

ANWALTSKANZLEI  
DR. GREYTER

**OberschwabenHallen Ravensburg GmbH**

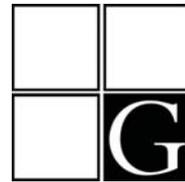
Bezug: Verlust-Ausgleiche durch die Stadt Ravensburg

**Arbeitspapier zur vorläufigen, allgemeinen Beurteilung des Sachverhalts  
und Empfehlung zum weiteren Vorgehen  
in Bezug auf das EU-Beihilferecht**

Stand: 16.01.2014

**Inhalt:**

	Seite
I. Aufgabenstellung .....	2
II. Kurzzusammenfassung des Sachverhalts gemäß Aktenlage .....	2
III. Stellungnahme zur Zulässigkeit von Zuwendungen der Unterstützungsleistungen nach Maßgabe des EU-Beihilferechts .....	3
1. EU-rechtliche Relevanz des Sachverhalts .....	3
2. Spürbarkeit staatlicher Begünstigungen für den europäischen Binnenmarkt .....	3
3. Zulässigkeit staatlicher Begünstigungen im Bereich DAWI .....	5
IV. Empfehlung zum weiteren Vorgehen und Klärung offener Punkte .....	6



## **I. Aufgabenstellung**

Zu prüfen ist, inwieweit Zuwendungen der Stadt Ravensburg an die OberschwabenHallen Ravensburg GmbH nach Maßgabe des EU-Beihilferechts grundsätzlich zulässig sind.

## **II. Kurzzusammenfassung des Sachverhalts gemäß Aktenlage**

Die Stadt Ravensburg ist die einzige Gesellschafterin der OberschwabenHallen Ravensburg GmbH (kurz: die OSH-GmbH), welche in folgenden Bereichen tätig ist:<sup>1</sup>

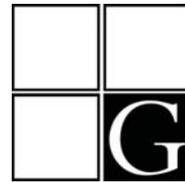
- Pacht der Oberschwabenhalle und des Außengeländes von der Stadt Ravensburg und deren Betrieb, dabei insbesondere Veranstaltung der Messen "Oberschwabenschau" und "Hausplus" (jeweils gewinnbringend) sowie weiterer ertragsschwacher Messen.
- Betrieb einer Gastronomie für die Veranstaltungen der OSH-GmbH (Betriebsmittel sind in der Oberschwabenhalle vorhanden),
- ab dem 01.01.2014: Betrieb des Konzerthauses und des Schwörsaals in Ravensburg,
- Vertrieb von Veranstaltungstickets.

Teilweise werden die Räume der OSH von Unternehmen gemietet (etwa für Firmenveranstaltungen, Jubiläen, Vorträge usw.); die überwiegende Anzahl der Veranstaltungen bewegt sich indes im kulturellen Bereich. Sie werden entweder von der OSH-GmbH selbst im öffentlichen Interesse durchgeführt oder die OSH-GmbH stellt die Räume externen (Konzert-)Veranstaltern zur Verfügung. Bei der Mandatsbearbeitung haben wir unterstellt, dass insbesondere die kulturellen Veranstaltungen von privaten Unternehmen nicht bzw. nicht in der derzeitigen Weise durchgeführt werden würden, weil bei dieser Art der Veranstaltungen (die grundsätzlich allen Bürgern offenstehen sollen) eine Kostendeckung nicht erreichbar ist. Deshalb unterstützt die Stadt Ravensburg die OSH-GmbH verschiedentlich, zum Beispiel durch

- Ausgleich von Verlusten in Form von Gesellschaftereinlagen,
- Bereitstellung eines Kassarlehens für 0,5 % Zins pro Monat (derzeit nicht valutiert, je nach aktuellem Markt- bzw. Basiszinssatz könnte das Darlehen gegebenenfalls aber zu späteren Zeitpunkten als Beihilfe gewertet werden),
- Verpachtung der Oberschwabenhalle samt Außengelände (je nach Marktbewertung des Pachtzinses könnte dies als Beihilfe gewertet werden).

