allen Ebenen der Verwaltung klar geregelt und kommuniziert.³¹⁶
- Mitarbeitersensibilisierung für Compliance im EU-Beihilfenrecht:
Dies beinhaltet die Identifikation aller mit beihilfenrelevanten Sachverhalten befassten Mitarbeitern und deren regelmäßiger Erinnerung an die zu beachtenden Regelungen.
- Risikovermeidung bzw. Reputationsgewinn durch Schaffung interner und externen Transparenz sowie effektiver Organisationsstrukturen:
Dazu gehören der Aufbau eines CMS, das den Prüfkriterien des IDW PS 980 entspricht, sowie die Verbreitung des Vier-Augen-Prinzips bei kritischen Beurteilungsvorgängen.³¹⁷

Für die Ermittlung der **Compliance Risiken**³¹⁸ im Beihilfenrecht bedarf es einer Prozessanalyse auf Basis einer Prozessbeschreibung nach Sachverhaltsclustern.³¹⁹ Hierfür sind dann die risikoreichsten Kernprozesse zu ermitteln mit Konzentration auf die jeweiligen Schwerpunktrisiken und einer Prioritätensetzung. Danach sind die Fehlerrisiken für einzelne Prozessschritte zu identifizieren. Als Grundlage hierzu sollten die typischen Fehler, die bei beihilfenrelevanten Sachverhalten gemacht werden, und deren Ursachen erhoben werden.³²⁰ Kennt man die Fehlerrisiken, werden im Rahmen einer Kosten/Nutzen-Betrachtung die Prioritäten für die Fehlererhebung gesetzt. Dafür ist die Einstufung des Gefahrenpotentials mit

³¹⁵ Birnfeld, S. 134.

³¹⁶ BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 6

³¹⁷ BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 8.

³¹⁸ Siehe Anlage 2, Nr. 3.

³¹⁹ Beispielsweise nach Clustern in Kapitel 3.

³²⁰ Birnfeld, S. 135.

Ermittlung des Schadensrisikos hilfreich, so dass die Sachverhalte mit hohem Gefahrenpotential prioritär geprüft und behoben werden können.³²¹ So bietet es sich an, Bereiche, die in der Fachöffentlichkeit oder der EU-Kommission besondere Aufmerksamkeit genießen, vorrangig anzugehen. Dasselbe gilt auch für Beihilfen an kommunale Unternehmen, da hier die Kommune die wirtschaftlichen Risiken als Beihilfengeber und Beihilfennehmer trägt. Dagegen sind geringfügige Beihilfen, die weniger als 200.000 EUR in drei Jahren betragen, vermutlich De-minimis-Beihilfen und können nachrangig geprüft werden.³²² Als Ergebnis der Risikoermittlung steht die Zusammenfassung in einer Risiko-Kontroll-Matrix.

Nach den Erfahrungen der EU-Kommission ist, bezogen auf die Kommunen, insbesondere bei den nachfolgend genannten Beihilfenkonstellationen Vorsicht geboten:

- Finanzierung von kommunalen bzw. kommunal kontrollierten Unternehmen und Beteiligungsgesellschaften,
- Vorteilsgewährung durch Bürgschaften und Garantien,
- Kommunal ko-finanzierte Investitionsprojekte,
- Grundstücksverkäufe,
- DAWI-Regelungen,
- Zuschüsse im Bereich der Strukturfondsförderung.³²³

Neben den Risiken, die sich aus den Sachverhalten und deren rechtlicher Beurteilung an sich ergeben, sind jedoch auch Risiken zu beachten, die sich aus der Organisation bzw. dem Personal ergeben. Für eine strukturell durchgehende und stabile Beihilfen Compliance ist es wichtig, konstant ausreichend Beihilfenkompetenz und -erfahrung in der Verwaltung zu haben. Durch schnelle Personalwechsel besteht das Risiko, dies zu verlieren, was bei der Festlegung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu beachten ist.³²⁴

³²¹ Birnfeld, S. 136.

³²² Risch, S. 12; vgl. die entsprechende Bewertung des Gefahrenpotentials der Sachverhalte in Kapitel 3.4.

³²³ BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 13.

³²⁴ BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 12.

Das **Compliance Programm**³²⁵ basiert auf der Risikoanalyse und hat zum Ziel Fehler zu vermeiden bzw. diese aufzudecken und zu beheben. Dabei gilt im Beihilfenrecht, wie auch im Vergaberecht, als wichtige Maxime der Wettbewerbsschutz.³²⁶ Das Programm und dessen Maßnahmen ist deshalb darauf auszurichten, diesem Grundsatz zu genügen. Als Maßnahme hierfür ist die Mitarbeitersensibilisierung sehr wichtig, die mit Beihilfenleitfäden, Geschäftsanweisungen, Checklisten und Schulungen dazu beitragen kann. Von Seiten der EU und des Bundes werden verschiedene Unterstützungsangebote bereitgestellt, wie z.B. AGVO-Checklisten, ein Beihilfen-Selbsttest oder das Beihilfen-Handbuch des BMWi³²⁷, die hierfür genutzt werden können.³²⁸

Aber auch die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten im EU-Beihilfenrecht ist von grundlegender Bedeutung. Hierzu benötigt es eine für die Verwaltungsgröße angemessene individuell-bedarfsorientierte Schulungsstrategie, die den betroffenen Personenkreis und die Schulungsinhalte umfasst. Diese muss so ausgelegt sein, dass die notwendigen Kompetenzen auch bei Personalwechseln in der Verwaltung erhalten bleiben. Als weitere Maßnahme ist die Erstellung eines Personalentwicklungskonzepts für die Beihilfenstelle zu nennen, dessen Inhalte die Personalbedarfsbemessung und -ausstattung sowie Festlegungen zur Personalgewinnung und Weiterbildung sind. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass auch eine Unterstützung durch einen externen auf das EU-Beihilfenrecht spezialisierten Rechtsanwalt möglich ist, nachdem die Kommunen unter 50.000 Einwohnern oftmals nicht die notwendigen Personalressourcen vorhalten können, um alles in der eigenen Verwaltung abdecken zu können.

Auch wenn im Rahmen des Compliance Programms der Grundsatz gilt, dass Beihilfen Compliance jeden angeht, sind mit Hilfe von Organisationsplänen klare Verantwortlichkeiten festzulegen. Hierfür sind auch die notwendigen Ressourcen bereitzustellen und Rechte zu vergeben. Das Vier-Augen-Prinzip ist darüber hinaus bei Sachverhalten, bei denen das Risiko in einer falschen rechtlichen Beurteilung

³²⁵ Siehe Anlage 2, Nr. 4.

³²⁶ Ohrtmann, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), § 16, S. 536, Rn. 1661.

³²⁷ Zahlreiche Unterlagen können auf der Homepage des BMWi abgerufen werden: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/beihilfenkontrollpolitik.html> [04.12.2020].

³²⁸ BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 8.

liegt, eine wichtige Maßnahme. Unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit ist die Hinzuziehung eines weiteren Beihilfenexperten für die Überprüfung einer getroffenen Einschätzung zur Fehlervermeidung ratsam³²⁹, wobei dies durch einen externen Anwalt erfolgen kann. Aber beispielsweise auch bei Begünstigungen, wie Steuererleichterungen oder direkten Zuschüssen, sollte das Vier-Augen-Prinzip Standard sein, um Korruptionsrisiken zu vermeiden. Weiterhin muss die Kommunikationskultur in der Verwaltung insoweit gefördert werden, dass der Informationsfluss von und zur Beihilfenstelle gewährleistet ist. Perspektivisch wird im Compliance Programm auch der Einsatz von künstlicher Intelligenz zur beihilfenrechtlichen Beurteilung von Sachverhalten zu prüfen sein.

Das Ziel der **Compliance Organisation**³³⁰ ist es mit Hilfe von klaren Organisationsrichtlinien den beihilfenrechtlich relevanten Informationsfluss zu regeln und die damit zusammenhängenden Verantwortlichkeiten zu verteilen. Für die Größe der Kommunalverwaltungen von Städten und Gemeinde bis 50.000 Einwohnern erscheinen nachfolgende Regelungen im Organisationsplan des Beihilfen CMS bezüglich der Verantwortlichkeiten notwendig:

- Schaffung einer zentralen Beihilfenstelle (je nach Verwaltungsgröße als Abteilung oder mit einer Person), der die entsprechenden Verantwortlichkeiten zugewiesen werden.
- Unterschriftenregelungen
- Dokumentationspflichten als sehr wichtiger Bestandteil, beispielsweise bei der Einordnung von DAWI. So ist die Betrauung korrekt durchzuführen und zu dokumentieren, um die entsprechenden Nachweise im Rahmen einer Nachprüfung der Kommission vorhalten zu können.³³¹ Das gilt beispielsweise auch für AGVO-Beihilfen. Für die Überprüfungen der Kommission (Monitoring) bedarf es darüber hinaus einer vollständigen Unterlagenarchivierung.³³²

³²⁹ BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 8.

³³⁰ Siehe Anlage 2, Nr. 5.

³³¹ Otter/Single/Thönnies, S. 99.

³³² BMWi, Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance, S. 13.

- Mitarbeiter müssen auf notwendige Ressourcen, Datengrundlagen, Richtlinien, Organisationsanweisungen oder beihilfenrechtliche Auskünfte und Beratung zurückgreifen können.
- Bei Beauftragung eines externen Rechtsanwalts ist eine klare Aufgabenbeschreibung zu erstellen.

