



DV 20/11 – Stabsstelle Internationales  
21. Juni 2011

**Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Reform der EU-Beihilfevorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, KOM(2011) 146 endgültig vom 23. März 2011<sup>1</sup>**

Der Deutsche Verein hat sich seit der Veröffentlichung des sogenannten Monti-Pakets zu EU-Beihilferegeln für Dienste der Daseinsvorsorge 2005 an verschiedenen Konsultationen zur Umsetzung der Vorschriften beteiligt. Er hat stets gefordert, dass die Besonderheiten der sozialen personenbezogenen Dienste der Daseinsvorsorge bei der Anwendung der europäischen Vorgaben Berücksichtigung finden und das Funktionieren der sozialen Dienste in Deutschland nicht durch europäisches Wettbewerbsrecht beeinträchtigt wird.

Für Ende 2011 hat die EU-Kommission eine Überarbeitung des „Monti-Pakets“ angekündigt. Mit der aktuell vorgelegten Mitteilung und einem Bericht über die Kommissionspraxis zeigt sie die Schwerpunkte ihres Reformvorhabens auf und eröffnet die politische Debatte. Die öffentlichen und gemeinnützigen Träger sozialer Dienste in Deutschland begrüßen, dass die EU-Kommission die Forderungen des 3. Forums für Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse aufgenommen hat und

---

<sup>1</sup> Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Cornelia Markowski. Die Stellungnahme wurde nach Beratung im Fachausschuss „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ am 21. Juni 2011 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

zwischenzeitlich einen Leitfaden zur Anwendung des EU-Beihilfe- und Vergaberechts vorgelegt hat.

Anknüpfend an die Schwerpunkte der Reform hat der Deutsche Verein nachfolgend seine wichtigsten Forderungen für die Anpassung der derzeitigen Beihilferegulungen zusammengestellt. Adressat der Stellungnahme ist die EU-Kommission.

## **1. Mehr Klarheit über das Grundkonzept „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI)**

### **1.1 Das Grundkonzept der sozialen Daseinsvorsorge aus deutscher Perspektive**

Der Deutsche Verein begrüßt die Feststellung der EU-Kommission in ihrer Mitteilung wie auch in der Binnenmarktakte, dass DAWI einen hohen Stellenwert und eine tragende Rolle im Wert- und Gesellschaftsgefüge der EU einnehmen. Die Dienste der Daseinsvorsorge dienen der dauerhaften Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit elementaren Diensten. Die sozialen Dienste verwirklichen darüber hinaus weitergehende Ziele, z.B. Solidarität mit sozial schwachen Mitgliedern der Gesellschaft, leisten einen erheblichen Beitrag zur Gleichbehandlung, Gleichstellung und Schaffung von Teilhabechancen, und sie haben eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Grundrechte, insbesondere der Menschenwürde.<sup>2</sup>

In Deutschland folgt das Grundkonzept der sozialen Daseinsvorsorge aus dem Sozialstaatsprinzip mit Verfassungsrang.<sup>3</sup> Es ist auf der nationalen und kommunalen Ebene durch Vorschriften zum Sozial-, Steuer- und Haushaltsrecht geregelt und wird von den Behörden vor Ort praktisch ausgestaltet.<sup>4</sup> Erfolgt die Erbringung der Dienstleistung durch einen Dritten, wird dieses Grundkonzept in Deutschland durch das sogenannte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis zwischen Dienstleistungserbringer, -empfänger und

---

<sup>2</sup> Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“, KOM(2007) endg. vom 20. November 2007, NDV 2008, 200

<sup>3</sup> siehe auch Stellungnahme des Deutschen Vereins als Beitrag zur öffentlichen Anhörung der Europäischen Kommission zu staatlichen Beihilfen: Vorschriften für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, NDV 2010, 418

<sup>4</sup> Stellungnahme Öffentliche Anhörung zu staatlichen Beihilfen, NDV 2010, 417 f.

öffentlichem Kostenträger umgesetzt.<sup>5</sup> Im Rahmen des „sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses“ wird jedem Anbieter, der die Gewähr für eine qualitativ hochwertige Leistungserbringung bietet, die Zulassung erteilt. Alle geeigneten Leistungserbringer können Leistungen anbieten. Über ihre Akzeptanz entscheidet nicht der Sozialleistungsträger, sondern die Leistungsberechtigten in Ausübung ihres Wahlrechts. Dieses Konzept hat sich in Deutschland bewährt, um die Versorgung vor Ort qualitativ hochwertig, erschwinglich, für jedermann zugänglich und bedarfsgerecht sicherzustellen.

