

## **Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zur Weiterentwicklung des Beihilfenrechts, insbesondere der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) sowie der DAWI- und der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung**

### **I. Einleitung und Kontext**

Das in Deutschland verfassungsgesetzlich verankerte Sozialstaatsprinzip manifestiert den staatlichen Auftrag der sozialen Fürsorge. Das mit diesem verbundenen Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass öffentliche Aufgaben möglichst bürgernah geregelt werden sollen, also die jeweils größere Einheit in einer Gesellschaft nur dann eingreift, wenn die untergeordnete Einheit aus eigener Kraft nicht zur Erfüllung ihrer Aufgaben in der Lage ist. Für den staatlichen Auftrag der sozialen Fürsorge bedeutet das, dass dieser im Wesentlichen von der Freien Wohlfahrtspflege erfüllt wird. Die Freie Wohlfahrtspflege stellt somit eine wichtige Säule im deutschen Sozialstaat dar und trägt täglich mit ihren rund 120.000 Einrichtungen und 1,4 Millionen Beschäftigten zugunsten von Menschen maßgeblich zur sozialen Fürsorge in Deutschland bei.

Regelungen im Bereich der Sozialpolitik fallen in vielen Bereichen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die teils sehr unterschiedliche Modelle der sozialen Fürsorge und Sicherung mit langer Tradition aufweisen und wo es kaum europäische Harmonisierungen gibt.<sup>1</sup>

Demgegenüber ist ein maßgebliches Ziel der Europäischen Union die Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarkts, zu dessen Verwirklichung gleichsam zwingend ein System gehört, das den gegenseitigen Wettbewerb schützt.<sup>2</sup> In diesem Bereich liegt die ausschließliche Zuständigkeit bei der EU (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b) AEUV).

Diese einleitenden Feststellungen sind wichtig für das Verständnis des Spannungsverhältnisses zwischen der Erbringung sozialer Dienstleistungen durch die Freie Wohlfahrtspflege im deutschen Sozialstaatsmodell und der Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts und hier insbesondere dem EU-Beihilferecht. Damit sowohl die effektive, transparente und unbürokratische Erbringung sozialer

<sup>1</sup> Vgl. Diakonie-Charta für ein Soziales Europa, II. 3. Sozialmodelle der EU, S. 9 f., Diakonische Text 03.2017, abrufbar unter <https://www.diakonie.de/diakonie-texte/032017-diakonie-charta-fuer-ein-soziales-europa>.

<sup>2</sup> Vgl. Terhechte in Grabitz/Hilf/Nettesheim - Das Recht der Europäischen Union, 72. EL Februar 2021, Art. 3 EUV, Rn. 41.

Dienstleistungen auf der einen Seite und auf der anderen Seite die ordnungsgemäße Beachtung des EU-Beihilferechts gewährleistet ist, muss nicht nur die rechtmäßige Anwendung der Vorschriften durch alle Akteure erfolgen, sondern müssen auch Überprüfungen und Anpassungen an diesen für die Freie Wohlfahrtspflege relevanten Vorschriften vorgenommen werden.

Die folgenden Forderungen und Änderungsvorschläge sind in drei verschiedene Bereiche gegliedert. Zunächst werden allgemeine Forderungen zum EU-Beihilferecht formuliert (II.), gefolgt von Forderungen spezifisch zu den Beihilferegeln für (DAWI)-De-minimis-Beihilfen (III.) und der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)<sup>3</sup> (IV.). Teil III. und IV. stellen den Schwerpunkt dar. Sie beruhen auf den vielfältigen Erfahrungen der Freien Wohlfahrtspflege der vergangenen Jahre bei der Anwendung des Beihilfenrechts in der täglichen Praxis.

