



Tel.: 0032 2 549 07 00
E-Mail: info@ebbk.de



Tel.: 0032 2 513 64 08
E-Mail: sekretariat@europabuero-bw.de



Tel.: 0032 2 513 64 08
E-Mail: sekretariat@europabuero-sn.de

Twitter: @eu_local

9. Januar 2023

Freistellung geringer Beihilfebeträge – DAWI-De-minimis-Beihilfen

Positionspapier der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen

Das europäische Beihilferecht ist für die Kommunen einerseits als Empfänger von staatlichen Förderungen und andererseits zur Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge von zentraler Bedeutung. Vor allem die De-minimis-Beihilfen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) sind von besonderer Kommunalrelevanz u. a. in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Sozialfürsorge und sozialer Wohnungsbau. Insbesondere Anpassungen der allgemeinen Schwellenwerte sind dabei dringend notwendig.

Die Spitzen- und Landesverbände¹ der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen begrüßen die Möglichkeit im Rahmen der Durchführung einer Sondierung zur [Initiative](#) „Staatliche Beihilfen – Überarbeitung der Freistellungsvorschriften für geringe Beihilfebeträge, die als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden“ Stellung nehmen zu können. Als Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen erheben wir die Stimme für die bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen kommunalen Spitzen- und Landesverbände mit mehr als 3400 Städten und Gemeinden, 116 Landkreisen und 7 bayerischen Bezirken, in denen rund 28 Millionen Menschen leben.

In den Aufgabenbereich der Kommunen fallen eine Vielzahl von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse an, u. a. in den Bereichen Gesundheit und weiteren sozialen Dienstleistungen. Betroffen sind hiervon u. a. die Bereiche medizinische Versorgung (z. B. kommunale Krankenhäuser in der Regelversorgung), Kinderbetreuung, Pflege, Zugang zum und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, sozialer Wohnungsbau, die Betreuung und soziale Einbeziehung benachteiligter Gruppen sowie bereichsübergreifende soziale Projekte im gesamten kommunalen Umfeld.

Aufbauend auf den angedachten Änderungen der Kommission an den einschlägigen [Vorschriften](#) in den drei Bereichen „Höhe des De-minimis-Höchstbetrags für DAWI“, „Anpassung bestimmter Begriffe in der De-minimis-Verordnung für DAWI an die allgemeine De-minimis-Verordnung“ und „Monitoring- und Transparenzanforderungen“ nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

¹ Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirkstag; Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg; Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Sächsischer Landkreistag.

- **Anhebung der Höhe des Schwellenwerts für DAWI-De-minimis Beihilfen auf mindestens 1.500.000 Euro:** Der Höchstbetrag für DAWI-de-minimis-Beihilfen ist aus unserer Sicht deutlich zu niedrig und sollte auf mind. 1.500.000 Euro erhöht werden. Die Anhebung auf eine Schwelle von 1.500.000 Euro hat keine oder lediglich zu vernachlässigende negative Auswirkungen auf den Binnenmarkt, weil auf kommunaler Ebene Ausgaben nur für die zu erfüllenden Aufgaben getätigt werden dürfen. Wettbewerbsverzerrungen sind grundsätzlich nicht möglich, da Gesundheitsdienstleistungen der Grund- und Regelversorgung und andere soziale Dienstleistungen sowieso überwiegend nur defizitär oder mit geringen Gewinnen angeboten werden können.
- **Anpassung von Begrifflichkeiten für ein Mehr an Rechtssicherheit:** Eine Anpassung der Begrifflichkeiten an die allgemeine De-minimis-Verordnung begrüßen wir grundsätzlich, sofern diese zu einer erhöhten Rechtssicherheit führen, ohne einschränkend zu wirken. Hierbei wären aus unserer Sicht noch weitergehende Anpassungen und Erleichterungen sinnvoll und notwendig. Die Abgrenzung von DAWI zu nicht-DAWI ist z. B. noch mit Rechtsunsicherheiten belegt und sollte vereinfacht und klargestellt werden. Des Weiteren ist gerade die Berechnung eines angemessenen Gewinns in Art. 3 Abs. 5, 6, 7 und 8 Freistellungsbeschluss sehr komplex und unverständlich und in der kommunalen Praxis nur schwer zu vollziehen.
- **Keine neuen bürokratischen Monitoring- und Transparenzanforderungen:** Die Einführung eines verbindlichen Registers für DAWI-de-minimis-Beihilfen sehen wir kritisch, da sich die Praxis der Eigenerklärungen in Deutschland bewährt hat und wir durch die Einführung eines verbindlichen Registers v. a. einen erhöhten bürokratischen Mehraufwand befürchten.

