Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege



02.03.2018

Stellungnahme der BAGFW zur Weiterentwicklung des Beihilfenrechts, insbesondere der DAWI-De-minimis-Verordnung

I. Problemabriss

Die Träger und Einrichtungen der Verbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) erbringen auf gemeinnütziger Basis in erheblichem Umfang (soziale und gesundheitliche) Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) in Deutschland. Für deren Finanzierung ist neben regulären Entgelten, Eigenmitteln und Spenden in verschiedenen Bereichen der Einsatz staatlicher Mittel – auch vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips – notwendig oder gewünscht. So erfordert etwa die Bereitstellung von DAWIs in ländlichen Regionen oder für benachteiligte Zielgruppen häufig die Unterstützung der öffentlichen Hand. Bei der Umsetzung von (EU-)Förderprogrammen wird der Einsatz (mitglieds-)staatlicher Gelder für die Erfüllung neuer Aufgaben gezielt geplant.

Grundsätzlich obliegt den öffentlichen Stellen die Pflicht, bei der Gewährung staatlicher Unterstützung eine etwaige Beihilfenrelevanz zu prüfen und die Beihilferechtskonformität sicherzustellen. Nach der Rechtsprechung des EuGHs kann sich aber aus der Behördenprüfung und -entscheidung (z.B. einem Zuwendungsbescheid) überhaupt nur dann ein Vertrauensschutz – und damit auch der Schutz von späteren, potenziell existenzbedrohenden Rückzahlungen – ergeben, wenn der Empfänger sich vergewissert hat, dass die bewilligende Stelle das in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehene Verfahren (v.a. die Notifizierung der Kommission) eingehalten hat. Eine Notifizierung nach dieser Vorschrift ist jedoch nur notwendig, wenn die neuen Maßnahmen sämtliche Tatbestandsvoraussetzungen des Beihilfetatbestands gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen.[1]

Mangelnde Rechtssicherheit bei Bewertung der tatbestandlichen Beihilfenrelevanz

Sofern die staatlichen Stellen nicht notifizieren, wird dem Begünstigten einer staatlichen Unterstützung faktisch eine materielle Beihilfeprüfung (und nicht nur die formelle Überprüfung der Notifizierung) aufgebürdet. Er muss sich vergewissern, dass die staatliche Stelle auf eine Notifizierung verzichten konnte, weil nach der konkreten Sach- und Rechtslage tatbestandlich keine Beihilfe vorlag. Eine solche Prüfung, die Spezialwissen im Beihilfenrecht erfordert, geht über die Sorgfaltspflichten und – in der Regel auch über die Möglichkeiten – eines Zuwendungsempfängers im Bereich von DAWI hinaus, insbesondere wenn es sich dabei um kleine oder mittlere Unternehmen handelt.

Es scheint volkwirtschaftlich nicht sinnvoll, gemeinnützigen Erbringern von DAWI in diesen Fällen die Kosten einer externen Rechtsberatung aufzubürden, die für die Bewertung der beihilfenrechtlichen Tatbestandlichkeit einer staatlichen Unterstützung notwendig wäre. Die Kosten hierfür dürften bei Zuwendungen für kleinere Förderungen außer Verhältnis zur Zuwendungssumme oder dem Wert der staatlichen Unterstützung stehen. Schließlich ist – auch mit externer Rechtsberatung und der hilfreichen Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe[2] – keine endgültige Rechtssicherheit erzielbar, da die Tatbestandsmerkmale sehr weit auslegungsfähig und von den europäischen Gerichten vollumfänglich nachprüfbar sind.

