

Vermerk

in Bezug auf die beihilferechtliche Einordnung der Gewährung von Bürgschaften durch die Vier-Tore-Stadt Neubrandenburg (Stadt) und den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (Landkreis) zugunsten des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) für eine Förderung der Friedländer Bahn GmbH (FLB) nach dem Gesetz zur Förderung der Schienenwege der öffentlichen nicht bundeseigenen Eisenbahnen für den Schienengüterfernverkehr (Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz - SGFFG)

1. Sachlage und Prüfungsgegenstand:

Die Stadt, der Landkreis sowie die Stadt Friedland sind an der FLB zu jeweils 6 % beteiligt. Die übrigen Anteile sind in der Hand privater Gesellschafter. Die FLB ist eine kleine Kapitalgesellschaft. Sie besitzt das Bahngleis von Neubrandenburg nach Friedland (Streckenlänge 19,1 km) und betreibt dieses nach dem Eisenbahnrecht als öffentliche Verkehrsinfrastruktur, d. h., stellt es gewerblichen Nutzern zur Verfügung. Das Bahngleis wird ausschließlich für den Güterverkehr genutzt. Die drei Kommunen sind wegen des hohen öffentlichen Interesses am Betrieb und langfristigen Erhalt der Bahnstrecke an der FLB beteiligt.

Mit Zuwendungsbescheid vom 23.10.2024 des EBA wird der FLB im Rahmen einer Gesamtmaßnahme „Sanierung Friedländer Gleis von Neubrandenburg nach Friedland in Form von Gleiserneuerungen“ (Ersatzinvestitionsmaßnahme) eine Zuwendung in Höhe von 3.051.138,16 Euro komplementär zu anderen Finanzierungen zugesprochen. Die Gesamtmaßnahme hat einen zuwendungsfähigen Umfang von 6.102 TEUR und soll in den Jahren 2025/2026 umgesetzt werden.

Gemäß A.8.2 Richtlinie zum Vollzug SGFFG vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3115) in der Version vom 09. Juni 2021 ist eine selbstschuldnerische Bankbürgschaft oder eine harte Patronatserklärung für mögliche Rückforderungen des Bundes gemäß § 2 (3) Satz 2 SGFFG in Verbindung mit § 49a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) in Höhe des beantragten Zuwendungsbetrags als Höchstbetrag (gemäß Beispiel selbstschuldnerische Bürgschaft) vorzulegen. Die selbstschuldnerische Bürgschaft ist erst nach Erteilung des Zuwendungsbescheids vom Bürgen beim EBA einzureichen. Die selbstschuldnerische Bürgschaft wird nach Abschluss der Verwendungsprüfung an den Bürgen zurückgesandt. Die Bürgschaft darf jedoch keine Befristung vorweisen. Die selbstschuldnerische Bürgschaft einer Gebietskörperschaft wird unter der Annahme akzeptiert, dass der Zuwendungsempfänger und der Bürge die Zulässigkeit einer derartigen Bürgschaft nach Landeshaushaltsrecht und nach dem Recht der Europäischen Union bejahen und die ggf. danach erforderlichen Voraussetzungen (Unterrichtung, Genehmigung und dergl.) erfüllt haben.

Die Stadt und der Landkreis beabsichtigen, die für die Ausreichung der Bundesförderung erforderliche Bürgschaft zugunsten des EBA, Heinemannstraße 6, 53175 Bonn, jeweils zum hälftigen Betrag zu stellen. Die Bürgschaften dienen nicht der Besicherung eines Darlehens und damit der wirtschaftlichen Risiken eines Beteiligungsunternehmens beider Kommunen über die Laufzeit eines solchen Darlehens. Vielmehr dienen sie ausschließlich als Zuwendungsvoraussetzung für die Ausreichung der Fördermittel des Bundes, als ein Baustein der Finanzierung des Gesamtvorhabens. Das Förderprogramm SGFFG des Bundes selber ist beihilferechtlich geprüft und freigestellt.

Es gilt zu prüfen, ob es sich bei der Stellung von Bürgschaften durch Stadt und Landkreis um staatliche Beihilfen handelt und ob diese nach den Regeln des EU-Beihilferechts ohne zusätzliche Genehmigung der Europäischen Kommission (Einzelnotifizierung) zulässig sind.

2. Prüfungsschritte

2.1 Begriff der Beihilfe

Nach Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag (nunmehr Art. 107 Abs. 1 AEUV) ¹sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.

Der Begriff der staatlichen Beihilfe ist weit zu fassen („gleich welcher Art“). Beihilfen sind dabei alle Begünstigungen von Unternehmen oder Produktionszweigen, soweit sie nicht durch entsprechende marktgerechte Gegenleistungen des Begünstigten kompensiert werden. Darunter fallen nicht nur direkte finanzielle Zuschüsse (z. B. Subventionen), sondern jede Entlastung von Kosten, die das Unternehmen normalerweise selbst zu tragen hat. Staatliche Mittel umfassen dabei alle aus öffentlichen Mitteln finanzierten Vorteile. Unerheblich ist, ob die Maßnahmen durch besondere öffentlich-rechtliche oder private Einrichtungen durchgeführt werden. Das Vorliegen einer Beihilfe setzt schon begrifflich eine Begünstigung, die ein bestimmtes Unternehmen oder einen bestimmten Produktionszweig bevorteilt, voraus.

