



Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) zur AGVO-Reform

Kurzzusammenfassung

Um die Erbringung von sozialen Dienstleistungen nicht durch das Beihilfenrecht zu blockieren, muss im Zuge der AGVO-Reform an folgenden Stellschrauben gedreht werden:

1. Das europäische Beihilferecht muss in Ausgestaltung und Anwendung praxistauglicher werden und der öffentlichen Hand eine **beihilfenrechtskonforme, unbürokratische und praktikable** Förderung der Erbringung sozialer Dienstleistungen durch gemeinnützige Träger ermöglichen. Nur so kann eine ausreichende soziale Versorgung der Menschen in allen Regionen Deutschlands sichergestellt werden.
2. Deswegen sollte in der AGVO eine eigene **Gruppe zur Erbringung von sozialen Dienstleistungen** geschaffen werden. Die Förderung von sozialen Zielen, wie die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, sollte auch über die AGVO ermöglicht werden.
3. Die Förderung von Investitionen in **Klimaschutz-, Klimaanpassungs- und Digitalisierungsvorhaben** in Einrichtungen, wo soziale Dienstleistungen von Einrichtungen ohne Erwerbszweck erbracht werden, muss insbesondere durch eine Erhöhung der Beihilfenintensitäten ermöglicht werden.
4. Die EU-Kommission sollte die **Definition einer „Einrichtung ohne Erwerbszweck“** aus der DAWI-De-minimis-Verordnung in die AGVO übernehmen, um die wirtschaftlich nachteiligere Position im Vergleich mit anderen Wettbewerbsteilnehmern (kein Erwerbszweck, kaum Möglichkeiten Rücklagen zu bilden) auszugleichen.
5. **Anhang I der AGVO** muss so angepasst werden, dass „Einrichtungen ohne Erwerbszweck“ als Verbindungsglied eines Verbundes zwischen mehreren Unternehmen ausscheiden, wie es bereits in der DAWI-De-minimis-Verordnung klargestellt wurde. Nur so kann Kohärenz und Einheitlichkeit in der Rechtsauslegung gewährleistet werden.
6. Die **Ausbildungsbeihilfen** nach Art. 31 AGVO müssen beibehalten werden. Gleichzeitig müssen die Beihilfenintensitäten für Einrichtungen ohne Erwerbszweck erhöht werden.
7. Der Begriff der „**benachteiligten Arbeitnehmer**“ sollte erweitert und die Beihilfenintensitäten auf 90% erweitert werden. Die beihilfefähigen Kosten von „geschützten Beschäftigungsverhältnissen“ gemäß **Art. 34 Abs. 2 lit. f müssen beibehalten werden**, um das Recht auf Teilhabe von Menschen mit Behinderung nicht zu gefährden.

1. Die Rolle der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland und die blockierende Wirkung des Beihilfenrechts

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) ist der Zusammenschluss der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland und vereint unter ihrem Dach rund 125 000 soziale Träger und Einrichtungen mit 2 Millionen Beschäftigten. In Deutschland beruhen die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung auf dem Sozialstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz. Das Sozialstaatsprinzip wird wesentlich durch den Subsidiaritätsgrundsatz geprägt: Eigentlich staatliche Aufgaben werden in vielen Bereichen der sozialen Fürsorge nicht von staatlichen Stellen erbracht, sondern von privaten, insbesondere gemeinnützigen, Trägern. Die Freie Wohlfahrtspflege, deren Mitglieder gemeinnützig sind, erbringt einen großen Teil dieser Fürsorgeleistungen. Sie ist somit eine wesentliche Säule des deutschen Sozialstaats und trägt mit ihren sozialen Diensten zu einer qualitativ hochwertigen Versorgungssicherheit der Menschen in Deutschland bei.

