



Anlage

EU-Beihilfenrecht in Zeiten der COVID-19-Pandemie

Auch im Rahmen der COVID-19-Krise können staatliche Hilfen nur unter Berücksichtigung des Europäischen Beihilfenrechts gewährt werden. Allerdings unterfallen nur solche staatlichen Hilfsmaßnahmen dem Zugriff des Beihilfenrechts, die den Beihilfentatbestand gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen. Insoweit gelten die allgemeinen Grundsätze. Dementsprechend hat die Kommission bereits vor der Annahme gesonderter Vorschriften zur Beurteilung der Vereinbarkeit bestimmter krisenbedingter Beihilfen (vgl. dazu sogleich im Folgenden) darauf hingewiesen, dass für alle Wirtschaftszweige und Unternehmen gleichermaßen geltende Maßnahmen, wie z.B. das Kurzarbeitergeld und die Aussetzung von Körperschaft- und Mehrwertsteuerzahlungen oder Sozialbeiträgen, mangels einer selektiven Begünstigung keine staatlichen Beihilfen beinhalten. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten direkte Finanzhilfen an Verbraucher z.B. für stornierte Dienstleistungen oder Tickets vergeben, die von den betreffenden Betreibern nicht erstattet werden. Mangels einer Begünstigung von Unternehmen sind auch solche Maßnahmen nicht vom Beihilfentatbestand umfasst und können von den Mitgliedstaaten sofort und ohne Einschaltung der Kommission ergriffen werden.¹

Das europäische Primärrecht enthält zwei spezifische Grundlagen, die in Krisenzeiten eine erleichterte Gewährung staatlicher Beihilfen ermöglichen:

- **Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV:** Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch „außergewöhnliche Ereignisse“ entstanden sind;
- **Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV:** Beihilfen „zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“.

Daneben finden auch während der COVID-19-Krise die ohnehin bestehenden beihilfenrechtlichen Vereinbarkeitsvorschriften wie etwa die **AGVO** oder auf **Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV** gestützte Beihilfeleitlinien der Kommission und die **De-minimis-Verordnung** weiterhin Anwendung. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext die Änderungen, die die Europäische Kommission regelungsübergreifend hinsichtlich des Kriteriums des „Unternehmens in Schwierigkeiten“ i. S. v. Art. 2 Nr. 18 AGVO für die Zeit der COVID-19-Krise vorgenommen hat. Während in „normalen Zeiten“ eine auf die AGVO, die DAWI-De-minimis-Verordnung oder Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV und den hierzu von der Kommission

¹ KOM, Mitteilung „Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie“, COM(2020) 112 final, 10 f..



angenommenen Leitlinien und Unionsrahmen gestützte Förderung zugunsten eines Unternehmens in Schwierigkeiten generell unzulässig ist, gilt dies für einen begrenzten Zeitraum nicht für Unternehmen, die aufgrund der Pandemie und/oder den deswegen erlassenen staatlichen Beschränkungen in Schwierigkeiten geraten sind. Letzteres wird vermutet, wenn das Unternehmen sich nicht bereits am 31.12.2019 in Schwierigkeiten befand aber im Zeitraum vom 01.01.2020 bis zum 30.06.2021 zu einem Unternehmen in Schwierigkeiten geworden ist.

I. Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV / Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19

Die Mehrzahl der von der Kommission bislang angenommenen Vereinbarkeitsentscheidungen zu COVID-19-Beihilfen beruht auf Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV (Beihilfen „zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“). Am 19.03.2020 stellte die Kommission fest, dass das Wirtschaftsleben der gesamten EU infolge des Ausbruchs von COVID-19 beträchtlich gestört ist und Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV somit in allen Mitgliedstaaten vorübergehend zur Anwendung kommen kann. Gleichzeitig erließ sie nach dem Vorbild der Sondervorschriften, die sie seinerzeit zur Bewältigung der Finanzkrise von 2008 angenommen hatte,² einen „Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19“³ („**Befristeter Rahmen**“).

Der Befristete Rahmen beinhaltet einen für sämtliche Mitgliedstaaten einheitlichen Rechtsrahmen für die Anwendung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b Alt. 2 AEUV zur Abfederung der sozioökonomischen Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs. Seit seiner Annahme am 19.03.2020 hat die Kommission den Befristeten Rahmen bereits fünfmal fortgeschrieben. Mit weiteren Ergänzungen und Änderungen ist aufgrund des Andauerns der Pandemie auch in Zukunft zu rechnen. Über die Website der Kommission ist stets eine aktuelle konsolidierte Fassung des befristeten Rahmens abrufbar.⁴

Die Fassung des befristeten Rahmens seit seiner fünften Änderung am 28.01.2021 umfasst Vereinbarkeitskriterien für folgende Arten von Beihilfenmaßnahmen, die spätestens am 31.12.2021 gewährt werden:

² KOM, Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, ABl. EU 2009 C 16/1.

