



ZDH

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme

Gezielte Anpassung der AGVO

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Mohrenstraße 20/ 21
10117 Berlin
EU Transparenzregister Nr. 5189667783-94

Berlin, 08. Dezember 2021

Stellungnahme zur gezielten Anpassung der AGVO insbesondere Energie- und Umweltschutzbeihilfen und Regionalbeihilfen

Allgemeine Anmerkungen

Im Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sind die 53 Handwerkskammern und 48 Fachverbände des Handwerks organisiert. Der ZDH vertritt damit die Interessen von rund einer Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,62 Millionen Menschen. Etwa 363.000 Lehrlinge erhalten im Handwerk eine qualifizierte Ausbildung.

Das deutsche Handwerk teilt die Auffassung, dass fairer Wettbewerb eine Grundvoraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg der Europäischen Union darstellt. Das Handwerk erkennt daher die Notwendigkeit der Beihilfenkontrolle auf europäischer Ebene ausdrücklich an, um einen Subventionswettlauf der Mitgliedstaaten zu vermeiden und die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes zu gewährleisten. Gleichzeitig sind gezielte Beihilfen gemäß den EU-Verträgen zu ermöglichen, die der Überwindung von Strukturschwächen und dem Ausgleich von Lage- und größenbedingten Nachteilen dienen.

Eine weitere Vereinfachung und Präzisierung der AGVO, um die Rechtssicherheit zu erhöhen und die Durchführung von Beihilfemaßnahmen zur Förderung des ökologischen und digitalen Wandels zu erleichtern, begrüßt das Handwerk.

Die Verschlinkung der Beihilferegeln durch die Kommission ist ein wichtiges und richtiges Ziel, da sich hiermit der bürokratische Aufwand für Verwaltung und beantragende KMU reduzieren lässt. Ebenfalls unterstützen wir die verstärkte Einbeziehung der Themen Digitalisierung und Green Deal. Der handwerkliche Mittelstand kann einen erheblichen Beitrag zur Umsetzung dieser

Strategien leisten. Ohne die Handwerksunternehmen wird der Übergang zu mehr Nachhaltigkeit hin zu Klimaschutz nicht zu erreichen sein. So kommt dem Handwerk beispielsweise eine entscheidende Rolle bei der energetischen Sanierung von Gebäuden und der Kreislaufwirtschaft zu. Andererseits stellt die betriebliche Umsetzung des grünen und digitalen Wandels die kleinen und mittleren Betriebe des Handwerks vor große Herausforderungen. Die europäische Förderpolitik muss deshalb angesichts der großen Potenziale und des gleichzeitigen Bedarfs des Handwerks einen besonderen Fokus auf KMU legen. Die Maßnahmen müssen so gestaltet werden, dass ein neues selbsttragendes Wachstum initiiert wird und die Potenziale des Handwerks durch entsprechend gestalteter Rahmenbedingungen noch umfassender aktiviert werden, um einen entscheidenden Beitrag für die Erreichung der europäischen Ziele zu leisten.

Beihilfenkontrollen dürfen deshalb nicht als Hebel der Union benutzt werden, um Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten und der Regionen mehr als erforderlich einzuengen. Das Subsidiaritätsprinzip muss beachtet werden. Gleichzeitig sollen sie aber einen inhaltlichen Rahmen für Unterstützungsmöglichkeiten setzen.

Richtig ist der Schritt der Kommission, mit der AGVO die parallel überarbeiteten Leitlinien gut zu ergänzen und den Marktentwicklungen und technischen Entwicklungen sowie den neuen Prioritäten der Kommission angemessen Rechnung zu tragen.

Umweltschutz- und Energiebeihilfen

Grundsätzlich begrüßen wir, dass die Begriffsbestimmungen und Artikel in der AGVO angepasst werden, um die Kohärenz mit den neuen Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien zu gewährleisten. Der Entwurf der überarbeiteten Leitlinien lässt aus Handwerkssicht eine deutlich stärkere Priorisierung hinsichtlich der Ziele Klimaneutralität, Klimafolgenanpassung, Ressourcen- und Energieeffizienz, Kreislaufwirtschaft, Null-Schadstoff und Erhaltung der Biodiversität erkennen. Grundsätzlich ist diese Verschiebung folgerichtig, bedenkt man die ambitionierte verbindliche Festlegung der EU auf Klimaneutralität bis 2050 und der THG-Minderung um mindestens 55% bis 2030 im Klimagesetz. Neben den Zielen, die sich aus dem Green Deal ergeben, sollten jedoch auch Ziele wie wirtschaftliche Stabilität, Zugang zur Finanzierung von klassischen Geschäftsmodellen, weniger Bürokratie und Digitalisierung für den Mittelstand mitgedacht werden.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass der geänderte beihilferechtliche Ansatz, der grundsätzlich auf Finanzierungslückenbetrachtung setzt, kleinteiligere, mittelständische Investitionsvorhaben nicht benachteiligt. Vor diesem Hintergrund ist auch eine KMU-Verträglichkeitsprüfung angebracht.