Diese subsidiäre Organisation der Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Dienstleistungen durch die Wohlfahrtsverbände wird zunehmend durch Probleme und Unsicherheiten bei der Auslegung und Anwendung des europäischen Beihilferechts erschwert. Hieraus resultiert ein hoher Analyse- und Verwaltungsaufwand für staatliche Behörden und Beihilfeempfänger, der aufgrund des hierfür erforderlichen zeitlichen und finanziellen Aufwands faktisch die Erbringung von sozialen Dienstleistungen und ihre klima- und digitalisierungsgerechte Ausgestaltung ausbremst und zuweilen sogar unmöglich macht. Die komplexen und detaillierten Beihilfeprüfungen sind ohne spezialisierte rechtliche Expertise häufig kaum nachzuvollziehen und erst recht nicht durchzuführen. Gerade kleine und/oder finanziell ohne substanzielle Rücklagen wirtschaftende, gemeinnützige Erbringer sozialer Dienstleistungen können sich aber in der Regel keine anwaltliche Unterstützung leisten. Dies führt gerade für diese kleinen und/oder gemeinnützigen Träger zu tatsächlichen und potenziellen Rechtsrisiken bei der Inanspruchnahme staatlicher Zuwendungen. Gemeinnützige Träger in Deutschland können aufgrund ihres Gemeinnützigkeitsstatus gesetzlich kaum Rücklagen bilden. Deswegen ist es ihnen unmöglich, für den Fall der Realisierung des Rückzahlungsrisikos vorzusorgen. Falls sich Rückzahlungen materialisieren würden, wäre so die soziale Infrastruktur in Deutschland existenziell gefährdet.

Insgesamt sind die durch das europäische Beihilferecht hervorgerufenen rechtlichen und faktischen Hindernisse, die gemeinnützige Rechtsträger für eine Inanspruchnahme von finanzieller Unterstützung oder Ausgleichsleistungen der öffentlichen Hand für die Erbringung sozialer Dienstleistungen überwinden müssen, zunehmend vielfältig und gewichtig. Die aktuelle Ausgestaltung und Anwendungspraxis des europäischen Beihilferechts führen so zu einer Entwicklung, in der die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen in ausreichender, nachhaltiger, qualitativ hochwertiger und für die Menschen in allen Regionen Deutschlands zugänglicher Form durch gemeinnützige Erbringer sozialer Dienstleistungen schon kurz- und in jedem Fall mittelfristig in Gefahr gerät.

Das europäische Beihilferecht muss daher in Ausgestaltung und Anwendung praxistauglicher werden und der öffentlichen Hand eine beihilferechtskonforme, unbürokratische und praktikable Förderung der Erbringung sozialer Dienstleistungen durch gemeinnützige Träger und eine klima- und digitalisierungsgerechte Ausgestaltung

ermöglichen, mit der eine ausreichende Versorgung der Menschen in allen Regionen Deutschlands sichergestellt werden kann.

Eine überarbeitete AGVO kann hierzu entscheidend beitragen. Die AGVO enthält eine Reihe beihilferechtlicher Stellschrauben, die so gestellt werden können, dass Beihilfen für die Erbringung klima- sowie digitalisierungsgerecht ausgestalteter sozialer Dienstleistungen beihilferechtskonform, schneller und rechtssicherer und in einer für die Versorgung der Menschen in allen Regionen ausreichender Menge gewährt werden können. So sollten Beihilfen zur Erbringung von sozialen Dienstleistungen durch „Einrichtungen ohne Erwerbszweck“ als neue Gruppe in die AGVO aufgenommen werden. Zudem sind Änderungen an der AGVO nötig, die es gemeinnützigen Trägern als „Einrichtungen ohne Erwerbszweck“ durch die Erhöhung der Beihilfenintensitäten ermöglichen, Beihilfen für die klima- und digitalisierungsgerechte Ausgestaltung der von ihnen erbrachten sozialen Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen.

2. Förderung von sozialen Dienstleistungen durch eine Gruppenfreistellung in der AGVO

Gemeinnützige Erbringer sozialer Dienstleistungen werden zunehmend mit aus Rechtsunsicherheiten und -unklarheiten resultierenden beihilferechtlichen Problemen konfrontiert. Auch auf staatlicher Seite – in Behörden und Förderagenturen – ist eine vertiefte beihilferechtliche Expertise nicht flächendeckend vorhanden. Dies resultiert häufig in einer vorschnellen und fehlerhaften Annahme des Beihilfecharakters einer staatlichen Unterstützung zulasten des Zuwendungsempfängers.

