

COVID-19: Vorübergehender Beihilferahmen der Europäischen Kommission zur Unterstützung der Wirtschaft

EUROPÄISCHER RECHTSRAHMEN FÜR NATIONALE BEIHILFEN UND BEIHILFENREGELUNGEN

Executive Summary

- Die Europäische Kommission (KOM) hat gestern einen „Vorübergehenden Beihilferahmen“ erlassen, nach dem sie Beihilfen genehmigen wird, mit denen die Mitgliedstaaten die Wirtschaft während des COVID-19-Ausbruchs unterstützen.¹
- Der Vorübergehende Beihilferahmen enthält die Vorgaben, an denen die KOM Beihilferegulungen und Beihilfen der Mitgliedstaaten darauf prüfen wird, ob diese wegen der durch die Corona-Krise eingetretenen beträchtlichen Störungen im Wirtschaftsleben mit dem Binnenmarkt vereinbar sind (Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV).
- Der Vorübergehende Beihilferahmen ist anwendbar auf Beihilfen, die in der Zeit vom 1. Februar 2020 bis zum 31. Dezember 2020 gewährt wurden oder gewährt werden.
- Der Vorübergehende Beihilferahmen sieht (1) staatliche Zuschüsse und Steuerermäßigungen, (2) Zinsverbilligungen und (3) öffentliche Garantien (Bürgschaften) als mögliche Beihilfen vor und formuliert die jeweiligen Anforderungen.²

¹ Der Vorübergehende Beihilferahmen liegt bisher allein in englischer Sprache vor. Die Terminologie der amtlichen Übersetzung kann sich von den von uns verwendeten Begriffen unterscheiden.

² Wir bearbeiten in unserem Update die unter Ziffer 3.5 des Vorübergehenden Beihilferahmens außerdem enthaltenen Bestimmungen zu Exportgarantien mit kurzer Laufzeit nicht.

1. Der Vorübergehende Beihilferahmen – Ausgangspunkt

Das Beihilfenrecht enthält zwei Rechtsgrundlagen, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten wegen des Ausbruchs von COVID-19 Beihilfen und Beihilfenregelungen von der KOM genehmigen lassen können.

Nach Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV sind Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, mit dem Binnenmarkt vereinbar. Am 12. März 2020 hat die KOM eine Beihilfenregelung Dänemarks auf dieser Grundlage genehmigt. Mit dieser Regelung darf Dänemark Beihilfen an Veranstalter gewähren, die wegen der Verbreitung von COVID-19 Veranstaltungen absagen müssen.³ Mit der Entscheidung erkannte die KOM über den Einzelfall hinaus die Verbreitung des Virus als ein sonstiges außergewöhnliches Ereignis an. Die Vorschrift wird eine Rechtsgrundlage für Beihilfen und Beihilfenregelungen sein, die Unternehmen unterstützen, die unmittelbar von der Krise betroffen sind.

Bedeutsamer als Rechtsgrundlage für Beihilfen zur Unterstützung der Wirtschaft in der Krise wird aber Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV sein. Nach dieser Vorschrift können Beihilfen mit dem gemeinsamen Binnenmarkt vereinbar sein, die der Behebung einer beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens in den Mitgliedstaaten dienen.

³ KOM, 12. März 2020, State Aid SA.56685 – DK - Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19.



Am 17. März 2020 kündigte die KOM auf Grundlage des Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV einen Vorübergehenden Beihilferahmen für Beihilfenmaßnahmen an, die die Wirtschaft angesichts des aktuellen COVID-19-Ausbruchs unterstützen sollen („Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak“ – Vorübergehender Beihilferahmen). Nach kurzer Abstimmung mit den Mitgliedstaaten legte die KOM heute den Vorübergehenden Beihilferahmen vor. Bei der Erstellung des Rahmens orientierte sich die KOM an den Erfahrungen, die sie in der Finanzkrise 2009 sammelte. Damals hatte sie indes noch drei Wochen gebraucht, um einen Beihilferahmen für die Finanzkrise zu schaffen.