Neben den Verantwortlichkeiten sind auch die Zuständigkeiten zu regeln. Dies gilt als erstes für die Aufgaben und Rechte der Beihilfenstelle, die in erster Linie für die rechtliche Beurteilung von beihilfenrelevanten Sachverhalten zuständig sein sollte. Darüber hinaus obliegt ihr aber auch die Überwachung, ob die Vorgaben eingehalten werden sowie die Entwicklung und Kontrolle von Richtlinien. Eine weitere Aufgabe ist Festlegung von Berichtspflichten. So muss beispielsweise definiert werden, dass dezentrale Einheiten ihre gewährten De-minimis-Beihilfen bei der Beihilfenstelle melden, da nur so der Schwellenwert von 200.000 EUR in drei Jahren, bzw. 500.000 EUR bei DAWI-De-minimis-Beihilfen, überwacht werden können.

Für die notwendige Überwachung der Regelkonformität müssen der Beihilfenstelle Revisions- und Weisungsrecht sowie Kontroll- und Einsichtnahme-Rechte in andere Organisationseinheiten zugewiesen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass diese z.B. bei DAWI-Beihilfen eine korrekte Trennungsrechnung und die Vermeidung der Überkompensation überwachen kann, ebenso wie ordnungsgemäße Ausschreibungsverfahren bei Grundstücksverkäufen.

Eine angemessene organisatorische Verankerung der Beihilfenstelle sollte gewährleistet sein, damit diese Akzeptanz in der Verwaltung findet. In Abhängigkeit der Aufbauorganisation einer Verwaltung und deren personeller Ausstattung ist eine Zuordnung beim Rechtsamt, der Kämmerei oder beim Europakoordinator denkbar. Möglicherweise kommt auch die kommunale Wirtschaftsförderung in Frage.

Auch bei der Regelung der inneren Organisation und Abläufe der Beihilfenstelle ist die Verwaltungsgröße ausschlaggebend. Hier kommt es sehr darauf an, wie viele Beschäftigte mit der Aufgabe betraut sind. In den Verwaltungen des Adressatenkreises wird dies oftmals nur eine Person sein. In jedem Fall ist jedoch

zu klären, dass Notifizierungen und Anmeldungen über das Beihilfenotifizierungssystem SANI fristgerecht und richtig erfolgen, sowie die notwendigen Übersichten z.B. zu Bürgschaften, De-minimis-Beihilfen, AGVO-Beihilfen, Betrauungsakten usw. geführt werden. Auch die Dokumentation und Unterlagenarchivierung für das Monitoring der Kommission, das Controlling sowie das Vier-Augen-Prinzip sind zu regeln.

Nachdem die Beihilfenstelle jedoch nicht in alle Bereiche Einblick haben kann, kann für eine ganzheitliche Regelkonformität im Beihilfenrecht nicht darauf verzichtet werden, Beihilfen-Beauftragte in dezentralen Einheiten einzurichten, wie dem Bauamt, dem Kulturamt und der Beteiligungsverwaltung, um nur ein paar Beispiele zu benennen. Deren Aufgabe besteht darin, die Beihilfenrelevanz bei Sachverhalten in deren Aufgabenbereichen zu erkennen und der Beihilfenstelle zu melden. Sie fungieren somit als Bindeglied zwischen der dezentralen Einheit und der Beihilfenstelle.

Darüber hinaus sind diese Schnittstellen zu organisieren. Hierzu gehört, dass die Beihilfenstelle frühzeitig in Projekte und Entscheidungsprozesse der Kommune in Bezug auf deren Beihilfenrelevanz eingebunden wird und vorab eine verpflichtende Prüfung stattfindet. Nachdem in der Beihilfenbearbeitung in der Regel keine täglichen Prozesse anfallen, ist bei einem kurzfristigen Personalausfall in der Beihilfenstelle nicht zwingend eine sofortige Vertretung gefordert. Unerlässlich ist die Vertretung jedoch bei längerfristiger Abwesenheit. Diese kann für die rechtliche Sachverhaltsprüfung möglicherweise auch von einem Externen übernommen werden.

Im Rahmen der **Compliance Kommunikation**³³³ geht es darum, eine für die Verwaltung angemessene Kommunikationsstrategie zu entwickeln, um den Kulturwandel zu erzielen und die Organisations- und Regelstrukturen bekannt zu machen. Empfehlenswerte Instrumente, die ein entsprechender Kommunikationsplan enthalten sollte, sind ein Compliance-Leitfaden mit Prüfrastern und Checklisten, die dezentrale Einheiten für die erste beihilfenrechtliche Einschätzung verwenden können. Für die laufende Information

³³³ Siehe Anlage 2, Nr. 6.

sind Newsletter hilfreich. Außerdem sollte die Verwaltungsspitze das Beihilfenrecht regelmäßig thematisieren. Zur Kommunikation gehört auch, dass die Beihilfenstelle als einheitliche Anlaufstelle für beihilfenrelevante Fragestellungen klar benannt wird.

Abschließend benötigt das auf eine Verwaltung angepasste Beihilfen CMS eine stetige **Compliance Überwachung und Verbesserung**³³⁴. Dies beinhaltet die Qualitätssicherung, die zum einen durch die Beihilfenstelle erfolgt und insbesondere die Wirksamkeit der Festlegungen im Bereich der Risiko-Ermittlung, des Compliance Programms und der Compliance Organisation umfasst. Zum anderen muss die Qualitätssicherung aber auch durch eine externe Stelle, wie der Gemeindeprüfungsanstalt, einem externen Rechtsanwalt oder das Rechnungsprüfungsamts erfolgen, die überwacht, ob die Beihilfen CMS-Richtlinien und -Vorgaben durch die Beihilfenstelle befolgt werden. In diesem Zug sollte auch eine wirksame Sanktionierung festgelegt werden, sollten Regelverstöße festgestellt werden.

6 Abschließende Betrachtung

Das im Sinne des EU-Beihilfenrechts regelkonforme wettbewerbsrechtliche Agieren stellt Verwaltungen insbesondere von kleinen und mittelgroßen Kommunen bis 50.000 Einwohnern vor erhebliche Herausforderungen. Betroffen hiervon sind Begünstigungen an Unternehmen, z.B. im Rahmen der Wirtschaftsförderung, bei Grundstücksverkäufe unter Marktwert, Kommunalbürgschaften und Verlustausgleichzahlungen an kommunale Unternehmen sowie im Rahmen der Infrastrukturförderungen, die oftmals auch als Daseinsvorsorge gilt. Über die Jahrzehnte ist neben den primärrechtlichen Vorschriften in den §§ 107 – 109 AEUV ein umfassendes rechtliches Rahmenwerk aus Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen, Mitteilungen und der Rechtsprechung europäischer und nationaler Gerichte entstanden, das es zu beachten gilt. Bei einer formell und materiell rechtswidrig gewährten Beihilfe droht die Verpflichtung zur

³³⁴ Siehe Anlage 2, Nr. 7.

Rückforderung dieser Beihilfen, wodurch den Kommunen ein Vertrauens- und Imageschaden entstehen kann. Außerdem besteht die Gefahr, Schadenersatz im Rahmen einer Konkurrentenklage leisten zu müssen, bzw. dass die der rechtswidrigen Beihilfe zugrunde liegenden Verträge nichtig sind. Das Gefahrenpotential ist dabei unterschiedlich hoch. Bei geringfügigen Beihilfen, die nach Vorgaben der EU den innergemeinschaftlichen Handel in der Regel nicht beeinflussen können, ist das Gefahrenpotential auch niedrig einzuschätzen. Werden Beihilfen jedoch an ein kommunales Unternehmen in einem Bereich mit bestehendem Wettbewerb gewährt, ist das Gefahrenpotential hoch einzuschätzen, da die Kommune sowohl das Risiko des Beihilfengebers als auch mittelbar des Beihilfennehmers zu tragen hat. Deshalb ist beihilfenrechtskonformes Handeln in den kommunalen Verwaltungen ein Thema, das nicht vernachlässigt werden darf.

In der Privatwirtschaft haben sich für die Förderungen und Gewährleistung von Regelkonformität in den Organisationen Compliance Management Systeme etabliert. Auch wenn in Kommunalverwaltungen CMS noch nicht weit verbreitet sind, wird die Thematik vermehrt diskutiert. Insbesondere im Bereich des Steuerrechts wird mit der Ausweitung des Unternehmerbegriffs durch die Einführung des § 2 b UStG der Aufbau eines TCMS vielfach empfohlen. Der vom Deutschen Städtetag hierzu entworfene und nach dem IDW PS 980 Standard strukturierte TCMS-Leitfaden stellt hierfür eine auf die kommunalen Besonderheiten angepasste Grundlage dar, die unter Berücksichtigung der Gemeinsamkeiten, Parallelen und Unterschiede auch in ein Beihilfen CMS transferiert werden kann. Ergänzt um Compliance-Ansätze aus den Handlungsempfehlungen des BMWi zur Beihilfen Compliance und dem Auftragsvergabe Compliance kann die Ausgestaltung eines effektiven Beihilfen CMS beschrieben werden.

Eine grundlegende Voraussetzung für die Wirksamkeit des CMS ist eine Compliance Kultur in der Verwaltung, nach der es selbstverständlich ist, dass europäisches Recht in gleicher Weise umgesetzt wird wie nationales Recht. Ebenso ist das Bekenntnis der Verwaltungsspitze zu Europa und der Regelkonformität im EU-Beihilfenrecht erforderlich. Nach Festlegung der mit dem CMS angestrebten Ziele sind insbesondere die Risiken im Beihilfenrecht fundiert zu ermitteln und

diese nach Schwerpunktrisiken zu priorisieren. Hierbei hilft die Bewertung nach Gefahrenpotentialen. Dadurch kann im Rahmen des CMS der Fokus fürs erste auf die Sachverhalte mit hohem Gefahrenpotential wie bei Grundstücksgeschäften oder Breitbandnetzen gelegt werden.