Anhebung der Höhe des Schwellenwerts für DAWI-De-minimis Beihilfen auf mindestens 1.500.000 Euro

Der Höchstbetrag für DAWI-de-minimis-Beihilfen ist aus unserer Sicht deutlich zu niedrig und sollte auf mind. 1.500.000 Euro erhöht werden. Eine Verteilung von 500.000 Euro auf drei Jahre lässt nicht genügend Spielraum, um künftig sinnvolle Förderungen im Sozial- oder Gesundheitsbereich auszugeben. Die Anhebung auf eine Schwelle von 1.500.000 Euro hat zudem keine oder lediglich zu vernachlässigende negative Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Bei der Gewährung eines Ausgleichs für kommunale Daseinsvorsorgeaufgaben unterhalb dieses Wertes dürfte es regelmäßig an dem Merkmal der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels fehlen.

Außerdem sind Beihilfen ein effektives Instrument, um ein Marktversagen in bestimmten Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge zu vermeiden. Sie tragen damit auch zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen bei.

Wettbewerbsverzerrungen sind grundsätzlich nicht möglich, da Gesundheitsdienstleistungen der Grund- und Regelversorgung und andere soziale Dienstleistungen sowieso überwiegend nur defizitär oder mit geringen Gewinnen angeboten werden können. Daher besteht in vielen Bereichen kein freier Markt, so dass die gesetzlich begründete Fürsorgepflicht der Kommunen ein Eingreifen durch Förderungen gebietet. Viele Förderungen in diesem Bereich gehen daher an eigene Gesellschaften oder

an Wohlfahrtsverbände. Gerade im sozialen Bereich ist es wichtig, dass durch Förderungen ermöglicht wird, die Leistungen an die Bürger kostenlos oder nur gegen ein sehr geringes Entgelt abzugeben. Es handelt sich ganz überwiegend um eine „Zielgruppe“, die kaum über eigene finanzielle Leistungsfähigkeit verfügt.

Die DAWI-De-minimis-Beihilfen sind für die kommunale Ebene von zentraler Bedeutung u. a. in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Sozialfürsorge und sozialer Wohnungsbau. Kommunen sind einerseits Empfänger von staatlichen Förderungen, aber andererseits auch aktive Akteure bei der Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge. Eine Anpassung des Beihilferegimes ist für die Vereinfachung von Förderungen und zur beschleunigten Umsetzung konkreter Projekte vor Ort dringend notwendig. Zentraler Kernpunkt ist dafür eine spürbare Erhöhung der Schwellenwerte. Aus Perspektive der kommunalen Fördergeber ist unter den Gesichtspunkten der Effizienzsteigerung und Verwaltungsvereinfachung eine Anhebung der Obergrenze auf 1.500.000 Euro auch deshalb sinnvoll und dringend angezeigt, da in der Förderpraxis dadurch auch Fälle abgedeckt werden könnten, für die der Rückgriff auf den DAWI-Freistellungsbeschluss einen zu großen Aufwand mit sich bringen würde.

Die Höhe der DAWI-De-minimis-Schwellenwerte ist des Weiteren seit über einem Jahrzehnt unverändert. Durch die aktuell hohe Inflation, die Aus- und Nachwirkungen der Corona-Pandemie und den gestiegenen Bau- und Energiekosten sind kommunale Planungen stark betroffen. Diese Entwicklung muss in der neuen Verordnung ab 1. Januar 2024 berücksichtigt werden.