Der DAWI-Freistellungsbeschluss (2012/21) und die DAWI-De-minimis-Verordnung (2023/2831) finden in Deutschland aufgrund der Komplexität kaum Anwendung auf Förderprogramme für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen durch die Freie Wohlfahrtspflege. Stattdessen wird in Förderrichtlinien oft das am einfachsten zu handhabende Beihilfekonformitätsinstrument, nämlich die Allgemeine De-minimis-Verordnung (2023/2831) vorgeschrieben. In den wenigen Fällen, wo auch die AGVO zugelassen wird (beispielsweise in Förderprogrammen, wo es um die klimagerechte Ausgestaltung der Einrichtungen geht, in denen soziale Dienstleistungen erbracht werden) können die Gelder aufgrund der geringen Beihilfenintensitäten oftmals nicht abgerufen werden. Wegen der Bezugnahme auf diese beiden Regelwerke werden Beihilfenempfängern somit überobligatorische Pflichten auferlegt, da diese dann die einschränkenden Voraussetzungen der Regelwerke anwenden müssen, was die Erbringung von sozialen Dienstleistungen hindert.

Der Ursprung dieses Problems besteht u.a. darin, dass es in der AGVO momentan keine Möglichkeit gibt, dass die soziale Dienstleistung an sich (und nicht nur dessen Ausgestaltung) gefördert werden kann. Da die DAWI-Instrumente so selten angewandt werden, braucht es dringend eine bürokratiearme und anwenderfreundliche Möglichkeit, wie die Erbringung von sozialen Dienstleistungen auch über die AGVO beihilfenrechtskonform ermöglicht werden kann.

Deswegen sollte eine Beihilfegruppe für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen durch Einrichtungen ohne Erwerbszweck in die AGVO aufgenommen werden. Die Möglichkeiten zur Förderung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Arbeitnehmern (Arts. 32 – 35 AGVO) entspricht dem Ziel der EU, deren Beschäftigung zu fördern und ihre Quote zu erhöhen. Die AGVO enthält insoweit aus arbeitsmarktlicher Sicht

eine Fokussierung auf die Beschäftigung von am Arbeitsmarkt benachteiligter Menschen. Dies sollte als Ausgangspunkt für die Förderung sozialer Teilhabe beibehalten werden.

Allerdings deckt diese Gruppe nicht alle sozialen Dienste ab, die mit vulnerablen und benachteiligten Menschen arbeiten, um einen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt und zur sozialen Teilhabe zu leisten. Angesichts der sozialen Dimension der EU, wie sie u.a. in der Europäischen Säule sozialer Rechte und in den Verträgen der EU zum Ausdruck kommt, sollte aus Sicht der BAGFW auch eine deutlichere und kohärentere Berücksichtigung der sozialen Teilhabe und des sozialen Zusammenhalts im Beihilferecht möglich sein.

Die von der AGVO freigestellten Gruppen beziehen sich unter anderem auf NACE-Codes, um zu bestimmen, welche Wirtschaftszweige für staatliche Förderungen in Frage kommen. Die NACE Codes Q) und R) enthalten Unternehmensklassifikationen zu Bildung sowie Gesundheits- und Sozialwesen, womit Unternehmen und Organisationen nach ihrer Haupttätigkeit eingeordnet werden können. Ein Verweis auf die Inhalte der NACE Codes Q und R sollte als Ausgangspunkt für die Aufnahme von sozialen Dienstleistungen als eigene Gruppenfreistellungsmöglichkeit in der AGVO dienen. Auch in Art. 2 Abs. 1 lit. c) des DAWI-Freistellungsbeschlusses gibt es eine etablierte Liste von sozialen Dienstleistungen, die als so wichtig eingestuft werden, dass sie – solange die Voraussetzungen des DAWI-Freistellungsbeschlusses erfüllt sind – unbegrenzt gefördert werden können. Durch Aufnahme einer Gruppe für die Förderung von sozialen Dienstleistungen in die AGVO würde so eine bürokratiearme und rechtssichere Möglichkeit geschaffen, wie die soziale Versorgung der Bevölkerung sichergestellt werden kann.

Die Ermächtigungsverordnung 2015/1588 des Rates ermöglicht in Artikel 1 Abs. 1 Ziffer xiv), dass in der AGVO „Maßnahmen zum Ausbau von Infrastruktur zur Unterstützung der in den Ziffern i bis xiii und in Buchstabe b dieses Absatzes genannten Ziele sowie anderer Ziele von gemeinsamem Interesse, insbesondere der Ziele von Europa 2020“ präzisiert werden können. Allerdings wurde von der Möglichkeit des zweiten Halbsatzes, nämlich der Unterstützung „anderer Ziele von gemeinsamem Interesse, insbesondere der Ziele von Europa 2020“ in der AGVO bisher noch kein Gebrauch gemacht.