Mit dem in dieser Thesis beschriebenen Compliance Programm und der Compliance Organisation sind die notwendigen internen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten sowie die organisatorischen Maßnahmen aufgegriffen, die beihilfenkonformes Handeln in der Verwaltung ermöglichen. Die konkrete Ausgestaltung ist auf die jeweilige Kommune und die Größe der Verwaltung anzupassen, wobei eine zentrale Beihilfenstelle mit dem entsprechenden Fachwissen für die rechtliche Beurteilung von beihilfenrelevanten Sachverhalten als wichtiger Teilaspekt gilt. Externe rechtliche Unterstützung durch einen spezialisierten Rechtsanwalt kann ratsam sein.

Die Festlegung von Berichtspflichten, Informationsfluss und Zuständigkeiten zwischen dezentralen Organisationseinheiten und der Beihilfenstelle gewährleisten Regelkonformität beispielsweise für die Einhaltung von Schwellenwerten bei De-minimis-Beihilfen oder einer vorschriftsmäßigen Trennungsrechnung bei mit DAWI betrauten Unternehmen sowie von Anmeldepflichten von AGVO-Beihilfen. Die Kommunikation der getroffenen Regelungen im Compliance Programm und der Organisation durch entsprechende Leitfäden, Newsletter oder ähnlichem muss im CMS ebenso bedacht werden wie die regelmäßige Überwachung und notwendige Verbesserung des CMS.

Nachdem die Sachverhalte, in denen beihilfenrechtliche Problemstellungen enthalten sind, jedoch sehr vielfältig sind, bedarf es einer genauen Prüfung des erforderlichen Regelungsbedarfs sowie ein an die jeweilige Verwaltung angepasstes CMS. Der beschriebene strukturierte Aufbau eines Beihilfen CMS ermöglicht es den Kommunen dabei, die für beihilfenrechtskonformes Handeln notwendigen Aspekte im Verwaltungsaufbau und den Prozessen zu regeln und somit die Regelkonformität in den Verwaltungen zu verbessern.

Grundelemente eines TCMS und dessen Transfer in ein Beihilfen CMS

Grundelemente TCMS*	Transfer in Beihilfen CMS
<p>1. <u>TC-Kultur:</u></p> <p>Grundeinstellungen und Verhaltensweisen der Mitarbeiter ist durch Verwaltungsspitze auf eine Kultur der Sorgfalt und Rechtstreue zu prägen (Tone from the Top).</p> <p><u>Bekennnis der Verwaltungsspitze:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Klares Bekenntnis und Forderung der Verwaltungsspitze nach vorbildlicher steuerlicher Pflichterfüllung der Verwaltung • Klare Forderung der Verwaltungsspitze nach Kulturwandel hin zu völliger Transparenz gegenüber Finanzamt in Steuerangelegenheiten • Kern: Bekenntnis zu besonders vorbildlicher steuerlicher Pflichterfüllung • Finanzämter sind Kooperationspartner bei unklaren Sachverhalten, nicht Gegner • Pflichtverstöße werden nicht toleriert • Festlegung klarer normativer Leitlinien durch Verwaltungsspitze • Dokumentation: „TC-Leitbild für die Stadtverwaltung“ <p><u>Berichterstattung an Verwaltungsspitze:</u></p> <p>Vorstellung zentraler Themen und Maßnahmen in Bezug auf Steuerpflichten auf Ebene der Verwaltungsspitze</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Berichterstattungspflicht des Steuerfachdienstes zur Entwicklung des TCMS • Regelmäßige Berichterstattungspflicht des Steuerfachdienstes über steuerliche Maßnahmen und Problemlagen von erheblichem Gewicht • Je nach Realisierbarkeit auch Berichte über Zeitpläne, Abschluss von Veranlagungen, Personalsituation • Dokumentation: „TC-Richtlinie für Vorlagen an den Verwaltungsvorstand zum TCMS sowie zu weiteren wichtigen Steuerfachfragen“ 	<p><u>Compliance Kultur</u></p> <p>Auch im Beihilfenrecht ist der Tone from the Top für die Compliance Kultur unerlässlich</p> <p><u>Bekennnis der Verwaltungsspitze:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Analog übertragbar • Aufgrund der oftmals mangelnden Europafähigkeiten in den Kommunalverwaltungen ist das klare und uneingeschränkte Bekenntnis der Verwaltungsspitze zu Europathemen insbesondere zum EU-Beihilfenrecht besonders wichtig • Transparenz ist gegenüber den zuständigen Ministerien auf Bundes- und Landesebene sowie der Europäischen Kommission gefordert • Ein Leitbild zum Beihilfen Compliance wird für die Zielgruppe als überdimensioniert angesehen, allerdings wäre ein Bekenntnis zu Europa im Leitbild der Kommune notwendig. <p><u>Berichterstattung an Verwaltungsspitze:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Analog übertragbar • Berichterstattungsturnus ist an die Größe der Kommune und die möglichen beihilfenrelevanten Sachverhalte anzupassen.

* Entsprechend Diskussionsentwurf: Tax Compliance in Kommunen, Leitfaden des Deutschen Städtetags für den Aufbau eines Internen Kontrollsystems für Steuern vom 26.04.2017.

Grundelemente TCMS*	Transfer in Beihilfen CMS
<p><u>Einbindung des Steuerfachdienstes in Planungs- und Entscheidungsprozesse</u> mit Relevanz zu Steuerpflichten (organisatorisch bzw. prozessual absichern)</p> <p><u>Einbindung politischer Gremien:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bericht über Einführung des TCMS • Jährliche Tätigkeitsberichte in Gremien • Dokumentation: „TC-Richtlinie zur Einbindung der politischen Entscheidungsgremien der Stadt in das TCMS-Projekt“ 	<p><u>Einbindung in Planungs- und Entscheidungsprozesse</u> Maßnahme auch im EU-Beihilfenrecht sehr wichtig</p> <p><u>Einbindung politischer Gremien:</u> Maßnahme auch im EU-Beihilfenrecht sehr wichtig</p>
<p>2. TC-Ziele:</p> <p>Gliederungsebene 1: <u>Strategische Hauptziele</u> Gliederungsebene 2: Operationalisierte Zielvorgaben (in der Folge Beispiele für mögliche Ziele benannt) Wichtig: Verständlichkeit, Vermittlung von Zielprioritäten, nicht zu ausdetailliert</p> <p><u>Vermeidung von außerplanmäßigen Haushaltsbelastungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von Steuernachzahlungen einschl. Zinsen • Vermeidung des Verfalls von Steuererstattungsansprüchen <p><u>Vermeidung von Reputations- und Imageschäden gegenüber Öffentlichkeit, Finanzverwaltung, stadintern</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fristgerechte Einhaltung aller Erklärungspflichten • Ausreichende Personal- und Sachmittelausstattung für Steuerfachdienst <p><u>Verankerung der Tax Compliance als Führungsthema</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Berichterstattung an Verwaltungsspitze zum Umsetzungsstand • Kontinuierliche Befassung der Verwaltungsspitze mit Steuerthemen 	<p><u>Compliance Ziele</u></p> <p>Übertragbare Ziele werden nachfolgend mit den beihilfenrechtlichen Besonderheiten aufgeführt</p> <p><u>Vermeidung von außerplanmäßigen Haushaltsbelastungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Belastungen liegen im Kernhaushalt bei möglichen Schadenersatzansprüchen aus Konkurrentenklagen • Belastungen bei den Eigenbetrieben bzw. -gesellschaften durch Rückforderungen rechtswidrig gewährter Beihilfen können mittelbar auch auf den Kernhaushalt durchschlagen <p><u>Vermeidung von Reputations- und Imageschäden</u> Ziel auch im EU-Beihilfenrecht sehr wichtig, allerdings geht es mehr um Anzeige- bzw. Notifizierungspflichten</p> <p><u>Verankerung als Führungsthema</u> Analog übertragbar</p>