³ Kom., Mitteilung vom 19.03.2020 „Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19“, ABl. EU 2020 C 91 I/1.

⁴ Abrufbar über folgenden Link: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html



- Beihilfenregelungen zur Gewährung von Beihilfen geringen Umfangs etwa in Form von direkten Zuschüssen, rückzahlbaren Vorschüssen, Steuervorteilen, Garantien, Darlehen oder Eigenkapital von bis zu 1,8 Mio. Euro pro Unternehmen, um dringenden Liquiditätsbedarf zu decken (Abschnitt 3.1. des Befristeten Rahmens: „Begrenzte Beihilfenbeträge“):

Auf dieser Grundlage hat die Kommission u.a. die deutsche „Bundesregelung **Kleinbeihilfen 2020**“⁵ genehmigt.⁶ Dabei handelt es sich um eine Rahmenregelung, auf deren Grundlage alle deutschen Beihilfengeber – also neben dem Bund auch die Landes- und die kommunale Ebene – direkte Zuschüsse, Steuervorteile oder Vergünstigungen in Bezug auf andere Zahlungen, Darlehen, mezzanine Finanzierungen, Bürgschaften, Rückbürgschaften, Garantien oder Eigenkapital in einem Umfang von insgesamt bis zu 1,8 Mio. Euro je Unternehmen im Zeitraum vom 01.02.2020 bis 31.12.2021 gewähren dürfen. Die „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“ bildet die beihilfenrechtliche Grundlage u.a. für den sog. **KfW-Schnellkredit für den Mittelstand**⁷, die „**Bundessoforthilfe**“, den „**Zukunftsfonds starke Wirtschaft Rheinland-Pfalz**“⁸, den „**Corona Soforthilfe Kredit RLP – gemeinnützige Organisationen**“⁹, die „**Überbrückungshilfe I**“¹⁰ (zur Abfederung von Liquiditätsengpässen in den Monaten Juni bis August 2020), die „**Überbrückungshilfe II**“ (zur Abfederung von Liquiditätsengpässen in den Monaten September bis Dezember 2020), die „**Überbrückungshilfe III**“ (zur Abfederung von Liquiditätsengpässen in den Monaten November 2020 bis Juni 2021), das rheinland-

⁵ Abrufbar über folgenden Link
<https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMWi/bundesregelung-kleinbeihilfen.html>

⁶ Kommission, Beschluss vom 24.03.2020, Staatliche Beihilfe SA.56790 – Deutschland: Federal Framework "Small amounts of aid 2020" - COVID-19; zuletzt geändert durch Beschluss der Kommission vom 12.02.2021, Staatliche Beihilfe SA.61744 – Deutschland: u.a. Vierte Geänderte Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020.

⁷ Vgl. Gemeinsame Pressemitteilung von BMWi und BMF vom 06.04.2020:
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200406-bundesregierung-beschliesst-weitergehenden-kfw-schnellkredit-fuer-den-mittelstand.html>

⁸ Vgl. Hinweise unter <https://isb.rlp.de/corona>

⁹ Vgl. Hinweise unter: <https://isb.rlp.de/corona.html#tab7858-8>

¹⁰ Vgl. Pressemitteilung des BMWi vom 12.06.2020:
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200612-altmaier-mit-ueberbrueckungshilfe-werfen-wir-den-mittelstandsmotor-wieder-an.html>



pfälzische „Sonderprogramm Corona-Venture-Capital“¹¹, die „November- und Dezemberhilfe“ sowie die „erweiterte November- und Dezemberhilfe“¹².

Bei der Anwendung von Abschnitt 3.1. des Befristeten Rahmens bzw. der auf ihrer Grundlage genehmigten „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“ ist mit Blick auf zinslose/-günstige Darlehen und Garantien zu beachten, dass für die Einhaltung der Schwelle der Nennbetrag der jeweiligen Maßnahme (Darlehens- oder Garantiebetrags) maßgeblich ist und nicht nur das darin enthaltene Beihilfenelement (z.B. Zinsvorteil oder Ermäßigung der Garantieprämie). Mit der fünften Änderungsmitteilung vom 28.01.2021 räumte die Kommission den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, auf der Grundlage von Abschnitt 3.1. („Begrenzte Beihilfenbeträge“) gewährte rückzahlbare Instrumente (z.B. Garantien, Darlehen oder rückzahlbare Vorschüsse) bis zum 31.12.2022 in direkte Zuschüsse von bis zu 1,8 Mio. Euro umzuwandeln. Damit soll ein Anreiz für die Mitgliedstaaten geschaffen werden, in erster Linie Beihilfen in Form rückzahlbarer Instrumente zu wählen. Die Schwelle darf durch Unternehmen und Organisationen, die über mehrere Standorte oder Einrichtungen verfügen, grundsätzlich insgesamt nur einmal ausgeschöpft werden. Etwas Anderes kann gelten, soweit es sich bei den Untergliederungen um funktional – nicht zwingend rechtlich – eigenständige Einheiten handelt, die ihren Betrieb weitgehend unabhängig von der Muttergesellschaft/-organisation ausüben.

