ZDH
ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme

zur Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung

im Rahmen der kurzfristigen Überarbeitung im Zusammenhang mit der beihilferechtlichen Behandlung der See- und Flughäfen

Register ID: 5189667783-94

Berlin. 27. Mai 2016

DAS HANDWERK
DIE WIRTSCHAFTSMACHT. VON NEBENAN.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von mehr als 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,4 Millionen Beschäftigten, darunter ca. 370.000 Auszubildenden, und einem Jahresumsatz von 540 Mrd. Euro.

Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz im "Haus des Deutschen Handwerks" in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von 53 Handwerkskammern, 48 Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland.

Grundlage der Konsultation

Am 7. März 2016 hat die Europäische Kommission einen Änderungsvorschlag zur Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) vorgelegt, mit dem der Anwendungsbereich der AGVO auf Hafen- und Flughafeninfrastrukturen ausgeweitet werden soll. Im Rahmen einer Konsultation bittet die Kommission um Kommentierung dieses Änderungsvorschlags, dies bietet auch die Möglichkeit zu kleinen technischen Korrekturen.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks nutzt diese Gelegenheit, um auf dringliche beihilfenrechtliche Fragestellungen hinzuweisen, die sich im Bereich der Förderung von Investitionen in die Infrastruktur von handwerklichen Bildungsstätten seit dem beihilferelevanten EuGH-Urteil zum Flughafen Leipzig/Halle ergeben haben. Darüber bedarf es der Rechtssicherheit bei der Förderung von bei Wirtschaftsorganisationen angesiedelten Beratern sowie bei der Durchführung von Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und Integration von Flüchtlingen.

I. Infrastrukturförderung von Bildungsstätten

Beihilferechtliche Probleme bei der Durchführung von erforderlichen, aber dem gesetzlich geregelten Bereich nicht zugeordneten Bildungsmaßnahmen und deren Auswirkung auf die Investitionsförderung in Bildungsstätten – Forderung: Anrechnung der Flüchtlings- und spezieller Berufsqualifizierungen zum geregelten Bildungsbereich

In Folge des EuGH-Urteils zum Landebahnbau am Flughafen Leipzig-Halle wurden die Bildungsstätten des Handwerks in den Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur gerückt. Seit der letzten AGVO-Novelle im Jahr 2014 ist bei der Förderung von Investitionen in die handwerklichen Bildungsstätten nunmehr zu prüfen, in welchem Umfang das Investitionsvorhaben dem gesetzlich geregelten bzw. dem ungeregelten Bildungsbereich zugute kommen wird. Nur die dem geregelten Bildungsbereich dienenden Investitionen sind beihilferechtlich unschädlich. Dies kann zu Einschränkungen bei der Förderfähigkeit von Investitionsvorhaben führen, mit negativen Folgen für die Leistungsfähigkeit der handwerklichen Bildungsstätten.

Denn das Aus- und Weiterbildungsangebot der Bildungsstätten ist systemisch aufgebaut und gehört zum gesetzlichen Auftrag der Handwerksorganisationen. Gesetzlich geregelte und nicht geregelte Maßnahmen ergänzen sich, so dass auch die Bildungsinfrastruktur des deutschen Handwerks regelmäßig multifunktional genutzt wird: Sie dient sowohl Bildungsmaßnahmen des geregelten wie denen des ungeregelten Bereichs.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass alle Qualifizierungsangebote der Leistungssteigerung der KMU dienen und damit der Sicherung von Ausbildungs- sowie Arbeitsplätzen. Eine Trennung der Nutzungsanteile des Investitionsvorhabens ist nur mit enormem bürokratischem Aufwand zu leisten und stellt grundsätzlich eine Retrospektive dar. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Bildungsinfrastruktur in Trägerschaft der Handwerksorganisationen keine Gewinnerzielungsabsichten verfolgt, sondern primär der Realisierung der gesetzlichen Aufgaben (Handwerksordnung) dient.

