

Rechtssache C-434/19

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

5. Juni 2019

Vorlegendes Gericht:

Corte suprema di cassazione (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

21. Januar 2019

Klägerin (und Kassationsbeschwerdeführerin):

Poste Italiane SpA

Beklagte (und Kassationsbeschwerdegegnerin):

Riscossione Sicilia SpA – Agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane (Agentin der Steuereinzugsstelle für die Provinz Palermo und andere Provinzen Siziliens)

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Verpflichtung zur Zahlung einer Gegenleistung („Gebühr“) an die Poste Italiane SpA für die Dienstleistung der Führung eines Postgirokontos, auf dem die Zahlungen der Steuerpflichtigen der imposta comunale sugli immobili (ICI) (kommunale Grundsteuer) eingehen – Verpflichtung des Konzessionärs (Agent) der Steuereinzugsstelle im Auftrag einer Gemeinde zur Eröffnung eines solchen Girokontos für die Eintreibung der ICI – Exklusivstellung des Ente Poste Italiane (Unternehmen Italienische Post), später Poste Italiane SpA (gesetzliches Monopol) – Verletzung des Unionsrechts – Staatliche Beihilfe – Einseitige Festlegung der Gebühr – Missbrauch einer beherrschenden Stellung – Vorabentscheidungsersuchen der Corte di Cassazione (Kassationsgericht) an den Gerichtshof

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Auslegung des Unionsrechts im Sinne von Art. 267 AEUV

Vorlagefragen

1. Steht unter Berücksichtigung der Entwicklung der staatlichen Regelung über die Steuererhebung, die zumindest seit 1997 Steuerpflichtigen und auch lokalen Steuerbehörden die Möglichkeit gibt, sich für die Modalitäten der Zahlung und der Erhebung der (auch lokalen) Steuern frei des Banksystems zu bedienen, Art. 14 AEUV (ex Art. 7D des Vertrages, dann Art. 16 EGV) und Art. 106 Abs. 2 AEUV (ex Art. 90 des Vertrages, dann Art. 86 Abs. 2 EGV) sowie der Einordnung als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) eine Vorschrift wie Art. 10 Abs. 3 Decreto Legislativo (gesetzesvertretendes Dekret) Nr. 504/1992 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 18 bis 20 des Gesetzes Nr. 662/1996 entgegen, wonach – auch infolge der Privatisierung der von der Poste Italiane SpA erbrachten „Bancoposta“-Dienstleistungen (Postbankdienste) – zugunsten der Poste Italiane SpA ein Tätigkeitsvorbehalt (gesetzliche Monopolstellung) eingeräumt und aufrechterhalten wird, der die Führung eines Postgirokontos zum Zwecke der Eintreibung der kommunalen Grundsteuer (ICI) zum Gegenstand hat?
2. Steht, sollte – in Beantwortung der ersten Frage – davon auszugehen sein, dass die Einführung des gesetzlichen Monopols die Merkmale der DAWI erfüllt, Art. 106 Abs. 2 AEUV (ex Art. 90 des Vertrages, dann Art. 86 Abs. 2 EGV) und Art. 107 Abs. 1 AEUV (ex Art. 92 des Vertrages, dann Art. 87 EGV) in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof im Hinblick auf die Anforderungen an die Unterscheidung einer rechtmäßigen Maßnahme – zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen – von einer rechtswidrigen staatlichen Beihilfe (Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00) eine Vorschrift wie Art. 10 Abs. 3 des Decreto Legislativo Nr. 504/1992 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 18 bis 20 des Gesetzes Nr. 662/1996 und Art. 3 Abs. 1 des Decreto del Presidente della Repubblica (Dekret des Präsidenten der Republik) Nr. 144/2001 entgegen, die der Poste Italiane SpA die Befugnis zur einseitigen Festlegung der Höhe der vom Konzessionär (Agent) der Steuereinzugsstelle zur Eintreibung der ICI geschuldeten „Gebühr“ einräumt, die für jeden Vorgang auf dem auf den Konzessionär/Agenten lautenden Konto erhoben wird, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Poste Italiane SpA mit Beschluss Nr. 57/1996 des Vorstands diese Gebühr für den Zeitraum vom 1. April 1997 bis zum 31. Mai 2001 auf 100 Lire und für den Folgezeitraum ab dem 1. Juni 2001 auf 0,23 Euro festgesetzt hat?