## **1.2 Mehr Klarheit bei fehlender Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels im Bereich der sozialen Dienste**

Sofern eine soziale Dienstleistung dem Unternehmensbegriff unterliegt, fordert der Deutsche Verein, dass die Beihilferegulungen so angepasst werden, dass sie eine Auslegung zulassen, bei der der regelmäßige lokale Bezug der sozialen Dienste besser anerkannt wird. Der lokale Bezug schließt eine Beeinträchtigung des gemeinschaftlichen Handels aus.<sup>6</sup>

Der lokale Bezug einer sozialen Dienstleistung resultiert zum einem aus der Natur des Dienstes, der auf der persönlichen Zuwendung und zwischenmenschlichen Verbindung zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und den Nutzerinnen und Nutzern des Dienstes beruht. Dieser Aspekt der Personenbezogenheit kann erfahrungsgemäß am besten unter Berücksichtigung des sozialen Bezugssystems eines Menschen vor Ort und seiner kulturellen Prägung und Lebenswelt, also in Kenntnis der Sprache, örtlichen Mentalität, ethischen und religiösen Grundsätze und lokalen Strukturen (Freiwillige, die kommunale Behörde, ggf. die örtliche Kirchengemeinde und andere örtliche Vereine und Organisationen) erfüllt werden, folglich von örtlichen Dienstleistungsanbietern.<sup>7</sup>

Zum anderen haben lokale und soziale Dienste, insbesondere im Vergleich zu „großen kommerziellen Diensten“ von allgemeinem Interesse, nur einen begrenzten Umfang und

---

<sup>5</sup> Stellungnahme des Deutschen Vereins zum „Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens“, KOM (2011) 15/4 vom 27. Januar 2011, NDV 2011, 261 f.

<sup>6</sup> Stellungnahme Öffentliche Anhörung zu staatlichen Beihilfen, NDV 2010, 421.

<sup>7</sup> Stellungnahme Grünbuch Vergaberecht, NDV 2011, 263.

bringen kaum ernsthaftes Risiko von Wettbewerbsverfälschungen mit sich, wie auch die Kommission in ihrer Mitteilung feststellt. Oft arbeiten mehrere gleichartige soziale Dienste in einem örtlichen, abgegrenzten Raum bzw. den Nachbargemeinden. Nutzerinnen und Nutzer grenzüberschreitender Herkunft sind üblicherweise nicht zu erwarten. Mangels nationaler oder auch regionaler Einzigartigkeit der Dienstleistung besteht kein internationaler Markt.<sup>8</sup>

Im Übrigen zeigen auch verschiedene Schwellenwerte im Rahmen der Beihilfeprüfung eine fehlende Handelsbeeinträchtigung bei geringer Marktintensität an. Angesichts dieser Feststellung und zur verhältnismäßigen Entlastung hinsichtlich des Verwaltungsaufwands für die Dienste, die überwiegend lokal und regional tätig sind, fordert der Deutsche Verein, die Schwellenwerte der „De-minimis“-Verordnung auf einen Betrag von 500.000 €, verteilt über drei Jahre, hoch zu setzen. Im Hinblick auf z.B. Investitionskostenzuschüsse zum Neu- oder Umbau bzw. Modernisierung einer sozialen Einrichtung, der Bezuschussung von Kosten für Fachpersonal etc. ist der aktuelle Betrag zu knapp bemessen.

### 1.3 Ausgleich der erforderlichen Kosten der Gemeinwohlverpflichtung

Im „Altmark-Trans“-Urteil des Gerichtshofs der EU von 2003 wurde unter anderen die Voraussetzung festgelegt, dass eine Ausgleichzahlung dann keine unzulässige Beihilfe darstellt, wenn sie in der Höhe den Kosten eines „durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens“ entspricht. Dieses „4. Altmark-Kriterium“ ermöglichte der EU-Kommission damals eine gewisse Effizienzkontrolle hinsichtlich der Verwendung staatlicher Mittel.

Auch wenn nachvollziehbar ist, dass – wie in der aktuellen Mitteilung betont – die effiziente Zuweisung öffentlicher Mittel zur Senkung der Haushaltsdefizite der EU-Mitgliedstaaten derzeit stärker in den Blick rückt, sieht Art. 106 Abs. 2 AEUV nach wie vor lediglich die Kompetenz zur Vermeidung einer Überkompensation unabhängig von Effizienzkriterien vor. Dem wird die „Monti-Entscheidung“ von 2005 gerecht, die alle *erforderlichen* Kosten, die durch die Gemeinwohlverpflichtung entstehen, für

---

<sup>8</sup> Vgl. Entscheidung der Europäischen Kommission, Staatliche Beihilfe Nr. 258/00 Deutschland – Freizeitbad Dorsten vom 12. Januar 2001, S. 5.

ausgleichsfähig erklärt (auch wenn öffentliche Mittel möglicherweise effizienter hätten eingesetzt werden können oder letztlich höher sind als ursprünglich erwartet).

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass mit der angekündigten Reform nicht von der bestehenden Festlegung abgewichen werden sollte, um die Kompetenzen der EU hier nicht unzulässig auszudehnen.

#### **1.4 Mehr Klarheit für die Kriterien der Beihilfeprüfung**

Der Deutsche Verein fordert die Klarstellung der Kriterien für die Prüfung der beihilferechtlichen Voraussetzungen durch die EU-Kommission nach den Art. 107, 106 AEUV und dem entsprechenden Sekundärrecht, z.B. durch die Veröffentlichung eines Kriterienkatalogs. Der Leitfaden zur Anwendung der EU-Beihilferegelungen<sup>9</sup> leistet eine sehr gute Zusammenstellung von Antworten auf Auslegungsfragen aus Sicht der EU-Kommission. Mangels Rechtsverbindlichkeit kann er jedoch nicht für die gewünschte Rechtssicherheit sorgen.