2.2 Prüfung, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt

Es wird zunächst geprüft, ob es sich bei der Stellung von Bürgschaften zugunsten des EBA durch zwei kommunale Gesellschafter der FLB um eine staatliche Beihilfe i. S. d. Art. 107 AEUV handelt. Aus Art. 107 AEUV folgt, dass Beihilfen kumuliert fünf Kriterien erfüllen müssen, um als „staatliche Beihilfe“ zu gelten ²:

- i. der Empfänger muss ein Unternehmen sein
- ii. die Maßnahme muss dem Staat zurechenbar und aus staatlichen Mitteln finanziert werden
- iii. dem Empfänger muss ein Vorteil zugewendet werden
- iv. das Unternehmen muss spezifisch begünstigt werden
- v. die Maßnahme muss potenziell den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.

Der Empfänger muss ein Unternehmen sein: Jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung ist ein „Unternehmen“ im beihilfenrechtlichen Sinn ³, selbst, wenn die Tätigkeit durch die öffentliche Verwaltung oder ein öffentliches Unternehmen ausgeübt wird. Bei der FLB handelt es sich um ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen, welches eine öffentlich gewidmete, gewerblich genutzte Verkehrsinfrastruktur vorhält und betreibt.

Die Maßnahme muss dem Staat zurechenbar und aus staatlichen Mitteln finanziert werden: Die Stellung von Bürgschaften durch die öffentlich-rechtlichen Körperschaften Stadt und Landkreis ist dem Staat zuzurechnen. Allerdings erfolgt keine Finanzierung durch staatliche Mittel, auch nicht mittelbar durch die Stellung von Garantien als Voraussetzung

¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Kon. Fas. b. im ABI. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47).

² Vergl. dazu die „Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Abl. 2016 C 262/1 (die „Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff“), Rz. 5.

³ Vergl. Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff, Rz. 7; unter Hinweis auf EuGH, Urt. v. 12.9.2000, Pavlov u.a., C-180/98 u.a., ECLI:EU:C:2000:428, Rz. 74; EuGH, Urt. v. 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze u.a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rz. 107.

für eine zinsbegünstigte Aufnahme von Fremdkapitalmitteln, sondern lediglich die Stellung von Bürgschaften als Voraussetzung für die Ausreichung von Fördermitteln des Bundes. Das Kriterium wird nur zum Teil erfüllt.

Dem Empfänger muss ein Vorteil zugewendet werden: Dem Empfänger wird durch die Bürgschaftsgestellung kein unmittelbarer Vorteil zugewendet, da eine Darlehensaufnahme zu zinsverbilligten Konditionen aufgrund von Ausfallbürgschaften nicht stattfindet. Der mittelbare Vorteil aus der Bürgschaftsgestellung als Auszahlungsvoraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln aus einem Bundesprogramm ist durch die Notifizierung des vorliegenden Förderprogramms selber als zulässige Beihilfe einzuordnen und nicht der Bürgschaftsgestellung zuzurechnen.

Das Unternehmen muss spezifisch begünstigt werden: Die FLB wird durch die Bürgschaftsgestellung nicht spezifisch begünstigt. Begünstigter der Ausfallbürgschaften ist das EBA als Zuwendungsgeber, eine staatliche Stelle, welche aus der Zuwendung, der sachgerechten Verwendung und Abrechnung der ausgereichten Fördermittel durch den Zuwendungsempfänger keine Risiken trägt, sondern eventuell entstehende Rückforderungsansprüche gegenüber den Bürgen, somit anderen staatlichen Stellen, geltend machen kann. Begünstigter ist somit eine andere staatliche Stelle, die nicht unter den o. g. Unternehmensbegriff fällt.

Die Maßnahme muss potenziell den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen: Eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs und des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten liegt auch potenziell nicht vor. Die Bürgschaftsgestellung dient als Auszahlungsvoraussetzung für die Gewährung einer Förderung im Vorhaben „Sanierung Friedländer Gleis von Neubrandenburg nach Friedland in Form von Gleiserneuerungen“. Das Friedländer Gleis erschließt infrastrukturell eine Region nordöstlich des Oberzentrums Neubrandenburg, in welcher keine anderen Schienenwege für den Güterverkehr (oder auch Personenverkehr) vorhanden sind, mit einem Anschluss an das Schienennetz der Deutschen Bahn via Neubrandenburg. Ein Ausbleiben der Sanierung würde zwangsläufig zur einer dauerhaften Stilllegung der Bahnstrecke führen, da der Gleisbetrieb aufgrund des Zustands der Anlage derzeit mit einer zeitlich befristeten Ausnahmegenehmigung und zu stark eingeschränkten Betriebsbedingungen erfolgt. Der Gewerbestandort Friedland ist im Übrigen nicht an das Netz der Deutschen Bahn angeschlossen, sondern verkehrlich nur über das öffentliche Straßennetz zu erreichen. In diesem Sinne besteht kein Wettbewerb mit anderen Einrichtungen bzw. Unternehmen der Verkehrsinfrastruktur (Bahnverkehr, Binnenschifffahrt, Luftverkehr o. ä.), welchen aus dem Erhalt der Bahnstrecke ein wettbewerblicher Nachteil entstehen könnte. Vielmehr gleichen Vorhaltung und Betrieb des Bahngleises einen infrastrukturellen Nachteil für die gewerbliche Wirtschaft in der strukturschwachen Region Stadt und Amt Friedland aus.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass infolge der Gestellung von Ausfallbürgschaften **keine staatliche Beihilfe i. S. d. Art. 107 AEUV** vorliegt.

