



**Stellungnahme der
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)
zum
Entwurf für eine Verordnung („VO-E“) der Kommission über De-mi-
nimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemei-
nem wirtschaftlichem Interesse („DAWI“) erbringen**

Die BAGFW hat sich am 01.06.2023 an der Konsultation zum Entwurf für eine Verordnung („VO-E“) der Kommission über De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse („DAWI“) erbringen, mit einem Beitrag beteiligt. Folgende Kernpunkte sowie konkrete Änderungsanträge (S. 12 – 13) sind in dem anschließenden ausführlichen Beitrag enthalten.

EXECUTIVE SUMMARY

1. Aufnahme eines Hinweises auf Art. 14 AEUV, das Protokoll Nr. 26 zum AEUV sowie den Ermessensspielraum in die Beschreibung von DAWI in Art. 1 Abs. 1 Verordnungs-Entwurfs sowie Ergänzung des Erwägungsgrunds (9 NEU)

Die Mitgliedstaaten sind oft unsicher, ob eine Dienstleistung als DAWI eingestuft werden kann, oder nicht. Daher fordert die BAGFW, dass im Text der Verordnung mit dem Hinweis auf Art. 14 AEUV sowie Protokoll Nr. 26 zum AEUV eine Beschreibung einer DAWI verankert wird. Zudem soll den Mitgliedstaaten verdeutlicht werden, dass sie einen weiten Ermessensspielraum haben, den sie auch ausschöpfen sollen.

2. Erhöhung der Höchstgrenze einer DAWI-De-minimis-Beihilfe auf 1,5 Mio. Euro innerhalb dreier Jahre (Art. 3 Ziff. 2, S. 1 VO-E)

Die im Verordnungsentwurf vorgeschlagene Höhe des Schwellenwerts von 650 000 € innerhalb dreier Steuerjahre ist nicht ausreichend, und wird den Bedarfen und Erfordernissen der Erbringer:innen sozialer Dienstleistungen vor Ort nicht gerecht. Ein reiner Inflationsausgleich der aktuell geltenden Höchstgrenze, wie ihn die EU-Kommission in ihrem Entwurf vorschlägt, macht nur einen verhältnismäßig geringen Unterschied zu der jetzt geltenden Höchstgrenze (500.000 Euro in drei Steuerjahren) aus, die bereits heute zu einem erheblichen Rückstau wichtiger Investitionen bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen vor Ort führt. Die BAGFW schlägt daher einen Schwellenwert von 1,5 Mio. Euro in drei Steuerjahren vor, wobei zwischen einer möglichen Wettbewerbsverzerrung auf der einen Seite und den in der Regel eher lokal und

regional begrenzt getätigten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse abgewogen wird. Alternativ kann auch in Erwägung gezogen werden, die Grenzwerte nach Länderkategorien unterschiedlich zu gestalten.

3. Löschung des Begriffs des „ein einziges Unternehmen“ aus den Begriffsbestimmungen des Art. 2 Ziff. 2 VO-E sowie Ergänzung des Erwägungsgrunds (7)

Die BAGFW sieht keine Notwendigkeit, dass in der Verordnung die Begriffsbestimmung „ein einziges Unternehmen“ aufgenommen wird. So passt die spezifische Untergliederung des Unternehmensbegriffs nicht zur Rolle und Bedeutung der gemeinnützigen Erbringer:innen sozialer Dienstleistungen im deutschen Sozialstaat. Der für das Verbundunternehmen gem. Art. 3 Abs. 2 VO-E insgesamt geltende Schwellenwert würde den Bedarfen der sozialen Infrastruktur samt der zugrundeliegenden Bedarfe der Menschen vor Ort nicht gerecht. Denn je größer die als Verbundunternehmen eingestufte Organisation ist, desto unbedeutender wird die zulässige DAWI-De-minimis-Summe für die im Allgemeinwohl zu erbringende Aufgabe. Daher spricht sich die BAGFW dafür aus, dass die Begriffsbestimmung in Art. 2 Ziff. 2 gelöscht wird. Zusätzlich sollte Erwägungsgrund (7) hilfsweise angepasst werden.

4. Kodifizierung des Betrauungsakts für DAWI im Text des Verordnungsentwurfs

Im Gegensatz zu einer allgemeinen De-minimis-Beihilfe ist Voraussetzung für eine DAWI-De-minimis-Beihilfe, dass das Unternehmen mit einer DAWI betraut worden ist (siehe auch Erwägungsgrund 8). Aus Sicht der BAGFW wäre sehr zu begrüßen, das Erfordernis der Betrauung für DAWI stärker in das Bewusstsein der rechtsanwendenden Stellen zu rücken und seine Verbindlichkeit zu stärken. Daher spricht sich die BAGFW für die Aufnahme der Betrauung als Erfordernis für eine DAWI in den rechtlich verbindlichen Verordnungstext aus.

5. Erweiterung der Regelung der Kumulierung gem. Art. 5 Verordnungsentwurfs

Bekommt ein Unternehmen sowohl De-minimis-Beihilfen als auch DAWI-De-minimis-Beihilfen, dann sollte aus Sicht der BAGFW auch die jeweiligen Höchstgrenzen kumuliert werden. Ein Unternehmen könnte somit sowohl De-minimis-Beihilfen als auch DAWI-De-minimis-Beihilfen im jeweiligen Höchstwert erhalten (derzeit gilt, dass allgemeine De-minimis-Beihilfen und DAWI-De-minimis-Beihilfen nur bis zur DAWI-Höchstgrenze gewährt werden können).

