



Stellungnahme
des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –
zur
Überarbeitung der Empfehlung 2003/361/EG der Europäischen Kommission
betreffend die Definition der Kleinstunternehmen
sowie der kleinen und mittleren Unternehmen

I. Anliegen

Die Sozial- und Bildungsinfrastruktur in Deutschland wird seit dem 19. Jahrhundert wesentlich durch die Dienste der Kirche, ihrer Wohlfahrtsverbände und anderer gemeinnütziger Organisationen geprägt und aufrechterhalten. Das europäische Beihilferecht und insbesondere die Komplexität und die damit einhergehenden Unklarheiten des Verbundunternehmenskonzepts führen aber derzeit in der Praxis der Erbringung von Sozial- und Bildungsdienstleistungen zu großen Rechtsunsicherheiten und Anwendungsproblemen. Diese bringen zunehmend die Bereitstellung dieser Dienste in ausreichender, nachhaltiger und qualitativ hochwertiger, für die Menschen in allen Regionen Deutschlands zugänglicher Form in Gefahr.

Wir halten es daher für notwendig, in Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die bereits von der Europäischen Kommission vorgenommene diesbezügliche Klarstellung in der Verordnung (EU) 2023/2832 [im Folgenden: DAWI-De-Minimis-Verordnung] eine Formulierung in die Verbundunternehmensdefinition der Empfehlung 2003/361/EG der Europäischen Kommission betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen [im Folgenden: KMU-Empfehlung] aufzunehmen, nach der

„Unternehmen, deren einzige Beziehung untereinander darin besteht, dass jedes von ihnen eine direkte Verbindung zu derselben bzw. denselben öffentlichen oder ohne Erwerbszweck betriebenen Einrichtungen aufweist, nicht als Verbundunternehmen zu qualifizieren“

sind. Einrichtungen ohne Erwerbszweck zeichnen sich dabei, wie sich ebenfalls aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der genannten Klarstellung der Europäischen Kommission in der DAWI-De-Minimis-Verordnung ergibt, dadurch aus, dass sie

„unabhängig von ihrer Rechtsform (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) und der Art ihrer Finanzierung, in erster Linie der Erfüllung sozialer Aufgaben dienen, ihre Gewinne reinvestieren und überwiegend nichtgewerbliche Tätigkeiten ausüben“,

eine Definition, die dann ebenfalls in die KMU-Empfehlung zu übernehmen ist.

Die derzeit in der Europäischen Kommission im Prozess der Erarbeitung befindlichen Änderungen der KMU-Empfehlung eröffnen für diese Klarstellung ein wichtiges Handlungsfenster. Ihre Aufnahme in die KMU-Empfehlung würde dabei nicht nur dazu beitragen, dass hochwertige Kultur-, Bildungs- und Sozialdienstleistungen weiter allen Menschen in Deutschland zuverlässig zur Verfügung gestellt werden können. Auch das Potenzial der Träger dieser Dienste, mit ihren Dienstleistungen sowohl zur Festigung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beizutragen als auch als

Unterstützer und Multiplikatoren eines nachhaltigkeitsorientierten Kulturwandels der Gesellschaft zu wirken, würde freigesetzt. Die Klarstellung, dass Einrichtungen ohne Erwerbszweck nicht Verbindungselement eines Verbundunternehmens sein können, folgt insoweit zumindest auch dem bei den Omnibus-Gesetzesvorhaben im Vordergrund stehenden Motiv, wirtschaftliche Kräfte zu entfesseln und überkomplexer Rechtsvorschriften zu vereinfachen.

