

Informationen für Eurodiaconia-Mitglieder: Sozialdienstleistungen und staatliche Beihilfen

I. Einführung und Überblick

Als staatliche Beihilfe gilt jede Art von Förderung durch die Regierung, die den Wettbewerb auf einem Markt verzerrt oder zu verzerren droht, indem sie beispielsweise einzelne Unternehmen, Dienstleister oder Dienstleistungen bevorzugt. Dazu können auch Steuervorteile zählen, die einer, jedoch nicht allen Nichtregierungsorganisationen gewährt werden. Ein Beispiel: eine lokale Behörde gewährt Geldmittel für ein durch eine NRO betriebenes Seniorenheim, ohne eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen. Staatliche Beihilfen sind laut EU-Regeln grundsätzlich nicht erlaubt (Artikel 87 EG-Vertrag). Unter bestimmten Bedingungen und wenn genaue Kriterien erfüllt werden, können staatliche Beihilfen jedoch gerechtfertigt werden – im Allgemeinen, wenn durch die Anwendung der Regeln die Bereitstellung einer Dienstleistung von öffentlicher Bedeutung behindert werden würde. Wenn die Regeln also die Bereitstellung einer notwendigen Dienstleistung behindern, können Ausnahmen gemacht werden. Die Kriterien lassen sich kurz zusammenfassen. Eine genauere Beschreibung finden Sie weiter unten. Der letzte Abschnitt dieses Dokuments behandelt Problemfelder.

Es muss eindeutig sein, wie die für die Dienstleistung gezahlten Geldmittel berechnet werden, und der Betrag muss angemessen sein. Es gibt Grenzen, unterhalb derer das Geld nicht als staatliche Beihilfe zählt. Die Ziele und Aufgaben der Dienstleistung müssen klar definiert sein, und die Dienstleistung muss für die allgemeine Bevölkerung von Bedeutung sein (was man gemeinhin unter „von allgemeinem Interesse“ versteht). Außerdem dürfen die Mittel den Dienstleistungshandel zwischen Mitgliedsstaaten nicht in zu großem Maße beeinflussen.

II. Die EU-Regeln im Detail

Staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die bestimmten Unternehmen gewährt werden, die mit der Bereitstellungen von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind (in anderen Worten, beispielsweise Zahlungen an Dienstleister für die Erbringung von Dienstleistungen von öffentlicher Bedeutung), werden gemäß Artikel 86(2) des EG-Vertrags und einem Dokument mit Erläuterungen, dem Monti-Kroes-Paket, behandelt. Die Abkürzung für diese Art von Dienstleistungen lautet DAWI.

Artikel 86(2) der konsolidierten Fassung des EG-Vertrags besagt Folgendes:

*2. Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind ..., gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, **soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die***

Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Wenn die Regeln also die Bereitstellungen einer notwendigen Dienstleistung behindern, können Ausnahmen gemacht werden.

Weiter heißt es: **Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.**

Das Monti-Kroes-Paket behandelt folgende Punkte:

1. Öffentlicher Auftrag Art. 4
2. Die Parameter für Ausgleichszahlungen Art. 4 d)
3. Vorkehrungen gegen Überkompensierung **Art. 4 e)**

Entwicklung des Handelsverkehrs

2.10¹ Ein angeführtes Beispiel war der Fall des Schwimmbads Dorsten (Irland): Eine jährliche Subvention für die Errichtung und den Betrieb eines öffentlichen Schwimmbads in Dorsten, das nur von der lokalen Bevölkerung genutzt werden konnte, konnte den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen.

Im Fall von irischen Krankenhäusern konnte ein System steuerlicher Abschreibungen, das auf die Schaffung von Anlagen für öffentliche lokale und relativ kleine Krankenhäuser abzielte, und einem lokalen Krankenhausmarkt mit klarer Unterkapazität zu Gute kam, weder Investition noch Kunden aus anderen Mitgliedstaaten anziehen und konnte deshalb nicht den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Anmeldung von staatlichen Beihilfen bei der Kommission

Ein Mitgliedsstaat ist verpflichtet, die Kommission über staatliche Beihilfen für Unternehmen zu unterrichten, damit die Kommission beurteilen kann, ob sie mit den Regeln der EU vereinbar sind. Gemäß dem Altmark-Urteil wird Förderung nicht als staatliche Beihilfe angesehen und eine Anmeldung bei der Kommission ist nicht notwendig, wenn die folgenden Kriterien erfüllt werden:

(i) Die Aktivität gilt als DAWI und **ihre Aufgaben und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen** [für das Allgemeinwohl zu erfüllenden Aufgaben] **sind klar definiert.**

(ii) Die **Parameter** [Richtlinien] **der Ausgleichszahlungen** für die Kosten der Dienstleistung **sind objektiv, transparent und im Voraus festgelegt.**

Ausgleichszahlungen

6.1 Es ist nicht notwendig, im Voraus eine detaillierte Berechnung der Kosten aufzustellen, die aus öffentlichen Mitteln erstattet werden sollen, wie etwa den Preis pro Tag oder pro Mahlzeit. Der Betrauungsakt (siehe unten) muss jedoch die Grundlagen für die zukünftige Berechnung der Ausgleichszahlungen enthalten, zum Beispiel, dass der Ausgleich auf der Basis des Preises pro Tag, pro Mahlzeit bestimmt werden wird, der auf einer geschätzten Anzahl an Benutzern basiert.