6. Einführung eines nationalen oder europäischen Beihilfenregisters gem. Art. 6 Ziff. 4 Verordnungsentwurfs

Die Einführung eines elektronischen Registers für Beihilfen bewertet die BAGFW zunächst positiv, allerdings muss spätestens bei der konkreten Erarbeitung der Register sichergestellt werden, dass Falscheinträge o. ä. schnell und unbürokratisch auch wieder gelöscht werden können.



**Stellungnahme der
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)
zum
Entwurf für eine Verordnung („VO-E“) der Kommission über De-mi-
nimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemei-
nem wirtschaftlichem Interesse („DAWI“) erbringen**

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) ist der Zusammenschluss der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland. Der verfassungsmäßige, staatliche Auftrag der sozialen Fürsorge wird im Wesentlichen von der Freien Wohlfahrtspflege erfüllt. Diese stellt eine wichtige Säule im deutschen Sozialstaat dar und trägt täglich mit ihren rund 120.000 Einrichtungen und 1,4 Millionen Beschäftigten maßgeblich zur sozialen Fürsorge in Deutschland bei. Die Anbieter von Dienstleistungen auf dem Gebiet der sozialen Daseinsvorsorge üben gemeinnützige Tätigkeiten aus, d.h. im Sinne der DAWI „im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“. Sie fördern bzw. nehmen Aufgaben im allgemeinen Interesse wahr und tragen zu förderlichen Rahmenbedingungen für ihre sozialen Dienste der Daseinsvorsorge bei, so dass die Bestimmungen der DAWI-De-minimis-Verordnung auf wirtschaftliche Tätigkeiten der Unternehmen und Verbände der Freien Wohlfahrtspflege anwendbar sind. Damit trägt die Freie Wohlfahrtspflege dazu bei, dass eine gut funktionierende, allgemein zugängliche und qualitativ hochwertige soziale Infrastruktur vor Ort garantiert werden kann. Sie ist zentraler Bestandteil des sozialstaatlichen Gefüges im Sozialsystem Deutschlands. Ihre Funktionsfähigkeit gewährleistet die Deckung der Bedarfe der Menschen u.a. auf den Gebieten der Kinder-, Jugend- und Altenhilfe, der Krankenpflege sowie der Sozialberatung und Unterstützung vulnerabler Menschen. Zudem haben sich einige Verbände der Freien Wohlfahrtspflege auf verschiedene Zeitpunkte im nächsten Jahrzehnt verständigt, zu denen sie eine Klimaneutralität erreicht haben wollen. Die Zielsetzungen des Europäischen „Green Deal“, einschließlich des „Fit-for-55“ – Pakets sind dabei nicht nur gesetzliche Pflicht, sondern zählen vor allem zum Selbstverständnis der Akteure der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland.

Die effektive, transparente und unbürokratische Erbringung sozialer Dienstleistungen ist auch von einem guten wettbewerbsspolitischen Rahmen in der Form des EU-Beihilfenrechts abhängig. So muss nicht nur die rechtmäßige Anwendung der Vorschriften durch alle Akteure erfolgen, sondern es müssen auch vereinfachende und praxistaugliche Anpassungen der relevanten Vorschriften vorgenommen werden. Hierzu gehört auch die DAWI-De-minimis-Verordnung (360/2012). Die Freie Wohlfahrtspflege schätzt die Vereinfachungen, die die DAWI-De-minimis-Verordnung bei der Refinanzierung von Aufgaben und Investitionen im Allgemeinwohl mit sich bringt. Dennoch birgt der Entwurf der neuen Verordnung auch Hindernisse für die Erbringung der Dienste im sozialen Sektor, die über die reine Höhe des Schwellenwerts hinausgehen.

Zu dem am 19. April 2023 von der Kommission vorgelegten Entwurf einer revidierten DAWI-De-minimis-Verordnung ist zunächst positiv anzumerken, dass der Verordnungstext sprachlich verständlicher gestaltet ist.

Im Einzelnen nimmt die BAGFW zu den folgenden Punkten inhaltlich Stellung und fordert:

1. Die Aufnahme eines Hinweises auf Art. 14 AEUV, das Protokoll Nr. 26 zum AEUV sowie den Ermessensspielraum in die Beschreibung von DAWI in Art. 1 Abs. 1 Verordnung-Entwurfs;
2. die Erhöhung der Höchstgrenze einer DAWI-De-minimis-Beihilfe auf 1,5 Mio. Euro innerhalb dreier Jahre (Art. 3 Ziff. 2, S. 1 VO-E);
3. die Löschung des Begriffs „eines einzigen Unternehmen“ aus den Begriffsbestimmungen des Art. 2 Ziff. 2 VO-E sowie Ergänzung des Erwägungsgrunds (7)
4. die Kodifizierung des Betrauungsakts für DAWI im Text des Verordnung-Entwurfs;
5. eine Erweiterung der Regelung der Kumulierung gem. Art. 5 Verordnung-Entwurfs;
6. die Einführung eines nationalen oder europäischen Beihilfenregisters gem. Art. 6 Ziff. 4 Verordnung-Entwurfs.