II. Begründung

1. Wir sehen es als politisch dringend erforderlich an, die mit dem Verbundunternehmensbegriff des europäischen Beihilferechts einhergehenden Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und klarzustellen, dass Einrichtungen ohne Erwerbszweck und damit auch die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹ der Kirche zuzuordnenden Körperschaften in Deutschland, soweit sie deren Merkmale erfüllen, nicht die in Art. 3 Abs. 3 KMU-Empfehlung aufgeführten Verbindungstatbestände erfüllen.
 - a. Die Sozial- und Bildungsinfrastruktur in Deutschland ist stark auf die Erbringung von kulturellen, Bildungs- und Sozialdienstleistungen durch nicht-staatliche, vor allem kirchliche und freigemeinnützige Rechtsträger angewiesen. Dieser Umstand ist Folge einer bereits im 19. Jahrhundert ansetzenden Entwicklung, als zunächst Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände und später mehr und mehr auch Private, Arbeitnehmerzusammenschlüsse und freigemeinnützige Organisationen die soziale und Bildungsinfrastruktur in Deutschland aufbauten und die Versorgung der Menschen mit sozialen und Bildungsdienstleistungen sicherstellten. Der deutsche Staat traf dann unter der Geltung des Grundgesetzes die Entscheidung, sich zur Erfüllung der eigentlich ihm nach dem Grundgesetz obliegenden Verpflichtungen im Bereich der Bildung und des Sozialen auf subsidiäre, vor allem kirchliche und freigemeinnützige Leistungserbringer zu stützen. Er erkannte und erkennt dabei an, dass gerade die Kirche aufgrund ihrer bereits bestehender Mehrebenenstrukturen und Einrichtungen nahe am Menschen besonders gut dazu in der Lage ist, alte und neue gesellschaftliche und soziale Herausforderungen wahrzunehmen, zu adressieren und - unter besonderer Berücksichtigung benachteiligter und schwächerer Bevölkerungsgruppen - Lösungs- und Hilfoptionen direkt vor Ort bereitzustellen. Die Kirche und ihre Wohlfahrtsverbände erbringen ihre Dienste dabei aus ihrem besonderen Selbstverständnis heraus, welches nach dem deutschen Grundgesetz und Artikel 17 Absatz 3 AEUV anerkannt und geschützt ist: Sie handeln aus eigenem Antrieb, dem Gebot christlicher Nächstenliebe folgend. Der sich so konkretisierende Dienst am Menschen ist sowohl Ausdruck des Wesens und der Existenz von Kirche, als auch Manifestation ihrer religiösen Überzeugung.
 - b. Diese dezentralen Strukturen der Kirche und ihrer Wohlfahrtsverbände, die für die soziale Grundversorgung der Menschen in der Fläche und gerade heute für die Verschränkung mit Ehrenamt und Zivilgesellschaft unverzichtbar sind, haben sich, wie bereits dargestellt, lange vor der Geltung des europäischen Beihilferechts und ursprünglich aus der Motivation christlicher Nächstenliebe heraus entwickelt. Aktuell werden diese Strukturen aber in der Förderpraxis der öffentlichen Hand immer häufiger als mögliche Verbindungstatbestände eines Verbundunternehmens in Betracht gezogen. Dies führt dazu, dass die einzelnen

¹ Voraussetzung einer wirksamen Zuordnung ist vielmehr, dass die Organisation oder Einrichtung teilnimmt an der Verwirklichung des Auftrages der Kirche, im Einklang mit dem Bekenntnis der verfassten Kirche steht und mit ihren Amtsträgern und Organwaltern in besonderer Weise verbunden ist, vgl. BVerfGE 46, 73, 87; 70, 138, 163 ff.; 2 BvR 661/12, 93 ff.

Sachbearbeiter in den Fördermittelstellen komplexe, in unterschiedlichen Regionen Deutschlands aus historischen Gründen divergierende Strukturen und Verfasstheiten für eine Einschätzung der Verbundunternehmensqualifikation untersuchen müssen, was zu jahrelangen Verzögerungen bei Fördermittelantragsverfahren führt und häufig mit falschen, lediglich als Vorabinformation deklarierten Ergebnissen endet, gegen die rechtlich nur in den seltensten Fällen und mit viel Aufwand vorgegangen werden kann. Die Mehrebenenstrukturen von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden verstärken so die ohnehin schon bestehenden mit rechtlichen und anwendungsbezogenen Unsicherheiten im Prüfungsverfahren mit der Folge, dass kirchliche Sozial- und Bildungseinrichtungen Gefahr laufen, von staatlicher Unterstützung zunehmend ausgeschlossen zu werden.

Im Schwerpunkt wirkt sich dies derzeit auf die Möglichkeiten von kirchlichen Trägern aus, ihre Bildungs- und Sozialdienstleistungen klimagerecht und nachhaltig auszugestalten. Nicht selten stehen sie mittlerweile vor der Entscheidung, entweder ihrem Auftrag der sozialen Sorge um die Menschen in der Fläche nachzukommen oder diese eingeschränkt aber klimagerecht und -angepasst fortzuführen. Darüber hinaus deutet sich bereits jetzt an, dass kirchliche Träger aufgrund der mit den Rechtsunsicherheiten beim Verbundunternehmensbegriff einhergehenden finanziellen Risiken erwägen müssen, ob sie ihre Dienste überhaupt noch aufrechterhalten können.

