

neue

E 50668

spezial 3 • Oktober 2012

# caritas

s p e z i a l

POLITIK • PRAXIS • FORSCHUNG

Reform im Überblick  
Anwendungsbereich  
Instrumente  
Praxisbeispiele  
Steuerrecht  
Projektförderung



Europäisches Beihilfenrecht  
Wettbewerbsregeln  
für soziale Dienste



**vorwort**

Für einen fairen Wettbewerb Peter Neher	3
--	---

**vorrede**

Die Caritas und Europa Peter Simon	4
---------------------------------------	---

**europäisches beihilfenrecht**

Keine Angst vor Europa Georg Cremer	6
--	---

Europäisches Recht gewinnt in der Sozialpolitik vermehrt Einfluss	9
Die Reform des Beihilfenrechts im Überblick	11
Anwendungsbereich des Europäischen Beihilfenrechts	12
1. Begünstigung eines Unternehmens	12
2. Aus staatlichen Mitteln gewährt	14
3. Mit selektiver Wirkung	15
4. Verfälschung des Wettbewerbs/Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten	15
Exkurs: Rechtsfolge gemeinschaftswidriger Beihilfen	16
Beihilfenrechtliche Instrumente für caritasrelevante Zuwendungen	17
Prüfungsschema: rechtliche Würdigung von Beihilfesachverhalten Michael Müller	21

Mittels Freistellungsbeschluss eine Förderung überprüfen Wilma Schulze Froning	22
---	----

Der Fall „AWO-Sano“ Christopher Bangert	26
--	----

Wie passen Gemeinnützigkeit und Beihilfenrecht zusammen? Lucia Gutmann	29
---	----

Wenn das Geld für Projekte nicht nur von der EU kommt	31
Caritas-Projekt aus dem ESF-Programm „Rückenwind“ Reinhard Kühn	34

**anmerkungen**

35

**impressum**

34

# Für einen fairen Wettbewerb

IN ALLEN FUNKTIONEN der verbandlichen Caritas ist derzeit ein zunehmender Einfluss der europäischen Ebene spürbar. Besonders deutlich wird dieser Einfluss aus Brüssel dort, wo Caritas-Unternehmen soziale Dienstleistungen im Wettbewerbsverhältnis mit anderen Anbietern erbringen. Denn die Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt hat als zwingende Konsequenz Vorschriften zur Folge, die dafür Sorge tragen, dass nicht einzelne Mitgliedstaaten ausländische Wettbewerber diskriminieren. Wesentlicher Bestandteil dieses europäischen Wettbewerbsrechts sind die Vorschriften über staatliche Beihilfen. Diese regeln, in welchem Umfang öffentliche Mittel zur Finanzierung von im Wettbewerb stehenden Unternehmen herangezogen werden können.

Der Sorge der Europäischen Kommission um einen funktionierenden Wettbewerb im Binnenmarkt steht gleichzeitig das Erfordernis einer stabilen und nachhaltigen Finanzierung von sozialen Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten gegenüber. Mit einer Reform der Vorschriften für die Finanzierung von Daseinsvorsorgeleistungen versucht die Kommission beide Zielsetzungen zum Ausgleich zu bringen. Entgegen vieler Vorurteile hat auch „Brüssel“ erkannt, dass gerade bei Sozialdienstleistungen Märkte ohne eine Ordnung, die den Besonderheiten der Hilfeleistung gerecht wird, nicht zu den gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Ergebnissen führen. Aus diesem Grund hat die Kommission

im ersten Halbjahr 2012 ein Paket von Maßnahmen erlassen, die gewährleisten sollen, dass Dienstleistungen der Daseinsvorsorge ihre besondere Aufgabe erfüllen können und gleichzeitig für einen fairen und transparenten Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern dieser Dienste Sorge getragen wird.

Die Caritas hat die Reform eng begleitet und sich dafür eingesetzt, die bestehenden Vorschriften zu vereinfachen und übermäßige bürokratische Belastungen, vor allem kleinerer und mittlerer Anbieter von sozialen Diensten, abzubauen. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Reform aus Sicht der Dienste und Einrichtungen der Caritas in die richtige Richtung geht. Einige begriffliche Unklarheiten wurden beseitigt, eine neue Ausnahmeregel für finanzielle Zuwendungen geringeren Umfangs geschaffen und der Bereich der Kindertagesstätten zunächst vom Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts ausgenommen. Gleichwohl bringt auch die Anwendung der neuen Vorschriften für Finanzverantwortliche in Caritas-Unternehmen Schwierigkeiten mit sich und birgt im schlimmsten Fall das Risiko der Rückforderung einer europarechtswidrigen Zuwendung. Mit dieser Sonderheft der neuen Caritas zum Thema EU-Beihilfenrecht und soziale Dienstleistungen möchten wir eine Orientierungshilfe zu den europarechtlichen Vorgaben geben, die die notwendige intensivere Befassung vor Ort in den Diensten und Einrichtungen erleichtert.

Peter Neher



**Prälat Dr. Peter Neher**

Präsident des Deutschen

Caritasverbandes

E-Mail: peter.neher@caritas.de



**Peter Simon**

Mitglied des Europäischen Parlaments und zuständiger Berichterstatter für die Reform des Beihilfenrechts für Daseinsvorsorgedienstleistungen im Europäischen Parlament  
E-Mail: peter.simon@europarl.europa.eu

## Die Caritas und Europa

ÖFFENTLICHE UND DABEI insbesondere soziale Dienstleistungen sind eine tragende Säule sowohl unseres deutschen als auch unseres gemeinsamen europäischen Gesellschaftsmodells. Verbesserte Lebensqualität unserer Bürgerinnen und Bürger, Förderung des sozialen Zusammenhalts, Schaffung von Chancengleichheit und Beschäftigungsmöglichkeiten sind nur einige Eigenschaften dieser Dienstleistungen, die deren Bedeutung unterstreichen. Für das Erbringen der Dienstleistungen erhalten die Unternehmen staatliche Kompensationszahlungen. Die Sicherstellung, dass durch die staatlichen Zahlungen der Wettbewerb in der EU nicht beeinträchtigt wird, liegt auf europäischer Ebene in den Händen der Europäischen Kommission. Diese hat im letzten Jahr die Vorschriften überarbeitet, was überhaupt eine staatliche Beihilfe darstellt und wann genau diese den gemeinsamen Binnenmarkt zu beeinträchtigen droht. Im Rahmen des Konsultationsprozesses war auch das Europäische Parlament gefragt. Es legte durch den von mir verfassten und im November 2011 im Plenum verabschiedeten Bericht seine Ansichten für angemessene Beihilfevorschriften dar.

Für mich stand dabei folgende Frage im Mittelpunkt: Wie müssen die Voraussetzungen aussehen, damit eine hohe Qualität dieser Dienstleistungen gewährleistet ist und sie allen Bürgern zu erschwinglichen Preisen angeboten werden können? Ausschlaggebend sind meiner Meinung nach die Sicherheit der Dienstleistungserbringer und der öffentlichen Behörden hinsichtlich der Rahmenbedingungen sowie die

Verhältnismäßigkeit der Regeln, damit der Unterschiedlichkeit der Dienstleistungen Rechnung getragen und der Verwaltungsaufwand reduziert wird. Die sehr gute, intensive und kontinuierliche Zusammenarbeit mit der Caritas hat hierzu wichtigen fachlichen Input aus Anwendersicht geliefert. Mein Ziel auf den Punkt gebracht: weniger Bürokratie und mehr Rechtssicherheit für Städte, Gemeinden und Dienstleistungserbringer durch passgenaue und verhältnismäßige EU-Beihilferegeln.

*„Ein breites Angebot,  
hohe Qualität und  
erschwingliche Preise“*

Da die Bestimmung, was als öffentliche Dienstleistung gilt, in der EU im Ermessen der nationalen, regionalen und lokalen Behörden liegt, ist die Vielfalt groß und an die lokalen Gegebenheiten angepasst. Die Beihilfevorschriften hingegen gelten europaweit. Deshalb müssen die verwendeten gemeinschaftlichen Konzepte und Begriffe klar auf das Wesen der öffentlichen Dienstleistungen und auf die Vielfalt der Organisationsformen und Akteure zugeschnitten werden.

Erbringer von sozialen Dienstleistungen und Kommunen würden entlastet, wenn die Schwel-

lenwerte angehoben würden, die die Ausnahmen von der vorherigen Notifizierungspflicht der staatlichen Zahlungen bei der Europäischen Kommission bestimmen. Zudem müssten sämtliche sozialen Dienstleistungen in die generelle Ausnahme von dieser Genehmigungspflicht einbezogen werden, also nicht nur sozialer Wohnungsbau und Krankenhäuser, sondern unter anderem auch Altenpflege oder -einrichtungen. Denn man sollte den Zweck der Zahlungen – ein breites Angebot an öffentlichen Dienstleistungen, von hoher Qualität und allen Bürgern zu erschwinglichen Preisen zugänglich – für unsere Gesellschaft nicht aus den Augen verlieren. Die europäischen Wettbewerbsregeln greifen überhaupt nur, wenn die Ausgleichszahlungen den gemeinsamen Binnenmarkt zu beeinträchtigen drohen. Deshalb muss es dementsprechend endlich auch eine Ausnahmegesetzgebung von den Beihilferegeln für rein lokale Dienstleistungen geben, bei denen keine Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen besteht. Um der besonderen Rolle sozialer Dienstleistungen besser gerecht zu werden, will das Europäische Parlament deren Aufgabe und Charakter klar definieren und somit schützen. Eine wesentliche Aufforderung an die Europäische Kommission lautete deshalb auch, für Ausgleichszahlungen an soziale Dienstleistungserbringer eine gesonderte Ausnahmegesetzgebung für die sozialen Dienstleistungen von den Beihilferegeln zu schaffen!

Die Europäische Kommission hat viele dieser Anregungen aufgegriffen. So wurden unter anderem Begriffe und Konzepte besser erläu-

tert, eine Ausnahmegesetzgebung speziell für lokale Dienstleistungen eingeführt und alle sozialen Dienstleistungen in die Ausnahme von der vorherigen Notifizierungspflicht aufgenommen. Allerdings hat sie leider nicht, wie von uns gefordert, eine Sondervorschrift für soziale Dienstleistungen geschaffen. Ihrem eigenen Anspruch, mit der Überarbeitung für verhältnismäßigere, einfachere und klarere Beihilfegesetzgebungen zu sorgen, ist die Europäische Kommission daher nur eingeschränkt gerecht geworden. Mit der Einbeziehung aller sozialen Dienstleistungen in die Ausnahme von der vorherigen Genehmigung ist zumindest ein erster Schritt in Richtung einer der besonderen Bedeutung von sozialen Dienstleistungen erforderlichen Behandlung erzielt worden.

Weitere Schritte müssen folgen!

Peter Simon

# Keine Angst vor Europa

*Die Europäische Union kann ihre Wirtschaftsziele nur erreichen, wenn die Mitgliedstaaten auch ihre sozialen Aufgaben meistern. Ein Baustein ist das Beihilfen- und Vergaberecht, das der Diskriminierung von Unternehmen anderer Mitgliedstaaten vorbeugen soll.*

Georg Cremer

DIE EUROPÄISCHE Integration hat zwei Gesichter: Sie ist zu allererst ein höchst erfolgreiches Projekt der Friedenssicherung. Ihr zweites Gesicht stößt weit weniger auf ungeteilte Zustimmung. Die europäische Politik und die Rechtsetzung auf europäischer Ebene greifen mehr und mehr in unser Leben ein. Wir haben das Gefühl, wenig Einfluss auf die Prozesse in Brüssel nehmen zu können. In diesem Heft geht es vorrangig um diese zweite Dimension der Europäischen Integration und insbesondere um das Europäische Wettbewerbsrecht. Es betrifft natürlich auch die verbandliche Caritas. Als sozialpolitischer Akteur und als Verband, in dem viele Träger sozialer Dienstleistungen zusammengeschlossen sind, muss der Deutsche Caritasverband (DCV) auch ein europapolitischer Akteur sein.

## Für was soll Europa zuständig sein?

Die Europäische Union hat ihre Wurzeln in Vertragswerken, die vorrangig auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern und die Schaffung eines durch Grundfreiheiten geprägten europaweiten Wirtschaftsraums ausgerichtet waren und sind. Viele im Sozialbereich Tätige rümpfen ein wenig die Nase, wenn es „nur“ um Wirtschaft geht. Zu Unrecht. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit hat die politische Integration und eine über Dekaden friedliche Entwicklung befördert. Und: Eine leistungsfähige Ökonomie ist unverzichtbare Grundlage eines leistungsfähigen Sozialstaats.



Bild: googluz/Fotolia.com

**Beim Errichten des europäischen Hauses ist das Soziale ein wichtiger Teil.**

Schon in der Anfangszeit der Europäischen Integration wurde deutlich, dass wirtschaftliche Integration ohne Zusammenarbeit in sozialen Fragen nicht erfolgreich betrieben werden kann. Arbeitnehmerfreizügigkeit kann faktisch nur gewährt werden, wenn auch die sozialen Rechte außerhalb der eigenen nationalen Grenzen geklärt sind. Auch wenn die Nationalstaaten primär zuständig sind, ist die Zusammenarbeit auf dem Feld der Sozialpolitik notwendig.

Diese Notwendigkeit hat auch die Weiterentwicklung des Europäischen Vertragswerkes geprägt. Es sind verstärkt soziale Themen in den Fokus der Politik gerückt und die Kompetenz der Europäischen Institutionen ist gestärkt worden. Dies war notwendig, denn die Europäische Union kann ihre wirtschaftlichen Ziele nur

erreichen, wenn ihre Mitgliedstaaten und die Union selbst auch ihre sozialen Aufgaben meistern. Die Strategie Europa 2020 der Europäischen Union fokussiert darauf, nachhaltiges Wachstum zu erschließen und neue Beschäftigung zu schaffen. Soziale Integration und Vermeidung von Armut und Ausgrenzung sollen durch den Zugang zum Arbeitsmarkt befördert werden. Dies ist aber nicht zu erreichen, wenn zu viele Kinder aus bildungsfernen Schichten in der Schule scheitern, wenn viele Menschen mit Migrationshintergrund ihre Potenziale ungenügend nutzen können oder wenn ältere Arbeitnehmer(innen) auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert werden. Diese Politikfelder hat die Kommission zu Recht immer wieder aufgegriffen.

Allerdings muss es klare Grenzen der Zuständigkeiten geben, gerade im Sozial-

bereich. Die Zuständigkeit für die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme und für die sozialen Dienste muss bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Denn erstens: Die Systeme und der Umfang des Sozialschutzes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind zu unterschiedlich, um erfolgreich einem zentralistischen Prozess der Harmonisierung unterzogen werden zu können. Auch widerspräche es dem Subsidiaritätsprinzip, und die Kommission wäre damit zudem heillos überfordert. Zweitens: Die parallele Existenz unterschiedlicher Systeme und unterschiedlicher Lösungsansätze ermöglicht einen institutionellen Wettbewerb zwischen den Sozialsystemen. Eine Harmonisierung von oben würde diese Quelle für die Innovation der sozialen Dienste verschütten. Und das dritte und wichtigste Argument: Sozialpolitische Entscheidungen tangieren das Leben jedes Einzelnen in unmittelbarer Weise. Sie bedürfen der direkten demokratischen Legitimation, die im jetzigen System der Europäischen Union nicht gegeben und auch auf längere Zeit nicht zu erwarten ist.

Damit ist die Kommission in den sozialen Feldern aber nicht zur Untätigkeit verdammt. Sie kann den Vergleich zwischen den Sozialsystemen in systematischer Weise organisieren. Die „Offene Methode der Koordinierung“, die die EU-Kommission verantwortet, zielt nicht auf eine europäische Gesetzgebung im Sozialschutz, sondern auf von den Mitgliedstaaten selbst in Gang gebrachte Veränderungsprozesse. Sie kann wichtige Impulse geben für den sozialpolitischen Dialog in den Mitgliedstaaten. Vieles, was wir heute im Bereich der Bildungspolitik oder Arbeitsmarktpolitik diskutieren, ist auf eine insgesamt gute Weise befördert worden durch die Rezeption der Erfahrungen, die andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemacht haben.

In der fach- und europapolitischen Debatte innerhalb der Wohlfahrtsverbände ist immer wieder der Wunsch zu hören, in Deutschland errungene sozialpolitische Standards sollten durch Vorgaben auf

europäischer Ebene abgesichert werden. Das ginge aber letztlich nur, wenn die mitgliedstaatliche Kompetenz im Feld der sozialen Dienste eingeschränkt würde. Dieser Wunsch ist illusionär. Verbindliche europäische Standards würden in aller Regel deutlich unter den in Deutschland erreichten Standards liegen und liegen müssen, da sie beispielsweise auch für Rumänien oder Bulgarien anwendbar sein müssen.

Auch den freigemeinnützigen Dienstleistungserbringern muss die nationalstaatliche Kompetenz bei der Regelung des Systems der Dienstleistungserbringung am Herzen liegen. Wir haben in Deutschland ein im europäischen Vergleich stark subsidiär geprägtes System der Dienstleistungserbringung, das grundsätzlich Wahlrechte der Hilfeberechtigten sichern kann und Raum für die Tätigkeit freier Träger lässt. In einem vereinheitlichten System der Dienstleistungserbringung auf europäischer Ebene, das sehr unterschiedliche Traditionen und Systeme harmonisieren müsste – einschließlich eindeutig etatischer Systeme der Dienstleistungserbringung – wäre ein solcher durch das Subsidiaritätsprinzip geschaffener Freiraum nicht zu halten.

### **Soziale Dienste in einem gemeinsamen Binnenmarkt**

Aber auch in einem subsidiär gestalteten Europa findet die Arbeit der Dienste und Einrichtungen nicht im europarechtlichen Vakuum statt. Ganz im Gegenteil: Es gelten die Grundfreiheiten und die Regeln des Gemeinsamen Europäischen Marktes. Hier liegt der Hauptgrund der Sorge vieler innerhalb der freien Wohlfahrtspflege bezüglich der weiteren Europäischen Integration. Befürchtet wird ein Prozess, der die stark subsidiär geprägte Dienstleistungserbringung in Deutschland mit einer starken Rolle freigemeinnütziger Träger in einem schleichenden Prozess mehr und mehr einebnen wird.

Die Grundfreiheiten sind konstitutiv für das Projekt der europäischen Integration. Arbeitnehmerfreizügigkeit, Nieder-

lassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit erweitern den Freiheitsraum der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten weit über die Grenzen des Nationalstaates hinaus. Sie erfordern zwingend eine parallele soziale Absicherung. Denn Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union wären von geringem Wert, wenn die Bürger(innen) der Union nicht Zugang hätten zu sozialen Diensten in anderen Ländern und zur Finanzierung dieser Dienste durch die Sozialschutzsysteme, entweder ihres Herkunftslandes oder des Landes ihres Wohnortes. Das Gemeinschaftsrecht trägt dem seit Jahrzehnten durch entsprechende Verordnungen Rechnung.

### **Dienstleistung auch als staatliches Angebot**

Neben den Grundfreiheiten ist es das Europäische Wettbewerbsrecht, das die Erbringung sozialer Dienstleistungen regelt. Ziel ist es, den europäischen Binnenmarkt zu sichern. Das Beihilfenrecht und das Vergaberecht sollen sicherstellen, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten nicht Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten diskriminieren (und gleichzeitig die Unternehmen des eigenen Landes die Vorteile des Binnenmarktes nutzen). Solche Versuche hat es immer wieder gegeben. Dabei erzwingt das europäische Regelwerk keineswegs, die Erbringung sozialer Dienstleistungen gegenüber dem europäischen Markt zu öffnen. Im Rahmen ihrer sozialpolitischen Kompetenz können die Gesetzgeber beziehungsweise die Regierungen verfügen, dass die Dienstleistung in staatlichem Angebot erfolgt (wie dies beispielsweise im britischen Gesundheitssystem der Fall ist). Sie könnten auch die Dienstleistungserbringung auf gemeinnützige Träger beschränken, wie dies im Bereich der Kitas in vielen Bundesländern heute weiterhin üblich ist. Nur: Wenn die Erbringung sozialer Dienstleistungen für privat-gewerbliche Anbieter geöffnet wird, dann muss sie auch für privat-gewerbliche Anbieter aus anderen Mitgliedsländern der EU geöffnet werden.

Dann darf dieser Markt nicht nationalstaatlich abgeschottet werden, denn dies widerspräche den Regeln des einheitlichen Binnenmarktes. Eine Diskriminierung des Anbieters nach Herkunft ist nicht zulässig.

Nun muss eine solche Öffnung gegenüber Anbietern aus anderen Ländern nicht beunruhigen. Ob der privat-gewerbliche Mitbewerber einen deutschen oder beispielsweise einen Träger aus den Niederlanden hat, ist für die Dienste der Caritas nachrangig. Entscheidend ist, dass die deutsche Sozialpolitik die Kompetenz behält, gute Standards der Dienstleistungserbringung für alle Leistungserbringer zu setzen und damit einen Qualitätswettbewerb zu ermöglichen, der den Hilfesuchenden nutzt.