Zu 1: Aufnahme eines Hinweises auf Art. 14 AEUV, das Protokoll Nr. 26 zum AEUV sowie den Ermessensspielraum in die Beschreibung von DAWI in Art. 1 Abs. 1 Verordnung-Entwurfs

Wichtig für eine korrekte Umsetzung der EU-Beihilferegulungen und des vorliegenden Verordnungsentwurfs ist, ob die mittelgebenden Behörden bei Vorliegen einer DAWI überhaupt eine solche annehmen und der Förderung zugrunde legen. Mangels einer Beschreibung im Rechtstext der Verordnung und mangels konkreter Indikatoren für erbrachte Dienstleistungen und ihre Einordnung in die Kategorie einer DAWI schöpfen Mitgliedstaaten das ihnen eingeräumte Ermessen zur Bestimmung einer DAWI häufig nicht hinreichend aus. Der konkrete Hinweis auf Artikel 14 AEUV und das Protokoll Nr. 26 zum AEUV sowie den weiten Ermessensspielraum bei der Definition einer DAWI kann Unsicherheiten bei den Beihilfegebenden entgegenwirken.

Der Begriff der DAWI ist europarechtlich in Art. 14 AEUV sowie Protokoll Nr. 26 zum AEUV verankert. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kommt gemäß Art. 14 AEUV ein besonderer Stellenwert und „Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhangs“ zu. In Art. 14 AEUV heißt es darüber hinaus: „Die Union und die Mitgliedstaaten [tragen] im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verträge dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jener wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können.“ Eine genaue Definition für das Vorliegen einer DAWI gibt es aber weder im EU-Primär- noch Sekundärrecht, sondern ist den Mitgliedstaaten vorbehalten. Dadurch entstehen erfahrungsgemäß Unsicherheiten bei Beihilfegeberinnen und -gebern. Im Protokoll Nr. 26 zum AEUV wird allerdings konkretisiert, dass die nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der Festlegung von DAWI einen weiten

Ermessensspielraum haben und die „Vielfalt der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer (...) [sowie die] unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten“ wird anerkannt.¹

In Zukunft sollten deshalb unmittelbar anzuwendende Regelungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI), wie die DAWI-De-minimis-Verordnung, den weiten Ermessensspielraum der beihilfegebenden Stellen in den Mitgliedstaaten bei der Festlegung einer DAWI deutlicher berücksichtigen, damit diese hiervon auch Gebrauch machen.

Damit könnten auch Aspekte des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Menschenrechte bzw. der SDG insgesamt in den Begriff der DAWI einfließen und müssen nicht künstlich von tradierten DAWI abgespalten werden. So geschieht es etwa in Deutschland mit der Förderung von e-Mobilität durch Erbringer:innen von Sozialdienstleistungen. Diese werden nicht mehr als DAWI behandelt, wenn sie Investitionen im Sinne des Green Deal tätigen.

Die Befugnisse der Kommission beschränken sich bekanntlich darauf zu kontrollieren, dass den Mitgliedstaaten bei der Festlegung kein offenkundiger Fehler unterlaufen ist und zu prüfen, ob die Ausgleichsleistungen staatliche Beihilfen umfassen.² Deswegen ist es umso wichtiger, dass die Mitgliedsstaaten über den weiten Ermessensspielraum der beihilfegebenden Stellen informiert sind.

Die BAGFW schlägt deshalb vor, in Art. 1 Abs. 1 VO-E eine Beschreibung der DAWI aufzunehmen:

Diese Verordnung gilt für Beihilfen an Unternehmen, die eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 106 Absatz 2 AEUV erbringen. Die Mitgliedstaaten haben bei der Bestimmung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse insbesondere Artikel 14 AEUV und das Protokoll Nr. 26 zum AEUV zu beachten. Dabei haben die nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der Festlegung einer DAWI ihren weiten Ermessensspielraum zu beachten.

In einem neuen Erwägungsgrund (9) sollte das Protokoll Nr. 26 explizit ausgeführt und somit für die Rechtsanwendenden transparenter gemacht werden:
(9) Bei der Bestimmung, ob ein Unternehmen eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 106 Absatz 2 AEUV erbringt, haben die nationalen, regionalen und lokalen Behörden im Sinne des Protokolls Nr. 26 zum AEUV einen weiten Ermessensspielraum. Insbesondere werden die Vielfalt der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzenden, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten resultieren anerkannt.

¹ Protokoll (Nr. 26) zum AEUV. Vgl. auch Mitteilung über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vom 11.1.2012, 2012/C 8/02 (sog. „DAWI-Mitteilung“).

² Siehe DAWI-Mitteilung, Rz. 46 mit Verweis auf EuG Urt. v. 12.2.2008, T-289/03, Rz. 166-169, 172 – BUPA/Kommission

Zu 2: Erhöhung der Höchstgrenze einer DAWI-De-minimis-Beihilfe auf 1,5 Mio. Euro innerhalb dreier Jahre (Art. 3 Ziff. 2, S. 1 VO-E)

Die Freie Wohlfahrtspflege kritisiert die im Verordnungsentwurf vorgeschlagene Höhe des Schwellenwerts als nicht ausreichend, da er den Bedarfen und Erfordernissen der Erbringenden sozialer Dienstleistungen vor Ort nicht gerecht wird. Bereits in früheren Stellungnahmen³ hat die BAGFW festgestellt, dass die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Höchstgrenzen von De-minimis-Beihilfen angesichts der Inflations- und Preisentwicklungen für die Erbringenden von sozialen Dienstleistungen nicht mehr der realen Situation entspricht. Bedenkt man, dass zahlreiche Investitionen wie vor allem im Bereich des Klimaschutzes, aber auch innovativer und digitaler Hilfsmittel für Pflege und Pädagogik, nicht durch sozialgesetzliche Entgelte refinanziert werden können, so wird deutlich, dass viele wichtige Ziele, wie hochwertige Qualität, Nachhaltigkeit und gute Rahmenbedingungen für eine effektive Fachkräftesicherung nicht erreicht werden können, wenn der investive Spielraum durch staatliche Mittel knapp wird.⁴

Bei einer Höchstgrenze von 650 000 € innerhalb dreier Jahre, wie sie von der EU-Kommission vorgeschlagen wird, werden wichtige sozial-ökologische Investitionen und innovative, digitale Aufgaben nicht getätigt werden können. Ein reiner Inflationsausgleich der aktuell geltenden Höchstgrenze, wie ihn die EU-Kommission in ihrem Verordnungsentwurf vorschlägt, macht nur einen verhältnismäßig geringen Unterschied zu der jetzt geltenden Höchstgrenze, die bereits heute zu einem erheblichen Rückstau wichtiger Investitionen bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen vor Ort führt.