Grundsätzlich ist aus Sicht des ZDH wichtig, dass die Ausgleichsregelungen für Unternehmen mit besonderem "carbon leakage"-Risiko begrenzt sind, damit kleinere energieintensive Unternehmen und nicht anspruchsberechtigte Unternehmen insgesamt im Wettbewerb nicht ungerechtfertigt benachteiligt werden. Insofern erscheinen die Anforderungen, was die Betrachtung der Intensität und des Mindestniveaus betrifft, durchaus schlüssig. Dasselbe gilt auch für den Fokus auf Energieaudits als Leitplanke für die Kosteneffizi-

enz der Beihilfe. Hierbei sind vor allem die vorhandenen und maßgeschneiderten Ansätze zur Energieverbrauchserfassung und -analyse in KMU zu nutzen. Für das Handwerk ist bspw. das „E-Tool“ der „Mittelstandsinitiative Energiewende und Klimaschutz“ zu nennen. Angesichts der deutlich ambitionierteren Energie- und Klimapolitik der EU – insbesondere im Rahmen des Green Deal sowie des Pakets "Fit für 55" - muss der bisher geltende Grundsatz "Was gefordert wird, kann nicht gefördert werden" auf den Prüfstand gestellt werden. Dies gilt etwa für energetische Mindeststandards bei Bau- und Sanierungsvorhaben. Ebenso müssen Anreize für Energieeinsparung und energieeffizientes Handeln geschaffen werden. Hier bedarf es einer gezielten Beratung von Unternehmen.

Was Beihilfen zur Förderung von Wasserstoff betrifft, ergeben sich für das Handwerk vielfältige Anwendungsmöglichkeiten (z. B. Antrieb von leichten und schweren Fahrzeugen, Heizungstechniken in unterschiedlichen Gebäudegrößen), die ergebnis- und technologieoffen zu bewerten sind. Alle heute diskutierten Ansätze (Batterieelektrik, Wasserstoff in Brennstoffzellen oder Wasserstoff in Verbindung mit anderen Energieumwandlungen, E-Fuels, sonstige Gastechiken etc.) haben ihre jeweiligen Stärken und Schwächen. Beihilfen in diesem Bereich sollten dies berücksichtigen und Praxistauglichkeit und Wirtschaftlichkeit, aber auch Erprobung im Blick halten. Allerdings kann derzeit noch nicht zielgenau prognostiziert werden, in welchen Anwendungsfeldern sich Wasserstoff als besonders vorteilhaft gegenüber anderen Technologien erweisen wird. Wir begrüßen daher, dass entsprechende Beihilfen zu risikoverminderten Bedingungen bis zur etwaigen wirtschaftlichen Marktreife hochlaufen können. Die vorgeschlagenen Anpassungen in der AGVO im Zusammenhang mit den überarbeiteten Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen halten wir dafür als grundsätzlich ausreichend.

Regionalbeihilfen

Das Handwerk begrüßt ebenfalls die Anpassung der AGVO an die überarbeiteten Leitlinien für Regionalbeihilfen für den Zeitraum ab dem 1. Januar 2022. Für das vornehmlich im regionalen Zusammenhang agierende Handwerk sind regionalpolitische Rahmensetzungen von großer Bedeutung. Handwerksunternehmen tragen entscheidend zur Aktivierung lokaler Potenziale, zur Umsetzung von Innovationen und zur Wertschöpfung an ihren Standorten bei. Davon profitieren vor allem auch die ländlichen Räume. Das Handwerk ist daher in besonderer Weise auf funktionsfähige regionale Umfeldler angewiesen. Neben einem mittelstandsgerechten ordnungspolitischen Rahmen setzt dies eine nachhaltige Regionalpolitik voraus, die zur langfristigen Sicherung der wirtschaftlichen Standortbedingungen, zur Schaffung von leistungsfähigen Infrastrukturen, auch im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung, und zur Gewährleistung attraktiver Lebensbedingungen vor Ort beiträgt.