Die Ziele von Europa 2020 waren insbesondere die Reduzierung der Armutsgefährdung, die Steigerung der Beschäftigungsquote, sowie die Förderung der sozialen Integration. Dies entspricht auch dem zweiten Abschnitt des Art. 3 EUV, in dem festgelegt ist, dass die EU „soziale Ausgrenzung“ bekämpft, sowie „soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz“ fördert. Da die Ziele von Europa 2020 mittlerweile durch die europäischen sozialen Kernziele für 2030 ersetzt worden sind, bietet die Ermächtigungsverordnung weiterhin eine geeignete Rechtsgrundlage, um die europäischen Sozialziele über eine eigene Gruppenfreistellung in der AGVO zu präzisieren.

Deswegen schlagen wir vor, die Förderung der Erbringung sozialer Dienstleistungen durch als „Einrichtungen ohne Erwerbzweck“ zu qualifizierende gemeinnützige Dienstleistungserbringer als Gruppe in die AGVO zu integrieren. Um die Formulierung der Ziffer xiv) aus der Ermächtigungsverordnung noch deutlicher mit der Erbringung von sozialen Dienstleistungen zu verzahnen, könnte der Begriff der „sozialen

Infrastruktur“ in die Begriffsbestimmungen der AGVO aufgenommen werden, sodass deutlich wird, dass damit die Erbringung von sozialen Dienstleistungen gemeint ist.

Dass der Begriff der „sozialen Infrastruktur“ sowie der „sozialen Dienstleistungen“ keine Fremdkörper in der AGVO sind, ergibt sich auch aus Art. 56e Abs. 5 AGVO, bezüglich der Beihilfen für „soziale (...) Infrastrukturen“, die im Rahmen des „InvestEU“-Fonds ermöglicht wurden. Konkret wird in Art. 56e Abs. 5 lit. a) Ziffer i) festgesetzt, dass die Gesamtmittel „pro Vorhaben für Investitionen in Infrastruktur, die für die Erbringung sozialer Dienstleistungen“ genutzt wird 110 Mio. EUR nicht überschreiten dürfen, und in Ziffer ii) „33 Mio. EUR für Tätigkeiten im Zusammenhang mit sozialen Dienstleistungen“ nicht überschritten werden dürfen.

Wenn es möglich war, Beihilfen in dieser Größenordnung für die soziale Infrastruktur und für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen im Rahmen des „InvestEU“-Fonds in der AGVO zu ermöglichen, sollte dies auch für nationale Förderprogramme, die der sozialen Infrastruktur und der Erbringung von sozialen Dienstleistungen dienen, möglich sein. Dies entspricht auch dem Sinn und Zweck des Art. 106 Abs. 2 AEUV, nachdem das EU-Beihilfenrecht die Erfüllung von DAWI nicht „rechtlich oder tatsächlich“ verhindern darf. So darf die Erbringung von sozialen Dienstleistungen nicht dadurch verhindert werden, dass die Fördergeber die DAWI-Instrumente aufgrund dessen Komplexität nicht anwenden können und gleichzeitig keine andere Möglichkeit gefunden wird, wie die Erbringung von sozialen Dienstleistungen beihilfenrechtskonform gestaltet werden kann. Deswegen ist die Aufnahme einer Gruppenfreistellung für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen durch Einrichtungen ohne Erwerbzzweck längst überfällig.

3. Investitionen für Klimaschutz, Klimaanpassung und Digitalisierung in sozialen Einrichtungen ermöglichen

Es ist aber nicht nur die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, die das europäische Beihilferecht mehr und mehr erschwert. Auch die klima- und digitalisierungsgerechte Ausgestaltung dieser sozialen Dienste ist aufgrund beihilferechtlicher Schwierigkeiten fast zum Erliegen gekommen.