- Beihilfen in Form von **Garantien** für Bankdarlehen an Unternehmen mit Liquiditätsbedarf (Abschnitt 3.2. des Befristeten Rahmens):

Eigenständige Bedeutung hat dieser Abschnitt nur, wenn der Nennbetrag der Garantie – ggfs. in Kombination mit anderen bereits erhaltenen Kleinbeihilfen – den Kleinbeihilfen-Schwellenwert von Abschnitt 3.1. des Befristeten Rahmens überschreitet. Auf der Grundlage von Abschnitt 3.2 hat die Kommission u.a. die „**Bundesregelung Bürgschaften 2020**“ genehmigt,¹³ auf der ein gesondertes Rückbürgschaftsprogramm des Bundes und der Länder¹⁴ für Investitions- oder

¹¹ Vgl. Hinweis unter: <https://isb.rlp.de/corona.html#tab7858-7>

¹² Vgl. Gemeinsame Website von BMWi und BMF: <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html>

¹³ Kommission, Beschluss vom 24.03.2020, Staatliche Beihilfe SA.56787 – Deutschland: Bundesregelung Bürgschaften 2020, zuletzt geändert durch Beschluss der Kommission vom 12.02.2021, Staatliche Beihilfe SA.61744 – Deutschland: u.a. Zweite geänderte Bundesregelung Bürgschaften 2020.

¹⁴ Vgl. weitergehende Informationen unter folgendem Link: <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMWi/rueckbuergschaften-laender-bund.html>



Betriebsmittelkredite für die Unternehmensfinanzierung oder für Existenzgründungen beruht. Auch die Garantiekomponente des vom Bund beschlossenen **Wirtschaftsstabilisierungsfonds** für Großunternehmen wurde von der Kommission auf der Grundlage von Abschnitt 3.2. des Befristeten Rahmens genehmigt.¹⁵ Dabei handelt es sich um einen Fonds mit einer Mittelausstattung von bis zu 500 Mrd. Euro, über den Garantien des Bundes gewährt und mittels Fremd- und Eigenkapitalinstrumenten Investitionen in von der COVID-Pandemie betroffene Großunternehmen getätigt werden sollen.¹⁶ Die Genehmigung der Fremdkapital- und der Eigenkapitalkomponente des Wirtschaftsstabilisierungsfonds erfolgte auf der Grundlage der Abschnitte 3.3. bzw. 3.11. des Befristeten Rahmens (s.u.).

- Bereitstellung **zinsvergünstigter Darlehen** durch die öffentliche Hand an Unternehmen, um zur Deckung des unmittelbaren Betriebs- und Investitionsmittelbedarfs beizutragen (Abschnitt 3.3. des Befristeten Rahmens):

Auf der Grundlage dieses Abschnitts hat die Kommission u.a. die „**Bundesregelung Beihilfen für niedrigverzinsliche Darlehen 2020**“¹⁷ und das „**KfW-Sonderprogramm 2020**“¹⁸ genehmigt. Im Rahmen dieses Programms reicht die KfW über Geschäftsbanken zinsgünstige Darlehen i.H.v. bis zu 1 Mrd. Euro an KMU und Großunternehmen – teilweise ohne gesonderte eigene Risikoprüfung zusätzlich zur Prüfung der Geschäftsbank – aus und beteiligt sich als Konsortialpartner an größeren Finanzierungen anderer Finanzierer.¹⁹ Auch die Fremdkapitalkomponente des von der Kommission genehmigten Wirtschaftsstabilisierungsfonds beruht auf Abschnitt 3.3. des Befristeten Rahmens (s.o.).

- Erleichterung der Gewährung **kurzfristiger staatlicher Exportkreditversicherungen** (Abschnitt 3.5. des Befristeten Rahmens):

¹⁵ Kommission, Beschluss vom 08.07.2020, Staatliche Beihilfe SA.56814 – Deutschland: COVID-19 measures of the Wirtschaftsstabilisierungsfonds, zuletzt geändert durch Beschluss der Kommission vom 12.02.2021, Staatliche Beihilfe SA.61744 – Deutschland: u.a. „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“.