Das Bildungsangebot der handwerklichen Bildungsstätten orientiert sich an dem Bedarf der kleinen und mittleren Betriebe und dient auch dem Technologietransfer. Die Angebote werden flächendeckend, auch gerade im ländlichen und strukturschwachen Raum erbracht. Diese auf die Herausforderungen handwerklicher Betriebe angepasste Qualifizierung ist in Umfang und Konzeption am freien Markt nicht verfügbar. Dabei handelt es sich sowohl um Bildungsmaßnahmen, die dem nach Handwerksordnung (HwO) oder Berufsbildungsgesetz (BBiG) gesetzlich geregelten als auch dem nicht geregelten Bereich, die bisher als wirtschaftliche Tätigkeit gelten, zuzurechnen sind. Nur weil nicht alle Bildungsmaßnahmen über ein Gesetz geregelt sind, heißt das aber nicht, dass sich dafür auch ein marktliches Angebot finden würde. Vielmehr ist es Aufgabe der Handwerksorganisation, auch nicht gesetzlich geregelte und nicht marktgängige Weiterbildungen in der gesamten Fläche des Bundesgebietes anzubieten.

Weiterbildung ist Bestandteil der Berufsausübung

Künftig sollen nur noch jene Förderungen nicht den Beihilferegelungen unterliegen, die sich auf gesetzlich geregelte Weiterbildungen beziehen. Der Bildungsauftrag der Handwerksorganisationen und das damit verbundenen System der Aus- und Weiterbildung hat jedoch zum Ziel, durch Qualifizierung der Arbeitnehmer die Wettbewerbsfähigkeit der KMU, wie in den EU-Strukturfonds genannt, zu sichern. Unternehmen sind auf qualifizierte Arbeitnehmer angewiesen, die bereit sind, sich ständig weiterzubilden, insbesondere im Hinblick auf Innovation, Technik und aktuell auch Digitalisierung. Zudem gibt es sowohl von der europäischen als auch von der nationalen Ebene Weiterbildungsanforderungen aufgrund von Verordnungen und Normen, ohne die eine Berufsausübung im Handwerk nur eingeschränkt oder gar nicht möglich ist. Tätigkeiten im sicherheitsrelevanten Bereichen wie im Hochvolt-Elektrobereich, für Schweißer bzw. beim Umgang mit Airbags erfordern z. B. permanente zusätzliche, nicht geregelte Fortbildungsschulungen, die aber oft auf gesetzlichen Anforderungen basieren und Voraussetzung für die Berufsausübung sind. Entsprechende Schulungen dienen somit unmittelbar dem staatlichen Bildungsauftrag oder liegen im Allgemeinwohlinteresse, z. B. im Bereich des sicheren Umgangs mit Gefahrstoffen, und werden von Handwerksorganisationen für ihre Mitglieder im Zuge des gesetzlichen Bildungsauftrags erbracht. Deshalb erfüllen auch die meisten der nicht geregelten Weiterbildungen einen staatlichen Bildungsauftrag.

Durchführung von Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit

Zu den ungeregelten Weiterbildungsmaßnahmen zählen auch jene, die von den Agenturen für Arbeit zur Integration Arbeitssuchender in den Arbeitsmarkt veranlasst werden. Ebenso werden Auffrischungsmaßnahmen und Anpassungsfortbildungen in diesem Bereich durchgeführt, um Qualifikationen einheitlich auf einem aktuellen Niveau zu halten. Gerade im Zeitalter der Digitalisierung kann den Kursteilnehmern Wissen vermittelt werden, das im Umgang mit neuesten Technologien unabdingbar ist, um sich auf dem Markt behaupten zu können. Vor allem ältere Fachkräfte haben so die Möglichkeit, am Technologietransfer aktiv teilzuhaben, was insbesondere in Anbetracht der demografischen Entwicklung eine wichtige Rolle spielt. Gerade KMU profitieren maßgeblich von derartigen Fortbildungsmöglichkeiten. Auch mit diesem Angebot handeln die handwerklichen Bildungsstätten zum Allgemeinwohl.

Geregelte und ungeregelte Bildungsmaßnahmen lassen sich somit in den meisten Fällen kaum trennen. Durch die Einordnung der handwerklichen Bildungsstätten unter das EU-Beihilferecht sind die Träger der Bildungsstätten jedoch gezwungen, diese Unterscheidungen schon zu Beginn eines öffentlich geförderten Investitionsvorhabens zu treffen. Dies löst nicht nur erhebliche zeit- und kostenintensive Mehrarbeiten bei den Trägerorganisationen aus, vielmehr sehen sich die Träger auch erheblichen Rechtsunsicherheiten ausgesetzt.

