

C. Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

Kommunale Wirtschaftsförderung in Corona-Zeiten

Verfasser: Hugo **Dobler**
Tanja **Kreis**
Maria **Höcherl**

Inhaltsübersicht	Seite
1 Vorbemerkung	16
2 Rechtliche Grundlagen	16
3 Fälle aus der kommunalen Praxis	19
3.1 Schülerbeförderung, Schulbusverträge	19
3.2 Schülerheime	21
3.3 Private Musikschulen	21
3.4 Private Bäderbetriebe	22
3.5 Kommunale Gutscheinkaktionen	23
3.6 Digitale Austauschplattformen für Kommunen	24
4 Schlussbemerkung	25

1 Vorbemerkung

In Corona-Zeiten hat die (direkte und indirekte) Wirtschaftsförderung bei den Kommunen eine ungeahnte Dynamik und Aktualität erfahren. Die Kommunalpolitik wurde im letzten Jahr damit konfrontiert, dass ortsansässige Betriebe, der örtliche Handel und die heimische Gastronomie durch die Auswirkungen der Pandemie in finanzielle Schwierigkeiten gerieten. Zum Zeitpunkt, als dieser Artikel verfasst wurde, hatte sich die Situation in Teilen der örtlichen Wirtschaft weiter verschlechtert. Eine Änderung bzw. Verbesserung der Verhältnisse ist nicht in Sicht. Aus zahlreichen Anfragen an unsere Geschäftsstelle wird deutlich, dass die Kommunen der örtlichen Wirtschaft Hilfe und finanzielle Unterstützung zukommen lassen wollen. Die dahinterstehende Absicht, der Wunsch nach schneller und unbürokratischer Hilfe vor Ort, ist nachvollziehbar und verständlich, jedoch sind den Kommunen hierbei enge Grenzen gesteckt. Diese Grenzen möchten wir im Folgenden aufzeigen und an Fallbeispielen erläutern.

Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist auch der Umstand, dass für das laufende Jahr 2021 hohe krisenbedingte Mindereinnahmen die kommunalen Haushalte treffen werden und schon aus diesem Grund kommunale Aktivitäten der Wirtschaftsförderung kritisch zu sehen sind.¹

2 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen und Formen der kommunalen Wirtschaftsförderung haben wir bereits in unserem Geschäftsberichtsbeitrag aus dem Jahr 2007, S. 35 ff., detailliert dargestellt. Die entsprechenden Ausführungen sind grundsätzlich auch jetzt noch zutreffend.

Nach wie vor ist zwischen Maßnahmen der direkten und indirekten Wirtschaftsförderung zu unterscheiden:

- In den Bereich der indirekten Wirtschaftsförderung fallen Maßnahmen, die nicht unmittelbar in den Wirtschaftsprozess eingreifen,
- Maßnahmen der direkten Wirtschaftsförderung betreffen einzelne Betriebe konkret.

Auch weiterhin sind sowohl Maßnahmen der direkten Wirtschaftsförderung als auch der Arbeitsplatzsicherung oder das fiskalische Interesse an einem höheren Steueraufkommen grundsätzlich keine kommunale Aufgabe (vgl. FSt 345/1981 und FSt 2/1992). Mit IMS vom 07.04.2020, Az.: B4-1512-1-186 wurde nochmals klargestellt, dass die Kommunen private Unternehmen auch im Zusammenhang mit der Corona-Krise nicht mit Zuschüssen, zinslosen Darlehen oder Bürgschaften unterstützen dürfen. Parallele kommunale Aktivitäten bergen – so das Ministerium weiter – zudem die Gefahr einer ungleichmäßigen Verteilung öffentlicher Mittel. Insbesondere binden sie die finanzielle Kraft der Kommunen, welche nach dem Abflauen der Coronapandemie zur Erfüllung kommunaler Aufgaben und damit auch zum Wiederanlaufen der Wirtschaft dringend benötigt wird.

Die Eingrenzung verschiedener Wirtschaftsförderungsmaßnahmen bzw. Begünstigungen an Unternehmen im Rechtsrahmen der EU-Beihilfekontrolle haben wir ausführlich in unserem Ge-

¹ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2021, S. 9 f. - Kommunalfinanzen

schäftsbericht 2000, S. 21 ff., und im oben genannten Geschäftsbericht 2007 dargestellt. Auf EU-beihilferechtliche Gesichtspunkte gehen wir in diesem Beitrag nicht ein.