Grundelemente TCMS*	Transfer in Beihilfen CMS
<p><u>Vermeidung von Organisationsversagen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung und Fortentwicklung eines angemessenen TCMS • Einrichtung eines unabhängigen Monitorings für das TCMS <p><u>Vermeidung von Haftungsrisiken für Mitarbeiter</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung der Notwendigkeit für Berichtigungen von Steuererklärungen nach §§ 153, 371 Abgabenordnung (AO) • Vermeidung von Beanstandungen im Rahmen von Betriebsprüfungen <p><u>Mitarbeitersensibilisierung für Tax Compliance</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifikation aller für Steuererklärungsprozess relevanten Mitarbeiter • Regelmäßige Erinnerung an zu beachtende Hinweise bzw. Einrichtung von Prüfverfahren, ob Hinweise bekannt sind <p><u>Risikovermeidung bzw. Reputationsgewinn durch Schaffung interner und externer Transparenz sowie effektiver Organisationsstrukturen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufbau eines TCMS, das Prüfkriterien des IDW PS 980 entspricht • Verbreitung des Vier-Augen-Prinzips bei steuerlich kritischen Beurteilungsvorgängen 	<p><u>Vermeidung von Organisationsversagen</u> Analog übertragbar</p> <p><u>Vermeidung von Haftungsrisiken für Mitarbeiter</u> Im EU-Beihilfenrecht sind die Haftungsrisiken der Mitarbeiter weniger ausgeprägt, wie im Steuerrecht, weshalb dieses Ziel nicht prioritär gesehen wird.</p> <p><u>Mitarbeitersensibilisierung</u> Wichtiges Ziel auch im EU-Beihilfenrecht</p> <p><u>Risikovermeidung bzw. Reputationsgewinn durch Schaffung interner und externer Transparenz sowie effektiver Organisationsstrukturen</u> Analog übertragbar, Vier-Augen-Prinzip gegebenenfalls mit einem spezialisierten Rechtsanwalt.</p>
<p>3. <u>TC-Risiken:</u></p> <p><u>Prozessanalyse auf Basis einer Prozessbeschreibung nach Steuerarten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioritätensetzung notwendig • Ermittlung der risikoreichsten Kernprozesse bei Umsatz-, Ertrag-, Grunderwerb- und Lohnsteuer • Konzentration auf jeweilige Schwerpunktrisiken <p><u>Fehlerrisiken für einzelne Prozessschritte identifizieren</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Abgleich mit vorher festgelegten Zielen <p><u>Kosten/Nutzen-Betrachtung mit Prioritätensetzung zur Fehlerbehebung</u></p> <p>Zusammenfassung in <u>TC-Prozess-Beschreibung oder Risiko-Kontroll-Matrix</u></p>	<p><u>Compliance Risiken</u></p> <p><u>Prozessanalyse auf Basis einer Prozessbeschreibung</u> Beim Beihilfenrecht ist eine Clusterung der möglichen beihilfenrelevanten Sachverhalte analog der Steuerarten angeraten. Für die einzelnen Sachverhalte ist dann ebenfalls eine Prozessbeschreibung sinnvoll mit Ermittlung der Schwerpunktrisiken</p> <p><u>Fehlerrisiken für einzelne Prozessschritte identifizieren</u> Analog übertragbar</p> <p><u>Kosten/Nutzen-Betrachtung mit Prioritätensetzung zur Fehlerbehebung (siehe Bewertung nach Gefahrenpotential in Kapitel 3.4)</u></p> <p><u>Prozess-Beschreibung oder Risiko-Kontroll-Matrix</u> Analog übertragbar</p>

Grundelemente TCMS*	Transfer in Beihilfen CMS
<p><u>Erfassung der Einzelrisiken anlassbezogen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Investitionsprojekte • Organisatorische Veränderungen (z.B. Rechtsformwechsel, Personalgestellung) • Neue/geänderte Verträge oder Satzungen (z.B. Zuschussbescheide, Sponsoring-Vereinbarungen) 	<p><u>Erfassung der Einzelrisiken anlassbezogen</u> Erfassung entsprechend der geclusterten Sachverhalte (an jeweilige Organisation anpassen)</p>
<p>4. <u>TC-Programm:</u></p> <p>Basis: Risikoanalyse (siehe Kap. 2.4) Ziel: Fehler vermeiden (Prävention), Fehler aufdecken (Detektion) und beheben</p> <p>Maßnahmen-Kategorien:</p> <p><u>Sensibilisierung der Mitarbeiter:</u> Steuerleitfäden, Geschäftsanweisungen z.B. in Form von Checklisten, Schulungen – auf Nutzerfreundlichkeit und niedrige fachliche Hemmschwellen ist zu achten</p> <p><u>Schaffung klarer Verantwortlichkeiten:</u> Grundsatz: TC geht alle an Erstellung Organisationspläne, Bereitstellung von Ressourcen und Rechten</p> <p><u>Aus- und Fortbildungsmaßnahmen/ -programm:</u> individuell-bedarfsorientierte Schulungsstrategie, Ausbildungskonzeption, Aus- und Weiterbildungspläne mit Personenkreisen und Inhalten, Organisationsplan für Weiterbildungsprozess →TC-Aus-/Weiterbildungsrichtlinie</p> <p><u>Personalentwicklungskonzept für den Steuerfachdienst:</u> Inhalte: Personalbedarfsbemessung und -ausstattung, Personalgewinnung, Weiterbildung</p> <p><u>Einführung „Vier-Augen-Prinzip“:</u> Bei Sachverhalten, in denen steuerliches Risiko in einer falschen steuerlichen Beurteilung liegt. Beschränkung auf Schwerpunktrisiken aufgrund erhöhter Kostenintensität</p> <p><u>Förderung einer Kommunikationskultur:</u> Informationsfluss vom und zum Steuerfachdienst wichtig</p>	<p><u>Compliance Programm</u></p> <p>Im Beihilfenrecht gleiche Basis und gleiches Ziel</p> <p>Maßnahmen-Kategorien:</p> <p><u>Sensibilisierung der Mitarbeiter:</u> Analog übertragbar</p> <p><u>Schaffung klarer Verantwortlichkeiten:</u> Analog übertragbar</p> <p><u>Aus- und Fortbildungsmaßnahmen/ -programm:</u> Analog übertragbar; allerdings ist dies auf die Größe der Verwaltung anzupassen – der Erlass einer Richtlinie wird oftmals nicht notwendig sein.</p> <p><u>Personalentwicklungskonzept:</u> Analog übertragbar; in kleinen Verwaltungen ist jedoch zu prüfen, ob für die rechtliche Prüfung ein spezialisierter Rechtsanwalt sinnvoller ist.</p> <p><u>Einführung „Vier-Augen-Prinzip“:</u> Bei komplexen Sachverhalten, z.B. zwischen Kernverwaltung und einem kommunalen Unternehmen, erscheint die zweite Prüfung durch einen spezialisierten Rechtsanwalt ratsam.</p> <p><u>Förderung einer Kommunikationskultur:</u> Analog übertragbar</p>

Grundelemente TCMS*	Transfer in Beihilfen CMS
<p><u>IT-Strategie</u> (als mittelfristiges Ziel): Zusammenarbeit zwischen Steuerfachdienst und IT-Bereich zu Daten- und Auswertungsanforderungen, Fernziel: vollautomatische Auswertbarkeit aller steuerrelevanten Daten</p>	<p><u>IT-Strategie:</u> Nachdem Prozesse im Beihilfenrecht in der Regel nicht IT-gestützt ablaufen, kann dieser Teilaspekt vernachlässigt werden. Perspektivisch ist jedoch zu prüfen, inwieweit die künstliche Intelligenz (KI) auch bei der Beihilfenrechtsprüfung eingesetzt werden kann.</p>
<p>5. <u>TC-Organisation:</u></p> <p>Wichtig: Klare Organisationsrichtlinien mit Regelung des steuerlich relevanten Informationsflusses sowie Verteilung der damit zusammenhängenden Verantwortlichkeiten</p> <p>Regelungen des TC-Organisationsplans:</p> <p><u>Verteilung von Verantwortlichkeiten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prüfung von Funktionstrennungen bzw. -bündelungen und Berechtigungskonzepte • Unterschriftenregelungen • Dokumentationsanweisungen • klare Aufgabenbeschreibung für externe Dienstleister • Mitarbeiter müssen auf notwendige Ressourcen, Datengrundlagen, Richtlinien, Organisationsanweisungen oder steuerfachliche Auskünfte und Beratung zurückgreifen können <p><u>Verteilung von Zuständigkeiten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben und Rechte des Steuerfachdienstes: Überwachung der Einhaltung der Vorgaben mit stichprobenartigen, überraschenden Kontrollen; Entwicklung und Kontrolle von Richtlinien; Einrichtung von Berichtspflichten; Kontroll- und Einsichtnahme-Rechte in andere Organisationseinheiten; Revisions- und Weisungsrechten • Angemessene organisatorische Verankerung des Steuerfachdienstes als Stabstelle beim Kämmerer, Teil der Kämmererei oder eigenständige Organisationseinheit • Regelung der inneren Organisation und der Arbeitsabläufe des Steuerfachdienstes: Verbindliche Zeitplanung der einzelnen Steuererklärungsprozesse; 	<p><u>Compliance Organisation</u></p> <p>Analog übertragbar</p> <p>Regelungen des Compliance-Organisationsplans:</p> <p><u>Verteilung von Verantwortlichkeiten</u></p> <p>Analog übertragbar; allerdings werden mit dem Beihilfenrecht weniger Beschäftigte direkt befasst sein. Eine Bündelung wird oftmals in einer Abteilung bzw. Person erfolgen. Sehr wichtig ist jedoch zu regeln, dass eine umfassende Dokumentation der Sachverhaltsbeurteilungen erfolgt (z.B. beim Betrauungsakt oder bei Beihilfen nach der AGVO). Auch muss die Beihilfenstelle die notwendigen Ressourcen erhalten, z.B. Zugriff auf einen spezialisierten Anwalt. Dessen Aufgaben sind vorab klar zu beschreiben.</p> <p><u>Verteilung von Zuständigkeiten</u></p> <p>Die Aufgabenstellungen im Steuerrecht und im Beihilfenrecht unterscheiden sich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im Beihilfenrecht liegt der Schwerpunkt auf einer rechtlichen Beurteilung der Sachverhalte und dessen Dokumentation und weniger auf Prozessen. Dies sollte dann auch als Hauptaufgaben der Beihilfenstelle definiert werden. In Bezug auf Prozesse sind insbesondere Mitteilungspflichten im Bereich der De-minimis-Beihilfen und Meldepflichten bei AGVO-Beihilfen zu regeln. • Die organisatorische Verankerung ist zu klären (denkbar bei Rechtsamt, wenn vorhanden oder Europakoordinator oder Kämmererei oder Wirtschaftsförderung). • Bei den Regelungen zur inneren Organisation ist die Anzahl der betroffenen Beschäftigten