---

<sup>1</sup> siehe die E-Mail der OSH-GmbH vom 25.11.2013.



### **III. Stellungnahme zur Zulässigkeit von Zuwendungen der Unterstützungsleistungen nach Maßgabe des EU-Beihilferechts**

Die Zulässigkeit der Zuwendungen der Stadt Ravensburg an die OSH-GmbH richtet sich nach Art. 106, 107 AEUV<sup>2</sup> in Verbindung mit den Vorgaben der EU-Kommission (sogenanntes "Almunia-Paket").<sup>3</sup> Hiernach sind staatliche Beihilfen, die durch die *Begünstigung* bestimmter Unternehmen den Markt verfälschen, grundsätzlich unzulässig.

Ausnahmen bestehen für sogenannte "Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse" (DAWI). Hierbei ist jedoch insbesondere ein sogenannter "Betrauungsakt" erforderlich (siehe unten Ziffer 3.). Im Einzelnen:

#### **1. EU-rechtliche Relevanz des Sachverhalts**

Für das EU-Beihilferecht sind alle Sachverhalte relevant, in denen bestimmten Unternehmen *Begünstigungen* aus öffentlichen Mitteln gewährt werden.<sup>4</sup>

Bei den finanziellen Unterstützungen der Stadt Ravensburg handelt es sich um Begünstigungen, die die OSH-GmbH aus dem kommunalen Haushalt erhält. Folglich sind diese kommunalen Zuwendungen an die OSH-GmbH beihilferechtlich relevant.<sup>5</sup>

#### **2. Spürbarkeit staatlicher Begünstigungen für den europäischen Binnenmarkt**

2.1 Die strengen Zulässigkeitsanforderungen für öffentliche Beihilfen gemäß Art. 106, 107 AEUV gelten nur, wenn die konkret gewährten Begünstigungen den Wettbewerb im europäischen Markt verfälschen oder zu verfälschen drohen.

Für Unternehmen wie die OSH-GmbH, die im Bereich DAWI (Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse) tätig sind, wird eine derartige Gefahr für den Wettbe-

---

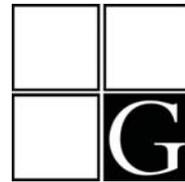
<sup>2</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>3</sup> Das "Almunia-Paket" gilt seit Dezember 2012 und besteht aus folgenden vier Rechtsakten:

1. Mitteilung der EU-Kommission über die Anwendung von Beihilfavorschriften (Amtsblatt der EU Nr. C 8/02 vom 11.01.2013),
2. Beschluss der EU-Kommission vom 20.12.2011 (Amtsblatt der EU Nr. L 7/3 vom 11.01.2012)
3. Mitteilung der EU-Kommission zum Rahmen für staatliche Beihilfen, Amtsblatt der EU Nr. C 8 /03 vom 11.01.2012
4. Verordnung der EU Nr. 360/2012 vom 25.04.2012, Amtsblatt der EU Nr. L 114/08 vom 26.04.2012.

<sup>4</sup> Frenz, Walter: Handbuch Europarecht, Band 3, Beihilfe- und Vergaberecht, Kapitel 1 Rn 32.

<sup>5</sup> Dies gilt, obwohl die OSH-GmbH eine 100%ige Tochtergesellschaft der Stadt Ravensburg ist. Die finanzielle Unterstützung der Stadt Ravensburg ist nicht lediglich ein verwaltungsinterner Vorgang zwischen zwei staatlichen Stellen. Denn bei der OSH-GmbH handelt es sich um ein rechtlich selbständiges Unternehmen im Sinne des EU-Beihilferechts; hierunter wird jede Einheit (unabhängig von ihrer Rechtsform) verstanden, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausführt (siehe das Urteil des EuGH vom 12.09.2000, Aktenzeichen C-180/98, EuGH-Slg. 2000, I-6451).



werb angenommen bei Beihilfen, die innerhalb von drei Steuerjahren einen Betrag in Höhe von € 500.000,00 übersteigen.<sup>6</sup>

Da für die OSH-GmbH zum Beispiel allein betreffend das Wirtschaftsjahr 2012/2013 Jahresfehlbeträge in Höhe von ca. € 600.000,00 aus kommunalen Haushaltsmitteln ausgeglichen wurden, ist die Grenze für EU-rechtlich unbeachtliche Beihilfen überschritten.

