



Die Bevollmächtigte des Rates der  
Evangelischen Kirche in Deutschland  
bei der Bundesrepublik Deutschland  
und der Europäischen Union  
Dienststelle Brüssel

KOMMISSARIAT DER  
DEUTSCHEN BISCHÖFE

Katholisches Büro in Berlin



**Stellungnahme**  
**des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –**  
**und**  
**der Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland**  
**bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union**  
**Dienststelle Brüssel**  
**zum**  
**Entwurf einer neuen Verordnung (EU) über die Anwendung der Artikel 107 und 108**  
**des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen**  
**an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse**  
**erbringen,**  
**sowie zum**  
**Entwurf einer neuen Verordnung (EU) über die Anwendung der Artikel 107 und 108**  
**des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen**

---

Wir begrüßen die Vorlage der Entwürfe zur Überarbeitung der Verordnungen (EU) Nr. 360/2012 vom 25. April 2012 [im Folgenden: DAWI-De-Minimis-Verordnung] und (EU) Nr. 1407/2013 vom 18. Dezember 2013. Die Gewährleistung von qualitativ hochwertigen, für alle Menschen zugänglichen und erschwinglichen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung [im Folgenden zusammen bezeichnet als: soziale DAWI] ist unverzichtbar für den gesellschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in den EU-Mitgliedstaaten und letztlich auch der gesamten Europäischen Union. Die Kirche und ihre Einrichtungen in Deutschland erbringen soziale DAWI dabei aus ihrem besonderen Selbstverständnis heraus, das nach dem deutschen Grundgesetz und Artikel 17 Absatz 3 AEUV anerkannt und geschützt ist: Sie handeln aus eigenem Antrieb heraus, dem Gebot christlicher Nächstenliebe folgend. Der sich in sozialen DAWI konkretisierende Dienst am Menschen ist dabei sowohl Ausdruck des Wesens und der Existenz von Kirche, als auch Manifestation ihrer religiösen Überzeugungen.

- I. Grundlage für die Erbringung sozialer DAWI ist die solche DAWI erst ermöglichende Infrastruktur [im Folgenden: soziale Infrastruktur], die sich allerdings von EU-Mitgliedstaat zu EU-Mitgliedstaat unterscheidet.

Kommissariat der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –  
Hannoversche Straße 5, 10115 Berlin, Tel.: 030 – 28878-0, Mail: [post@kath-buero.de](mailto:post@kath-buero.de)  
KennNr. EU-Transparenzregister: 524375510752-92

Die Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union  
Dienststelle Brüssel, 166, Rue Joseph II 10000 Brüssel, Mail: [ekd.bruessel@ekd.eu](mailto:ekd.bruessel@ekd.eu)  
KennNr. EU-Transparenzregister: 61973396926-78

In Deutschland hat sich seit dem 19. Jahrhundert eine soziale Infrastruktur entwickelt, die zunächst durch die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände und dann mehr und mehr auch durch private Einzelakteure, Arbeiterzusammenschlüsse und freigemeinnützige Organisationen gebildet wurde. Bis heute stützt sich der deutsche Staat zur Erfüllung der eigentlich ihm nach Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz obliegenden sozialstaatlichen Verpflichtungen auf subsidiäre Leistungserbringer und regelmäßig auch auf Einrichtungen der Kirche und der freigemeinnützigen Wohlfahrtspflege, insbesondere auf die kirchlichen Wohlfahrtsverbände Caritas und Diakonie. Er erkennt dabei an, dass die Kirche aufgrund ihrer Strukturen und Einrichtungen nahe am Menschen besonders gut dazu in der Lage ist, neue gesellschaftliche und soziale Herausforderungen wahrzunehmen, zu adressieren und - unter besonderer Berücksichtigung benachteiligter und schwächerer Bevölkerungsgruppen - Lösungs- und Hilfoptionen direkt vor Ort bereitzustellen. Dies geschieht z.B. in den Bereichen der Jugendhilfe, der Familienhilfe, der Altenhilfe, der Behindertenhilfe, der Erziehung und Berufsbildung, im Gesundheitswesen sowie im Bereich der Einrichtungen und Dienste für Menschen in besonderen, vor allem in schwierigen Lebenslagen.