Grundelemente TCMS*	Transfer in Beihilfen CMS
<p>Führung von Übersichten zum Stand von Veranlagungen, Rechtsmittelverfahren, verbindlichen Auskünften Daten-Verprobungen, Stichprobenuntersuchungen; Controlling; Vier-Augen-Prinzip</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung von TCMS-Beauftragten in dezentralen Fachbereichen (evtl. die Haushalts-/Controlling-Sachbearbeiter der Fachbereiche) mit ausreichend steuerlichem Problembewusstsein: Aufgaben: Meldung steuerlicher Sachverhalte an Steuerfachdienst und Bindeglied <p><u>Schnittstellenorganisation</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Frühzeitige Einbindung des Steuerfachdienstes in Projekte und Entscheidungsprozesse der Kommune in Bezug auf steuerliche Aspekte • Verpflichtende steuerliche Vorprüfung von Entscheidungen und Projekten <p><u>Vertretungsregelungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vertretungsfall ist lückenlos zu regeln • Abwesenheitsvertretungen in Risikobereichen benötigt vergleichbare Sensibilisierung für steuerrechtliche Fragestellungen <p><u>Ergänzend: Datenschutzprüfungen</u></p>	<p>Ausschlag gebend. Verprobungen von Auswertungen sind nicht relevant.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sinnvoll ist die Einrichtung von Beihilfen-Beauftragten in anderen Organisationseinheiten, wie Bauamt, Kulturamt, Beteiligungsverwaltung usw., die so geschult sind, dass sie beihilfenrelevante Sachverhalte erkennen und sich mit der Beihilfenstelle in Verbindung setzen. <p><u>Schnittstellenorganisation</u> Analog übertragbar</p> <p><u>Vertretungsregelungen</u> Vertretung ist insbesondere bei längerfristiger Abwesenheitsvertretung zu klären, in kleineren Verwaltung ist möglicherweise auch eine externe Vertretung für die rechtliche Prüfung angeraten.</p> <p><u>Datenschutzprüfungen</u>: eher weniger relevant.</p>
<p>6. <u>TC-Kommunikation:</u></p> <p>Kommunikationsstrategie zur Erzielung des Kulturwandels und Bekanntmachung der Organisations- und Regelstrukturen notwendig</p> <p>Kommunikationsrichtlinie mit Leitbild für TC-Kommunikation und konkreten Pflichtmaßnahmen für Steuerfachdienst</p> <p>Kommunikationsplan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunikationsinstrumente für einzelne Ziel-/Adressatengruppen, z.B. dokumentierte Gespräche; regelmäßige (anlassunabhängige) Besuche des Steuerfachdienstes in anderen Organisationseinheiten; TC-Steuerleitfaden als allgemeine Basisinformation TC-Newsletter 	<p><u>Compliance Kommunikation:</u></p> <p>Analog übertragbar; allerdings auf die Größe der Verwaltung angepasst.</p> <p>Kommunikationsplan mit möglichen Instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compliance-Leitfaden, mit Prüfrastern und Checklisten für dezentrale Einheiten • Newsletter • Regelmäßige Thematisierung durch Verwaltungsspitze

Grundelemente TCMS*	Transfer in Beihilfen CMS
<ul style="list-style-type: none"> • Instrumente der Erfolgskontrolle/ Evaluation <p>Mittelfristig Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners für Steuerfragen in der Kommune</p>	<p>Einheitlicher Ansprechpartner beim Beihilfenrecht von vornherein angebracht.</p>
<p>7. TC-Überwachung und -Verbesserung:</p> <p>Stetige Überwachung und Verbesserung des TCMS; Qualitätssicherung durch Steuerfachdienst und andere unabhängige Kontrolle</p> <p>Überwachungsplan für unabhängige Qualitätssicherung (z.B. Rechnungsprüfungsamt, Gemeindeprüfungsanstalt, Wirtschaftsprüfer):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Überwachung des Projektplans zur Einführung des TCMS • Überwachung der Befolgung der TCMS-Richtlinien, insbesondere der Steufachdienstes <p>Überwachungs- und Evaluationsplan für die Qualitätssicherung durch Steuerfachdienst:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kontrolle und Evaluation aller steuerrelevanten Prozessabläufe und TCMS-Maßnahmen • Anlassbezogene und stichprobenhafte Untersuchungen <p>Bei Feststellung von Regelverstößen wirksame Sanktionierung entsprechend der TCMS-Konzeption</p>	<p><u>Compliance Überwachung und -Verbesserung</u></p> <p>Analog übertragbar; allerdings auf die Größe der Verwaltung angepasst.</p> <p>Insbesondere die Wirksamkeit der Festlegungen im Bereich des Risiko-Ermittlung, des Compliance Programms und der Organisation sollten von der Beihilfenstelle regelmäßig überprüft werden, gegebenenfalls mit dem Rechnungsprüfungsamt bzw. einer externen Stelle.</p> <p>Die Sanktionierung bei Regelverstößen sollte ebenfalls festgelegt und kommuniziert werden, insbesondere wenn der Vorwurf der Korruption im Raum steht.</p>

Das CMS wurde aus dem Leitfaden des Deutschen Städtetags zum Tax Compliance* entwickelt und um Elemente aus den Handlungsempfehlungen des BMWi zur Beihilfen Compliance** und Hinweise aus der Literatur zur Auftragsvergabe Compliance ergänzt. Dabei wurden insbesondere die in dieser Thesis ausgewählten und untersuchten Beihilfensachverhalte berücksichtigt.

Grundelemente	Teilaspekte
<p>1. Compliance Kultur</p>	<p>Grundeinstellungen und Verhaltensweisen der Mitarbeiter ist durch Verwaltungsspitze auf eine Kultur der Sorgfalt und Rechtstreue zu prägen. Im Sinne von Tone from/at the Top gehen die Führungsverantwortlichen mit gutem Beispiel voran und leben die Regelkonformität vor.</p> <p><u>Bekanntnis der Verwaltungsspitze:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Klares Bekenntnis und Forderung der Verwaltungsspitze nach vorbildlicher Pflichterfüllung der Verwaltung im EU-Beihilfenrecht • Forderung der Verwaltungssitze nach Kulturwandel hin zu völliger Transparenz gegenüber zuständigen Ministerien und EU-Kommission; diese sind Kooperationspartner • Pflichtverstöße werden nicht toleriert • Festlegung klarer normativer Leitlinien durch Verwaltungsspitze <p><u>Berichterstattung an Verwaltungsspitze:</u> Vorstellung zentraler Themen und Maßnahmen in Bezug auf das EU-Beihilfenrecht auf Ebene der Verwaltungsspitze</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Berichterstattungspflicht der Beihilfenstelle zu relevanten Themen und Problemstellungen im EU-Beihilfenrecht <p><u>Einbindung der Beihilfenstelle in Planungs- und Entscheidungsprozesse</u> mit Relevanz zum EU-Beihilfenrecht (organisatorisch bzw. prozessual absichern)</p> <p><u>Einbindung politischer Gremien:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige (möglichst jährliche) Berichte zu Umsetzung und Beachtung des EU-Beihilfenrechts im Gemeinderat (denkbar auch im Zusammenhang mit Beteiligungsberichten und Prüfungsberichten des Rechnungsprüfungsamts)

* Diskussionsentwurf: Tax Compliance in Kommunen, Leitfaden des Deutschen Städtetags für den Aufbau eines Internen Kontrollsystems für Steuern vom 26.04.2017.

** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Empfehlung für die Umsetzung des europäischen Beihilferechts in Deutschland – Eine Handreichung des Referats „Beihilfenkontrollpolitik“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Stand Dezember 2015.

Grundelemente	Teilaspekte
<p>2. Compliance Ziele</p>	<p>Gliederungsebene 1: <u>Strategische Hauptziele</u> Gliederungsebene 2: <u>Operationalisierte Zielvorgaben</u> (in der Folge Beispiele für mögliche Ziele benannt) Wichtig: Verständlichkeit, Vermittlung von Zielprioritäten, nicht zu ausdetailliert</p> <p><u>Vermeidung von außerplanmäßigen Haushaltsbelastungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von Schadenersatzansprüchen aus Konkurrentenklagen • Vermeidung von mittelbaren Belastungen durch Rückforderung von Beihilfen von Eigenbetrieben/-gesellschaften <p><u>Vermeidung von Reputations- und Imageschäden gegenüber Öffentlichkeit, Unternehmen, stadintern</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Einhaltung aller Anzeige- bzw. Notifizierungspflichten • Ausreichende Personal- und Sachmittelausstattung für zuständige Personen bzw. Organisationseinheit • Beschwerdefälle, Negativentscheidungen bzw. Rückforderungen sowie Klagen sollen vermieden werden. • Die Konsequenzen von beihilfenrechtswidriger Förderung werden verdeutlicht, um eine hinreichende Risikosensibilisierung zu erreichen. • Verdacht von Klüngel (Korruption) vermeiden <p><u>Verankerung von Compliance im EU-Beihilfenrecht als Führungsthema</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Berichterstattung an Verwaltungsspitze und deren Befassung mit beihilfenrelevanten Themen <p><u>Vermeidung von Organisationsversagen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung und Fortentwicklung eines angemessenen CMS im EU-Beihilfenrecht mit unabhängigem Monitoring • Zuständigkeiten und damit Verantwortlichkeiten für die korrekte Umsetzung des europäischen Beihilfenrechts sind auf allen Ebenen des Adressatenkreises klar geregelt und werden aktiv kommuniziert. <p><u>Mitarbeitersensibilisierung für Compliance im EU-Beihilfenrecht</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifikation aller mit beihilfenrechtsrelevanten Sachverhalten befassten Mitarbeiter • Regelmäßige Erinnerung an zu beachtende Hinweise bzw. Einrichtung von Prüfverfahren, ob Hinweise bekannt sind <p><u>Risikovermeidung bzw. Reputationsgewinn durch Schaffung interner und externer Transparenz sowie effektiver Organisationsstrukturen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufbau eines CMS, das Prüfkriterien des IDW PS 980 entspricht

