

Auswirkungen staatlicher Beihilfen auf die Entwicklung der Sozialwirtschaft und auf Dienstleister für Menschen mit Behinderungen

Zusammenfassung

Hintergrund

der Europäischen Union sind staatliche Beihilfen grundsätzlich verboten, da staatliche Eingriffe nicht dazu führen dürfen, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen für Wirtschaftsteilnehmer verzerrt werden. Ausnahmen sind in den Fällen vorgesehen, die für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes als wesentlich erachtet werden. Mit der Zeit legten der Gerichtshof und die Europäische Kommission spezifische Regeln für Unternehmen fest, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erbringen. Darüber hinaus genießen Sozial- und Gesundheitsdienste, einschließlich derjenigen, die auf die soziale und berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderungen (PmD) abzielen, eine besondere gesetzliche Regelung, sowohl aufgrund der spezifischen allgemeinen Interessen, die sie erreichen sollen, als auch aufgrund ihrer Merkmale.

Die im Jahr 2012 mit dem sogenannten „Almunia-Paket“ verabschiedete Reform der Vorschriften für staatliche Beihilfen stellt einen wichtigen Schritt zur rechtlichen Anerkennung der Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen im breiteren Kontext der DAWI dar. Die Kontrolle staatlicher Beihilfen kommt zum Tragen, wenn diese Leistungen als wirtschaftliche Tätigkeit auf einem Markt erbracht werden und zumindest teilweise aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, unabhängig von der Rechtsform des Anbieters. Daher sind die Vorschriften über staatliche Beihilfen auch für gemeinnützige Sozialdienstleister und Einrichtungen der Sozialwirtschaft von großer Bedeutung.

Der einschlägige Rechtsrahmen für staatliche Beihilfen ist seit einem Jahrzehnt in Kraft und zwei wichtige Rechtsvorschriften, die allgemeine Verordnung und die De-minimis-Verordnung von DAWI, laufen am 31. Dezember 2023 aus. Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission (EK) im Jahr 2019 mit den Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf die noch laufende Überarbeitung der Regeln begonnen. Gleichzeitig hat die EG am 9. Dezember 2021 den Aktionsplan für die Sozialwirtschaft (SEAP) ins Leben gerufen, in dem sie anerkennt, dass sozialwirtschaftliche Unternehmen spezifische Merkmale aufweisen, die sie von anderen Unternehmenstypen unterscheiden, und dass öffentliche finanzielle Unterstützung durch den Staat erfolgversprechend spielen eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung sozialwirtschaftlicher Organisationen und bei der Ermöglichung der Gründung sozialer Unternehmen. Der SEAP sorgt für die formelle Anerkennung des Sozialwirtschaftssektors und seiner Besonderheiten durch die EG und gleicht damit die EU-Politik an die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) an, der mitunter die Besonderheiten bestimmter zum Sozialwirtschaftssektor gehörender Einheiten anerkannt hat Sozialwirtschaft.

Die Vorschriften über staatliche Beihilfen sind komplex und sowohl den Behörden in den EU-Mitgliedstaaten (EU-MS) als auch den Anbietern sozialer Dienstleistungen und Organisationen der Sozialwirtschaft häufig nicht ausreichend bekannt. Daher, Die öffentlichen Behörden nutzen häufig nicht alle Möglichkeiten, die die Vorschriften über staatliche Beihilfen bieten, um das Wachstum der Sozialwirtschaft zu fördern.

Ziel

Ziel dieser Studie ist es, einen Überblick über die für Organisationen der Sozialwirtschaft und Anbieter sozialer Dienstleistungen, insbesondere im Bereich der Behindertenhilfe, geltenden Vorschriften über staatliche Beihilfen zu geben, um die Möglichkeiten zu bewerten, die ihnen der geltende Rechtsrahmen bietet und bietet Beispiele für erfolgsversprechende Praktiken. Ein weiteres Ziel der Studie besteht darin, die häufigsten Herausforderungen bei der Umsetzung des Rahmens für staatliche Beihilfen zu identifizieren und Empfehlungen für EU- und nationale Entscheidungsträger, Akteure der Sozialwirtschaft und Interessengruppen vorzuschlagen, um die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen im Hinblick auf die Förderung zu verbessern die soziale und berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderungen, auch durch die Sozialwirtschaft.

Wichtigste Erkenntnisse

Herausforderungen bei der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen für die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen und die Entwicklung der Sozialwirtschaft

Anhand von Interviews mit wichtigen Informanten sowie der Überprüfung von Literatur und Politik wurden Herausforderungen in Bezug auf drei Hauptbereiche identifiziert: a) unzureichendes Wissen oder mangelndes Bewusstsein für die Möglichkeiten, die der EU-Rahmen für staatliche Beihilfen für die soziale und berufliche Eingliederung von Menschen mit Behinderungen bietet, und allgemeiner für die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen und die Entwicklung der Sozialwirtschaft; b) ein Rechtsrahmen, der den Besonderheiten der Sozial- und Gesundheitsdienste sowie der Sozialwirtschaft nicht vollständig gerecht wird, und Unsicherheit über die Regeln für die Kumulierung verschiedener Hilfen, und c) Mängel im Ökosystem.