Der Vorübergehende Beihilferahmen soll die Anwendung von Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV detailliert vorgeben. Der Vorübergehende Beihilferahmen ist dabei nach seiner Ziffer 5 Maßstab für Beihilfen, die nach seinem Inkrafttreten der KOM zur Genehmigung vorgelegt werden. Er ist darüber hinaus auch Maßstab der KOM für die (nachträgliche) Prüfung von Beihilfen, die rechtswidrig ohne vorherige Notifizierung bei der KOM nach dem 1. März 2020 gewährt wurden. Nach dem 30. September 2020 wird der Vorübergehende Beihilferahmen nicht mehr angewendet.

Nachfolgend geben wir einen Überblick über den Inhalt des Vorübergehenden Beihilferahmens.

2. Der Vorübergehende Beihilferahmen – Maßnahmen

Der Vorübergehende Beihilferahmen ist eine Ergänzung ohnehin bestehender Möglichkeiten zur Gewährung oder Genehmigung von Beihilfen. Er dient einerseits dazu, den Schwierigkeiten der Unternehmen wegen des COVID-19-Ausbruchs entgegenzuwirken und andererseits gleiche Marktchancen, also das level playingfield, im Binnenmarkt zu gewährleisten. Um letzteres mit den Worten von Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager zu erläutern: „Zweitens darf die Unterstützung von Unternehmen in einem Mitgliedstaat nicht die Einheit untergraben, die für Europa gerade in Krisenzeiten wichtig ist. Denn, wir müssen darauf zählen können, dass der europäische Binnenmarkt unserer Wirtschaft

helfen wird, den Ausbruch zu überstehen und dann wieder kräftig Fahrt aufzunehmen.“⁴.

Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV in Verbindung mit dem Vorübergehenden Beihilferahmen soll vier Arten von Beihilfen zulassen:

2.1. Beihilfen in Form von direkten Zuschüssen oder Steuervorteilen

Die erste Möglichkeit dient dazu, Unternehmen schnell Liquidität zur Verfügung zu stellen. Die KOM wird nach Nr. 3.2 des Vorübergehenden Beihilferahmens Zuschüsse und Steuervorteile als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen,

- die EUR 800.000 je Unternehmen nicht überschreiten,
- die auf der Grundlage einer Beihilferegelung mit einem definierten Budget gewährt werden,
- die an Unternehmen gewährt werden, die am 31. Dezember 2019 nicht in Schwierigkeiten waren, in diese aber durch den Ausbruch von COVID-19 gerieten,
- die Beihilfe nicht auf Tätigkeiten gerichtet ist, die dem Export in Drittländer oder andere Mitgliedstaaten dienen,
- die Beihilfe nicht an die Verwendung nationaler Waren vorrangig vor importierten Produkten geknüpft ist,
- die Beihilfe nicht später als am 31. Dezember 2020 gewährt wird.

Dabei ist erstens zu ergänzen, dass ein Unternehmen in Schwierigkeiten ist, wenn ein Fall nach Art. 2 Tz. 18 AGVO erfüllt ist. So ist etwa ein Unternehmen, das als GmbH verfasst ist, in Schwierigkeiten, wenn mehr als die Hälfte des gezeichneten Stammkapitals infolge aufgelaufener Verluste verlorengegangen ist (Art. 2 Tz. 18 lit. a AGVO, gilt nicht für Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU)), ein Insolvenzverfahren eröffnet ist oder die Voraussetzungen dafür vorliegen (Art. 2 Tz. 18 lit. c

⁴ KOM, Erklärung vom 17. März 2020, Statement 20/479.



AGVO.). Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass der Vorübergehende Beihilferahmen niedrigere Beihilfenhöhen und zusätzliche Anforderungen für Beihilfen an Unternehmen stellt, die in der Landwirtschaft, der Fischerei und im Bereich der Aquakulturen tätig sind.