Ziel regionalpolitischer Maßnahmen muss die Schaffung selbsttragenden wirtschaftlichen Wachstums sein. Notwendig sind vor allem langfristig angelegte, zielgerichtete Instrumente zur Anregung von Innovationen, zum Abbau von Investitionsschwellen bei kleineren Unternehmen, zur Sicherung der schulischen und beruflichen Bildung in der Fläche und zur Gewährleistung leistungsfähiger Verkehrs- und Telekommunikationsverbindungen sowie Nahversorgungsstrukturen.

Zahlreiche Instrumente der Kohäsionspolitik haben sich hinsichtlich der Aktivierung und Stabilisierung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen und bei der Verbesserung von wirtschaftlichen Standortbedingungen in den Regionen bewährt und müssen deshalb fortgeführt werden. Positiv ist daher, dass die Anwendung der AGVO

auf geförderte Vorhaben, die von KMU durchgeführt werden und deren Mittelausstattung unter 50 Mio. EUR liegt, erleichtert werden, indem die Anmeldeschwellen angepasst und präzisiert werden.

Vor dem Hintergrund der Globalisierung ist durch die Regionalförderung neben der Unterstützung von strukturschwachen Regionen jedoch auch das Entwicklungspotenzial von aktuell noch relativ starken Regionen weiter zu flankieren und zu erschließen, um den internationalen Anschluss nicht zu verlieren, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und frühzeitig Anpassungsprozesse zu begleiten. Entwicklungen wie die Alterung der Gesellschaft und dadurch bedingt die Schrumpfung des Arbeitskräftepotenzials, Migration und Integration, der forcierte Strukturwandel im Zuge der Digitalisierung, die Verschärfung umweltbezogener Regularien und nicht zuletzt die Auswirkungen der Corona-Pandemie stellen auch für Betriebe in bisher noch verhältnismäßig starken Regionen große Herausforderungen dar, bei deren Bewältigung sie Unterstützung brauchen. Gerade das Handwerk benötigt nun neue Förderkriterien, die den großen Entwicklungen unserer Zeit Rechnung tragen, besser auf seine Bedürfnisse zugeschnitten sind, über Arbeitslosenquote und Bruttojahreslohn hinausreichen sowie die neuen Herausforderungen und Leistungen stärkerer Regionen aufgreifen.

Jede durch die Investition geschaffene Stelle musste nach bisheriger Regelung ab dem Zeitpunkt ihrer Besetzung fünf Jahre in dem betreffenden Gebiet verbleiben. Mitgliedstaaten konnten das für KMU auf drei Jahre reduzieren. Wir begrüßen es, dass diese Reduzierung für KMU auf mindestens drei Jahre im Entwurf der überarbeiteten AGVO im Einklang mit den überarbeiteten Regionalbeihilfeleitlinien nunmehr verbindlich festgeschrieben wird.

Risikofinanzierungsbeihilfen

Die Anpassungen der AGVO im Hinblick auf Risikofinanzierungen sind positiv zu bewerten, soweit sie speziell KMU-Finanzierungen betreffen. Für kleine Unternehmen ist es besonders schwierig, Finanzmittel zu mobilisieren, die sie dringend benötigen. Dies liegt vor allem daran, dass sie bei der Beschaffung von Finanzmitteln auf strukturelle Schwierigkeiten stoßen, z. B. weil sie nicht in der Lage sind, ihre Kreditwürdigkeit oder die Solidität ihrer Geschäftspläne gegenüber Investoren ausreichend nachzuweisen. Dieses Problem hat sich durch die COVID-19-Pandemie noch weiter verschärft. Es ist daher gut, dass durch die Anpassungen in der AGVO mehr Klarheit für Beihilfen zur Risikofinanzierung geschaffen wurde. Die Idee, einem solchen Marktversagen für KMU zu begegnen, sollte aber auch auf andere Bereiche übertragen werden, in denen KMU mit strukturellen Problemen zu kämpfen haben. In diesem Sinne sollte vor allem die Gewährung von Förderungen für KMU-Beratungen durch KMU-Organisationen erleichtert werden. Denn auch in Bezug auf solche KMU-Beratungen besteht ein Marktversagen, weil sie nicht ausreichend und in erschwinglicher Weise am Markt angeboten werden.

Unternehmen in Schwierigkeiten

An Unternehmen, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, dürfen grundsätzlich keine Beihilfen im Sinne der AGVO gewährt werden. Es gelten vielmehr die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten.