¹⁶ Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds, BGBl. I 2020 Nr. 14 S. 543.

¹⁷ Kommission, Beschluss vom 02.04.2020, Staatliche Beihilfe SA.56863 – Deutschland: Bundesregelung Beihilfen für niedrigverzinsliche Darlehen 2020, zuletzt geändert durch Beschluss der Kommission vom 12.02.2021, Staatliche Beihilfe SA.61744 – Deutschland: u.a. Bundesregelung Beihilfen für niedrigverzinsliche Darlehen 2020.

¹⁸ Kommission, Beschluss vom 22.03.2020, Staatliche Beihilfe SA.56714 – Deutschland: COVID measures.

¹⁹ Vgl. Gemeinsame Pressemitteilung von BMWi, BMF und KfW vom 23.03.2020: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200323-zusaetzliches-kfw-sonderprogramm-2020-fuer-die-wirtschaft-startet-heute.html>



Diese Mitteilung der Kommission zur Anwendung des Beihilfenrechts auf kurzfristige Exportkreditversicherungen aus dem Jahr 2013²⁰ sieht vor, dass der Handel zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie weiteren im Einzelnen aufgeführten OECD-Ländern lediglich mit marktfähigen Risiken verbunden ist, sofern die Höchsttrisikolaufzeit weniger als zwei Jahre beträgt. Staatliche oder staatlich unterstützte Versicherer dürfen solche Risiken daher grundsätzlich nicht versichern. Diese Grundsätze werden bis zum 31.12.2021 ausgesetzt. Bis dahin dürfen staatliche Versicherer grundsätzlich Versicherungsschutz für kurzfristige Exportkreditrisiken für alle Länder anbieten, ohne dass der jeweilige Mitgliedstaat nachweisen müsste, dass die Risiken im betreffenden Land vorübergehend „nicht marktfähig“ sind.

- Beihilfen für COVID-19 betreffende **Forschung und Entwicklung** / **Investitionsbeihilfen** für Erprobungs- und Hochskalierungsinfrastrukturen / Investitionsbeihilfen für die Herstellung von COVID-19 betreffenden Produkten (Abschnitte 3.6., 3.7. und 3.8. des Befristeten Rahmens):

Auf der Grundlage dieser Abschnitte hat die Kommission u.a. „die Bundesregelung Forschungs-, Entwicklungs- und Investitionsbeihilfen“²¹ genehmigt.²²

- Beihilfenregelungen über **staatliche Lohnkostenzuschüsse** für Unternehmen in den Branchen oder Regionen, die am stärksten unter dem Ausbruch des Coronavirus zu leiden haben und andernfalls Mitarbeiter entlassen müssten (Abschnitt 3.10. des Befristeten Rahmens). Die deutsche Regelung über das Kurzarbeitergeld fällt nicht unter diesen Abschnitt. Da das Kurzarbeitergeld an die Arbeitnehmer*innen und nicht an die Arbeitgeber*innen ausgezahlt wird und die Regelung für alle Wirtschaftszweige und Unternehmen gleichermaßen gilt, handelt es sich bei dem Kurzarbeitergeld nicht um eine staatliche Beihilfe.
- Staatliche **Rekapitalisierungsbeihilfen** für in Not geratene Nichtfinanzunternehmen, die bedingt durch den Ausbruch von COVID-19 Verluste geschrieben haben, durch

²⁰ ABl. EU C 2012 392/1.

²¹ Vgl. die Bekanntmachungen des BMBF vom 14.05. und 01.12.2020 unter folgenden Links:
<https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-2999.html> und
<https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-3235.html>

²² Kommission, Beschluss vom 28.04.2020, Staatliche Beihilfe SA.57100 – Deutschland: Bundesregelung Forschungs-, Entwicklungs- und Investitionsbeihilfen, zuletzt geändert durch Beschluss der Kommission vom 12.02.2021, Staatliche Beihilfe SA.61744 – Deutschland: u.a. Bundesregelung Forschungs-, Entwicklungs- und Investitionsbeihilfen.



die ihr Eigenkapital und ihre Möglichkeit, an den Märkten Kredite aufzunehmen, geschmälert wurden (Abschnitt 3.11. des Befristeten Rahmens):

Auf der Grundlage dieses Abschnitts hat die Kommission u.a. die Eigenkapitalkomponente des **Wirtschaftsstabilisierungsfonds** für Großunternehmen (s.o.), eine Rekapitalisierungsbeihilfe des Bundes i.H.v. 6 Mrd. Euro für die Lufthansa²³ und die „**Bundesregelung für Rekapitalisierungsmaßnahmen und nachrangiges Fremdkapital 2020**“²⁴ genehmigt. Anders als bei dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds handelt es sich dabei um eine Bundesrahmenregelung, auf deren Grundlage neben dem Bund auch die deutschen Bundesländer Rekapitalisierungsmaßnahmen einschließlich nachrangigen Fremdkapitals oberhalb der Höchstbeträge von Abschnitt 3.3. gewähren dürfen und die auch für KMU offensteht.

