Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege



09.01.2023

# Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Sondierung zur Anpassung der DAWI-De-

# Minimis-Verordnung 360/2012

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 Interesse“. Sie fördern bzw. nehmen Aufgaben im allgemeinen Interesse wahr, so dass die Bestimmungen der DAWI-De-minimis-Verordnung auf wirtschaftliche Tätigkeiten der Unternehmen und Verbände der Freien Wohlfahrtspflege anwendbar sind. Dies ergibt sich vor allem auch für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege nicht zuletzt daraus, dass sie durch ihre Tätigkeiten im Sinne der Daseinsvorsorge förderliche Rahmenbedingungen für ihre sozialen Dienste erbringenden Mitglieder schaffen. Damit trägt die Freie Wohlfahrtspflege dazu bei, dass eine gut funktionierende soziale Infrastruktur vor Ort garantiert werden kann.

Änderungsvorschläge zur DAWI-De-minimis-Verordnung

De-minimis-Beihilfen sind Zuwendungen, die zwar grundsätzlich die Tatbestands-voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen, aber hinsichtlich ihrer Höhe als so gering gelten, dass ihnen „die Wirkung abgesprochen wird, den Handel tatsächlich zu beeinträchtigen und/oder den Wettbewerb zu verfälschen bzw. zu verfälschen drohen.“[1] Solche Beihilfen sind dann von der Notifizierungspflicht ausgenommen und können beihilfekonform geleistet werden, wenn gewisse Vorschriften beachtet werden.

Für De-minimis Beihilfen, die für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) geleistet werden, befindet sich die seit 2012 gültige DAWI-De-minimis-Verordnung jetzt ein Jahr vor Ablauf ihrer Gültigkeit am 31.12.2023.[2]

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 weist die Anwendung dieser Verordnung auch einige Schwierigkeiten auf, die letztlich auch über die reine Höhe des Schwellenwerts hinausgeht.

1. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)

Einen ersten Änderungsvorschlag macht die BAGFW zu Art. 1 Abs. 1 der DAWI-De-minimis Verordnung (aktuell geltende Fassung):

In einem neuen Art. 1 Abs. 1 sollte die Beschreibung der DAWI aufgenommen werden:

*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.*

Denn in Zukunft sollten 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 Bestimmung einer DAWI deutlicher berücksichtigen, damit diese hiervon auch Gebrauch machen.

Dies vor allem auch deshalb, da Aspekte des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Menschenrechte bzw. der SDG insgesamt in den Begriff der DAWI einfließen können und nicht künstlich von tradierten DAWI abgespalten werden müssen. So geschieht es etwa in Deutschland mit der Förderung von eMobilität durch Erbringer von Sozialdienstleistungen. Sie werden nicht mehr als DAWI behandelt, wenn sie Investitionen im Sinne des Green Deal tätigen.

Tatsächlich lehnen beihilfegebende Stellen die Anwendung der DAWI-De-minimis-Verordnung zur beihilfenrechtlichen Freistellung häufig ab, und verweisen darauf, dass im konkreten Fall keine DAWI vorliege, selbst wenn dies von anderen Stellen in vergleichbaren Fällen geschieht.

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. „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 Beihilfegebern. 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, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten“ wird anerkannt.“[3]
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.[4]

## 2. Anhebung des Schwellenwerts auf 1.500.000 EUR in drei Steuerjahren

Eine entscheidende Problematik birgt der Schwellenwert von 500.000 EUR in drei Steuerjahren für die Anbieter von Sozialdienstleistungen, denn zahlreiche Investitionen wie vor allem im Bereich des Klimaschutzes, aber auch innovativer und digitaler Hilfsmittel für Pflege und Pädagogik, können nicht immer durch sozialgesetzliche Entgelte refinanziert werden. Dann geht es besonders bei größeren Trägern und Einrichtungen um die Möglichkeit, auch durch finanzielle Unterstützung entsprechende Ausstattungen für die gute Qualität der Dienstleistungen herbeiführen zu können. Der finanzielle Spielraum ist dann häufig bei einem dreijährigen Schwellenwert von 500.000 EUR ausgeschöpft.