## II. Allgemeine Forderungen zum Beihilfenrecht

**Zuwendungsgeber müssen ihre Entscheidung über die Anwendung des EU-Beihilfenrechts transparent und nachvollziehbar für den jeweiligen Einzelfall begründen.**

### *Begründung:*

Häufig wird von Zuwendungsgebern<sup>4</sup> das Beihilfenrecht auch angewendet, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht vorliegen und somit eine Beihilfe ausgeschlossen oder fernliegend ist. Die (Nicht-)Anwendung des EU-Beihilfenrechts muss aber nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erfolgen. Das bedeutet auch, dass in den Fällen, in denen die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht vorliegen, von einer Anwendung des Beihilferechts und entsprechender Maßnahmen zur Freistellung (bspw. die Abgabe einer De-minimis-Erklärung) abzusehen ist. Der Zuwendungsempfänger sollte die Entscheidung, ob eine Beihilfe vorliegt, stets nachvollziehen können. Die Regelungen für beihilfenrechtliche Freistellungen für DAWI sind einer aktuellen Studie<sup>5</sup> zufolge Zuwendungsgebern häufig kaum bekannt, was natürlich einer ordnungsgemäßen Anwendung dieser im Wege steht.

---

<sup>3</sup> Verordnung Nr. [651/2014](#) zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des AEUV vom 17.6.2014.

<sup>4</sup> Wenn im Folgenden von Zuwendungen die Rede ist, soll dieser Begriff auch weitere Leistungen (wie etwa Förderungen) umfassen, die mitunter nicht vom haushaltsrechtlichen Zuwendungsbegriff umfasst sind.

<sup>5</sup> Studie der EU-Kommission *Study on Market Trends in healthcare and social housing and EU State aid implications*, veröffentlicht am 3.9.2021, vgl. S. 8 und 108 ff., abrufbar [hier](#).

**Der Vertrauensschutz des Beihilfenempfängers ist nach aktueller Rechtslage stark beschränkt. Der Vertrauensschutz muss aber bereits dann gelten, wenn der Beihilfenempfänger sich in seinem Handlungsrahmen vergewissert hat, dass die Beihilfe transparent und begründet ergangen ist.**

*Begründung:*

Anders als im allgemeinen deutschen Verwaltungsrecht darf der Empfänger einer Beihilfe „nur dann auf die Ordnungsmäßigkeit einer ihm gewährten Beihilfe vertrauen, wenn diese unter Beachtung des in Art. 108 AEUV vorgeschriebenen Verfahrens gewährt wurde, also eine ordnungsgemäße Anmeldung stattgefunden hat und die Maßnahme von der Kommission genehmigt wurde“ oder eine ordnungsgemäße Freistellung oder Ausnahme vorliegt.<sup>6</sup> Dies schränkt den Vertrauensschutz in einem faktisch unerfüllbaren Maße ein und trägt dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht hinreichend Rechnung. Es muss ein sinnvoller „Mittelweg“ zwischen dem berechtigten Interesse der Einhaltung des Wettbewerbs im Binnenmarkt einerseits und dem Vertrauensschutz des Beihilfeempfängers andererseits gefunden werden.

### **III. Änderungsvorschläge zur DAWI-De-minimis-Verordnung<sup>7</sup> und (allgemeine) De-minimis-Verordnung<sup>8</sup>**

De-minimis-Beihilfen sind Zuwendungen, die zwar grundsätzlich die Tatbestandsvoraussetzungen 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.“<sup>9</sup> Solche Beihilfen sind dann von der Notifizierungspflicht ausgenommen und können beihilfekonform geleistet werden, wenn gewisse Vorschriften beachtet werden. Die (allgemeine) De-minimis-Verordnung aus dem Jahr 2013 gilt für Beihilfen an Unternehmen aller Wirtschaftszweige mit wenigen Ausnahmen.<sup>10</sup> Für De-minimis-Beihilfen, die für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) geleistet werden, gilt seit 2012 die DAWI-De-minimis-Verordnung. Die Geltungsdauer der DAWI-De-minimis-Verordnung läuft derzeit bis zum 31.12.2023.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Vgl. Bartosch in Bartosch, EU-Beihilferecht, 3. Auflage 2020, Art. 16 VO 2015/1589, Rn. 8.