3. Steht Art. 102 Abs. 1 AEUV (ex Art. 86 des Vertrages, dann Art. 82 Abs. 1 EGV) in seiner Auslegung durch den Gerichtshof (vgl. Urteile des Gerichtshofs vom 13. Dezember 1991, GB Inno BM, C-18/88, vom 25. Juni 1998, Chemische Afvalstoffen Dusseldorf, C-203/96, und vom 17. Mai 2001, TNT TRACO, C-340/99) eine Gesamtregelung, bestehend aus Art. 2 Abs. 18 bis 20 des Gesetzes Nr. 662/1996, Art. 3 Abs. 1 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 144/2001 und Art. 10 Abs. 3 des DL Nr. 504/1992, entgegen, wonach der Konzessionär (Agent) eine „Gebühr“ zu entrichten hat, die von der Poste Italiane SpA einseitig festgelegt und/oder geändert werden kann, und er den Girokontovertrag nicht kündigen kann, ohne gegen die Verpflichtung aus Art. 10 Abs. 3 des DL Nr. 504/1992 zu verstoßen, was die Nichterfüllung der gegenüber der örtlichen Steuerbehörde übernommenen Verpflichtung zur Eintreibung der ICI zur Folge hätte?

Angeführte Rechtsvorschriften und Rechtsprechung der Europäischen Union

AEUV: Art. 14, 102 Abs. 1, 106 Abs. 2, 107 Abs. 1 und 108

Urteile des Gerichtshofs vom 13. Dezember 1991, C-18/88, vom 25. Juni 1998, C-203/96, vom 17. Mai 2001, C-340/99, und vom 24. Juli 2003, C-280/00

Angeführte nationale Vorschriften

Art. 10 Abs. 3 des Decreto Legislativo Nr. 504 vom 30. Dezember 1992;

Art. 2 Abs. 18 bis 20 des Gesetzes Nr. 662 vom 23. Dezember 1996;

Art. 3 Abs. 1 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 144 vom 14. März 2001 sowie

die weiteren in der Zusammenfassung gegebenenfalls angeführten Bestimmungen

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Poste Italiane SpA ist eine Gesellschaft privaten Rechts mit öffentlicher Mehrheitsbeteiligung, die auf der Grundlage des Decreto Legge (Gesetzesdekret) Nr. 487/93 im Zuge des Umwandlungsprozesses zunächst der Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni in das öffentlich-rechtliche Wirtschaftsunternehmen „Poste Italiane“ und, im Anschluss daran, der Ente Poste in eine Aktiengesellschaft gegründet wurde. Die zu erbringenden Dienstleistungen und Tätigkeiten wurden im Zuge der Privatisierung schrittweise festgelegt. Aus dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 19 des Gesetzes 662/96 („Die Post- und Zahlungsdienste, für die von den gesetzlichen Bestimmungen ein gesetzliches Monopol nicht ausdrücklich vorgesehen ist, werden von der Ente Poste Italiane und von den anderen Betreibern im Rahmen des freien Wettbewerbs erbracht...“)

ergibt sich, dass andere Dienstleistungen ausschließlich dem Unternehmen vorbehalten waren, verbunden mit der Verpflichtung zur gesonderten Buchführung (Art. 2 Abs. 20 des Gesetzes 662/96).