Fazit

Vor dem Hintergrund der systemischen Ausrichtung der Bildungsstätten, ihres gesetzlich veran-

kerten Bildungsauftrags und der fehlenden Gewinnerzielungsabsichten darf eine Einschränkung der Förderfähigkeit von Bildungsstätten nicht das Ziel der Europäischen Kommission sein. Die Förderung von Investitionen in diese Bildungsinfrastrukturen sollte deshalb generell unter der AGVO freigestellt werden. Wir schlagen dazu eine Anpassung von Art. 56 "Investitionsbeihilfen für lokale Infrastrukturen" vor:

Ergänzung von Artikel 56 „Investitionsbeihilfen für lokale Infrastrukturen“, Nr. 3, S. 42

1. „Für den Bau oder die Modernisierung lokaler Infrastrukturen bestimmte Finanzierungen für Infrastrukturen, die auf lokaler Ebene einen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und zur Modernisierung und Weiterentwicklung der industriellen Basis leisten, sind im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt, sofern die in diesem Artikel und in Kapitel I festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. **Dazu gehören auch Bildungsinfrastrukturen im Bereich der Aus- und Weiterbildung, die nicht gewinnorientiert Maßnahmen im staatlichen Auftrag oder Maßnahmen anbieten, die für die berufliche Qualifizierung bzw. Anpassung zwingend erforderlich sind oder im Allgemeinwohlinteresse liegen.**“

Qualifizierung von Flüchtlingen

Der starke Zuzug von Flüchtlingen stellt innerhalb der EU insbesondere Deutschland vor große Herausforderungen. Zugleich bieten sich aber auch Chancen für die Wirtschaft und Gesellschaft, wenn es gelingt, die Menschen zu qualifizieren und als Fachkräfte in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Vor allem die berufliche und damit nachhaltige Integration von Flüchtlingen kann die gesellschaftspolitische Sprengkraft der Migration entschärfen und die aufnehmenden Nationen dauerhaft bereichern.

Dabei ist entscheidend, dass die Flüchtlinge möglichst schnell eine Sprachförderung und Zugang zu ausbildungs- und arbeitsfördernden Maßnahmen erhalten. Die Bereitschaft der Handwerksbetriebe, junge Flüchtlinge auszubilden, ist hoch. Allerdings verfügen viele Flüchtlinge nur über ein geringes, unzureichendes oder gar kein Vorwissen. Vor diesem Hintergrund ist es von zentraler Bedeutung, dass die Flüchtlinge einerseits beruflich qualifiziert werden, andererseits auch die Betriebe bei der Ausbildung und Beschäftigung von Flüchtlingen seitens der Handwerksorganisationen unterstützt werden.

Die Vorbereitung auf eine Qualifizierung, die Qualifizierung selbst sowie die Sensibilisierung und das Aufschließen der Betriebe liegt im allgemeinen politischen Interesse. Daher sind Maßnahmen, um den Ausbildungsstand und die Ausbildungsfähigkeit von jungen Flüchtlingen über eine Kompetenzfeststellung und Potenzialanalyse zu ermitteln, ebenso als Teil des gesetzlichen Bildungsauftrages zu verstehen, wie eine Berufsorientierung und Teilnahme an einer Praxiswerkstatt, um die Voraussetzungen zu schaffen, dass die Flüchtlinge eine geeignete Ausbildung mit staatlich geregeltem Berufsabschluss auswählen und mit möglichst hoher Erfolgswahrscheinlichkeit abschließen können. Parallel sind die Ausbilder in Unternehmen und Bildungszentren im Hinblick auf die besonderen, kulturell bedingten Erfordernisse jugendlicher Flüchtlinge zu schulen.

Fazit

Der ZDH ist der Auffassung, dass alle Maßnahmen, die der beruflichen Integration von Flüchtlingen dienen, bspw. durch die Qualifizierung in den Bildungszentren des Handwerks oder durch entsprechendes Aufschließen der Betriebe für eine Beschäftigung oder Ausbildung von Flüchtlingen, beihilferechtlich unbedenklich sein müssen und nicht in den Geltungsbereich des Europäischen Beihilferechts fallen dürfen. Denn sie erfolgen auf Wunsch der Bundes- und Landesregierungen und somit im Rahmen eines staatlichen Bildungsauftrags. Jegliche Hindernisse für eine nachhaltige Integration der Flüchtlinge müssen deshalb vermieden werden. Zugleich müssen auch die Sensibilisierung und die Befähigung von KMU beispielsweise durch konkrete Beratungen beihilferechtlich unschädlich gestellt

werden. Wir schlagen deshalb folgende Klarstellungen im Beihilferecht vor:

„Maßnahmen zur beruflichen Integration von Flüchtlingen stellen keine wirtschaftliche Tätigkeit dar und sind daher nicht als Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu betrachten."