<sup>7</sup> Verordnung (EU) Nr. [360/2012](#) vom 25. April 2012 über die Anwendung der Art. 107 und AEUV auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen unter Berücksichtigung der [Verlängerung](#) ihrer Geltungsdauer bis zum 31.12.2013.

<sup>8</sup> Verordnung (EU) Nr. [1407/2013](#) vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen.

<sup>9</sup> Von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. EL August 2020, Art. 107, Rn. 80.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 1407/2013.

<sup>11</sup> 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.

Stellungnahme der BAGFW  
zur Weiterentwicklung des Beihilfenrechts, insbesondere der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) sowie der DAWI- und der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung

Beide Verordnungen haben zwar einige Erleichterungen gebracht, jedoch auch teils neue Schwierigkeiten hervorgerufen, denen mit den folgenden Änderungsvorschlägen begegnet wird.

### Änderungsvorschlag 1

Art. 1 Abs. 1 der DAWI-De-minimis-Verordnung (aktuell geltende Fassung)	Art. 1 Abs. 1 der DAWI-De-minimis-Verordnung (Änderungsvorschlag)
Diese Verordnung gilt für Beihilfen an Unternehmen, die eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 106 Absatz 2 AEUV erbringen.	Diese Verordnung gilt für Beihilfen an Unternehmen, die eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 106 Absatz 2 AEUV erbringen. <b>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.</b>

#### *Begründung:*

In Zukunft sollten unmittelbar anzuwendende Regelungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI), wie die DAWI-De-minimis-Verordnung, (deutlicher) den weiten Ermessensspielraum der beihilfegebenden Stellen in den Mitgliedstaaten bei der Bestimmung einer DAWI berücksichtigen, damit diese hiervon auch Gebrauch machen. 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.<sup>12</sup> Die Befugnisse der Kommission beschränken sich darauf zu kontrollieren, dass den Mitgliedstaaten bei der Festlegung kein offenkundiger Fehler unterlaufen ist und zu prüfen, ob die Ausgleichsleistungen

<sup>12</sup> Protokoll (Nr. 26) zum AEUV. Vgl. auch Mitteilung über die Anwendung der Beihilfenvorschriften 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“).

Stellungnahme der BAGFW  
zur Weiterentwicklung des Beihilfenrechts, insbesondere der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) sowie der DAWI- und der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung

staatliche Beihilfen umfassen.<sup>13</sup> Häufig lehnen beihilfegebende Stellen die Anwendung der DAWI-De-minimis-Verordnung zur beihilfenrechtlichen Freistellung ab, und verweisen darauf, dass im konkreten Fall keine DAWI vorliege, selbst wenn dies von anderen Stellen in vergleichbaren Fällen geschieht.

## Änderungsvorschlag 2

<b>Art. 2 Abs. 2 der DAWI-De-minimis-Verordnung (aktuell geltende Fassung)</b>	<b>Art. 2 Abs. 2 der DAWI-De-minimis-Verordnung (Änderungsvorschlag)</b>
Der Gesamtbetrag einer DAWI-De-minimis-Beihilfe, die einem Unternehmen, das Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt, gewährt wird, darf in drei Steuerjahren 500.000 EUR nicht übersteigen.	Der Gesamtbetrag einer DAWI-De-minimis-Beihilfe, die einem Unternehmen, das Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt, gewährt wird, darf in drei Steuerjahren <b>1.500.000 EUR</b> nicht übersteigen.

### *Begründung:*

Eine Anhebung des Schwellenwerts von derzeit 500.000 EUR auf 1,5 Mio. EUR in drei Steuerjahren schafft einen größeren Anwendungsspielraum und eine bessere Praxistauglichkeit der DAWI-De-minimis-Verordnung.<sup>14</sup> Die EU-Kommission ist u.a. 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.<sup>15</sup> 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 Gewinnerzielungsabsicht. 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 Gewinnerzielungsabsicht 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. Die hier vorgeschlagene Anhebung des Schwellenwertes trägt dieser Abwägung Rechnung und wird fast zehn Jahre nach der Festlegung des geltenden

<sup>13</sup> S. DAWI-Mitteilung, Rz. 46 mit Verweis auf EuG Urt. v. 12.2.2008, [T-289/03](#), Rz. 166-169, 172 – BUPA/Kommission.