- II. Diese spezifische, subsidiär organisierte Ausprägung der sozialen Infrastruktur gehört zu den grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen Deutschlands und wird primärrechtlich über Artikel 4 Absatz 2 EUV geschützt. Die Europäische Union muss sie daher achten und darf kein Unionsrecht schaffen, dass sie grundlegend verändert. Nach dem Protokoll Nr. 26 zum AEUV besitzt Deutschland darüber hinaus einen „weiten Ermessensspielraum“, wie DAWI „auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechenden Weise zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind“. Artikel 14 AEUV verpflichtet allerdings die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dafür „Sorge“ zu „tragen“, „dass die Grundsätze und Bedingungen [für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse], insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können.“
- III. Unionsrecht darf also die soziale Infrastruktur Deutschlands nicht grundlegend und auch nicht so umgestalten, dass diese die für die Menschen in Deutschland erforderlichen, qualitativ hochwertigen, zugänglichen und erschwinglichen sozialen DAWI nicht mehr gewährleisten kann.

Wir sind besorgt, dass der Entwurf der neuen DAWI-De-Minimis-Verordnung [im Folgenden: DAWI-De-minimis-VO-E] dies tut. Wir halten es für wahrscheinlich, dass dieser Entwurf die soziale Infrastruktur Deutschlands so verändert, dass eine zuverlässige Erbringung ausreichender, qualitativ hochwertiger, für alle Menschen zugänglicher und erschwinglicher sozialer DAWI nicht mehr gewährleistet sein wird.

- 1. Wir stimmen mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)<sup>1</sup> überein, dass die vom DAWI-De-Minimis-VO-E vorgeschlagene Erhöhung des Schwellenwerts auf 650.000 € schon für die heutige Situation unzureichend und erst recht nicht zukunftsfähig ist, und befürworten eine Erhöhung des Schwellenwertes auf 1.500.000 € in drei Steuerjahren.
- 2. Unsere besondere Sorge gilt aber dem von der Europäischen Kommission neu vorgeschlagenen Artikel 2 Nr. 2 und Erwägungsgrund 7 DAWI-De-minimis-VO-E. Durch diese Normen sollen „diejenigen Kriterien“ des Konzepts des Verbundunternehmens aus der Empfehlung 2003/361/EG und dem Anhang der Verordnung (EU) 651/2014 der

---

<sup>1</sup> Vgl. den Beitrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Konsultation zum Entwurf für eine Verordnung („VO-E“) der Kommission über De-Minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse („DAWI“) erbringen, Nr. 2 (S. 5 ff.).

Europäischen Kommission, „die für die Zwecke der vorliegenden Verordnung geeignet sind“ (vgl. Erwägungsgrund 7 des DAWI-De-Minimis-VO-E), in die DAWI-De-minimis-Verordnung einbezogen werden. Wie auch die BAGFW<sup>2</sup> sind wir der Auffassung, dass die Integration des Konzepts des Verbundunternehmens in die DAWI-De-Minimis-Verordnung, wie sie die Europäische Kommission vorschlägt, die soziale Infrastruktur Deutschlands potenziell schwer beschädigen und damit die Gewährleistung der Erbringung ausreichender sozialer DAWI beeinträchtigen, ggf. sogar unmöglich machen könnte.