Zur Abfederung der negativen wirtschaftlichen Folgen, die aufgrund der staatlichen Eingriffsmaßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus getroffen wurden, haben sowohl der Bund als auch der Freistaat Bayern seit März 2020 eine Reihe von steuerlichen und finanziellen Unterstützungsmaßnahmen auf den Weg gebracht. Hervorzuheben sind folgende Regelungen und Schreiben:

- Bis Februar 2021 brachte die Bundesregierung die Corona-Überbrückungshilfen I bis III auf den Weg, die durch eine teilweise Übernahme von betrieblichen Fixkosten die Existenz kleiner und mittelständischer Unternehmen sowie von Angehörigen der freien Berufe sichern.^{2,3,4}
- Für die vom zweiten Lockdown durch Schließungen betroffenen Unternehmen, Betriebe, Selbstständigen, Vereine und Einrichtungen gibt es seitens des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zusammen mit dem Bundesministerium für Finanzen eine außerordentliche Wirtschaftshilfe (November- und Dezemberhilfe), die als einmaliger nicht rückzahlbarer Zuschuss, der bis zu 75 % des Vergleichsumsatzes im Vorjahresmonat beträgt, gewährt wird.⁵
- Soloselbstständige, die im Rahmen der Überbrückungshilfen III keine Fixkosten geltend machen, aber dennoch stark von der Corona Krise betroffen sind, können nach Mitteilung der Bundesministerien für Finanzen und für Wirtschaft und Energie seit dem 16.02.2021 einmalig eine Neustarthilfe von bis zu 7.500 Euro erhalten.
- Außerdem wurde eine Vielzahl an Kreditprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (z. B. KfW-Sonderprogramm 2020, KfW-Schnellkredit 2020, KfW-Investitionskredit für kommunale und soziale Unternehmen, KfW-Sonderkreditprogramm Globaldarlehen an Landesförderinstitute für gemeinnützige Organisationen⁶) aufgelegt sowie die Übernahme von Bürgschaften aufgestockt.

² Richtlinie für die Gewährung von Überbrückungshilfen des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 07.07.2020, Az.: PGÜ-3560-3/2/7, BayMBl. 2020 Nr. 397 vom 09.07.2020

³ Richtlinie für die Gewährung von Überbrückungshilfen des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase 2 (Überbrückungshilfe II), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 23.11.2020, Az.: PGÜ-3560-3/2/161, BayMBl. 2020 Nr. 664 vom 24.11.2020

⁴ Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) vom 19.01.2021
<https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/Textsammlungen/ueberbrueckungshilfe-III.html>

⁵ vgl. Schreiben des Deutschen Städtetages vom 08.12.2020, Az.: 72.07.00 D sowie des Bayerischen Städtetages vom 10.12.2020, Az.: A 802/01-001

⁶ vgl. Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie Ziffer I Nr. 4,
https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?__blob=publicationFile&v=42
sowie KfW-Corona-Hilfe: Kredite für Unternehmen,
<https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/KfW-Corona-Hilfe/>

- Zudem gibt es für Start-Ups zusätzliche Hilfsprogramme sowie einen Wirtschaftsstabilisierungsfonds des Bundes und es wurde ein Gesetz über einen BayernFonds und eine Bayerische Finanzagentur erlassen (BayernFonds- und Finanzagentur-Gesetz – BayFoG vom 27. April 2020, GVBI S. 230).
- Daneben wurde die Möglichkeit von Steuerstundungen für Unternehmen (BMF-Schreiben vom 19.03.2020, Az.: IV A 3 – S 0336/19/10007 :002 und vom 22.12.2020, Az.: IV A 3 – S 0336/20/10001 :025) sowie von Billigkeitsmaßnahmen (Stundungen) nach dem Kostengesetz und von Kommunalabgaben nach dem KAG (FMS vom 24.03.2020, Az.: 67-K 1012-1/7; IMS vom 07.04.2020, Az.: B4-1512-1-186) geschaffen.
- Im Bereich der Schülerbeförderung wurde mit KMS vom 23.03.2020, Az.: II.6-BS4365.2/74 klargestellt, dass die Aufwendungen für die freiwillige Beförderung zu einer Notfallbetreuung bei der Berechnung der Zuweisungen nach Art. 10a BayFAG zu berücksichtigen sind. Weitere Zahlungen an beauftragte Verkehrsunternehmen liegen jedoch im Ermessen des kommunalen Aufgabenträgers, der überprüfen kann, ob sich aufgrund der Corona-Krise die Geschäftsgrundlage des Vertrages geändert habe.