<sup>14</sup> Vgl. auch Stellungnahme der BAGFW zur Weiterentwicklung des Beihilfenrechts, insbesondere der DAWI-De-minimis-Verordnung vom 2.3.2018, abrufbar [hier](#).

<sup>15</sup> 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.

Stellungnahme der BAGFW  
zur Weiterentwicklung des Beihilfenrechts, insbesondere der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) sowie der DAWI- und der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung

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).<sup>16</sup> 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.

### Änderungsvorschläge 3 und 4

<b>Art. 2 Abs. 7 der DAWI-De-minimis-Verordnung (aktuell geltende Fassung)</b>	<b>Art. 2 Abs. 7 der DAWI-De-minimis-Verordnung (Änderungsvorschlag)</b>
<i>De-minimis-Beihilfen</i> nach dieser Verordnung können bis zu dem in Absatz 2 festgelegten Höchstbetrag mit De-minimis-Beihilfen nach anderen De-minimis Verordnungen kumuliert werden.	<i>De-minimis-Beihilfen</i> nach dieser Verordnung <b>können bis zu dem Höchstbetrag kumuliert werden, der sich aus der Kumulierung des in Absatz 2 festgelegten Höchstbetrags mit den Höchstbeträgen der anderen De-minimis-Verordnungen ergibt.</b>

<b>Art. 5 Abs. 1 der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung (aktuell geltende Fassung)</b>	<b>Art. 5 Abs. 1 der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung (Änderungsvorschlag)</b>
Im Einklang mit der vorliegenden Verordnung gewährte De-minimis-Beihilfen dürfen bis zu dem in der Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission festgelegten Höchstbetrag mit De-minimis-Beihilfen nach letztgenannter Verordnung kumuliert werden. 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 <b>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.</b> 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.

<sup>16</sup> Vgl. Revidierte Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Reform der EU-Beihilfevorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ vom 11.1.2012, [2012/C 9/09](#).

*Begründung:*

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 nicht notwendig.

**Änderungsvorschlag 5**

<b>Art. 2 Abs. 8 der DAWI-De-minimis-Verordnung (aktuell geltende Fassung)</b>	<b>Art. 2 Abs. 8 der DAWI-De-minimis-Verordnung (Änderungsvorschlag)</b>
De-minimis-Beihilfen nach dieser Verordnung können nicht mit Ausgleichsleistungen für dieselbe Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kumuliert werden, unabhängig davon, ob es sich bei dem Ausgleich um eine staatliche Beihilfe handelt oder nicht.	De-minimis-Beihilfen nach dieser Verordnung können nicht mit <b>Beihilfen</b> für dieselbe DAWI kumuliert werden.

*Begründung:*

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.

Stellungnahme der BAGFW  
zur Weiterentwicklung des Beihilfenrechts, insbesondere der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) sowie der DAWI- und der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung

#### IV. Änderungsvorschläge zur Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)<sup>1718</sup>

Die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) ermöglicht den EU-Mitgliedsstaaten, einem breiteren Spektrum von Unternehmen (im beihilfenrechtlichen Sinn) höhere Beträge an öffentlichen Geldern zukommen zu lassen, ohne dass vorab eine Überprüfung durch die EU-Kommission i.S.v. Art. 108 AEUV erfolgen muss. Die AGVO befreit die EU-Länder von dieser Notifizierungspflicht, sofern die festgelegten Voraussetzungen der jeweiligen Gruppen erfüllt sind.