- Beihilfenregelungen zur **teilweisen Erstattung ungedeckter Fixkosten**²⁵ von Unternehmen (Abschnitt 3.12. des Befristeten Rahmens):

Beihilfefähig ist ein je nach Unternehmensgröße variierender Anteil von bis zu 70 % (mittlere und Großunternehmen) bzw. 90 % (kleine und Kleinstunternehmen) der ungedeckten Fixkosten in solchen Zeiträumen zwischen dem 01.03.2020 und dem 31.12.2021, in denen das Unternehmen im Vergleich zum entsprechenden Zeitraum im Jahr 2019 Umsatzeinbußen i.H.v. mindestens 30 % erlitten hat.²⁶ Wichtig für die Anwendung in der Praxis ist, dass der Abschnitt entgegen seiner Bezeichnung nicht nur Fixkosten, sondern eine teilweise Abdeckung sämtlicher in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Verluste des Beihilfenempfängers erlaubt; und zwar unabhängig davon, ob diese auf ungedeckten Fix- oder variablen Kosten beruhen. Dies

²³ Kommission, Beschluss vom 25.06.2020, Staatliche Beihilfe SA.57153 – Deutschland: Aid to Lufthansa.

²⁴ Kommission, Staatliche Beihilfe SA.58504 – Deutschland: Bundesregelung für Rekapitalisierungsmaßnahmen und nachrangiges Fremdkapital 2020, zuletzt geändert durch Beschluss der Kommission vom 12.02.2021, Staatliche Beihilfe SA.61744 – Deutschland: u.a. Bundesregelung für Rekapitalisierungsmaßnahmen und nachrangiges Fremdkapital 2020.

²⁵ Aufgrund der Formulierung in Rn. 87c S. 3 des Befristeten Rahmens erlaubt Abschnitt 3.12. eine teilweise Abdeckung sämtlicher in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Verluste des Beihilfenempfängers unabhängig davon, ob diese auf ungedeckten Fix- oder variablen Kosten beruhen. Rn. 87c S. 3 lautet wie folgt: „Für die Zwecke dieser Randnummer stellen Verluste, die Unternehmen für den beihilfefähigen Zeitraum in ihrer Gewinn- und Verlustrechnung ausweisen, ungedeckte Fixkosten dar.“

²⁶ Gemäß § 2 Abs. 3 der deutschen „Bundesregelung Fixkosten 2020“ darf bei der Gewährung von Fixkostenhilfe an kleine und Kleinstunternehmen vorgesehen werden, dass zur Bestimmung der für den beihilfefähigen Zeitraum maßgeblichen Umsatzeinbußen im Jahr 2020 oder 2021 auch ein Zwölftel des Gesamtumsatzes des Unternehmens im Jahr 2019 für den Vergleich mit dem beihilfefähigen Zeitraum herangezogen werden darf.



ergibt sich aus der folgenden Formulierung in Rn. 87c S. 3 des Befristeten Rahmens: „Für die Zwecke dieser Randnummer stellen Verluste, die Unternehmen für den beihilfefähigen Zeitraum in ihrer Gewinn- und Verlustrechnung ausweisen, ungedeckte Fixkosten dar.“

Der Gesamtbetrag der einem Unternehmen nach Maßgabe von Abschnitt 3.12. gewährten Beihilfen darf 10 Mio. Euro nicht übersteigen. Die Kommission hat auf der Grundlage von Abschnitt 3.12. des Befristeten Rahmens u.a. die deutsche „Bundesregelung Fixkosten 2020“ genehmigt,²⁷ auf deren Grundlage alle deutschen Beihilfengeber Fixkostenhilfen gewähren können. Auf dieser Regelung beruhen u.a. die sog. „Überbrückungshilfe II“ für den Zeitraum September - Dezember 2020, die „Überbrückungshilfe III“ für den Zeitraum November 2020 - Juni 2021 und die „November- und Dezemberhilfe“ sowie die „erweiterte November- und Dezemberhilfe“.²⁸

Gemäß Rn. 20 des Befristeten Rahmens dürfen die verschiedenen darin geregelten Beihilfemaßnahmen grundsätzlich miteinander kumuliert werden. Dabei sind die in einzelnen Abschnitten zusätzlich enthaltenen Kumulierungsvorschriften zu beachten.²⁹ Darüber hinaus dürfen Beihilfen, die im Einklang mit dem Befristeten Rahmen gewährt werden, mit De-minimis-Beihilfen oder nach Maßgabe von Gruppenfreistellungsverordnungen bewilligten Beihilfen kumuliert werden, sofern die Bestimmungen und Kumulierungsvorschriften der betreffenden De-minimis- bzw. Freistellungsverordnungen eingehalten werden (insbesondere Art. 5 De-minimis-VO und Art. 8 Abs. 3 AGVO).

Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, neben den vorstehenden Maßnahmen des Befristeten Rahmens, die überwiegend³⁰ auf Art. 107 Abs. 3 AEUV beruhen, andere Arten von Beihilfen unmittelbar auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 AEUV bei der Kommission anzumelden. Allerdings wird es insoweit regelmäßig eines erhöhten Begründungsaufwands bedürfen. Denn in Rn. 19 des Befristeten Rahmens stellt die Kommission klar, dass sie die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der

²⁷ Kommission, Beschluss vom 20.11.2020, Staatliche Beihilfe SA.59289 – Deutschland: Rahmenregelung zur Gewährung von Unterstützung für ungedeckte Fixkosten im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von Covid-19, zuletzt geändert durch Beschluss der Kommission vom 12.02.2021, Staatliche Beihilfe SA.61744 – Deutschland: u.a. Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020.

²⁸ Vgl. Gemeinsame Website von BMWi und BMF: <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html>

²⁹ Vgl. Rn. 24a, 26a, 43 lit. e und 87 lit. e des Befristeten Rahmens.

³⁰ Nur die Abschnitte 3.6., 3.7. und 3.8. des Befristeten Rahmens beruhen auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV.



Pandemie, die die Mitgliedstaaten auf Art. 107 Abs. 3 AEUV stützen, grundsätzlich anhand der Kriterien des Befristeten Rahmens prüfen wird.

II. Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV

Wie erwähnt, beinhaltet Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV eine weitere Grundlage für die Gewährung staatlicher Beihilfen in Krisenzeiten. Nach dieser Vorschrift sind Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse kausal entstanden sind, mit dem Binnenmarkt vereinbar. Die Kommission hat anerkannt, dass es sich bei COVID-19 um ein außergewöhnliches Ereignis handelt. Allerdings legt sie die Vorschrift im Zusammenhang mit dem Ausbruch der Pandemie sehr restriktiv aus. Sie beschränkt sie auf den Ausgleich unvorhersehbarer Schäden, die auf behördlichen Anordnungen zur Eindämmung der Pandemie beruhen, durch die der Betrieb bestimmter Unternehmen vorübergehend vollständig oder in einem bedeutenden Geschäftssegment zum Erliegen kommt.³¹ Demgegenüber umfasst Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV nach Auffassung der Kommission nicht solche Schäden, die Ausprägung der „neuen Normalität“ seit Ausbruch der Pandemie sind. Darunter versteht sie etwa behördliche Abstands- und Hygienevorschriften, die für alle Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens einheitlich gelten und die für die Bevölkerung inzwischen zum Alltag während der Pandemie zählen.

Darüber hinaus bejaht die Kommission das ihres Erachtens von Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV geforderte Element der „Unvorhersehbarkeit“ nur für solche Schäden, die in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit dem Ausbruch der Pandemie eingetreten sind, namentlich durch die erste, im März 2020 angeordnete Schließung bestimmter Einrichtungen und Betriebe. Aus diesem Grunde drängte die Kommission etwa darauf, dass zwei deutsche Beihilfenregelungen zur (teilweisen) Abdeckung des Betriebskostendefizits **gemeinnütziger Beherbergungsbetriebe** (z.B. Jugendherbergen, Landschulheime und Familienbildungsstätten), die die deutschen Behörden auf Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV stützten, nur Defizite in den ersten Monaten nach dem COVID-Ausbruch bis zum 31.07.2020 erfassten.³² Auch die von Deutschland angemeldete „**Bundesrahmenregelung Beihilfen für den öffentlichen Personennahverkehr**“ war auf die Erstattung von Schäden beschränkt, die

³¹ Vgl. zum Verhältnis zwischen Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV bzw. dem Befristeten Rahmen auf der einen und Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV auf der anderen Seite Rn. 15 und 15a des Befristeten Rahmens.

³² Vgl. Kommission, Beschluss vom 29.09.2020, Staatliche Beihilfe SA.58464 – Deutschland: Bavarian Assistance Programme to safeguard the Social Infrastructure of Youth Hostels, School Country Homes, Youth Education Centres and Family Holiday Centres; Beschluss vom 26.11.2020, Staatliche Beihilfe SA.59228 – Deutschland: Federal Scheme for Aid for Child and Youth Education, Child and Youth Work - Accommodation-and-Lodging Providers.