3. Zwar sollen nach Erwägungsgrund 7 DAWI-De-Minimis-VO-E „Unternehmen, deren einzige Beziehung untereinander darin besteht, dass jedes von ihnen eine direkte Verbindung zu derselben bzw. denselben öffentlichen Einrichtungen aufweist, (...) nicht als miteinander verbunden eingestuft werden.“ Diese Formulierung nimmt also mit einem öffentlichen Rechtsträger verbundene DAWI-Erbringer vom Konzept des Verbundenen Unternehmens aus. Jedoch ist diese Modifikation des Verbundunternehmenskonzepts stark auf solche EU-Mitgliedstaaten zugeschnitten, deren soziale Infrastruktur überwiegend von der öffentlichen Hand getragen wird, wie dies bspw. in Frankreich der Fall ist. In Deutschland werden soziale DAWI hingegen, wie bereits dargestellt, insbesondere auch durch nicht-staatliche Rechtsträger der freien und kirchlichen Wohlfahrtspflege erbracht, von denen nur wenige wie die Kirchen öffentlich-rechtlich verfasst sind. Daher fallen auch zu wenige Erbringer sozialer DAWI in Deutschland unter die in Erwägungsgrund 7 DAWI-De-Minimis-VO-E statuierte Ausnahme vom Konzept des Verbundunternehmens, um die potenziell gravierenden Folgen von dessen Einbeziehung in die DAWI-De-Minimis-Verordnung verhindern oder auch nur signifikant abmildern zu können. Wir möchten uns daher eindringlich dafür aussprechen, die DAWI-De-Minimis-Verordnung – und parallel hierzu auch die Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 vom 18. Dezember 2013 [im Folgenden: allgemeine De-Minimis-Verordnung] – so zu überarbeiten, dass zukünftig Mitgliedstaaten mit einer sozialen Infrastruktur, in der nicht öffentlich-rechtlich verfasste Rechtsträger eine signifikante Rolle bei der DAWI-Erbringung innehaben, nicht schlechter behandelt werden als Mitgliedstaaten, deren soziale Infrastruktur vornehmlich durch die öffentliche Hand bedient wird. Ausnahmen vom Konzept des Verbundunternehmens in dem DAWI-De-Minimis-VO-E – und letztlich auch in der allgemeinen De-Minimis-Verordnung] – müssen daher mitgliedstaatsunabhängiger und unter Berücksichtigung auch von sozialen Infrastruktursystemen, die von nicht-öffentlichen Erbringern sozialer DAWI geprägt sind, formuliert werden.
4. Auch wenn der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Erwägungsgrund 7 DAWI-De-Minimis-VO-E insoweit unzureichend ist, enthält er doch eine aus unserer Sicht wichtige und richtige grundsätzliche Aussage, nämlich dass das Konzept des Verbundunternehmens auf die Verbindung zwischen bestimmten wirtschaftlich tätigen Rechtsträgern nicht passt. Da dieser Erwägungsgrund dem bereits geltenden Erwägungsgrund 4 der allgemeinen De-Minimis-Verordnung entspricht, ist diese grundsätzliche Aussage schon Teil des geltenden Unionsrechts. Aus unserer Sicht sind es aber nicht nur die in Erwägungsgrund 7 genannten, öffentlich-rechtlich verfassten Akteure wie Staat oder Kirche involvierende Konstellationen, auf die das Verbundunternehmenskonzept nicht passt. Vielmehr sind wir wie die BAGFW<sup>3</sup> der Auffassung, dass dieses Konzept ebenso wenig auf die Situation von privatrechtlich verfassten Erbringern sozialer DAWI in kirchlicher oder gemeinnütziger Trägerschaft passt. In der sozialen Infrastruktur Deutschlands sind nämlich diese Rechtsträger bei der Erbringung sozialer DAWI den öffentlichen DAWI-

---

<sup>2</sup> Ebenda, Nr. 3 (S. 7 f.).

<sup>3</sup> Ebenda.

