

Mitteilung
der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland
an die Europäische Kommission
vom 17. März 2020

zum Entwurf eines befristeten Beihilferahmens (Temporary Framework) der Europäischen Kommission vom 16. März 2020 betreffend Beihilfemaßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft in der COVID-19 Pandemie

Die Bundesregierung bedankt sich bei der EU-Kommission für die kurzfristige Vorlage des Entwurfes eines befristeten Beihilferahmens und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das Corona-Virus ist eine schwerwiegende Herausforderung für unsere gesamte Gesellschaft. Durch die enge internationale Verflechtung der deutschen Volkswirtschaft sind die Unternehmen hierzulande von den Auswirkungen der Pandemie auch in anderen Teilen der Welt in einer besonderen Weise betroffen. Noch kann niemand die Tragweite seriös beschreiben, welche die Pandemie auf die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland und Europa haben wird, weil aussagekräftige Konjunkturindikatoren erst mit einiger Verzögerung vorliegen werden.

Auf europäischer Ebene setzt sich die Bundesregierung für ein koordiniertes und entschlossenes Vorgehen ein. Deutschland ist sich seiner Verantwortung für Europa bewusst. Im engen Austausch mit den europäischen Partnern wird die Bundesregierung ihre Corona- Maßnahmen europäisch verzahnen. Wichtig ist ein schnelles, unbürokratisches Vorgehen bei den weiteren Maßnahmen mit sektorspezifischen Sonderregelungen.

Es werden situationsangepasste Verfahrensregelungen für Rettungsbeihilfen benötigt:

Rettungsbeihilfen in der bisher zulässigen Form von Darlehen und Darlehensbürgschaften werden voraussichtlich nicht genügen, um die Unternehmen bei ihren wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu unterstützen.

1. Stellungnahme zum Entwurf des befristeten Beihilferahmens

a) Allgemein

Die Bundesregierung begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen der EU-Kommission.

b) Zuschüsse und steuerliche Vorteile

Höchstbeträge (Rn. 20 lit. a, Rn. 21 lit. a und b): Die Bundesregierung spricht sich dafür aus, den bislang in Rn. 20 lit. a vorgesehenen Höchstbetrag für die gewerbliche Wirtschaft von 500 000 EUR auf 1 Mio. EUR anzuheben. Auch die bislang in Rn. 21 lit. a des Entwurfs genannte Grenze von 62 500 EUR für Unternehmen, die in der Primärproduktion landwirtschaftlicher Produkte tätig sind, ist sehr niedrig und sollte ebenfalls verdoppelt werden. Zudem sollte auch für Rn. 21 lit. b die in Rn. 20 des Entwurfs genannte Grenze von 500 000 EUR gelten und dabei auch die Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse ausdrücklich erfassen.

Arten der Beihilfen, die von Ziff. 3.1. erfasst sind (Rn. 20 lit. a): Auch sollten die unter Ziff. 3.1. des Entwurfs des Temporary Framework vorgesehenen Regelungen für alle Arten von Beihilfen nutzbar sein, insbesondere auch in der Form von Bürgschaften, Zinsverbilligungen/zinsvergünstigte Darlehen und Beteiligungen, d.h. nicht nur für direkte Zuschüsse und Steuererleichterungen. Die Anwendung der Regelung wird dadurch, dass die erhöhten Grenzen sich nur auf direkte Zuschüsse und steuerliche Vorteile beziehen, verkompliziert und eingeschränkt. Es wäre einfacher, die erhöhten Grenzwerte für alle Beihilfen anzuwenden.

Zu Rn. 20 lit. b: Aktuell sieht der Entwurf vor, dass die Beihilfe in der Form einer Beihilferegulierung mit einem „definierten Budget“ gewährt werden muss. Dieses Erfordernis sollte gestrichen werden. Zum einen ist die Anforderung eines „definierten Budgets“ bei Steuerbeihilfen nicht ohne Weiteres zu erfüllen, da sich Steuerbeihilfen in der Regel erst mit Mindereinnahmen des Haushaltes darstellen lassen, die nicht eindeutig vorhersehbar sind. Zudem stellt es für föderal organisierte Mitgliedstaaten, wie die Bundesrepublik, eine übermäßige Herausforderung dar, eine - im Sinne einer effizienten Vorgehensweise bundeseinheitliche - Beihilferegulierung zu schaffen, die das Gesamtbudget der unter Ziff. 3.1. fallenden Beihilfen im Voraus benennt. Mit vertretbarem Aufwand ist es kaum möglich, vorab das hierfür anzusetzende Budget aller beihilfegewährenden Stellen auf Bundes- und Landesebene abzubilden.