2.3 Anwendung der Bürgschaftsmitteilung der EU ⁴

In Ausfüllung des allgemeinen Beihilfebegriffs hat die EU-Kommission den Beihilfecharakter von Bürgschaften wie folgt bestimmt:

- i. Beihilfeempfänger/in ist gewöhnlich der/die Kreditnehmer/in, in Einzelfällen auch unmittelbar der/die Kreditgeber/in.

⁴ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. EU Nr. C 155/10 vom 20.06.2008)

- ii. Die Begünstigung besteht darin, dass die staatliche (bzw. kommunale) Garantie den/die Empfänger/in in die Lage versetzt, Gelder zu günstigeren finanziellen Konditionen aufzunehmen als normalerweise auf den Finanzmärkten verfügbar. Üblicherweise erhält der/die Kreditnehmer/in aufgrund der staatlichen Garantie einen niedrigen Zinssatz oder er braucht weniger Sicherheiten zu leisten. In gewissen Fällen wird der/die Kreditnehmer/in ohne eine staatliche Garantie überhaupt keinen Darlehensvertrag auf dem freien Finanzmarkt abschließen können.

Der grundsätzlich wettbewerbsverfälschende Charakter von Bürgschaften ergibt sich daraus, dass staatliche Garantien den Aufbau neuer Unternehmen erleichtern und bestimmte Unternehmen in die Lage versetzen, Fremdkapital aufzunehmen, um ihren Geschäftsbereich auszuweiten bzw. überhaupt weiter im Geschäft zu bleiben.

Allerdings geht die sog. Bürgschaftsmitteilung davon aus, dass einer übernommenen Bürgschaft (hier: Garantie) eine konkrete finanzielle Transaktion, in der Regel ein Kreditgeschäft auf dem Kapitalmarkt, zugrunde liegt. Das ist vorliegend nicht der Fall. Vielmehr wird eine Garantie zugunsten einer staatlichen Behörde (EBA) übernommen, welche deren Risiko bei der Ausreichung, Verwendung und Abrechnung von Fördermitteln an bzw. durch die FLB im Falle ggf. entstehender Rückzahlungsansprüche der Behörde gegenüber der FLB deckt. Somit findet der Grundsatz aus der Bürgschaftsmitteilung Anwendung, dass, wenn eine einzelne staatliche Garantie oder eine vom Staat erlassene Garantieregelung einem Unternehmen keinen Vorteil verschafft, es sich nicht um eine staatliche Beihilfe handelt (siehe ebenda, Ziff. 3.1). Infolgedessen ist die Bürgschaftsmitteilung auf den hier vorliegenden Fall nicht anzuwenden.

3. Zusammenfassung der Prüfergebnisse:

3.1 Die Prüfung ergibt, dass es sich bei der Ausreichung von kommunalen Ausfallbürgschaften der Stadt und des Landkreises im vorliegenden Fall um **keine Beihilfe i. S. d. Art. 107 AEUV** handelt. Insbesondere sind drei Merkmale einer staatlichen Beihilfe (Dem Empfänger muss ein Vorteil zugewendet werden. Das Unternehmen muss spezifisch begünstigt werden. Die Maßnahme muss potenziell den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.) nicht erfüllt und ein Merkmal (Die Maßnahme muss dem Staat zurechenbar und aus staatlichen Mitteln finanziert werden.) nur teilweise erfüllt. Für die Annahme einer staatlichen Beihilfe wäre das kumulierte Vorliegen aller fünf definierten Merkmale Voraussetzung.

3.2 Die Prüfung ergibt, dass die sog. **Bürgschaftsmitteilung der EU-Kommission nicht anwendbar** ist. Der Übernahme einer Garantie durch Stadt und Landkreis liegt keine konkrete finanzielle Transaktion zugrunde (Kredit oder kreditähnliches Geschäft), auf deren beihilferechtliche Beurteilung die spezifische Regelung zu Artikel 87 und 88 des EG-Vertrages (nunmehr Art. 107 und 108 1 AEUV) ausgerichtet ist.

Neubrandenburg, 20.11.2022

Ingo Bachmann
Beauftragter für Beteiligungsmanagement
Abt. Zentrale Steuerung/Beteiligungsmanagement