¹ **Die nummerierten, fett gedruckten Bezugsstellen stammen aus dem Kommissionsdokument Häufig gestellte Fragen** im Zusammenhang mit der Entscheidung der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden, und des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden:

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation/faq_sieg_de.pdf. Direkte Zitate aus dem Dokument sind kursiv gedruckt. Im Übrigen ist der Text paraphrasiert.

(iii) Die Ausgleichszahlungen dürfen nicht die Nettokosten der erbrachten Dienstleistung zuzüglich einer **angemessenen Rendite** übersteigen (also keine Überkompensierung).

(6.7 „Angemessene Rendite bedeutet einen angemessenen Kapitalertrag unter Berücksichtigung des von dem Unternehmen aufgrund des staatlichen Eingreifens eingegangenen Risikos bzw. unter Berücksichtigung des fehlenden Risikos... Die Mitgliedsstaaten können Kriterien zugrunde legen, die insbesondere an die Qualität der zu erbringenden Dienstleistung geknüpft sind.“)

und

(iv) Die Ausgleichszahlungen werden entweder durch *öffentliche Ausschreibung* oder folgendermaßen bestimmt: **Wenn keine öffentliche Ausschreibung stattgefunden hat, erhält das mit den DAWI betraute Unternehmen Ausgleichszahlungen aufgrund eines Vergleichs mit den Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens.**

In jedem Fall stellt die Förderung eines Unternehmens, die über einen Zeitraum von drei Rechnungsjahren den Schwellenwert von 200.000 Euro nicht überschreitet, üblicherweise keine staatliche Beihilfe dar.

Wenn eines dieser Kriterien *nicht* erfüllt wird, wird die staatliche Beihilfe ohne Prüfung durch die Kommission genehmigt, wenn folgende Kriterien erfüllt werden:

3.4

- Die Ausgleichszahlungen für öffentliche Dienstleistungen betragen weniger als 30 Millionen Euro jährlich und richten sich an Unternehmen mit einem Jahresumsatz mit allen Tätigkeiten vor Steuern, der in den beiden der Übernahme einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vorausgehenden Rechnungsjahren insgesamt weniger als 100 Millionen Euro betragen hat.

{Diese Schwellenwerte ... erfassen erwartungsgemäß bei weitem die Mehrheit lokaler sozialer Dienstleistungen. 4.1}

- Die Ausgleichszahlungen richten sich an Krankenhäuser, die Tätigkeiten ausüben, die von dem jeweiligen Mitgliedstaat als DAWI eingestuft wurden, ungeachtet der Höhe des jeweiligen Betrags.
- Die Ausgleichszahlungen richten sich an im sozialen Wohnungsbau tätige Unternehmen, die Tätigkeiten ausüben, die von dem jeweiligen Mitgliedstaat als DAWI eingestuft wurden, ungeachtet der Höhe des jeweiligen Betrags.

3.8 Die Höhe der Ausgleichszahlungen muss nicht zwangsläufig durch ein öffentliches Ausschreibungsverfahren oder mittels eines Vergleichs mit den Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens ermittelt werden.

Die Behörde muss nachweisen können, dass die zugewiesenen Ausgleichszahlungen den Nettokosten entsprechen, die aufgrund der im Betrauungsakt (siehe unten) festgelegten Parameter (siehe 2.ii) berechnet wurden. Wenn sie nachweisen kann, dass auch keine Überkompensierung vorliegt, werden die Ausgleichszahlungen als mit den Regeln des EG-Vertrags vereinbare staatliche Beihilfe angesehen.

6.8 Ein Steuervorteil kann entweder eine Einnahme oder eine Kostenverringerung sein. Ungeachtet seiner Natur muss dieser berücksichtigt werden, wenn die Höhe der Ausgleichszahlung bestimmt wird, die notwendig ist, um eine DAWI zu erbringen.

Steuervorteile und besondere Rechte

2.13 Behörden können nicht nur eine Beihilfe oder eine steuerliche Vergünstigung gewähren, sondern darüber hinaus dem Dienstleister ein ausschließliches oder besonderes Recht einräumen, um die Durchführung von DAWI sicher zu stellen, so lange dieses Recht nicht über das hinaus geht, was notwendig ist, um die Durchführung von DAWI unter wirtschaftlich akzeptablen Bedingungen zu gewährleisten.