## Herausforderungen für die Positionen der Caritas

Die verbandliche Caritas muss dafür eintreten, dass der politische und rechtliche Rahmen der Dienstleistungserbringung so gestaltet wird, dass Hilfebedürftige ihr Recht auf selbstbestimmte Teilhabe verwirklichen können. Dass die Erbringung sozialer Dienstleistungen in Deutschland prägende sozialrechtliche Dreiecksverhältnis zwischen staatlichen Leistungs- und Kostenträgern, nichtstaatlichen Leistungserbringern wie der Caritas und den Hilfeberechtigten ist ein geeignetes Modell der Marktordnung, wenn es offen gestaltet ist. In Orientierung an den Wahlrechten der Nutzer(innen) hat die 5. Delegiertenversammlung des DCV 2007 das Persönliche Budget in geeigneten Hilfefeldern als eine vorzugswürdige Form der Leistungsgewährung bezeichnet, weil es die Teilhaberechte hilfesuchender Menschen stärken kann. Dies, obwohl natürlich diese höhere Marktmacht der Nutzer(innen) nicht immer bequem ist. Eine solche ordnungspolitische Orientierung verbindet die anwaltschaftliche Rolle der Caritas mit ihrer unternehmerischen Rolle.

Grundsätzlich bietet dieser Ansatz auch gute Voraussetzungen, Positionen zu beziehen, die die Grundfreiheiten des Binnenmarktes akzeptieren, den wettbe-

werbsrechtlichen Vorgaben entsprechen und somit aus europapolitischer Sicht Bestand haben können. Denn ein diskriminierungsfrei gestaltetes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis benachteiligt auch keine Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten der EU. Ein Persönliches Budget ist europarechtlich völlig unproblematisch, wenn dem/der Nutzer(in) keine Vorgaben gemacht werden, die Anbieter diskriminieren. Gleiches gilt für andere Formen der subjektorientierten Finanzierung.

Innerhalb der freien Wohlfahrtspflege wird auch die Forderung vertreten, alle sozialen Dienstleistungen von den wettbewerbsrechtlichen Vorgaben auszunehmen. Eine solch allgemeine Forderung wird aber keinen Erfolg haben. Die Freistellung müsste unmittelbar in den Europäischen Verträgen verankert werden, so wie dies im Falle der Landwirtschaft vor Dekaden geregelt wurde. Die Kommission müsste sich gerade in dem dynamischen Bereich der sozialen Dienstleistungen grundsätzlich von den Ansprüchen eines Binnenmarktes verabschieden. Das ist äußerst unrealistisch. Man müsste begründen, warum beispielsweise zwar deutsche privat-gewerbliche Anbieter im Altenhilfebereich zugelassen werden sollen, aber nicht ein Anbieter aus den Niederlanden. Allein der Versuch hierzu wäre ohne eine antieuropäische Rhetorik nicht möglich. Für die politische Wirkung wäre dies zudem kontraproduktiv, da dies in der Kommission den Eindruck verfestigen müsste, die Argumente der sozialen Akteure aus Deutschland dienen vorrangig der Abwehr von für die Europäische Union konstitutiven Verpflichtungen und Freiheiten.

Es ist daher weit erfolgversprechender, ein offen und gleichzeitig diskriminierungsfrei gestaltetes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis oder vergleichbare sozialrechtliche Regelungen zu vertreten und ihre Kompatibilität mit den grundlegenden Freiheiten und Zielen der Europäischen Union darzulegen. In einem offen gestalteten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis erfolgt nämlich keine Auftragsvergabe des Staates an die Dienstleistungserbringer,

sondern der Staat lässt Anbieter nach einer Prüfung allgemeiner Voraussetzungen zur Leistungserbringung zu und überlässt es dann den Hilfeberechtigten beziehungsweise den für sie handelnden Treuhändern zu entscheiden, wo sie sich helfen lassen wollen. In dieser Konstellation ergibt sich aus den wettbewerbsrechtlichen Regeln der EU keine Pflicht zur Ausschreibung. Dies ist in neueren Dokumenten von Kommission und Ministerrat auch anerkannt worden. Dafür hat sich der DCV mit seiner Vertretung in Brüssel in den letzten Jahren eingesetzt. Der jüngste Stand des Europäischen Beihilfenrechts – soweit er für die Dienste und Einrichtungen der Caritas von Bedeutung ist – wird in den folgenden Beiträgen erläutert. Dies soll allen, die sich im Bereich der sozialen Dienstleistungen mit Fragen des Beihilfenrechts befassen (müssen), bei der Orientierung helfen und es ihnen erleichtern, den jeweils notwendigen rechtlichen Rat einzuholen. Wie wird es politisch weitergehen? Ringen müssen wir weiter um die konkrete Ausgestaltung des Europäischen Wettbewerbsrechts. Der soziale Auftrag vieler Dienste und Einrichtungen kann häufig nur erfüllt werden, wenn mittels staatlicher Zuwendungen Mehrkosten getragen werden, die mit der Erfüllung dieses Auftrags verbunden sind. Dies erkennt auch die Europäische Kommission an. Aber auch nach den jüngsten Reformen des Beihilfenrechts bleiben rechtliche Unsicherheiten und bürokratische Hürden, die es in weiteren Reformschritten abzubauen gilt. Auch auf diesem Feld bleibt Europa eine Dauerbaustelle und die Caritas ist weiterhin als Anwalt auf Hilfe angewiesener Bürgerinnen und Bürger und als Vertreterin der Belange freigemeinnütziger Leistungserbringer gefordert.



**Prof. Dr. Georg Cremer**

Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes  
E-Mail: [georg.cremer@caritas.de](mailto:georg.cremer@caritas.de)

# Europäisches Recht gewinnt in der Sozialpolitik vermehrt Einfluss

*Im Sozial- und Gesundheitswesen ist es fast unerlässlich, sich mit dem europäischen Wettbewerbsrecht auseinanderzusetzen. Der Grund: In allen für die Privatwirtschaft geöffneten Bereichen der freien Wohlfahrtspflege gelten die Regeln des EU-Binnenmarktes.*

Bild: Albert Josef Schmidt



**Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sind oftmals vom europäischen Beihilfeverbot ausgenommen – sie dürfen staatliche Zuwendungen erhalten.**

**Michael Müller**

WIE IN TEILEN DER Gesellschaft, wird auch innerhalb der Dienste und Einrichtungen der Caritas die Europäische Union (EU), oder umgangssprachlich „Brüssel“, nach wie vor als eine der Lebenswirklichkeit weitgehend entrückte politische Spielwiese von Technokraten wahrgenommen. Gleichwohl hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass europäische Rechtsetzung, auch im weiterhin in der originären Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegenden Bereich der Sozialpolitik, zunehmend an Einfluss gewinnt. Sichtbar wird dies bereits an der politischen Leitstrategie der EU für das laufende Jahrzehnt „Europa 2020“. Sie setzt fünf Kernziele, von denen drei eine ausgeprägte sozialpolitische Relevanz besitzen. Neben der Senkung der Schulabbrecherquote und der Erhöhung der Beschäftigungsquote geht es dort auch um die Reduzierung der Armut innerhalb Europas. →

Wachsende Bedeutung für die Caritas gewinnt auch die Projektförderung der EU. Egal ob im Bereich der Strukturfonds, wie etwa dem Europäischen Sozialfonds (ESF) oder der Aktionsprogramme, die beispielsweise dem Austausch mit Partnerorganisationen im europäischen Ausland dienen, steigen Dienste und Einrichtungen vermehrt auch in die Entwicklung EU-geförderter Projekte und Maßnahmen ein. Bestes Beispiel hierfür ist das Programm „Rückenwind – für die Beschäftigten in der Sozialwirtschaft“. Aus Mitteln des ESF wurden dort von 2009 bis 2013 rund 60 Millionen Euro für die Personalentwicklung in der Sozialwirtschaft bereitgestellt. Das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) gemeinsam verwaltete Programm war so erfolgreich, dass schon im Jahr 2012 die vorgesehenen Mittel restlos verbraucht waren. Ein erheblicher Anteil davon floss in innovative Projekte von Diensten und Einrichtungen der Caritas.

## *„Verstößt eine Zuwendung gegen europäisches Recht, ist sie zurückzuerstatten“*

Neben der Sozialpolitik der Europäischen Union und den europäischen Förderprogrammen gibt es aber noch einen weiteren Berührungspunkt europäischer Rechtsetzung mit der Caritaswirklichkeit vor Ort: Für Unternehmensverantwortliche in Sozial- und Gesundheitswirtschaft ist es heute nahezu unerlässlich, sich auch mit den Grundsätzen des europäischen Wettbewerbsrechts auseinanderzusetzen. In allen Betätigungsfeldern der freien Wohlfahrtspflege, die für privatwirtschaftliche Anbieter geöffnet wurden, gelten die Regeln des EU-Binnenmarktes (vergleichen Sie hierzu auch den Artikel „Keine

Angst vor Europa“ auf S. 6), denn nach Art. 3 Abs. 1b) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV<sup>1</sup>) ist die Union ausschließlich zuständig für die „Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln“. Hierzu gehören Vorschriften, die verhindern, dass einzelne Mitgliedstaaten mit Hilfe öffentlicher Finanzmittel Unternehmen bevorzugen und damit den Wettbewerb verfälschen.

### **Unternehmen nicht durch öffentliche Mittel bevorzugen**

Für Caritas-Unternehmen sind im Bereich des Wettbewerbsrechts vor allem zwei Fragen relevant: Müssen soziale Dienstleistungen vonseiten der öffentlichen Hand europaweit ausgeschrieben werden? Und: Sind staatliche Zuwendungen für Dienstleistungserbringer europarechtskonform? Während die Antwort auf die erste Frage im europäischen Vergaberecht zu suchen ist, gilt für die Finanzierungsfragen das EU-Beihilfenrecht.

Das europäische Vergaberecht, einschließlich der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, wird aktuell in Brüssel vom Europäischen Parlament und Ministerrat modernisiert. Welche Auswirkung die Reform, die vom DCV eng begleitet wird, auf die Erbringung sozialer Dienste unter den Regeln des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses haben wird, muss zu einem späteren Zeitpunkt untersucht werden.

### **Grundlage für europarechtliche Beurteilung**

Im Gegensatz zum Vergaberecht wurde die Reform des Beihilfenrechts für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI), wie die Daseinsvorsorge<sup>2</sup> im europäischen Sprachgebrauch bezeichnet wird, im Frühjahr 2012 abgeschlossen. Die nunmehr in Kraft getretenen Rechtsvorschriften bilden für die kommenden Jahre die Grundlage für die europarechtliche Beurteilung von Zuwendungen aus öffentlichen Mit-

teln. Aus diesem Grund soll es in diesem Spezial der neuen Caritas darum gehen, Unternehmensverantwortlichen in der Caritas die Grundzüge des (neuen) EU-Beihilfenrechts näherzubringen und diese für die eigene Arbeit besser handhabbar zu machen, denn über allen Beihilfen schwebt das Damoklesschwert der Rückforderung. Sollte in einem Beschwerdeverfahren durch die Europäische Kommission festgestellt werden, dass eine Zuwendung gegen europäisches Recht verstößt, ist diese vom Empfänger der Zuwendung zurückzuerstatten. Diese strikte und mitunter das wirtschaftliche Aus des Empfängers nach sich ziehende Folge gilt es durch vorausschauende Beachtung der relevanten Vorschriften zu vermeiden. Hierbei soll diese Veröffentlichung eine erste Hilfestellung geben.

Naturgemäß kann in diesem Heft nicht auf alle Besonderheiten bei der Finanzierung sozialer Einrichtungen in den verschiedenen Arbeitsfeldern, die ja häufig auch zwischen den Bundesländern unterschiedlich geregelt ist, eingegangen werden. Unser Anliegen war es vielmehr, die Problematik der Europarechtskonformität von Zuwendungen im Sozialbereich besser bekanntzumachen und eine erste Orientierung für die Einordnung der jeweiligen Situation in den Caritas-Unternehmen zu geben. Keinesfalls kann diese Veröffentlichung die gegebenenfalls erforderliche rechtliche Beratung im konkreten Einzelfall ersetzen. Wenngleich die Inhalte des Heftes nach bestem Wissen und Gewissen recherchiert wurden, kann eine Garantie für die Richtigkeit des Inhalts dennoch nicht gegeben werden.



**Michael Müller**

Leiter der Hauptvertretung  
Brüssel des DCV  
E-Mail: michael.mueller@  
caritas.de

# Die Reform des Beihilfenrechts im Überblick

*Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, wie sie die Caritas erbringt, sind von den verschiedenen Teilen des Reformpakets betroffen.*

Michael Müller

ZUM 27. APRIL 2012 ist mit der neuen De-minimis-Verordnung für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge beziehungsweise für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse der letzte Bestandteil der Reform der entsprechenden Beihilfenvorschriften in Kraft getreten. Zu diesen Dienstleistungen zählen auch Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, wie sie die Caritas in Deutschland erbringt. Anlass für die Reform der Europäischen Kommission, die als „Hüterin des Binnenmarktes“ für das Wettbewerbsrecht zuständig ist, war die Kritik an den komplizierten und zu hohem bürokratischen Aufwand führenden bisherigen Regelungen – nicht zuletzt aus den Reihen der Caritas. Grundgedanke der Vorschriften ist, dass es bestimmte, im Gemeinwohlinteresse liegende Dienstleistungen gibt, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, um ordnungsgemäß zu funktionieren (vgl. hierzu Art. 106 Abs. 2 AEUV). Für diese Dienste bestehen Ausnahmeregelungen zum grundsätzlichen Beihilfeverbot des Europarechts (vgl. Art. 107 Abs. 1 AEUV).

Das Reformpaket besteht aus mehreren Bestandteilen. Zunächst aus einer Mitteilung der Kommission<sup>3</sup>, wie die Beihilfenvorschriften von ihr selbst ausgelegt und angewendet werden. Weiterhin die oben genannte De-minimis-Verordnung<sup>4</sup>, die kleinere Zuwendungen von bis zu 500.000 Euro in drei Steuerjahren als nicht binnenmarktrelevant vom Beihilfenrecht ausnimmt. Hinzu kommt ein Freistellungsbeschluss<sup>5</sup> über solche Zuwendungen, die aufgrund ihrer Höhe nicht unter die De-



Bild: Anne Keim

**Beispiel Beschäftigungszuspruch: Gibt es den am Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt benachteiligten Personen eine Chance, so erfüllt das Unternehmen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe – Beihilfe erlaubt.**

minimis-Verordnung fallen. Für die Arbeitsfelder der Caritas weiterhin relevant ist die sogenannte Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGFVO)<sup>6</sup> aus dem Jahr 2008, die sich auf bestimmte Arten von Zuwendungen, etwa für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), zur Ausbildung von Beschäftigten oder für benachteiligte oder behinderte Arbeitnehmer(innen) erstreckt.

In der Praxis waren die Vorschriften des Beihilfenrechts bisher sowohl bei Zuwendungsgebern als auch bei Zuwendungsempfängern im Detail wenig bekannt. Mehrfach hatten aber potenzielle Zuwendungsgeber in jüngerer Vergangenheit freien Trägern finanzielle Unterstützung aus Angst vor Verstößen gegen Europarecht vorenthalten.<sup>7</sup>

Im Folgenden sollen die grundlegenden Voraussetzungen des Beihilfenrechts mit Blick auf Dienstleistungen der Caritas erläutert und Hinweise zur Verwendung der oben genannten Instrumente sowie ein Prüfungsschema für die beihilferechtliche Würdigung von Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. In einem weiteren Beitrag wird das Beschwerdeverfahren gegen die gemeinnützige GmbH „AWO-Sano“ vorgestellt sowie auf das Problem der beihilferechtlichen Behandlung der Gemeinnützigkeitssteuervorteile eingegangen. Abschließend wird das Verhältnis von EU-Projektförderung zum Beihilfenrecht anhand der Umsetzung der ESF-Richtlinie „Rückenwind“ erläutert.

# Anwendungsbereich des europäischen Beihilfenrechts

*Kriterien, wonach Dienste und Einrichtungen der Caritas unter das Beihilfenrecht fallen.*

Michael Müller

EIN VERBOT staatlicher Beihilfen enthält Art. 107 Abs. 1 AEUV: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind 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, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Art. 108 Abs. 3 AEUV regelt das einzuhaltende Verfahren. Demnach müssen die Mitgliedstaaten geplante Zuwendungen grundsätzlich bei der Kommission notifizieren, also anmelden. Die entsprechende Maßnahme darf erst nach Genehmigung durch die Kommission durchgeführt werden. Von der Notifizierungspflicht bei der Kommission gibt es allerdings Ausnahmen, etwa im Freistellungsbeschluss oder in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGFVO). Diese Instrumente, die besondere Relevanz im Bereich sozialer Dienstleistungen haben, werden an späterer Stelle näher erläutert.

Zunächst soll untersucht werden, wann Dienste und Einrichtungen der Caritas generell unter das europäische Beihilfenrecht fallen.

## Der Begriff der „Beihilfe“

Eine Beihilfe im Sinne des AEUV liegt vor, wenn folgende vier Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sind:

1. Begünstigung eines Unternehmens;
2. aus staatlichen Mitteln gewährt;
3. mit selektiver Wirkung und
4. bei Verfälschung des Wettbewerbs/Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten.

## 1. Begünstigung eines Unternehmens

Eine Begünstigung liegt dann vor, wenn ein Empfänger eine Leistung ohne marktübliche Gegenleistung erhält. Von seinem Umfang her geht der beihilfenrechtliche Begünstigungsbegriff deutlich über die klassische Subvention im Sinne des deutschen Zuwendungsrechts hinaus. Es kommen direkte finanzielle Zuwendungen in Betracht, aber eben auch weitere Begünstigungstatbestände, die, so der Europäische Gerichtshof (EuGH), „die Belastungen vermindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat und die somit zwar keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen“<sup>8</sup>.

Für Caritas-Unternehmen bedeutet dies, dass neben direkten Zuwendungen, etwa in Form von Global- oder Investitionskostenzuschüssen, auch Steuervergünstigungen (aus dem Gemeinnützigkeitsstatus), Bürgschaften, zinsgünstige Darlehen, Übernahme beziehungsweise Ausgleich von Verlusten oder Leistungen zu Vorzugsbedingungen als Begünstigung zu verstehen sind. Entscheidendes Kriterium ist stets die „Marktüblichkeit“ der Bedingungen. Geprüft wird diese anhand des sogenannten „Private-Investor-Test“, also, ob der Zuwendungsempfänger die Zuwendung auch von einem privaten Dritten zu gleichen Bedingungen hätte erhalten können. Dies wird regelmäßig dann nicht der Fall sein, wenn der private Investor mit seiner Zuwendung keine marktübliche Rendite erzielen kann.

Umfasst die Zuwendung dagegen lediglich eine marktübliche Gegenleistung (ein Entgelt) für die zu erbringende Dienstleis-

tung, fehlt es an dem begünstigenden Element und es liegt keine Beihilfe vor. Allerdings kann auch in einer Austauschbeziehung eine Begünstigung gegeben sein, sofern die Austauschbeziehungen vorteilhafter gestaltet sind als die am Markt üblichen.<sup>9</sup>

## Beispiel: Pflegesätze in der stationären Altenhilfe

Fraglich ist, ob die auf Pflegesatzvereinbarungen in der vollstationären Pflege nach § 85 SGB XI basierenden Pflegesätze als Entgelte zu werten sind, oder ob diese ebenfalls ein begünstigendes Element im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV enthalten. In jeder Pflegesatzvereinbarung wird zunächst einmal klar festgelegt sein, welche pflegerischen Leistungen die jeweilige Einrichtung zu erbringen hat, um die entsprechenden Pflegesätze zu erhalten. Der Pflegesatz umfasst ausschließlich die in § 82 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und S. 2 SGB XI genannten Leistungen. Kosten für Unterkunft und Verpflegung nach § 87 SGB XI sind ebenso wie die in § 82 Abs. 2 SGB XI im Einzelnen genannten Investitionsaufwendungen, die Kosten für Leistungen der zusätzlichen Betreuung und Aktivierung nach § 87b SGB XI und die Zusatzleistungen nach § 88 SGB XI von den allgemeinen Pflegekosten ausgeschlossen. In der Sache besteht bei der Vergütung durch Pflegesätze kein Unterschied zur Pflegevergütung für ambulante Pflegeleistungen. § 84 Abs. 1 S. 2 SGB XI regelt, dass in den Pflegesätzen keine Aufwendungen berücksichtigt werden dürfen, die nicht der Finanzierungszuständigkeit der sozialen Pflegeversicherung unterliegen.