ÖPNV-Unternehmen in den ersten Monaten nach dem Ausbruch der Pandemie (März bis August 2020) entstanden sind.³³ Angesichts des Fortdauerns der Krise ging die Kommission gegen Ende des Jahres 2020 zu einer etwas großzügigeren Anwendung von Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV auch auf spätere Schäden über und genehmigte etwa im Januar 2021 die „November- und Dezemberhilfe extra“ und die „Bundesrahmenregelung Beihilfen für Messen“. Über die „**erweiterte November- und Dezemberhilfe**“³⁴ können Schäden erstattet werden, die Unternehmen unmittelbar oder mittelbar aufgrund behördlicher Schließungsanordnungen während des ersten Lockdowns im Zeitraum März - Mai 2020 und in den Monaten November und Dezember 2020 entstanden sind.³⁵ Die „**Bundesrahmenregelung Beihilfen für Messen**“ umfasst Schäden im Zeitraum März – Dezember 2020.³⁶ Zu beachten ist, dass trotz der zwischenzeitlich großzügigeren Sichtweise der Kommission im Hinblick auf den engen zeitlichen Zusammenhang zwischen dem Ausbruch der Pandemie und dem entstandenen Schaden gleichwohl weiterhin nicht alle Einkommenseinbußen, die lediglich in einem weiteren Zusammenhang mit dem Ausbruch der Pandemie stehen, als Schaden i.S.v. Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV von der Kommission anerkannt werden. Der zum Zweck der notwendigen Abgrenzung von ihr geprägte Begriff der „neuen Normalität“, also Einschränkungen wie Abstands- und Hygienevorschriften, denen sich die Wirtschaft im Ganzen zu stellen hat, dürfte weiterhin maßgeblich bleiben. Um von einem Schaden i.S.v. Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV ausgehen zu können, muss daher zumindest auch eine spezifische Betroffenheit der jeweiligen Unternehmen oder Unternehmensgruppen vorliegen. Hiervon dürfte zumindest im Fall von Schließungsanordnungen, die nur für einzelne Branchen gelten, grundsätzlich ausgegangen werden können.

Die Zurückhaltung der Kommission bei der Anwendung der Vorschrift ist darauf zurückzuführen, dass sie hier anders als im Rahmen von Art. 107 Abs. 3 lit. b oder lit. c AEUV über kein Ermessen auf der Rechtsfolgenseite verfügt. Sind die Voraussetzungen von Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV erfüllt, ist eine darauf gestützte Beihilfe mit dem Binnenmarkt

³³ Kommission, Beschluss vom 07.08.2020, Staatliche Beihilfe SA.57675 – Deutschland: scheme for regional and local public passenger transport.

³⁴ Bundesregelung Novemberhilfe/Dezemberhilfe vom 21. Januar 2021 (State Aid SA.60045 (2021/N) – COM(2021) 449 final)

³⁵ Kommission, Beschluss vom 21.01.2021, Staatliche Beihilfe SA.60045 – Deutschland: Federal scheme for damage compensation for the November and December 2020 lockdown („November und Dezemberhilfe extra“).

³⁶ Kommission, Beschluss vom 22.01.2021, Staatliche Beihilfe SA.59173 – Deutschland: Federal umbrella scheme for damage compensation of fairs and congresses.



vereinbar. Diese Einschränkung ihres Ermessensspielraums begrenzt die Kommission durch eine restriktive Auslegung der Tatbestandsvoraussetzungen der Vorschrift.

III. Arbeitspapiere der Kommission für den Transportsektor / Empfehlung zu Gutscheinen für Passagiere und Pauschalreisende

Für die verschiedenen Bereiche des von der COVID-19-Pandemie in besonderer Weise betroffenen Transportsektors hat die Kommission Arbeitspapiere veröffentlicht, die einen Überblick über die Anwendung der allgemeinen Grundsätze und Vorschriften des Beihilfenrechts (z.B. Altmark Trans-Kriterien, De-minimis-Verordnung, DAWI-Freistellungsbeschluss, AGVO, Verordnung 1008/2008 für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft, Verordnung 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, Luftverkehrsleitlinien, Eisenbahnleitlinien) in Krisenzeiten sowie Hinweise auf die einschlägigen Abschnitte des Befristeten Rahmens und die Anwendbarkeit von Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV enthalten:

- „Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the **air transport sector** during the COVID-19 outbreak”
- „Overview of the State aid rules and Public Service rules applicable to the **maritime sector** during the COVID-19 pandemic”
- „Overview of the State aid rules applicable to the **land transport sector** during the COVID-19 outbreak”

Diese Arbeitspapiere beinhalten keine eigenständigen, neuen Rechtsgrundlagen für die Würdigung von Beihilfen für den Luft-, See- und Landverkehr in Zeiten der Pandemie, sondern verschaffen einen Überblick über die Spielräume, die die ohnehin bestehenden Vorschriften und der Befristete Rahmen bieten.