Zu Rn. 20 lit. c: Für die Gewährung einer Beihilfe muss es ausreichen, dass ein Unternehmen nach dem genannten Stichtag in Schwierigkeiten geraten ist. Ein belastbarer Nachweis, dass diese Schwierigkeiten eine kausale Ursache in der Corona-Pandemie hatten, lässt sich kaum führen und wäre für die Beihilfe gewährenden Stellen nicht mit einem verhältnismäßigen Aufwand nachprüfbar. Die entsprechende Einschränkung „as a result of the COVID-19 outbreak“ sollte daher gestrichen oder abgeschwächt werden. Zudem sollte eine Bezugnahme nicht, wie bislang im Entwurf, auf die Agrar-Freistellungsverordnung (VO (EU) Nr. 717/2014), sondern, analog zum „alten“ Temporary Framework während der Finanzkrise, auf die Agrar-De-minimis-Verordnung (VO (EU) Nr. 2019/316) erfolgen.

Zu Rn. 20 lit. f: Die derzeit vorgesehene Dauer der Bewilligungen bis zum 30.09.2020 sollte, u.a. im Hinblick auf das erforderliche Verwaltungsverfahren, deutlich verlängert werden, zumindest bis zum 30.06.2021. Zudem kann bei Steuerbeihilfen der Zeitpunkt der Beihilfegewährung (z.B. bei einer Entlastung) nicht in jedem Falle innerhalb eines halben Jahres festgelegt werden.

Zu Rn. 20 lit. g: Die umfassenden Anforderungen hinsichtlich der Veröffentlichungs-/Transparenzpflichten nach Anhang III der AGVO sind zu streichen bzw. abzuschwächen. Sie stehen im Gegensatz zu dem Anliegen, die Beihilfen möglichst rasch und bürokratiearm auszugestalten und zu gewähren. Eine kumulierte Meldung über die gewährten Hilfen im Nachgang der Regelung, z.B. zum 31.12.2021, wäre sinnvoller.

c) Bürgschaften und Garantien

Die in 23d festgelegte, an die Lohnkosten geknüpfte Grenze ist zu eng bemessen und nicht sachgerecht. Die Anknüpfung an die Lohnkosten führt bei vielen Unternehmen nicht zu angemessenen Ergebnissen. Der Kreditbetrag sollte der Höhe nach nicht begrenzt werden.

Die in 23e festgelegte Begrenzung der Laufzeiten der Bürgschaften auf max. 2 Jahre ist zu kurz. Angesichts des Ausmaßes der Krise und der zu erwartenden negativen wirtschaftlichen Entwicklungen ist eine Laufzeit von mindestens 5 Jahren erforderlich. Gleiches gilt für die Laufzeit von Krediten.

Die in 23h festgelegte Gewährung der Garantie bis zum 30. September 2020 ist zu kurz. Angesichts des Ausmaßes der Krise muss diese bis zum 31. Dezember 2025

verlängert werden. Gleiches gilt für Ziffer 25 e. Der Kredit muss bis zum 31. Dezember 2020 beantragt werden können.

d) **Zinserleichterungen**

Wie oben zu Rn. 23 lit. d ausgeführt, sind Lohnkosten kein geeigneter Indikator für die Bemessung des Darlehensbetrags. Daher sollte auch Rn. 25 lit. f entsprechend geändert werden. Die Vorgabe aus Rn. 25 lit. b ist angesichts des Ausmaßes der wirtschaftlichen Verwerfungen nicht angemessen und sollte gestrichen werden.

2. Weitere Vorschläge

a) **Horizontale Maßnahmen**

Die Bundesregierung schlägt neben den Maßnahmen der EU-Kommission folgende Maßnahmen und Instrumente vor:

Anpassungen der De-minimis-Verordnungen: Die Bundesregierung spricht sich für eine deutliche Anhebung der Höchstgrenzen für Beihilfen nach den De-minimis-Verordnungen aus, zusätzlich zu den bereits unter Ziff. 3.1. des Entwurfs eines Temporary Framework vorgesehenen Maßnahmen. Dies sollte sowohl die gewerbliche Wirtschaft als auch Unternehmen des Agrar- und Fischereisektors erfassen. Im Bereich der De-minimis-Verordnungen sollten auch Vereinfachungen beim Verwaltungsaufwand vorgenommen werden, etwa dahingehend, dass bei Beihilfen zwischen 1000 EUR und 10 000 EUR auf eine Abwicklung nach den De-minimis-Verordnungen (einschließlich der damit verbundenen Formalitäten) verzichtet wird. Es ist wichtig, dass Beihilfen in dieser sehr geringen Größenordnung rasch und unbürokratisch ausgereicht werden können. Des Weiteren sollte ein einmaliger Verzicht auf eine De-minimis-Erklärung und die Prüfung des Höchstbetrags (Art. 6 De-minimis-VO) erfolgen. Da mit einer Vielzahl von Anträgen bei – infolge der Pandemie – möglicherweise reduzierten Bearbeitungskapazitäten zu rechnen ist, muss das Verfahren so einfach und so schnell wie möglich gehalten werden.

