

## **Beitrag der GIZ zur öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission im Rahmen der gezielten Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir, die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH („GIZ“), danken der Europäischen Kommission für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu dem am 6. Oktober 2021 vorgelegten Entwurf einer Änderungsverordnung zur Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung („AGVO“) und begrüßen die Initiative der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der AGVO, um insbesondere die Umwelt- und Klimaschutzziele des europäischen Grünen Deals voranzutreiben.

Die GIZ ist ein deutsches, gemeinnütziges Bundesunternehmen und unterstützt die deutsche Bundesregierung dabei, ihre Ziele in der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Als Dienstleister der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung und der internationalen Bildungsarbeit setzt die GIZ Projekte in rund 120 Ländern um. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist Hauptauftraggeber der GIZ. Daneben setzt die GIZ in stetig wachsendem Maße Vorhaben um, die von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Programme der Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und internationalen Hilfe beauftragt oder kofinanziert wurden. Die GIZ agiert dabei in einem Netzwerk europäischer Entwicklungsorganisationen sowie auf Grundlage europäischer und internationaler Standards der Entwicklungszusammenarbeit („EZ“).

Die GIZ verfolgt – wie auch andere Durchführungsorganisationen der Mitgliedstaaten – einen umfassenden Ansatz zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen und ist dabei in folgenden Sektoren tätig: Klima,

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36  
53113 Bonn, Deutschland  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5  
65760 Eschborn, Deutschland  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

Amtsgericht Bonn  
Eintragungs-Nr. HRB 18384  
Amtsgericht Frankfurt am Main  
Eintragungs-Nr. HRB 12394  
USt-IdNr. DE 113891176  
Steuernummer 040 250 56973

Vorsitzender des Aufsichtsrats  
Martin Jäger

Vorstand  
Tanja Gönner (Vorstandssprecherin)  
Ingrid-Gabriela Hoven  
Thorsten Schäfer-Gümbel

Commerzbank AG Frankfurt am Main  
BIC (SWIFT): COBADEFFXXX  
IBAN: DE45 5004 0000 0588 9555 00

Umwelt, Ländliche Entwicklung und Agrarwirtschaft, Nachhaltige Infrastruktur, Sicherheit, Wiederaufbau, Soziale Entwicklung, Staat und Demokratie, Wirtschaft und Beschäftigung. Dabei bedient sie sich verschiedener Mechanismen und vertraglicher Modalitäten, die regelmäßig auch die enge Zusammenarbeit mit und Förderung von unionsansässigen Unternehmen beinhaltet, etwa in Form von Public Private Partnerships.

Mit dem vorliegenden Beitrag möchten wir zu dem aktuellen Entwurf der Überarbeitung der AGVO Stellung nehmen und Ergänzungen anregen, die der Erreichung der in vielerlei Hinsicht kongruenten Ziele der Europäischen Kommission und der GIZ zuträglich sind.

## **1. Grundsätzlicher Anpassungsbedarf der AGVO in Bezug auf EZ**

Einleitend zusammengefasst streben wir eine Erweiterung der AGVO zur beihilferechtlichen Privilegierung von Maßnahmen im Bereich der internationalen EZ an. Konkret meinen wir Maßnahmen, bei denen die Mitgliedstaaten oder – wie im Fall der GIZ – deren Durchführungsorganisationen Projekte der EZ in Kooperation mit europäischen Unternehmen der Privatwirtschaft durchführen.

Die Einbeziehung der Privatwirtschaft zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele ist von enormer Wichtigkeit. Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hat sich die Weltgemeinschaft einen Handlungsrahmen für die EZ gegeben. Der Privatwirtschaft wurde dabei von vornherein eine qualitativ aufgewertete Rolle und Verantwortung für die Erreichung der 17 Sustainable Development Goals (SDGs) zugeteilt, wofür laut OECD jährlich etwa 3,3 bis 4,5 Billionen US-Dollar benötigt werden. Mit etwa 100 Milliarden US-Dollar im Jahr kann die bi- und multilaterale EZ diese Aufgabe nicht allein bewältigen. Durch gesteigertes Engagement der deutschen, europäischen und internationalen Wirtschaft kann diese bei der Entwicklung von Märkten, innovativen Lösungen, der Schaffung von Arbeitsplätzen und dem Umgang mit Ressourcen in Entwicklungs- und Schwellenländern wesentliche Beiträge leisten, Impulse für eine nachhaltige Entwicklung setzen, sodass negative Wirkungen auf u.a. Klima und Umwelt reduziert werden.