## **2. Anpassung der beihilferechtlichen Anforderungen an verschiedene Arten von DAWI und Vereinfachung der Vorschriften**

### **2.1 Unterscheidung der sozialen Dienste und Gesundheitsdienste von sonstigen DAWI**

Der Deutsche Verein fordert, die sozialen Dienste von allgemeinem Interesse unter den gleichen Voraussetzungen von der Notifizierungspflicht freizustellen, die für den Krankensektor und den sozialen Wohnungsbau gemäß Art. 2 Abs. 1 b) der Entscheidung gelten.<sup>10</sup> Die genannten Betätigungen fördern die Versorgung bedürftiger Menschen in ihren Grundbedürfnissen ebenso wie die sozialen Dienste. Der vergleichbare Charakter macht folglich eher eine Differenzierung zwischen den sozialen

---

<sup>9</sup> Leitfaden zur Anwendung des Vorschriften der EU über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse inklusive Sozialdienstleistungen, SEC(2010) 1545 endg. vom 7. Dezember 2010.

<sup>10</sup> Stellungnahme Öffentliche Anhörung zu staatlichen Beihilfen, NDV 2010, 410.

Diensten und den übrigen DAWI notwendig, als eine Trennung zwischen sozialen und Gesundheitsdienstleistungen.

Hinzu kommt, dass soziale Dienste und Gesundheitsdienste in vielen Fällen praktisch kaum voneinander zu trennen sind, z.B. bei der Pflegeversorgung von älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen. Beide Bereiche sollten in den EU-Beihilfavorschriften gleich behandelt werden.

## **2.2 Vereinfachung der Berechnung der Ausgleichszahlung**

Die geltenden EU-Beihilfavorschriften sollten mit der angekündigten Reform insoweit vereinfacht werden, als es um die Festlegung der Berechnungsparameter bei der Beauftragung geht. Der Deutsche Verein begrüßt auch in diesem Zusammenhang die Ankündigung der Europäischen Kommission, den Verwaltungsaufwand für lokale und soziale Dienste im Verhältnis zu ihrer Größe zu gestalten und den Umfang der beihilferechtlichen Prüfung von der Art des Dienstes abhängig zu machen.

Es wäre eine Erleichterung für die Praxis und für die beihilferechtliche Überprüfung, wenn die Parameter zur Bestimmung des Ausgleiches weit gefasst werden können. Die Leistungserbringung durch einen Dritten und der staatliche Zuschuss stehen in keinem Austauschverhältnis, der staatliche Zuschuss dient lediglich dem Ausgleich der gemeinwohlorientierten Kosten, ohne die die Erbringung nicht möglich wäre. Einen Bedarf an besonders konkreten Berechnungsparametern erfordert diese staatliche Unterstützung nicht.

Eine eventuelle Überkompensation wird schon durch nationale Vorschriften verhindert: Sozial- und steuerrechtliche Vorgaben sichern die konkrete Betrauung mit einer sozialen Aufgabe der Daseinsvorsorge sowie das Haushalts- bzw. Zuwendungsrecht die wirtschaftliche Verwendung der staatlichen Mittel ab. In Deutschland dürfen Zuwendungen nur unter der Voraussetzung eines Zuwendungsbescheids, in dem die Modalitäten der Zuwendung geregelt sind, und eines Verwendungsnachweises gewährt werden, im Rahmen dessen die sachgerechte Verwendung der Zuwendungen geprüft wird. Der Deutsche Verein mahnt den Respekt des nationalen Finanzierungs- und

Ausgleichsystems im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge bei der Beauftragung eines Dritten an.

Ergänzend zu den hier zusammengestellten Kernforderungen sei auf die bisherigen Konsultationsbeiträge und Stellungnahmen des Deutschen Vereins zum EU-Beihilferecht verwiesen, insbesondere auf den Beitrag zur öffentlichen Konsultation 2010.<sup>11</sup> Dort finden sich detaillierte Ausführungen zu einzelnen Rechtsfragen und Positionen des Deutschen Vereins.

Die sozialen Dienste, wie der gesamte Bereich der Daseinsvorsorge, sind ein unerlässliches Fundament für das Wohlergehen und angemessene Teilhabechancen des Einzelnen am gemeinschaftlichen Leben, europaweit. Dieser besonderen Rolle sollte durch die Schaffung effektiver Verfahrensregeln und ausreichender Auslegungs- und Handlungsspielräume hinsichtlich der europäischen Regelungen für die EU-Mitgliedstaaten und ihre regionalen wie lokalen Akteure auch in Zukunft Rechnung getragen werden.

---

<sup>11</sup> Stellungnahme Öffentliche Anhörung zu staatlichen Beihilfen, NDV 2010, 417 ff.