- c. Auf die Möglichkeit einer solchen Entwicklung und die damit verbundenen Gefahren für die Versorgungsinfrastruktur in Deutschland haben wir bereits 2023 in unserer Stellungnahme² zur Reform der beiden De-Minimis-Verordnungen hingewiesen. Dabei haben wir auf bereits seit langem bestehende Ausnahmen vom Verbundunternehmenskonzept für öffentliche Einrichtungen aufmerksam gemacht und auf die Vergleichbarkeit der Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben durch die öffentliche Hand und kirchliche oder freigemeinnützige Träger hingewiesen. Wir haben argumentiert, dass Mitgliedstaaten, die auf die subsidiäre Erbringung bestimmter Dienstleistungen durch nicht-staatliche kirchliche oder freigemeinnützige Rechtsträger setzen, nicht im Verhältnis zu Mitgliedstaaten mit vornehmlich staatlichen Versorgungsstrukturen benachteiligt werden dürfen, und dass das Unionsrecht besondere Regelungen für wirtschaftlich tätige öffentliche und gemeinnützige Träger kennt. Die Europäische Kommission hat dann auch in der DAWI-De-Minimis-Verordnung klargestellt, dass „Einrichtungen ohne Erwerbszweck“ als Verbindungsglied eines Verbundes zwischen mehreren Unternehmen ausscheiden³. Eine „Einrichtung ohne Erwerbszweck“ definierte die Europäische Kommission dabei als Einrichtung, die „unabhängig von ihrer Rechtsform (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) und der Art ihrer Finanzierung (...) in erster Linie der Erfüllung sozialer Aufgaben dient, etwaige Gewinne reinvestiert und überwiegend nichtgewerbliche Tätigkeiten ausübt“⁴. Übt eine solche Einrichtungen dann „auch gewerbliche Tätigkeiten“ muss sie nach der Europäischen Kommission auch „über deren Finanzierung, Kosten und Erlöse getrennt Buch führen“, also den allgemeinen beihilferechtlichen Grundsatz der buchhalterischen Trennung beachten.
- d. Diese Klarstellung der Europäischen Kommission zum Verbundunternehmensbegriff hat bedauerlicherweise bislang wenig Aufmerksamkeit und – soweit für uns ersichtlich – in Deutschland keinerlei Anwendung gefunden. Wir halten es daher für erforderlich, diese

² <https://kath-buero.de/stellungnahme/oekumenische-stellungnahme-de-minimis-beihilfen>

³ Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 a.E. Verordnung (EU) 2023/2832.

⁴ Artikel 2 Absatz 1 lit. h) Verordnung (EU) 2023/2832.

Klarstellung auch in die KMU-Empfehlung der Europäischen Kommission aufzunehmen. Danach sollten dann auch die sich aktuell von der Verbundunternehmensdefinition in der DAWI-De-Minimis-Verordnung unterscheidenden Definitionen im Annex der AGVO und der Allgemeinen De-Minimis-Verordnung angeglichen werden.