Im Zentrum der europäischen Entwicklungszusammenarbeit mit der Wirtschaft („ZmW“) steht ein ganzheitlicher, differenzierter Ansatz der Zusammenarbeit mit Unternehmen und Verbänden. Der External Investment Plan (EIP) der Union umfasst die Förderung von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern und die Vergabe von EU-Garantie-Kapazitäten zur Hebelung privaten Kapitals, zunächst nur in Afrika und europäischen Nachbarländern, seit 2020 in allen Entwicklungsländern. Der Fokus hierbei

liegt auf der Förderung von Kleinst-, Klein- und mittelgroßen Unternehmen (KKMUs).

Zur Hebelung privaten Kapitals und Know-Hows für Innovation, Beschäftigungsförderung sowie insbesondere Umwelt- und Klimaschutz in Entwicklungs- und Schwellenländern, nutzt die EZ eine Reihe unterschiedlicher Instrumente. Unbestritten sind die durchgeführten Maßnahmen an Art. 107 Abs. 1 AEUV zu messen. Es werden daher nur solche Maßnahmen durchgeführt, bei denen sich bereits tatbestandlich eine unzulässige Beihilfe ausschließen lässt. In der Folge scheiden bestimmte Maßnahmen der ZmW von vornherein aus, andere müssen sehr restriktiv ausgestaltet und gehandhabt werden. Dieser nach aktueller Gesetzeslage gebotene zurückhaltende Umgang mit Maßnahmen der ZmW erweist sich in gewisser Weise als Hemmschuh bei der Ausschöpfung des vollen entwicklungspolitischen Potentials einer Einbeziehung europäischer Privatunternehmen in die EZ. Hinzu kommt, dass trotz restriktiven Umgangs mit Maßnahmen der ZmW stets ein gewisses Maß an Ungewissheit hinsichtlich der Beihilfekonformität für alle im Rahmen einer ZmW-Maßnahme beteiligten Akteure (Mitgliedstaat, Durchführungsorganisation und Privatunternehmen) verbleibt. Auch dies erweist sich als Hemmnis in der ZmW und könnte durch eine gezielte Ausweitung der AGVO adressiert werden.

Dabei sind entwicklungspolitische Maßnahmen nicht isoliert zu betrachten, sondern als ein wesentliches Element von Nachhaltigkeit. Vielfach sind klimaschützende Erwägungen in Entwicklungsprojekten integriert oder sind zentraler Bestandteil ihrer Zielsetzung. Insoweit besteht eine Korrelation mit dem Anlass und der Zielsetzung der Überarbeitung der AGVO, günstige Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Prioritäten der Kommission im Bereich des Klima- und Umweltschutzes, des Grünen Deals, zu schaffen. Zur Erreichung tiefgreifenden ökologischen Wandels auf globaler Ebene ist es unverzichtbar, auch den Bereich der EZ mitzudenken und durch die AGVO zu privilegieren. Nur so kann das Ziel, Grundlagen für eine nachhaltige Wirtschaft zu schaffen, umfassend und über den europäischen Binnenmarkt hinaus erreicht werden.

Klimaschutzmaßnahmen ist inhärent, im Falle ihres Erfolges einen Effekt zugunsten der gesamten Weltgemeinschaft zu erzielen. Konsequenterweise muss auch die Förderung solcher Maßnahmen globaler gedacht und angegangen werden. Mit den richtigen Rahmenbedingungen kann die EZ und insbesondere die ZmW einen immens großen Beitrag zu den europäischen und internationalen Anstrengungen leisten, die Weltwirtschaft klimafreundlicher und nachhaltiger zu gestalten.

## 2. Konkrete Vorschläge

Um eine möglichst weitgehende Privilegierung der nachhaltigen EZ sicherzustellen, schlagen wir vor, (i) eine generelle Ausnahme für EZ-Kontexte in der AGVO vorzusehen, zumindest jedoch (ii) EU-geförderte EZ-Maßnahmen freizustellen, sowie (iii) die bestehenden Freistellungstatbestände der AGVO auf entwicklungspolitische Maßnahmen außerhalb des Unionsgebiets zu erstrecken und in ihnen Privilegierungen von EZ Maßnahmen zu verankern.