Die Höhe der Sätze wird zwischen den Einrichtungsträgern, den Pflegekassen und den zuständigen Sozialhilfeträgern

ausgehandelt. Es spricht vieles dafür, dass die Pflegesätze im Regelfall als marktübliche Gegenleistung für die erbrachte Pflegeleistung zu werten sind und damit nicht als Beihilfe im Sinne des AEUV<sup>10</sup>. Ein begünstigendes Element könnte allenfalls darin gesehen werden, dass die Pflegekassen den Einrichtungen das Insolvenzrisiko der Nutzer abnehmen. Denn die Pflegekasse beziehungsweise der Sozialhilfeträger leistet auch bei Zahlungsunfähigkeit der Heimbewohner(innen). Eine Insolvenz der Pflegekasse selbst ist allerdings zumindest theoretisch ebenfalls denkbar.

Allerdings kann nach der Rechtsprechung des EuGH auch in der Erfüllung eines im Gemeinwohlinteresse liegenden Zweckes eine Gegenleistung gesehen werden. Für Daseinsvorsorgeleistungen hat der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache „Altmark Trans“<sup>11</sup> Kriterien aufgestellt, bei deren Beachtung Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen keine Beihilfen darstellen. Denn, wie dort etwas umständlich festgestellt wird, eine Zuwendung ist keine Beihilfe, „soweit sie als Ausgleich anzusehen ist, der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zugutekommt, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden, so dass diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte Maßnahme somit nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen“<sup>12</sup>. Der Gerichtshof trägt mit dieser Rechtsprechung dem Umstand Rechnung, dass es gewisse Dienstleistungen gibt, die im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen und die aufgrund der bestehenden Marktsituation in finanzieller Hinsicht dauerhaft unterstützungsbedürftig und unterstützungswürdig sind. Eine Begünstigung des Zuwendungsempfängers liegt demnach dann nicht vor, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- rechtsverbindliche Festlegung der zu erfüllenden Daseinsvorsorgeaufgabe in einem Betrauungsakt;

- vor dem Ausgleich der Kosten erfolgende verbindliche Festlegung objektiver und transparenter Kostenparameter;

- keine Überkompensation;

- Vergabe der Leistung durch öffentliches Ausschreibungsverfahren oder Begrenzung des Ausgleichs auf die Kosten eines durchschnittlich, gut geführten Unternehmens.

Die praktische Konsequenz aus dem Urteil besteht darin, dass Ausgleichszahlungen, die die oben genannten Kriterien erfüllen, aufgrund der fehlenden Begünstigung des Zuwendungsempfängers keine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen und damit nicht unter das europäische Wettbewerbsrecht fallen.

Für Caritas-Unternehmen dürfte die „Altmark Trans“-Rechtsprechung in unmittelbarer Anwendung allerdings kaum praktische Relevanz haben. Auf die Kriterien Betrauungsakt, Kostenparameter und Überkompensation wird unter dem Freistellungsbeschluss näher eingegangen, da diese auch dort einschlägig sind (siehe S. 18 ff. in diesem Heft). Problematisch ist aber vor allem die Einhaltung des vierten Altmark-Kriteriums. Einerseits sind Vergabeverfahren im deutschen Sozialrecht lediglich an wenigen Stellen vorgesehen (insbesondere beim Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen durch die Bundesagentur für Arbeit, vgl. etwa § 45 III SGB III). Andererseits dürfte der Vergleich mit einem durchschnittlich gut geführten Unternehmen allenfalls mit einem äußerst kostspieligen (Wirtschaftsprüfer-)Gutachten erbracht werden können, so dass auch diese Alternative keine Praxisrelevanz besitzen dürfte.

Wurde allerdings im Einzelfall ein Vergabeverfahren durchgeführt und sind die übrigen Kriterien des Urteils erfüllt, liegt keine Beihilfe im Sinne des europäischen Rechts vor.

Dienste und Einrichtungen der Caritas fallen aber nur dann unter das Beihilfenverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV, wenn es sich bei ihnen um Unternehmen im Sinne dieser Vorschrift handelt. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind Unter-

nehmen, „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit“. Wirtschaftliche Tätigkeit ist „jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten“<sup>13</sup>. Keine Rolle spielt bei dieser Betrachtung die Frage, in welcher rechtlichen Form die Unternehmen organisiert sind. Ebenso führt die fehlende Gewinnerzielungsabsicht oder die soziale Zielsetzung einer Einheit nicht dazu, dass der Unternehmensbegriff zu verneinen wäre.<sup>14</sup> Als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten sind etwa hoheitliche Tätigkeiten von Justiz und Polizei, Tätigkeiten ausschließlich sozialer Natur wie etwa von gesetzlichen Sozialversicherungen<sup>15</sup> sowie das öffentlich finanzierte Bildungswesen<sup>16</sup> anerkannt. Darüber hinaus hat die EU-Kommission bisher jedoch keine klaren Abgrenzungskriterien entwickelt, welche eine Unterscheidung der Tätigkeiten in wirtschaftlich und nicht wirtschaftlich erlauben würden. Sie trifft ihre diesbezüglichen Entscheidungen vielmehr anhand des Einzelfalls – eine entsprechende Prüfung ist in der Praxis damit mit erheblichen Unsicherheiten belastet.

Kompetenzrechtlich liegt es in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, wie soziale Dienstleistungen organisiert sind. Haben sich die Mitgliedstaaten aber einmal dafür entschieden, wettbewerbliche Elemente im Markt für Sozialdienstleistungen zuzulassen, so müssen sie dafür Sorge tragen, dass auch Anbieter aus anderen EU-Mitgliedstaaten nicht diskriminiert werden. Gleichzeitig führt die Gestaltungshoheit der Mitgliedstaaten aber dazu, dass es für die europäische Ebene nicht möglich ist, eine abschließende Liste aller wirtschaftlichen beziehungsweise nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten im Binnenmarkt zu erstellen. Aufgrund des oben Gesagten kann ein und dieselbe Dienstleistung in einem Staat wirtschaftlich und im anderen nicht wirtschaftlich sein.

Für Einrichtungen der Caritas gilt demnach: Bestehen im konkreten Arbeitsfeld wettbewerbliche Beziehungen zwischen den verschiedenen Erbringern der in Rede stehenden Dienstleistungen, so wird eine

wirtschaftliche Tätigkeit und damit der Unternehmensbegriff zu bejahen sein.

Ein für katholische Kindertagesstätten erfreuliches Resultat der Beihilfenrechtsreform ist, dass die EU-Kommission betont hat, dass aus ihrer Sicht Kindertageseinrichtungen auch dann als Bestandteil des öffentlichen Bildungssystems als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten zu klassifizieren sind, wenn von den Nutzern Gebühren entrichtet werden, die zu den operativen Kosten des Systems beitragen. Dies gilt jedenfalls, solange die Dienstleistungen vorrangig aus staatlichen Mitteln finanziert werden.<sup>17</sup>

Erbringt ein Caritas-Unternehmen sowohl wirtschaftliche als auch nicht wirtschaftliche Dienstleistungen, so gilt das Wettbewerbsrecht nicht für letztere Aktivitäten.

In vielen Handlungsfeldern, in denen Caritas-Akteure aktiv sind, ist heute zweifelsfrei von wirtschaftlichen Tätigkeiten auszugehen. Hingegen kann die Frage, welche Einheit denn die wirtschaftlich tätige, mithin das zu betrachtende Unternehmen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV ist, in der Praxis gewisse Schwierigkeiten bereiten. Tatsächlich wurden Caritas-Einrichtungen in der Vergangenheit mehrfach Zuwendungen aufgrund ihrer „Größe“ verweigert. Argumentiert wurde in einem Fall etwa, dass die für die Förderung erforderliche KMU-Eigenschaft (Kleine und mittlere Unternehmen) der Einrichtung aufgrund der Zugehörigkeit zu einem Landes-Caritasverband nicht gegeben sei. Der Verband umfasse ja eine Vielzahl von Diensten und Einrichtungen und falle mithin nicht unter die KMU-Schwellenwerte.

Die Frage, welche die wirtschaftlich tätige Einheit ist, ist jedoch nicht nur beim Zugang zur KMU-Förderung, sondern etwa auch bei der Prüfung der De-minimis-Schwelle von Bedeutung. Generell gilt, dass im Rahmen der Beihilfenkontrolle immer auf das Gesamtunternehmen abzustellen ist. Damit gilt der Grundsatz: Je kleiner die zu betrachtende Unternehmenseinheit und damit je geringer die öffentlichen Zuwendungen, desto geringer

ist regelmäßig die beihilfenrechtliche Relevanz.

In der Prüfpraxis ist die Frage, welche die zu betrachtende Einheit ist, im jeweiligen Einzelfall anhand von der Rechtsprechung vorgegebener Kriterien zu entscheiden. Ursprünglich hatte der Gerichtshof den Unternehmensbegriff an das Vorhandensein eines selbstständigen Rechtssubjekts geknüpft. Dieses Kriterium wurde aber inzwischen aufgegeben. Erforderlich ist vielmehr eine gewisse organisatorische Selbstständigkeit der die wirtschaftliche Tätigkeit ausübenden Einheit. Mehrere juristische Personen können dann als eine unternehmerische Einheit zu werten sein, wenn Faktoren wie die Beteiligungsverhältnisse, der Grad der wirtschaftlichen Integration und/oder Personenidentität der Geschäftsführung dafür sprechen.<sup>18</sup> Für die Caritas gilt aber, dass alleine die Zugehörigkeit zu einer spitzenverbandlichen Struktur niemals dazu führt, dass die Gesamtheit aller Verbandsmitglieder als die wirtschaftlich tätige Einheit zu werten wäre. Unterhält ein Träger mehrere Einrichtungen beziehungsweise „Unternehmen“ in einem Hilfebereich, so wird man bei diesen nur dann von eigenständigen wirtschaftlich tätigen Einheiten sprechen können, wenn jedes Unternehmen mit einem eigenständigen Betrauungsakt (s. S. 18 ff. in diesem Heft) beauftragt worden ist.

Auf eine schriftliche Anfrage des DCV hin, hatte das für die Beihilfenkontrolle zuständige Referat im Bundeswirtschaftsministerium ausgeführt, dass in der Prüfpraxis des Ministeriums die bilanzrechtliche Zuordnung entscheidend sei. Sofern die einzelne Einrichtung, die unter dem Dach eines freigemeinnützigen Verbandes arbeitet, bilanztechnisch unabhängig sei, sei diese Einrichtung regelmäßig selbst die zu betrachtende wirtschaftlich tätige Einheit.

## 2. Aus staatlichen Mitteln gewährt

Von Art. 107 Abs. 1 AEUV sind nur solche Zuwendungen erfasst, die aus staatlichen Mitteln stammen und dem Staat zurechen-

bar sind. Staatliche Mittel sind Mittel eines Mitgliedstaates oder seiner Untergliederungen, wie etwa Bundesländer, Kommunen oder sonstiger Körperschaften des öffentlichen Rechts. Umfasst sind auch die Mittel der Einrichtungen der gesetzlichen Sozialversicherung.<sup>19</sup> Ebenfalls als staatliche Mittel in diesem Sinne gelten Mittel von Unternehmen, die mehrheitlich in öffentlichem Anteilsbesitz stehen. Mittel der Europäischen Union gelten dann als staatliche Mittel, wenn es um gemischte Finanzierungen, das heißt um Gelder, die aus Unionsmitteln und nationalen Mitteln stammen, geht. Reine Unionsmittel stellen grundsätzlich keine Beihilfe im Sinne des AEUV dar. Für die Caritas relevante gemischte Finanzierungen stellen etwa Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) dar.

Die Zurechenbarkeit zur staatlichen Sphäre wird allgemein dann angenommen, wenn anhand einer Gesamtschau der Umstände anzunehmen ist, dass der Staat Einfluss auf die entsprechende Maßnahme genommen hat.

### Beispiel: Stiftung Wohlfahrtspflege NRW<sup>20</sup>

Die Stiftung finanziert bereits seit 1974 in Nordrhein-Westfalen (NRW) innovative Projekte der freien Wohlfahrtspflege mit bis zu 50 Prozent der notwendigen Ausgaben. Rechtsgrundlage der Stiftung ist das Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in NRW (SpielbG NW). Finanziert wird die Stiftung vollständig aus Mitteln der Spielbankabgabe der Spielbanken in NRW.

Förderungen aus der Stiftung Freie Wohlfahrtspflege dürften als staatliche Mittel im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV und damit als beihilferechtlich relevant einzuordnen sein. Die Stiftung ist nach § 9 I SpielbG NW eine solche des öffentlichen Rechts. Die Mittel der Stiftung stammen aus Einnahmen des Landes NRW aus der Spielbankabgabe (§ 10 I SpielbG NW). Zudem sitzen im Stiftungsrat mehrere Vertreter der Landesregierung (§ 12 I SpielbG

NW) und die Stiftung als solche untersteht der Aufsicht des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales (§ 14 I SpielbG NW).

### 3. Mit selektiver Wirkung

Unter das Beihilfenverbot fallen nur solche Maßnahmen, die selektiv wirken, das heißt bestimmte Unternehmen begünstigen. Allgemeine gesetzgeberische Maßnahmen, die alle Wirtschaftsteilnehmer in gleicher Weise betreffen, sind dagegen nicht erfasst, da sie nicht geeignet sind, den Wettbewerb zu verfälschen. Entscheidend ist, ob bestimmte Unternehmen, die sich im Hinblick auf die entsprechende Maßnahme in einer vergleichbaren rechtlichen und tatsächlichen Situation mit anderen Unternehmen befinden, diesen gegenüber begünstigt werden.<sup>21</sup> Können also alle Anbieter einer bestimmten sozialen Dienstleistung unabhängig von ihrer Rechtsform unter gleichen Voraussetzungen in den Genuss einer bestimmten staatlichen Zuwendung kommen, wirkt diese nicht selektiv und stellt mithin keine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV dar. Örtlicher Bezugsrahmen für dieses Kriterium ist allerdings nicht unbedingt das gesamte Staatsgebiet eines Mitgliedstaates.<sup>22</sup> Eine Maßnahme wirkt nicht schon alleine deshalb selektiv, weil sie nur in einem spezifischen Teil des Mitgliedstaates gewährt wird (so etwa bei Zuwendungen nach Landesrecht).

#### Beispiel: Pflegesätze in der stationären Pflege

Fraglich ist die selektive Wirkung von Pflegesätzen nach § 85 SGB XI. In der Krankenhausfinanzierung wird etwa mit Kostensätzen gearbeitet, die für alle Dienstleistungen vorab festgesetzt wurden und einheitlich für alle Krankenhausbenutzer gelten. Dagegen werden Pflegesätze in der vollstationären Pflege im Rahmen von Entgeltverhandlungen in der Regel trügerspezifisch ausgehandelt. Während also im Gesundheitswesen von einem gleichen (Vergütungs-)Anspruch aller Träger und damit von einer allgemeinen, nicht

selektiv wirkenden Maßnahme, auszugehen ist, ist dies für die Pflegesätze im Bereich des SGB XI strittig. In gleichem Maße dürfte dies auch für die Entgelte im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nach § 78b Abs. 1 SGB VIII gelten.

#### Beispiel: Investitionskostenförderung im Bereich stationärer Einrichtungen

Die Investitionskostenförderung ist dann nicht als Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu werten, wenn es am Kriterium der Selektivität fehlt. Haben nach den jeweils zugrunde liegenden sozialrechtlichen Bestimmungen (oder nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz) alle Einrichtungen unabhängig von der jeweiligen Rechtsform einen Anspruch auf Investitionskostenförderung, dürfte gerade keine selektive Maßnahme und damit keine Beihilfe vorliegen.

#### Beispiel: Beschäftigungszuschuss nach SGB II

Im Oktober 2007 hat die Bundesregierung Beschäftigungszuschüsse nach dem damaligen § 16a SGB II (heute: § 16e SGB II) bei der Kommission angemeldet. Mit Entscheidung vom 18. März 2008<sup>23</sup> hat die Kommission hierzu erklärt, dass die Maßnahme keine Beihilfe im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag (heute Art. 107 Abs. 1 AEUV) darstelle, weil es an der Selektivität der Maßnahme fehle. Aufgrund der Tatsache, dass jeder Arbeitgeber, der eine benachteiligte Person beschäftigen möchte, in den Anwendungsbereich falle, handele es sich beim Beschäftigungszuschuss um eine allgemeine Maßnahme.

### 4. Verfälschung des Wettbewerbs/Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten

Die Zuwendung muss, zumindest potenziell, geeignet sein, den Wettbewerb im Binnenmarkt zu verfälschen. Dieses Kriterium ist in der Regel erfüllt, da Kommission und Gerichtshof davon ausgehen, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Zuwen-

dungsempfängers im Vergleich zu anderen Anbietern durch die Zuwendung regelmäßig gestärkt wird. Das zusätzliche Kriterium der Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dient dazu, Sachverhalte mit rein lokalem Bezug vom Beihilfenrecht auszuschließen. Allerdings wird auch dieses Kriterium von Kommission und EuGH weit ausgelegt, so dass in der Praxis der Binnenmarktbezug meist zu bejahen ist. Es reicht aus, dass die Zuwendung einen Wettbewerber aus dem EU-Ausland potenziell davon abhalten könnte, seine Dienstleistungen anzubieten.

Die Prüfung einer potenziellen Verfälschung des Wettbewerbs sowie die Ermittlung der Nachfrage und anderer potenzieller Anbieter vergleichbarer Dienste ist in der Praxis aufwendig und mit großer Rechtsunsicherheit verbunden. Auch hier behält sich die Kommission die Einzelfallprüfung vor und hat bislang keine klaren Abgrenzungskriterien im Hinblick auf die Binnenmarktrelevanz vorgelegt.

Sollte allerdings bezüglich einer konkreten Maßnahme der Nachweis erbracht werden können, dass mit einer Dienstleistung ausschließlich ein lokaler/regionaler Einzugsbereich bedient wird, kann das Kriterium im Einzelfall zu verneinen sein. Im beihilferechtlichen Beschwerdeverfahren „Freizeitbad Dorsten“, in dem es um einen Zuschuss zu den Betriebskosten eines öffentlichen Schwimmbades ging, hatte die Kommission trotz der Grenznahe des Bades zu den Niederlanden eine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten verneint. Sie begründete dies damit, dass das Schwimmbad keine besonderen Merkmale aufweise, lediglich über einen Einzugsbereich von circa 50 Kilometern verfüge und rund 90 Prozent der Besucher aus dem Stadtgebiet von Dorsten erwartet würden.<sup>24</sup> In einem weiteren Beschwerdeverfahren aus dem Jahr 2001 hatte die Kommission entschieden, dass es sich bei Krankenhäusern, die ausschließlich für die örtliche Bevölkerung bestimmt sind, um Tätigkeiten rein lokaler Natur ohne Beeinträchtigung des gemeinschaftlichen Handels drehen könne.<sup>25</sup> →

Zuwendungen, die unter die Schwelle der allgemeinen oder spezifischen De-minimis-Verordnung für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAWI) fallen, sind ebenfalls nicht geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen beziehungsweise den gemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen. Greift die De-minimis-Verordnung, liegt deshalb keine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV vor (Näheres s. S. 17 ff. in diesem Heft).

Die Frage, ob es sich bei Dienstleistungen der Caritas um Tätigkeiten rein lokaler Natur handelt, kann jedenfalls oberhalb der De-minimis-Schwelle nicht pauschal beantwortet werden. Zweifelsfrei anzunehmen ist die Handelsbeeinträchtigung bei Trägern, die grenzüberschreitend oder jedenfalls überregional tätig sind. Ansonsten muss aufgrund der weiten Auslegung der Begriffe Wettbewerbsbeschränkung und Handelsbeeinträchtigung in der Entscheidungspraxis der Kommission jeder Einzelfall gesondert bewertet werden. Kriterien, die nach Ansicht des DCV für eine Einordnung von sozialen Dienstleistungen als Tätigkeiten rein lokaler Natur sprechen könnten, sind die folgenden:

- die Nutzer(innen), Dienstleistungserbringer, Freiwilligen, die kommunale Behörde, gegebenenfalls die örtliche Kirchengemeinde und andere örtliche Vereine und Organisationen sind an der Konzeption des sozialen Dienstes beteiligt;
  - der Einzugsbereich des Dienstleistungserbringers ist überwiegend regional begrenzt und es sind keine Nutzer(innen) aus grenzüberschreitender Herkunft zu erwarten;
  - die Dienstleistung ist nicht einzigartig für die Region beziehungsweise den Mitgliedstaat und wird nicht über die Region hinaus beworben und/oder
  - die Erbringung der Dienstleistung ist nur erfolgversprechend, wenn dem Anbieter der lokale Kontext beziehungsweise die örtlichen Gegebenheiten vertraut sind.<sup>26</sup>
- Generell ist bei der Beurteilung der lokalen Natur von Leistungen immer zu beachten, dass häufig die erhaltenen Zuwendungen es dem Dienstleistungserbringer erst ermöglichen, seine Leistung anzubieten. Sollte dies die Chancen von anderen Anbietern verringern, auf dem Markt Fuß zu fassen, so reicht dies nach der Entscheidungspraxis der Kommission aus, um eine

(potenzielle) Wettbewerbsverfälschung anzunehmen. Aus diesem Grund wird dieses Kriterium auch in der Praxis sozialer Dienste in Deutschland häufig nicht ausgeschlossen werden können.