Erbringern vergleichbar: Zum einen nimmt die öffentliche Hand in Deutschland ihre Aufgaben uneigennützig wahr; Wesensmerkmal ihrer Tätigkeiten ist die unmittelbare und selbstlose Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben. Freigemeinnützige und kirchliche Rechtsträger erbringen - unabhängig von ihrer Rechtsform - soziale DAWI ebenfalls uneigennützig und zwar zur - im Sinne von § 52 Absatz 1 der Abgabenordnung - selbstlosen Förderung des Gemeinwohls, wobei für Kirchen darüberhinausgehend die Erbringung sozialer DAWI dem Gebot christlicher Nächstenliebe folgt und als Caritas zu ihren Wesensmerkmalen gehört. Eine zweite Parallele, die gemeinnützige und kirchliche Rechtsträger bei der Erbringung sozialer DAWI mit der öffentlichen Hand aufweisen, liegt darin, dass diese in vielen Bereichen soziale DAWI gerade anstelle des Staates erbringen, der so seine sozialstaatlichen Verpflichtungen erfüllt. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht bezweckt sogar, nicht-staatliche Rechtsträger in die Erfüllung von Staatsaufgaben einzubinden und den Staat auf diese Weise zu entlasten. Wenn also der Staat selbst nicht-staatliche Akteure zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben hinzuzieht, geht jedenfalls er offensichtlich von einer Vergleichbarkeit der DAWI-Erbringung durch diese Rechtsträger aus. Schließlich und drittens handeln Kirchen und gemeinnützige Rechtsträger beim Aufspüren und Adressieren sozialer Problemlagen und DAWI-Bedarfe traditionell aus eigenem Selbstverständnis und Auftrag heraus, wie es in Deutschland bspw. auch die kommunalen Gebietskörperschaften tun. Diese Tradition geht nicht zuletzt auf die historisch zentrale Rolle kirchlicher Akteure in der sozialen Infrastruktur Deutschlands zurück, die auch und gerade dort tätig werden, wo es nicht rentabel für sie ist. Die kirchlichen Strukturen zur DAWI-Erbringung (bspw. über Kirchengemeinden) ebenso wie die der gemeinnützigen DAWI-Erbringer in Deutschland koinzidieren dabei mit den verschiedenen Ebenen der Staatsorganisation, so dass sie besonders gut dafür geeignet sind, soziale Herausforderungen insbesondere auf der lokalen Ebene aufzunehmen und diese entweder vor Ort eigenständig oder über die verschiedenen Ebenen hinweg zu lösen. Die einzelnen Rechtsträger der Kirche und auch der gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände verfügen insoweit über ein hohes Maß unabhängiger Entscheidungs- und Handlungsbefugnissen. Auch hierin sind sie öffentlichen DAWI-Erbringern gerade der unteren Organisationsebene des Staates vergleichbar.

5. Angesichts dieser Vergleichbarkeit der Erbringung sozialer DAWI durch öffentliche Rechtsträger einerseits und kirchliche wie gemeinnützige Rechtsträger andererseits ist nicht nachvollziehbar, warum die erstgenannten vom Verbundunternehmenskonzept ausgenommen sein sollen, die letztgenannten aber nicht in gleicher Weise. Wir halten es deswegen und auch zur Gleichbehandlung der unterschiedlichen sozialen Infrastrukturen der EU-Mitgliedstaaten für zwingend erforderlich, die in Erwägungsgrund 7 DAWI-De-Minimis-VO-E formulierte Ausnahme vom Verbundunternehmenskonzept zu erweitern und auf kirchliche und mitgliedstaatlich anerkannte - im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>4</sup> - gemeinnützige DAWI-Erbringern auszudehnen. Da der bereits geltende Erwägungsgrund 4 der allgemeinen De-Minimis-Verordnung dasselbe Defizit aufweist, sollte auch dieser Erwägungsgrund im Rahmen der aktuell laufenden Überarbeitung der allgemeinen De-Minimis-Verordnung parallel zu Erwägungsgrund 7 DAWI-De-Minimis-VO-E erweitert werden.

