



**Europäischer Ausschuss  
der Regionen**

**Umsetzung des Beschlusses und  
des Rahmens für Dienstleistungen  
von allgemeinem wirtschaftlichem  
Interesse (DAWI): Beteiligung der  
LRG an der Berichterstattung und  
Sachstand in Bezug auf die  
Einordnung sozialer  
Dienstleistungen als  
Wirtschaftstätigkeiten**

**Zusammenfassung**

**Diese Zusammenfassung wurde von der Sabine Zillmer, Silke Haarich, Frank Holstein und Maria Toptsidou (Spatial Foresight) mit dem Beitrag von Paola Le Moglie (t33) erstellt.**

**Sie gibt nicht den offiziellen Standpunkt des Ausschusses der Regionen wieder.**

Weitere Informationen über die Europäische Union und den Ausschuss der Regionen finden sich im Internet: <http://www.europa.eu> bzw. <http://www.cor.europa.eu>.

Der vollständige Wortlaut der Studie „*Umsetzung des Beschlusses und des Rahmens für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI): Beteiligung der LRG an der Berichterstattung und Sachstand in Bezug auf die Einordnung sozialer Dienstleistungen als Wirtschaftstätigkeiten*“ kann unter folgenden Link auf Englisch abgerufen werden:

<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Pages/studies.aspx>

© Europäische Union, 2017

Eine auszugsweise Vervielfältigung ist nur mit Quellenangabe gestattet.

# Zusammenfassung

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) sind Wirtschaftstätigkeiten, deren Ergebnisse der Öffentlichkeit dienen und die ohne staatliche Intervention nicht oder nicht in ausreichendem Maße vom Markt erbracht werden würden. Soziale Dienstleistungen, wie Gesundheitsversorgung und Sozialwohnungen, sind Beispiele für solche Tätigkeiten. Der Beitrag des Staates zu den DAWI steht im Zusammenhang mit dem sozialen und territorialen Zusammenhalt als übergeordneten politischen Zielen der EU. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sind in der Regel die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (LRG) für die Erbringung der DAWI verantwortlich.

Zur Gewährleistung ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt hat die Europäische Kommission Vorschriften entworfen, nach denen die DAWI durch die Mitgliedstaaten und die LRG finanziell unterstützt werden können, um sicherzustellen, dass angemessene Mittel für sie verfügbar sind. Um für mehr Klarheit und Flexibilität in Bezug auf den Begriff der staatlichen Beihilfe im Zusammenhang mit DAWI zu sorgen, hat die Kommission 2012 das „Almunia-Paket“ angenommen. Es umfasst verschiedene Rechtstexte und Leitlinien, wie den DAWI-Beschluss, den DAWI-Rahmen und die DAWI-Mitteilung. In den folgenden Jahren wurden diese Dokumente ergänzt, beispielsweise durch eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Anwendung der Kommissionsvorschriften zu den DAWI und die jüngste Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe.

Die Mitgliedstaaten müssen über alle DAWI, die unter den DAWI-Beschluss oder -Rahmen fallen, alle zwei Jahre Bericht erstatten. Dazu muss bewertet werden, ob die Erbringung einer DAWI unter dieses Legislativpaket fällt. Entscheidende Elemente für diese Bewertung sind, ob es eine marktbestimmte Tätigkeit ist und von wem sie ausgeführt wird. Unter bestimmten Bedingungen stellen die Ausgleichszahlungen für die Erbringung derartiger Dienstleistungen keine staatliche Beihilfe dar.

Der Bericht konzentriert sich auf die Einbeziehung der LRG in die Umsetzung des Legislativpakets zu den DAWI und in die zweijährliche Berichterstattung. Da die Umsetzung des Legislativpakets und die Berichterstattung sehr komplex sind, werden in der Zusammenfassung auch typische Probleme und Herausforderungen sowie Ansätze zu ihrer Bewältigung angeführt.

Ein umfassender Vergleich der 2016 von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte über die Erbringung von DAWI in den Jahren 2014 und 2015 zeigt, dass bei der Berichterstattung erhebliche Unterschiede bestehen. Sie

unterscheiden sich in Bezug auf die Detailliertheit der Informationen, die Aggregationsstufe zwischen den Regionen und die Einbeziehung der LRG in die Berichterstattung. Die Einbeziehung der LRG unterscheidet sich hinsichtlich des Umfangs. Einige Berichte enthalten von den LRG verfasste Beiträge, während in anderen die von ihnen gelieferten Informationen gesammelt wurden und im Bericht nur indirekt aufscheinen. In einigen Fällen lässt sich die Einbeziehung der LRG überhaupt nicht bewerten.

Die Einbeziehung der LRG variiert auch je nach DAWI, über die Bericht erstattet wird. Über die Bereitstellung von medizinischer Versorgung in Krankenhäusern wird beispielsweise in erster Linie von nationalen Behörden berichtet, während LRG vor allem über Sozialwohnungen und andere soziale Dienstleistungen Bericht erstatten. In diesen Fällen treten die LRG entweder als betrauende Behörden oder als Unternehmen auf, die für die Erbringung von Dienstleistungen einen finanziellen Ausgleich erhalten.