Leider hat die Kommission die Reform des Beihilfenrechts nicht dazu genutzt, klare Kriterien für die Bestimmung von Dienstleistungen mit rein lokalem Charakter festzulegen. In ihrer Mitteilung über die Anwendung der Beihilfenvorschriften beschränkt sie sich vielmehr auf einen Hinweis auf vier Beispielfälle aus ihrer bisherigen Entscheidungspraxis.<sup>27</sup> Allgemeingültige Kriterien lassen sich aus diesen Einzelfällen aber nicht sicher herausarbeiten.

Wird anhand der oben beschriebenen Kriterien festgestellt, dass eine Zuwendung grundsätzlich unter den Beihilfenbegriff des Art. 107 Abs. 1 AEUV fällt, so muss anschließend anhand der Instrumente De-minimis-Verordnung, Freistellungsbeschluss und Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung überprüft werden, ob tatsächlich eine Beihilfe vorliegt und ob diese von der Notifizierung bei der Kommission freigestellt ist.

## Exkurs: Rechtsfolge gemeinschaftswidriger Beihilfen

Die Europäische Kommission hat im Beihilfenrecht (Artikel 107 ff. AEUV) eine besonders starke Stellung. Dies äußert sich darin, dass sie ihre Entscheidungspraxis weitgehend unbeeinflusst von den Mitgliedstaaten und den anderen Organen der Union ausüben kann.<sup>28</sup> Die Kommission entscheidet nicht nur über Wettbewerbsbeschwerden, sondern erlässt auch einen Großteil des materiellen Beihilfenrechts ohne Mitwirkung der anderen Organe der EU. Allerdings überprüft die Behörde bestehende Zuwendungen in den Mitgliedstaaten in der Regel nicht systematisch, sondern nur auf Rüge von Wettbewerbern des Beihilfeempfängers hin. Das hierbei einzuhaltende Verfahren regelt die Verfahrensverordnung.<sup>29</sup> Nach Eingang einer entsprechenden Rüge entscheidet die Kommission, ob sie ein sogenanntes Vorprüfungsverfahren eröffnet. Am Ende des Verfahrens gibt es zwei mögliche förmliche Entscheidungen der Kommission: Zum einen die „Positiventscheidung“, nach der

eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist; zum anderen die Feststellung der Unvereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt. Letztere führt zwingend zur Rückforderung der gemeinschaftswidrigen Beihilfe, als „logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit“<sup>30</sup>. In der Rückforderungsentscheidung der Kommission wird der Beihilfeempfänger bestimmt, von dem der betreffende Mitgliedstaat die Zuwendung zurückzufordern hat. Die mitgliedstaatlichen Behörden sind verpflichtet, die Rückforderung nach den Verfahrensvorschriften des nationalen Rechts unverzüglich durchzuführen. Der Zuwendungsempfänger kann sich dabei in der Regel nicht auf das Bestehen von Vertrauensschutz berufen, da der Gerichtshof hierfür kaum erreichbare Hürden aufgestellt hat.<sup>31</sup> Nach Ablauf von zehn Jahren nach der Gewährung der Beihilfe ist die Rückforderung allerdings ausgeschlossen.

# Beihilfenrechtliche Instrumente für caritasrelevante Zuwendungen

*Wenn zu klären ist, ob Zuwendungen für Einrichtungen und Dienste der Caritas Beihilfen im Sinne des europäischen Rechts sind, kommen je nach Unternehmensgröße, Art der Dienstleistung und Höhe der Zuwendung andere beihilfenrechtliche Instrumente infrage.*

Michael Müller

## Die De-minimis-Verordnung

Bereits seit 2006 gibt es die sogenannte allgemeine De-minimis-Verordnung<sup>32</sup>, die für alle Wirtschaftszweige gilt. Demnach sind Zuwendungen von bis zu 200.000 Euro in drei Steuerjahren nicht als Beihilfen im Sinne des AEUV zu werten. Im Zuge der Reform des Beihilfenrechts hat die Kommission nun eine neue Verordnung vorgelegt, die ausschließlich für den Daseinsvorsorgebereich gilt. Grundgedanke der Regelung ist, dass bei Dienstleistungen, die im Interesse des Allgemeinwohls liegen, generell von einer geringeren Gefahr für den Wettbewerb im Binnenmarkt auszugehen ist als in anderen Wirtschaftsfeldern. Demnach ist die Rechtsfolge der De-minimis-Verordnung, dass die in Rede stehenden Maßnahmen aufgrund der fehlenden Binnenmarktrelevanz nicht als Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV gelten.

Zum 27. April 2012 ist die neue De-minimis-Verordnung für DAWI in Kraft getreten.<sup>33</sup> Mit der neuen Bagatellregelung hat die Kommission auch einer langjährigen Forderung der Caritas Rechnung getragen. Bereits im Jahre 2009 hatten die in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbände den in der Kommission für das Beihilfenrecht zuständigen Generaldirektor in einem Brief aufgefordert, durch eine

höhere De-minimis-Schwelle die „Rechts-situation insbesondere kleinerer regional tätiger Dienste und Einrichtungen [zu] verbessern“<sup>34</sup>.

Die neue Verordnung gilt für alle Caritas-Dienstleistungen und nimmt Zuwendungen von bis zu 500.000 Euro in drei Steuerjahren an ein Unternehmen vom Beihilfenrecht aus. Erfasst sind alle Maßnahmen, die die oben genannten Kriterien des Beihilfenbegriffes nach Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen, aber in der Summe aller erhaltenen Zuwendungen über einen Dreijahreszeitraum den genannten Schwellenwert nicht übersteigen. Zu beachten ist dabei aber, dass die Gesamtsumme immer aus Sicht des gesamten Unternehmens zu berechnen ist, nicht für einzelne Dienstleistungen oder Einrichtungsteile.

Die De-minimis-Verordnung ist das beihilfenrechtliche Instrument, das für Dienste und Einrichtungen der Caritas am einfachsten zu handhaben ist. Im Gegensatz zum Freistellungsbeschluss, auf den weiter unten näher eingegangen wird, führt diese nicht zu übermäßig großem bürokratischen Aufwand. Rechtsfolge der Verordnung ist, dass entsprechende Zuwendungen nicht als Beihilfen eingeordnet werden. Außer der Höhe der Zuwendun-

gen sind keine weiteren Kriterien zu beachten.<sup>35</sup>

In der Praxis muss der Zuwendungsgeber künftig vom Zuwendungsempfänger nach Art. 3 der Verordnung die Abgabe einer De-minimis-Erklärung verlangen. Bisher ist dies, obwohl auch in der allgemeinen De-minimis-Verordnung so vorgesehen, nicht immer geschehen. Diensten und Einrichtungen der Caritas, die De-minimis-Beihilfen in Anspruch nehmen, wird deshalb empfohlen, eine Liste aller relevanten Zuwendungen in den beiden vorangegangenen Steuerjahren und im laufenden Jahr zu führen. Im Rahmen einer möglichen Überprüfung sollte zu jedem Zeitpunkt nachgewiesen werden können, dass der Schwellenwert von 500.000 Euro nicht überschritten wird beziehungsweise wurde. Keinesfalls sollte eine entsprechende Erklärung unterzeichnet werden, ohne vorab die tatsächliche Situation im Unternehmen sorgfältig geprüft zu haben.

Die neue De-minimis-Verordnung gilt bis zum 31. Dezember 2018. Dienste und Einrichtungen, die Zuwendungen größeren Umfangs (etwa bei Investitionen oder mehreren geförderten Personalstellen) erhalten, dürften die Schwelle von 500.000 Euro in drei Steuerjahren allerdings immer

noch relativ schnell „reißen“. Diese Caritas-Unternehmen müssen für die europarechtliche Bewertung ihrer Zuwendungen dann auf den Freistellungsbeschluss der Kommission oder die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung zurückgreifen.

## Der Freistellungsbeschluss

Der Beschluss der Europäischen Kommission „über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind“ (im Folgenden: Freistellungsbeschluss<sup>36</sup>) ist zum 31. Januar 2012 in Kraft getreten. Er baut ebenso wie die sogenannte Monti-Freistellungsentscheidung von 2005, die durch den Freistellungsbeschluss abgelöst wurde, auf dem Urteil des EuGH in der Rechtsache „Altmark Trans“ auf. Hintergrund des Beschlusses war die Kritik, insbesondere am vierten Altmark-Kriterium (Durchführung eines Vergabeverfahrens oder Vergleich mit durchschnittlich gut geführtem Unternehmen), sowie die Forderung nach einer praxistauglichen Konkretisierung der vom Gerichtshof aufgestellten Kriterien.

Der Beschluss kommt dann zur Anwendung, wenn Unternehmen eine Zuwendung erhalten haben, die nach den oben erläuterten Kriterien als Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren ist. Sind die Voraussetzungen des Freistellungsbeschlusses erfüllt, so gilt die entsprechende Beihilfe als binnenmarktkonform und muss nicht bei der Europäischen Kommission angezeigt werden. Rechtsfolge des Beschlusses ist also die Freistellung von der Anzeigepflicht bei der Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV. Dies ist auch der entscheidende Unterschied zum Urteil „Altmark Trans“. Nach diesem Urteil handelt es sich bei der fraglichen Maßnahme nämlich gar nicht erst um eine Beihilfe, wenn die vom EuGH aufgestellten Bedin-

gungen erfüllt sind. Der Freistellungsbeschluss führt dagegen lediglich dazu, dass zwar das Bestehen einer Beihilfe angenommen wird, diese aber nicht bei der Kommission anzumelden ist.

## Anwendungsbereich des Freistellungsbeschlusses

Artikel 2 des Beschlusses regelt dessen Anwendungsbereich. Während unter die alte Freistellungsentscheidung nur soziale Dienstleistungen fielen, die unterhalb gewisser Schwellenwerte lagen, umfasst der Beschluss nach Art. 2 Abs. 1 c) jetzt: „Ausgleichszahlungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zur Deckung des sozialen Bedarfs im Hinblick auf Gesundheitsdienste und Langzeitpflege, Kinderbetreuung, den Zugang zum und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, den sozialen Wohnungsbau sowie die Betreuung und soziale Einbindung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen“. Dienstleistungen, die durch Krankenhäuser erbracht werden, fallen nach Art. 2 Abs. 1 b) unter den Freistellungsbeschluss.

Mithin dürften alle (wirtschaftlichen) Angebote von Diensten und Einrichtungen der Caritas grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Freistellungsbeschlusses fallen. Denn auch die Kommission hat in den Gesprächen zum Freistellungsbeschluss immer wieder deutlich gemacht, dass alle sozialen Dienstleistungen von der Formulierung in Buchstabe c) erfasst sein sollen.

In den Genuss der Freistellung von der Anzeigepflicht bei der Kommission kommen die entsprechenden Maßnahmen aber nur, wenn auch die bereits aus der Altmark-Rechtsprechung bekannten Kriterien Betrauungsakt, Kostenparameter und fehlende Überkompensation erfüllt sind.

## Der Betrauungsakt

Der Dienstleistungserbringer muss zunächst mit der im Allgemeinwohl liegenden Aufgabe betraut sein. Welche Aufgaben im Allgemeinwohl liegen, kann von den Mitgliedstaaten autonom entschieden

werden. Die Kommission verfügt hier nur über eine Missbrauchskontrolle.

### Beispiel: Pflege

Aufgabe sowie Art und Umfang der Leistungen der sozialen Pflegeversicherung ergeben sich aus den §§ 1, 4 SGB XI. Nach § 9 SGB XI sind die Länder zuständig für die „Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur“. Aus der Gesamtschau dieser Bestimmungen des SGB XI kann die Allgemeinwohlbedeutung von Pflegedienstleistungen begründet werden. Konkretisiert wird der spezifische Auftrag der zu betrachtenden Einrichtung dann im Rahmen des jeweiligen Betrauungsaktes.

### Beispiel: Kinder- und Jugendhilfe

Im Bereich des SGB VIII liefern die §§ 1 und 4 die gesetzliche Grundlage für die im Allgemeinwohl liegende Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe.

Betrauung bedeutet, dass die zu finanzierende Daseinsvorsorgeaufgabe vorab auf das jeweilige Unternehmen übertragen wurde. Der Betrauungsakt (Art. 4 Freistellungsbeschluss) muss an ein konkretes Unternehmen gerichtet sein und Gegenstand und Dauer der Gemeinwohlaufgabe definieren. Weiterhin müssen etwaige ausschließliche oder besondere Rechte, die dem Unternehmen gewährt werden sollen, benannt werden. Die Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichsleistungen müssen ebenso enthalten sein wie die Maßnahmen zur Vermeidung von Überkompensationen. Ebenso müssen künftig alle Betrauungsakte ausdrücklich auf den Freistellungsbeschluss verweisen.

Neu ist nach dem Freistellungsbeschluss, dass der Betrauungszeitraum grundsätzlich maximal zehn Jahre betragen darf. Ausnahmsweise, etwa bei erheblichem Investitionsaufwand seitens des Dienstleistungserbringers, darf der Zeitraum aber auch länger sein (vgl. Art. 2 Abs. 2 Freistellungsbeschluss). Mit dieser Regel möchte die Kommission sicherstel-

len, dass eine einmal erteilte Betrauung in regelmäßigen Abständen überprüft und/oder erneuert wird.

Der Betrauungsakt ist die zentrale Anforderung des Freistellungsbeschlusses. Mit ihm soll transparent gemacht werden, welche Daseinsvorsorgeaufgabe in welcher Höhe unterstützt werden soll. Damit schafft der Betrauungsakt den Ausgleich dafür, dass die entsprechende Maßnahme nicht vorab durch die Kommission überprüft werden muss. Allerdings ist der gemeinschaftsrechtliche Begriff des Betrauungsaktes dem deutschen Sozialrecht fremd. Die Caritas handelt entsprechend ihrem Motto „Not sehen und handeln“ zuallererst aus eigener Motivation und nicht aufgrund staatlicher Beauftragung. Dennoch sollte in der Zuwendungspraxis das Kriterium des Betrauungsaktes in aller Regel keine größeren Schwierigkeiten nach sich ziehen. In der Mehrzahl der Fälle dürfte der konkrete Zuwendungsbescheid in Kombination mit der entsprechenden bundes- oder landesrechtlichen Grundlage als Betrauungsakt zu werten sein.

Eine bestimmte Form für den Betrauungsakt schreibt die Kommission nämlich nicht vor. Vielmehr kann diese von den Mitgliedstaaten selbst bestimmt werden. Denkbar sind etwa Gesetze und Verordnungen, Verwaltungsakte (Zuwendungsbescheid) oder öffentlich- oder privatrechtliche Verträge sowie Kombinationen dieser Akte. Sollte in der Praxis auf eine vertragliche Betrauung zurückgegriffen werden, müssen aber die daraus folgenden vergabe- und steuerrechtlichen Implikationen beachtet werden. Möglicherweise führt eine vertragliche Regelung nämlich zur Ausschreibungspflicht beziehungsweise zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen echtem Zuschuss und steuerbarem Leistungsaustausch. Die beihilferechtlich gebotene Konkretisierung der Gemeinwohlverpflichtungen, die aus umsatzsteuerlichen Gründen möglichst allgemein gehalten werden muss, erfordert eine sorgfältige Vorgehensweise. In Zweifelsfällen empfiehlt sich die vorherige Abstimmung

mit den Finanzbehörden oder den auf Landes- beziehungsweise Bundesebene für die Beihilfenkontrolle zuständigen Stellen.

#### Praxisbeispiele für Betrauungsakte:

Im Bereich der stationären Altenhilfe dürfte der Betrauungsakt regelmäßig im Versorgungsvertrag nach § 72 SGB XI in Verbindung mit der Pflegesatzvereinbarung nach § 85 SGB XI zu sehen sein. Spezielle Förderungen nach Landesrecht werden in aller Regel auf dem Versorgungsvertrag und der jeweiligen landesrechtlichen Grundlage (zum Beispiel Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Ausbildung in der Altenpflege des Landes Niedersachsen<sup>37</sup>) gewährt und im Zuwendungsbescheid konkretisiert. Der Betrauungsakt kann dann in der Gesamtheit dieser Akte gesehen werden.

Gleiches gilt im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe für den jeweiligen Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII sowie die entsprechenden Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII.

Krankenhäuser erhalten durch Aufnahme in den Krankenhausplan nach § 6 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) den Auftrag zur Versorgung nach § 1 KHG sowie dem Sicherstellungsauftrag der Länder für eine bedarfsgerechte stationäre Krankenhausversorgung.<sup>38</sup>

Entscheidend ist letztlich, dass die Art und der Umfang der Daseinsvorsorgeaufgabe und die Verpflichtung des Zuwendungsempfängers, diese zu erfüllen, im Betrauungsakt deutlich werden. Aufgrund der zentralen Bedeutung der ordnungsgemäßen Betrauung innerhalb des Freistellungsbeschlusses sollten Zuwendungsgeber und -empfänger besondere Sorgfalt bei der Erstellung des Betrauungsaktes walten lassen.

#### Kostenparameter

Bereits im Betrauungsakt müssen der Mechanismus und die Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichszahlung angegeben werden

(Art. 4 Buchst. d) Freistellungsbeschluss). Für die Praxis bedeutet dies, dass bereits vorab festgelegt sein muss, für welche Daseinsvorsorgeaufgabe ein Ausgleich geleistet wird und anhand welcher Parameter sich die Höhe des jeweiligen Ausgleichs bemisst. Nachträgliche Abwandlungen, etwa zum Ausgleich von unerwarteten Verlusten, lässt der Freistellungsbeschluss nicht zu. Wenn die Unterstützung nicht in Form von Finanzmitteln gewährt wird, muss der daraus resultierende Vorteil zu marktüblichen Konditionen umgerechnet werden. Das gilt etwa für die Überlassung von Sachmitteln oder für Erbpachtverträge.

Für Caritas-Unternehmen, die neben Aufgaben der Daseinsvorsorge auch andere Tätigkeiten im Wettbewerb ausüben (Bereich der wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe), ist hier besonders darauf zu achten, dass in der Buchführung eine belastbare Trennung beider Bereiche durchgehalten wird (Art. 5 Abs. 3 b) und Abs. 9 Freistellungsbeschluss). Dabei müssen insbesondere die Parameter angegeben werden, die für die Zuordnung der Kosten zum einen oder anderen Bereich herangezogen werden sollen. Der Freistellungsbeschluss lässt nur den Ausgleich der Kosten zu, die in Ausübung der Daseinsvorsorgeaufgabe entstehen. Quersubventionierungen zwischen beiden Bereichen sind nicht zulässig.

#### Keine Überkompensation

Nach Art. 5 Abs. 1 des Freistellungsbeschlusses darf die Ausgleichszahlung nur die durch die Erfüllung der Daseinsvorsorgeaufgabe entstandenen Kosten einschließlich eines angemessenen Gewinns umfassen. Der angemessene Gewinn berechnet sich nach Art. 5 Abs. 5 anhand der Kapitalrendite („Internal Rate of Return“). Ein durchschnittliches Unternehmen legt diese zugrunde, um unter Berücksichtigung des jeweiligen Risikos zu entscheiden, ob es die betreffende Dienstleistung für die gesamte Dauer der Betrauung erbringt. Nach Art. 5 Abs. 7 gilt eine Kapitalrendite, die den relevanten

Swap-Satz zuzüglich eines Aufschlags von 100 Basispunkten<sup>40</sup> nicht übersteigt, in jedem Fall als angemessen. Gemäß Art. 5 Abs. 8 kann auf die unter Umständen in der Praxis schwierig zu handhabende Kapitalrendite verzichtet und auf andere Indikatoren wie etwa die Umsatzrendite oder die Eigenkapitalrendite zurückgegriffen werden, wenn dies aufgrund besonderer Umstände angebracht ist.

Gemäß Art. 6 Abs. 1 Freistellungsbeschluss sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Überkompensation mindestens alle drei Jahre zu überprüfen. Dies stellt einen Fortschritt im Vergleich zur Rechtslage vor der Reform dar, da damals die Überkompensation jährlich überprüft werden musste. Sollte im Rahmen der Überprüfung festgestellt werden, dass der tatsächlich erhaltene Ausgleich den nach dem Freistellungsbeschluss zulässigen Ausgleich um bis zu zehn Prozent übersteigt, so kann der überschüssige Teil der Ausgleichszahlung auf das Folgejahr angerechnet werden. Ausgleichszahlungen, die auch darüber hinausgehen, führen zur Rückzahlungsaufforderung. Damit ist der Freistellungsbeschluss künftig auch auf mehrjährige Verträge, wie sie etwa im Bereich der Jugendhilfe häufig sind, direkt anwendbar.