Von daher bringt die BAGFW einen Änderungsvorschlag zu Art. 2 Abs. 2 der DAWI-De-minimis Verordnung ein:

*Der Gesamtbetrag einer DAWI-De-minimis-Beihilfe, die einem Unternehmen, das Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt, gewährt wird, darf in drei Steuerjahren 1.500.000 EUR nicht übersteigen.*

Dies begründet sich damit, dass eine Anhebung des Schwellenwerts von derzeit 500.000 EUR auf 1,5 Mio. EUR in drei Steuerjahren einen größeren Anwendungsspielraum und eine bessere Praxistauglichkeit der DAWI-De-minimis-Verordnung schafft. Die hier vorgeschlagene Anhebung des Schwellenwertes trägt dieser Abwägung Rechnung und wird fast zehn Jahre nach der Festlegung des geltenden Schwellenwertes dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf von Erbringern von DAWI gerecht. Schließlich forderte bereits in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2012 der Ausschuss der Regionen 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.

Die EU-Kommission ist bekanntlich der Auffassung, dass bei Beihilfenempfängern, die Waren oder Dienstleistungen nur in einem geografisch begrenzten Gebiet in einem Mitgliedstaat anbieten und es unwahrscheinlich ist, dass Kunden aus anderen Mitgliedstaaten gewonnen werden ein Indiz dafür sein kann, dass keine Auswirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten gegeben ist.[5] Häufiger als im Falle von „allgemeinen“ Dienstleistungen, dient die Erbringung von DAWI der lokalen Daseinsvorsorge. Viele Erbringer von DAWI üben diese Tätigkeit in erster Linie mit dem Ziel der Erfüllung dieser Aufgabe aus, nicht mit der Absicht einer Gewinnmaximierung. Zudem sind diese DAWI-Erbringer in der Regel flächendeckend tätig, d.h. auch in Gebieten, die für gewinnorientierte Anbieter wirtschaftlich unrentabel sind. Damit kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass diese Leistungen nicht auch durch (potentielle) Wettbewerber aus anderen EU-Mitgliedstaaten angeboten werden, macht dies aber weniger wahrscheinlich. Das bedeutet aber auch, dass insbesondere DAWI-Erbringer, die ohne eine Absicht der Gewinnmaximierung tätig sind, häufig auf externen Finanzierungsbedarf angewiesen sind. Wägt man diese besondere gesellschaftliche Rolle sowie den spezifischen Finanzierungsbedarf vieler DAWI-Erbringer auf der einen mit dem geringen Risiko einer signifikanten Auswirkung auf den Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten auf der anderen Seite ab, ist ersteres im Ergebnis deutlich stärker zu gewichten.

## 3. Anpassung der Kumulierungsregelungen

Zur Kumulierung der Beihilfen im Kontext der DAWI-De-minimis-Verordnung schlägt die BAGFW folgende Präzisierung vor:

In Art. 2 Abs. 7 der DAWI-De-minimis Verordnung bezieht sich die Regelung auf De-minimis-Beihilfen, die bis zu dem in Absatz 2 der Verordnung festgelegten Höchstbetrag mit De-minimis- Beihilfen nach anderen De-minimis Verordnungen kumuliert werden können.

Geändert werden sollte Art. 5 Abs. 1 der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung wie folgt:

*Im Einklang mit der vorliegenden Verordnung gewährte De-minimis-Beihilfen dürfen bis zu dem in Artikel 3 Absatz 2 dieser Verordnung festgelegten einschlägigen Höchstbetrag mit De-minimis-Beihilfen nach anderen De-minimis Verordnungen kumuliert werden. Im Einklang mit der vorliegenden Verordnung gewährte De-minimis-Beihilfen dürfen bis zu dem Höchstbetrag kumuliert werden, der sich aus der Kumulierung des in Artikel 3 Absatz 2 festgelegten Höchstbetrags mit dem Höchstbetrag der [neuen Verordnung (EU) Nr. 360/2012] ergibt. Im Einklang mit der vorliegenden Verordnung gewährte De-minimis-Beihilfen dürfen bis zu dem in Artikel 3 Absatz 2 dieser Verordnung festgelegten einschlägigen Höchstbetrag mit De-minimis-Beihilfen nach anderen De-minimis*

*Verordnungen kumuliert werden.*

Dies begründet die BAGFW wie folgt: Bislang gilt gemäß Art. 2 Abs. 7 der DAWI-De-minimis-Verordnung und Art. 5 Abs. 1 der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung, dass bei einem Unternehmen DAWI- und allgemeine De-minimis-Beihilfen nur bis zu dem Höchstbetrag, der nach der DAWI-De-minimis-Verordnung (derzeit 500.000 EUR in drei Steuerjahren) gilt, kumuliert werden dürfen. Dies wird der besonderen und wichtigen Funktion, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in den Mitgliedstaaten erfüllen und dem im Vergleich zu anderen besonderen Finanzierungsbedarf dieser Unternehmen nicht gerecht.