Gleichzeitig haben sich durch die diversen Unterstützungsmaßnahmen verschiedene EU-beihilferechtliche Probleme ergeben. Ein aktueller Überblick über die derzeit relevanten beihilferechtlichen Regelungen für alle Programme ist auf der Internetseite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie abrufbar.⁷

Die aufgeführten Unterstützungsmaßnahmen zeigen, dass den Unternehmen und Betrieben mittlerweile eine Vielzahl von Hilfen zur Verfügung stehen. Dennoch erreichen uns immer wieder Anfragen zu den Voraussetzungen für eine Übernahme von „coronabedingten“ Ausfallkosten sowie zu möglichen Unterstützungsleistungen durch die Kommunen in unterschiedlichen Bereichen. An weitere Hilfen durch eine Kommune sind jedoch enge Voraussetzungen geknüpft, die kumulativ erfüllt sein müssen:

- Die Unterstützungsmaßnahme muss der Aufgabenerfüllung des eigenen Wirkungskreises (z. B. Kulturförderung, Breitensport) dienen.
- Bei coronabedingten Ausfallkosten darf die Zahlung nicht unter dem Aspekt der direkten Wirtschaftsförderung geschehen.
- Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist bei der Erfüllung freiwilliger Aufgaben einzuhalten. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass bei vielen Kommunen selbst bereits gravierende Verschlechterungen der finanziellen Verhältnisse eingetreten oder absehbar sind.

⁷ <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/FAQ/FAQ-Beihilferecht/faq-liste-beihilferecht.html>

- Die Betroffenen müssen selbst nachweisen, dass trotz Ausschöpfung anderweitiger finanzieller Unterstützungsmaßnahmen (und zur Verhinderung von Doppelleistungen) weiterhin eine finanzielle Notlage besteht.
- Nachdem der Übernahme von coronabedingten Ausfallkosten in der Regel keine Gegenleistung gegenübersteht, können derartige Zahlungen bestenfalls dazu dienen, Leistungsstrukturen für die Zukunft zu erhalten. Darin liegt aber nach unserer Auffassung lediglich eine mittelbare Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Diese Kriterien sollen anhand von praktischen Fällen im Folgenden erläutert werden.

3 Fälle aus der kommunalen Praxis

3.1 Schülerbeförderung, Schulbusverträge

Zahlreiche Kommunen fragten bei uns an, wie in den coronabedingten unterrichtsfreien Zeiten wegen der nicht stattgefundenen Schülerbeförderung mit den vertraglich vereinbarten Vergütungen an die Busunternehmen umzugehen sei. Auf der einen Seite – so die Argumentation – seien die Aufgabenträger verpflichtet, mit den anvertrauten Steuergeldern sorgsam und ordentlich umzugehen, auf der anderen Seite wolle man nicht einen Bruch der zum Teil langjährigen Vertragsbeziehungen riskieren.

Rechtliche Bewertung:

In dem Schreiben des Kultusministeriums vom 23.03.2020, Az.: II.6-BS4365.2/74 ist dargelegt, dass zwar grundsätzlich nur eine Vergütung für tatsächlich durchgeführte Fahrten geschuldet sei, wenn der Vertrag dies so vorsehe. Es liege aber im Ermessen des kommunalen Aufgabenträgers zu überprüfen, ob sich aufgrund der Corona-Krise die Geschäftsgrundlage des Vertrages geändert habe. Wenn der Aufgabenträger dabei zu dem Ergebnis komme, dass der Vertrag anzupassen sei und die Bereitstellungskosten – abzüglich eines angemessenen Abschlags aufgrund ersparter Aufwendungen – als Entgelt zu entrichten seien, werde der Freistaat Bayern diese Kosten im Rahmen der Zuweisungen nach Art. 10a BayFAG als zuweisungsfähig berücksichtigen.