Es gibt eine beträchtliche Zahl von Schwierigkeiten, denen sich die Mitgliedstaaten und LRG bei der Umsetzung des Almunia-Pakets gegenübersehen. Dazu gehören die folgenden, sich teilweise überschneiden Herausforderungen:

- die Anwendung der Altmark-Kriterien;
- die Differenzierung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten;
- die Berechnung des Ausgleichs;
- die Ermittlung eines angemessenen Gewinns;
- die Festlegung relevanter DAWI;
- das Betrauungsverfahren;
- die Wahl des am besten geeigneten Beihilfeinstruments;
- die Überwachung zur Vermeidung einer Überkompensation;
- die Berichterstattung über die DAWI im Einklang mit den Anforderungen.

So ist z. B. die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten oft nicht einfach für LRG. Klare Definitionen, um eine solche Unterscheidung treffen zu können, fehlen in dem Paket. Zum einen sind die Verweise auf bestimmte soziale Dienstleistungen unzureichend und zum anderen sind die vorliegenden Texte nicht detailliert genug, um wirtschaftliche von nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten zu unterscheiden. Bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen, einschließlich eines angemessenen Gewinns, stehen die LRG häufig vor dem Problem einer ungenügenden Datenlage über vergleichbare Dienstleistungen. Diese Schwierigkeiten werden durch die Frage, wie das Almunia-Paket im Vergleich zu anderen (nationalen)

Rechtsvorschriften oder EU-Regelungsrahmen über staatliche Beihilfen einzuordnen ist, noch vergrößert.

Die Ansätze zur Erfüllung der Anforderungen des Almunia-Pakets sind so vielfältig wie die Einbeziehung der LRG und die auftretenden Schwierigkeiten. Dies steht in engem Zusammenhang mit den unterschiedlichen Governance- und Rahmenbedingungen für die Erbringung von DAWI in den Mitgliedstaaten. Diese Unterschiede sind historisch gewachsen, nicht zuletzt für soziale Dienstleistungen. Diese Bedingungen, gepaart mit kulturellen und institutionellen Traditionen, wirken sich direkt darauf aus, wann und wie die Mitgliedstaaten und LRG Sozialwohnungen oder Gesundheitsversorgung als DAWI definieren und wie sie Ausgleichszahlungen berechnen. Auch das erschwert die Festlegung eindeutiger Begriffsbestimmungen für verschiedene soziale Dienstleistungen als DAWI.

Die Mitgliedstaaten und die LRG stützen sich folglich bei der Klärung der Frage, ob eine bestimmte soziale Dienstleistung in den Anwendungsbereich des Almunia-Pakets fällt, auf unterschiedliche Gründe. Ihre Begründungen reichen von Beschreibungen der nationalen Rechtsvorschriften des jeweiligen Mitgliedstaats über die Skizzierung der typischen Merkmale für die Definition einer entsprechenden DAWI bis zu Erklärungen, warum eine Dienstleistung nicht unter das Almunia-Paket fallen kann. Angesichts all dieser Unterschiede ist es nicht überraschend, dass für die Berechnung des Ausgleichs nicht immer die im Almunia-Paket vorgeschlagenen Methoden angewandt werden. Die wichtigsten vorgeschlagenen Methoden, d. h. die Kostenallokationsmethode und die Methode zur Berechnung der vermeidbaren Nettokosten („net avoided cost“) werden manchmal auch miteinander oder mit anderen, im jeweiligen institutionellen Rahmen geeigneteren Methoden kombiniert.

Mitgliedstaaten und LRG haben wiederholt auf die Komplexität sowohl der angemessenen Umsetzung des Almunia-Pakets als auch der entsprechenden Berichterstattung hingewiesen. In Anbetracht dieser Komplexität sind ausreichende Kapazitäten, insbesondere seitens der LRG und der Dienstleistungserbringer notwendig. Zudem entstehen dadurch zusätzliche Kosten, z. B. wenn die LRG externe Fachleute bezahlen müssen, um die Einhaltung aller Vorschriften sicherzustellen. Eine Vereinfachung im Sinne einer Verringerung der Anforderungen hinsichtlich der Regelkonformität und der Zahl der einschlägigen Verordnungen wäre sicher sinnvoll. Das gilt nicht nur für die Erbringung von DAWI, sondern auch für die Berichterstattungspflichten.

In Anbetracht aller angeführten Bemerkungen bleibt den meisten Mitgliedstaaten und damit auch den LRG der Zweck der Berichterstattung unklar. Dies könnte auch der Grund dafür sein, warum einige der Berichte der Mitgliedstaaten offensichtlich weniger präzise und spezifisch sind als andere. Wenn die Berichte stärker harmonisiert werden sollen, sollten die LRG nicht nur zusätzlich unterstützt werden, sondern es sollte auch eine Erklärung des ursprünglichen Zwecks der Berichterstattung verfasst und kommuniziert werden. Bei der Frage, welche Informationen benötigt werden und zu welchem Zweck, könnte sich herausstellen, dass der Berichterstattungsprozess grundlegend überarbeitet werden muss.

---