2. Die Klarstellung, dass Einrichtungen ohne Erwerbszweck keine Verbindung i.S.d. Artikel 3 Absatz 3 zwischen Unternehmen zu einem Verbundunternehmen herstellen können, in den Wortlaut der KMU-Empfehlung aufzunehmen, halten wir auch für rechtlich angezeigt.
 - a. Dies ergibt sich zunächst bereits daraus, dass die Klarstellung in der DAWI-De-Minimis-Verordnung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zurückgeführt werden kann. In seinem Urteil *Cassa di Risparmio di Firenze*⁵ vom 10. Januar 2006 führt dieser nämlich aus, dass eine „Einrichtung ohne Erwerbszweck“ nicht Teil eines Verbundunternehmens sein kann, da deren soziale Tätigkeiten „nicht auf einem Markt im Wettbewerb mit anderen Wirtschaftsteilnehmern ausgeübt“⁶ werden. Somit können solche Einrichtungen auch kein Verbindungselement zur Begründung eines Verbundes mit Unternehmen darstellen. Diese Feststellung hat der Europäische Gerichtshof bereits vor fast 20 Jahren und im Rahmen der Auslegung des Beihilfeverbots des Artikel 87 EG-Vertrag, heute Artikel 107 AEUV, getroffen. Dementsprechend war die von der Europäischen Kommission in der DAWI-De-Minimis-Verordnung vorgenommene Klarstellung konsequent und letztlich überfällig. Als verbindliche Auslegung des Primärrechts gilt sie aber auch für das übrige sekundäre Beihilferecht. Insofern legt es das europäische Primärrecht mindestens nahe, auch in der KMU-Empfehlung und für das gesamte Beihilferecht klarzustellen, dass Unternehmen, die nur über ihre jeweils eigene Verbindung zu einer Einrichtung ohne Erwerbszweck miteinander in Verbindung stehen, nicht als Verbundunternehmen qualifiziert werden können.
 - b. Dass die in der DAWI-De-Minimis-Verordnung formulierte Klarstellung nicht nur für diese Verordnung, sondern für das gesamte Beihilferecht gilt, wird dadurch untermauert, dass seit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in *Cassa di Risparmio di Firenze* auch der europäische Gesetzgeber bestimmte von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbrachte Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Vergaberichtlinie⁷ herausgenommen hat, wobei diese „gemeinnützigen Organisationen oder e Vereinigungen“ ihren Definitionsmerkmalen nach den „Einrichtungen ohne Erwerbzweck“ so gut wie entsprechen. Die erstgenannten definiert der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil *Falck Rettungsdienste* als Organisationen, „deren Ziel in der Erfüllung sozialer Aufgaben besteht, die nicht erwerbswirtschaftlich tätig sind und die etwaige Gewinne reinvestieren, um das Ziel der Organisation oder Vereinigung zu erreichen“⁸. Die letztgenannte zeichnet sich nach der Definition der Europäischen Kommission in Artikel 2 Absatz 1 lit. h DAWI-De-Minimis-Verordnung dadurch aus, dass sie „in erster Linie der Erfüllung sozialer Aufgaben dient, etwaige Gewinne reinvestiert und überwiegend nichtgewerbliche Tätigkeiten ausübt“. Im Englischen wird diese Entsprechung durch die Begriffe „*non-profit entity*“ in der DAWI-De-Minimis-Verordnung und „*non-profit organisations or associations*“ in der EU-Vergaberichtlinie noch

⁵ Europäischer Gerichtshof, Rs. C-222/04 (*Cassa die Risparmio di Firenze*), Urteil vom 10.1.2006.

⁶ Europäischer Gerichtshof, Rs. C-222/04 (*Cassa die Risparmio di Frenze*), Urteil vom 10.1.2006, Rz. 121.

⁷ Artikel 10 lit. h, Erwägungsgrund 28 der Richtlinie (EU) 2024/42.

⁸ Europäischer Gerichtshof, Rs. C-465/17 (*Falck Rettungsdienste*), Urteil vom 21. März 2019, Rz. 59.

deutlicher. Der europäische Gesetzgeber führt dabei den „speziellen Charakter“⁹ dieser Organisationen bzw. Einrichtungen als Grund dafür an, dass sie nicht wie andere Unternehmen zu behandeln sind. Wenn dieser spezielle Charakter aber besondere Regelungen in unterschiedlichen Rechtsgebieten rechtfertigt, ist nicht nachvollziehbar, warum er in demselben Rechtsgebiet nur in einzelnen Rechtsinstrumenten enthalten sein sollte. Derselbe spezielle Charakter wirkt ja fort. Insofern ist es nur konsequent, die Klarstellung, dass Einrichtungen ohne Erwerbszweck kein Verbindungselement für einen Unternehmensverbund sein können, in die KMU-Empfehlung und das Beihilferecht insgesamt zu übernehmen.

- c. Auch Sinn und Zweck des Verbundunternehmenskonzepts sprechen dafür, dass Einrichtungen ohne Erwerbszweck generell als Verbindungselement für einen Unternehmensverbund ausscheiden.