---

<sup>4</sup> In seiner Entscheidung Falck Rettungsdienste GmbH vom 21. März 2019 definiert der Europäische Gerichtshof den (in der Vergaberichtlinie 2014/24/EU verwendeten) Begriff der „gemeinnützigen Organisationen“ als Organisationen, „deren Ziel in der Erfüllung sozialer Aufgaben besteht, die nicht erwerbswirtschaftlich tätig sind und etwaige Gewinne reinvestieren“ (C-465/17, Rn. 61).

6. Wir bitten daher dringend darum, die Sätze 8 und 9 des Erwägungsgrunds 7 DAWI-De-Minimis-VO-E und des Erwägungsgrunds 4 der allgemeinen De-Minimis-Verordnung wie folgt zu ändern:

[Deutsch]	[English]
Unternehmen, deren einzige Beziehung untereinander darin besteht, dass jedes von ihnen eine direkte Verbindung zu <del>der-selben</del> <i>demselben</i> bzw. denselben öffentlichen <del>Einrichtungen</del> <i>Einrichtungen oder gemeinnützigen</i> <sup>5</sup> <i>Rechtsträgern</i> aufweist, sollten hingegen nicht als miteinander verbunden eingestuft werden. So sollte der besonderen Situation von Unternehmen Rechnung getragen werden, die der Kontrolle derselben öffentlichen <del>Einrichtung bzw. Einrichtungen</del> <i>Einrichtungen oder gemeinnützigen</i> <sup>6</sup> <i>Rechtsträger</i> unterliegen, aber möglicherweise über unabhängige Entscheidungsbefugnisse verfügen.	However, enterprises that have no relationship with each other, except for the fact that each of them has a direct link to the same public <del>body or bodies</del> <i>entity or entities</i> <sup>7</sup> , should not be treated as being linked to each other. The specific situation of enterprises controlled by the same public <del>body or bodies</del> <i>entity or entities</i> <sup>8</sup> , which may have an independent power of decision, should therefore be taken into account.

7. Angesichts ihrer Relevanz aber auch aus Gründen der Rechtsklarheit halten wir es darüber hinaus für erforderlich, Ausnahmen vom Konzept des Verbundunternehmens nicht nur in einem Erwägungsgrund, sondern klar und direkt im operativen Teil des Verordnungstextes aufzuführen. Wir schlagen daher vor, am Ende des Artikel 2 Nr. 2 DAWI-De-Minimis-VO-E und des Artikel 2 Nr. 2 der allgemeinen De-Minimis-Verordnung jeweils einen weiteren Satz mit folgendem Inhalt einzufügen:

[Deutsch]	[English]
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. <i>Unternehmen hingegen, deren einzige Beziehung untereinander darin besteht, dass jedes von ihnen eine direkte Verbindung zu demselben bzw. denselben öffentlichen oder gemeinnützigen</i> <sup>9</sup> <i>Rechtsträgern aufweist, sind nicht als miteinander verbunden einzustufen.</i>	Enterprises having any of the relationships referred to in points 2 (a) to 2 (d) through one or more other enterprises shall also be considered to be a single undertaking. <i>However, enterprises that have no relationship with each other, except for the fact that each of them has a direct link to the same public or non-profit</i> <sup>10</sup> <i>entity or entities, are not treated as being linked to each other.</i>

Berlin, Brüssel, den 14. Juni 2023

<sup>5</sup> Urteil des EuGH vom 21. März 2019, Falck Rettungsdienste GmbH / Stadt Solingen, C-465/17, Rn. 61.

<sup>6</sup> Ebenda.

<sup>7</sup> Judgement of the Court of Justice of 21 March 2019, Falck Rettungsdienste GmbH / Stadt Solingen, C-465/17, paragraph 61.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Urteil des EuGH vom 21. März 2019, Falck Rettungsdienste GmbH / Stadt Solingen, C-465/17, Rn. 61.

<sup>10</sup> Judgement of the Court of Justice of 21 March 2019, Falck Rettungsdienste GmbH / Stadt Solingen, C-465/17, paragraph 61.