Eine Anhebung des Schwellenwerts auf 1,5 Mio. EUR in drei Steuerjahren schafft einen größeren Anwendungsspielraum und eine bessere Praxistauglichkeit der DAWI-De-minimis-Verordnung. Die von uns vorgeschlagene Anhebung des Schwellenwertes trägt der Abwägung zwischen einer möglichen Wettbewerbsverzerrung auf der einen Seite und den in der Regel eher lokal und regional begrenzt getätigten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Rechnung.

Es ist der BAGFW bewusst, dass sich ein DAWI-De-minimis-Schwellenwert in jedem Mitgliedstaat der EU wirtschaftlich und wettbewerbspolitisch anders auswirken kann. Dennoch sollte bei der Bemessung der Höchstgrenze eine substantielle staatliche Unterstützung bei der Erreichung der sozialökologisch gebotenen Aufgaben und Herausforderungen möglich sein. **Bei Beihilfen zur Förderung von DAWI dieser Größenordnung kann davon ausgegangen werden, dass sich diese nicht auf den Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten i.S.v. Art. 107 Abs. 1**

³https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2023/2023_01_09_BAGFW_SteNa_DAWI-De-minimis-Verordnung.pdf

https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2022/2022-12-21_BAGFW_Konsultationsbeitrag_Vorschlag_f%C3%BCr_die_%C3%9Cberarbeitung_der_Verordnung_%C3%BCber_De-minimis-Beihilfen_DG_COMP_FINAL.pdf

<https://www.bagfw.de/veroeffentlichungen/stellungnahmen/positionen/detail/stellungnahme-der-bagfw-zur-zur-weiterentwicklung-des-beihilfenrechts-insbesondere-der-allgemeinen-gruppenfreistellungsverordnung-agvo-so-wie-der-dawi-und-der-allgemeinen-de-minimis-verordnung>

⁴ Durch den gesellschaftlichen Auftrag in verschiedenen sozialpolitischen Arbeitsfeldern reichen die Aktivitäten der Verbände der BAGFW in diverse Förderprogramme. Außerdem greifen für die verschiedenen Hilfefelder unterschiedliche gesetzliche Auflagen, die zu erfüllen sind. Durch den niedrigen DAWI Schwellenwert können nur wenige zukunftsweisende Projekte beantragt bzw. umgesetzt werden. Zudem wurden viele Dienstleister von sozialen DAWI zum Teil bereits im 19. Jahrhundert gegründet und haben damit einen teilweise alten Gebäudebestand mit dem entsprechenden Handlungsbedarf im Klimaschutz etc.

AEUV auswirken.⁵ Dies ergibt sich auch für die Sozialdienstleistungen als DAWI in Deutschland, die sich in der Regel auf einen geographisch eng begrenzten Raum beziehen. Zudem geht der Schwellenwert von 500 000 € auf eine Zeitspanne von mehr als 16 Jahren zurück (Verordnung 1998/2006), so dass die Inflations- und Preissteigerungsrate mit einer Erhöhung auf 650 000€ nicht abgebildet ist.

Darüber hinaus ist der BAGFW bewusst, dass der im Verordnungstext festgelegte Höchstwert für alle EU-Mitgliedstaaten, die hinsichtlich ihres BNP's und ihrer tatsächlichen Kaufkraft sehr unterschiedlich aufgestellt sind, unmittelbar gültig ist. Sollte die EU-Kommission aus diesen Gründen unserem Vorschlag von 1,5 Mio. Euro nicht folgen wollen, könnte sie in Erwägung ziehen, den Höchstwert der allgemeinen Verordnung und der DAWI-De-minimis-Verordnung länderspezifisch zu definieren, beispielsweise durch eine Auflistung verschiedener Länderkategorien im Annex der Verordnung, für die jeweils ein an ihre spezifische wirtschaftliche Situation angepasster Höchstwert definiert wird.

Da die nächstfolgende Anpassung des DAWI-De-minimis-Schwellenwertes für das Jahr 2030 vorgesehen ist, müssen künftige Preis- und Inflationsentwicklungen bei der aktuellen Anpassung des Schwellenwerts berücksichtigt werden. Nur dann kann dieser angepasste Schwellenwert dieses VO-E dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf von Erbringer:innen von DAWI gerecht werden.

Von daher schlägt die BAGFW vor, Art. 3 Abs. 2, S. 1 des VO-E wie folgt zu ändern:

Der Gesamtbetrag der De-minimis-Beihilfen eines Mitgliedstaats an ein Unternehmen, das Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt, darf in einem Zeitraum von drei Steuerjahren nicht mehr als 1 500 000 EUR je Unternehmen betragen.