Artikel 31 „Ausbildungsbeihilfen", Nr. 3 c) sollte wie folgt ergänzt werden:

„3. Beihilfefähige Kosten sind:

(…)

c) Kosten für Beratungsdienste, die mit der Ausbildungsmaßnahme oder speziell mit der Ausbildung und Weiterbildung von Flüchtlingen zusammenhängen;" …

II. Notwendigkeit der Beraterförderung in der Handwerksorganisation (Zwischenebenenproblematik) – Forderung: Gleichstellung der organisationseigenen Beratung mit der externen Beratung

Um die Stabilität und Leistungskraft der KMU aufrecht zu erhalten, ist es notwendig, dass neben den Kosten für die Beratungsleistungen externer Berater (Artikel 18, Absatz 3 AGVO) auch die Kosten von bei Wirtschaftsorganisationen angesiedelten und geförderten Beratern (Zwischenebene) über die AGVO als beihilfefähig und mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, um die Grundversorgung mit unentgeltlichen Angeboten über Zwischenebenen sicherstellen und dadurch einen einfach zugänglichen und effizienteren Fördermitteleinsatz realisieren zu können. Insoweit wird angeregt, die bestehenden, bei den Handwerksorganisationen als Zwischenebene angesiedelten Beratungsstrukturen anzuerkennen und diese indirekte Inanspruchnahme von Beratungsangeboten für KMU in der AGVO aufzunehmen.

Beratungsleistung für Kleinstbetriebe

In Handwerksbetrieben sind durchschnittlich nur 4 bis 5 Personen (inklusive Inhaber/in) tätig. Es gibt größenbedingt z. B. keine eigenständige kaufmännische oder rechtliche Abteilung. Folglich haben die wenigsten Betriebe personell die Möglichkeit, sich intensiv mit technischen Fragen, Technologien oder ihrer Zukunftsausrichtung auseinanderzusetzen. Anfallende Arbeiten in diesem Bereich werden in der Regel weitgehend durch die Inhaber/innen bzw. Familienangehörige nebenbei erledigt. Ferner haben die Inhaber/innen der überwiegend kleinen Handwerksbetriebe im Vergleich zu Großunternehmen nur einen beschränkten Zugang zu Informationen. Dies gilt insbesondere für wissenschaftliche Informationen und deren betriebliche Nutzbarmachung, wie z.B. High-Tech-Entwicklungen. Die Handwerksorganisationen unterstützen deshalb die Betriebe gezielt durch spezialisierte Beratungsleistungen in allen Fragen rund um die erfolgreiche Unternehmensführung. Die Berater/innen sind speziell für die Bedürfnisse von Klein(st)unternehmen geschult, sie pflegen den ständigen Kontakt zu den Betrieben und "sprechen" deren Sprache. Teilweise genügt ein kurzer Anruf bei der Beratung, um Fragen zu klären und Probleme zu beseitigen. Zudem sind die verschiedenen Fachberater/innen bestens miteinander vernetzt, weshalb fachgebietsübergreifende Sachverhalte auch problemlos kollektiv bearbeitet werden können.

Vorteile der mittelbaren Förderung / effizienter Beratungsansatz

Die Unterstützung der Betriebsinhaber/innen durch Beratungsleistungen der Handwerksorganisationen dient dazu, die größenbedingten Nachteile der KMU zu kompensieren. Sie liegt im gesellschaftspolitischen Interesse, um die positiven Wirkungen der Handwerksbetriebe in den Bereichen Ausbildung, Beschäftigung, Integration von benachteiligten Personengruppen und Migranten auch in der Zukunft nutzen zu können. Aus diesem Grunde wird ein Teil der Berater von Bund und Ländern gefördert. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass diese bei den Wirtschaftsorganisationen angesiedelte Beratung auch weiterhin finanziell gefördert wird, um den damit verbundenen bürokratischen Aufwand auch in Zukunft möglichst gering zu halten.

