

Unterrichtung

Hannover, den 18.09.2018

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014

Unzulässige Vergünstigungen für Hochschulbedienstete durch subventionierte Mahlzeiten

Beschluss des Landtages vom 27.10.2016 (Nr. 23 der Anlage zu Drs. 17/6664)
Antwort der Landesregierung vom 23.03.2017 - Drs. 17/7662
Beschluss des Landtages vom 27.02.2018 (II Nr. 4 i der Anlage zu Drs. 18/437 - nachfolgend abgedruckt)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen begrüßt, dass die Landesregierung prüft, ob Betriebskostenzuschüsse der Hochschulen an die Studentenwerke rechtlich als übertarifliche Leistung an die Hochschulbediensteten zu werten sind und sie überdies deren beihilferechtliche Bewertung durchführt.

Über das Ergebnis der Prüfung ist dem Landtag bis zum 30.09.2018 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 17.09.2018

Nach rechtlicher Prüfung der von den Hochschulen für den Betrieb ihrer Mensen an die Studentenwerke gezahlten Zuschüsse stellen diese keine übertarifliche Leistung an die Hochschulbediensteten dar. Mit Blick auf das EU-Beihilferecht sind diese Betriebskostenzuschüsse nicht als unzulässige Beihilfe zu bewerten.

1. Keine übertarifliche Leistung

Übertarifliche Leistungen sind frei vereinbarte und vom Arbeitgeber freiwillig gewährte Leistungen an Arbeitnehmer, die über die im angewendeten Tarifvertrag bestimmten Leistungen hinausgehen. Betriebskostenzuschüsse der Hochschulen an die Studentenwerke sind hingegen in Verträgen mit den Studentenwerken vereinbart worden, nicht mit den Bediensteten der Hochschulen, seien diese nun tariflich Beschäftigte oder Beamte. Empfänger der Zuschüsse sind ausschließlich die Studentenwerke, nicht die Hochschulbediensteten. Die Studentenwerke erhalten die Betriebskostenzuschüsse als Gegenleistung dafür, dass sie sich verpflichtet haben, die von den Hochschulen aus Landesmitteln errichteten und mit Kücheneinrichtungen ausgestatteten Mensen für diese zu betreiben und darin neben Studierenden auch Hochschulbedienstete zu verpflegen. Die konkrete Festsetzung der Preise für die Speisenangebote in den Mensen für Studierende, Bedienstete und Gäste erfolgt durch die Studentenwerke im Rahmen ihrer autonomen Wirtschaftsführung.

2. Keine unzulässige Beihilfe

Artikel 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bestimmt, dass „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 Binnenmarkt unvereinbar [sind], soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Fehlt nur eines dieser Tatbestandsmerkmale, liegt keine unzulässige Beihilfe vor. Die Studentenwerke sind mit Blick auf Zuschüsse zum Betrieb der Hochschulmensen weder Unternehmen noch beeinträchtigen diese Zuschüsse den zwischenstaatlichen Handel.

Der Begriff des Unternehmens umfasst nach der im Amtsblatt der EU vom 19.07.2016 veröffentlichten Bekanntmachung 2016/C 262/01 der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikel 107 Abs. 1 AEUV (im Folgenden: Bekanntmachung) jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finan-

zierung (Bekanntmachung, Rn. 7). Als wirtschaftliche Tätigkeit wird jede Tätigkeit angesehen, die im Anbieten von Gütern und Dienstleistungen auf einem Markt besteht (Bekanntmachung, Rn. 12). Die Existenz eines Marktes hängt davon ab, wie diese Dienstleistungen in dem betreffenden Mitgliedstaat organisiert werden (Bekanntmachung, Rn. 13).

Der Betrieb der Hochschulmensen und deren Speisenangebote dienen - im Gegensatz zu anderen gastronomischen Anbietern in der Umgebung von Hochschulen - nicht der allgemeinen Versorgung von jedermann, sondern sind begrenzt auf die dem Hochschulcampus zugehörigen Gruppen der Studierenden, Bediensteten und Gäste der Hochschulen. Angebote für die Allgemeinheit sowie Gewinnerzielung fehlen daher im Unterschied zu umliegenden gastronomischen Betrieben. Die Hochschulmensen bieten vielmehr eine Dienstleistung im Bereich der Verpflegung an, die durch die „Massenabfertigung“ von Campuszugehörigen innerhalb eines sehr begrenzten Zeitfensters ohne Gewinnerzielung gekennzeichnet ist. In diesem Dienstleistungsbereich findet sich de facto kein vergleichbarer Anbieter außerhalb der Studentenwerke, da diese mit einem gesetzlichen Versorgungsauftrag agieren. Das Bestehen eines entsprechenden Marktes in diesem spezifischen Bereich und daraus folgend eine wirtschaftliche Tätigkeit ist daher zu verneinen, sodass die Studentenwerke beim Betrieb von Mensen nicht als Unternehmen tätig sind.

Nach der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission fehlt es an einer zwischenstaatlichen Handelsbeeinträchtigung, wenn

- vom Begünstigten angebotene Dienstleistungen aller Voraussicht nach ausschließlich oder ganz überwiegend von inländischen Kunden innerhalb eines lokal abgrenzbaren Gebietes innerhalb eines Mitgliedstaates in Anspruch genommen werden (Kundenperspektive)
- und ferner nicht mit einem hinreichenden Grad an Wahrscheinlichkeit absehbar ist, dass die Förderung eine mehr als nur marginale Wirkung auf die Bedingungen für grenzüberschreitende Investitionen oder die Niederlassung ausländischer Unternehmen zur Erbringung gleichartiger Dienstleistungen in der entsprechenden Region beinhaltet (Investorenperspektive).