Der Freistellungsbeschluss sieht Vorgaben zur Verhinderung beziehungsweise Rückerstattung von Überkompensationen vor. In der sozialrechtlichen Praxis dürfte dieses Erfordernis keine größeren Schwierigkeiten verursachen, da die Vorgaben des Zuwendungsrechts (Verwendungsnachweis, Rückforderung bei Verstößen des Empfängers) den Anforderungen des Beschlusses in aller Regel genügen sollten.

#### **Beispiel: Fehlbedarfsfinanzierung**

Auch die aus dem deutschen Zuwendungsrecht bekannte Fehlbedarfsfinanzierung (zugewendet wird der Betrag, der die Lücke zwischen den zuwendungsfähigen Ausgaben einerseits und den Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen des Fördernehmers andererseits schließt) dürfte diesen Anforderungen des Freistellungsbeschlusses genügen. Eine Überkompen-

sation sollte in der Praxis ausscheiden, da der Zuwendungsempfänger regelmäßig verpflichtet ist, überschüssige Zuwendungen zurückzuerstatten. In dem der jeweiligen Finanzierung zugrunde liegenden Kostenplan müssen allerdings die zu erwartenden Kosten möglichst präzise veranschlagt werden. Bis zu zehn Prozent der Ausgleichszahlung dürfen im Falle der Überkompensation auf das Folgejahr angerechnet werden.

#### **Beispiel: Festbetragsfinanzierung**

Bei der Festbetragsfinanzierung erfolgt in der Regel keine Rückzahlung überschüssiger Ausgleichszahlungen. So etwa für den Fall, dass der Empfänger unerwartet seine Einnahmenseite erhöhen konnte. Ob und wie der Freistellungsbeschluss im Rahmen der Festbetragsfinanzierung zur Anwendung kommen kann, ist strittig.

Sind die Voraussetzungen des Freistellungsbeschlusses erfüllt, wird die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen und die Anmeldepflicht bei der Kommission entfällt (Art. 1 Freistellungsbeschluss). Gleichwohl kann in Zweifelsfällen eine Anzeige bei der Kommission vorgenommen werden. Diese wird die Beihilfe anschließend prüfen und erlässt eine verbindliche Entscheidung. Kommen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger nach der Prüfung der geplanten Maßnahme anhand der Kriterien des Freistellungsbeschlusses zum Ergebnis, dass eine binnenmarktkonforme Maßnahme vorliegt, kann diese durchgeführt werden. Gleichwohl ist auch in diesem Fall für eine mögliche Beschwerde eines Wettbewerbers bei der Europäischen Kommission vorzusorgen. Es wird deshalb Diensten und Einrichtungen der Caritas, die entsprechende Zuwendungen erhalten, empfohlen, ein besonderes Augenmerk auf die sorgfältige Erstellung des Betrauungsaktes mit den jeweiligen Kostenparametern zu legen. Wenn dies vorab geschehen ist, sollte im Rahmen einer Nachprüfung durch die Kommission die Vereinbarkeit mit dem Freistellungsbeschluss nachgewiesen werden können. Nach Art. 8 Abs. 1

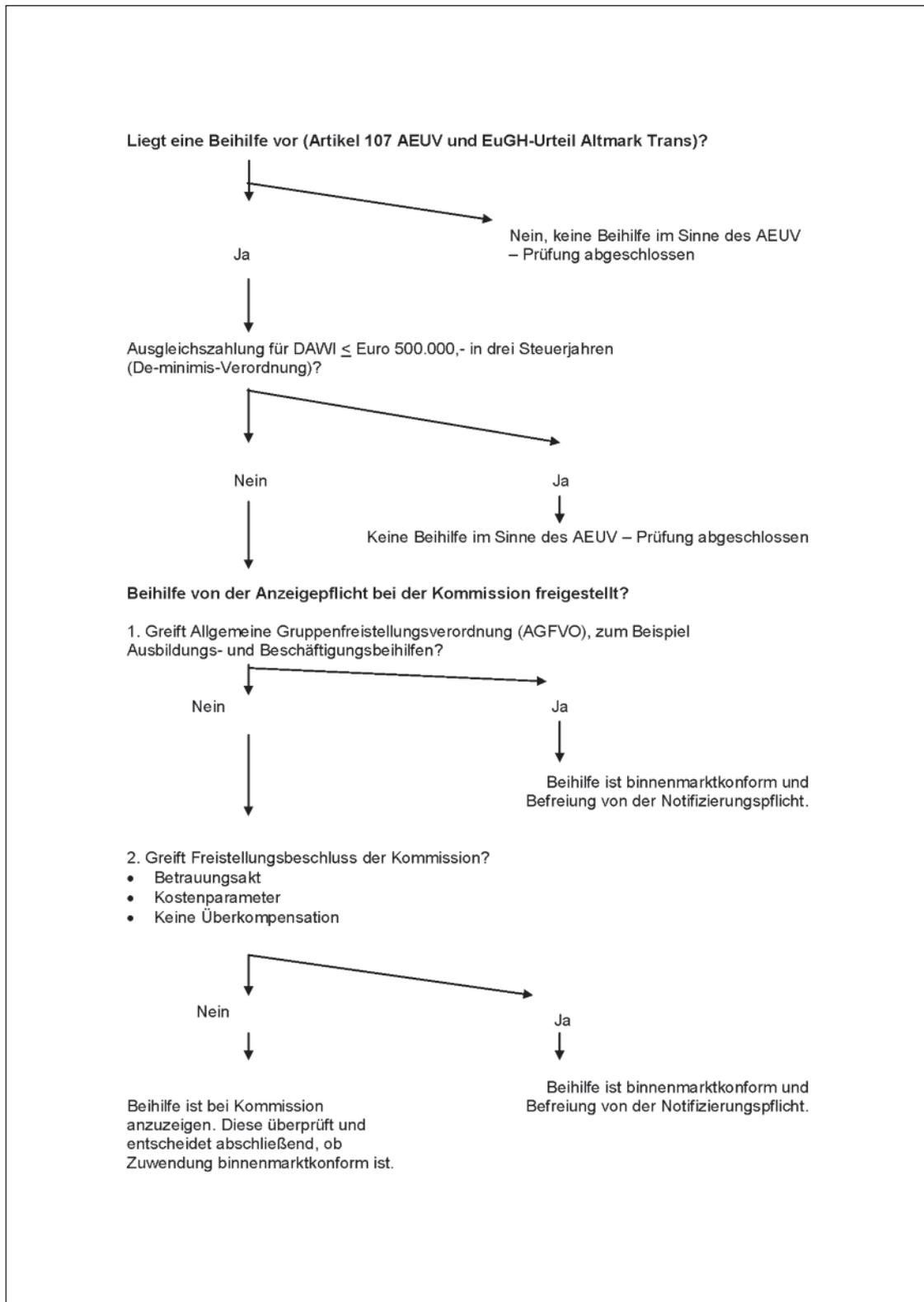
Freistellungsbeschluss müssen die Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren ab dem Ende des Betrauungsaktes alle Informationen vorhalten, die notwendig sind, um eine nachträgliche Überprüfung der Maßnahme durchzuführen.

Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang noch auf den einschlägigen Prüfungsstandard des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW).<sup>41</sup> Im Rahmen der Abschlussprüfung muss der Prüfer Fehler Risiken im Zusammenhang mit gewährten Beihilfen beurteilen. Auswirkungen auf den Jahresabschluss können sich aus drohenden Rückzahlungsverpflichtungen europarechtswidriger Beihilfen ergeben. Letztlich muss der Abschlussprüfer in seinem Testat beurteilen, ob eventuelle Folgen aus den beihilferechtlichen Maßnahmen ordnungsgemäß im Jahresabschluss abgebildet sind.

### **Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGFVO)**

Die AGFVO regelt die Zulässigkeit verschiedener Gruppen sogenannter horizontaler Beihilfen in einem einzigen Rechtsinstrument. Die erfassten Beihilfekategorien werden als mit dem Binnenmarkt vereinbar eingestuft und von der Notifizierungspflicht freigestellt. Aus Sicht der Caritas sind aus dem weiten Anwendungsbereich der AGFVO vor allem die Ausbildungsbeihilfen, Beihilfen für benachteiligte oder behinderte Arbeitnehmer(innen) sowie die Beihilfen für KMU interessant. Ein praktischer Anwendungsfall der AGFVO findet sich auf S. 31 in diesem Heft.

## Prüfungsschema für Beihilfesachverhalte



# Mittels Freistellungsbeschluss eine Förderung überprüfen

*Anhand der Förderung einer Pflegeeinrichtung der Caritas aus Stiftungsmitteln wird beispielhaft gezeigt, wie überprüft werden kann, ob es sich um eine europarechtliche Beihilfe handelt.*

Wilma Schulze Froning

IM FOLGENDEN Beispiel geht es um eine Förderung aus Mitteln der Stiftung Wohlfahrtspflege des Landes NRW für Maßnahmen, um einen Wohn- und Lebensbereich für zwölf pflegebedürftige junge Menschen in einer neu zu errichtenden Pflegeeinrichtung mit 80 Plätzen zu schaffen.

## Sachverhalt

Eine dem Caritasverband für das Bistum Essen e. V. (DiCV Essen) angeschlossene gGmbH plante im Jahr 2009 den Bau einer Pflegeeinrichtung für 80 pflegebedürftige Menschen. Davon sollten zwölf Pflegeplätze für junge Pflegebedürftige mit speziellem Versorgungsvertrag nach SGB XI ausgestattet werden. Die Baukosten der Pflegeeinrichtung mit einem Finanzvolumen von circa zehn Millionen Euro überstiegen die nach dem Pflegeversicherungsgesetz in Verbindung mit dem Landespflegegesetz NRW zulässigen maximalen Investitionskosten. Hintergrund war, dass die maßgeblichen gesetzlichen Regelungen für den Bau von Pflegeeinrichtungen grundsätzlich nicht die räumlichen Bedürfnisse junger Pflegebedürftiger im Fokus haben, sondern vielmehr auf die Ansprüche älterer Pflegebedürftiger ausgerichtet sind. Die über die maximal refi-

nanzierbaren Investitionskosten hinaus-schießenden Baukosten für den Pflegebereich der jüngeren Pflegebedürftigen (circa 477.000 Euro) wurden also nach Landespflegegesetz NRW nicht refinanziert.

Für die Finanzierungslücke wurden Mittel der Stiftung Wohlfahrtspflege NRW (circa 232.000 Euro) beantragt und der Einsatz von „baren Eigenmitteln“ (circa 245.000 Euro) geplant, die über die Bewohner(innen) nicht refinanziert werden sollten. Weitere Förderanträge für diesen Bereich sind nicht gestellt worden.

## Problematik

Im Rahmen des Antragsverfahrens führte die Stiftung Wohlfahrtspflege NRW in einem Schreiben an die gGmbH aus, dass unklar sei, ob eine Förderung der Stiftung Wohlfahrtspflege NRW eine europarechtliche Beihilfe darstelle. Sie forderte diesbezüglich vom Antragsteller eine Begründung zur Rechtfertigung der Zulässigkeit der Förderung des konkreten Bauvorhabens im Hinblick auf die europarechtliche Fragestellung der Beihilfe und der grundlegenden Daseinsvorsorge.

Im Rahmen der Spitzenverbandlichen Betreuung durch den DiCV Essen wurde die fragliche Maßnahme europarechtlich überprüft. Das Gutachten des Caritasver-

bandes vom Mai 2009 wurde für die Veröffentlichung an die aktuelle Rechtslage angepasst. Dies betrifft insbesondere die Ausführungen zum Freistellungsbeschluss der Europäischen Kommission, der die sogenannte Monti-Freistellungsentscheidung inzwischen abgelöst hat, sowie die neue Nummerierung der einschlägigen Artikel des Wettbewerbsrechts durch die Einführung des AEUV.

## Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht

Aus folgenden Erwägungen dürfte die fragliche Förderung der Stiftung Wohlfahrtspflege NRW als gemeinschaftsrechtskonforme Beihilfe einzuordnen sein.

### I. Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV

Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

#### 1. Aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen

Bei der Förderung durch die Stiftung Wohlfahrtspflege NRW handelt es sich um

staatliche Beihilfen beziehungsweise aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen. Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen sind Geldmittel, die vom Staat selbst oder von vom Staat beauftragten privaten oder öffentlichen Einrichtungen ausbezahlt werden. Es kommt darauf an, dass der Staat aufgrund von Eigentum, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmung auf die Verausgabung der Mittel einen unmittelbar oder mittelbar beherrschenden Einfluss auf die mittelausbezahlende Einrichtung hat.

Die Stiftung Wohlfahrtspflege NRW findet ihre Rechtsgrundlage im Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen (SpielbG NW). Danach wird die Stiftung Wohlfahrtspflege NRW als eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts geführt (§ 9 SpielbG NW), also als eine Verwaltungseinheit, die in der Regel durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes gegründet wird und die mit dem Kapital oder Sachstand bestimmte Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und unter der Aufsicht des Staates erfüllt. Nach § 10 SpielbG NW handelt es sich bei den Mitteln der Stiftung um solche aus der Spielbankabgabe. Die Stiftung untersteht nach § 14 SpielbG NW der Aufsicht des für Soziales zuständigen Ministers. Für das Haushaltsrecht der Stiftung gilt nach § 14 Abs. 2 SpielbG NW die Landeshaushaltsordnung. Mitglieder des Stiftungsrates sind nach § 12 Abs. 1 SpielbG NW unter anderem je ein Mitglied des Innenministeriums, des Finanzministeriums sowie des für Soziales zuständigen Ministeriums.

Es dürfte damit insgesamt davon auszugehen sein, dass es sich um aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen handelt.

## 2. Unternehmen

Der Begriff des Unternehmens umfasst sowohl nicht gemeinnützige als auch gemeinnützige juristische Personen und meint jede Tätigkeit, die darin besteht, Dienstleistungen auf einem Markt anzubieten. Als Trägerin einer Pflegeeinrich-

tung, die Pflegeleistungen für pflegebedürftige Menschen gegen Bezahlung anbietet und damit eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, ist die gGmbH ein Unternehmen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV.

## 3. Begünstigung

Auch vom Vorliegen einer Begünstigung bestimmter Unternehmen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV ist auszugehen. Eine Begünstigung liegt vor, wenn der Begünstigte keine marktgerechte Gegenleistung erbringt: das Unternehmen also einen wirtschaftlichen Vorteil erhält, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Die Mittel der Stiftung Wohlfahrtspflege werden ohne Rückzahlungsverpflichtung und ohne finanzielle Gegenleistung zum Beispiel in Form von Darlehenszinsen gewährt. Ein privater Investor würde der gGmbH keine Zuschüsse zu den Investitionskosten in dieser Form gewähren. Insofern stellt die fragliche Förderung der Stiftung Wohlfahrtspflege NRW eine Begünstigung der gGmbH dar.

## 4. Selektivität

Es handelt sich auch um eine Begünstigung bestimmter Unternehmen (Selektivität). Dies wäre nur dann nicht gegeben, wenn die Zuwendung eine Förderung darstellt, die allen Dienstleistungsanbietern zu gleichen Bedingungen zugänglich wäre. Die Stiftung Wohlfahrtspflege fördert laut ihren Vergaberichtlinien nur soziale Einrichtungen und Maßnahmen freier gemeinnütziger Träger, wenn diese selbst der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes NRW angehören oder einem dieser Spitzenverbände angeschlossen sind. Fördervoraussetzung ist des Weiteren, dass die geförderte Einrichtung im Land NRW liegt. Einrichtungen und Maßnahmen außerhalb des Landes NRW werden nur gefördert, wenn der Träger seinen Sitz im Land NRW hat und die Verwirklichung der Maßnahme im erheblichen Stiftungsinteresse liegt.

## 5. Wettbewerbsverfälschung

Eine potenzielle Wettbewerbsverfälschung besteht darin, dass die Wettbewerbsfähigkeit der gGmbH durch die Förderung der Investitionskosten durch die Stiftung Wohlfahrtspflege NRW gegenüber anderen Anbietern von Pflege für junge pflegebedürftige Menschen, deren Investitionskosten nicht bezuschusst werden, gestärkt wird. Inwieweit sich die Wettbewerbsverfälschung tatsächlich auswirkt, entfaltet keine Relevanz. Eine „Spürbarkeit“ der Wettbewerbsverfälschung wird nämlich nicht verlangt.

## 6. Binnenmarktrelevanz

Damit eine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten vorliegt, ist es erforderlich, dass sich die Beihilfe nicht ausschließlich auf den Wettbewerb innerhalb eines Mitgliedstaates auswirkt. Eine Beeinträchtigung muss allerdings nicht nachgewiesen werden. Ausreichend ist eine mögliche Auswirkung auf den zwischenstaatlichen Handel. Das Kriterium wird grundsätzlich sehr weit ausgelegt.

Ist eine Zuwendung nach Art und Umfang per se nicht geeignet, den freien Wettbewerb oder den Handel zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, liegt keine Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV vor. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn die betreffende Einrichtung nachweislich nur einen regionalen Einzugsbereich bedient beziehungsweise bedienen wird (sogenannte Tätigkeiten mit lokalem Bezug). Die Nachfrage nach der Dienstleistung darf also keinen grenzüberschreitenden Charakter haben. In diesem Fall müssen allerdings vergleichbare Einrichtungen verfügbar sein. Damit muss sichergestellt sein, dass die fragliche Einrichtung keine Personen aus anderen Mitgliedstaaten anlocken würde, wenn sie aufgrund öffentlicher Förderung niedrigere Preise anbietet.

Eine Binnenmarktrelevanz wird auch dann ausgeschlossen, wenn eine Beihilfe einen bestimmten Gesamtbetrag von 200.000 Euro innerhalb von drei Jahren

nicht übersteigt (allgemeine De-minimis-Verordnung).

Ein Ausschluss der Binnenmarktrelevanz ist konkret aufgrund der beantragten Förderhöhe über die De-minimis-Verordnung nicht möglich. Denkbar wäre allerdings, dass die Förderung unter die spezielle De-minimis-Verordnung für DAWI fällt, deren Schwellenwert 500.000 Euro in drei Steuerjahren beträgt. Da allerdings nicht ausgeschlossen ist, dass die gGmbH im fraglichen Zeitraum neben der Förderung durch die Stiftung Wohlfahrtspflege NRW weitere beihilfenrechtlich relevante Zuwendungen erhalten hat, kann die Förderungen insgesamt über der De-minimis-Schwelle liegen.

Auch ein Ausschluss aufgrund einer Einordnung als Tätigkeit mit lokalem Bezug erscheint aufgrund des erforderlichen Nachweises, dass nur ein regionaler Einzugsbereich bedient wird, schwierig. Ob tatsächlich ausgeschlossen werden kann, dass keine Personen aus anderen Mitgliedstaaten Interesse an der Pflegeeinrichtung zeigen, ist nämlich fraglich. Der ausschließlich regionale Bezug wurde von der Europäischen Kommission bisher beispielsweise im Beschwerdeverfahren „Freizeitbad Dorsten“ bejaht. Dort konnte gutachterlich nachgewiesen werden, dass das Bad lediglich von Bewohner(inne)n im Umkreis von 50 Kilometern genutzt wird. Die in diesem Fall nächstliegende niederländische Grenze ist weiter entfernt.

Inwieweit im konkreten Fall tatsächlich eine Binnenmarktrelevanz vorliegt, ist schwer zu beantworten. Da eine Beeinträchtigung nur möglich sein und nicht nachgewiesen werden muss und da das Kriterium sehr weit auszulegen ist, ist im Zweifel von einer Binnenmarktrelevanz auszugehen.

Auch wenn es insgesamt begrüßenswert wäre, wenn die Binnenmarktrelevanz verneint werden könnte und damit keine Beihilfe im Sinne des Gemeinschaftsrechts vorliegen würde, so kann dies im Ergebnis offen bleiben. In jedem Fall kann eine Vereinbarkeit mit dem Gemein-

schaftsrecht auf der Grundlage des Freistellungsbeschlusses angenommen werden (siehe II.).

## II. Art. 106 Abs. 2 AEUV

Nach Art. 106 Abs. 2 AEUV gilt eine Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, wenn sie den Zweck hat, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu fördern. Im Freistellungsbeschluss der Europäischen Kommission wurden die Kriterien für die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV konkretisiert. Unseres Erachtens fällt die fragliche Förderung der Stiftung Wohlfahrtspflege NRW an die gGmbH unter die Freistellungsentscheidung mit der Folge, dass eine Genehmigung der Förderung durch die Europäische Kommission (Notifizierung) nicht erforderlich ist.