Die Freistellung nach den Voraussetzungen der AGVO dient der Verringerung des Verwaltungsaufwands für nationale und lokale Behörden. Zudem werden die Regierungen der Mitgliedstaaten ermutigt, Beihilfen gezielt für Tätigkeiten einzusetzen, die das wirtschaftliche Wachstum fördern, ohne dass dabei ein unlauterer Wettbewerbsvorteil für die Begünstigten entsteht.

Für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland sind u.a. folgende Gruppen von Beihilfemaßnahmen relevant: Regionalbeihilfen, Ausbildungsbeihilfen sowie Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Die folgenden Änderungsvorschläge sollen zu einer Vereinfachung der Anwendung der AGVO beitragen.

##### Änderungsvorschlag 6

Art. 8 Abs. 3 lit. b) AGVO (aktuell geltende Fassung)	Art. 8 Abs. 3 lit. b) AGVO (Änderungsvorschlag)
Nach dieser Verordnung freigestellte Beihilfen, bei denen sich die beihilfefähigen Kosten bestimmen lassen, können kumuliert werden mit (...) anderen staatlichen Beihilfen für dieselben, sich teilweise oder vollständig überschneidenden beihilfefähigen Kosten, jedoch nur, wenn durch diese Kumulierung die höchste nach dieser Verordnung für diese Beihilfen geltende Beihilfeintensität beziehungsweise der höchste nach dieser Verordnung für diese Beihilfen geltende Beihilfebetrags nicht überschritten wird.	Nach dieser Verordnung freigestellte Beihilfen, bei denen sich die beihilfefähigen Kosten bestimmen lassen, können kumuliert werden mit (...) anderen staatlichen Beihilfen für dieselben, sich teilweise oder vollständig überschneidenden beihilfefähigen Kosten, jedoch nur, wenn durch diese Kumulierung die höchste nach dieser Verordnung für diese Beihilfen geltende Beihilfeintensität beziehungsweise der höchste nach dieser Verordnung für diese Beihilfen geltende Beihilfebetrags nicht überschritten wird. <b><i>Dies gilt nicht bei einer Kumulierung mit Beihilfen i.S.v. Art. 107 Abs. 2 lit. b) und Abs. 3 lit. b) 2. Alt. AEUV.</i></b>

<sup>17</sup> Verordnung Nr. [651/2014](#) vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV.

<sup>18</sup> Die BAGFW hat sich zusätzlich hierzu mit einem eigenen Beitrag an der [Konsultation](#) zur Änderung der AGVO betreffend Umweltschutz- und Energiebeihilfen, Beihilfen für Risikofinanzierungen, Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation und Regionalbeihilfen beteiligt (Frist 8.12.2021).

Stellungnahme der BAGFW zur Weiterentwicklung des Beihilfenrechts, insbesondere der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) sowie der DAWI- und der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung

### Begründung:

Aufgrund der Coronavirus-Pandemie ist bei vielen Beihilfeempfängern ein besonderer, unvorhersehbarer Finanzierungsbedarf entstanden. Viele gemeinnützige Träger und Organisationen, die etwa über EU-Förderprogramme eine beihilfenrelevante Finanzierung erhalten, die über die AGVO freigestellt sind, können aufgrund der Vorgaben des Art. 8 AGVO und der notwendigen Beachtung der Beihilfenintensitäten allerdings keine weiteren Förderungen erhalten. Im mehrfach angepassten „Befristete Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19“ der EU-Kommission wurde nämlich festgelegt, dass im Prinzip zwar Beihilfen kumuliert werden können, die Kumulierungsvorschriften der betreffenden Verordnungen (somit auch Art. 8 AGVO) jedoch eingehalten werden müssen.<sup>19</sup> Nach Art. 8 Abs. 3 lit. b) AGVO ist zwar eine Kumulierung mit anderen staatlichen Beihilfen erlaubt, jedoch nur, wenn die nach der AGVO geltende Beihilfeintensität eingehalten wird. Um die Beihilfeintensität einzuhalten, müssen dann parallel hierzu weitere Eigenmittel eingesetzt werden, obgleich zur Bewältigung der Krise zusätzliche Beihilfen notwendig werden. Das ist Empfängern – insbesondere angesichts der problematischen finanziellen Lage – unmöglich. In der Praxis konnten daher (zusätzliche) Beihilfen nicht abgerufen werden. Um eine solche Situation auch in zukünftigen Ausnahmesituationen zu vermeiden, muss Art. 8 Abs. 3 lit b) AGVO dahingehend ergänzt werden, dass in diesen in Art 107 Abs. 2 lit. b) und Abs. 3 lit. b) genannten Fällen Beihilfeintensitäten bzw. die höchsten nach der AGVO geltende Beihilfebeträge überschritten werden können. Da von diesen Ausnahmesituationen alle Wettbewerber im Binnenmarkt betroffen sind, findet auch keine Bevorzugung der betroffenen Beihilfeempfänger statt, sondern wird vielmehr der *Statu quo* gewahrt, der ohne diese Ausnahmesituation bestehen würde.