2.2 In Einzelfällen hat die EU-Kommission Beihilfen unabhängig von ihrem Betrag für unbeachtlich gehalten, die ausschließlich lokalen Bezug hatten und demzufolge den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigten, zum Beispiel

- bei einem Schwimmbad, das von den örtlichen Einwohnern genutzt wird oder
- lokalen Kulturveranstaltungen, deren Publikum örtlich begrenzt ist.<sup>7</sup>

Die vorgenannten Ausnahmefälle sind unseres Erachtens für die OSH-GmbH nicht anwendbar. Denn die EU-Kommission hat in ihren Entscheidungen maßgeblich darauf abgestellt, dass

- kein Publikum aus dem EU-Ausland betroffen war (im Fall des Schwimmbads ging es um Schwimmbad-Besucher aus dem Umkreis von ca. 50 km um die Stadt Dorsten),
- der Einzugsbereich der bezuschussten Einrichtungen aus anderen Gründen begrenzt war (bei einer Theateraufführung in der baskischen Sprache unterstellte die EU-Kommission, dass nur Basken als Publikum angesprochen sind).<sup>8</sup>

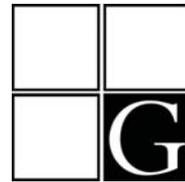
Die Veranstaltungen in der Oberschwabenhalle richten sich an Einwohner der Region Oberschwaben. Oberschwaben besteht gemäß § 31 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg aus den Landkreisen Sigmaringen, Bodenseekreis und Ravensburg. Die Entfernung zwischen Ravensburg und Sigmaringen beispielsweise beträgt mehr als 60 km. Der Wirkungskreis der OSH-GmbH ist daher größer als die Einzugsgebiete in den von der EU-Kommission entschiedenen Fällen (lediglich 50 km).

Darüber hinaus sind zum Beispiel bei der Oberschwabenschau auch zahlreiche Aussteller aus Österreich, der Schweiz und Italien vertreten.

<sup>6</sup> Art. 2 Absatz (2) i.V.m. Erwägungsgrund (5) der Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25.04.2012 (Amtsblatt der EU Nr. L 114/8 vom 26.04.2012). Unterstützungen unterhalb dieser Grenze müssen als sogenannte "De-minimis-Beihilfen" nicht bei der EU-Kommission angemeldet werden; außerhalb DAWI gilt € 200.000,00.

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften (siehe oben Fußnote 3, Ziffer 1), dort Nr. 40.

<sup>8</sup> siehe die Entscheidungen der EU-Kommission Nr. N 258/00 vom 12.01.2001 (Freizeitbad Dorsten) und Nr. N 257/2007 vom 27.06.2007 (baskische Theaterproduktionen). Ähnlich der Beschluss der EU-Kommission zur Finanzierung eines Zentrums für zyprische Kultur vom 07.11.2013 (Beihilfesache SA.34466, zitiert nach der Arbeitsunterlage der Europäischen Kommission vom 29.04.2013, (SWD)2013 53 final/2, dort Ziffer 38.



Folglich ist die Tätigkeit der OSH-GmbH überregional relevant; die von der Stadt Ravensburg gewährten Begünstigungen müssen deshalb die Anforderungen des EU-Beihilferechts im Bereich "DAWI" erfüllen (siehe unten Ziffer 3).