Zu 3: Löschung des Begriffs des „ein einziges Unternehmen“ aus den Begriffsbestimmungen des Art. 2 Ziff. 2 VO-E sowie Ergänzung des Erwägungsgrunds (7)

Die BAGFW orientiert sich bzgl. des Unternehmensbegriffs regelmäßig an der Definition aus der Mitteilung zum Beihilfenbegriff aus 2016 und erkennt an, dass zahlreiche Tätigkeiten der Freien Wohlfahrtspflege am Markt der sozialen Dienste erbracht werden. Diese sind somit wirtschaftliche Tätigkeiten, die von Unternehmen ausgeübt werden. Zugleich weist die BAGFW darauf hin, dass die **weitere Begrifflichkeit „ein einziges Unternehmen“ eine spezifische Untergliederung des Unternehmensbegriffs ist, die nicht zur Rolle und Bedeutung der gemeinnützigen Sozialdienstleistenden im deutschen Sozialstaat passt.** Bisher findet sich dieser Begriff im Sinne einer *lex specialis* ausschließlich in Art. 2 Abs. 2 der allgemeinen De-minimis-Verordnung (1407/2013) sowie in der AGVO (651/2014) Anhang I Art. 3 Abs. 3. Bei der Erbringung von DAWI handelt es sich um spezifische Unternehmen, die im „allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ handeln. Deswegen war die Aufnahme des Begriffs „ein einziges Unternehmen“ in die Begriffsbestimmungen der aktuell gültigen

⁵ Der Ausschuss der Regionen forderte bereits in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2012 die Anhebung des Schwellenwerts auf 800.000 EUR pro Steuerjahr (also 2,4 Mio. EUR in drei Steuerjahren). Dies wurde u.a. damit begründet, dass auch bei Beihilfen zur Förderung von DAWI dieser Größenordnung davon ausgegangen werden könne, dass sich diese nicht auf den Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten i.S.v. Art. 107 Abs. 1 AEUV auswirken. Eine im Vergleich moderate Anhebung auf 1,5 Mio. EUR in drei Steuerjahren stellt dies erst recht sicher.

DAWI-De-minimis-VO bisher nicht vorgesehen. Aus der Sicht der BAGFW ist dies für Unternehmen der Sozialwirtschaft für die Erfüllung ihrer sozialstaatlichen Aufgaben auch weiterhin nicht notwendig.

DAWI erbringende Unternehmen als im Sinne eines „einzigsten Unternehmens“ gem. Art. 2 Abs. 2 VO-E einzustufen, wird von der BAGFW als der sozialstaatlichen Aufbaustruktur des deutschen Sozialsystems deshalb systemfremd angesehen.

Dass die Einstufung eines DAWI-Unternehmens als „ein einziges Unternehmen“ möglich wird, wird insbesondere der EuGH-Entscheidung vom 10.01.2006⁶ entnommen. Das Kriterium, dass die kontrollierende Einheit Teil der wirtschaftlichen Tätigkeit des kontrollierten Unternehmens und deshalb als ein einziges Unternehmen einzustufen ist, ist aus Gründen nachvollziehbar, die sich auf mögliche Synergieeffekte oder steuerliche Vorteile innerhalb des Verbunds beziehen. **Im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse steht jedoch die für das Allgemeinwohl wichtige Rolle und Bedeutung der erbrachten gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen für den sozialen, territorialen und auch ökonomischen Zusammenhalt im Vordergrund.**

Zudem besteht auch ein substantieller Unterschied zwischen Sinn und Zweck der allgemeinen De-minimis-Verordnung und der DAWI-De-minimis-Verordnung, der gegen die Berücksichtigung des Begriffs „ein einziges Unternehmen“ für die DAWI spricht: In Erwägungsgrund (1) der VO-E heißt es *„zumindest einige dieser Vorteile [d.h. ein höherer Höchstbetrag] dürften einen Ausgleich für die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verbundenen zusätzlichen Kosten darstellen. Zudem sind viele Tätigkeiten, die als Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anzusehen sind, auf ein bestimmtes geografisches Gebiet begrenzt.“* Es ist ersichtlich, dass es dem VO-E nicht um lediglich monetäre Kriterien zur Beschreibung einer Marktmacht geht, sondern darum, dass DAWI eher geografisch lokal begrenzt mit geringerer Rentabilität, geringeren Gewinnmargen und zusätzlichen Kosten konfrontiert sind. Der VO-E knüpft also an besondere Merkmale an, die DAWI von anderen Waren oder Dienstleistungen unterscheiden, die über den Gedanken der wirtschaftlichen bzw. der Marktmacht hinausgehen.

Betrachtet man einen Verbund von einzelnen unselbständigen Unternehmen, welche zumindest eines der Kriterien des geplanten Art. 2 Abs. 2 VO-E erfüllen, und erfüllen die Unternehmen des Verbunds Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge, so käme die Einordnung des Verbunds als ein einziges Unternehmen einem strukturellen Subventionsverbot für diese zentralen Aufgaben der sozialen Infrastruktur gleich. Die Aufrechterhaltung der subsidiären Strukturen im deutschen Sozialstaat (Art. 20 (1), Art. 28 (1) GG) ist maßgebend für die Ausrichtung der sozialen Dienste an den Bedarfen der Menschen, die Pflege, Betreuung, Begleitung und Beratung benötigen. Die sozialstaatliche Gewährleistung einer bedarfsdeckenden Infrastruktur zählt zu den grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen eines Mitglied-

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze u.a., C-222/04, ECLI:EU:C2006:8, Rn.107.

staates. Diese Strukturen sind von der Union zu achten und sollten wie bei dem Aufbau und der Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates hinreichend Spielraum für die Erfüllung seiner Aufgaben haben.

