

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Konsultation der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission zur Revision der AGVO

Positionierung der BAGFW

zur Konsultation zu einem Vorschlag einer Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

I. Einleitung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) vereint unter dem Dach von sechs Spitzenverbänden rund 120 000 soziale Träger und Einrichtungen mit 1,9 Millionen Beschäftigten. Sie ist eine wesentliche Säule des deutschen Sozialstaats und trägt mit ihren sozialen Diensten zu einer qualitativ hochwertigen Versorgungssicherheit bei. Einzelne Verbände der Freien Wohlfahrtspflege haben sich individuell das Ziel der Klimaneutralität gesetzt, so für 2030, für 2035 bzw. für 2040. Damit zeigt die Freie Wohlfahrtspflege als Teil der Zivilgesellschaft, dass sie sich den Zielen des Green Deal der Europäischen Union verpflichtet fühlt. Die Verbände der BAGFW begrüßen deshalb den Entwurf der EU-Kommission für eine Verordnung zur Anpassung der AGVO insbesondere hinsichtlich der neuen Regelungen mit Bezug zu Umwelt- und Klimaschutz. Bereits jetzt stellen sich häufig beihilferechtliche Fragen, wenn Unternehmen staatliche Förderprogramme umsetzen, die klima- oder umweltschützende Maßnahmen zum Gegenstand haben. Der deutlich spürbare finanzielle Beitrag, den alle Akteure in den Mitgliedstaaten zu leisten haben, ist besonders für die gemeinnützigen Anbieter sozialer Dienstleistungen eine besondere Herausforderung. Denn die gemeinnützigen Strukturen der Freien Wohlfahrtspflege sorgen auf der einen Seite für eine verlässliche Versorgungssicherheit, auf der anderen Seite ist ein Spielraum, um finanzielle Mittel außerhalb des konkreten sozialen Trägerzwecks, nämlich für die hier relevanten Investitionen einzusetzen, so gut wie nicht vorhanden. Gemeinnützige Anbieter können deshalb auch keine Rücklagen bilden und dürfen keine Überschüsse, die sie in geringem Umfang erwirtschaften können, ausschütten. Die Verpflichtung der Anbieter von gemeinnützigen sozialen Dienstleistungen auf die Ziele der sozial-ökologischen Transformation, des Fit for 55-

Pakets und des Green Deals insgesamt kann deshalb nur eingehalten werden, wenn Mittel aus dritten Quellen generiert werden. Darunter werden staatliche Mittel sowie zielorientierte Steuerermäßigungen eine große Rolle spielen müssen. Bei den sozialen Einrichtungen handelt es sich um Gebäude, in die in naher Zukunft erhebliche Mittel fließen müssen, um die Maßgaben des Green Deal umzusetzen. Daneben sind zahlreiche Dienste im ambulanten Bereich auf eine Fahrzeugflotte angewiesen, deren Nachrüstung oder Erneuerung ebenso umfassender Investitionen bedarf. Vor diesem Hintergrund kommentiert die BAGFW im Rahmen der von der GD Wettbewerb veröffentlichten Konsultation die für die Vorhaben ihrer Sozialunternehmen relevanten Regelungsvorschläge zum Umwelt- und Klimaschutz.

Zu einer insgesamt positiven **Bewertung des Regelungsentwurfs** kommt die Freie Wohlfahrtspflege

- in Anbetracht der teilweise auf 100% erhöhten Beihilfeintensität,
- wegen der Möglichkeit, Steuerermäßigungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes beihilfekonform in Anspruch nehmen zu können sowie
- wegen der teilweise Übernahme der vollen Investitionskosten als beihilfefähige Kosten und
- wegen der neu gefassten Regelungen, die zu mehr Klarheit und damit zu einer besseren Verständlichkeit für Mittelgeber sowie Beihilfeempfänger führen.