In Deutschland werden staatliche Zuwendungen und Förderprogramme in den Bereichen Klimaschutz, Klimaanpassung, Energieeffizienz und Digitalisierung nämlich zumeist über die Anwendung der Allgemeinen De-minimis-Verordnung oder der AGVO in Konformität mit europäischem Beihilferecht gebracht. Dies gilt auch, wenn die öffentliche Hand staatliche Mittel zur klimagerechten und digitalen Ausgestaltung von sozialen Dienstleistungen anbietet. Obwohl die Kommission oft dafür wirbt, zur Freistellung von sozialen Dienstleistungen die DAWI-Instrumente anzuwenden, ist dies bisher nicht erfolgt. Stattdessen wird von Seiten der Zuwendungsgeber u.a. vertreten, dass Klimaschutz-, Energieeffizienz-, Klimaanpassungs- und Digitalisierungsmaßnahmen selbst keine DAWI seien. Die Anwendung der allgemeinen De-Minimis-Verordnung und der AGVO für staatliche Förderungen in diesen Kontexten führt dann aber leider dazu, dass gemeinnützige Erbringer sozialer Dienstleistungen diese Förderung nur in den seltensten Fällen in Anspruch nehmen können.

Bei der allgemeinen De-Minimis-Verordnung liegt dies daran, dass sie mit ihrem maximalen Rahmen von 300.000 Euro in drei rollierenden Jahren zumeist sehr schnell ausgeschöpft ist. Angesichts des großen Finanzierungsbedarfs in den Bereichen

Klimaschutz, Energieeffizienz, Klimaanpassung und Digitalisierung stellen die so beihilferechtskonform gewährbaren Mittel nur einen „Tropfen auf dem heißen Stein“ dar. Hinzu kommt, dass die allgemeine De-Minimis-Verordnung auch bei vielen staatlichen Programmen zur direkten Förderung sozialer Projekte angewendet wird, so dass gemeinnützige Antragsberechtigte nicht selten zwischen der Förderung von sozialen Tätigkeiten oder deren klima- oder digitalisierungsgerechter Ausgestaltung entscheiden müssen.

In sozialen Einrichtungen besteht insbesondere beim Klimaschutz und der Klimaanpassung sowie bei der Digitalisierung ein großer Investitionsstau. Viele Einrichtungen müssen dringend energetisch saniert werden, um das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen und steigende Energiekosten abzuwenden. Daneben sind Investitionen in den Schutz vor Hitze und extremen Wetterereignissen notwendig, um die Gesundheit und Sicherheit besonders schutzbedürftiger Menschen zu gewährleisten. Digitalisierung kann dabei im sozialen Bereich nicht nur helfen, Ressourcen effizienter zu nutzen, sondern auch die Arbeitsbedingungen zu verbessern und den Zugang zu Leistungen zu erleichtern.

Laut der Studie „Vier Schritte zur emissionsfreien Gesundheits- und Sozialwirtschaft im Bereich der Sozialimmobilien“¹ ist die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland mit ihren ca. 5.3 Millionen Beschäftigten, die für 5.2 % der CO₂-Emissionen verantwortlich sind, ein wichtiger Hebel zur Erreichung von Klimazielen. Die über 100.000 Gebäude machen knapp 14 Millionen t.p.a. der CO₂-Emissionen aus. Ein zusätzlicher Hebel ist die Gemeinschaftsverpflegung für täglich mehrere Millionen Menschen. Gerade bei der klimagerechten Sanierung der Einrichtungen geht es mangels finanzieller Ressourcen kaum voran. Um bei Hitze, Waldbränden, Kälte, Starkregen und Überschwemmungen das Wohlergehen der Hilfsbedürftigen in unseren Einrichtungen gewährleisten zu können, müssen diese klimaangepasst und extremwetterfest umgebaut werden. Hierfür braucht es zusätzliche Investitionen.² Außerdem wird die EU-Gesetzgebung in Bezug auf die Energieeffizienz von Gebäuden (Novellen der EPBD4 und der EED5) mehr energetische Sanierungen von Gebäuden notwendig machen. Laut einer Studie des öko-Instituts vom Juli 2024 sind jährlich 0,6-1,2 Milliarden bis 2054 nötig, um allein die Gebäude des Bereichs „Gesundheit und Pflege“ (vor allem Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen), die vor 2009 errichtet wurden, energetisch zu sanieren.³

Um die AGVO auch für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege für Investitionen in den Bereichen Klimaschutz, Klimaanpassung und Energieeffizienz nutzbar zu machen, müssen die Regelungen deshalb so angepasst werden, dass eine Förderung umwelt- und klimapolitisch bedingter Maßnahmen vereinfacht und rechtssicher durchgeführt werden kann.