DAWI: Ausnahmsweise ermöglicht werden sollten rückwirkende Betrauungen von staatlichen, kommunalen und privaten Leistungserbringern zum Ausgleich von Kosten, die der Erfüllung von DAWI im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie einschließlich der hierfür notwendigen Ausstattung dienen (vor allem in Bezug auf Kosten, die im

Bereich der ambulanten und stationären medizinischen und pflegerischen Versorgung entstehen). Da die entsprechenden Leistungserbringer bereits mitten in der Bewältigung der Pandemie stecken, können/konnten entsprechende Betrauungsakte nicht rechtzeitig erlassen werden.

Erleichterungen der Vorgaben des FuEul-Beihilferahmens, um Unternehmen gerade in der jetzigen Situation bei ihren FuE-Aktivitäten besser unterstützen:

- Anhebung der Förderhöchstsätze in den Bereichen experimentelle Entwicklung und ggf. industrielle Forschung.
- Öffnung von Regelungen, die die Förderung von KMU privilegieren für Mid-caps.

Regionalförderungen: Mit dem Ziel, die Investitionstätigkeit von Unternehmen gerade in strukturschwachen Regionen zu stabilisieren und anschließend schnell wieder anzukurbeln, sollten in der Regionalförderung temporär (bis Ende 2021) die maximalen Fördersätze für KMU und große Unternehmen um jeweils zehn Prozentpunkte heraufgesetzt werden (Rn. 174 der Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020). Zugleich sollten die sog. MidCaps in die Regionalförderung einbezogen werden dürfen. Hierzu könnte für den Bereich der Regionalen Investitionsbeihilfen (Art. 14 AGVO) in Art. 2 Ziffer 2 bzw. in Anhang I AGVO der KMU-Begriff abweichend definiert werden. Konkret könnten die Mitarbeiterzahlen und finanziellen Schwellwerte zur Definition der Unternehmenskategorien verdoppelt werden.

Es sollten als zusätzliche Instrumente Maßnahmen zur Stärkung des Eigenkapitals von etablierten Unternehmen und Start-ups in der Corona-Krise vorgesehen werden. Der Rahmen sollte um beihilferechtliche Erleichterungen für Instrumente zur Eigenkapitalstärkung z.B. staatliche Beteiligungen, Eigenkapital, eigenkapitalähnliche Instrumente an Unternehmen im Zusammenhang mit der Corona-Krise ergänzt werden. Insbesondere kommt eine Lockerung der Vorgaben im Rahmen des Private-Investor Tests in Betracht, um finanzielle Unterstützungsmaßnahmen des Staates als Gesellschafter zu erleichtern

Darüber hinaus sollte insbesondere eine Anpassung der Risikokapitalleitlinien geprüft werden.

Bei dem Ausfall von wichtigem Personal, wie z.B. Betriebsleitern, muss eine Förderung der Betriebshilfsdienste möglich sein und bleiben.

Für bestehende Förderprogramme wäre es hilfreich, wenn die 20%-Grenze des Art. 4 Abs. 1 S. 2 der DurchführungsVO 794/2004 temporär erhöht wird, um den Corona-Folgen zu begegnen, mit der Folge, dass eine Erhöhung dann nicht als Änderung einer bestehenden Beihilfe gilt.

b) Sektorenspezifische Vorschläge

Für die deutschen Flughäfen sind die vorgeschlagenen allgemeinen Maßnahmen nicht ausreichend. Vielmehr ist eine temporäre Lockerung bzw. Aussetzung der Verbote und Beschränkungen für Betriebsbeihilfen in der Luftverkehrsleitlinien und der AGVO für Flughäfen jeder Größe von existenzieller Bedeutung. Nach den geltenden Regelungen sind gerade für größere Flughäfen überhaupt keine Betriebsbeihilfen möglich. Es könnten finanzielle Unterstützungsmaßnahmen des Staates als Gesellschafter außerhalb des Private-Investor-Tests ermöglicht werden.