Es ist im Rahmen unserer überörtlichen Prüfungen nicht zu beanstanden, wenn die Aufgabenträger entsprechend dem KMS verfahren und davon ausgehen, dass sich aufgrund der Corona-Krise die Geschäftsgrundlage des Vertrages mit dem Schulbusunternehmen geändert hat und der Vertrag deswegen anzupassen ist.

Hierbei kann vereinbart werden, die Bereitstellungskosten – abzüglich eines angemessenen Abschlags aufgrund ersparter Aufwendungen – als Entgelt zu entrichten. Die Bereitstellungskosten sind im oben genannten KMS nicht definiert.

Die Beförderung wird vertragsgemäß in der Regel nach Beförderungsentgelten (Tagessätzen, Besetzt- und/oder Leer-km) abgerechnet. In den Anträgen verweisen die Unternehmen zum Teil auf ihre Vorhaltekosten und führen auf, welche Abschläge davon aus ihrer Sicht angemessen sind. Sie beantragen bei der Kommune in der Regel einen reduzierten Tagessatz. Die Kalkulationsgrundlagen liegen den Kommunen grundsätzlich nicht vor. Deshalb können weder

exakte Gesamtkosten noch die angemessenen Abschläge ohne Weiteres festgestellt werden. Wir gehen davon aus, dass die Gesamtkosten insbesondere folgende Kostenblöcke (Fixkosten und variable Kosten) beinhalten:

- Personalkosten (zeitabhängige Kosten, die aus Fahrplan-, Leerfahrt- und bezahlten Standzeiten bestehen)
- Fahrzeugkosten (Abschreibungen, Versicherungen, Steuern, gegebenenfalls kalkulatorische Zinsen oder Darlehenszinsen)
- Antriebskosten (u. a. Treib- und Schmierstoffe)
- Instandhaltungskosten (u. a. Bereitstellung, Werkstattkosten und anteilige Werkstattverwaltung),
- Reifenkosten
- Innen- und Außenreinigung
- weitere Overheadkosten (wie die Verwaltung), Aus- und Fortbildungskosten
- einen Gewinnaufschlag sowie den Ansatz kalkulatorischer Wagnisse

Zumindest die variablen Kosten sollten beim Abschlag berücksichtigt werden.

Nach einer Veröffentlichung der Universität Stuttgart, Institut für Straßen- und Verkehrswesen, Lehrstuhl für Verkehrsplanung und Verkehrsleittechnik, die in Wirtschaft, Nr. 11/2008 DER NAHVERKEHR⁸ unter dem Titel „Betriebskosten von Busverkehren schnell und genau ermitteln“ auszugsweise publiziert wurde, können für die Kostenblöcke Fahrdienstkosten (Personalkosten) 41 %, Fahrzeugkosten 20 %, Antriebskosten 15 %, Instandhaltungskosten 3 %, Reifenkosten 5 %, Kosten der täglichen Versorgung 4 % und für die Overheadkosten 12 % angesetzt werden.

Wir gehen davon aus, dass ein Abschlag von etwa 30 %, unter Berücksichtigung, dass derzeit üblicherweise auch ein Teil der Personalkosten nicht anfällt und weitere Hilfen in Anspruch genommen werden können, eher von mindestens 50 % bis 55 % als angemessen angesehen werden kann. Zudem empfehlen wir, den Busunternehmen die gewährten Weiterzahlungen gegebenenfalls unter dem Vorbehalt zu gewähren, dass diese am Ende des Jahres im Hinblick auf weitere Unterstützungsleistungen durch Dritte oder einen anderweitigen Einsatz der Fahrzeuge gegebenenfalls anzupassen und (gegebenenfalls anteilig) zurückzuzahlen sind.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Abschlag auch deshalb sachgerecht sein sollte, da die Kommunen unter anderem aufgrund zu erwartender verminderter Steuereinnahmen selbst vor finanziell schwierigen Zeiten stehen und der Freistaat Bayern bereits umfangreiche Fördermöglichkeiten für Unternehmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus ergriffen hat.⁹

⁸ https://prof.beuth-hochschule.de/fileadmin/prof/jschlaich/200811_Fr_JS_Kostenmodelle_NAHVERKEHR.pdf

⁹ vgl. unter anderem <https://www.stmwi.bayern.de/soforthilfe-corona/>

3.2 Schülerheime

Ein Landkreis hatte mit einem privaten Dritten einen Dienstleistungsvertrag für die Verpflegung und pädagogische Betreuung von Berufsschüler/-innen, die in einem Schülerheim untergebracht sind, abgeschlossen. Das Schülerheim hatte der Landkreis angemietet.