Grundelemente	Teilaspekte
	<ul style="list-style-type: none"> • Verbreitung des Vier-Augen-Prinzips bei kritischen Beurteilungsvorgängen
<p>3. Compliance Risiken</p>	<p><u>Prozessanalyse auf Basis einer Prozessbeschreibung nach Sachverhalts-Clusterung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioritätensetzung notwendig • Ermittlung der risikoreichsten Kernprozesse z.B. bei Steuererleichterungen, DAWI, Unterstützung kommunaler Unternehmen • Konzentration auf jeweilige Schwerpunktrisiken <p><u>Fehlerrisiken für einzelne Prozessschritte identifizieren</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Abgleich mit vorher festgelegten Zielen • Typische Fehler, die bei beihilfenrelevanten Sachverhalten gemacht werden und deren Ursachen identifizieren <p><u>Kosten/Nutzen-Betrachtung mit Prioritätensetzung zur Fehlerbehebung, Einstufung des Gefahrenpotentials (mit Ermittlung des Schadensrisikos), Sachverhalte mit hohem Gefahrenpotential sind prioritär zu prüfen</u> (Birnfeld, S. 136).</p> <p>Zusammenfassung in <u>Risiko-Kontroll-Matrix</u></p> <p><u>Erfassung der Einzelrisiken anlassbezogen</u> Laut EU-Kommission ist besonders bei folgenden Beihilfekonstellationen Vorsicht geboten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finanzierung von kommunalen bzw. kommunal kontrollierten Unternehmen und Beteiligungsgesellschaften • Vorteilsgewährung durch Bürgschaften und Garantien • Kommunal ko-finanzierte Investitionsprojekte • Grundstücksverkäufe • Nichtbeachtung der DAWI-Regelungen und leichtfertige Bejahung der Erfüllung der Altmark-Trans-Kriterien • Zuschüsse im Bereich der Strukturfondsförderung <p><u>Risiko durch schnelle Personalwechsel</u> Für eine strukturell durchgehende, stabile Beihilfen Compliance ist es wichtig konstant ausreichend Beihilfenkompetenz und -erfahrung in einer Verwaltung zu haben. Durch schnelle Personalwechsel besteht das Risiko, dies zu verlieren.</p>
<p>4. Compliance Programm</p>	<p>Basis: Risikoanalyse Ziel: Fehler vermeiden (Prävention), Fehler aufdecken (Detektion) und beheben <u>Wichtige Maxime des Beihilfenrechts ist der Wettbewerbsschutz.</u> Deshalb ist das Programm auf diese Maxime auszurichten. Vorsicht ist immer geboten, wenn ein einzelnes Unternehmen begünstigt wird.</p>

Grundelemente	Teilaspekte
	<p>Maßnahmen-Kategorien:</p> <p><u>Sensibilisierung der Mitarbeiter:</u> Beihilfenleitfäden, Geschäftsanweisungen z.B. in Form von Checklisten, Schulungen – auf Nutzerfreundlichkeit und niedrige fachliche Hemmschwellen ist zu achten. Inbesondere von EU und Bund zur Verfügung gestellte Unterstützungsangebote (z.B. AGVO-Checklisten, Beihilfe-Selbsttest, Beihilfe-Handbuch des BMWi) können genutzt werden.</p> <p><u>Aus- und Fortbildungsmaßnahmen/ -programm:</u> individuell-bedarfsorientierte Schulungsstrategie, Ausbildungskonzeption, Aus- und Weiterbildungspläne mit Personenkreisen und Inhalten, dabei insbesondere den Erhalt von Kompetenzen bei Personalwechseln im Blick behalten.</p> <p><u>Personalentwicklungskonzept für die Beihilfenstelle:</u> Inhalte: Personalbedarfsbemessung und -ausstattung, Personalgewinnung, Weiterbildung Die Unterstützung durch einen externen auf Beihilfenrecht spezialisierten Anwalt ist dabei zu prüfen und entsprechend zu berücksichtigen.</p> <p><u>Schaffung klarer Verantwortlichkeiten:</u> Grundsatz: Beihilfen Compliance geht alle an Erstellung Organisationspläne, Bereitstellung von Ressourcen und Rechten.</p> <p><u>Einführung „Vier-Augen-Prinzip“:</u> Bei Sachverhalten, in denen das Risiko in einer falschen beihilfenrechtlichen Beurteilung liegt. Hinzuziehung eines weiteren Beihilfenexperten zur Überprüfung der eigenen Einschätzung ist ratsam. Dies könnte auch ein spezialisierter Rechtsanwalt sein. Beschränkung auf Schwerpunktrisiken aufgrund erhöhter Kostenintensität</p> <p><u>Förderung einer Kommunikationskultur:</u> Informationsfluss von und zur Beihilfenstelle wichtig</p> <p>Perspektivisch <u>Einsatz von KI für beihilfenrechtlichen Beurteilung prüfen</u></p>
<p>5. Compliance Organisation</p>	<p>Wichtig: Klare Organisationsrichtlinien mit Regelung des beihilfenrechtlich relevanten Informationsflusses sowie Verteilung der damit zusammenhängenden Verantwortlichkeiten</p>

Regelungen des TC-Organisationsplans:Verteilung von Verantwortlichkeiten

- Schaffung einer zentralen Beihilfenstelle (Abteilung oder einzelner Beschäftigter je nach Verwaltungsgröße) mit Zuweisung der Verantwortlichkeiten
- Unterschriftenregelungen
- Dokumentationsanweisungen sehr wichtig!
Insbesondere bei Betrauungsakten, AGVO-Beihilfen;
Unterlagen für Überprüfung (Monitoring) durch Kommission sind vorzuhalten.
- Gegebenenfalls: klare Aufgabenbeschreibung für externe Rechtsanwalt
- Mitarbeiter müssen auf notwendige Ressourcen, Datengrundlagen, Richtlinien, Organisationsanweisungen oder beihilfenrechtliche Auskünfte und Beratung zurückgreifen können.

Verteilung von Zuständigkeiten

- Aufgaben und Rechte der Beihilfenstelle:
Rechtliche Beurteilung von beihilfenrelevanten Sachverhalten;
Überwachung der Einhaltung der Vorgaben;
Entwicklung und Kontrolle von Richtlinien;
Einrichtung von Berichtspflichten (z.B. Mitteilung von De-minimis-Beihilfen in anderen Abteilungen zur Überwachung des Schwellenwerts);
Kontroll- und Einsichtnahme-Rechte in andere Organisationseinheiten (z.B. zur Überwachung von Trennungsrechnungen und Überkompensation bei DAWI oder ordnungsgemäßen Ausschreibungsverfahren bei Grundstücksverkäufen);
Revisions- und Weisungsrechten
- Angemessene organisatorische Verankerung der Beihilfenstelle (z.B. bei Rechtsamt, Europakoordinator, Kämmerei, Wirtschaftsförderung)
- Regelung der inneren Organisation und der Arbeitsabläufe der Beihilfenstelle (entsprechend personeller Ausstattung):
Notifizierungen und Anmeldungen über das Beihilfennotifizierungssystem SANI;
Führung von Übersichten z.B. zu Bürgschaften, De-minimis-Beihilfen, AGVO-Beihilfen, Betrauungsakten usw.
Dokumentation und Archivierung notwendiger Unterlagen für Monitoring durch Kommission
Controlling; Vier-Augen-Prinzip
- Einrichtung von Beihilfen-Beauftragten in dezentralen Fachbereichen (z.B. Bauamt, Kulturamt, Beteiligungsverwaltung) mit ausreichend beihilfenrechtlichem Problembewusstsein. Deren Aufgaben sind: Erkennen und melden beihilfenrechtlicher Sachverhalte an Beihilfenstelle; Bindeglied zwischen Beihilfenstelle und Fachbereich.