Nach dem Freistellungsbeschluss kommt es darauf an, dass bei der Übertragung der Aufgaben von allgemein wirtschaftlichem Interesse an externe kommunale Unternehmen oder Dritte bereits klar festgelegt sein muss, dass die geförderte Tätigkeit gemeinwohlorientierten Charakter hat. Zudem darf die staatliche Zuwendung nur die durch die Gemeinwohlverpflichtung entstehenden erforderlichen (Netto-)Mehrkosten (gegebenenfalls einschließlich eines angemessenen Gewinnes) ausgleichen. Ebenfalls vorab müssen alle notwendigen Parameter zur Berechnung der Ausgleichszahlung bestimmt sein (Kontrolle der Überkompensierung). Diese Ausnahmeregelung gilt grundsätzlich für alle Bereiche der sozialen Arbeit, auch für Pflegeeinrichtungen, solange diese Dienstleistungen wirtschaftlicher Natur sind. Im Detail sind folgende Kriterien maßgeblich:

### 1. Anwendungsbereich

Zunächst einmal liegt die Erbringung von Dienstleistungen für junge pflegebedürftige Menschen zweifellos im Anwendungsbereich des Freistellungsbeschlusses (vgl. Art. 2, Abs. 1 c) Freistellungsbeschluss). Auf die Höhe der Ausgleichszahlung kommt es mithin nicht an.

### 2. Betrauungsakt

Weiterhin muss ein Betrauungsakt für die Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (gemeinwohlorientiertes Interesse) vorliegen. Der Betrauungsakt ist an eine konkrete Einrichtung gerichtet und bestimmt Art und Dauer der zu übertragenen sozialen Aufgabe. Er kann in Form eines Verwaltungsaktes erfolgen, ebenso als öffentlich- oder privatrechtlicher Vertrag. Entscheidend ist die Rechtsverbindlichkeit. Er muss die Parameter für die Berechnung, Überwachung und etwaige Änderung der Ausgleichszahlung enthalten.

#### a) gemeinwirtschaftliches, gemeinwohlorientiertes Interesse

Grundsätzlich wird man davon ausgehen müssen, dass die Versorgung von pflegebedürftigen Menschen nach Maßgabe der sozialen Pflegeversicherung ein gemeinwirtschaftliches Interesse darstellt (vgl. §§ 1, 4 SGB XI).

Die gGmbH ist dem Caritasverband für das Bistum Essen e. V. als zuständigem Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege angeschlossen und orientiert sich in ihrem Handeln an den Grundsätzen der christlichen Sozialethik und der Soziallehre der katholischen Kirche. Sie stellt dem christlichen Menschenbild folgend den Menschen mit seinen körperlichen, seelischen und sozialen Bedürfnissen, seinen Ressourcen und seinem sozialem Umfeld immer in den Mittelpunkt ihres Handelns. Daher sieht sie sich verpflichtet, den ihr anvertrauten Menschen qualifizierte Pflege, soziale Betreuung, umfassende Therapie und Begleitung anzubieten. Ihr Ziel ist es, ihnen ein Leben in selbstbestimmter Teilhabe verbunden mit einem Höchstmaß an Lebensqualität zu ermöglichen. Im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes erbringt die gGmbH diesbezüglich die zwischen ihr und den Kostenträgern verbindlich vereinbarten Dienstleistungen.

Im konkreten Vorhaben, für das die Förderung beantragt wird, stehen junge pflegebedürftige Menschen im Fokus. Dieses Klientel hat Bedürfnisse an die Raum-

ausstattung einer Einrichtung, die sich in den gesetzlichen Regelungen, welche die Rahmenbedingungen für eine Pflegeeinrichtung vorgeben, nicht wiederfinden. Folge der aktuell maßgeblichen gesetzlichen Rahmenbedingungen ist, dass die Mehrbedürfnisse im Vergleich zu älteren Pflegebedürftigen nicht refinanziert werden. Die gGmbH ist bereit, für dieses Projekt – motiviert durch ihre christliche Werteorientierung – Eigenmittel einzubringen. Diese Mittel reichen allerdings nicht aus, um das Projekt zu finanzieren. Vielmehr bedürfen sie der Ergänzung durch Dritte wie der Stiftung Wohlfahrtspflege NRW. Auch wenn die jungen pflegebedürftigen Menschen bei der gesetzlichen Gestaltung nicht entscheidend mitberücksichtigt worden sind, so fordert doch schon das grundgesetzlich verankerte Recht auf Schutz der Menschenwürde, dass diese Pflegebedürftigen unter ihnen angemessenen Bedingungen leben können. Genau dies ist Gegenstand gemeinwohlorientierten Interesses und grundlegender Daseinsvorsorge.

Darüber hinaus erweitert die gGmbH den Angebotskatalog zur Erbringung von Leistungen gemäß dem Pflegeversicherungsgesetz im Sinne ihrer oben genannten Werteorientierung zugunsten einer individuell ausgerichteten, bedürfnisorientierten sowie qualifizierten Versorgung und Pflege der ihr anvertrauten Menschen wie folgt:

- Sicherung der sozialen Teilhabe der anvertrauten Menschen durch die aktive Einbeziehung des (nahen) sozialen Umfeldes (Angehörige, Freunde),
- ergänzende Angebote durch den Einsatz ehrenamtlich tätiger Helfer(innen) im Sinne caritativen Handelns,
- anwaltschaftliche Interessenvertretung der Klient(inn)en gegenüber der Öffentlichkeit und den politischen Gremien,
- ergänzende, bedarfsadäquate und fachlich begründete Gestaltung der Räume und des Umfeldes der Einrichtung,
- Integration der Einrichtung in das umgebende Gemeinwesen,
- Gewährleistung einer Teilhabe an werte-

orientierten (pastoralen) Angeboten.

Aus dem Selbstverständnis der gGmbH gehören diese ergänzenden Leistungen mit zu einer grundlegenden Daseinsvorsorge, die nicht oder nur teilweise im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes refinanzierbar sind. Sie sind Gegenstand des gemeinwohlorientierten Interesses.

#### b) Betrauungsakt

Bezogen auf Pflegeeinrichtungen kann im Versorgungsvertrag nach § 72 SGB XI in Verbindung mit den Förderbescheiden auf der Grundlage des Landespflegegesetzes NRW ein Betrauungsakt gesehen werden. Der Vertrag und die Bescheide geben wieder, welcher Personenkreis Zielgruppe der Einrichtung sein wird, und bieten objektiv und transparent Information darüber, in welchem Umfang die Förderung der Investitionskosten auf der Grundlage des Landespflegegesetzes NRW stattfindet. Ob der Investitionskostenbescheid eine konkrete Aussage dazu macht, welche Kosten gegebenenfalls nicht refinanziert werden, wird vom Einzelfall abhängen. Im Zusammenhang mit dem Antrag zur Förderung der Investitionskosten nach Landespflegegesetz ergibt sich jedenfalls der Betrag, der die nach Landespflegegesetz nicht geförderten Kosten beziffert beziehungsweise beziffern lässt.

Dass bei der Betrauung und der Zuwendung unterschiedliche Ebenen beteiligt sind, beim Betrauungsakt die Landesverbände der Pflegekassen und der überörtliche Träger der Sozialhilfe und bei der Zuwendung die Stiftung Wohlfahrtspflege NRW, ist unschädlich.

#### c) Überkompensationskontrolle

Schließlich muss eine Überkompensation vermieden werden. Das heißt, der von der Stiftung Wohlfahrtspflege NRW als Beihilfe gewährte Ausgleich darf maximal so hoch sein, wie zur Deckung der durch die Erfüllung der Verpflichtung entstandenen Nettokosten erforderlich ist. Die Höhe des Ausgleichs bemisst sich laut Art. 5 des Freistellungsbeschlusses nach sämtlichen mit der Erbringung der gemeinwohlorientier-

ten Dienstleistung verbundenen (tatsächlichen) Ausgaben abzüglich der erwirtschafteten Erträge (zuzüglich eines angemessenen Gewinns). Grundlage einer ordnungsgemäßen Prüfung ist zumindest eine Jahresabschlussprüfung. Aufgrund dieser kann überwacht werden, ob die kalkulierten Kosten für die Zuwendung (als Ausgleich) nicht zu hoch angesetzt wurden und eine Überkompensation auszuschließen ist.

Die Baukosten der geplanten Pflegeeinrichtung werden die nach Landespflegegesetz NRW zulässigen maximalen Investitionskosten übersteigen. Hinzu kommt, dass die Förderung der Stiftung Wohlfahrtspflege NRW den nicht über die Investitionskosten nach Landespflegegesetz NRW refinanzierbaren Bereich nicht vollständig, sondern nur rund hälftig übernehmen würde. Damit dürfte eine Überkompensation ausgeschlossen sein.

### III. Ergebnis

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Fördermittel der Stiftung Wohlfahrtspflege NRW an die gGmbH eine Beihilfe nach Gemeinschaftsrecht darstellen dürften. Jedenfalls ist die Förderung nach dem Freistellungsbeschluss der Europäischen Kommission als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar anzusehen und bedarf daher keiner Notifizierung bei der Europäischen Kommission.

*Text von Michael Müller an die neue Rechtslage angepasst.*



**Dr. Wilma Schulze Froning**

Ehemalige Justitiarin im Caritasverband für das Bistum Essen, jetzt Justitiarin im St. Franziskus-Hospital Münster  
E-Mail: wilma.schulzefroning@sfn-muenster.de

# Der Fall „AWO-Sano“

*Im Jahr 2004 hat sich ein privater Hotelbetreiber in Norddeutschland beschwert, dass die Investitionskostenzuschüsse und Steuervergünstigungen, die eine benachbarte gemeinnützige Familienferienstätte erhalte, zu Wettbewerbsverzerrungen führen würden.*

Bild: DICY Speyer



**Zum Beispiel Familienfreizeiten: Wer in diesem Bereich tätig ist, braucht eine saubere Abgrenzung seiner Gemeinwohlorientierung.**

tischen Aufwand eine Einrichtung in Deutschland errichten kann.

Gleichzeitig lässt sich die EU-Kommission konsequent von der Ursprungsidee des Europäischen Binnenmarktes leiten, wonach die Abschaffung von Marktbarrieren den Wettbewerb fördert und so zu Wachstum und Wohlstand beiträgt. In der Sozial- und Gesundheitswirtschaft Deutschlands spielten diesbezügliche EU-Vorgaben so lange keine wesentliche Rolle, wie privatwirtschaftliche Anbieter keine oder nur eine untergeordnete Bedeutung auf dem Sozialmarkt hatten. Mit der sukzessiven Verwirklichung des Grundsatzes der Trägerpluralität in den Sozialgesetzbüchern hat sich eine neue Konstellation ergeben: Von staatlicher Seite geförderte Unternehmen, die dem gemeinnützigen Bereich zuzurechnen sind und neben Steuervorteilen teilweise auch öffentliche Zuschüsse für Investitionen und Personal erhalten, konkurrieren zunehmend mit privatwirtschaftlichen Unternehmen. Diese haben keine mit der

## Christopher Bangert

FÜR Unternehmensverantwortliche in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft spielt die europäische Dimension bei unternehmenspolitischen Entscheidungen bisher eine eher untergeordnete Rolle. Der heimische Markt für soziale Dienste gilt als vom Ausland abgeschottet. Angesichts der fehlenden Harmonisierung in der Sozialgesetzgebung sind Internationalisierungsstrategien zumindest von gemeinnützigen Anbietern bisher Mangelware. So geben lediglich drei Prozent der Caritas-Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeiter(inne)n an, dass sie Dienste und Einrichtungen im Ausland betreiben.

Den Tatbestand der relativ geringen Auslandsverflechtung der Sozial- und Gesundheitswirtschaft nahm die EU-Kommission zum Anlass, hinsichtlich der Verbesserung der Rahmenbedingungen für grenzüberschreitendes Handeln initiativ zu werden. Zu nennen ist hier vor allem die EU-Dienstleistungsrichtlinie aus dem Jahr 2006, die auch die Sozial- und Gesundheitswirtschaft betrifft. Diese verfolgt das Ziel, die bestehenden bürokratischen Hürden für ins europäische Ausland strebende Dienstleister abzubauen, so dass zum Beispiel ein Pflegeheimbetreiber aus Frankreich mit einem geringeren bükra-

Gemeinnützigkeit verbundenen Steuervorteile, unterliegen aber auch nicht den damit verbundenen Auflagen wie der zeitnahen Mittelverwendung.

Im Jahr 2004 kam es erstmals zu einer Beschwerde eines privaten Unternehmers. Ein Hotelbetreiber im Norden Deutschlands sah in den Investitionskostenzuschüssen und den Steuerbegünstigungen, die eine benachbarte gemeinnützige Familienferienstätte erhielt, Wettbewerbsverzerrungen, die einen Verstoß gegen Art. 87 EG-Vertrag (heute: Artikel 107 AEUV) darstellen. Die Familienferienstätte der „AWO Sano“ gGmbH wurde folglich mit einem Hotelbetrieb verglichen, der eine ähnliche Klientel anspricht. Die gemeinnützige Familienferienstätte kann jedoch aufgrund staatlicher Förderung zu günstigeren Bedingungen Unterkünfte anbieten. Sie war gezwungen, den Beweis anzutreten, dass die staatlichen Vergünstigungen zu keiner Wettbewerbsverzerrung führen. Da es sich dabei um einen Präzedenzfall handelte, erhielt er in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) eine große Öffentlichkeit.

Bei der Bewertung des Falls wurde das sogenannte „Altmark Trans“-Urteil (s. S. 13 in diesem Heft) des Europäischen Gerichtshofs vom 24. Juli 2003 angewendet. Demnach ist die staatliche Unterstützung dann mit dem EU-Wettbewerbsrecht vereinbar, wenn es sich um einen Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt. Dies wird an vier Kriterien festgemacht:

1. **Betrauungsakt:** Das begünstigte Unternehmen ist tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut und diese Verpflichtungen sind klar definiert.
2. **Nachvollziehbarkeit:** Die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, wurden zuvor objektiv und transparent aufgestellt.
3. **Keine Überkompensation:** Der Ausgleich geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Ver-

pflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.

4. Die Höhe des erforderlichen Ausgleichs wurde auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte.

Die EU-Kommission nahm die Vorgabe des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auf und erließ am 28. November 2005 die sogenannte Monti-Entscheidung<sup>42</sup>. Das vierte Kriterium des Altmark-Trans-Urteils fiel dabei weg. Der Hinweis auf die fehlende Gewinnerzielungsabsicht gemeinnütziger Anbieter wie der Caritas reicht nicht aus, um eine Ausnahme aus dem Beihilfenrecht in Anspruch nehmen zu können. Der Unternehmensbegriff, der dem EU-Beihilfenrecht zugrunde liegt, ist sehr weit gefasst. Von Unternehmen wird dann schon gesprochen, wenn (zumindest theoretisch) auch privat-gewerbliche Wirtschaftsteilnehmer entsprechend tätig werden könnten. In der Mehrzahl der Arbeitsfelder der Caritas ist die Anwendbarkeit des Beihilfenrechts heute wohl zu bejahen.

#### **Wie fiel die Entscheidung der Kommission im Falle der Beschwerde aus?<sup>43</sup>**

##### **Zu Kriterium 1 „Betrauungsakt“:**

Die Gemeinwohlorientierung der Familienferienstätte wurde in einem ersten Schritt mit dem Verweis auf das Sozialgesetzbuch VIII beantwortet, das die leistungsrechtliche Grundlage für die Arbeit der Familienferienstätte ist. Hinsichtlich der in § 16 SGB VIII enthaltenen, sehr allgemein gehaltenen Aufgabe der Förderung der Erziehung in der Familie bestanden beim Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) Zweifel, ob dieser öffentliche Auftrag hinreichend detailliert ausformuliert ist. Aus diesem Grund hat das BMFSFJ in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der gemeinnützigen Familienferienstätten einen Katalog von gemeinwohlorientierten Leistungen

erstellt, die von gemeinnützigen Familienferienstätten in Deutschland erbracht werden. Im Unterschied zum gewerblich tätigen Hotelier bieten Familienferienstätten demnach etwa Beherbergungspreise unter dem ortsüblichen Niveau, um auch bedürftigen Familien die Nutzung zu ermöglichen. Zudem wird pädagogisches Personal vorgehalten. Mit diesem Kriterienkatalog konnte der öffentliche Auftrag ausreichend spezifiziert werden.

##### **Zu Kriterium 2 „Nachvollziehbarkeit“:**

Die Zuwendungsbescheide, mit denen die Zuschüsse zu den Investitionskosten der in Frage stehenden gemeinnützigen Familienferienstätte gewährt wurden, wiesen die konkreten zuwendungsfähigen Investitionskosten aus. Damit stand die Bemessungsgrundlage des Ausgleichs im Vorhinein objektiv und klar fest.

##### **Zu Kriterium 3 „Keine Überkompensation“:**

Mittels der von externen Prüfern durchgeführten Analyse der zeitlich relevanten Gewinn- und Verlustrechnungen konnte nachgewiesen werden, dass die gewährten Investitionszuschüsse nicht über die zur Deckung der zur Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erforderlichen Kosten hinausgingen. Dies galt auch unter Einbeziehung der in den betreffenden Jahren im Rahmen der Gemeinnützigkeit empfangenen Steuervergünstigungen. Ein Gewinn wurde in den fraglichen Jahren nicht erzielt. Gemäß den Monti-Kriterien wäre aber auch ein branchenüblicher Gewinn mit dem EU-Beihilfenrecht vereinbar gewesen.

In ihrem Antwortschreiben an den Beschwerdeführer kommt die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission zu dem Urteil, dass die Zuschüsse zu den Investitionskosten der „AWO Sano“ gGmbH mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Gleichzeitig weist die Direktion jedoch darauf hin, dass vom deutschen Staat durch regelmäßige Kontrollen sicherzustellen ist, dass Familienferienstätten keine Ausgleichszahlun-

gen erhalten, die über die zur Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung getätigten Kosten hinausgehen. Dabei werden die erzielten Einnahmen und eine angemessene Rendite berücksichtigt.

Für den Deutschen Caritasverband war damit der Fall „AWO Sano“ nicht abgehakt, sondern es wurde von Anfang an auf die Ausstrahlungswirkung dieses Falls hingewiesen. Da auch in anderen Bereichen der Sozial- und Gesundheitswirtschaft privat-gewerbliche Anbieter an Bedeutung gewinnen (zum Beispiel im Pflegebereich, aber auch in der Jugendhilfe), sind weitere Beschwerden mit einer ähnlichen Argumentation vorstellbar. Folglich sollte der Fall „AWO Sano“ einen Selbstvergewisserungsprozess bei den Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege und ihren Mitglieds-einrichtungen auslösen. Im Mittelpunkt steht dabei im Sinne des Kriteriums „Betrauungsakt“ die Frage, ob Dienste und Einrichtungen der Caritas glaubhaft machen können, dass sie über ein gemeinwohlorientiertes Leistungsprofil verfügen und damit den Erhalt von Zuschüssen und Steuervergünstigungen, die privaten Anbietern verwehrt werden, rechtfertigen können.

Gleichzeitig war es dem DCV wichtig, sich konstruktiv in die Diskussion um die Anwendbarkeit der Monti-Kriterien in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft einzubringen. Folgende Aspekte sind dabei aus Verbandssicht zentral:

■ **Generell gilt:** Gemeinnützige Anbieter sozialer Dienste leisten einen wichtigen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Die Erfüllung dieser Aufgaben muss unter angemessenen Rahmenbedingungen möglich sein. Auch wenn die Dienstleistungen teilweise am Markt und damit im Wettbewerb erbracht werden, können für soziale Dienstleistungen nicht die gleichen Rahmenbedingungen wie für andere gewerbliche Dienstleistungen gelten.

■ **Grundsätzlich besteht keine Kritik an Kriterien der Transparenz und den Nachweispflichten, da sich gemeinnützige Unternehmen diesen Anforderungen auch**

stellen müssen. Es ist aber erforderlich, dass insgesamt angemessene und verhältnismäßige Anforderungen an die Nachweise gestellt werden. So sollten die in den Einrichtungen bereits existierenden Verwendungsnachweise oder Bausteine des Rechnungswesens (zum Beispiel steuerrechtliche Jahresabschlüsse wie Gewinn- und Verlustrechnung oder Einnahmen-/Ausgabenrechnung) als Nachweise ausreichen.