2.2. Vergünstigte staatliche Garantien für Darlehen

Darlehen sind ein Mittel, Liquiditätsengpässen der Unternehmen zu begegnen. Zur Absicherung der Darlehen kommen staatliche Garantien (insbesondere Bürgschaften) in Betracht. Für diese müssen die Unternehmen unter normalen Umständen marktangemessene Avalprovisionen/Entgelte an die staatlichen Garantiegeber zahlen. Die KOM sieht in ihrem Vorübergehenden Rahmen nun abhängig von Unternehmen und Laufzeit des besicherten Darlehens Mindestprämien wie folgt vor:

Art des Beihilfempfangers	Kreditrisiko-aufschlag bei einem einjährigen Darlehen	Kreditrisiko-aufschlag bei einem 2-3 jährigem Darlehen	Kreditrisiko-aufschlag bei einem 4-6 jährigem Darlehen
KMU	25 bps	50 bps	100 bps
Großes Unternehmen	50 bps	100 bps	200 bps

Dabei gelten folgende weitere Anforderungen:

- Die Garantie wird spätestens am 31. Dezember 2020 gewährt.
- Der Darlehensbetrag darf bei Darlehen, die nach dem 31. Dezember 2020 fällig werden, nicht überschreiten: (1) die doppelten jährlichen Lohnkosten des Kreditnehmers in 2019 (Ist das Unternehmen erst im Jahr 2019 gegründet worden, darf der Darlehensbetrag die geschätzten Lohnkosten für die ersten zwei Jahre der Unternehmenstätigkeit nicht überschreiten), (2) 25 % des Umsatzes des Darlehensnehmers in 2019 oder (3) seinen Liquiditätsbedarf ab der Gewährung des Darlehens für den folgenden Zeitraum von 18 Monaten für KMU und 12 Monaten bei großen Unternehmen.⁵
- Die Garantie ist auf eine Laufzeit von höchstens sechs Jahren begrenzt und ihre Höhe übersteigt nicht 90 % der Darlehensverbindlichkeit, wenn Staat und Darlehensgeber zu gleichen Konditionen Verluste tragen oder eine Höhe von 35 % nicht übersteigt, wenn vorrangig Verluste trägt. In beiden Fällen muss ferner sichergestellt sein, dass auch bei Tilgung des Kredits der durch den Staat garantierte Betrag im Verhältnis der zulässigen Besicherung sinkt.
- Das Darlehen dient der Finanzierung von Investitionen oder Lohnkosten.
- Der Kreditnehmer war am 31. Dezember 2019 nicht in Schwierigkeiten, ist in diese aber danach durch den Ausbruch von COVID 19 geraten.

2.3. Beihilfen in Form von vergünstigten Zinssätzen öffentlicher Kreditgeber

Die KOM wird nach Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV Beihilfen in Form von vergünstigten Zinssätzen als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen. Die Darlehensverträge müssen dabei die gleichen Voraussetzungen erfüllen wie die Darlehen, die durch öffentliche Garantien besichert werden sollen (siehe oben unter 2.). Hinzu kommen Anforderungen an den zu vereinbarenden Zinssatz und die Höhe der durch staatliche Stellen veranlassten

⁵ Bei einer Fälligkeit des Darlehens vor dem 31. Dezember 2020 darf der Darlehensbetrag bei angemessener Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit der Beihilfe höher sein.



Zinsreduktion: Diese Darlehen müssten zu einem Zinssatz gewährt werden, der mindestens dem am 1. Januar 2020 geltenden Basiszinssatz zuzüglich einer Kreditrisikoprämie entspricht. Die Höhe der Mindestzinssätze ist zu berechnen nach dem am 1. Januar 2020 geltenden IBOR⁶ zuzüglich eines Aufschlags, der abhängig ist von Unternehmen und Laufzeit des Darlehens:

Art des Beihilfempfangers	Kreditrisikoaufschlag bei einem einjährigen Darlehen	Kreditrisikoaufschlag bei einem 2-3 jährigem Darlehen	Kreditrisikoaufschlag bei einem 4-6 jährigem Darlehen
KMU	25 bps	50 bps	100 bps
Großes Unternehmen	50 bps	100 bps	200 bps

Dabei gilt als absolute Untergrenze 10 Basispunkte.