### Änderungsvorschlag 7

<b>Art. 14 Abs. 4 AGVO („Regionale Investitionsbeihilfen“, aktuell geltende Fassung)</b>	<b>Art. 14 Abs. 4 AGVO („Regionale Investitionsbeihilfen“, Änderungsvorschlag)</b>
Beihilfefähige Kosten sind:  a) die Kosten einer Investition in materielle und immaterielle Vermögenswerte,  b) die für einen Zeitraum von zwei Jahren berechneten voraussichtlichen Lohnkosten für die durch eine Erstinvestition geschaffenen Arbeitsplätze oder	<i>Art. 14 Abs. 4 AGVO ist <u>beizubehalten</u> / keine Änderungen.</i>

<sup>19</sup> Vgl. Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 ([konsolidierte Fassung](#)) vom 18. November 2021, Rz. 20 und Fn. 19, S. 8.

c) eine Kombination der Buchstaben a und b, wobei der höhere der nach a und b in Betracht kommenden Beträge nicht überschritten werden darf.	
--	--

*Begründung:*

Art. 14 Abs. 4 AGVO muss in seiner aktuell geltenden Fassung beibehalten werden. In der Vergangenheit wurde nach unserer Kenntnis darüber diskutiert, einige Kosten (v.a. Lohnkosten i.S.v. Art. 14 Abs. 4 lit. b) AGVO) nicht als beihilfefähig anzusehen. Lohnkosten für die Beschäftigung von Projektdurchführenden müssen jedoch als beihilfefähige Kosten berücksichtigt werden können. Dies ist zwingend erforderlich, damit u.a. über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds geförderte Projekte, umgesetzt werden können.

**Änderungsvorschlag 8**

<b>Art. 31 Abs. 3 AGVO („Ausbildungsbeihilfen“, aktuell geltende Fassung)</b>	<b>Art. 31 Abs. 3 AGVO („Ausbildungsbeihilfen“, Änderungsvorschlag)</b>
<p>Beihilfefähige Kosten sind:</p> <p>a) die Personalkosten für Ausbilder, die für die Stunden anfallen, in denen sie die Ausbildungsmaßnahme durchführen;</p> <p>b) die direkt mit der Ausbildungsmaßnahme verbundenen Aufwendungen von Ausbildern und Ausbildungsteilnehmern, z. B. direkt mit der Maßnahme zusammenhängende Reisekosten, Materialien und Bedarfsartikel sowie die Abschreibung von Werkzeugen und Ausrüstungsgegenständen, soweit sie ausschließlich für die Ausbildungsmaßnahme verwendet werden. Unterbringungskosten sind — mit Ausnahme der dem erforderlichen Minimum entsprechenden Unterbringungskosten für Auszubildende, die Arbeitnehmer mit Behinderungen sind — nicht beihilfefähig;</p> <p>c) Kosten für Beratungsdienste, die mit der Ausbildungsmaßnahme zusammenhängen;</p>	<p><i>Art. 31 Abs. 3 AGVO ist <u>beizubehalten</u> / keine Änderungen.</i></p>