Herausforderungen im Zusammenhang mit der unzureichenden Kenntnis der Regeln:

- Unzureichende Kenntnis und Fähigkeit der öffentlichen Verwaltungen, das volle Potenzial des Rahmens für staatliche Beihilfen zur Unterstützung der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen und der Entwicklung der Sozialwirtschaft auszuschöpfen.
- Sehr vorherrschender Rückgriff auf die allgemeine De-minimis-Verordnung, insbesondere in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL), durch Ministerien und lokale und regionale Behörden, die über staatliche Beihilfen entscheiden, gepaart mit unzureichenden Kenntnissen über das Potenzial der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und der DAWI-Entscheidung.
- „Angst“ oder „Risikoabneigung“ oder „Vermeidungsstrategie“ vieler Behörden, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene, einen „Dialog“ mit der Europäischen Kommission zu führen, um herauszufinden, ob eine Beihilfe, die sie gewähren möchten, eine staatliche Beihilfe darstellt. Wenn ja, ob und wie es noch so bereitgestellt werden könnte, dass es als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann.

- Die Zurückhaltung öffentlicher Behörden auf allen Ebenen, DAWI in ihrem spezifischen Kontext zu definieren, aus Angst, dass die Europäische Kommission einen „offensichtlichen Fehler“ in dieser Definition erkennen könnte.
- Die Arbeitsintegration von Menschen mit Behinderungen und benachteiligten Arbeitnehmern wird von den Behörden einiger Mitgliedstaaten nicht als DAWI anerkannt. Sozialunternehmen (z. B. Arbeitsintegrations-Sozialunternehmen – WISE, Lohnarbeitsunternehmen) verfügen möglicherweise nicht über eine solche Beauftragung und somit über staatliche Beihilfen.
- Unzureichendes Wissen oder Bewusstsein über das Potenzial staatlicher Beihilfeinstrumente durch Sozialdienstleister/Sozialunternehmen als Hebel für Dienstleistungsinnovationen und Politikänderungen.
- Unzureichendes Wissen oder Bewusstsein über die Optionen, die die AGVO für den Zugang zu Finanzmitteln für Sozialunternehmen bietet.

Herausforderungen im Zusammenhang mit einem Rechtsrahmen, der die Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdiensten und der Sozialwirtschaft nicht vollständig berücksichtigt, sowie Unsicherheit über die Regeln zur Kumulierung von Finanzierungen:

- Die in der allgemeinen (200.000 EUR) und in der DAWI (500.000 EUR) De-minimis-Verordnung festgelegten Schwellenwerte sind eindeutig zu niedrig, insbesondere für Unternehmen, die mehr PmD oder Personal beschäftigen, was auf eine unzureichende Berücksichtigung der Inflation und höherer Kosten schließen lässt.
- Mangelnde Klarheit über die Optionen für die Kumulierung staatlicher Beihilfen für dieselbe DAWI oder aus verschiedenen Quellen (einschließlich EU-Mitteln) und die Nichtverwendung kombinierter Fördermittel aufgrund zu komplizierter Vorschriften und des Risikos, zur Rückzahlung von Geldern aufgefordert zu werden.
- Die Regeln für staatliche Beihilfen sind häufig strenger als die ESF/ESF+-Regeln (z. B. die Anforderung von Dokumenten, die bei Verwendung einer vereinfachten Kostenoption nicht mehr benötigt werden, oder Compliance-Prüfungen für staatliche Beihilfen), was zu einer höheren Arbeitsbelastung für Begünstigte und Verwaltungsbehörden führt.

Herausforderungen im Zusammenhang mit einem unterentwickelten Ökosystem:

- Unterentwickeltes Ökosystem der Sozialwirtschaft, konfrontiert mit Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln (aufgrund der Sperrung von Vermögenswerten), dem Fehlen eines unzureichend entwickelten Rechtsrahmens für die Sozialwirtschaft und mit schlecht angepassten Rechtssätzen für Sozialunternehmen, einschließlich WISE, insbesondere in Ländern Mittel- und Osteuropas.
- Unterentwickelte und/oder unterbesetzte öffentliche Verwaltungen, aufwändige Verfahren, unzureichende Kenntnisse über die Verwaltung von EU-Mitteln durch LRA oder Verwaltungsbehörden.
- Unzureichendes Verständnis der öffentlichen Verwaltung für die Erbringung gemeinnütziger sozialer Dienstleistungen und die Sozialwirtschaft.
- Fehlen eines EU-weiten Stakeholder-Forums zum gegenseitigen Lernen, um sich über Lösungen und vielversprechende Praktiken, aber auch über gemeinsame Hindernisse und Probleme beim Zugang zu staatlichen Beihilfen auszutauschen.

- Anhaltend unzureichende staatliche Beihilfen, insbesondere für Sozialunternehmen/Sozialdienstleister mit mehr Personal, die Zuschüsse für die Einstellung von (mindestens 30 %) Menschen mit Behinderungen oder für die Unterstützung ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt erhalten.

Gelegenheiten

- Für Anbieter, die mit einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag betraut sind, einschließlich der Unterstützung der Einstellung, Beschäftigung und Ausbildung von Menschen mit Behinderungen, durch Lohnzuschüsse und den Ausgleich zusätzlicher Kosten (angemessene Vorkehrungen; unterstützt). Beschäftigung; Verkehr).
- Bessere Nutzung staatlicher Beihilfen, um die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und anderen Menschen in prekären Situationen zu steigern und ihren Übergang in den regulären Arbeitsmarkt bzw. in nicht-segregierte Umfelder zu unterstützen.
- Strategische Nutzung der Verpflichtung für EU-Mitgliedstaaten aus Artikel 27 „Arbeit und Beschäftigung“ der UN-BRK => Ergreifung von Maßnahmen und Investitionen in frei gewählte oder akzeptierte Beschäftigung, angemessen bezahlt für Menschen mit Behinderungen, in inklusiven Arbeitsumgebungen.

Die Studie schließt mit einer Reihe von Empfehlungen an die Europäische Kommission, die EU-Mitgliedstaaten und ihre lokalen und regionalen Behörden sowie Sozialdienstleister und ihre Interessengruppen zur Bewältigung der identifizierten Herausforderungen.