Aufgrund der Coronapandemie waren die Schulen zeitweise geschlossen. In dieser Zeit wurde auch das Schülerheim nicht bzw. nur teilweise genutzt. Der Landkreis fragte an, ob er dem privaten Betreiber/Dienstleister die Ausfallkosten für die Zeit der Schulschließung bzw. der teilweisen Öffnung ersetzen und ob er diese Zahlungen im Rahmen der Restkostenumlage für Unterkunft und Verpflegung nach Art. 10 Abs. 7 Satz 3 BaySchFG in Verbindung mit § 8 Abs. 7 Satz 1 AVBaySchFG auf die Landkreise/kreisfreien Städte der Beschäftigungsorte bzw. gegebenenfalls des gewöhnlichen Aufenthalts der Berufsschüler/-innen umlegen könne. Seitens des Dienstleisters wurden vom Landkreis etwa drei Viertel der Kosten beantragt, die entstanden wären, wenn die Berufsschüler/-innen regulär die Berufsschule besucht und das Schülerheim in Anspruch genommen hätten. Der Dienstleister nahm hierbei Bezug auf die entsprechenden Regelungen in Rahmenverträgen nach § 78f SGB VIII, wonach die Abwesenheit von Kindern und Jugendlichen mit einem entsprechenden Prozentsatz als „Platzfreihaltegebühr“ vergütet wird. Eine Regelung über eine derartige „Platzfreihaltegebühr“ war im Dienstleistungsvertrag zwischen dem Landkreis und dem Dienstleister nicht enthalten.

Rechtliche Bewertung:

Im Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz ist keine Anspruchsgrundlage für eine derartige „Platzfreihaltegebühr“ vorgesehen. Mangels vertraglicher und gesetzlicher Grundlage wäre diese Zahlung durch den Landkreis eine freiwillige Leistung und nur zulässig in Erfüllung einer Kreis Aufgabe (Art. 69 Abs. 3 LKrO). Eine solche Aufgabenerfüllung ist nach unserer Auffassung jedoch nicht gegeben. Durch die Zahlung eines Prozentsatzes des Dienstleistungsentgelts ohne entsprechende Gegenleistung würde der Landkreis keine ihm obliegende öffentliche Aufgabe erfüllen. Eine derartige Geldleistung würde – anders als bei Rahmenverträgen nach § 78f SGB VIII – auch nicht der Freihaltung eines erforderlichen Wohnheimplatzes dienen, der sonst anderweitig vergeben oder wegfallen könnte und somit für die notwendige Heimunterbringung nicht mehr zur Verfügung stehen würde.

In diesem Zusammenhang ist noch anzumerken, dass Schulaufwandsträger für coronabedingte Nicht- bzw. Unterbelegungen in ihren Schülerheimen keine Erstattung der Restkosten für Unterkunft und Verpflegung von den Kommunen der Beschäftigungsorte bzw. gegebenenfalls des gewöhnlichen Aufenthalts der Schüler/-innen (Art. 10 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 BaySchFG) erwarten können, da nach Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus für eine Zahlung keine rechtliche Verpflichtung besteht (vgl. z. B. LT-Drs. 18/9715, 18/10867).

3.3 Private Musikschulen

Eine Kommune fragte an, ob die Zahlung von Stunden für ausgefallenen Musikunterricht, der als Ergänzungsunterricht an ihrer Grundschule stattfindet, ein Verstoß gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Haushaltsführung wäre. In der Zeit, in der die Grundschule geschlossen war, fand auch der Ergänzungsunterricht nicht statt. Der Musikunterricht wurde von einem privaten Musiklehrer durchgeführt. Zwischen der Kommune und dem Musiklehrer wurde ein Werkvertrag abgeschlossen, der die Abrechnung nach tatsächlich gehaltenen Stunden regelt.