Stellungnahme der BAGFW zur Weiterentwicklung des Beihilfenrechts, insbesondere der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) sowie der DAWI- und der (allgemeinen) De-minimis-Verordnung

<p>d) die Personalkosten für Ausbildungsteilnehmer und allgemeine indirekte Kosten (Verwaltungskosten, Miete, Gemeinkosten), die für die Stunden anfallen, in denen die Ausbildungsteilnehmer an der Ausbildungsmaßnahme teilnehmen.</p>	
--	--

*Begründung:*

Art. 31 Abs. 3 AGVO muss in seiner aktuell geltenden Fassung beibehalten werden. In der Vergangenheit wurde nach unserer Kenntnis darüber diskutiert, einige Kosten (v.a. Personalkosten i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. c) AGVO) nicht als beihilfefähig anzusehen. Personalkosten von Ausbildungsteilnehmern (z.B. Freistellungskosten/ Teilnehmereinkommen) und direkte und indirekte Sachkosten müssen jedoch als beihilfefähige Kosten berücksichtigt werden können. Dies ist zwingend erforderlich, damit u.a. über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds geförderte Beschäftigtenprojekte, insbesondere in Partnerschaftsprogrammen im Europäischen Sozialfonds plus (ESF+) umgesetzt werden können.

**Änderungsvorschlag 9**

<b>Art. 31 Abs. 4 AGVO („Ausbildungsbeihilfen“, aktuell geltende Fassung)</b>	<b>Art. 31 Abs. 4 AGVO („Ausbildungsbeihilfen“, Änderungsvorschlag)</b>
<p>Die Beihilfenintensität darf 50% der beihilfefähigen Kosten nicht überschreiten. Sie kann jedoch wie folgt auf maximal 70% der beihilfefähigen Kosten erhöht werden:</p>	<p>Die Beihilfenintensität darf <b>60% der beihilfefähigen Kosten</b> nicht überschreiten. Sie kann jedoch wie folgt auf maximal <b>80% der beihilfefähigen Kosten</b> erhöht werden:</p>
<p>a) um 10 Prozentpunkte bei Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer mit Behinderungen oder benachteiligte Arbeitnehmer;</p>	<p>a) um 10 Prozentpunkte bei Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer mit Behinderungen oder benachteiligte Arbeitnehmer;</p>
<p>b) um 10 Prozentpunkte bei Beihilfen für mittlere Unternehmen und um 20 Prozentpunkte bei Beihilfen für kleine Unternehmen.</p>	<p>b) um 10 Prozentpunkte bei Beihilfen für mittlere Unternehmen und um 20 Prozentpunkte bei Beihilfen für kleine Unternehmen.</p>

*Begründung:*

Aktuell liegt gemäß Art. 31 Abs. 4 AGVO die Beihilfenintensität zwischen 50% und 70% der beihilfenfähigen Kosten. Entsprechend müssen 50 % bis 30 % Eigenmittel bereitgestellt werden. Dies ist allerdings bei bestimmten beihilfefähigen Kosten i.S.v. Art. 31 Abs. 1 AGVO insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) schwierig, etwa bei der Einrichtung digitaler Strukturen für Online-Ausbildungsangebote, die gerade während der Coronavirus-Pandemie wichtig wurden und auch in Zukunft genutzt werden.

Berlin, 13.01.2022

Bundesarbeitsgemeinschaft  
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm  
Geschäftsführer

Kontakt:

Philip Hagedorn ([philip.hagedorn@caritas.de](mailto:philip.hagedorn@caritas.de))  
Dr. Stephanie Scholz ([stephanie.scholz@diakonie.de](mailto:stephanie.scholz@diakonie.de))  
Andreas Bartels ([andreas.bartels@diakonie.de](mailto:andreas.bartels@diakonie.de))