### 3. Zulässigkeit staatlicher Begünstigungen im Bereich DAWI

Einschlägige Rechtsgrundlage für die Zulässigkeit der städtischen Begünstigungen an die OSH-GmbH ist im vorliegenden Fall der Beschluss der Europäischen Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Absatz (2) AEUV (nachfolgend: "Freistellungsbeschluss").<sup>9</sup> Hiernach sind finanzielle Begünstigungen der OSH-GmbH durch die Stadt Ravensburg nur unter folgenden, **zwingenden Voraussetzungen** zulässig:

#### 3.1 Betrauungsakt

Die OSH-GmbH muss von der Stadt Ravensburg durch einen sogenannten "Beträuungsakt" mit der Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse beauftragt werden (siehe Art. 4 des Freistellungsbeschlusses).

Allein ein Gesellschafterbeschluss oder die Genehmigung des Aufsichtsrats zum Ausgleich von Jahresfehlbeträgen ist für eine zulässige Beihilfe der Stadt Ravensburg an die OSH-GmbH nicht ausreichend. Die EU-Kommission hat zum Beispiel die dringend benötigten Staatsbeihilfen für den mittlerweile insolventen "Nürburgring" unter anderem deshalb gestoppt, weil der Beschluss des dort zuständigen Aufsichtsrats keinen formgerechten Betrauungsakt darstellt.

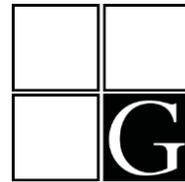
Die Mindestinhalte des Betrauungsakts sind in Art. 4 des Freistellungsbeschlusses zwingend vorgegeben.<sup>10</sup>

Insbesondere ist eine Abgrenzung notwendig zwischen den Tätigkeiten der OSH-GmbH, die im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegen ("DAWI") und solchen, die außerhalb des DAWI-Bereichs liegen, etwa Firmenveranstaltungen.

Dabei werden unter "DAWI" solche wirtschaftlichen Tätigkeiten verstanden, die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Be-

<sup>9</sup> Amtsblatt der EU Nr. L 7/3 vom 11.01.2012. Unter den Voraussetzungen des Freistellungsbeschlusses müssen die weitergehenden Anforderungen des sogenannten "Altmark-Trans-Urteils" des EuGH (insbesondere das 4. Kriterium der "Kostenanalyse eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens") nicht erfüllt werden, siehe hierzu Nr. 110 der Arbeitsunterlage der Europäischen Kommission vom 29.04.2013 (SWD)2013 53 final/2.

<sup>10</sup> Eine vertiefte Darstellung zum Inhalt des Betrauungsakts bleibt einer gesonderten Darstellung vorbehalten; zum Fall "Nürburgring" siehe Amtsblatt der EU Nr. C 333/1 vom 30.10.2012.



zug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden.<sup>11</sup>

- 3.2 Sicherstellung der Begrenzung der Begünstigungen auf das erforderliche Maß  
Hierbei ist darzustellen, dass zum Beispiel die Verlustausgleiche der Stadt Ravensburg nur für die Dienstleistungen der OSH-GmbH erbracht werden, die dem DAWI-Bereich zuzuordnen sind. Dies ist in Art. 5 der Freistellungsverordnung zwingend vorgegeben. Abzugrenzen (und darzustellen) sind die Aufwendungen, die außerhalb des DAWI-Bereichs entstehen (etwa bei Firmenveranstaltungen). Es ist sicherzustellen, dass diese nicht bezuschusst werden.
- 3.3 Kontrolle der Einhaltung der Erforderlichkeit gemäß Ziffer 3.2  
Es ist ein Kontrollmechanismus (zum Beispiel im Betrauungsakt) zu erarbeiten, nach welchem bereits geleistete Beihilfen zurückgezahlt werden, die sich nachträglich als nicht erforderlich herausstellen (zwingend vorgegeben in Art. 6 des Freistellungsbeschlusses).