■ **Um übermäßige Bürokratie zu vermeiden, die insbesondere kleinere und mittlere Dienste und Einrichtungen (bis zu 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) schnell überfordern kann, sollten ferner in Anlehnung an die KMU-Verordnung<sup>44</sup> größenabhängige Erleichterungen eingeführt werden.**

■ **Die speziellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedsländern müssen bei der Prüfung der Kriterien berücksichtigt werden. In Deutschland sind hier das Gemeinnützigkeitsrecht und die damit verbundene Steuergesetzgebung (Abgabenordnung) zu erwähnen. Nur gemeinwohlorientierte Organisationen erhalten das Recht, den Status der Gemeinnützigkeit zu tragen. Allerdings erfolgt diese Betrauung nicht im Voraus wie von den Monti-Kriterien gefordert, sondern ex post am Jahresende, wenn das zuständige Finanzamt den Freistellungsbescheid erteilt und die damit verbundenen Überprüfungen vornimmt. Außerdem ist der Status nicht nur mit steuerlichen Vergünstigungen verbunden, sondern auch mit Auflagen. Nach § 55 Abs. 1 Nr. 5 der Abgabenordnung (AO) gilt das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung. Hiernach müssen jegliche Mittel einer gemeinnützigen Organisation spätestens im Jahr nach dem Zufluss für die satzungsgemäßen gemeinnützigen Zwecke verwendet werden. Damit kann letztendlich keine Überkompensation vorliegen. Eine Überkompensation bei zeitnaher Mittelverwendung wäre ferner möglich, wenn Überschüsse „abgeschöpft“ werden. Nach § 55 Abs. 2 und 3 AO ist jedoch eine Begünstigung von Gesellschaftern, Mitgliedern, Arbeit-**

nehmer(inne)n oder Dritten (das heißt eine Bereicherung von Privatpersonen) ausgeschlossen, da bei Verstößen gegen diese Grundsätze eine Organisation ihren Status „gemeinnützig“ und die damit verbundenen Steuererleichterungen insgesamt verliert.

Im Zusammenhang mit der Gewährung von Erleichterungen ist die sogenannte De-minimis-Verordnung der EU-Kommission zu beachten. Es handelt sich dabei um eine nicht-branchenspezifische Erleichterung, von der auch soziale Anbieter profitieren. Bisher galt, dass Zuwendungen in Höhe von 200.000 Euro, die ein Zuschussempfänger in drei Steuerjahren erhält, keine grenzüberschreitende Bedeutung aufweisen und dementsprechend nicht als Beihilfen im europarechtlichen Sinne einzuordnen sind. Diese Schwelle ist für Daseinsvorsorgedienste von der EU-Kommission Ende April 2012 auf 500.000 Euro in drei Steuerjahren angehoben worden (s. auch S. 17 in diesem Heft). Damit dürften deutlich mehr Unternehmen der Sozial- und Gesundheitswirtschaft künftig aus dem Anwendungsbereich des Beihilfenrechts herausfallen als bisher. Allerdings muss beachtet werden, dass die Summe der in drei Jahren insgesamt erhaltenen Zuschüsse aus Sicht des Gesamtunternehmens berechnet wird und nicht für einzelne Dienste oder Einrichtungen. Bei größeren Baumaßnahmen oder der Förderung von mehreren Personalstellen wird die Bagatellgrenze folglich immer noch relativ schnell „gerissen“.



**Dr. Christopher Bangert**

Leiter des Referats  
Sozialwirtschaft beim DCV,  
Freiburg  
E-Mail: christopher.  
bangert@caritas.de

# Wie passen Gemeinnützigkeit und Beihilfenrecht zusammen?

*Ob die in Deutschland gewährten Steuererleichterungen für gemeinnützige Körperschaften mit den Regelungen des europäischen Beihilfenrechts vereinbar sind, wird von Steuerexperten rege diskutiert.*

Lucia Gutmann

SEIT VIELEN JAHREN diskutieren Steuerexperten, ob die in Deutschland gewährten Steuererleichterungen für gemeinnützige Körperschaften mit den Regelungen des europäischen Beihilfenrechts vereinbar sind.<sup>45</sup> Wie bereits beschrieben, können aufgrund der weiten Auslegung des Europäischen Gerichtshofs und der Europäischen Kommission dem Beihilfetatbestand des Art. 107 ff. AEUV grundsätzlich jegliche Subventionen der öffentlichen Hand und sonstige wirtschaftliche Vorteile – wie eben auch Steuer- und Abgabenerleichterungen – unterfallen. Auch kann nach Auffassung des EuGH die Unternehmereigenschaft nicht allein aufgrund der fehlenden Gewinnerzielungsabsicht verneint werden.<sup>46</sup> Vielmehr liegt eine wirtschaftliche Tätigkeit bereits dann vor, wenn Güter und Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt angeboten werden.

Im Urteil vom 10. Januar 2006 zu einer aus der Privatisierung hervorgegangenen italienischen Bankenstiftung hat der EuGH erstmals zur Anwendung des EU-Beihilfenrechts auf das (italienische) Gemeinnützigkeitsrecht Stellung genommen und grundsätzliche Bedenken geäußert.<sup>47</sup> Hieraus kann man nun aber nicht per se schließen, dass alle Steuererleichterungen gemeinnütziger Körperschaften grundsätzlich eine notifizierungspflichtige Beihilfe darstellen. Vielmehr ist nach der Größe der Organisation, nach den vier steuerlichen Sphären sowie nach den Steuerarten zu differenzieren:

Bei vielen kleineren Organisationen wird die Summe der nicht erhobenen Steuern und Abgaben vermutlich unter die De-minimis-Regelung fallen. Bei großen Trägern und bei Körperschaften, die zusätzlich noch öffentliche Zuschüsse erhalten, können die Steuererleichterungen des Gemeinnützigkeitsrechts hingegen sehr wohl beihilferelevant sein.

## Steuerliche Zweckbetriebe sind betroffen

Ferner sind nach herrschender Meinung auch nur die steuerlichen Zweckbetriebe nach § 66 ff. AO betroffen, also beispielsweise Jugendhilfeeinrichtungen, Pflegeeinrichtungen, Mahlzeitendienste, Rettungsdienste oder Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. Die drei anderen steuerlichen Sphären gemeinnütziger Körperschaften fallen nicht unter das europäische Beihilfenrecht: Der ideelle Bereich sowie die Vermögensverwaltung stehen nicht im Wettbewerb zu gewerblichen Anbietern, und der Bereich der wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe unterliegt bereits der Regelbesteuerung. Gewichtet man jedoch die vier steuerlichen Sphären, zum Beispiel nach Einnahmen oder Mitarbeiterzahl, dann machen gerade die steuerlichen Zweckbetriebe einen Großteil der freien Wohlfahrtspflege aus.

Die Steuererleichterungen der freien Wohlfahrtspflege sind bezüglich ihrer Beihilfenrelevanz auch nach den einzelnen Steuerarten zu differenzieren. Im Bereich der Umsatzsteuer sind als wesentliche

Steuererleichterungen die Umsatzsteuerbefreiungen nach § 4 Umsatzsteuergesetz (UStG) sowie der ermäßigte Steuersatz nach § 12 Abs. 2 Nr. 8 UStG zu nennen.

Die Mehrzahl der Umsatzsteuerbefreiungen im Bereich der freien Wohlfahrtspflege (wie beispielsweise § 4 Nr. 16 UStG für Pflegeleistungen, § 4 Nr. 25 UStG für Leistungen der Jugendhilfe oder § 4 Nr. 14 UStG für Heilbehandlungsleistungen) bezieht sich auf die Tätigkeit und nicht auf den steuerlichen Status des Dienstleisters. Die Umsatzsteuerbefreiungen stehen damit neben gemeinnützigen Körperschaften grundsätzlich auch gewerblichen Anbietern offen. Sie wirken daher nicht selektiv und sind folglich nicht beihilferelevant.

Anders hingegen die Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 18 UStG, die ausschließlich gemeinnützige Dienste und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege in Anspruch nehmen können. Allerdings verliert diese Umsatzsteuerbefreiung aufgrund der darin enthaltenen Wettbewerbsklausel zunehmend an Bedeutung. Auch die Regelung zum ermäßigten Umsatzsteuersatz für gemeinnützige Körperschaften (§ 12 Abs. 2 Nr. 8a UStG) enthält seit einigen Jahren eine Wettbewerbsklausel<sup>48</sup>, so dass man auch diese Regelung nicht grundsätzlich als unzulässige Beihilfe qualifizieren kann.

Insgesamt sind die Steuererleichterungen des Umsatzsteuergesetzes im Wesentlichen nicht beihilferelevant. Nicht zuletzt

auch deshalb, weil das deutsche Umsatzsteuergesetz auf der europäischen Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie beruht und diese wohl kaum dem europäischen Beihilfenrecht widersprechen wird.

Ertragssteuerbefreiungen werden nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 Körperschaftsteuergesetz (KStG) beziehungsweise nach § 3 Nr. 6 Gewerbesteuergesetz (GewStG) hingegen ausschließlich gemeinnützigen Körperschaften gewährt. Damit wirken sie auf den ersten Blick selektiv und sind grundsätzlich beihilferelevant. Gleiches gilt indirekt auch für den Übungsleiterfreibetrag nach § 3 Nr. 26 Einkommensteuergesetz (EStG) sowie für die Ehrenamtszuschale nach § 3 Nr. 26a EStG.

Diese Ertragssteuerbefreiungen können jedoch nicht einseitig als eine steuerliche Privilegierung gemeinnütziger Dienste und Einrichtungen abgetan werden, denn mit dem Status der Gemeinnützigkeit sind auch signifikante Restriktionen verbunden, wie:

- das Bekenntnis zur selbstlosen Förderung der Allgemeinheit und die Übernahme gemeinwohlorientierter Aufgaben, der Verzicht auf Gewinne sowie das Gebot der satzungsgetreuen Mittelverwendung, Vorgaben, die zu einer wesentlichen Einschränkung der Handlungsfreiheit führen;
- das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung und damit erhebliche Beschränkungen bei der Bildung von Rücklagen;
- das Gewinnausschüttungsverbot an Mitglieder und Gesellschafter, das die Möglichkeiten der Eigenkapitalfinanzierung (zum Beispiel durch die Aufnahme von Venture-Kapital) erheblich einschränkt;
- die Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfähigkeit durch die gemeinnützige Vermögensbindung, die nur durch eine kaum finanzierbare Nachversteuerung beendet werden kann;
- das Verbot der Quersubventionierung aus dem gemeinnützigen Bereich in wirtschaftliche Geschäftsbetriebe, das unter anderem eine Einschränkung der unternehmerischen Freiheit darstellt;

■ die in der Regel deutlich längeren Bindungszeiten bei Investitionskostenzuschüssen.

Gemeinnützige Körperschaften der freien Wohlfahrtspflege agieren folglich zwar oft im Wettbewerb mit gewerblichen Anbietern, sie unterliegen jedoch bei ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit einer Vielzahl normativer Vorgaben, die mit den Rahmenbindungen gewerblicher Anbieter nicht vergleichbar sind.

Nach Art. 106 Abs. 2 AEUV sind bei Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, Ausnahmen von der Notifizierungspflicht möglich. Die Voraussetzungen hierfür sind im Freistellungsbeschluss<sup>49</sup> konkretisiert, den die Europäische Kommission im Anschluss an das „Altmark Trans“-Urteil<sup>50</sup> erlassen hat (s. auch S. 13 in diesem Heft). Hiernach sind öffentliche Zuwendungen zulässig, sofern sie als Ausgleich für Gemeinwohlaufgaben gewährt werden. Da gemeinnützige Körperschaften nach § 51 ff. AO ausschließlich und unmittelbar per Gesetz definierte gemeinnützige und damit dem Allgemeinwohl dienende Zwecke erfüllen, können die Steuererleichterungen des Gemeinnützigkeitsrechts durchaus als Ausgleich für die damit verbundenen Restriktionen und Nachteile gewertet werden.

### Wenig kompatibel zum deutschen Steuerrecht

Problematisch hierbei ist jedoch, dass die Vorgaben des Freistellungsbeschlusses zum deutschen Steuerrecht wenig kompatibel sind. So fehlt es bereits an einer Betrauung, denn die Gemeinnützigkeit einer Organisation wird nicht im Voraus mit einem Grundlagenbescheid festgestellt, sondern letztendlich ex post durch einen Körperschaftsteuer- beziehungsweise einen Freistellungsbescheid. Auch kann die zukünftige Steuerersparnis nicht im Voraus beziffert und dem Aufwand aus der Gemeinwohlverpflichtung gegenübergestellt werden. Um das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht auch im Hinblick auf das EU-Beihilfenrecht „europatunglich“

zu machen, müsste die Entscheidung der Kommission entsprechend angepasst werden.

Im September 2011 hat sich der EuGH nun erneut zur Beihilferelevanz von Steuervorteilen geäußert.<sup>51</sup> Nach Auffassung des Gerichts begründen die in Frage gestellten Ertragssteuerbefreiungen für italienische Agrar-, Erzeuger- und Arbeitsgenossenschaften nur dann eine „staatliche Beihilfe“, wenn alle Tatbestandsmerkmale des Art. 107 ff. AEUV – insbesondere die Selektivität – erfüllt sind. Hierfür hat das nationale Gericht anhand der Natur oder des allgemeinen Aufbaus des italienischen Steuersystems festzustellen, ob sich die in Rede stehenden Genossenschaften tatsächlich in einer Lage befinden, die mit der von gewinnorientierten Wirtschaftsteilnehmern vergleichbar ist. Der EuGH hat somit Steuererleichterungen für Non-Profit-Unternehmen nicht generell als staatliche Beihilfe qualifiziert, sondern lässt sehr wohl Spielraum für eine differenzierte Betrachtung. Insbesondere kommt es nach Auffassung des EuGH auf die jeweiligen Rahmenbedingungen an. Diese unterscheiden sich im Bereich der freien Wohlfahrtspflege sehr wohl von den Rahmenbedingungen privat-gewerblicher Anbieter, so dass die Erleichterungen des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts durchaus mit dem EU-Beihilfenrecht vereinbar sein können. Die weitere Entwicklung wird nun entscheidend davon abhängen, ob und wie die EU-Kommission diese Problematik zukünftig aufgreifen wird.



**Lucia Gutmann**

Leiterin des Referats  
Finanz- und Rechnungswesen  
beim DCV, Freiburg  
E-Mail: lucia.gutmann@caritas.de

# Wenn das Geld für Projekte nicht nur von der EU kommt

*Inwiefern bei der Finanzierung von Projekten das Beihilfenrecht zu beachten ist.*

Reinhard Kühn

DAS BEIHILFENRECHT ist auch dort zu beachten, wo Caritas-Unternehmen Projektmittel erhalten, die nicht ausschließlich aus Töpfen der Europäischen Union stammen. Relevant ist dies etwa für Träger, die mit Mitteln aus europäischen Strukturfonds (Europäischer Sozialfonds (ESF), auch in der Richtlinie „Rückenwind“; Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE); Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)) arbeiten, da dort immer auch nationale Mittel enthalten sind. Betroffene Träger sollten bei der Projektfinanzierung vor allem folgende Instrumente des Beihilfenrechts im Blick haben:

- Regelungen zur sogenannten „De-minimis-Beihilfe“;
- Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGFVO).

Dabei geht es im Grundsatz um die Förderung von „Unternehmen“. Relevant für die Förderung ist die Frage nach der Unternehmensgröße. Unterschieden wird bei den geförderten Unternehmen nach Kleinst- oder Kleinunternehmen, mittleren Unternehmen oder Großunternehmen. Die meisten EU-Strukturfondsprogramme konzentrieren die Förderung auf den Bereich der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Förderungen von Großunternehmen sind in der Regel von den Mitgliedstaaten vorab bei der Kommission anzuzeigen. Es sei denn, es liegen die im Weiteren erwähnten Ausnahmeregelungen vor.

## De-minimis-Beihilfe

Mittlerweile findet sich in vielen Richtlinien des Bundes und der Länder zu aus EU-

Strukturfonds finanzierten Programmen Hinweise darauf, dass die De-minimis-Beihilferegelung in Anwendung zu bringen ist. Ist dies der Fall, so bescheinigt die Bewilligungsbehörde mit der sogenannten „De-minimis-Bescheinigung“ den Subventionswert. Die begünstigten Träger müssen bescheinigen, dass sie den Höchstbetrag an Zuwendungen im maßgeblichen Zeitraum noch nicht ausgeschöpft haben. Wenn der zulässige Höchstbetrag überschritten wird, muss die Beihilfe in voller Höhe zurückgezahlt werden. Die De-minimis-Beihilfe darf nicht mit anderen Beihilfen für dieselbe förderfähige Maßnahme kumuliert werden, wenn dadurch zum Beispiel die Höchstförderintensität der AGFVO (s.u.) überschritten wird.

## Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung

Die EU-Kommission gibt mit dieser Verordnung grünes Licht für solche Beihilfen, die eindeutig mit dem Gemeinsamen Markt im Einklang stehen und der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit von Unternehmen dienen. Es werden Ausnahmeregelungen für ganze Kategorien von Beihilfen genehmigt, die nicht mehr von den Mitgliedstaaten bei der Kommission angezeigt werden müssen. Damit wird der bürokratische Aufwand für Zuwendungsgeber und -empfänger verringert.

Bezieht sich eine Bundes- oder Länderrichtlinie auf die AGFVO, so enthält diese einen ausdrücklichen Hinweis auf die Verordnung, ähnlich wie bei der De-minimis-Beihilfe. Die AGFVO umfasst folgende Beihilfen:

- Regionalbeihilfen;
- Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen für KMU;
- Beihilfen für Unternehmerintennum;
- Umweltschutzbeihilfe;
- KMU-Beihilfen für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten und für die Teilnahme an Messen;
- Risikokapitalbeihilfen;
- Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation;
- Ausbildungsbeihilfen;
- Beihilfen für benachteiligte und behinderte Arbeitnehmer(innen).

## Unternehmensgröße

Für die Berechnung der Beihilfeintensität muss der Träger zunächst klären, welcher Unternehmensgröße er zuzuordnen ist oder aus welcher Unternehmensgröße die Projektteilnehmer(innen) kommen. Dabei sind drei Kategorien zu beachten: Mitarbeiterzahl, Jahresumsatz und Jahresbilanzsumme.

Die Schwellenwerte für die Mitarbeiterzahl sind unbedingt zu beachten, während es darüber hinaus den KMU freisteht, entweder den Schwellenwert für den Umsatz oder den für die Bilanzsumme einzuhalten. KMU müssen die Obergrenzen nicht in beiden Fällen einhalten und verlieren ihren KMU-Status nicht bei Überschreitung von nur einem der beiden Schwellenwerte.

Die von der EU-Kommission definierten Unternehmenskategorien unterscheiden sich folgendermaßen:

- Kleinstunternehmen:
  - weniger als zehn Mitarbeiter
  - Jahresumsatz oder Jahresbilanzsumme weniger als zwei Millionen Euro

- **Kleines Unternehmen:**
  - weniger als 50 Mitarbeiter
  - Jahresumsatz oder Jahresbilanzsumme weniger als zehn Millionen Euro
- **Mittleres Unternehmen:**
  - weniger als 250 Mitarbeiter
  - Jahresumsatz weniger als 50 Millionen Euro oder Jahresbilanzsumme weniger als 43 Millionen Euro
- **Großunternehmen:**
  - mehr als 250 Mitarbeiter
  - Jahresumsatz höher als 50 Millionen Euro oder Jahresbilanzsumme höher als 43 Millionen Euro

Bei der Berechnung der Mitarbeiterzahl werden Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte sowie Saisonarbeitskräfte berücksichtigt. Nicht mitzuzählen sind Auszubildende oder Personen in Elternzeit.

Die Mitarbeiterzahl wird in Jahresarbeitseinheiten (JAE) angegeben. Eine JAE bildet jede Vollzeitkraft, die während des gesamten Berichtsjahres im betreffenden Unternehmen tätig ist. Bei Teilzeit- und Saisonarbeitskräften sowie für Personen, die nicht das gesamte Jahr arbeiten, ist jeweils der entsprechende Bruchteil einer JAE zu zählen.

Bei der Berechnung des Jahresumsatzes werden die Verkaufs- und Dienstleistungserlöse berücksichtigt, die das Unternehmen während des betreffenden Jahres unter Berücksichtigung aller Erlösschmälerungen erzielt hat, ausgenommen der Mehrwertsteuer. Die Jahresbilanzsumme bezieht sich auf die Hauptvermögenswerte des Unternehmens.

Meist handelt es sich bei den zu fördernden Unternehmen um eigenständige Unternehmen, bei denen die Schwellenwerte leicht festzustellen sind. Kennzeichnend sind folgende Kriterien:

- Das Unternehmen ist nicht an anderen Unternehmen beteiligt und es gibt keine Beteiligung anderer Unternehmen an diesem Unternehmen, oder
- das Unternehmen hält weniger als 25 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte (bei Berücksichtigung des jeweils höheren Anteils) an einem oder mehreren Unternehmen, oder andere Unter-

nehmen halten weniger als 25 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte an diesem Unternehmen.

Anders verhält es sich bei sogenannten „Partnerunternehmen“ oder „verbundenen Unternehmen“:

■ **Partnerunternehmen:**

Das Unternehmen hält mindestens 25 Prozent, jedoch nicht mehr als 50 Prozent an einem anderen Unternehmen, und/oder ein anderes Unternehmen hält mindestens 25 Prozent, jedoch nicht mehr als 50 Prozent an diesem Unternehmen.