Mit Blick auf die Schifffahrt und Hafenwirtschaft ist eine Klarstellung der Rn. 20 lit. d) dahingehend erforderlich, dass Schifffahrt und Hafenwirtschaft nicht erfasst werden, obgleich diese Export-relevante Aktivitäten ausüben.

Aufgrund der Pandemie bricht für Clusterbetreiber derzeit ein zentraler Bestandteil ihrer Arbeit, die Durchführung von Netzwerktreffen, Veranstaltungen, Schulungen etc., abrupt weg, ohne dass absehbar ist, wann sich diese Kerngeschäfte, die sowohl Kostenfaktoren als auch Einnahmequelle sind, wieder normalisieren. Dies lässt sich bei einer Beibehaltung der 50 % - Förderquote nicht durchhalten. Es wird daher gefordert, vorübergehend zu ermöglichen, Cluster mit 80 % zu fördern.

Hinsichtlich der Landwirtschaft sollte die landwirtschaftliche Primärerzeugung, insbesondere Sonderkulturbetriebe angemessen berücksichtigt werden, bspw. durch zusätzliche Entschädigungen aufgrund ausfallender Saison-Arbeitskräfte, ggf. auch unter Anpassung des Schadensbegriffs mit Blick auf Selbstständige Saisonkräfte.

Sofern es sich bei den Sofortmaßnahmen um Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes laut Artikel 53 AGVO handelt, soll die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2016 zum Begriff der staatlichen Beihilfe anwendbar bleiben.

Der Temporary Framework sollte außerdem Fördermöglichkeiten insbesondere in den Bereichen der europäischen Produktion von Wirkstoffen, Arzneimitteln und Diagnostika sowie von Schutzausrichtungen und Medizintechnik vorsehen.

Der Temporary Framework sollte Maßnahmen des Energie- und Klimaschutzes erleichtern, damit diese wichtigen Maßnahmen zur Erreichung der EU-Langfristziele wie dem Europäischen Grünen Deal weiterlaufen und diese zur Unterstützung bei der Krise weiterhelfen können. Hierzu sollte er die Ermittlung der förderfähigen Kosten einschließlich Betriebskosten, Informations- und Beratungsdienstleistungen für den KMU im Bereich Energieeffizienz, CO₂-Reduktion und Biodiversität über Art. 18 AGVO sowie Förderungen „grüner Produkte“ weiter begünstigen.

Es wird angeregt, dass die Kommission sich separat zur beihilferechtlichen Behandlung von Maßnahmen in Bezug auf den Finanzsektor äußert. Rn. 6 bezieht sich korrekter Weise auf die beihilferechtliche Zulässigkeit zur Stützung von Banken alleinig in Bezug auf COVID-19 bezogene Schäden (siehe auch Rn. 27). Fraglich ist hier nur, wie „direct damage“ identifiziert werden soll, um sachgerechte Abgrenzung zu „not have the objective to preserve or restore the viability, liquidity or solvency of banks“ zu gewährleisten und Moral Hazard zu vermeiden. Auch in Bezug auf Rn. 28 (Vermeidung Missbrauch Staatshilfen für Finanzsektor) ist fraglich, welche Safeguards genau einen Missbrauch verhindern sollen. Hier wären Klarstellungen wünschenswert.

e) **Bürokratieabbau**

Um eine unbürokratische Umsetzung der notwendigen Maßnahmen zu ermöglichen, sollten die sonstigen allgemeinen beihilferechtlichen Voraussetzungen (insbesondere die Vorgaben zu Kumulierung, Veröffentlichungspflichten, Transparenz, Berichterstattung, Monitoring sowie Evaluierungspflichten) nur insoweit zur Anwendung kommen, wie sie eine effektive und kurzfristige Umsetzung der notwendigen Maßnahmen nicht in Frage stellen.

Davon ist beispielsweise erfasst:

- ein unbürokratischer Umgang mit der Voraussetzung des Anreizeffektes,
- eine Abschwächung der Veröffentlichungs-/Transparenzpflichten nach Anhang III der AGVO, die in dem Entwurf vorgesehen sind (Rn. 20 lit. g, 23 lit. i, 25 lit. i)

- sonstige Verfahrenserleichterungen, wie eine temporäre Freistellung von der Anmeldepflicht.
- Auf die üblichen Vorgaben zur Kumulierung von Beihilfen sollte verzichtet werden, um den bürokratischen Aufwand noch weiter zu minimieren.