Grundelemente	Teilaspekte
	<p><u>Schnittstellenorganisation</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Frühzeitige Einbindung der Beihilfenstelle in Projekte und Entscheidungsprozesse der Kommune in Bezug auf beihilfenrelevante Aspekte • Verpflichtende beihilfenrechtliche Vorprüfung von Entscheidungen und Projekten <p><u>Vertretungsregelungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vertretung ist insbesondere für längerfristige Abwesenheitsvertretung zu regeln, möglicherweise auch durch eine externe Vertretung für die rechtliche Sachverhaltsprüfung
<p>6. Compliance Kommunikation</p>	<p>Kommunikationsstrategie zur Erzielung des Kulturwandels und Bekanntmachung der Organisations- und Regelstrukturen (auf die Verwaltung angepasst) notwendig.</p> <p>Kommunikationsplan mit möglichen Kommunikationsinstrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compliance-Leitfaden, mit Prüfrastern und Checklisten für dezentrale Einheiten • Newsletter • Regelmäßige Thematisierung durch Verwaltungsspitze <p>Beihilfenstelle als einheitliche Anlaufstelle für beihilfenrelevante Fragestellungen klar kommunizieren.</p>
<p>7. Compliance Überwachung und -Verbesserung</p>	<p>Stetige Überwachung und Verbesserung des auf die Kommunengröße angepassten Beihilfen CMS</p> <p>Qualitätssicherung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • durch Beihilfenstelle: <ul style="list-style-type: none"> Wirksamkeit der Festlegungen im Bereich der Risiko-Ermittlung, des Compliance Programms und der Compliance Organisation • durch unabhängige Stellen (Rechnungsprüfungsamt, GPA oder externe Rechtsanwälte) <ul style="list-style-type: none"> Überwachung der Befolgung der Beihilfen CMS-Richtlinien bzw. -Vorgaben durch die Beihilfenstelle <p>Bei Feststellung von Regelverstößen wirksame Sanktionierung entsprechend der Beihilfen CMS-Konzeption</p>

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bartosch, Andreas:** EU-Beihilfenrecht – Kommentar, 2. Auflage, 2016.
- Bartuschka, Wolfram:** Umsetzung von Tax-Compliance-Management im Mittelstand, in: Compliance-Berater, 7/2018, S. 209-215.
- Behringer, Stefan:** Compliance – Prüfstein für die Unternehmensführung, in: Behringer, Stefan (Hrsg.): Compliance kompakt, 4. Auflage, 2018, <https://www.juris.de/perma?d=samson-esvESV-HB-CPLT0000>.
- Birnfeld, Marion:** Compliance in der Vergaberechtspraxis, in: CCZ 2010, S. 133-138.
- Breimann, Hendrik/ Schwetzel, Anja:** Prüfung von Tax Compliance Management Systemen nach IDW PS 980: Prüfungsarten, Prüfungsvorgehen und Wirkung des Testats, in: DStR 2017, S. 2626-2629.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi):** Empfehlungen für die Umsetzung des europäischen Beihilferechts in Deutschland - Eine Handreichung des Referats „Beihilfenkontrollpolitik“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Dezember 2015 (Handlungsempfehlungen zur Beihilfen Compliance), https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/beihilfenkontrollpolitik-handlungsempfehlungen-zur-beihilfe-compliance.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [04.12.2020], siehe Anlage 3.
- Burgi, Martin:** Die Handlungsformkategorie des Betrauungsakts im EU-Beihilfenrecht, in: EuZW 2017, S. 90-94.
- Bürkle, Jürgen:** Weitergabe von Informationen über Fehlverhalten in Unternehmen (Whistleblowing) und Steuerung auftretender Probleme durch ein Compliance-System, in: DB 2004, S. 2158-2161.
- Busekist, Konstantin/ Hein, Oliver:** Der IDW PS 980 und die allgemeinen rechtlichen Mindestanforderungen an ein wirksames Compliance Management System (1) – Grundlagen, Kultur und Ziele, in: CCZ 2012, S. 41-48.

Busson, Hans-Peter/ Kirchhof, Gabriele/ Müller-Kabisch, Susanne: Beihilfenrechtskonforme Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge, in: KommJur 2014, S. 88-92.

Conzelmann, Yvonne: Tax Compliance rückt stärker in den Fokus – Innerbetriebliches Kontrollsystem als Indiz gegen Vorsatz oder Leichtfertigkeit bei § 153 AO, in: ZRFC, 3/2018, S. 125-128.

Deutscher Corporate Governance Kodex (DCGK) in der Fassung vom 16.12.2019,
https://www.dcgk.de//files/dcgk/usercontent/de/download/kodex/191216_Deutscher_Corporate_Governance_Kodex.pdf [27.11.2020], siehe Anlage 4.

Deutscher Städtetag (Hrsg.): Diskussionsentwurf: Tax Compliance in Kommunen. Leitfaden des Deutschen Städtetages für den Aufbau eines Internen Kontrollsystems für Steuern, Stand: 26.04.2017, siehe Anlage 5.

Drzsla, Mariola/ Jennert, Carsten: Darlehen und Bürgschaften zugunsten kommunaler Unternehmen, in: Land Hessen (Hrsg.), Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen, 2015.

Englisch, Joachim: Das Beihilfenverbot im Steuerrecht, in: Schaumburg, Harald/ Englisch, Joachim (Hrsg.): Europäisches Steuerrecht, 2. Auflage, 2020.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau vom 26.1.2013, ABl. EU 2013 C 25, S. 1, (Breitband-Leitlinie), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:025:0001:0026:de:PDF> [21.11.2020].

Europäische Kommission: Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, SWD (2013) 53 vom 29.04.2013 (DAWI-Leitfaden),

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procedure_de.pdf [31.10.2020].

Europäische Kommission: Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff), ABl. EU C 262 vom 19.07.2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=DE) [28.10.2020].

Europäische Kommission: Schreiben vom 31.1.2019, SA.44264 (2016/MX) – Überwachung von unter den DAWI-Beschluss fallenden Beihilferegelungen – Beihilfen im Bereich der Wirtschaftsförderung, siehe Anlage 6.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission: Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 v. 20.03.2020 (Befristeter Rahmen für Beihilfen angesichts COVID-19), ABl. C 91 I, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03)&from=DE) [28.10.2020].

Faust, Thomas: Compliance-Management in öffentlichen Verwaltungen, in: innovative Verwaltung, 10/2013, S. 28-30.

Frankfurter Allgemeine: Corona-Folgen: EU-Kommission will Beihilferegeln noch länger lockern, 02.10.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-kommission-will-beihilferegeln-noch-laenger-lockern-16983466.html#void> [07.11.2020], siehe Anlage 7.

Fuchs, Timm/ Elxnat, Marc: EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, DStGB Dokumentation No. 151, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.), 2019.

Görtz, Birthe: Prüfung von Compliance-Management-Systemen – Anwendung und Erfahrungen mit IDW PS 980, in: BB 3.2012, S. 178-183.

Große Kreisstadt Bretten: Richtlinien für den Hilfsfonds der Stadt Bretten für von der Corona-Pandemie geschädigte Unternehmen im Bereich Einzelhandel, Gastronomie und Hotellerie,

https://www.bretten.de/sites/default/files/Richtlinien_Endfassung_mit%20Anhang.pdf [07.11.2020], siehe Anlage 8.

Gruber, Tobias: § 14 Compliance in Körperschaften des öffentlichen Rechts, II. Kommunalverwaltung und Compliance, in: Stober, Rolf/ Ohrtmann, Nicola (Hrsg.): Compliance - Handbuch für die öffentliche Verwaltung, 2015.

Handel, Timo: Tax Compliance – Voraussetzungen und Enthftung nach IDW PS 980, in: DStR 2017, S. 1945-1949.

Haratsch, Andreas/ Koenig, Christian/ Pechstein, Matthias: Europarecht, 12. Auflage, 2020.

Hauschka, Christoph/ Moosmayer, Klaus/ Lösler, Thomas: § 1. Einführung, in: Hauschka, Christoph/ Moosmayer, Klaus/ Lösler, Thomas (Hrsg.), Corporate Compliance, 3. Auflage, 2016.

Healy, Paul/ Serafeim, George: So schützen Sie Ihr Unternehmen vor Skandalen, in: Harvard Business Manager, November 2019, S. 22-31.

Herrmann, Christoph: Wann sind Beihilfen auf lokaler Ebene (nicht) geeignet, den zwischenstaatlichen Handel zu beeinträchtigen), in: KommJur 2016, S. 201-210.

Heuking, Christian/ von Coelln, Sibylle: "Public Governance" – Maßnahmen zur Regelkonformität im öffentlichen Sektor, in: DÖV 2012, S. 827-837.

Huhn, Armin/ Groth, Sabine: Kommunale Infrastrukturen, in: Land Hessen (Hrsg.), Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen, 2015.

Jennert, Carsten/ Jung, Martin: Kommunale Grundstücksverkäufe, Wirtschaftsförderung und Privatisierungen, in: Land Hessen (Hrsg.), Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen, 2015.

Jennert, Carsten/ Risch, Ben Michael: Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: Land Hessen (Hrsg.), Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen, 2015.

- Kese, Volkmar/ Müller, Ronny:** Verwaltung und Europarecht – Europäische Politiken für die Verwaltung, 2016.
- Kese, Volkmar/Zimmermann, Daniel:** Europaarbeit in Kommunen Baden-Württembergs - Bedarfe, Strategien und Kompetenzen, Discussion Paper 18.2018, IAF Institut für Angewandte Forschung, Hochschule Ludwigsburg, siehe Anlage 9.
- Klett, Michael/ Otter, Jan Philipp:** Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, in: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (Hrsg.), Leitfaden EU-Beihilfenrecht, DAWI und Infrastrukturfinanzierung, 2016, S. 19-76.
- KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft:** Executive Summary – Analyse des aktuellen Stands der Ausgestaltung von Compliance Management-Systemen in deutschen Unternehmen, Compliance-Benchmarkstudie 2013, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2013/05/studie-compliance-2013-KPMG.pdf> [27.11.2020], siehe Anlage 10.
- Kreipl, Claudia:** Verantwortungsvolle Unternehmensführung – Corporate Governance, Compliance Management und Corporate Social Responsibility, 2020.
- Kromer, Christoph/ Pumpler, Reinhard/ Henschel, Katharina:** Tax Compliance, in: BB 14/2013, S. 791-803.
- Kühling, Jürgen:** Art. 107 [Zulässigkeit von staatlichen Beihilfen], in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV, AEUV, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, 2018.
- Kukk, Alexander:** § 8 Bindungsverträge zur Sicherung des sozialen Wohnungsbaus, in: Schäfer, Martin/ Uechtritz, Michael/ Zuber, Andreas (Hrsg.), Rechtsgestaltung in der kommunalen Praxis, 2015.
- Leippe, Bernd/ Habich, Silke:** EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis – Darstellung, 4. Auflage, 2020.