Im Kern dient die Verbundunternehmensdefinition nämlich, wie es sich aus den Erwägungsgründen 9 und 12 der KMU-Empfehlung ergibt und wie es sowohl das Europäische Gericht¹⁰ als auch der Europäische Gerichtshof¹¹ regelmäßig ausführen, dazu, die wirtschaftliche Realität der KMU besser zu erfassen und aus dieser Kategorie die Unternehmensgruppen auszuklammern, die über eine stärkere Wirtschaftskraft als ein KMU verfügen, damit der Nutzen der verschiedenen Regelungen oder Maßnahmen zur Förderung der KMU nur Unternehmen zugutekommt, bei denen ein entsprechender Bedarf besteht. Nach diesem Sinn und Zweck passt das Verbundunternehmenskonzept nicht auf eine Fallkonstellation, in der Unternehmen lediglich über eine Einrichtung ohne Erwerbszweck miteinander in Verbindung stehen. Denn Einrichtungen, die in erster Linie der Erfüllung sozialer Aufgaben dienen, etwaige Gewinne reinvestieren und überwiegend nichtgewerbliche Tätigkeiten ausüben, sind in ihrer Wirtschaftskraft in der Regel nicht stärker sondern schwächer als alleinstehende gewerbliche KMU derselben Größe. Wo nämlich ein KMU aufgrund seiner Größe Nachteile beim Zugang zu Mitteln und Unterstützung zu gewärtigen hat, sieht sich eine wie oben definierte Einrichtung ohne Erwerbszweck derselben Größe mit denselben Nachteilen und darüber hinaus noch weiteren belastet: Als überwiegend nichtgewerblicher Rechtsträger kann sie nur eingeschränkt Gewinne bzw. Überschüsse erwirtschaften und daher auch nur begrenzt Rücklagen bilden; mögliche Gewinne bzw. Überschüsse reinvestiert sie, weswegen sie für die für KMU zum Ausgleich ihrer Nachteile so zentralen Investoren unattraktiv ist. Der Verbundunternehmensbegriff will aber nur Unternehmen, die über eine stärkere Wirtschaftskraft als ein KMU verfügen, aus der Kategorie der KMU und den damit verbundenen Fördermöglichkeiten ausklammern, nicht aber Rechtsträger, die ihren Grundbedingungen nach schwächer als KMU sind. Insofern passt das Verbundunternehmenskonzept schon grundsätzlich nicht auf Einrichtungen ohne Erwerbszweck. Damit ist die Klarstellung, dass solche Einrichtungen als Verbindungsglied zwischen Verbundunternehmen ausscheiden, mit Sinn und Zweck des Verbundunternehmensbegriff nicht nur vereinbar, sondern wird von diesem letztlich sogar unterstützt.

- d. Die Festschreibung dieser Klarstellung in der KMU-Empfehlung ist schließlich auch erforderlich, um ein einheitliches Verständnis und eine einheitliche Anwendung des Verbundunternehmenskonzepts und der Definition eines KMU zu stärken. Aktuell unterscheidet sich der Wortlaut der Verbundunternehmensdefinition der DAWI-De-Minimis-Verordnung von den

⁹ Artikel 10 lit. h, Erwägungsgrund 28 der Richtlinie (EU) 2014/42.

¹⁰ Europäisches Gericht, Rs. T-604/15 (Ertico), Urteil vom 22. Mai 2019, Rz. 101 mwN.

¹¹ Europäischer Gerichtshof, Rs. C-110/13 (HaTeFo), Urteil vom 27. Februar 2014, Rz. 31; Europäischer Gerichtshof, Rs. C-516/19 (NMI Technologietransfer), Urteil vom 24. September 20220, Rz. 33.

Verbundunternehmensdefinitionen der KMU-Empfehlung, des Annex I der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung und der Allgemeinen De-Minimis-Verordnung. Dies führt in Förderantragsverfahren zu großen Unsicherheiten und Anwendungsproblemen, zumal kaum zu vermitteln ist, dass dasselbe Unternehmen nach dem einen Rechtsinstrument als Verbundunternehmen und nach dem anderen als nicht verbunden und ggf. sogar als KMU anzusehen sein kann. Da es darüber hinaus die Mitgliedstaaten sind, die das anzuwendende Beihilfekonformitätsinstrument bestimmen, sind diese über die Wahl dieses Instruments sogar dazu in der Lage, die Verbundunternehmens- und KMU-Qualifikation eines Unternehmens zu je nach Situation gelten zu lassen oder eben nicht. Dies gefährdet die Einheitlichkeit der Anwendung dieser Rechtskonzepte. Die Übernahme der Klarstellung zu Einrichtungen ohne Erwerbzweck aus der DAWI-De-Minimis-Verordnung in die KMU-Empfehlung würde eine einheitlich Anwendung dieser Rechtskonzepte stärken und die mit dem Verbundunternehmenskonzept in der Praxis verbundenen Unsicherheiten und Anwendungsprobleme deutlich vermindern. Im Übrigen liegt diese Übernahme auch deswegen nahe, weil die DAWI-De-Minimis-Verordnung anders als die KMU-Empfehlung einen rechtsverbindlichen Charakter besitzt und somit zu berücksichtigendes höherrangiges Recht darstellt.

Berlin, den 12. Mai 2025