Forderungen:

- Die Freie Wohlfahrtspflege als Erbringerin von sozialen Dienstleistungen fordert:
An den Stellen des Regelungsentwurfs, an denen es um umwelt- bzw. Klimaschutzbedingte erhöhte Produktionskosten geht, muss auch die Erbringung von Dienstleistungen erwähnt werden (Art. 44 a, Art. 47 Abs. 2 a) AGVO-E). Denn auch deren Kosten können häufig nicht an Nutzer weitergegeben werden.

- Bauarbeiten zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden können nach Art. 38 Abs. 3 c) AGVO-E durch Beihilfen an den Gebäudeeigentümer gefördert werden. Hier sollte eine Einschränkung für den Fall aufgenommen werden, dass ein Vermieter den Mieter an den vollständigen Investitionskosten beteiligt, ohne die staatliche Förderung zu berücksichtigen.

- Ein Investitionsvorhaben nach Art. 36 Abs. 3 AGVO-E muss spätestens 18 Monate vor Inkrafttreten der relevanten angenommenen Unionsnorm durchgeführt und abgeschlossen sein. Diese Frist sollte nur dann gelten, wenn der Investor von der angenommenen Unionsnorm Kenntnis hat.

Zu weiteren Punkten nimmt die BAGFW im Folgenden Stellung.

II. Zum vorgelegten Änderungsentwurf der AGVO (nachfolgend AGVO-E bezeichnet)

1. Art. 36 AGVO-E

Rz. 21 c) i) und ii) (Art. 36 Abs. 2 lit. c) AGVO-E)

Die hier vorgesehene Ergänzung um beihilfekonforme Investitionen eines Unternehmens, das noch nicht in Kraft getretene Unionsnormen erfüllt und dadurch den Umweltschutz verbessert ist zu begrüßen. Hier liegt die Betonung auf einer die Normerfüllung **ermöglichenden** Investition.

Die BAGFW begrüßt, dass auf diesem Weg, mehr Investitionen zugunsten des Umweltschutzes getätigt werden können. Durch die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 36 Abs. 2 AGVO um einen neuen lit. c) wird dem entsprechenden Unternehmen eine größere Flexibilität bzgl. des Zeitpunkts seiner Investition eingeräumt.

Rz. 21 e) (Art. 36 Abs. 3 AGVO-E)

Gemäß Art. 36 Abs. 3 AGVO-E muss das Investitionsvorhaben spätestens 18 Monate vor Inkrafttreten der angenommenen Unionsnorm durchgeführt und abgeschlossen sein. Damit **veranlasst** die gewährte Beihilfe das Unternehmen zur vorzeitigen Normerfüllung.

Der Vorschlag für eine neue Fassung des Art. 36 Abs. 3 AGVO wird wegen der eingeräumten zeitlichen Flexibilität ebenso begrüßt. Der Unterschied zu Art. 36 Abs. 2 c) AGVO-E kann eine frühere Fertigstellung des Investitionsvorhabens bewirken und ist gerechtfertigt.

Insgesamt ist die Unterscheidung zwischen der ermöglichenden und veranlassenden Beihilfe eine Verbesserung. Denn in der aktuell geltenden Fassung von Art. 36 Abs. 3 AGVO ist eine Beihilfe zwischen Annahme und Inkrafttreten einer Unionsnorm in keinem Fall erlaubt.

Die BAGFW regt hier an, wegen einer erhöhten Rechtssicherheit klarzustellen, ob es bei dem Beihilfeempfänger auf das positive Wissen um die relevante Unionsnorm ankommt. Denn nur mit der Kenntnis der angenommenen Unionsnorm ist eine Ausschlussfrist angemessen.

Rz. 21 d) (Art. 36 Abs. 2 b AGVO-E)

Es soll ein neuer Artikel 36 Abs. 2 b eingefügt werden.

Die BAGFW begrüßt die dort formulierte Regelung aus Gründen der Vereinfachung und der Effektivität einer staatlichen Investitionsförderung. Denn sie ermöglicht, dass die beihilfefähigen Kosten bei einer Maßnahme, die direkte Emissionen verringert nicht deshalb geschmälert werden, weil mit der gleichen Investition erhöhte indirekte Emissionen verursacht werden. Eine mitunter umständliche Verrechnung muss nicht erfolgen.

