

By PwC Deutschland | 12. August 2026

Soziale Investitionen im Kontext des Beihilfenrechts: Neue Orientierung für die öffentliche Hand

Die öffentliche Hand steht vor der Aufgabe, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, Sozial- und Gesundheitsleistungen zu sichern, Beschäftigung und Weiterbildung zu fördern und die Energiewende sozial verträglich zu gestalten. Häufig erbringt sie diese Leistungen nicht selbst, sondern finanziert öffentliche Unternehmen, gemeinnützige Organisationen oder private Anbieter.

Ein sozialer Zweck schließt eine staatliche Beihilfe jedoch nicht aus. Erhält ein Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil aus öffentlichen Mitteln, kann Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) anwendbar sein. Die Europäische Kommission hat hierzu am 27. Juli 2026 die Guidance on State aid measures for social support and social investments veröffentlicht (nachfolgend: „Guidance“). Sie soll öffentlichen Stellen Orientierung geben, wie soziale Maßnahmen auf der Grundlage des geltenden Beihilfenrechts finanziert werden können.

Content

Ein Wegweiser durch das bestehende Beihilfenrecht	3
Praktischer Nutzen für öffentliche Stellen und Unternehmen	3
Auslegungshilfe und regulatorisches Signal	4
Ausblick auf die AGVO-Reform	4
Fazit und Praxishinweis	5

Verfasst von Kerstin Rohde und Anna-Fiona Weise

Ein Wegweiser durch das bestehende Beihilfenrecht

Die Guidance behandelt im Wesentlichen vier Bereiche: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI), Beschäftigung und Weiterbildung, Energieeffizienz von Gebäuden sowie Finanzierungsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen.

Einen eigenen Fördertatbestand für „soziale Investitionen“ schafft sie nicht. Vielmehr zeigt sie, wie sich mit den bestehenden Instrumenten Beihilfekonformität herstellen lässt. Zunächst ist zu prüfen, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt. Das kann etwa ausgeschlossen sein, wenn die geförderte Tätigkeit nichtwirtschaftlicher Natur ist oder Privatpersonen unterstützt werden, die selbst keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, ohne dass ein mittelbarer Vorteil für Unternehmen entsteht. Auch kann der Beihilfetatbestand ausgeschlossen sein, wenn die Maßnahme nicht geeignet ist, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

Kann der Beihilfetatbestand nicht ausgeschlossen werden, ist zu prüfen, ob die Maßnahme nach einer De-minimis-Verordnung gewährt oder nach dem Beschluss (EU) 2025/2630 der Europäischen Kommission vom 16. Dezember 2025 (nachfolgend: „DAWI-Freistellungsbeschluss“) oder der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 651/2014, nachfolgend: „AGVO“) von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung freigestellt werden kann. Andernfalls ist sie grundsätzlich vor ihrer Gewährung bei der Europäischen Kommission anzumelden. Über die neuen De-minimis-Verordnungen und den neuen DAWI-Freistellungsbeschluss haben wir bereits berichtet, vgl. **Neue De-minimis-Verordnungen: Höhere Schwellenwerte, Unternehmensverbundbetrachtung und mehr Transparenz, Einführung des de-minimis-Transparenzregisters zum 1. Januar 2026 und Neuer Freistellungsbeschluss der EU-Kommission in Kraft.**

Praktischer Nutzen für öffentliche Stellen und Unternehmen

Für Kommunen und öffentliche Unternehmen kommt es auf die konkrete Tätigkeit an. Nicht jede Leistung der Daseinsvorsorge ist wirtschaftlicher Natur. Umgekehrt wird eine wirtschaftliche Tätigkeit nicht schon deshalb zur DAWI, weil sie einem öffentlichen Interesse dient.

Als DAWI kommen etwa Gesundheits- und Pflegeleistungen, Kinderbetreuung, Arbeitsmarktintegration, soziale Inklusion sowie sozialer und bezahlbarer Wohnraum in Betracht. Voraussetzung ist, dass der Markt die betreffende Leistung ohne öffentliche Intervention nicht oder zu anderen Bedingungen erbringen würde, etwa im Hinblick auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder allgemeinen Zugang. Die öffentliche Hand muss dies im Einzelfall nachvollziehbar begründen.

Wird der Ausgleich nach dem DAWI-Freistellungsbeschluss gewährt, bedarf es eines Betrauungsakts. Dieser muss insbesondere die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung, das betraute Unternehmen, die Dauer der Betrauung und den Ausgleichsmechanismus festlegen. Zudem muss er Regelungen zur Vermeidung

und Rückforderung einer Überkompensation enthalten. Übt das Unternehmen neben der betrauten DAWI weitere Tätigkeiten aus, sind die jeweiligen Kosten und Einnahmen getrennt auszuweisen.

Anschaulich sind auch die Hinweise zur Weiterbildung. Erhalten Beschäftigte etwa ein persönliches Weiterbildungskonto oder ein Weiterbildungsbudget, kann eine Beihilfe zugunsten des Arbeitgebers ausscheiden. Voraussetzung ist insbesondere, dass die Beschäftigten selbst über Art und Dauer der Weiterbildung entscheiden, der Anspruch bei einem Arbeitgeberwechsel erhalten bleibt und keine Schulung finanziert wird, die der Arbeitgeber ohnehin bezahlen müsste. Der Bildungsträger wird grundsätzlich ebenfalls nicht begünstigt, wenn das System allen geeigneten Anbietern offensteht.