Insbesondere müssen die Beihilfenintensitäten für Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen der digitalen und grünen Transformation spezifisch für „Einrichtungen ohne Erwerbszweck“ deutlich erhöht werden. Einrichtungen ohne Erwerbszweck fehlen nämlich regelmäßig die finanziellen Möglichkeiten, um die hohen Eigenanteile zu stemmen, die gemäß geltender AGVO aufgrund der niedrigen

¹ [Refinanzierung Nachhaltigkeit Langfassung.pdf](#)

² [BAGFW-Forderungspapier Klimaanpassung_201124.pdf](#)

³ [Soziale Einrichtungen und Klimaschutz: Herausforderungen für die Gebäudesanierung | oeko.de](#)

Beihilfenintensitäten beim Projektträger verbleiben. Eine Stichwortsuche im Beihilfentransparenzregister hat ergeben, dass die AGVO von Einrichtungen ohne Erwerbszweck fast nie für Klimaschutz und Klimaanpassungsmaßnahmen genutzt werden konnte.⁴

Schließlich sollte die Einschränkung der jetzigen Regelungen der AGVO, dass Beihilfen nämlich gemäß Art. 38a Abs. 2 nur für noch nicht gesetzlich vorgeschriebene Energieeffizienzmaßnahmen gewährt werden können, jedenfalls für „Einrichtungen ohne Erwerbszweck“ entfallen. Gerade wenn gesetzliche Vorgaben zur Energieeffizienz in Kraft treten, ist die Finanzierungsnot oftmals so groß, dass sie nicht von gemeinnützigen Rechtsträgern selbst gestemmt werden kann. Im Bereich der sozialen Dienstleistungserbringung können aber die nicht gegenfinanzierten Kosten nicht einfach auf benachteiligte Gruppen umgelegt werden. Es ist gesamtwirtschaftlich nicht sinnvoll, das Ziel des höheren Wettbewerbs (und somit auch die Inkaufnahme von Insolvenzen) hier höher anzusetzen als die Versorgungssicherheit und die Bedarfe hilfsbedürftiger Menschen.

4. Berücksichtigung der besonderen Situation von Einrichtungen ohne Erwerbszweck in der AGVO

In der derzeit gültigen Fassung unterscheidet die AGVO ausschließlich zwischen KMU und Nicht-KMU, wobei KMU von günstigeren Vorschriften, wie spezifischen Beihilfekategorien oder höheren Beihilfeintensitäten profitieren. Wir fordern, zusätzlich die Unternehmenskategorie der „Einrichtungen ohne Erwerbszweck“ in die AGVO aufzunehmen und deren Besonderheiten in der AGVO über erhöhte Beihilfeintensitäten Rechnung zu tragen. Einrichtungen ohne Erwerbszweck sind nämlich rechtlich und tatsächlich in einer wirtschaftlichen Situation, die mit der Situation gewerblicher Erbringer von sozialen Dienstleistungen nicht vergleichbar ist.⁵ Eine „Einrichtung ohne Erwerbszweck“ zeichnet sich nach ihrer Definition in Artikel 2 Absatz 1 lit. h) DAWI-de-minimis-Verordnung nämlich dadurch aus, dass sie „in erster Linie der Erfüllung sozialer Aufgaben dient, etwaige Gewinne reinvestiert und überwiegend nicht-gewerbliche Tätigkeiten ausübt“. Diese Definition ist dementsprechend in die Begriffsbestimmungen der AGVO, also deren Artikel 2, zu übernehmen.