- 2 Im Rahmen der Neuordnung der Finanzen der Gebietskörperschaften sah Art. 10 Abs. 3 des Decreto Legislativo (im Folgenden: DL) Nr. 504/92 als einzige Zahlungsweise für die ICI entweder die „direkte Zahlung an den Konzessionär der Steuereinzugsstelle, in dessen Bezirk die Gemeinde [der besteuerten Immobilie] liegt“, oder die Zahlung „auf ein bestimmtes, auf den Namen dieses Konzessionärs lautendes Postgirokonto“ vor. Der Konzessionär war daher verpflichtet, ein Postgirokonto zu eröffnen, um die gegenüber der Steuerbehörde übernommene Verpflichtung zu erfüllen.
- 3 Diese Pflicht zur Eintreibung der ICI wurde im Zuge der Reformen des Steuererhebungssystems (Decreto del Ministro delle Finanze [Verordnung des Finanzministers] Nr. 567/93, DL Nr. 241/97, DL Nr. 300/99, DL Nr. 446/97), die alle auf die Erweiterung der Modalitäten für die Zahlung von anderen – auch lokalen – Abgaben und Steuern abzielten (unwiderrufliche Anweisung an die Banken, Einzahlung an den Schaltern der Gemeinde oder auf die Stadtkasse lautende Konten) nicht aufgehoben. Erst im Jahr 2011 wurde dem Konzessionär (Agent) der Steuereinzugsstelle zur Eintreibung lokaler Steuern ausdrücklich das Recht eingeräumt, anstelle eines Postgirokontos nur ein Bankkonto zu eröffnen (Decreto legge Nr. 70/2011).
- 4 Wie bei den zu erbringenden Dienstleistungen und Tätigkeiten wurden auch bei der Privatisierung der Postverwaltung die Kriterien für die Festlegung der Tarife für Post- und Zahlungsdienste geändert, und zwar durch: das Verbot der unentgeltlichen Erbringung von Dienstleistungen im Auftrag der öffentlichen Verwaltungen und öffentlicher Einrichtungen (Dekret des Präsidenten der Republik [im Folgenden: DPR] Nr. 256/89), die Einschränkung der Abstimmung mit den zuständigen Ministern (DPR Nr. 256/89, Decreto legge Nr. 487/93), die Abschaffung „aller tariflichen oder sozialen Verpflichtungen ... sowie jeder Art von Tarifiermäßigungen“ für im Wettbewerb stehende Dienstleistungen – mit Wirkung ab dem 1. April 1997 hingegen Berücksichtigung der „Bedürfnisse des Kunden und der Nachfragebedingungen sowie ... der Verkehrsaufkommen“ (Art. 2 Abs. 20 des Gesetzes Nr. 662/96), Gebühren zu Lasten der Kontoinhaber (Art. 2 Abs. 18 des Gesetzes Nr. 662/96). Insbesondere wurde eine Gebühr für jede Transaktion erhoben, die im Rahmen der Führung der Postgirokonten mit den Konzessionären der Steuereinzugsstelle (Tarifbeschluss Nr. 57/96 des Vorstands) vorgenommen wurde. Schließlich wurde mit dem DPR Nr. 144/2001 bestimmt, dass auch die Beziehungen zu den Kunden und die Führung des Postgirokontos, wie bereits bei den Bankkonten geschehen, „vertraglich unter Einhaltung der Bestimmungen des codice civile [Zivilgesetzbuch] und der Sondergesetze“ (Art. 3 Abs. 1) geregelt werden.
- 5 Die Parteien – die Poste Italiane SpA und die Riscossione Sicilia SpA, agente del servizio di riscossione per la provincia di Palermo e altre provincie siciliane

(Agentin der Steuereinzugsstelle für die Provinz Palermo und andere Provinzen Siziliens) – streiten sich über die Verpflichtung zur Zahlung der in Rede stehenden Gebühr für den Zeitraum 1997 bis 2011. Das Berufungsgericht hat in teilweiser Abänderung des erstinstanzlichen Urteils Poste Italiane das Recht auf Zahlung zuerkannt, es jedoch nur für die Zeit nach dem 1. Juni 2001 als erwiesen erachtet. Der Fall ist nunmehr bei der Corte di Cassazione anhängig.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 6 Riscossione Sicilia macht geltend, dass die Erhebung einer Vergütung für eine gesetzlich vorgeschriebene Dienstleistung rechtswidrig sei. Die Erforderlichkeit eines Postgirokontos zur Eintreibung der ICI im Auftrag der Gemeinden räumte Poste Italiane ein gesetzliches Monopol ein, die die sich daraus ergebende marktbeherrschende Stellung ausnutze, um alle Vertragsbedingungen, einschließlich der Gebühr, einseitig festzulegen, was ihr einen unlauteren Vorteil gegenüber anderen Wirtschaftsteilnehmern verschaffe, da sie in Wirklichkeit keine öffentlichen Aufträge ausführe, die eine Vergütung zu ihren Gunsten rechtfertigen würde. Die Beihilfe, die Poste Italiane auf diese Weise vom Staat erhalte und die der Kommission nicht mitgeteilt worden sei, sei im Sinne der Art. 107 und 108 AEUV oder, hilfsweise, der Art. 102 und 106 AEUV sowie 4 EUV verboten.
- 7 Poste Italiane trägt zusammengefasst Folgendes vor: 1. Auch wenn die Postgirokontodienstleistungen im Rahmen eines gesetzlichen Monopols erbracht würden, müssten sie nicht allein deshalb unentgeltlich erbracht werden. 2. Der Konzessionär habe auf jeden Fall die Gebühren für die obligatorische Eröffnung des Kontos auf die Gemeinden abwälzen können. 3. Bei der Festlegung der Vergütung seien die Kriterien der Einheitlichkeit und der Gleichbehandlung der Konzessionäre sowie die in den wirtschaftlichen Bedingungen von Bancoposta festgelegten Tarife berücksichtigt worden. 4. Die umstrittene Steuerregelung habe alternative Möglichkeiten der Zahlung (vor allem die direkte Zahlung an den Konzessionär) vorgesehen.