Der Vertrag sieht bei ausgefallenen Stunden Zahlungsansprüche nicht vor, sonstige Regelungen sind nicht enthalten. Der Musiklehrer steht in keinem Beschäftigungsverhältnis mit der Kommune.

Rechtliche Bewertung:

Nach unseren Feststellungen würde es sich bei der Übernahme der Unterrichtskosten während des coronabedingten Unterrichtsausfalls um eine freiwillige Leistung der Kommune handeln, was allerdings nur in Erfüllung einer eigenen öffentlichen Aufgabe zulässig wäre (vgl. Art. 75 Abs. 3 GO). Aufgrund des ausgefallenen Musikunterrichts wurde gerade keine (unmittelbare) Kulturförderung oder eine (ausnahmsweise) zulässige Strukturförderung durch die Kommune getätigt. Die freiwillige Übernahme der ausgefallenen Kosten des Musikunterrichts würde nicht in Erfüllung einer kommunalen Aufgabe geschehen. Auch die Folgen der Coronapandemie führen unseres Erachtens nicht dazu, dass eine derartige Unterstützung ausnahmsweise als zulässige Aufgabe der Kommune angesehen werden könnte. Es ist keine Aufgabe einer kreisangehörigen Gemeinde, allgemeine Lebensrisiken abzufedern und gegebenenfalls den Landkreis als Träger der örtlichen Sozialhilfe zu entlasten.

Selbst wenn man vom Vorliegen einer gemeindlichen Aufgabe ausgehen wollte, wäre eine freiwillige Unterstützungsleistung aus unserer Sicht nur zulässig, wenn der Musiklehrer eine finanzielle Notlage aufgrund coronabedingter Einbußen (unter Anrechnung der ersparten Aufwendungen) konkret belegen und zudem nachweisen würde, dass er alle zumutbaren Möglichkeiten ausgeschöpft hat, eigene Mittel einzusetzen bzw. andere vorrangige Mittel zu erhalten (vgl. hierzu unsere Ausführungen unter Abschnitt 2 dieses Beitrags sowie die Informationen zu Corona-Hilfen auf der Internetpräsenz des Verbandes deutscher Musikschulen).¹⁰

3.4 Private Bäderbetriebe

Eine Kommune hat über einen Betreibervertrag den Bau und den Betrieb eines Bades auf ein privates Unternehmen übertragen. Das Betreiberentgelt, das die Kommune an das Unternehmen zahlt, besteht aus einem fixen monatlichen Entgelt, das auch während der Schließung gezahlt wird, und zusätzlich aus einem an den Nettoeinnahmen orientierten Entgelt. Da Einnahmen während der Schließung des Bades nicht anfielen, beantragte das Unternehmen bei der Kommune eine finanzielle Unterstützung von mehreren Hunderttausend Euro. Die Kommune ging von der Zulässigkeit der finanziellen Unterstützung aus, weil in diesem Bad auch Schulschwimmen stattfindet und deshalb eine kommunale Aufgabe vorliegen würde.

Rechtliche Bewertung:

Nach unseren Feststellungen handelt es sich bei diesem Bad um ein Wellnessbad mit Saunalandschaft. Die Ermöglichung von Schulschwimmen ist Aufgabe des Schulaufwandsträgers und damit eine kommunale Aufgabe. Das Schulschwimmen fand während der Schließung des Bades aber gerade nicht statt, so dass die beantragte finanzielle Unterstützung ohne Gegenleistung (zusätzlich zu dem fixen Entgeltbestandteil) bezahlt worden wäre. In dieser zusätzlichen Unterstützungsleistung konnten wir keine kommunale Aufgabe erkennen. Vielmehr stufen wir eine derartige finanzielle Hilfe als unzulässige direkte Wirtschaftsförderung ein.

¹⁰ <https://www.musikschulen.de>

Wir haben noch darauf hingewiesen, dass freiwillige Unterstützungsleistungen – unabhängig von den vorstehenden Ausführungen – nur dann in Betracht kommen, wenn das Unternehmen seine finanzielle Notlage aufgrund coronabedingter Einbußen (unter Anrechnung der ersparten Aufwendungen) konkret belegt und zudem nachweist, dass alle zumutbaren Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, um andere vorrangige Mittel zu erlangen (z. B. Kurzarbeit, Hilfsprogramme des Bundes und der Länder, Versicherungsleistungen; vgl. die entsprechenden Ausführungen unter Abschnitt 2 und unter vorstehendem Abschnitt 3.3). Es war auch nicht ersichtlich, ob das Unternehmen alle eigenen Mittel ausgeschöpft hatte.