Da es für Einrichtungen ohne Erwerbszweck fast unmöglich ist, genügend Rücklagen zu bilden, um hohe Eigenanteile aufbringen zu können, sollte die Beihilfenintensität für Unternehmensförderung (z.B. Rückenwind-Projekte), mindestens 70% betragen. Für sozial-innovative Projekte, oder für Projekte, die soziale Bedarfe einer benachteiligten Zielgruppe decken, sollte die Beihilfenintensität mindestens 90% betragen. Diese Beihilfenintensitäten decken sich mit unseren Erfahrungen und Daten der Förderperiode 2021-2027, aus denen hervorgeht, dass Gelder aus Förderprogrammen, die hohe Eigenanteile voraussetzen, schlechter abgerufen werden.⁶ Nur wenn in der AGVO eine Möglichkeit geschaffen wird, dass höhere Beihilfenintensitäten für „Einrichtungen ohne Erwerbszweck“ möglich werden kann sichergestellt werden, dass die Projekte vor Ort auch die erwünschte Wirkung erzeugen.

⁴ Beispielsweise gab es nur zwei einzelne erfolgreiche Anträge bei der Kommunalrichtlinie (Klimaanpassung/Klimaschutzmanagement), vgl. Kennung TM-12494905 und TM-12494907 im Beihilfentransparenzregister, verfügbar hier: [Öffentliche Suche in der Beihilfentransparenzdatenbank](#).

⁵ Europäischer Gerichtshof, Rs. C-78/08 bis C-80/08 (Paint Graphos), Urteil v. 8. September 2011, Rz. 48 ff. 55 ff.

⁶ [Positionspapier der BAGFW zur EU-Förderperiode ab 2028: Mit dem Europäischen Sozialfonds die Transformation der Gesellschaft und der Arbeitswelt in Zukunft wirksam gestalten!](#)

Neben einer Erhöhung der Beihilfenintensitäten sollten die Anmeldeschwellen, beihilfefähigen Kosten und Kumulierungsregeln auf die besondere Situation von Einrichtungen ohne Erwerbszweck angepasst werden, um sicherzustellen, dass die klima- und digitalisierungsgerechte Ausgestaltung soziale Dienstleistungen nicht mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand und Rechtsunsicherheiten einhergehen. Dabei sollten im Übrigen auch alle Kosten, die erforderlich sind, damit Einrichtungen ohne Erwerbszweck soziale Dienstleistungen klima- und digitalisierungsgerecht erbringen können– tatsächlich auch beihilfefähig sein.

5. Klarstellung der KMU-Definition in Anhang I der AGVO mit Blick auf Einrichtungen ohne Erwerbszweck

Die besondere Situation von „Einrichtungen ohne Erwerbszweck“ aus Artikel 2 Absatz 1 lit. h) DAWI-De-Minimis-Verordnung sollte außerdem in die KMU-Definition des Anhang I der AGVO übernommen werden. Insbesondere muss die Klarstellung, dass Einrichtungen ohne Erwerbszweck nicht Verbindungsglied eines Verbundunternehmens sein können, auch in Anhang I der AGVO erfolgen.

Dies ist schon aus Gründen der Kohärenz erforderlich, da diese Klarstellung bereits in Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 Satz 2 der DAWI-De-minimis-Verordnung vorgenommen wurde. Dort heißt es, dass 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.

Aktuell unterscheidet sich der Wortlaut der Verbundunternehmensdefinition in der DAWI-De-minimis-Verordnung, der Allgemeinen De-Minimis-Verordnung und in Annex I der AGVO. Dies führt in Förderantragsverfahren zu großen Unsicherheiten, Anwendungsproblemen und Verzögerungen, 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 ist.

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, je nach Situation gelten zu lassen oder eben nicht. Dies gefährdet die Einheitlichkeit der Anwendung dieses Rechtskonzeptes. Die Übernahme der Klarstellung zu Einrichtungen ohne Erwerbszweck aus der DAWI-De-Minimis-Verordnung in Anhang I der AGVO würde eine einheitliche Anwendung dieser Rechtskonzepte stärken und die mit dem Verbundunternehmenskonzept in der Praxis verbundenen Unsicherheiten und Anwendungsprobleme deutlich vermindern. Wir fordern daher, die Definition der „Einrichtung ohne Erwerbszweck“ aus Artikel 2 Absatz 1 lit. h DAWI-De-Minimis-Verordnung als neuen Absatz 4 in Artikel 2 des Annex I zur AGVO einzufügen und Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 Satz 2 der DAWI-De-Minimis-Verordnung wörtlich als neuen Satz 6 in Artikel 3 Absatz 3 der Anhang I zur AGVO einzufügen.