#### **IV. Empfehlung zum weiteren Vorgehen und Klärung offener Punkte**

1. Die derzeitige Praxis beim Verlust-Ausgleich der Jahresergebnisse der OSH-GmbH durch die Stadt Ravensburg entspricht nicht den Anforderungen des EU-Rechts (insbesondere gemäß Art. 107 AEUV). Rechtswidrig erhaltene Beihilfen können unter Umständen folgende Nachteile mit sich bringen:
- Verpflichtung zur Rückzahlung erhaltener Beihilfen einschließlich Verzinsung der Beträge für einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren<sup>12</sup>, - **die Voraussetzungen hierfür wären jedoch noch eingehend zu prüfen** -
  - Schadensersatzforderungen etwaiger Mitbewerber.

**Es wird deshalb empfohlen, die bisherige Praxis an die seit Dezember 2012 geänderten gesetzlichen Vorgaben der EU ("Almunia-Paket") anzupassen.**

2. Für die Gestaltung von rechtmäßigen Verlust-Ausgleichen und sonstigen Begünstigungen der OSH-GmbH durch die Stadt Ravensburg sind folgende Maßnahmen notwendig:

<sup>11</sup> Ziffer 2 der Arbeitsunterlage der Europäischen Kommission vom 29.04.2013, SWD (2013) 53 final/2.

<sup>12</sup> Art. 14, 15 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 (Beihilferechtsverordnung)



## 2.1 Regelung der Beihilfen-Gewährung durch einen Betrauungsakt

Für die Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfs sind unter anderem noch folgende Angaben erforderlich:

- Darstellung, in der die Aufwendungen und Erträge der OSH-GmbH den einzelnen Nutzungen (etwa gemäß den Belegungszeiten) zugeordnet werden.  
*Diese Informationen sind notwendig, um abzugrenzen, welche Nutzungsarten als "Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse" (DAWI) einzuordnen sind und welche hiervon auszunehmen sind.*
- Die vorgenannte Darstellung ist auch für das Konzerthaus und den Schwörsaal notwendig.
- Die Form des Betrauungsakts (Verwaltungsakt oder Beschluss des Stadtrats bzw. Verwaltungs- und Kulturausschusses mit entsprechender Anweisung für einen Gesellschafter- bzw. Aufsichtsratsbeschluss) ist mit der Stadt Ravensburg noch abzustimmen. Eventuell ist zudem der Gesellschaftsvertrag der OSH-GmbH an den Betrauungsakt anzupassen.

## 2.2 Erarbeitung von Regelungen zur Zuordnung der Aufwendungen und Erträge auf "DAWI"-Nutzungen und solche Nutzungen, die nicht in den DAWI-Bereich fallen

Im Betrauungsakt ist zu regeln, dass die OSH-GmbH für jedes Geschäftsjahr eine derartige Darstellung erstellt.

### Beispiel:

- a) *Die Messe "biz" könnte - je nach Gestaltung des Betrauungsakts - als Maßnahme der Wirtschaftsförderung dem DAWI-Bereich zugeordnet werden. Etwaige Verluste aus der "biz" dürfen dann von der Stadt Ravensburg ausgeglichen werden.*
- b) *Falls ein Unternehmen die Oberschwabenhalle für eine Firmenveranstaltung mieten würde, wäre der "DAWI"-Bereich dagegen nicht betroffen. Aufwendungen und Erträge für derartige Nutzungen sind deshalb gesondert zu erfassen. Aufwendungen und Erträge, die sowohl den DAWI-Bereich als auch andere Bereiche erfassen (zum Beispiel die Beiträge zur Gebäudeversicherung) sind den verschiedenen Bereichen anteilig zuzuordnen.*



2.3 Erarbeitung von Regelungen zur Rückzahlung bereits geleisteter, aber nicht erforderlicher Zahlungen

Die korrekte Verwendung der Finanzhilfen gemäß den Vorgaben des Betrauungsakts ist von der OSH-GmbH jährlich durch entsprechende Berichte nachzuweisen.

ANWALTSKANZLEI DR. GRETTTER

Dr. Gretter  
Rechtsanwältin

Dr. Deusch  
Rechtsanwalt