Die DAWI-De-minimis-Beihilfen können auch als Booster für lokale Investitionen angesehen werden, da es den Kommunen die notwendige Flexibilität und Rechtssicherheit schaffen würde. Zur Notwendigkeit der Erhöhung auch der Schwellenwerte für die De-minimis-Beihilfen sind die Europabüros der bayerischen und baden-württembergischen Kommunen bereits in einem [Positionspapier](#) im Rahmen einer Konsultation der De-minimis-Beihilfavorschriften und zum konkreten [Vorschlag](#) der EU-Kommission eingegangen. Zur Rolle des europäischen Beihilferechts haben sich die Europabüros auch in ihrem [Positionspapier](#) zum Grünen Deal eingebracht. Zudem haben sich die Europabüros bei der [Konsultation](#) zur Überarbeitung der AGVO beteiligt.

Anpassung von Begrifflichkeiten für ein Mehr an Rechtssicherheit

Eine Anpassung der Begrifflichkeiten an die allgemeine De-minimis-Verordnung begrüßen wir grundsätzlich, sofern diese zu einer erhöhten Rechtssicherheit führen und nicht einschränkend wirken. Zudem fallen beihilferechtliche Fragestellungen vielfach projektbezogen und mit zeitlichem Abstand an. Aus kommunaler Sicht besteht dementsprechend ein besonderer Bedarf an klaren, einfach anzuwendenden Regelungen mit einem hohen Grad an Rechtssicherheit.

Hierbei wären aus unserer Sicht noch weitergehende Anpassungen und Erleichterungen sinnvoll und notwendig. Die Abgrenzung von DAWI zu nicht-DAWI ist z. B. noch mit Rechtsunsicherheiten belegt. Das Konstrukt des Erlasses eines Betrauungsakts ist gleichermaßen fehleranfällig in der Praxis, da bereits kleinste Verfehlungen zur Ungültigkeit des Betrauungsaktes führen, mit der Konsequenz einer drohenden Rückzahlung der gewährten Beihilfe nebst Zinsen. Eine weitere Vereinfachung und klarstellende Vorgaben für das Verfahren wären in der Praxis zu begrüßen. Auch sollte bei der Umsetzung der geltenden DAWI-Vorschriften insbesondere von Fördergebern vorab die Ausgangsfrage des Art. 107 AEUV stärker geprüft werden, statt von vornherein eine De-minimis-Bescheinigung zu fordern.

Des Weiteren ist gerade die Berechnung eines angemessenen Gewinns in Art. 3 Abs. 5, 6, 7 und 8 Freistellungsbeschluss sehr komplex und unverständlich und in der kommunalen Praxis nur schwer zu vollziehen. Gegebenenfalls lassen sich hier Erleichterungen anhand von pauschalen Werten finden.

Keine neuen bürokratischen Monitoring- und Transparenzanforderungen

Die Kommission teilt mit, dass die Initiative zur Überarbeitung der DAWI-de-minimis-Vorschriften auch darauf abzielt, ein verbindliches Register einzuführen, die Transparenz für Interessenträger und Mitgliedstaaten zu erhöhen und den Verwaltungsaufwand für Unternehmen, die derzeit Eigenerklärungen abgeben, zu verringern.

Das sehen wir kritisch, da sich die Praxis der Eigenerklärungen in Deutschland bewährt hat und wir durch die Einführung eines verbindlichen Registers v. a. einen erhöhten bürokratischen Mehraufwand befürchten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Verwaltungsaufwand insgesamt bereits gestiegen ist. Dies ist auch auf die Überwachung der eigenen Fördertätigkeiten zurückzuführen. Zudem müssen aufgrund der Komplexität und der hiermit verbundenen Rechtsunsicherheit in vielen Fällen externe Beratungsfirmen eingebunden werden. Diese verursachen Kosten in nicht zu vernachlässigendem Umfang. Eine weitere bürokratische Verkomplizierung lehnen wir daher ab.

Wir bedanken uns im Voraus für die Berücksichtigung der kommunalen Anliegen. Die Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen stehen Ihnen gerne für einen fachlichen Austausch zur Verfügung. Insbesondere können wir Ihnen die Notwendigkeit der geforderten Anpassungen an kommunalen Praxisbeispielen aufzeigen.