Rz. 21 f) (Streichung Art. 36 Abs. 4 AGVO)

Die Streichung von Art. 36 Abs. 4 AGVO ist angesichts der neu vorgeschlagenen Art. 36 Abs. 2 und Abs. 3 AGVO-E vertretbar. Auch da die Rückwirkung von Unionenormen, die später als der vorgenommene Neuerwerb bzw. die Nachrüstung des Fahrzeugs in Kraft getreten sind nach dem neuen Regelungsvorschlag wegfällt, ist der Vorschlag richtig. Ansonsten wäre eine rückwirkende Norm, die für die Fahrzeuge einschlägig wäre, der Grund, die Beihilfe zu verbieten.

Rz. 21 g) (Art. 36 Abs. 5 AGVO-E)

Die Differenzierung und genauere Beschreibung der Investitionen in Art. 36 Abs. 5 AGVO-E und die entsprechende Qualifizierung als beihilfefähige Kosten trägt zu mehr Klarheit bei. Die Berechnungsmethode des NPV sollte in einer Fußnote im AGVO-E ergänzt werden, was zum besseren Verständnis und einfacheren Anwendung der Verordnung beitragen würde.

Besonders positiv für eine effektive Investition zum verbesserten Umweltschutz ist die Ausweitung der beihilfefähigen Kosten in Art. 36 Abs. 5 AGVO-E, 7. Abschnitt. Denn bei einer Investition in eine bereits bestehende Anlage, zu der es keine weniger umweltfreundliche kontrafaktische Investition gibt, sind die gesamten Investitionskosten im Zusammenhang mit dem Umweltschutz beihilfefähig. Dies trägt zur Erreichung der Ziele bei und begegnet dem Problem gemeinnütziger Anbieter sozialer Dienstleistungen, die keine Rücklagen bilden können, um entsprechende Investitionen zu tätigen.

2. Art. 36 a AGVO-E

Rz. 22

Der neu einzufügende Art. 36a AGVO-E ermöglicht Investitionsbeihilfen für eine ausreichende Lade- oder Tankinfrastruktur.

Die BAGFW begrüßt diese Änderung. Die hier erfassten beihilfefähigen Kosten sind über reine Installations- und Baumaßnahmen hinaus definiert und erstrecken sich auch auf Annexkosten wie z.B. für einzuholende Genehmigungen. Beihilfen nach Art. 36a müssen im Rahmen einer Ausschreibung gewährt werden, für die die Voraussetzungen hier näher festgeschrieben sind.

Die Definition der beihilfefähigen Kosten in Art. 36a Abs. 3 im Zusammenhang mit dem Bau, der Installation, der Modernisierung oder der Erweiterung von Lade- oder Tankinfrastruktur entspricht auch dem Bedarf eines gemeinnützigen Sozialunternehmens, wenn es einen Fuhrpark betreibt. Die hier vorgeschlagene Regelung ist besonders in der ambulanten Pflege und anderen aufsuchenden sozialen Diensten relevant. Gut ist auch die Aufnahme von Verfahren zur Erzeugung von erneuerbarer Energie, die beispielsweise durch Photovoltaikanlagen bereits vorhanden sind. Nur unter der Voraussetzung einer Ausschreibung im Rahmen eines Vergabeverfahrens nach Art. 2 Nr. 38 AGVO kann die hier freigestellte Beihilfe die gesamten beihilfefähigen Kosten abdecken (100% Beihilfeintensität).

Die Beihilfeintensität kann gemäß Art. 36a Abs. 5 AGVO-E bis zu 100% der beihilfefähigen Kosten ausmachen. Unterschieden wird hinsichtlich der Anreizwirkung der Beihilfe u.a. zwischen öffentlich zugänglicher Lade- oder Tankinfrastruktur und nicht allgemein zugänglicher einschlägiger Infrastruktur.

Die BAGFW begrüßt, dass der vorgeschlagene Art.36 a Abs. 9 AGVO-E deutlich macht und unmittelbar nachvollziehbar beziffert, wann eine Beihilfe erforderlich ist.