Etwas Anderes gilt für die „Empfehlung (EU) 2020/648 der Kommission vom 13.05.2020 zu **Gutscheinen für Passagiere und Reisende** als Alternative zur Rückerstattung von Zahlungen für annullierte Pauschalreisen und Beförderungsdienstleistungen im Kontext der Covid-19-Pandemie“. Diese Empfehlung enthält Kriterien für die Vereinbarkeit von staatlichen Garantieregelungen für Gutscheine, die Verkehrsunternehmen oder Pauschalreiseveranstalter den Passagieren bzw. Reisenden als Alternative zur Erstattung der Kosten annullierter Reisen anbieten.



Nach den EU-Verordnungen über Passagierrechte³⁷ bzw. der EU-Pauschalreiserichtlinie³⁸ haben die Passagiere bzw. Reisenden im Falle von Annullierungen einen Anspruch auf Rückerstattung der Reisekosten. Sie können sich jedoch damit einverstanden erklären, stattdessen einen Gutschein anzunehmen. Aufgrund der schwierigen Cashflow- und Einnahmensituation vieler Verkehrs- und Reiseunternehmen seit dem Ausbruch von COVID-19 machen viele Kunden*innen von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch. Denn ohne eine Absicherung ihrer Ansprüche gegen die Beförderer und Veranstalter tragen sie das Risiko, dass das betreffende Unternehmen während der Gültigkeitsdauer des Gutscheins zahlungsunfähig wird und seinen Geschäftsbetrieb einstellt. Damit würde der Gutschein für den Passagier bzw. Reisenden wertlos.

Wenn Gutscheine als Alternative zur Kostenerstattung attraktiver gemacht werden, steigt ihre Akzeptanz bei Passagieren und Reisenden. Zu diesem Zweck empfiehlt die Kommission, dass die Mitgliedstaaten Garantieregelungen zur Absicherung des finanziellen Risikos für Passagiere und Reisende bei der Annahme von Gutscheinen einführen. Nach der Auffassung der Kommission handelt es sich bei entsprechenden Garantieregelungen um staatliche Beihilfen für die Verkehrsunternehmen und Reiseveranstalter. Denn (vorläufiges) Absehen der Kunden*innen von der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen mildert die Liquiditätsprobleme von Beförderern und Veranstaltern ab.

Die Empfehlung enthält Kriterien, bei deren Vorliegen mitgliedstaatliche Garantieregelungen für eine Abdeckung von bis zu 100 % des Gutscheinwertes gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV genehmigungsfähig sind. Voraussetzung ist, dass die abgesicherten Gutscheine bestimmte in der Empfehlung aufgeführte Merkmale aufweisen (z.B. Mindestgeltungsdauer von 12 Monaten; automatische Erstattung des Gutscheinbetrags innerhalb von 14 Tagen nach Ablauf der Gültigkeitsdauer, wenn der Gutschein nicht eingelöst wurde; Übertragbarkeit auf andere Passagiere; nach Möglichkeit Geltung gegenüber anderen Unternehmen derselben Unternehmensgruppe).

Alle vorstehend genannten Dokumente der Kommission für den Transport- und Reisesektor sind über folgenden Link abrufbar (vgl. dort den Abschnitt „State aid rules applicable to Transport and Tourism during coronavirus outbreak“):

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

³⁷ Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, (EG) Nr. 1371/2007, (EU) Nr. 1177/2010 und (EU) Nr. 181/2011.

³⁸ Richtlinie (EU) 2015/2302.



Hinweis der Herausgeber und Autoren:

Diese Anlage bietet einen groben Überblick über die rechtlichen Grundlagen für die Würdigung staatlicher Beihilfen, die die Mitgliedstaaten zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen des Ausbruchs von COVID-19 ergreifen. Die Ausführungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und beinhalten keine vertiefte Darstellung. Zudem wird der „Befristete Rahmen“ von der Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten fortlaufend an die (wirtschaftlichen) Auswirkungen der Pandemie angepasst. Der aktuelle Stand der Vorschriften sowie ein Überblick über die Entscheidungen, die die Kommission zu COVID-19-Beihilfen angenommen hat, sind über folgenden Link abrufbar:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

Im Übrigen wird auf die weitergehenden Hinweise der Herausgeber zum Haupttext der Handreichung zum Europäischen Beihilferecht des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom Herbst 2020 verwiesen.

* * * *