3.5 Kommunale Gutscheinkaktionen

Verschiedene Kommunen haben zur Unterstützung der örtlichen Gastronomie und des Einzelhandels (Verzehr-)Gutscheine an alle Bürgerinnen und Bürger ausgereicht. Den Presseveröffentlichungen in diesem Zusammenhang und den Anfragen an unsere Geschäftsstelle konnten wir entnehmen, dass die Gutscheine in der Regel mit einem Nennwert um die 10 Euro ausgestattet sind, teilweise auch mit geringeren Beträgen (z. B. 5 Euro). Diese Gutscheine können bei allen teilnehmenden Unternehmen eingelöst werden (zum Teil unter Festlegung eines bestimmten Enddatums). Die Unternehmen erhalten bei den Kommunen gegen Vorlage der Gutscheine den Nennwert in Euro ausgezahlt. Die Gutscheine wurden entweder von den Kommunen selbst oder über kommunale Eigengesellschaften (mit Erstattung der Kosten durch die Kommune) erstellt und ausgereicht. Die Ausgaben werden aus Mitteln der kommunalen Haushalte finanziert.

Rechtliche Bewertung:

Durch die Ausreichung von Gutscheinen an die Bürgerinnen und Bürger werden zunächst finanzielle Begünstigungen der Einwohner erreicht und kommunale Mittel verschenkt. Die Verschenkung von Gemeindevermögen ist grundsätzlich unzulässig und ausnahmsweise nur möglich in Erfüllung von Gemeindeaufgaben (Art. 75 Abs. 3 GO). In einer Verschenkung von kommunalen Mitteln an Bürger, um Umsätze und Gewinne bei den Unternehmen durch die Einlösung der Gutscheine zu generieren, sehen wir keine kommunale Aufgabe. (Gleiches gilt, wenn die Kommune Gutscheine direkt bei einem Unternehmen erwirbt und dann verteilt.)

Auch wenn man in den vorliegenden Fällen von einer indirekten Wirtschaftsförderung ausgehen mag, da ja die Gutscheine an die Bürgerinnen und Bürger ausgereicht werden und zu diesem Zeitpunkt keine direkten Zahlungen an die Unternehmen und Betriebe fließen, handelt es sich nicht um eine Maßnahme, die auf die Unterstützung der Bevölkerung zielt, sondern – schon allein im Hinblick auf die Zielsetzung und Motivlage – um eine Unterstützungsmaßnahme für einzelne Unternehmen und damit aus unserer Sicht um eine Aktion, die unmittelbar in den Wirtschaftsprozess eingreift und die bei den einzelnen teilnehmenden Unternehmen ansetzt. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass das einzelne Unternehmen bei der Vorlage des Gutscheins bei der Kommune den Wert des Gutscheins als Geldbetrag erhält. Die Erstattungsgarantie ist aber nach Art. 72 Abs. 2 GO unzulässig, weil es an der kommunalen Aufgabe fehlt. Die Gutscheinkaktionen widersprechen unseres Erachtens auch der Wettbewerbsneutralität der öffentlichen Hand (vgl. auch die Antwort des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 03.01.2017 auf eine schriftliche Anfrage einer Abgeordneten, LT-Drs. Nr. 17/14952).

Eine Abwicklung der Gutscheinkaktionen über Eigengesellschaften der Kommunen ist unseres Erachtens auch keine zulässige Lösung. Das Staatsministerium des Innern hat in seiner Bekanntmachung vom 10.03.2010 (AllMBI, S. 87 ff.) unter Ziffer 6.3 ausgeführt, dass kommunales

Haushaltsrecht und kommunales Unternehmensrecht nicht isoliert nebeneinanderstehen. Das kommunale Unternehmensrecht bietet den Kommunen die rechtlichen Instrumente zur Erfüllung ihrer Aufgaben, erweitert damit aber nicht ihr Aufgabenspektrum und insbesondere nicht den finanziellen Handlungsspielraum. Die Kommune kann ihren Unternehmen bzw. ihrer Beteiligungsgesellschaft nicht mehr an Rechten übertragen, als ihr im Rahmen eines öffentlichen Zwecks selbst zustehen.