Die in Art. 36 a Abs. 8 AGVO-E vorgesehene aufwendige Erforderlichkeitsprüfung wäre gerade für Sozialunternehmen, die in der ambulanten Pflege oder Jugend-, bzw. Behindertenhilfe mit großem Mobilitätsbedarf tätig sind, nicht zu leisten. Gleichwohl müssen auch in diesem Sektor Ladeinfrastrukturen vorgehalten werden. Dies wird erst durch Förderung mit staatlichen Mitteln ermöglicht, da auch diese Maßnahmen nicht über die Regelfinanzierung der jeweiligen sozialen Dienstleistungen refinanziert werden können.

Von daher ist es richtig, dass nicht öffentlich zugängliche Anlagen gemäß Artikel 36 a Art. 8 AGVO-E von der genannten Erforderlichkeitsprüfung befreit sind. In der Regel werden sich die von den Sozialunternehmen errichteten Lade- und Tankinfrastrukturen innerhalb des befriedeten und nicht öffentlich zugänglichen Grundstücks des Unternehmens befinden.

3. Art. 38 AGVO-E

Rz. 25 c) (Art. 38 Abs. 3 AGVO-E)

Die Neufassung von Art. 38 Abs. 3 AGVO-E trägt zur Klarstellung der beihilfefähigen Kosten bei.

Insbesondere Art. 38 Abs. 3 lit. f) AGVO-E verdeutlicht klar, wann die gesamten Kosten im Zusammenhang mit dem Umweltschutz beihilfefähig sind.

Rz. 25 d) (Art. 38 Abs. 3a und 3c AGVO-E)

Auch hier in Art. 38 Abs. 3 a AGVO-E wird sehr deutlich, wann die gesamten Investitionskosten als beihilfefähige Kosten gewertet werden.

Die BAGFW begrüßt, dass u.a. Gebäude für die Erbringung von Bildungs- und sozialen Dienstleistungen genannt sind, um bei entsprechender Investition zu ermöglichen, dass die gesamten Investitionskosten durch Beihilfen refinanziert werden. Auch bei einer anderweitigen Nutzung von maximal 50% ist dies möglich. Damit berücksichtigt der Regelungsvorschlag die besondere Situation der Refinanzierung von sozialen Dienstleistungen, deren Investitionsspielräume gerade bei einer gemeinnützigen Erbringung der sozialen Dienste eher gering sind. Durch die Einstufung der Investitionskosten als beihilfefähige Kosten ist die Erzielung einer verbesserten Gesamtenergieeffizienz in den Gebäuden der gemeinnützigen Sozialwirtschaft ermöglicht.

Besonders positiv fällt zudem die Möglichkeit der Kombination der Beihilfen für eine verbesserte Gesamtenergieeffizienz mit weiteren Beihilfen auf, die aus dem grünen und digitalen Spektrum kommen. Auch hier erleichtert die Übernahme der gesamten Investitionskosten als beihilfefähige Kosten die Umsetzung der Ziele, um Klimaneutralität auch im Sektor sozialer Dienstleistungen zu erreichen.

Art. 38 Abs. 3 c) AGVO-E sieht vor, dass bei Bauarbeiten zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz Beihilfen an den Gebäudeeigentümer adressiert werden können, wenn dieser die Bauarbeiten in Auftrag gibt.

Der Vermieter sollte verpflichtet werden, bei der Beteiligung des Mieters an Investitionskosten, seine staatliche Förderung abzuziehen.

Ein in den letzten Jahren spürbar angestiegenes Niveau der Mieten, insbesondere in Großstädten und Metropolregionen, bringt vor allem Mieter der unteren Einkommensgruppen häufig an die Grenzen des Leistbaren. Mit den Kosten zur Umsetzung der Ziele des Green Deal wird sich diese Situation deutlich verschärfen.