### 2.1. Ausnahme für EZ-Kontexte

Am effektivsten für die Erreichung der eingangs beschriebenen EZ- und Nachhaltigkeitsziele erscheint uns die Verankerung einer generellen Ausnahme in der AGVO für Sachverhalte, in denen die Verfolgung eines entwicklungspolitischen Nachhaltigkeitsziels im Vordergrund steht. Zur Definition dieser entwicklungspolitischen Nachhaltigkeitsziele bietet sich ein Rückgriff auf die konkreten Maßstäbe des Ausschusses für Entwicklungshilfe („DAC“) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) an. Dieser hat sowohl inhaltliche Kriterien für die EZ identifiziert als auch eine Liste förderungswürdiger Länder und Gebiete aufgestellt. Die Anforderungen des DAC werden kontinuierlich weiterentwickelt und bilden den Konsens jeglicher bilateralen EZ der Mitgliedstaaten der EU, genauso wie der durch die Kommission selbst geförderten und umgesetzten Entwicklungshilfe.

Die DAC-Kriterien und Länder bilden einen transparenten und prüfbaren Maßstab zur Einordnung von Vorhaben der EZ. Es bietet sich daher an, diesen Maßstab in die AGVO zu übertragen und als tatbestandliche Voraussetzung für die Freistellung solcher Vorhaben einzuführen. **Artikel 54 Abs. 7 lit. b) der aktuell gültigen AGVO** bedient sich bereits der durch DAC identifizierten Länder und Gebiete, um die Beihilfeintensität für die Förderung audiovisueller Werke zu privilegieren. Man würde demnach durch die Heranziehung von DAC-Kriterien oder Länderlisten auf einen der AGVO bereits inhärenten Maßstab zurückgreifen.

Eine Orientierung an den DAC-Bestimmungen gewährleistet zum einen, dass alle europäischen Akteure der EZ entsprechend dem Sinn und Zweck der AGVO eine belastbare eigenverantwortliche Einschätzung über die Vereinbarkeit ihrer Maßnahmen mit dem europäischen Beihilfenrecht vornehmen können. Denn die Ausrichtung der eigenen Arbeit anhand der DAC-Vorgaben ist den nationalen Ministerien und Ämtern der EZ und den Durchführungsorganisationen tief vertraut. Zum anderen bietet die Heranziehung der DAC-Vorgaben eine gewisse Gewähr dafür, dass keine

wettbewerbserhebliche Gefahr für den einheitlichen europäischen Wirtschaftsraum droht.

## **2.2. Freistellung für EU-geförderte EZ-Maßnahmen**

Die AGVO sieht bereits jetzt eine Reihe von Freistellungsmöglichkeiten vor, die an die Kofinanzierung oder Auszeichnung mit einem Exzellenzsiegel durch die Union anknüpfen. Wir schlagen vor, eine entsprechende Freistellung – alternativ oder ergänzend zu der vorgeschlagenen Privilegierung anhand der DAC-Standards – für Vorhaben einzuführen, die im Rahmen von EU-Programmen der Entwicklungszusammenarbeit und internationalen Hilfe beauftragt oder kofinanziert werden.

Zu den Programmen der Union, im Rahmen derer die aktuelle Fassung der AGVO Beihilfen privilegiert, zählen etwa Horizont 2020 und Horizont Europa, die Fazilität „Connecting Europe“ oder „investEU“. Diese Freistellungstatbestände bieten sich unseres Erachtens als Vorlage an, um einen eigenen freigestellten Bereich für unionsgeförderte Maßnahmen der EZ einzuführen. Insbesondere sollten Förderungen unter dem EIP umfassend freigestellt werden.

Es ist nur konsequent, die Förderung oder Auszeichnung einer Maßnahme durch die Union mit einer Privilegierung in der AGVO einhergehen zu lassen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Förderungsziele und Prioritäten der Union effektiv umgesetzt werden können. Gleiches gilt für Vorhaben der EZ, die durch die Union zumindest mitgefördert werden. Solche Vorhaben sollten in Ihrem Gesamtvolumen von beihilferechtlichen Beschränkungen freigestellt werden.