■ **Verbundene Unternehmen:** Diese Form finden wir oft in

Unternehmensgruppen. Typisch sind hier die zu 100 Prozent im Besitz der Muttergesellschaft befindlichen Tochtergesellschaften. Zwei oder mehrere Unternehmen sind in diesem Fall miteinander verbunden, wenn folgende Kriterien gegeben sind:

- Das Unternehmen hält mehr als 50 Prozent der Stimmrechte der Aktionäre oder Gesellschafter in einem anderen Unternehmen, und/oder ein anderes Unternehmen hält mehr als 50 Prozent an diesem Unternehmen.
- Ein Unternehmen ist berechtigt, die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs- Leitungs- oder Aufsichtsgremiums eines anderen Unternehmens zu bestellen oder abzuberufen.
- Ein Unternehmen kann aufgrund eines zwischen den Unternehmen geschlossenen Vertrags oder durch eine Klausel in der Satzung eines der Unternehmen einen beherrschenden Einfluss auf das andere/die anderen Unternehmen ausüben.
- Ein Unternehmen kann kraft einer Vereinbarung die alleinige Kontrolle über die Mehrheit der Stimmrechte der Aktionäre oder Gesellschafter in einem anderen Unternehmen ausüben.

**Berechnungsbeispiele für Mitarbeiterzahl und Finanzangaben in Partnerunternehmen und verbundenen Unternehmen (s. Kasten unten):**

Bei allen Schwellenwerten ist der letzte durchgeführte Jahresabschluss relevant.

**Partnerunternehmen:**

Unternehmen A hält 30 % an Unternehmen B und 40 % an Unternehmen C, während Unternehmen D einen Anteil von 25 % an Unternehmen A hält:

$$100 \% \text{ von A} + 25 \% \text{ von D} + 30 \% \text{ von B} + 40 \% \text{ von C}$$

**Verbundene Unternehmen:**

Unternehmen A hält 51 % an Unternehmen B und 100 % an Unternehmen C, während Unternehmen D einen Anteil von 60 % an Unternehmen A hält. Da der gehaltene Anteil in jedem der Fälle mehr als 50 % beträgt, wird bei der Berechnung auf 100 % der Wirtschaftsdaten jedes der vier Unternehmen zurückgegriffen:

$$100 \% \text{ von A} + 100 \% \text{ von B} + 100 \% \text{ von C} + 100 \% \text{ von D.}$$

**Anreizeffekt**

Nach der AGFVO sind nur solche Beihilfen zulässig, die einen Anreizeffekt haben.

Bei KMU wird dieser immer dann angenommen, wenn der Antrag vor Beginn des Vorhabens gestellt wurde. Bei Großunternehmen ist der Anreizeffekt explizit nachzuweisen.

Bei Beihilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen für benachteiligte oder behinderte Arbeitnehmer(innen) wird der Anreizeffekt angenommen, wenn die Beihilfe zu einem Nettozuwachs dieser Personengruppe im begünstigten Unternehmen führt.

**Beihilfeberechnungen anhand des aus dem ESF geförderten Programms „Rückenwind – für die Beschäftigten in der Sozialwirtschaft“**

Das ESF-Programm „Rückenwind“ (s. Kasten S. 34) fördert Personalentwicklungsprojekte in der gemeinnützigen Sozialwirtschaft. Im Mittelpunkt der Förderung stehen die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in den Unternehmen. In Anwendung kommen die Regelungen der AGFVO für Ausbildungsbeihilfen sowie für Beihilfen für benachteiligte und behinderte Arbeitnehmer(innen).

Bei der Berechnung des jeweils zulässigen Höchstfördersatzes, der sogenannten Beihilfeshöchstintensität, sind drei Kriterien anzuwenden:

1. Art der Maßnahme;
2. Größe des Unternehmens, das Teilnehmende entsendet;
3. Merkmale der Teilnehmenden.

#### Art der Maßnahme

Bei den Ausbildungsbeihilfen wird unterschieden zwischen allgemeinen und spezifischen Maßnahmen:

■ **Allgemeine Maßnahmen** sind Maßnahmen, die vom Inhalt her nicht ausschließlich oder in erster Linie den gegenwärtigen oder zukünftigen Arbeitsplatz des Beschäftigten in dem begünstigten Unternehmen betreffen, die aber Qualifikationen vermitteln, die in hohem Maß auf andere Unternehmen und Arbeitsfelder übertragbar sind.

■ **Spezifische Maßnahmen** sind Maßnahmen, die vom Inhalt her in erster Linie unmittelbar den gegenwärtigen oder zukünftigen Arbeitsplatz des Beschäftigten in dem begünstigten Unternehmen betref-

fen, die aber Qualifikationen vermitteln, die in hohem Maß auf andere Unternehmen und Arbeitsfelder übertragbar sind.

#### Größe des entsendenden Unternehmens

Es wird nach kleinen, mittleren und Großunternehmen unterschieden. Dabei kommt es darauf an, aus welcher Unternehmensgröße der einzelne Teilnehmende kommt. So kann es sich beispielsweise bei einem durchführenden Träger durchaus um ein mittleres Unternehmen handeln, aber die Teilnehmenden an seinen Qualifizierungsmaßnahmen kommen auch aus kleinen und großen Unternehmen. Hier ist die individuelle Beihilfeshöchstintensität jedes einzelnen Teilnehmenden zu berücksichtigen, um die Beihilfeshöchstintensität für das Projekt zu berechnen.

#### Benachteiligte Arbeitnehmer(innen)

Benachteiligte Arbeitnehmer(innen) können Personen sein, die

- über keinen Abschluss der Sekundarstufe II beziehungsweise keinen Berufsabschluss verfügen;

- älter als 50 Jahre sind;
- als Erwachsene alleine leben und mindestens einer Person unterhaltspflichtig sind;
- Angehörige einer ethnischen Minderheit sind;
- nach nationalem Recht als Behinderte gelten, oder Personen mit einer anerkannten körperlichen, geistigen oder seelischen Beeinträchtigung.

#### Berechnung der Fördersatzes/Beihilfeshöchstintensität

Der Berechnung der Beihilfeshöchstintensität für ein Projekt liegt die teilnehmerbezogene Beihilfeintensität zugrunde:

Unternehmensgröße	Art der Maßnahme	
	allgemein	spezifisch
Großunternehmen (> 250 Beschäftigte)	60 %	25 %
mittleres Unternehmen (< 250 Beschäftigte)	70 %	35 %
kleines Unternehmen (< 50 Beschäftigte)	80 %	45 %

Abb.: Höchstfördersatz in Prozent je nach Art der Maßnahme.

Werden in einem Projekt auch behinderte oder benachteiligte Beschäftigte gefördert, so kann für diese Personen die individuelle Beihilfeshöchstintensität um zehn Prozent erhöht werden, jedoch auf maximal 80 Prozent.

Da die maximale Zuschusshöhe für ein ESF-Projekt bei 75 Prozent liegt, werden über diesem Satz liegende Berechnungen nicht berücksichtigt (s. Beispielberechnungen links).

Insgesamt darf der Schwellenwert eines einzelnen Ausbildungsvorhabens/-projektes zwei Millionen Euro nicht übersteigen.

#### Beispielberechnungen:

An einer allgemeinen Maßnahme nehmen 100 Beschäftigte teil, davon 20 aus kleinen Unternehmen, 70 aus mittleren Unternehmen und 10 aus großen Unternehmen.

Die Beihilfeshöchstintensität (Fördersatz) berechnet sich wie folgt:

$$[(20 \times 80 \%) + (70 \times 70 \%) + (10 \times 60 \%)] / 100 \text{ Beschäftigte} = 71 \% \text{ Fördersatz}$$

An einer allgemeinen Maßnahme nehmen 100 Beschäftigte teil, davon 20 aus kleinen Unternehmen (davon 2 benachteiligte Beschäftigte), 70 aus mittleren Unternehmen (davon 20 benachteiligte Beschäftigte) und 10 aus großen Unternehmen (davon 5 benachteiligte Beschäftigte). Da die benachteiligten Beschäftigten aus den kleinen Unternehmen den maximalen Fördersatz von 80 % schon erreicht haben, wird hier kein erhöhter Satz zugrunde gelegt.

Die Beihilfeshöchstintensität (Fördersatz) berechnet sich wie folgt:

$$[(20 \times 80 \%) + (70 \times 70 \%) + (20 \times 10 \%) + (10 \times 60 \%) + (5 \times 10 \%)] / 100 \text{ Beschäftigte} = 73,5 \% \text{ Fördersatz}$$

An einer allgemeinen Maßnahme nehmen 100 Beschäftigte teil, die mindestens ein Merkmal Benachteiligter im Sinne der AGFVO aufweisen, davon 20 aus kleinen Unternehmen, 70 aus mittleren Unternehmen und 10 aus großen Unternehmen. Da die benachteiligten Beschäftigten aus den kleinen Unternehmen den maximalen Fördersatz von 80 % schon erreicht haben, wird hier kein erhöhter Satz zugrunde gelegt.

Die Beihilfeshöchstintensität (Fördersatz) berechnet sich wie folgt:

$$[20 \times 80 \%) + (70 \times 80 \%) + (10 \times 70 \%)] / 100 \text{ Beschäftigte} = 79 \% \text{ Fördersatz}$$

Da die ermittelte Beihilfeshöchstintensität über der maximalen ESF-Zuschusshöhe liegt, wird hier der Fördersatz auf 75 % angepasst.



**Reinhard Kühn**

Leiter Arbeitsstelle Verbands- und Profilentwicklung im DiCV Hildesheim  
E-Mail: kuehn@caritas-dicvhildesheim.de

## Caritas-Projekt aus dem ESF-Programm „Rückenwind“

### „Erziehungshilfe 2.0 macht Spaß!“

#### Projektträger

Caritasverband für das Bistum Essen e. V. (für die fünf Diözesan-Caritasverbände in NRW)

#### Projektlaufzeit

1. Juli 2012 bis 30. Juni 2014

#### Handlungsansatz

Fachkräftegewinnung in der Erziehungshilfe unter der besonderen Berücksichtigung von

- jungen Frauen und Männern
- Menschen mit vielfältigen sozialen Hintergründen
- Schulungen von Führungskräften in den Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe

Die fünf Caritasverbände NRW initiieren und koordinieren mit Hilfe des Projekts die Fachkräftegewinnung für die Erziehungshilfe. Es werden gemeinsam Maßnahmen entwickelt, die Wiedererkennungseffekte haben.

#### Projektziele

1. Mit Web 2.0 junge Frauen und Männer als Fachkräfte für die Erziehungshilfe gewinnen. Nutzung von Web 2.0 als zentrales Element, da es fester Bestandteil der Lebenswelt von jungen Frauen und Männern ist (laut 16. Shell-Studie sind 97 Prozent der Jugendlichen „online“).
2. Zugänge zu jungen Männern und Frauen schaffen durch Vernetzung mit Bildungseinrichtungen, Schulen und Hochschulen. Durch Entwicklung gemeinsamer Strategien und Maßnahmen frühzeitig junge Frauen und Männer in der Berufsfindungsphase erreichen.
3. Schulungskonzept für Führungskräfte zur Personalgewinnung mit o.g. Schwerpunkten entwickeln und durchführen.

#### Projektstruktur

1. Einführung von Web 2.0 als Zugang zur Lebenswelt junger Frauen und Männer
2. Aufbau von Netzwerken mit Bildungseinrichtungen, Schulen und Hochschulen
3. Schulung von Führungskräften der Caritas Erziehungshilfe NRW
4. Workshops mit Führungskräften der Caritas Erziehungshilfe NRW
5. Praxisprojekte von Führungskräften bei regionaler Umsetzung der erworbenen Fähigkeiten
6. Dokumentation und Präsentation des Projekts zur nachhaltigen Verwendung für die Sozialwirtschaft

#### Teilnehmer:

Teilnehmerzahl: 75

davon

- 52 aus Großunternehmen
- 11 aus mittleren Unternehmen
- 12 aus kleinen Unternehmen

Berechnung der Beihilfehöchstintensität (des Fördersatzes):  

$$[(52 \times 60 \%) + (11 \times 70 \%) + (12 \times 80 \%)] / 75 \text{ Teilnehmer} = 65 \%$$
 Fördersatz

#### Finanzierung:

Gesamtkosten	€ 738.955,-
Zuwendung (65 %)	€ 476.455,-
Kofinanzierung (Teilnehmerfreistellungen)	€ 262.500,-

Reinhard Kühn

### Impressum neue caritas spezial

#### POLITIK PRAXIS FORSCHUNG

Herausgeber: Deutscher Caritasverband e.V.

Herausgebervertreter: Dr. Thomas Becker

Redaktion: Michael Müller, Gertrud Rogg (Chefredakteurin), Christine Mittelbach (CvD)

Redaktionssekretariat: Christiane Stieff,

Tel.: 07 61/200-410, Fax: 07 61/200-509,

E-Mail: christiane.stieff@caritas.de

Redaktionsassistentz: Ingrid Jehne,

Tel.: 07 61/200-417, Fax: 07 61/200-509,

E-Mail: ingrid.jehne@caritas.de

Anschrift für Redaktion und Vertrieb:

neue caritas, Lorenz-Werthmann-Haus, Karlstr. 40,  
79104 Freiburg, E-Mail: zeitschriftenvertrieb@caritas.de

Layout: Peter Blöcher

Titelfoto: European Community

Druck: Druckerei Hofmann GmbH

**Anmerkungen**

1. <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>
2. Neben sozialen Dienstleistungen steht hier unter anderem die flächendeckende Grundversorgung in folgenden Sektoren im Blickpunkt: Gesundheit, Energie, Wasser/Abwasser, Post, ÖPNV, Abfallentsorgung.
3. Mitteilung der Kommission vom 20. Dezember 2011, K(2011), 9404 endgültig.
4. Verordnung Nr. 360/2012, ABl. L 114, S. 8.
5. Beschluss der Kommission, 2012/21/EU, ABl. L 7, S. 3.
6. Verordnung EG Nr. 800/2008, ABl. Nr. L 214, S. 3.
7. Vgl. hierzu auch das Beispiel „Mittels Freistellungsbeschluss eine Förderung überprüfen“ auf S. 22 in diesem Heft.
8. EuGH, Rs. 30/59, Slg. 1961, 43.
9. MESTMÄCKER, E.-J.; SCHWEITZER, H.: Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Aufl., 2004, § 43, Rn. 12.
10. So die gemeinsame Einschätzung des DCV und des für die Beihilfenkontrolle in Deutschland zuständigen Referats des Bundesministeriums für Wirtschaft. Allerdings gibt es hierzu bislang keine einschlägige Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission.
11. EuGH, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747; dabei ging es um Zuschüsse zur Erbringung von öffentlichen Personennahverkehrsdienstleistungen, die die Mehrkosten ausgleichen sollten, die durch die Bedienung wirtschaftlich unrentabler Strecken entstanden.
12. EuGH, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747, 87.
13. EuGH, verb. Rs. C-180/98 bis C-184/98, Slg. 2000, I-6451, 74 f.
14. EuGH, Rs. C-218/00, Slg. 2002, I-691, 37.
15. EuGH, Rs. C-264/01, Slg. 2004, I-2493, 51 ff.
16. EuGH, Rs. C-318/05, 68 f.
17. Mitteilung der Kommission K(2011), 9404 endgültig, S. 9 f.
18. EuGH, Rs. 107/82, Slg. 1983, 3151, 49 ff.; Entscheidung der Kommission v. 15. Januar 2002, ABl. Nr. L 165/15, Rn. 64.
19. EuGH, Rs. 173/73, Slg. 1974, 709, 33 ff.
20. [www.sw.nrw.de](http://www.sw.nrw.de)
21. EuGH, Rs. C-143/99, Slg. 2001, I-8365, 41.
22. EuGH, Rs. C-88/03, Slg. 2006, I-7115, 57.
23. Entscheidung der Kommission, N594/2007, ABl. C 102, S. 5.
24. Entscheidung der Kommission, Beihilfesache Nr. N 258/2000, Freizeitbad Dorsten.
25. Entscheidung der Kommission, Beihilfesache Nr. N 543/2001, Steuerliche Abschreibung für Krankenhäuser.
26. Konsultationsbeitrag des DCV zur Evaluation des Monti-Pakets vom 8. September 2010.
27. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfavorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, K(2011), 9494 endgültig, Rn. 40.
28. LÜBBIG, T.; MARTIN-EHLERS, A.: Beihilfenrecht der EU, 2. Auflage, 2009, S. 4.
29. Verordnung EG Nr. 659/99, ABl. Nr. L 83, S. 1.
30. EuGH, Rs. C-169/95, Slg. 1997, I-135, Rn. 47.
31. EuGH, Rs. C-24/95, Slg. 1997, I-1591.
32. Verordnung Nr. 1998/2006, ABl. L 379, S. 5 ff.
33. Verordnung Nr. 360/2012, ABl. L 114, S. 8 ff.
34. Brief des BAGFW-Geschäftsführers an den Generaldirektor der GD Wettbewerb vom 5. Oktober 2009.
35. Im ursprünglichen Entwurf der Kommission waren noch eine Umsatzschwelle und eine Schwelle für die Einwohnerzahl der zuwendenden Körperschaft vorgesehen. Nach intensiver politischer Lobbyarbeit unter anderem auch seitens der Caritas wurden beide Kriterien im endgültigen Verordnungstext gestrichen.
36. Beschluss der Kommission, 2012/21/EU, ABl. L 7, S. 3 ff.
37. Nds. MBl. Nr. 30/2011.
38. Vgl. beispielhaft: § 1 Abs. 1 S. 3 Landeskrankenhausgesetz (LKHG) Baden-Württemberg, der ausdrücklich bestimmt, dass es sich bei der bedarfsgerechten Versorgung mit Krankenhausleistungen um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt.
39. Vgl. hierzu auch die sogenannte Transparenzrichtlinie Nr. 111/2006 EG, ABl. L 318, S. 17 ff.
40. Entspricht einem Prozent.
41. IDW PS 700: Prüfung von Beihilfen nach Artikel 107 AEUV insbesondere zugunsten öffentlicher Unternehmen, Stand: 7. September 2011, IDW Verlag.
42. Diese wurde inzwischen durch den Freistellungsbeschluss der Kommission abgelöst.
43. Im Folgenden wird auf das Antwortschreiben der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission an den Beschwerdeführer vom 20. Februar 2008 Bezug genommen.
44. Verordnung Nr. 70/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, ABl. L 10, S. 33 ff.
45. U. a. HÜTTEMANN, R.: Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 2. Auflage, Köln, 2012, S. 42 ff.
46. Vgl. EuGH, Rs. C-475/99 Ambulanz Glöckner, Slg. 2001, I-8089.
47. EuGH, Rs. C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze, Slg. 2006, I-289.
48. Danach greift die Umsatzsteuerermäßigung nur, wenn der Zweckbetrieb nicht in erster Linie der Erzielung zusätzlicher Einnahmen durch die Ausführung von Umsätzen dient, die in unmittelbarem Wettbewerb mit dem allgemeinen Steuersatz unterliegenden Leistungen anderer Unternehmer ausgeführt werden.
49. Beschluss der Kommission, 2012/21/EU, ABl. L 7, S. 3.
50. EuGH, Rs. C-280/00 Altmark Trans, Slg. 2003, I-7747.
51. EuGH, Rs. C-78/08 bis 80/08 Paint Graphos, EuZW 2011, 878.

# Kennen Sie unsere Produktfamilie?

Alles, was Sie als Sozialprofi interessiert – aktuell, regelmäßig, fundiert.



## 1 neue caritas

Die Fachzeitschrift für Soziales mit Themen aus Politik, Praxis und Forschung, 14-täglich



## 2 neue caritas Infos

Regelmäßige Veröffentlichungen aus den Fachverbänden als Beilage in der neuen caritas



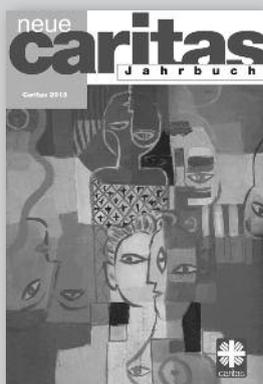
## 3 neue caritas Newsletter

Der Online-Leserservice für Abonnenten zu tagesaktuellen Fragen



## 4 neue caritas Basics

Praxisorientierte Arbeitshilfe im Taschenbuchformat in Kooperation mit dem Lambertus-Verlag



## 5 neue caritas Jahrbuch

Der Überblick über die bundesweite Verbandsarbeit mit umfangreichem Adressverzeichnis

## Greifen Sie zu!

Bleiben Sie mit den Produkten der **neuen caritas** Familie immer auf dem neuesten Stand.

Weitere Informationen finden Sie unter:

[www.neue-caritas.de](http://www.neue-caritas.de)

☎ Telefon: 0761/200-420

☎ Fax: 0761/200-509

☎ E-Mail: [zeitschriftenvertrieb@caritas.de](mailto:zeitschriftenvertrieb@caritas.de)

☎ [www.neue-caritas.de](http://www.neue-caritas.de)

☎ [www.lambertus.de](http://www.lambertus.de)