Die Regelung des Art. 38 Abs. 3 c) dient dem Bauherrn von energieeffizienten Maßnahmen als Ausgleich für die Investition in das Wohngebäude. Auf nationaler Ebene ist es jedoch nicht zwingend, dass im Falle der vom Vermieter zu zahlenden Baumaßnahmen eine angemessene Aufteilung der Kosten zwischen

Vermieter und Mieter erfolgt. Gerade wegen der sehr langen Zeitspanne bis zur Amortisierung der energieeinsparenden Maßnahmen sollte der Mieter nicht die vollständigen Investitionskosten tragen müssen. Vor allem auch dann nicht, wenn der Gebäudeeigentümer als Bauherr eine Beihilfe erhält.

Rz. 25 e) (Art. 38 Abs. 6a und Abs. 7 AGVO-E)

Art. 38 Abs. 6a AGVO-E: Die BAGFW begrüßt die mögliche Erhöhung der Beihilfeintensität u.a. bei Gebäuden, die für die Erbringung von Bildungs-, oder sozialen Dienstleistungen bestimmt sind, wenn an ihnen Maßnahmen zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz durchgeführt werden.

Auch die Möglichkeit der Begünstigung von Energieleistungsverträgen unter den Voraussetzungen des Art. 38 Abs. 7 AGVO-E trägt dazu bei, dass die Träger und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege ihren Aufgaben als Sozialdienstleister nachkommen und gleichzeitig die notwendige Renovierung ihrer Gebäude betreiben können.

4. Art. 39 AGVO-E

Rz. 26 a)

Insbesondere die Regelungen in Art. 39 Abs. 2 a AGVO-E sind hilfreich, da die Kombination von unterschiedlichen Beihilfen, zum einen für die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes, und zum anderen für den Ausbau von damit zusammenhängender Infrastruktur oder von digitalen Instrumenten, hierdurch eine rechtssicherere Klarheit bekommt.

5. Art. 44a AGVO-E

Rz. 32

Mit der Regelung in Art. 44 a AGVO-E wird die Ermäßigung von Umweltsteuern und Abgaben beihilfekonform ermöglicht. Für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen, z.B. der stationären Pflege, ist es von Wert, dass gemäß Art. 44 a Abs. 2 AGVO-E solche Unternehmen von den Steuern befreit werden können, die trotz des steuerbedingten Anstiegs ihrer Produktionskosten und daraus folgender erheblicher Absatzeinbußen keine Preiserhöhung an ihre Kunden weitergeben können. In Deutschland betrifft dies vor allem die EEG-Umlage und die KWK-Umlage. Die Refinanzierung im deutschen Sozialsystem lässt es häufig tatsächlich nicht zu, höhere Kosten, wie hier wegen möglicher höherer Steuern und Abgaben, an die Klienten, Pflegebedürftigen oder Menschen mit Behinderung vollständig weiterzugeben.

Die Freie Wohlfahrtspflege als Erbringerin von sozialen Dienstleistungen fordert daher, neben der Erwähnung von Produktionskosten auch den Anstieg der Kosten bei der Erbringung von Dienstleistungen in die AGVO mit aufzunehmen.
--

6. Art. 47 AGVO-E

Rz. 34

Die in Art. 47 AGVO-E enthaltenen Bestimmungen für Investitionen in eine bessere Ressourceneffizienz sowie in Maßnahmen, die den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft unterstützen, betreffen auch Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege. Wie eingangs festgehalten, haben sich zwei Organisationen im Rahmen der BAGFW zu einer Klimaneutralität bis zum Jahr 2030 bzw. 2035 verpflichtet. Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft zählen zur Erreichung dieses Ziels dazu.

Auch hier fordern wir, den Begriff der Produktionsmenge (Art. 47 Abs. 2 a) AGVO-E) durch die Formulierung „... bei der Erbringung einer bestimmten Dienstleistung.“ zu ergänzen. Denn z.B. die Abfallverringerung oder -vermeidung ist auch ein Ziel in das durch Erbringer von Dienstleistungen investiert werden kann.

Berlin/Brüssel, 08.12.2021

Bundesarbeitsgemeinschaft der
Freien Wohlfahrtspflege e.V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:

Dr. Stephanie Scholz (stephanie.scholz@diakonie.de)