In Krisenzeiten, insbesondere während der Corona-Pandemie, haben KMU-Inhaber vermehrt Geld in ihre Unternehmen eingelegt, üblicherweise in Form eines Gesellschafterdarlehens

mit qualifiziertem Rangrücktritt. In Krisensituationen ist ausschlaggebend für die Bonität des Unternehmens, ob dieses Gesellschafterdarlehen als Eigenkapital oder als Fremdkapital gewertet wird. Im Rahmen der aktuellen Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ gemäß Art. 2 (18) a) und b) der AGVO ist jedoch unklar, ob solche Nachrangdarlehen als Eigenkapital qualifiziert werden können. Als Eigenmittel gelten nach derzeitiger Auffassung der EU-Kommission grundsätzlich solche Positionen, die nach internationalen Rechnungslegungsstandards (IAS und IFRS) den Eigenmitteln zugeordnet werden. Nachrangdarlehen wären demnach nicht als Eigenmittel, sondern als Fremdkapital einzustufen. Wenn Nachrangdarlehen mit qualifiziertem Rangrücktritt an KMU gewährt werden, ist jedoch fraglich, ob ein Abstellen auf internationale Rechnungslegungsstandards generell gerechtfertigt ist. Gerade für kleine Unternehmen sind die nationalen Bestimmungen, insbesondere im nationalen Insolvenzrecht, ausschlaggebender. Danach werden jedoch zumindest in Deutschland Nachrangdarlehen aufgrund des besonderen Rangrücktritts als Eigenkapital qualifiziert.

Im Rahmen der Überarbeitung der AGVO sollte daher bei der Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ (Art 2 (18) a) und b)) ergänzt werden, dass Nachrangdarlehen zumindest bei KMU als Eigenmittel gelten.

Erleichterungen bei geringfügigen Beträgen

Erforderlich sind darüber hinaus auch Erleichterungen in anderen Bereichen des Beihilferechts. KMU sollten insbesondere bei geringfügigen Förderbeträgen von Erleichterungen profitieren. Denn bei sehr kleinteiligen Förderbeträgen steht der bürokratische Aufwand in keinem Verhältnis zu den potenziellen Auswirkungen auf den Wettbewerb. Sehr geringe Förderbeiträge sollten da-

her grundsätzlich von der beihilferechtlichen Betrachtung ausgenommen werden. Nur so kann erreicht werden, dass staatliche Beihilfen auch im Kleinen zum Green Deal beitragen.

Neben Ausnahmen in der AGVO für sehr geringfügige KMU-Beihilfen sieht das Handwerk auch noch weiteren Handlungsbedarf in Bezug auf die Freistellung von KMU-Förderungen in der AGVO. Artikel 18 AGVO („KMU-Beihilfen für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten“) stellt nach Auffassung der EU-Kommission ausschließlich den Fall der bilateralen Vertragsbeziehung zwischen Betrieb und freiberuflichen Unternehmensberatern, aus der eine direkte Förderung des Unternehmens resultiert, von der Beihilfenkontrolle frei. Die Direktförderung der Unternehmen ist aufgrund der Antragsbürokratie, der zeitaufwendigen Beratersuche und dem geringen Interesse der freiberuflichen Berater sowie oftmals fehlendem handwerksspezifischen Know-how auf dem freien Markt jedoch nicht hinreichend, um Handwerksbetriebe bzw. KMU in ausreichender Zahl effektiv zu fördern. Handwerksbetriebe sind daher auf Beratungen durch die Handwerksorganisationen angewiesen, die in Deutschland durch Förderprogramme der Bundesregierung unterstützt werden. Gerade im Hinblick auf den Green Deal und dessen konkrete Umsetzung haben die Handwerksunternehmen einen erhöhten und speziellen Beratungsbedarf. Die Förderung von Beratungsstellen bei KMU-Organisationen, beispielsweise für Beratungen zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, sollte daher von der Beihilfenkontrolle ausgenommen werden.

Zudem sollten bei Beihilfen für KMU in Form ermäßigter Zugangsentgelte oder eines kostenlosen Zugangs zu Innovationsberatungsdiensten und innovationsunterstützenden Diensten auch ausdrücklich die Angebote der Wirtschaftseinrichtungen (wie Kammern und Verbände) aufgenommen werden. Für den Wettbewerb im gemeinsamen Binnenmarkt wäre dies unschädlich, zumal

die absolute Mehrzahl der kleinen und mittleren Handwerksbetriebe nur in ihrem regionalen Umfeld tätig ist. Weiterhin sollten Förderprogramme mit gesellschaftspolitischer Zielsetzung, wie beispielsweise zur Besetzung von Ausbildungsplätzen, im Sinne einer effizienten KMU-Förderung auch von der Beihilfenkontrolle ausgenommen werden, wenn diese ausschließlich an KMU gerichtet sind.