6. Ausbildungsbeihilfen nach Art. 31 AGVO, insbesondere „Rückenwind“-Projekte

Für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland sind die Ausbildungsbeihilfen nach Art. 31 AGVO sehr relevant, da so z.B. die erfolgreichen „Rückenwind“-Projekte freigestellt werden.

Entscheidend für eine effektive Förderung ist die Möglichkeit, Personalkosten von Ausbildungsteilnehmern (Freistellungskosten/Teilnehmereinkommen) und allgemeine indirekte Kosten (Verwaltungskosten, Miete, Gemeinkosten) als beihilfefähige Kosten zu berücksichtigen. Deswegen sollte die Bestimmung der beihilfefähigen Kosten nach Art. 31 Abs. 3 AGVO (Ausbildungsbeihilfen) in der aktuell geltenden Fassung beibehalten werden. Nur so können erfolgreiche Beschäftigtenprojekte, die über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Partnerschaftsprogrammen umgesetzt werden, weiterhin umgesetzt werden. Ohne die Berücksichtigung dieser Kosten können gemeinnützige Erbringer von sozialen Diensten aufgrund der finanziellen Grenzen, die das Gemeinnützigkeitsrecht mit fehlender Gewinnausschüttung, zeitnahe Mittelverwendung und fehlender Rücklagenbildung setzt, durch die AGVO von der Beihilfe freigestellte Maßnahmen nicht umsetzen.

In Zeiten immer knapper werdender Kassen ist es für Antragsteller immer schwieriger, die nötigen Eigenanteile aufzubringen. Deswegen ist es in jedem Fall für gemeinnützige Träger als Einrichtungen ohne Erwerbszweck erforderlich, die Beihilfeintensitäten zu erhöhen. Konkret sollte die Beihilfeintensität gemäß Art. 31 Ziff. 4 von 50% auf 70% angehoben werden.

7. Beihilfen für benachteiligte Arbeitnehmer und Arbeitnehmer mit Behinderung (Arts. 32 – 35 AGVO)

Die Regelungen bezüglich Beihilfen für benachteiligte Arbeitnehmer gemäß Arts 32 – 35 AGVO sollten so erweitert werden, dass der Begriff „benachteiligt“ insbesondere auch Migranten und ethnische Minderheiten, geringqualifizierte Arbeitnehmer*innen, Jugendliche ohne Schulabschluss, Alleinerziehende und LGBTQ+-Personen umfasst. Um eine Abrufung der Gelder durch gemeinnützige Träger zu ermöglichen, müssen die Beihilfeintensitäten für Einrichtungen ohne Erwerbszweck auf 90% angehoben werden.

Gemäß ErwGr. 100 AGVO bezeichnet der Begriff geschützte Beschäftigung ein „Beschäftigungsverhältnis in einem Unternehmen, in dem mindestens 30 % der Arbeitnehmer Menschen mit Behinderungen sind“. Gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. f) werden bei Beihilfeempfängern, die geschützte Beschäftigungsverhältnisse anbieten, „die Kosten für den Bau, die Ausstattung oder die Modernisierung der Produktionseinheiten des betreffenden Unternehmens sowie die Verwaltungs- und Beförderungskosten, wenn diese Kosten direkt aus der Beschäftigung von Arbeitnehmern mit Behinderungen erwachsen“ als beihilfefähige Kosten zugelassen. Dieser Passus erkennt an, dass Beschäftigungsverhältnisse, „in dem mindestens 30 % der Arbeitnehmer Menschen mit Behinderungen sind“ nicht die gleiche Wirtschaftskraft haben wie andere Unternehmen und deswegen auch nicht den gleichen Wettbewerbsregeln ausgesetzt werden sollten. Diese Regelung ist zweckdienlich und sollte beibehalten werden, denn der Arbeitsmarkt nimmt viel zu wenige Menschen mit Behinderungen als Beschäftigte auf. Zur Realität des deutschen Arbeitsmarktes gehört die stabile Anzahl

der Arbeitslosen sowie sehr hohe Anzahl der Arbeitslosigkeit bei Menschen mit Behinderung, die seit Jahren bekannt ist.

Berlin/Brüssel, 06.10.2025

Bundesarbeitsgemeinschaft der
Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Evelin Schneyer
Geschäftsführerin