## **2.3. Erweiterung der bestehenden Freistellungstatbestände der AGVO auf entwicklungspolitische Maßnahmen außerhalb des Unionsgebiets**

Der Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechts ist territorial nicht auf das Unionsgebiet beschränkt. Die sich daraus ergebende Rechtsunsicherheit für entwicklungspolitische Zuwendungen wird durch die AGVO bisher nicht ausreichend adressiert. Der eindeutige Fokus der Ausnahmen gemäß der AGVO liegt auf Maßnahmen im Unionsgebiet. Wie eingangs gezeigt, sind die Nachhaltigkeitsziele jedoch auf globaler Ebene zu verfolgen. So lässt sich schwerlich bestreiten, dass beispielsweise die Förderung strukturschwacher Regionen auch außerhalb der EU den Zielen der EU zuträglich sein kann. Gleiches gilt für Klimaschutzmaßnahmen oder Projekte zur Herstellung von grünem Wasserstoff in Entwicklungsländern.

Die Arbeit staatlicher Entwicklungseinrichtungen und -organisationen würde schon dadurch erheblich erleichtert, würde die AGVO Maßnahmen der EZ zumindest klarstellend in den bereits bestehenden und im Änderungsvorschlag angepassten und ausgeweiteten Freistellungsbereichen berücksichtigen. Darüber hinaus sollten in den einzelnen Tatbeständen weitergehende Privilegierungen für Maßnahmen der EZ eingeführt werden. Als Vorbild kann hier Artikel 54 Abs. 7 lit. b) der aktuell gültigen AGVO dienen. Die darin enthaltene Möglichkeit der Erhöhung der Beihilfeintensität im Falle der Beteiligung von Ländern und Gebieten der DAC-Liste lässt sich sehr gut auch auf andere Bereiche der AGVO übertragen.

Die folgenden Ausführungen sollen insoweit nur beispielhaft den Anpassungsbedarf aufzeigen und stellen keineswegs eine abschließende Identifizierung aller Freistellungsbereiche der AGVO dar, die für die EZ relevant sind.

### **2.3.1. Umweltschutzbeihilfen**

Die im Änderungsvorschlag enthaltenen Anpassungen und Ausweitungen im Abschnitt 7 der AGVO werden durch die GIZ positiv bewertet. Dies gilt im Grundsatz auch für die in Teilen verschärften Voraussetzungen für die Förderbarkeit von Umweltschutzmaßnahmen. Es ist nachvollziehbar, dass freigestellte Beihilfen nicht dazu dienen sollen, lediglich die Einhaltung europäischer Umweltstandards zu ermöglichen, zu denen Beihilfeempfangende ohnehin verpflichtet sind.

Für Fördermaßnahmen in Ländern und Gebieten der DAC-Liste greift diese Logik jedoch nicht, da in diesen Regionen europäische Standards keine Geltung beanspruchen können. Gerade dort, wo europäische Umweltstandards nicht durchsetzbar sind, sollten umweltschützende Maßnahmen daher von weitergehenden und niedrigschwelligen Freistellungen profitieren. Der Klimaschutz ist ein globales Problem, bei dem jede noch so kleine Maßnahme ihren Beitrag leisten kann.

Artikel 36 Abs. 2 lit. b) des Änderungsvorschlags der AGVO erlaubt auch zukünftig die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes, die nicht durch Unionsnormen vorgeschrieben sind. Wir interpretieren dies so – würden uns trotzdem aber über eine Konkretisierung freuen –, dass damit erst recht Förderungsmaßnahmen in Ländern und Gebieten erfasst sind, in denen unionsrechtliche Umweltschutzvorschriften keine territoriale Anwendung finden. Gleichwohl sollten die Freistellungstatbestände des Abschnitts 7 um weitere Erleichterungen für nachhaltige Entwicklungsmaßnahmen ergänzt werden, auch wenn diese im Einzelfall hinter europäischen Umweltstandards zurückbleiben.