Dazu zählt insbesondere auch die ökologische und digitale Ausstattung der sozialen Einrichtungen an sich. Wird nun die Kategorie „ein einziges Unternehmen“ für mehrere, in einem Kontrollverhältnis zueinanderstehende Sozialunternehmen in den Rechtstext des VO-E aufgenommen, so wird der für das Verbundunternehmen geltende Schwellenwert gem. Art. 3. Abs 2 VO-E der Rolle und Bedeutung dieses Verbundunternehmens für die soziale Infrastruktur, samt der zugrunde liegenden Bedarfe der Menschen vor Ort, nicht gerecht.

Andererseits lässt sich auch die DAWI-De-minimis-Höchstgrenze kaum an die Bedarfe eines Verbunds anpassen ohne entsprechende Indikatoren zugrunde legen zu können. Betrachtet man größere Unternehmensverbände mit vielen Teilakteuren, so strebt die Summe an zulässigen DAWI-De-minimis-Beihilfen gemessen an der Gesamtaktivität gegen Null. Denn je kleiner die geförderte Einheit bemessen ist, desto größer ist die Förderung in Bezug auf die Gesamttätigkeit. Umgekehrt gilt: Je größer die als Verbundunternehmen eingestufte Organisation ist, desto unbedeutender wird die zulässige DAWI-De-minimis-Summe für die im Allgemeinwohl zu erbringende Aufgabe. Das Verbundunternehmen könnte dann hinsichtlich seiner Bedarfe von sozialen Investitionen nicht substantiell gefördert werden. Folglich können sozialsystemische Investitionen in die sozialen Bedarfe der Menschen in der Fläche nicht den Notwendigkeiten entsprechend getätigt werden, Klimaanpassungsmaßnahmen in Altenheimen, Kitas, sozialem Wohnungsbau, Krankenhäusern oder Projekte zur Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt können nicht getätigt werden.

Auch von der Historie der DAWI-De-minimis-Verordnung ergibt sich keine andere Bewertung: Weite Teile des Konzepts des Verbundunternehmens im Sinne des Artikel 3 Absatz 3 der KMU-Empfehlung sind seit 2013 in der De-Minimis-Verordnung (1407/2013) enthalten. In der nur ein Jahr früher, im Jahr 2012 in Kraft getretenen DAWI-De-Minimis-Verordnung (360/2012) findet dieses Konzept keine Erwähnung. Obwohl es seit 2012 zwei gesetzgeberische Gelegenheiten für entsprechende Änderungen gab, hat die EU-Kommission diese nicht ergriffen. Stattdessen hat sie die DAWI-De-Minimis-Verordnung im Dezember 2018 und im Oktober 2020 lediglich verlängert. Es liegt daher nahe, davon auszugehen, dass die EU-Kommission das Konzept des Verbundunternehmens im Sinne des Artikel 3 Absatz 3 KMU-Empfehlung bisher absichtlich nicht in die DAWI-De-Minimis-Verordnung aufgenommen hat. Und daher auch nicht in ihrem Rahmen angewendet werden sollte. Dies nun zu ändern, hätte die genannten weitreichenden Einschnitte für die nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV in Verbindung mit dem Protokoll Nr. 26 in der Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten stehende Organisation der Erbringung von – insbesondere sozialen – DAWI.

Die BAGFW schlägt daher vor, Art. 2 Ziff. 2 VO-E zu löschen.

Ergänzend verweist die BAGFW auf den Sinngehalt des Erwägungsgrunds (7), demzufolge „Unternehmen, deren einzige Beziehung untereinander darin besteht, dass jedes von ihnen eine direkte Verbindung zu derselben bzw. denselben öffentlichen Einrichtungen aufweist, sollten hingegen nicht als miteinander verbunden eingestuft werden.“

Aus diesem Grund und wegen der Vergleichbarkeit in Rolle und Bedeutung von gemeinnützigen Trägern von Sozialdienstleistungen mit öffentlichen Rechtsträgern, wie z.B. Kommunen, bei der Gewährleistung einer sozialen Infrastruktur guter Qualität, Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit, spricht sich die BAGFW dafür aus, den Erwägungsgrund (7) hilfsweise wie folgt zu ändern:

„Unternehmen, deren einzige Beziehung untereinander darin besteht, dass jedes von ihnen eine direkte Verbindung zu derselben bzw. denselben öffentlichen Einrichtungen oder gemeinnützigen Rechtsträgern aufweist, sollten hingegen nicht als miteinander verbunden eingestuft werden.“

Zu 4: Kodifizierung des Betrauungsakts für DAWI im Text des Verordnungsentwurfs

Der VO-E beschreibt in Erwägungsgrund (8) das Erfordernis eines Betrauungsakts für die Gewährung einer Beihilfe an ein Unternehmen, das Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt. Dieses Erfordernis ergibt sich zwar unmittelbar aus Art. 106 Abs. 2 AEUV, sollte sich aber auch unmittelbar aus dem Rechtstext der DAWI-De-minimis-Verordnung ergeben. Dies würde zu Transparenz und Kohärenz der Regelungen beitragen und wird auch den Erfordernissen der praktischen Rechtsanwendung gerecht.

Was die konkrete Anwendung der DAWI-De-minimis-Verordnung betrifft, wäre es aus Sicht der BAGFW sehr zu begrüßen, das **Erfordernis der Betrauung für DAWI** stärker in das Bewusstsein der rechtsanwendenden Stellen zu rücken und seine Verbindlichkeit zu stärken. Um den Betrauungsakt deutlicher mit dem Begriff des Unternehmens in Verbindung zu bringen und so die Eigenständigkeit des jeweiligen Unternehmens an die Betrauung zu knüpfen, unterstützt die BAGFW eine Kodifizierung des Betrauungsakts im Rechtstext der Norm. Denn erst mit der Einbettung des Betrauungsakts in den Rechtstext der Verordnung wird klar, dass bei der Betrachtung der selektiven Begünstigung eines Unternehmens die jeweils betraute Einheit heranzuziehen ist.