Die von den Studentenwerken angebotenen Dienstleistungen haben für Studierende keine überregionale Anziehungskraft. Vielmehr schreiben sich die Studierenden an einer Hochschule, sofern sie diese nicht schon aus Gründen räumlicher Nähe zum Wohnort gewählt haben, wegen der Attraktivität des dortigen Studienangebots ein. Für die mit einer Zulassungsbeschränkung versehenen Studiengänge ist die freie Ortswahl zudem eingeschränkt. Bezüglich der studentischen Teilnehmer am Menssaessen ist deshalb ohne weiteres von einem lediglich lokalen Einzugsbereich der Mensen auszugehen. In diesem Zusammenhang ist es ohne Belang, dass in den Mensen auch Studierende aus anderen Mitgliedstaaten, die an der jeweiligen Hochschule eingeschrieben sind, verpflegt werden. Entscheidend ist allein, dass sich der Einzugsbereich der Hochschulgastronomie auf die Hochschule und deren Mitglieder konzentriert. Die Hochschule als solche mag, etwa durch internationale Studienprogramme, eine überregionale Anziehungskraft haben, nicht aber die Verpflegungsleistung vor Ort.

Hinsichtlich der Bediensteten der Hochschulen gilt das Nämliche. Auch diese Gruppe nutzt die jeweilige Mensa des Studentenwerks nicht aufgrund deren überregionaler Anziehungskraft, sondern aufgrund der besonderen Nähe zu ihrem Arbeitsplatz auf dem lokal begrenzten Hochschulcampus. Damit werden die Mensen ganz überwiegend nur von Kunden in einem lokal abgegrenzten Gebiet eines Mitgliedstaates in Anspruch genommen.

Auch aus der Investorenperspektive gibt es keine Belege oder Anhaltspunkte für relevante grenzüberschreitende Investitionen oder Niederlassungen in dem Bereich von Hochschulmensen. Diese befinden sich regelmäßig unmittelbar vor Ort auf dem Hochschulcampus und dienen zuvörderst der schnellen Versorgung der Studierenden und der Lehrenden mit Mahlzeiten in den kurzen Pausen zwischen den Lehrveranstaltungen. Die Mensen sind ob ihrer besonderen bildungsaffinen Funktion durch Alleinstellungsmerkmale der Hochschulgastronomie charakterisiert, die herkömmliche Gastronomie und Kantinenbetriebe nicht aufweisen. Sie dienen nicht allein der Ausgabe und Einnahme von Mahlzeiten, sondern sollen darüber hinaus auch Lern-, Aufenthalts- und Kommunikationsräume sein und werden von Studierenden und Lehrenden auch als solche genutzt. Daher besteht in den Mensen ganz im Gegensatz zu Gastronomiebetrieben beispielsweise weder ein Verzehrzwang noch ein Verbot des Verzehrs mitgebrachter Lebensmittel, die für das Gastronomiegewerbe konsti-

tativ sind. In ein vergleichbares Angebot, wie es Mensen auf dem Hochschulcampus vorhalten, werden daher inländische wie ausländische Unternehmen schwerlich investieren, sodass aus der Investorenperspektive eine Handelsbeeinträchtigung nicht zu gewärtigen ist. Tatsächlich gibt es bundesweit keine kommerziellen Mensa-Anbieter an den Hochschulen. Aufgrund des historisch gewachsenen und gesetzlich verankerten Versorgungsauftrags der Studentenwerke ist auch nicht damit zu rechnen, dass die Hochschulen Anfragen aus dem Ausland erreichen, den Betrieb der hochschuleigenen Mensen übernehmen oder eigene Mensen auf dem Campus errichten zu können.

Schließlich ist eine Handelsbeeinträchtigung auch unter dem rechtlichen Aspekt der sogenannten üblichen Zusatzleistungen zu verneinen. Dazu hat sich die Kommission wie folgt geäußert:

„Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass übliche Zusatzleistungen (wie Restaurants, Geschäfte oder bezahlte Parkplätze) von fast ausschließlich für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten Infrastrukturen sich in der Regel nicht auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken, weil unwahrscheinlich ist, dass diese üblichen Zusatzleistungen Kunden aus anderen Mitgliedstaaten anziehen würden und dass ihre Finanzierung mehr als marginale Auswirkungen auf grenzüberschreitende Investitionen oder Niederlassungen haben dürfte“ (Bekanntmachung, Rn. 207).

Die Hochschulgastronomie lässt sich unmittelbar mit von der Kommission genannten Restaurants vergleichen, die beispielsweise in Museen, die nichtwirtschaftlich tätige kulturelle Einrichtungen sind, als übliche Zusatzleistung bewertet werden. Die Auffassung der Kommission gilt ersichtlich auch unabhängig davon, wer Betreiber eines solchen Restaurants ist. Dies muss keineswegs das Museum bzw. die Hochschule selbst sein, sondern kann auch einem anderen Betreiber überlassen worden sein. Daher liegt es nahe, die Hochschulgastronomie durch die Studentenwerke beihilferechtlich als übliche Zusatzleistung der Hochschulen auf dem Campus einzuordnen. Die (staatlichen) Hochschulen, deren Aufgaben und Tätigkeiten nichtwirtschaftlicher Natur sind und denen gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 7 NHG die Mitwirkung an der sozialen Förderung der Studierenden obliegt, haben den Studentenwerken die Hochschulmensen zur Beköstigung von Studierenden sowie Bediensteten und Gästen der Hochschulen überlassen und die entsprechende Verpflichtung der Studentenwerke vertraglich ausgestaltet. Damit ist davon auszugehen, dass der Mensabetrieb auch unter dem Gesichtspunkt einer üblichen Zusatzleistung der Hochschulen keine Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten darstellt.