- Lösler, Thomas:** Das moderne Verständnis von Compliance im Finanzmarktrecht, in: NZG 2005, S. 104-108.
- Ludwig, Sarah/ Risch, Ben Michael:** Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge, in: Land Hessen (Hrsg.), Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen, 2015.
- Mehde, Veith:** GG Art. 28 Abs. 2 [Verfassung der Länder], in: Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 91. EL April 2020.
- Meßmer, Stefan:** Die neue Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe – Schluss mit der Verwirrung?, in: KommJur 2017, S. 1-7.
- Meßmer, Stefan:** Kommunale Wirtschaftsförderung und Beihilfenrecht – Wege „aus“ der Betrauung?, in: BWGZ 10, 2019, S. 380-383, siehe Anlage 11.
- Meßmer, Stefan:** Kommunale Bäder unter Druck – welche Grenzen setzt das EU-Beihilfenrecht?, bakertilly vom 31.08.2020, <https://www.bakertilly.de/news/detail/kommunale-baeder-unter-druck-welche-grenzen-setzt-das-eu-beihilfenrecht.html>, [07.11.2020], siehe Anlage 12.
- Müller, Jürgen/ Fischer, Christian:** Tax Compliance – Strafrechtliche Verantwortung im Unternehmen, 2018.
- Neufeld, Tobias/ Hitzelberger-Kijima, Yukiko:** Compliance im öffentlichen Dienst – Teil 1: Notwendigkeit und Aufbau eines Compliance-Management-Systems, in: öAT 2018, S. 23-26.
- Ohrtmann, Nicola:** § 16 Auftragsvergabe-Compliance, in: Stober, Rolf/ Ohrtmann, Nicola (Hrsg.): Compliance - Handbuch für die öffentliche Verwaltung, 2015.
- Otter, Jan Philipp/ Single, Johannes/ Thönnies, Enno Rolf:** Staatliche Infrastrukturfinanzierung, in: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (Hrsg.), Leitfaden EU-Beihilfenrecht, DAWI und Infrastrukturfinanzierung, 2016, S. 79-140.

- Otter, Jan Philipp:** Leitfaden EU-Beihilfenrecht, Grundlagen, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (Hrsg.), 2016.
- Otter, Jan Philipp:** Leitfaden EU-Beihilfenrecht, KMU-Förderung und beihilfenrechtliche Standardinstrumente, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (Hrsg.), 2016.
- Petzold, Hans Arno:** Kommunale Infrastrukturen und Europäisches Beihilfenrecht, in: KommJur 2017, S. 401-405.
- Petzold, Hans Arno:** Kommunale Unternehmen und Beteiligungen im Lichte des EU-Beihilfenrechts, in: Weiß, Wolfgang (Hrsg.), Kommunales EU-Beihilfenrecht, Schriftenreihe der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Band 234, 2018, S. 21-42.
- Rainer, Sebastian:** Zur Ausgestaltung von kommunalen Tax Compliance Management Systemen (TCMS) im Zuge der Erweiterung der Unternehmereigenschaft der Gebietskörperschaften, ifV – Konzeptpapier K-2019/1, Institut für Verwaltungswissenschaften gGmbH (Hrsg.), https://www.ifv.de/fileadmin/user_upload/ifV-K-2019-1-Rainer-190901.pdf [04.12.2020], siehe Anlage 13.
- Richter, Martin:** Die kommunale Rechnungsprüfung im System der Corporate Governance und Compliance von Kommunen, in: Compliance-Berater, 7/2014, S. 228-233.
- Rieder, Markus/ Jerg, Marcus:** Anforderungen an die Überprüfung von Compliance-Programmen – Zugleich kritische Anmerkungen zum Entwurf eines IDW Prüfungsstandards: Grundsätze ordnungsmäßiger Prüfung von Compliance-Management-Systemen (IDW EPS 980), in: CCZ 2010, S. 201-207.
- Risch, Ben Michael:** Europäisches Beihilfenrecht, in: KommJur 2015, S. 10-13.
- Rosenkranz, Anne/ Thim, Johannes/ Kese, Volkmar:** Europäische Beihilfenaufsicht und kommunale Wirtschaftsförderung, in: apf Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis, Ausgaben 3/2015, BW 17-24; 4/2015, BW 31-32.

- Sander, Gerald/ Benz, Ilona:** Kommunaler Breitbandausbau im Spannungsfeld von Gemeindefirtschaftsrecht und EU-Wettbewerbsrecht, Freiherr vom Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften e.V. (Hrsg.), 2018.
- Schächtelin, Tobias:** Die baden-württembergischen Kommunen in der Europäischen Union, in: Frech, Siegfried/ Große Hüttmann, Martin/ Weber, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Europapolitik, 2009, S. 154-172.
- Schenke, Ralf/ Lösel, Sara:** § 21 Abgabenrechts-Compliance, in: Stober, Rolf/ Ohrtmann, Nicola (Hrsg.): Compliance - Handbuch für die öffentliche Verwaltung, 2015.
- Schoepke, Oliver:** Der Preußische Beamte als Leitbild für Compliance?, in: Compliance-Berater, 6/2014, S. 183-188.
- Schorn, Ruth:** § 13. Compliance-Ziele, in: Hauschka, Christoph/ Moosmayer, Klaus/ Lösler, Thomas (Hrsg.), Corporate Compliance, 3. Auflage, 2016.
- Schröder, Meinhard:** Art. 26 [Binnenmarkt], in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV, AEUV, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, 2018.
- Schulz, Andreas/ Englert, Ivonne:** Compliance in und für öffentliche(n) Vergabeverfahren, in: CCZ 2014, S. 126-131.
- Seitz, Claudia/ Berne, André:** Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, Staatliche Unterstützungsmaßnahmen und der Befristete Beihilferahmen der EU-Kommission, in: EuZW 2020, S. 591-598.
- Simonis, Matthias:** Vergaberechtliche Compliance – Die Folgen von Rechtsverstößen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, in: CCZ 2016, S. 70-77.
- Sonder, Nicolas:** Europäisches Beihilfenrecht in der kommunalen Praxis – eine Einführung anhand von fünf Fällen, in: KommJur 2013, S. 121-128.
- Sonder, Nicolas:** Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen im Wandel, in: LKV 2013, S. 202-207.

- Spindler, Gerald:** AktG § 91 Organisation; Buchführung, in: Goette, Wulf/ Habersack Mathias/ Kalss, Susanne (Hrsg.): Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, 5. Auflage, 2019.
- Stober, Rolf:** § 1 Compliance für die öffentliche Verwaltung - eine Notwendigkeit?, in: Stober, Rolf/ Ohrtmann, Nicola (Hrsg.): Compliance - Handbuch für die öffentliche Verwaltung, 2015.
- Thiel, Markus:** § 4 Compliance als Bestandteil guter Verwaltung und Unternehmensführung, in: Stober, Rolf/ Ohrtmann, Nicola (Hrsg.): Compliance - Handbuch für die öffentliche Verwaltung, 2015.
- Unmuth, Nikolai:** Die organisatorische Umsetzung der Corporate Compliance, in: Compliance-Berater 6/2017, S. 177-180.
- Vetter, Eberhard:** Compliance im Unternehmen, in: Wecker, Gregor/ Ohl, Bastian (Hrsg.): Compliance in der Unternehmerpraxis – Grundlagen, Organisation und Umsetzung, 3. Auflage, 2013.
- Vogelsang, Ute:** § 60. Compliance in der Öffentlichen Verwaltung, in: Hauschka, Christoph/ Moosmayer, Klaus/ Lösler, Thomas (Hrsg.), Corporate Compliance, 3. Auflage, 2016.
- Weiß, Wolfgang:** Kommunales EU-Beihilfenrecht: Substanz und Verfahren, in: Weiß, Wolfgang (Hrsg.), Kommunales EU-Beihilfenrecht, Schriftenreihe der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Band 234, 2018, S. 9-19.
- Wendt, Mathias:** § 9. Compliance-Kultur – Grundlagen und Evaluierung, in: Hauschka, Christoph/ Moosmayer, Klaus/ Lösler, Thomas (Hrsg.), Corporate Compliance, 3. Auflage, 2016.
- Wiedmann, Michael/ Greubel, Marco:** Compliance Management Systeme – Ein Beitrag zur effektiven und effizienten Ausgestaltung, in CCZ 2019, S. 88-94.
- Withus, Karl-Heinz/ Kunz, Jürgen:** Auswirkungen des neuen ISO 19600:2014 zu Compliance-Management-Systemen auf die Prüfung nach IDW PS 980, in: BB 12.2015, S. 685-689.

Zimmermann, Daniel: Ausgestaltung der kommunalen Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung des Europäischen Beihilferechts, in: apf Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis, Ausgaben 4/2020, S. 124-127; 5/2020, S. 156-159.

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Master-Thesis selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass die schriftliche Arbeit im Verdachtsfall auf Plagiate überprüft werden kann.“

16.12.2020

Unterschrift