Denn es erfolgt eine zentrale Antragstellung und keine Vielzahl von Kleinanträgen, die einzeln zu

bearbeiten und zu genehmigen sind. Gerade diese zentrale Antragstellung erlaubt eine bessere Kontrolle der verwendeten Mittel und einen effizienteren Beratungsansatz, da auch gezielt Gruppen mit besonderem Beratungsbedarf (wie z. B. Migrantinnen und Migranten, Gründer/innen oder Frauen im Handwerk) angesprochen werden können.

Durch die mittelbare Förderung über die bei Wirtschaftsorganisationen angesiedelten Berater erhalten die Betriebe neutralen und für sie optimalen Rat, da die organisationseigenen Berater keine wirtschaftlichen Interessen verfolgen und disziplinarisch der Leitung ihrer Organisation unterstehen. Zudem werden die Beratungsaktivitäten auf den notwendigen zeitlichen Aufwand beschränkt, denn es besteht für die geförderten Beratungsstellen kein Anlass, den Beratungsaufwand über das notwendige Maß hinaus auszudehnen.

Die organisationseigenen Beratungsstellen werden nach einheitlichen Qualitätsnormen weiterqualifiziert und kontrolliert sowie durch zentral organisierte Informationsdienste und wissenschaftliche Einrichtungen informiert. Auf wirtschaftliche, technologische und gesellschaftspolitische Entwicklungen und Herausforderungen kann somit schnell und angemessen reagiert werden. Dadurch wird den KMU ein zielgerichtetes, neutrales, vor allem unentgeltliches, also hemmschwellenfreies Informations- und Beratungsangebot zur Verfügung gestellt. Dieses Angebot wird den betrieblichen Anforderungen gerecht und ist effizienter und kostengünstiger als Einzelfördermaßnahmen für KMU.

Schließlich ist ein wesentlicher Vorteil der mittelbaren Förderung, dass die Kammern als Empfänger weder eigenwirtschaftliche Interessen haben noch durch Gewinnstreben bestimmt sind, vielmehr stellen sie ihre Infrastruktur für das Beratungsangebot aus eigenen Finanzmitteln zur Verfügung und tragen den weit überwiegenden Teil der Beraterkosten. Werden dagegen freiberufliche Berater gefördert, so ist der Wirkungsgrad der eingesetzten Fördergelder geringer, da neben Personal- und sonstigen Kosten auch deren Gewinn mitfinanziert werden muss. Hinzu kommt, dass die Handwerkskammern völlig neutral und finanziell unabhängig beraten und bspw. auch nicht auf den Verkauf von Finanzprodukten oder ähnlichem abzielen.

Fazit

Die Unterstützung der bestehenden Beratungsstrukturen bei den Handwerksorganisationen trägt wesentlich und effektiv dazu bei, dass Arbeitsplätze erhalten und geschaffen, Steigerungen bei Umsatz und Gewinnen erzielt und schließlich auch neue Unternehmen gegründet sowie bestehende erfolgreich übergeben werden. Sie ist deshalb ein wichtiges Förderinstrument zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, wie es auch im ESF und EFRE als Zielsetzung genannt wird, und sichert zudem eine reibungslose Ausbildung der Jugendlichen sowie den Erhalt von Arbeitsplätzen. Dieses niederschwellige Beratungsangebot, welches für den Betrieb ohne eigene Antragstellung und ohne Mittelverwendungsnachweis unbürokratisch nutzbar ist, ermöglicht eine effiziente Nutzung der Fördermittel.

Die Europäische Kommission erkennt den Beratungsbedarf bei KMU an. In der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), Artikel 18, Absatz 3, regelt sie allerdings nur, dass die Kosten für Beratungsleistungen externer Berater beihilfefähig sind und somit mit dem Binnenmarkt als vereinbar erklärt werden und im Rahmen der Förderung zulässig sind.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks spricht sich deshalb für folgende Ergänzung der aktuellen AGVO aus:

Artikel 18 „KMU-Beihilfen für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten“, Nr. 3, S. 42

3. Beihilfefähig sind die Kosten für Beratungsleistungen externer Berater **sowie die Kosten für bei Organisationen angesiedelten Berater, die die Leistungen "unentgeltlich" erbringen (Zwischenebene).**