DAWI-De-minimis-Verordnung bringt Erleichterungen – und neue Schwierigkeiten

Die Schwierigkeit, die Beihilfenrelevanz von Maßnahmen auf Tatbestandsebene auszuschließen, zeigt sich im verstärkten Rückgriff auf die DAWI-De-minimis-Verordnung durch staatliche Stellen. So wird immer wieder auch dann die Abgabe einer De-minimis-Erklärung gefordert, wenn – auch im Lichte der neueren Entscheidungspraxis von EuGH und Kommission – das tatbestandliche Vorliegen einer Beihilfe sehr fernliegend ist. Bei der Unterstützung der Erbringung vieler sozialer DAWIs ist eine „Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Handels“ (auch potentiell) häufig kaum vorstellbar. Auch das Tatbestandsmerkmal der „wirtschaftlichen Tätigkeit“ dürfte etwa bei Projekten zur Ehrenamtsförderung nicht erfüllt sein.[3]

Die vermehrte Anforderung von De-minimis-Erklärungen führt dazu, dass auch solche Zuwendungen in den Schwellenwert von 500.000 EUR in drei Steuerjahren gezählt werden (müssen), die keine Beihilfe darstellen und deshalb keiner De-minimis-Freistellung bedurft hätten. Dies verringert die Nutzbarkeit der DAWI-De-minimis-Verordnung für tatsächlich beihilfenrelevante Zuwendungen. Darüber hinaus kommt es durch das Erfordernis der Abgabe einer De-minimis-Erklärung auch bei nicht-beihilferelevanten Zuwendungen zu Fällen, in denen Einrichtungen der Wohlfahrtspflege die Erbringung einer staatlich geförderten DAWI nicht anbieten können, weil sie den Schwellenwert überschritten haben, die De-minimis-Erklärung nicht abgeben können und damit formal ausgeschlossen sind. Die Angebotsvielfalt bei der Erbringung von DAWI und das Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer(innen) werden so unnötig eingeschränkt. Denn Behörden dürften in diesen Fällen davor zurückschrecken, eine – bürokratisch wesentlich aufwendigere – Betrauung mittels des Freistellungsbeschlusses vorzunehmen.

Beispiele aus der Praxis

Infotag Familienpflege

Zwei Wohlfahrtsverbände in Bayern führten einen Infotag zum Thema „Familienpflege“ durch und beantragten dafür einen Zuschuss von 1.200 EUR. Die Verwaltung forderte die Abgabe einer DAWI-De-minimis-Erklärung an, weil „nicht ausgeschlossen werden [könne], dass es sich bei der Förderung um eine beihilfe-relevante Maßnahme im europarechtlichen Sinn“ handele.

500 Landinitiativen

Das Programm „500 LandInitiativen“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft richtet sich an ehrenamtliche Initiativen, die sich für die Integration geflüchteter Menschen im ländlichen Raum einsetzen. Es ermöglicht Förderungen zwischen 1.000 Euro und 10.000 Euro für konkrete Projekte oder Anschaffungen. Laut Förderbekanntmachung sind nur solche Anträge zugelassen, die „in Kommunen (…) mit weniger als 35.000 Einwohnern durchgeführt werden bzw. dort wirken.“ Obwohl durch die Ausgestaltung des Programms eine „Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Handels“ bzw. das Vorliegen einer „wirtschaftlichen Tätigkeit“ durch die geförderten Programmaktivitäten kaum vorstellbar ist, wurden Zuwendungen nur als De-minimis-Beihilfen gewährt. Mindestens eine Untergliederung eines Wohlfahrtsverbandes konnte aufgrund seiner erhaltenen Förderungen in anderen Bereichen die Erklärung nicht abgeben und so in zwei Orten Ehrenamtsinitiativen nicht über das Programm unterstützen.

Auch politisch ist es schädlich, wenn der Eindruck entsteht, jede noch so lokale Förderung benötige eine Ausnahme vom EU-Beihilfenrecht. Es wird weder dem Anspruch der Kommission gerecht, „Kleines im Kleinen, Großes im Großen“ zu regeln noch denjenigen Szenarien des Weißbuchs, die vorschlagen, Beihilfeentscheidungen zu 90 Prozent oder mehr auf die nationale Ebene zu verlagern.

II. Politische Forderungen

Angesichts der beschriebenen Praxisprobleme fordern die Verbände der BAGFW…

1. Im Hinblick auf die Überarbeitung der DAWI-De-minimis-Verordnung, dass…

a) der Schwellenwert erheblich erhöht wird und zwar auf 800.000 EUR pro Steuerjahr.[4]

Die DAWI-De-minimis-Verordnung ermöglicht eine rechtssichere, schnelle und vergleichsweise unbürokratische Gewährung staatlicher Unterstützung. Dem Ausnahmeinstrument sollte wegen seiner Einfachheit und Praxistauglichkeit durch die Erhöhung des Schwellenwerts eine größere Anwendungsmöglichkeit geschaffen werden. Zugleich wird in mehr Fällen die Verlagerung von Beihilfeentscheidungen auf die lokale Ebene ermöglicht.

2. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Beihilfenrechts, dass…

a) bei Fonds mit nationaler Ko-Finanzierung (Europäische Struktur- und Investitionsfonds) vermehrt generalisierende Freistellungen vorgenommen werden, also wie bei rein EU-verwalteten Programmen keine Beihilferelevanz angenommen wird.[5]

b) staatliche Stellen in bestimmten Fällen in Zukunft rechtsverbindlich – und mit Vertrauensschutz für den Empfänger der staatlichen Zuwendung – anhand bestimmter Kriterien entscheiden können, dass eine Beihilfe tatbestandlich nicht vorliegt. Hier sollte dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung wieder voll Rechnung getragen werden können und nationalen Behörden mehr Entscheidungsspielraum eingeräumt werden. Der Kommission bzw. dem EuGH sollte hier nur eine Missbrauchskontrolle zustehen.

Als Kriterien für die rechtsverbindliche Entscheidung über die tatbestandliche Beihilfe(ir)relevanz könnten etwa die KMU-Eigenschaft des Erbringers oder die Regionalität entsprechend der von der Kommission entschiedenen Fälle dienen. Grundsätzlich sollte hier der Anspruch der Kommission „Kleines im Kleinen, Großes im Großen“ als Vorbild dienen. Anknüpfungspunkte bieten sich auch über diejenigen Szenarien des Weißbuchs, die vorschlagen, Beihilfeentscheidungen zu 90 Prozent oder mehr auf die nationale Ebene zu verlagern. Umgesetzt werden könnten diese Vorschläge auch über die Task Force für Subsidiarität, Proportionalität und Effizienz der EU[6].

[1] Grabitz/Hilf/Nettesheim/von Wallenberg/Schütte EU-Arbeitsweisevertrag Art. 108 Rn. 11, beck-online; Bartosch/Bartosch VO 2015/1589 Art. 2 Rn. 2, beck-online.

[2] Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (C/2016/2946), 19.7.2016.

[3] In der Kommissionsentscheidung <link http: ec.europa.eu competition state_aid cases>SA.42268 vom 23. November 2017 werden unter Rz. 9 als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten auch der Betrieb von Einrichtungen, in denen Obdachlose sich aufwärmen bzw. übernachten können, sowie die Unterstützung von Migranten genannt.

[4] Vgl. auch die entsprechende Forderung der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen: <link https: www.europabuero-bw.de sites default files buchanhang>Stellungnahme zum Entwurf für eine Verordnung der Kommission über De-minimis-Beihilfen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI), 8. Februar 2012.

[5] Ausschuss der Regionen <link https: webapi.cor.europa.eu documentsanonymous cor-2016-01460-00-00-ac-tra-de.docx content>Staatliche Beihilfen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (CDR 1460/2016), 11. Oktober 2016, Rz. 4: . *„Z.B. sollte die Anwendung der beihilferechtlichen Vorschriften weiter vereinfacht werden, etwa durch die Einführung einer an einfache Kriterien wie die Übereinstimmung mit genehmigten operationellen Programmen*

geknüpfte Regelvermutung der Beihilfekonformität einer Finanzierung aus den ESIF. Denn die Ungleichbehandlung von direkt verwalteten EU- Fonds, wie EFSI und HORIZONT 2020, und den ESIF im beihilferechtlichen Bereich ist nicht gerechtfertigt, erhöht die Verwaltungslast und behindert Synergien zwischen den Fonds, wie sie auch von der Europäischen Kommission selbst angestrebt werden;“

[6] <link https: ec.europa.eu info sites files>ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-c-7810-president-decision_de.pdf.

Dateien

2018-03-02_BAGFW-Stellungnahme_zur_Weiterentwicklung_des_EU-Beihilfenrechts.pdf
392 KB

Zum Seitenanfang