So spricht sich die BAGFW für die Aufnahme der Betrauung als Erfordernis für eine DAWI in den rechtlich verbindlichen Verordnungstext aus.

Zu 5: Erweiterung der Regelung der Kumulierung gem. Art. 5 Verordnungsentwurfs

Der Bezug zur Höchstgrenze gem. Art. 3 Abs. 2 VO-E ist nicht der Situation von investiven Förderprogrammen, z. B. mit Bezug zur ökologischen und digitalen Transformation, angemessen. Hinzu kommt, dass die besondere Finanzierungssituation gemeinnütziger Erbringer:innen von Sozialdienstleistungen bedeutet, dass das Ansparen von Rücklagen für notwendige Investitionen in Personal und Gebäude kaum möglich ist. Die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland arbeitet in privatrechtlichen Organisationsformen und ist gemeinnützig organisiert. Nach dem deutschen Gemeinnützigkeitsrecht sind vorhandene Mittel zeitnah für die durch das gemeinnützige Unternehmen verfolgten gemeinnützigen Satzungszwecke zu verwenden. Dies führt bei den gemeinnützigen Unternehmen zu einer vergleichsweise geringen Ausstattung mit Eigenkapital. Zudem sind diese Unternehmen nicht des Erwerbs wegen tätig. Die soziale Infrastruktur ist nicht kostendeckend ausgestaltet. Infolgedessen ist die Rentabilität im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege im Vergleich zu gewerblichen Unter-

nehmen gering. Die Finanzierung der sozialen Einrichtungen und Dienste ist heterogen und besteht aus unterschiedlichen Finanzierungsbausteinen. Einen wichtigen Baustein der Gesamtfinanzierung stellen die Zuwendungen dar. Dabei kann es sich sowohl um Zuschüsse als auch um zinsverbilligte Darlehen, Bürgschaften etc. handeln. All diese Zuwendungen unterliegen dem Beihilferecht. Von daher sollte der Vorschlag in Art. 5 Abs. 2 VO-E, dass bei einem Unternehmen DAWI- und allgemeine De-minimis-Beihilfen nur bis zu dem Höchstbetrag, der nach dem DAWI-De-minimis-Verordnungs-Entwurf (entsprechend der Forderung der BAGFW 1,5 Mio. EUR in drei Steuerjahren) gilt, kumuliert werden dürfen, erweitert werden.

So sollten die jeweiligen De-minimis-Höchstgrenzen additiv veranschlagt werden, so dass für jede Kategorie einer De-minimis-Förderung die entsprechende Höchstgrenze gilt.

Denn die Begrenzung der kumulierten De-minimis-Beihilfen auf die hier vorgeschlagene Höchstgrenze von 650 000 EUR wird der besonderen und wichtigen Funktion, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in den Mitgliedstaaten erfüllen und dem besonderen Finanzierungsbedarf dieser Unternehmen nicht gerecht.

Daher macht die BAGFW für den Wortlaut des Art. 5 Abs. 2 VO-E folgenden Änderungsvorschlag:

De-minimis-Beihilfen nach dieser Verordnung können bis zu dem Höchstbetrag kumuliert werden, der sich aus der Kumulierung des in Art. 3 Absatz 2 festgelegten Höchstbetrags mit den Höchstbeträgen der anderen De-minimis-Verordnungen ergibt.

Zu 6: Einführung eines nationalen oder europäischen Beihilfenregisters gem. Art. 6 Ziff. 4 Verordnungs-Entwurfs

Die BAGFW spricht sich vom Grundsatz für ein zentrales Beihilfenregister aus. Es kann dazu beitragen, dass eine Verbesserung der Transparenz der De-minimis-Beihilfenverteilung im jeweiligen Mitgliedstaat besteht. Vor allem kann es der Erleichterung des zu führenden Nachweises betreffend die Beihilfenhöchstbeträge („De-minimis-Erklärung“) dienen. Dabei würde die BAGFW ein solches Register auf der nationalen Ebene bevorzugen, um bei etwaigen irrtümlichen Fehleinträgen oder datenschutzrechtlichen Fragen national angewandtes Recht nutzen zu können. Denn selbst bei den Vorteilen eines solchen Registers ist es auch aus wettbewerblichen Gründen zwischen den Sozialunternehmen untereinander wichtig, dass beispielsweise im Falle von Fehleintragungen Löschungen vorgenommen werden können. Insbesondere im Falle rechtlicher Entscheidungen, die mit der Erteilung von De-minimis-Bescheiden etwa mangels Vorliegens aller Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV fehlerhaft ergangen sein können, besteht eine solche Gefahr. Hier wird es auf hinreichende Instrumente für einen effektiven Rechtsschutz etwa in Form einer Beschwerde gegen den Registereintrag ankommen. Bei erkannten Fehlern müssen eine unbürokratische Berichtigung und gegebenenfalls Löschung des Registereintrags, auf dem Wege einer Beschwerde oder eines Widerrufs, erfolgen.

Im Verordnungstext, oder spätestens in begleitenden Dokumenten zur Durchführung des Registers muss sichergestellt werden, dass sich eventuelle Rechtsfehler nicht in einem elektronischen System verfestigen.