Finanziert die öffentliche Hand hingegen die Schulung der Beschäftigten eines bestimmten Unternehmens, übernimmt sie Kosten des Arbeitgebers. Eine solche Ausbildungsbeihilfe kann nach Art. 31 AGVO ohne vorherige Anmeldung gewährt werden.

Ähnliche Abgrenzungsfragen stellen sich bei der energetischen Sanierung von Gebäuden. Je nach Ausgestaltung kann die Förderung Haushalten und Mietern ebenso wie Eigentümern, Wohnungsunternehmen, Energiedienstleistern oder Finanzintermediären zugutekommen. Da die beihilfenrechtliche Einordnung davon abhängt, auf welcher Ebene ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht, sollte dies bereits bei der Planung geklärt werden, um die Maßnahme beihilfenrechtskonform auszugestalten.

Auslegungshilfe und regulatorisches Signal

Die Guidance ist kein verbindlicher Rechtsakt. Sie wurde von den Dienststellen der Europäischen Kommission erstellt, jedoch nicht von der Europäischen Kommission als Unionsorgan förmlich angenommen. Sie begründet keine durchsetzbaren Rechte oder Pflichten für Dritte und greift weder einer späteren Entscheidung der Europäischen Kommission noch der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union vor.

Sie ist daher nicht mit der förmlichen Bekanntmachung zum Beihilfebegriff gleichzusetzen. Darin legt die Europäische Kommission dar, wie sie Art. 107 Abs. 1 AEUV auf der Grundlage der Rechtsprechung versteht. Ihr praktischer Nutzen geht jedoch über eine bloße Zusammenstellung bestehender Regelungen hinaus. Anhand konkreter Beispiele erläutert sie die beihilfenrechtskonforme Ausgestaltung sozialer Maßnahmen. Zugleich macht die Guidance einen regulatorischen Schwerpunkt sichtbar: Soziale Investitionen werden mit Wettbewerbsfähigkeit, Dekarbonisierung und einem gerechten Übergang verbunden. Dies zeigt sich auch im DAWI-Freistellungsbeschluss, der nun ausdrücklich bezahlbaren Wohnraum erfasst. Als „living tool“ soll die Guidance bei künftigen Änderungen des Beihilfenrechts fortgeschrieben werden.

Ausblick auf die AGVO-Reform

Nach dem aktuellen Zeitplan der Europäischen Kommission soll die neue AGVO im vierten Quartal 2026 angenommen werden. Der Entwurf sieht ein Inkrafttreten am 1. Januar 2027 vor.

Erstmals werden Sozialunternehmen definiert. Dies sind Unternehmen, deren vorrangiges Ziel unabhängig von ihrer Rechtsform und einer etwaigen Gewinnerzielungsabsicht darin besteht, messbare positive soziale Wirkungen zu erzielen. Sie müssen zudem Grundsätze einer demokratischen oder partizipativen Unternehmensführung beachten. Erzielen sie Gewinne, müssen sie mindestens die Hälfte davon für ihr soziales Ziel verwenden.

Für junge Sozialunternehmen sollen die in Art. 29 Abs. 3 des AGVO-Entwurfs festgelegten Beihilfemaximalkbeträge verdoppelt werden (Art. 29 Abs. 5 des AGVO-Entwurfs). Darüber hinaus sind höhere Höchstgrenzen für die steuerliche Entlastung unabhängiger privater Investoren vorgesehen, die als natürliche Personen unmittelbar in Sozialunternehmen investieren (Art. 26 Abs. 1 und 5 Buchst. d bis f des AGVO-Entwurfs). Ob diese Regelungen unverändert beschlossen werden, bleibt abzuwarten.

Fazit und Praxishinweis

Die Guidance erleichtert die beihilfenrechtliche Einordnung sozialer Maßnahmen, ersetzt jedoch nicht die Prüfung des Einzelfalls. Öffentliche Stellen sollten daher bereits bei der Planung klären, welche Tätigkeit unterstützt wird, wem der wirtschaftliche Vorteil zufließt und wie die Förderung ausgestaltet werden soll. Auf dieser Grundlage ist zu prüfen, ob die Maßnahme beihilfefrei ist, als De-minimis-Beihilfe gewährt werden kann, nach dem DAWI-Freistellungsbeschluss oder der AGVO von der Anmeldepflicht freigestellt ist oder bei der Europäischen Kommission angemeldet werden muss.

Kontaktieren Sie uns

Jan Philipp Otter

Partner Hamburg

Tel.: +49 175 7328670

E-Mail: jan.philipp.otter@pwc.com

Kerstin Rohde

Senior Manager Hamburg

Tel.: +49 40 6378-2190

E-Mail: kerstin.rohde@pwc.com

Anna-Fiona Weise

Manager Hamburg

Tel.: +49 160 9841 4882

E-Mail: anna-fiona.weise@pwc.com

Schlagwörter

Gesetzgebung