Nach unseren Erkenntnissen fallen für die einzelnen Gutscheinktionen Ausgaben von zum Teil mehreren Hunderttausend Euro an. Es besteht allgemeiner Konsens darin, dass sich bei den Kommunen infolge der Coronapandemie erhebliche Mindereinnahmen einstellen werden. Auch aus diesem Grund sind – unabhängig von der rechtlichen Bewertung – solche Gutscheinktionen abzulehnen, zumal es äußerst zweifelhaft ist, ob derartige Aktionen den gewünschten Effekt erzielen werden und zu einem nachhaltigen Überleben der betroffenen Betriebe und Unternehmen wirklich beitragen.

3.6 Digitale Austauschplattformen für Kommunen

Die Metropolregionen in Bayern¹¹ und in Deutschland¹² stellen auf ihren Homepages verschiedene Plattformen zur Verfügung, die ein gemeinsames Netzwerk bilden und einen Informationsüberblick verschaffen sollen. Die Plattformen dienen der themenbezogenen Kooperation von kommunalen Gebietskörperschaften, Kammern, Verbänden, Hochschulen und weiteren öffentlichen und privaten Akteuren. Insbesondere werden die Bereiche der Wirtschaft, der Umwelt, der Gesundheit, der Mobilität, der Wissenschaft und der Forschung erfasst. Ziel ist die Förderung und Entwicklung dieser Bereiche durch Projektarbeiten und Arbeitsgruppen sowie die Stärkung der Mitglieder im Standortwettbewerb auf nationaler, europäischer und globaler Ebene.

Die Mitgliedschaft bei den Trägerorganisationen dieser Metropolregionen (Vereine, Rechtsformen des privaten oder öffentlichen Rechts) geschieht auf freiwilliger Basis und ist nicht auf den geographischen Umgriff der Region beschränkt. Bei Vereinslösungen, die in Bayern praktiziert werden, wird ein jährlicher Mitgliedsbeitrag erhoben. Die Mitgliedschaften sind hier breit gefächert: Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden sowie Unternehmen und weitere Institutionen sind Mitglieder im Verein.

Bezogen auf die derzeitige Pandemie informieren diese Plattformen über die lokalen Initiativen der Mitglieder.¹³

Rechtliche Bewertung:

Die Kommunen werden durch Veröffentlichung ihrer Aktivitäten – nach den derzeit uns bekannten Vereinssatzungen, Organisationsregelungen und den auf der Homepage eingerichteten Verlinkungen – nicht im Rahmen einer direkten Wirtschaftsförderung tätig. Es wird den Mitgliedern lediglich eine neutrale Plattform geboten, auf welcher unter anderem die regionalen Aktivitäten und das Engagement dargestellt werden können. In welcher Form die kommunalen Körperschaften dann selbst im Einzelfall tätig werden, ist eine andere Frage, die nicht Gegenstand der Anfrage war.

¹¹ vgl. <https://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/metropolregionen-in-bayern/>

¹² vgl. <http://www.deutsche-metropolregionen.org/>

¹³ z. B. <https://www.metropolregion-muenchen.eu/corona-informationen-und-hilfsaktionen/dar>

4 Schlussbemerkung

Die dargestellten Fallbeispiele stellen nur einen Auszug aus den unterschiedlichen und zahlreichen Anfragen der Kommunen aufgrund der derzeit schwierigen und auch unsicheren wirtschaftlichen Lage dar. Es ist uns ein Anliegen, den Kommunen in dieser Zeit ein Werkzeug an die Hand zu geben, um vergleichbare Sachverhalte rechtlich einordnen zu können und ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass vieles zwar „gut gemeint“ ist, jedoch rechtlich kritisch zu sehen oder sogar als unzulässig einzustufen ist. Die kommunalen Amtsträger und Gremien sollen sensibilisiert werden, die geplanten Aktivitäten in diesem Bereich zu hinterfragen und in dem rechtlich zulässigen Rahmen abzuwickeln.