Stattdessen sollten bei einer tatsächlichen Kumulierung von allgemeinen De-minimis-Beihilfen und DAWI-De-minimis-Beihilfen auch die jeweiligen Höchstbeträge miteinander kumuliert werden können. Eine Neuregelung der Kumulierungsvorschriften für die Kumulierung von De-minimis-Beihilfen, die nicht unter die DAWI-De-minimis-Verordnung fallen, erscheint hingegen nicht notwendig.

Eine weitere Änderung, hier deklaratorischer aber dennoch klarstellender Natur, bringt die BAGFW in Bezug auf Art. 2 Abs. 8 der DAWI-De-minimis Verordnung ein.

*De-minimis-Beihilfen nach dieser Verordnung können nicht mit Beihilfen für dieselbe DAWI kumuliert werden.*

Die BAGFW begründet diese Positionierung wie folgt: Nach der bisherigen Fassung von Art. 2 Abs. 8 können De-minimis-Beihilfen nach der DAWI-De-minimis-Verordnung nicht mit Ausgleichsleistungen für dieselbe DAWI kumuliert werden, unabhängig davon, ob es sich bei dem Ausgleich überhaupt um eine staatliche Beihilfe handelt oder nicht. Dieses Verbot der Kumulierung von De-minimis-Beihilfen mit sonstigen Ausgleichsleistungen für dieselbe Dienstleistung sollte aber nur dann gelten, wenn es sich bei diesen Leistungen tatbestandlich um Beihilfen handelt. Dies schafft nicht nur Klarheit darüber, um was für Ausgleichsleistungen es sich handelt, sondern wird vor allem auch dem Ziel des freien und fairen Wettbewerbs gerecht: Wenn eine Ausgleichsleistung schon keine Beihilfe i.S.v. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt, ist ihre Auszahlung schon „von Amts wegen“ mit dem Binnenmarkt vereinbar. Eine Kumulierung mit DAWI-De-minimis-Beihilfen schafft somit kein „Mehr“ an grundsätzlich verbotenen Beihilfen.

4. Der Begriff des „Unternehmens“ gemäß der DAWI-De-minimis-Verordnung

Schließlich geht es der BAGFW um die Klarstellung bei der Anwendung des Unternehmensbegriffs. Was dabei die Anwendung der DAWI-De-minimis-

Verordnung betrifft, wäre es aus Sicht der BAGFW sehr zu begrüßen, das Erfordernis der Betrauung deutlicher mit dem Begriff des Unternehmens in Verbindung zu bringen. Da die Verordnung das Erfordernis eines solchen Betrauungsakts lediglich in ihren Erwägungsgründen vorsieht

(Erwägungsgrund Nr. 6)[6], 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. Mitunter kommt es in der Praxis vor, dass von DAWI erbringenden Unternehmen eine Betrachtung im Sinne eines „einzigen Unternehmens“ gem. Art. 2 Abs. 2 der allgemeinen De minimis-Verordnung verlangt wird. Dies trotz der Betrauung, die in der allgemeinen De-minimis-Verordnung nicht erforderlich ist, so dass die Charakterisierung einer Tätigkeit als DAWI sowie die Kategorisierung einer allgemein wirtschaftlichen Tätigkeit entsprechend der allgemeinen De-minimis-Verordnung nicht kompatibel sind.

Von daher spricht sich die BAGFW von einer Aufnahme der Betrauung als Erfordernis für eine DAWI in den rechtlich verbindlichen Verordnungstext aus.

[1] Von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. EL August 2020, Art. 107, Rn. 80.

[2] Vgl. Verordnung (EU) Nr. 2020/1474 vom 13.10.2020 zur Änderung der Verordnung 360/2012 hinsichtlich der Verlängerung der Geltungsdauer und einer befristeten Ausnahmeregelung für Unternehmen in Schwierigkeiten zur Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

[3] Protokoll (Nr. 26) zum AEUV. Vgl. auch Mitteilung über die Anwendung der Beihilfevorschriften 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“).

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

[5] Vgl. Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV vom 19.7.2016, (2016/C 262/01), Rz. 196.

[6] Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25.04.2012, Erwägungsgrund 6.

## Dateien

Stellungnahme 158 KB

Zum Seitenanfang

## Veröffentlichungen

Aktuelle Meldungen
Stellungnahmen/Positionen
Stellungnahmen 2025
Pressemitteilungen
Publikationen