Der Betrauungsakt

5.1 Bei einem Betrauungsakt handelt es sich um einen offiziellen Akt, der den Dienstleister mit der Erbringung der DAWI betraut, dessen Aufgabe im Allgemeininteresse darlegt und Anwendungsbereich und allgemeine Bedingungen für das Funktionieren der DAWI/SDAI bestimmt. Er bestimmt die Art und Dauer der zu erbringenden Dienstleistung, das beauftragte Unternehmen und den geografischen Geltungsbereich, das Wesen der dem Unternehmen gewährten ausschließlichen oder besonderen Rechte, die Parameter für die Berechnung, Überwachung und etwaige Änderung der Ausgleichszahlungen sowie die Vorkehrungen zur Verhinderung bzw. Rückerstattung von Überkompensierung.

5.2 Den Behörden der Mitgliedsstaaten steht es frei, dem Betrauungsakt zusätzliche Einzelheiten hinzuzufügen, beispielsweise Qualitätsanforderungen. **Die Genehmigung eines Dienstleisters durch eine Behörde, welche das Unternehmen zur Bereitstellung von Dienstleistungen berechtigt, stellt keinen Betrauungsakt dar.**

5.3 *Solange dessen Umfang klar definiert ist, können weite Definitionen des Auftrags für die Erbringung der Dienstleistung im öffentlichen Interesse zulässig sein...*

6.10 *Es bleibt der Behörde überlassen, das Ausmaß des jeweiligen Auftrags zu definieren, und zu bestimmen, ob nicht-messbare Aufgaben (etwa für Senioren oder Behinderte, ...) mehr Kosten verursachen, etwa durch einen Mehraufwand an Zeit für die die Dienstleistung erbringenden Personen. Diese Kosten können natürlich berücksichtigt und entschädigt werden. Die Entscheidung verlangt kein Effizienzurteil. Die Beurteilung der Qualität einer Dienstleistung bleibt den entsprechenden Behörden überlassen.*

Buchführung

6.5 Für ein Unternehmen, das DAWI erbringt und gleichzeitig auch nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten nachgeht, besteht keine gesetzliche Verpflichtung einer getrennten Buchführung. Dennoch soll die interne Buchführung in der Lage sein, diejenigen Kosten zu identifizieren, die sich aus der Erbringung einer DAWI ergeben, damit die Höhe der Ausgleichszahlungen ermittelt werden kann.

III. Themen von potenzieller Tragweite für Mitgliederorganisationen von Eurodiaconia und Probleme, denen gemeinnützige Dienstleister bereits gegenüberstehen

- Komplizierte Arbeitsweise; Schwierigkeiten, die gewinnorientierten Teile der Organisation zu betreiben/von den gemeinnützigen Teilen abzugrenzen

- Anfechtung von Steuervergünstigungen/ähnlichen Vorteilen, wenn Teile der Arbeit der Organisation gewinnorientiert sind, obwohl die Gewinne wieder investiert werden. Dies könnte als ungerechte staatliche Beihilfe in einem Sektor angesehen werden, wenn nicht alle Kriterien erfüllt werden.
 - Die Nachteile, die ein Unternehmen dadurch hat, dass es die Gewinne erneut investieren muss und nicht ausschütten darf, werden nicht berücksichtigt; die Steuervorteile hingegen schon.
- Schwierigkeiten/Bürokratismus bei der Berechnung/Definition der Parameter für die Ausgleichszahlungen
- Durchführung von Ausschreibungen, die nicht unbedingt notwendig sind und eventuell nicht zum besten Ergebnis führen, während die fördernden Behörden damit beschäftigt sind, festzulegen, was genau für die Erfüllung der „Altmark-Kriterien“ notwendig ist. Da sie fürchten, anderenfalls Regeln zur staatlichen Beihilfe zu brechen, scheinen ihnen öffentliche Ausschreibungen der einfachste Weg zu sein.
 - Dies könnte auch zu einer unzureichenden direkten Förderung von Dienstleistern durch die lokalen Behörden führen.
- Die Notwendigkeit eines Betrauungsaktes für einen Dienstleister, damit die Dienstleistung als DAWI angesehen wird, wenn dies in einigen Systemen für eine Förderung durch öffentliche Gelder gar nicht notwendig ist. Dies bedeutet, dass eine Dienstleistung nicht auf die Art und Weise geschützt wird, wie es in der Ausnahme in Artikel 86(2) vorgesehen ist.
 - Beeinträchtigt dies das Recht der Mitgliedsstaaten, die Erbringung von DAWI festzulegen?