Kurze Darstellung der Gründe für das Vorabentscheidungsersuchen

- 8 Die Vereinigten Kassationssenate haben sich kürzlich bereits zur Verpflichtung zur Zahlung der in Rede stehenden Gebühr geäußert und festgestellt, dass keine Bestimmung die Unentgeltlichkeit der Führung eines Postgirokontos für die Einziehung der ICI vorschreibe, die daher auch dann gebührenpflichtig sei, wenn sie, ähnlich der im Rahmen des freien Wettbewerbs erbrachten allgemeinen Girokontodienstleistung auferlegt werde. Die Folgerichtigkeit und Rechtfertigung des Tätigkeitsvorbehalts zugunsten von Poste Italiane ergibt sich aus dem Ziel, die Eintreibung von Einnahmen durch die engmaschige Verteilung von Postämtern, die im gesamten Gebiet leicht zugänglich sind, effizienter zu gestalten. Der erkennende Senat hat jedoch trotz der 2011 eingeführten Möglichkeit der Wahl des Banksystems Zweifel an der Rechtmäßigkeit des gesetzlichen Monopols der

Poste Italiane und stellt sich die Frage, ob es sich um eine nicht angemeldete staatliche Beihilfe handelt.

- 9 Das vorliegende Gericht beginnt mit der Prüfung: 1. des Vertragsverhältnisses zwischen der die Steuern erhebenden Gemeinde und dem Konzessionär (Agent) der Steuereinzugsstelle, das die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit zum Zwecke der Eintreibung von Steuereinnahmen zum Gegenstand hat, die als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV bezeichnet werden kann, und 2. des privatrechtlichen Verhältnisses im Zusammenhang mit der Führung des Postgirokontos zwischen dem Konzessionär und Poste Italiane gemäß Art. 10 Abs. 3 des DL Nr. 504/1992.
- 10 Das letztgenannte Verhältnis unterscheidet sich vom Kontoführungsvertrag der Poste Italiane mit den anderen Kunden allein durch die Begrenzung der Wahl des Vertragspartners, da der Inhaber des gesetzlichen Monopols verpflichtet ist, mit dem seine Dienstleistungen Nachfragenden einen Vertrag zu schließen (Art. 2597 des Codice civile). Auf der anderen Seite begründet Poste Italiane kein zwingendes öffentlich- oder privatrechtliches Rechtsverhältnis mit der die Steuern erhebenden Gemeinde. Daher ist ein Tätigkeitsvorbehalt im Verhältnis zu anderen Wirtschaftsbeteiligten der Branche (Banken, die auch Kontokorrentdienste erbringen) nur dann mit dem Unionsrecht vereinbar, wenn es sich bei der von Poste Italiane angebotenen Dienstleistung um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse handelt bzw. nur dann, wenn Poste Italiane mit einer „besonderen Aufgabe“ im Sinne der Art. 14 und 106 AEUV betraut ist.
- 11 Das vorliegende Gericht hat Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Poste Italiane vorbehaltenen Stellung, da es auf der einen Seite im Rahmen des Systems zur Erhebung anderer lokaler Steuern an einer für die ICI gemäß Art. 10 Abs. 3 des DL Nr. 504/92 entsprechenden Bestimmung fehlt und es auf der anderen Seite aber seit 1997 zulässig ist, auch lokale Steuern über das Banksystem zu zahlen.
- 12 Sollte das gesetzliche Monopol für die Führung eines Postgirokontos für die Einziehung der ICI gleichwohl unter die Kategorie der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse fallen, würde sich die weitere Frage nach der Rechtmäßigkeit der einseitigen Befugnis des Monopolinhabers zur Festlegung der vom Konzessionär geschuldeten Gebühr stellen. Erstens nämlich würde die Gebühr nicht auf klare und transparente, nicht über das erforderliche Maß hinausgehende und an den Kosten und Gewinnen eines effizient geführten Durchschnittsunternehmens orientierten Weise bestimmt werden, was jedoch erforderlich ist, wenn es kein Vergabeverfahren gibt. Zweitens würde der Monopolinhaber zwangsläufig dazu verleitet, seine marktbeherrschende Stellung zu missbrauchen, da der Konzessionär (Agent) den Vertrag nicht kündigen kann, ohne dadurch seine Verpflichtungen gegenüber der den Auftrag vergebenden Gebietskörperschaft (Vergabestelle) zu verletzen.