**Änderungsanträge der BAGFW
zum Kommissions-Entwurf einer DAWI-De-minimis-Verordnung**

VO-Entwurf	Änderungsantrag BAGFW
<p>Erwägungsgrund 7 <i>Unternehmen, deren einzige Beziehung untereinander darin besteht, dass jedes von ihnen eine direkte Verbindung zu derselben bzw. denselben öffentlichen Einrichtungen aufweist, sollten hingegen nicht als miteinander verbunden eingestuft werden.</i></p>	<p>Erwägungsgrund 7 <i>Unternehmen, deren einzige Beziehung untereinander darin besteht, dass jedes von ihnen eine direkte Verbindung zu derselben bzw. denselben öffentlichen Einrichtungen oder gemeinnützigen Rechtsträgern aufweist, sollten hingegen nicht als miteinander verbunden eingestuft werden.</i></p>
<p>Erwägungsgrund 9 (NEU) -</p>	<p>Erwägungsgrund 9 (NEU) <i>(9) Bei der Bestimmung, ob ein Unternehmen eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne von Artikel 106 Absatz 2 AEUV erbringt, haben die nationalen, regionalen und lokalen Behörden im Sinne des Protokolls Nr. 26 zum AEUV einen weiten Ermessensspielraum. Insbesondere wird die Vielfalt der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten resultieren, anerkannt.</i></p>
<p>Art. 1 Abs. 1 <i>Diese Verordnung gilt für Beihilfen an Unternehmen, die eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Artikels 106 Absatz 2 AEUV erbringen.</i></p>	<p>Art. 1 Abs. 1 <i>Diese Verordnung gilt für Beihilfen an Unternehmen, die eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 106 Absatz 2 AEUV erbringen. Die Mitgliedstaaten haben bei der Bestimmung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse insbesondere Artikel 14 AEUV und das Protokoll Nr. 26 zum AEUV zu beachten. Dabei haben die nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der Festlegung einer DAWI ihren weiten Ermessensspielraum zu beachten.</i></p>
<p>Art. 2 Ziff. 2</p>	<p>Art. 2 Ziff. 2 <i>Löschen</i></p>

VO-Entwurf	Änderungsantrag BAGFW
<p>„ein einziges Unternehmen“ für die Zwecke dieser Verordnung alle Unternehmen, die zueinander in mindestens einer der folgenden Beziehungen stehen:</p> <p>a) Ein Unternehmen hält die Mehrheit der Stimmrechte der Anteilseigner oder Gesellschafter eines anderen Unternehmens;</p> <p>b) ein Unternehmen ist berechtigt, die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsgremiums eines anderen Unternehmens zu bestellen oder abzurufen;</p> <p>c) ein Unternehmen ist gemäß einem mit einem anderen Unternehmen geschlossenen Vertrag oder aufgrund einer Klausel in dessen Satzung berechtigt, einen beherrschenden Einfluss auf dieses Unternehmen auszuüben;</p> <p>d) ein Unternehmen, das Anteilseigner oder Gesellschafter eines anderen Unternehmens ist, übt gemäß einer mit anderen Anteilseignern oder Gesellschaftern dieses anderen Unternehmens getroffenen Vereinbarung die alleinige Kontrolle über die Mehrheit der Stimmrechte von dessen Anteilseignern oder Gesellschaftern aus.</p> <p>Auch Unternehmen, die über ein anderes oder mehrere andere Unternehmen zueinander in mindestens einer der Beziehungen gemäß Absatz 2 Buchstaben a bis d stehen, werden als ein einziges Unternehmen betrachtet.</p>	<p>(stattdessen Aufnahme des Betrauungsaktes als Voraussetzung für eine DAWI in den Verordnungstext übernehmen)</p>
<p>Art. 3 Ziff. 2 Der Gesamtbetrag der De-minimis-Beihilfen eines Mitgliedstaates an ein Unternehmen, das Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt, darf in einem Zeitraum von 3 Steuerjahren nicht mehr als 650 000 EUR je Unternehmen betragen. Der zugrunde zu legende Zeitraum von 3 Steuerjahren bestimmt sich nach den Steuerjahren, die für das Unternehmen in dem betreffenden Mitgliedstaat maßgebend sind.</p>	<p>Art. 3 Ziff. 2 Der Gesamtbetrag der De-minimis-Beihilfen eines Mitgliedstaats an ein Unternehmen, das Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt, darf in einem Zeitraum von 3 Steuerjahren nicht mehr als 1 500 000 EUR je Unternehmen betragen. Der zugrunde zu legende Zeitraum von 3 Steuerjahren bestimmt sich nach den Steuerjahren, die für das Unternehmen in dem betreffenden Mitgliedstaat maßgebend sind.</p>

VO-Entwurf	Änderungsantrag BAGFW
<p>Art. 5 Ziff. 2 <i>De-minimis-Beihilfen nach dieser Verordnung dürfen bis zu dem in Artikel 3 Absatz 2 festgelegten Höchstbetrag mit De-minimis-Beihilfen nach anderen De-minimis-Verordnungen kumuliert werden.</i></p>	<p>Art. 5 VO <i>De-minimis-Beihilfen nach dieser Verordnung dürfen bis zu dem Höchstbetrag kumuliert werden, der sich aus der Kumulierung des in Art. 3 Absatz 2 festgelegten Höchstbetrags mit den Höchstbeträgen der anderen De-minimis-Verordnungen ergibt.</i></p>

Berlin/Brüssel, 01.06.2023

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:

Dr. Stephanie Scholz (dr.stephanie.scholz@diakonie.de)

Lisa Schüler (lisa.schueler@caritas.de)

Hannah Adzakpa (hannah.adzakpa@caritas.de)

Marius Isenberg (marius.isenberg@awo.org)