2.4. Über Banken an die Realwirtschaft gewährte Beihilfen

In Ziffer 3.4 des Vorübergehenden Beihilferahmens bringt die KOM klar zum Ausdruck, dass sie neben direkten staatlichen Beihilfen in Form von Zuschüssen und verbilligten staatlichen Krediten dem Bankensektor eine wichtige Rolle zuweist, die Krise einzudämmen. Ihr geht es dabei darum, Beihilfen an die Kreditnehmer der Banken zu gewähren, eine Begünstigung der Banken dagegen zu verhindern. Dementsprechend verlangt die KOM im Vorübergehenden Beihilferahmen, dass die Banken Mechanismen vorweisen können, mit denen sie sicherstellen, dass die Vorteile staatlicher Garantien oder abgesenkter Zinssätze an die Kreditnehmer weitergegeben werden. Dies soll in Form höherer Finanzierungssummen, risikoreicherer Finanzierungen, niedrigerer Nebenbedingungen und geringerer Prämien und Zinssätzen geschehen.

Bei der Anwendung des Vorübergehenden Beihilferahmens wird die KOM darauf achten dass der Staat das Ausfallrisiko nicht vollständig alleine trägt, sondern ein Teil des Risikos bei der finanzierenden Bank verbleibt. Hintergedanke hier ist, dass die KOM annimmt, dass Banken Ausfallrisiken bei der Kreditvergabe quasi völlig ignorieren könnten, wenn sie kein Eigenobligo - und sei es auch nur ein geringes - tragen.

Die KOM unterscheidet bei ihren Anforderungen im Beihilferahmen danach, ob der Staat das Verlustrisiko gleichrangig mit der Bank trägt oder ob er ein vorrangiges Verlustrisiko und die Bank nur ein zweitrangiges Risiko trägt.

Ist das Verlustrisiko gleichrangig zu gleichen Bedingungen verteilt, darf der Staat bis zu 90 % der Forderung absichern. Steht der Staat vorrangig für Verluste ein, darf er nur bis zu 35 % der Verlustrisiken übernehmen.

3. Bewertung

Mit dem Vorübergehenden Beihilferahmen hat die KOM in Windeseile Regelungen geschaffen, an denen die Mitgliedstaaten ihre Beihilfenregelungen und Einzelbeihilfen zur Unterstützung der Wirtschaft ausrichten können. Daneben kommt in Betracht, dass die Mitgliedstaaten auch auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV Beihilfen an Unternehmen gewähren, die besonders von der Ausbreitung von COVID-19 als einem Ereignis betroffen sind, das einer Naturkatastrophe entspricht.

Der Vorübergehende Beihilferahmen sieht u.a. vor, dass öffentliche Bürgschaften bis zu 90 % der Kreditsumme umfassen dürfen. Mehr Großzügigkeit der KOM hätte hier mehr Unterstützung der Wirtschaft bedeuten können. Denn ein unbesichertes Eigenobligo der Banken von 10 % kann für diese noch zu hoch sein, solange die

⁶ Für Deutschland galt am 1. Januar 2020 ein Wert von: - 0,31.



Krise die Kreditnehmer trifft und deren Ausfall wahrscheinlich ist. Hinzu kommt, dass die Unternehmen die Tilgung der Kredite vollständig aus eigener Kraft werden bewerkstelligen müssen. Hilfe zugunsten der Unternehmen aus öffentlichen Haushalten ist für die Kredittilgung im vorläufigen Beihilferahmen nicht vorgesehen. Dies kann eine Hypothek auf die Zukunft der Unternehmen in der Krise und aber auch für die Zeit danach begründen.

Dr. Arne Gniechwitz

Rechtsanwalt

Standort Hamburg

arne.gniechwitz@gsk.de

Dr. Manuel Feller, LL.M.

Rechtsanwalt, Europajurist (Univ. Würzburg)

Standort Hamburg

manuel.feller@gsk.de