Als mögliche Erleichterungen zugunsten von Fördermaßnahmen in (ausschließlich) Ländern und Gebieten der DAC-Liste kommen insbesondere in Betracht:

- Erhöhung der Anmeldeschwelle nach **Artikel 4 der AGVO**.
- Prozentuale Erhöhung der Beihilfenintensität (etwa nach **Artikel 36 Abs. 6 der AGVO**) auf bis zu 100 %.
- Einräumung der Möglichkeit der Verrechnung indirekter Emissionen zur Bemessung der erwirkten Verringerung von Treibhausgasemissionen.
- Ausnahme von der Voraussetzung der Erreichung bestimmter unionsrechtlicher Standards durch die geförderte Maßnahme; Ziel sollte sein, dass Maßnahmen in Ländern und Gebieten der DAC-Liste zur Annäherung an unionsrechtliche Umweltschutzniveaus führen, diese jedoch nicht zwingend erreichen müssen.
- Absenkung bestimmter tatbestandlicher Vorgaben an die geförderten Vorhaben, etwa die Verknüpfung bestimmter Maßnahmen nach **Artikel 41 Abs. 1a des Änderungsvorschlags der AGVO**.

Es ist keinesfalls im Interesse der GIZ, die aufgrund der voranschreitenden Erderwärmung dringend erforderlichen hohen unionsrechtlichen Umweltstandards aufzuweichen. Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit zur Förderung nachhaltiger Entwicklung ist jedoch ein pragmatischer Ansatz notwendig. Die Förderung kann und muss hier darauf gerichtet sein, das Niveau der Umweltschutzanstrengungen schrittweise an jenes der Union anzunähern. Es kann realistischerweise jedoch nicht erwartet werden, dass jedes Entwicklungsvorhaben zugleich das europäische Schutzniveau erreicht. Trotzdem sind auch solche Vorhaben unbedingt förderungswürdig.

### **2.3.2. Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen („KMU“)**

Die Überarbeitung der AGVO sollte auch für Beihilfen an KMU Erleichterungen einführen, soweit solche Beihilfen im entwicklungspolitischen Kontext gewährt werden.

Artikel 17 Abs. 1 der AGVO eröffnet den Freistellungstatbestand explizit auch für KMU, die außerhalb der Union tätig sind. Eine Differenzierung in Beihilfeintensität oder in den Voraussetzungen einer Freistellung je nach Tätigkeitsgebiet (in oder außerhalb der Union) der KMU enthält der folgende Abschnitt 2 der AGVO jedoch nicht. Dies ist auch nicht durch den Änderungsvorschlag angedacht, obgleich es sich geradezu anbietet.

Um in diesem Bereich die internationale EZ zu erleichtern, sollte wiederum die zulässige Beihilfenintensität (etwa nach **Artikel 17 Abs. 2 der AGVO**) für in Ländern und Gebieten der DAC-Liste ansässige KMU ausgeweitet werden. Förderbeträge, die Standorten in Ländern und Gebieten der DAC-Liste gewährt werden und entwicklungspolitische Ziele verfolgen, sollten idealerweise für die Berechnung der Beihilfeintensität gänzlich unberücksichtigt bleiben. Darüber hinaus sollte für diese Fördermaßnahmen ein im Gegensatz zu **Artikel 17 Abs. 2 und 3 des Änderungsvorschlags der AGVO** erweiterter Katalog beihilfefähiger Kosten greifen, da der Aufbau lokaler Wirtschaftszweige oftmals eine weitreichendere Finanzierung erforderlich macht, als dies für unionsansässige KMU der Fall ist.

Schließlich sollten auch in Abschnitt 2 der AGVO bestimmte Freistellungsvoraussetzungen für Vorhaben internationaler EZ abgesenkt werden. So schreibt etwa **Artikel 21 des Änderungsvorschlags der AGVO** für Risikofinanzierungen eine zwingende Einschaltung eines Finanzintermediärs vor. Diese Voraussetzung ist für entwicklungspolitische Förderung weder erforderlich, noch entspricht es der Praxis der finanziellen Zusammenarbeit als Instrument der EZ.

### **2.3.3. Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben („FEI-Beihilfen“)**

Auch im Bereich der FEI-Beihilfen besteht ein Bedarf, entwicklungspolitische Maßnahmen zu privilegieren, um die Ausgangslage der Forschung und Innovation in den Ländern und Gebieten der DAC-Liste angemessen zu berücksichtigen. Das Forschungsniveau ist in diesen Regionen regelmäßig nicht auf dem Stand der Mitgliedstaaten und kann daher auch nicht an diesen Anforderungen gemessen werden. Zusätzlich ist auch hier eine Erhöhung der zulässigen Beihilfenintensität einzelner Freistellungstatbestände sinnvoll.